

Vergaderjaar 1994–1995

23 778

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 maart 1995

Inhoudsopgave	Blz.	Hoofdstuk 7.	Positie en functie educatie	38
Hoofdstuk 1.	Algemene inleiding	3	7.1. Het aansturningsniveau van de educatie	38
Hoofdstuk 2.	Draagvlak en opportuniteit wetsvoorstel	4	7.2. Het beleidskader educatie, het indicatief overzicht	40
	2.1. Draagvlak	4	7.3. De educatie-instellingen in relatie tot de toekomstige ROC's	43
	2.2. Tempo van invoering en implementatie	6	7.4. Bekostigingsmethodiek educatie en bestedingsvrijheid van gemeenten	44
Hoofdstuk 3.	Karakter en structuur wetsvoorstel	6	7.5. Specifieke doelgroepen/inburgeringsprogramma's	50
	3.1. De WEB: géén ontwikkelingswet	6	7.6. Diplomagericht onderwijs/algemeen vormend onderwijs	53
	3.2. Eén wet voor educatie en beroepsonderwijs	7	7.7. Samenwerking met RBA/vrouwenvakscholen	53
	3.3. Vergroting van de spankracht	8	7.8. Grondwettigheid regeling educatie	54
Hoofdstuk 4.	ROC-vorming; regeerakkoord; identiteit instellingen; afwijkingen	8	7.9. Overige aspecten	55
	4.1. Algemeen	8	Hoofdstuk 8. Positie en functie agrarisch onderwijs	56
	4.2. Regeerakkoord	9	Hoofdstuk 9. Positie en functie commercieel onderwijs	58
	4.3. Verplichte karakter ROC-vorming	11	9.1. Rechtsbescherming van deelnemers bij niet bekostigde instellingen buiten de kwalificatiestructuur	58
	4.4. Breedte-eis	12	9.2. De positie van de niet-bekostigde instellingen	59
	4.5. Bestuurlijke en denominatieve aspecten	14	9.3. Commercieel onderwijs van bekostigde en niet bekostigde instellingen	61
	4.6. Financiële samenwerking	16	9.4. Overige onderwerpen	62
	4.7. Vakscholen	18		
	4.8. Relatie met RBA-gebieden	19		
	4.9. Facilitering ROC-proces	19		
	4.10. Verwijzingen	21		
Hoofdstuk 5.	Landelijke organen; bestuur; positie en taken	22	Hoofdstuk 10. Algemene Vorming	63
	5.1. Taakverdeling landelijke organen – onderwijsinstellingen (Sebastiaan 2)	22	Hoofdstuk 11. Kwalificatiestructuur; opleidingenmodel; eindtermen	64
	5.2. Voortgang herstructurering landelijke organen	28	11.1. Algemeen	64
	5.3. Bestuur landelijke organen	29	11.2. Niveau-indeling	65
	5.4. Overige punten	29	11.3. Opleidingenmodel	66
Hoofdstuk 6.	Positie en functie vormingswerk	30	11.4. Conversie; herijkingsoperatie	70
	6.1. Doelgroepen	30	11.5. Kwalificatiestructuur Educatie	71
	6.2. Vormingswerk	32	Hoofdstuk 12. Kwaliteitszorg en -bewaking	72
			12.1. Visitaties	72
			12.2. Examinering	73

	12.3. Erkenning verworven kwalificaties	77	Hoofdstuk 18.	De relatie met de arbeidsvoorzieningen-organisatie	99
	12.4. Kwaliteitsverslag	77			
	12.5. De rol van de inspectie	77	Hoofdstuk 19.	Relatie met het bedrijfsleven	100
Hoofdstuk 13.	Centraal register; maatschappelijke behoefte; doelmatigheid; commissie onderwijs-arbeidsmarkt	78	Hoofdstuk 20.	Deelnemers; onderwijsovereenkomst; diploma's; studiefinanciering; les- en cursusgeld	101
	13.1. Centraal Register	78			
	13.2. Macro-doelmatigheid	79	Hoofdstuk 21.	Doorstroming	104
	13.3. Adviescommissie Onderwijs-arbeidsmarkt	81	Hoofdstuk 22.	Personeel	108
Hoofdstuk 14.	Bekostiging WEB	82	Hoofdstuk 23.	Invoeringsproces; uitvoeringsregels en overige wetgeving	109
	14.1. Inleiding	82		23.1. Inleiding	109
	14.2. De bekostiging als sturings-element	82		23.2. Gefaseerde invoering	109
	14.3. Hoofdpijnen van de nieuwe bekostiging beroepsonderwijs	83		23.3. Implementatiestrategie	114
	14.4. Bekostiging educatie en landelijke organen	87		23.4. Overige processen naast de WEB	115
	14.5. Overige onderwerpen	88	Hoofdstuk 24.	Overige onderwerpen	116
Hoofdstuk 15.	Bestuursstructuur en -samenstelling	90		24.1. Verticale scholengemeenschappen	117
Hoofdstuk 16.	Overlegstelsel	92		24.2. Beroepspraktijkvorming en beroepenoriëntatie	117
Hoofdstuk 17.	Informatievoorziening	93		24.3. Handhaafbaarheid van de wet en versterking van het sanctie-instrumentarium	117
	17.1. Informatieverkeer op basis van overleg met betrokkenen	94		24.4. Overige onderwerpen	120
	17.2. Informatieverkeer op basis van terughoudendheid	94	Hoofdstuk 25.	Artikelen	121
	17.3. Informatieverkeer op basis van kerntaken van de overheid	95			
	17.4. Informatieverkeer op basis van duidelijke verantwoordelijkheden en multifunctioneel gebruik van informatie	96			
	17.5. Informatiebehoefte bij een terug-tredende centrale overheid	97			
	17.6. Kerntaken van de overheid	98			

Hoofdstuk 1. Algemene inleiding

De ondergetekenden hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de constructieve vragen en de opmerkingen van de leden van de fracties. Zoals zij reeds in de memorie van toelichting hadden weergegeven, is de planning erop gericht de WEB zo ruim mogelijk voor 1-1-1996 in het Staatsblad te plaatsen, opdat er voor de betrokkenen voldoende tijd voor invoering beschikbaar blijft.

De ondergetekenden spreken de hoop uit dat door hun uitgebreide beantwoording van de vragen in deze nota naar aanleiding van het verslag, de plenaire behandeling van het wetsvoorstel spoedig kan aanvangen.

Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd waarin een aantal veranderingen van het wetsvoorstel is opgenomen. Het betreft, zoals in deze nota naar aanleiding van het verslag en in de toelichting bij de nota van wijziging nader uiteengezet zal worden, een drietal «soorten» wijzigingen.

Ten eerste een categorie met, over het algemeen kleine, correcties op het wetsvoorstel. Daaronder vallen tevens een aantal technische wijzigingen die worden aangebracht omdat sedert de indiening van het wetsvoorstel de omstandigheden zijn gewijzigd. De verandering van de portefeuille van de minister van Onderwijs en Wetenschappen in die van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, is een voorbeeld van zo'n wijziging.

Een tweede categorie wijzigingen betreft regelingen voortkomend uit andere wetgeving die inmiddels door de Staten-Generaal is aanvaard en die moet worden geïncorporeerd in het wetsvoorstel WEB. Voorbeeld hiervan is de regeling met betrekking tot de controle op de naleving van de leerplichtwetgeving.

De derde categorie van wijzigingen tenslotte zijn inhoudelijke wijzigingen van het wetsvoorstel die naar aanleiding van de vragen en opmerkingen uit het verslag zijn opgenomen. Hierbij gaat het, in hoofdlijnen, om de volgende wijzigingen:

Hoofdonderwerp	Omschrijving wijzigingen
ROC-vorming	* aanscherping criteria «vakscholen» * beperkte ontheffingsmogelijkheid BBO
kwaliteitsbewaking	* schrappen visitatiecommissies in de wet * externe legitimering van het merendeel van de deelcertificaten * exameninstellingen toevoegen als categorie instellingen onder de WEB * kwaliteitsbewakingssysteem voor exameninstellingen
SEBASTIAAN 2	implementatie van de resultaten van het Sebastiaan overleg: * I.o's zorgen voor voldoende BPV-plaatsen * BPV-overeenkomst te tekenen door instelling-deelnemer-bedrijf (voor beroepsbegeleidende leerweg additionele rol landelijk orgaan) * landelijke organen zorgen voor de kwaliteitsbewaking van de leerbedrijven en stellen een register op * landelijke organen hebben ook een taak als exameninstelling (zie externe legitimering) * diplomering door instellingen met vermelding van relevante landelijke orgaan * opnemen regeling bescherming deelnemer bij BPV-problemen

Hoofdonderwerp	Omschrijving wijzigingen
VE-wijzigingen	* schrappen van algemene maatregel van bestuur inzake taakverdeling: taakverdeling wordt, op basis van bovenstaande, in de wet geregeld * schrappen WGR-verplichting * schrappen landelijk beleidskader en gemeentelijk overzicht * vervangen 50% bestedingsvrijheid door 100% bestedingsverplichting
landelijke organen	* wijzigen bestuursamenstelling (conform huidige wetgeving) * versterken aandacht l.o.'s voor internationale ontwikkelingen in relatie tot de eindtermen * versterken van de rol van l.o.'s bij internationale diplomawaardering
bekostiging	* «fixeren» van de hoogte van de bekostiging gedurende enige tijd * introductie gebruik SoFi-nummer (als student-volgnummer) bij inschrijving
WSF	* in artikel 8.1.5 treffen van voorziening SF en TS in capaciteitsplanning
informatievoorziening	* herordening gericht op terugdringing en handhaafbaarheid van de informatiestroom
invoering	* nadere ordening invoeringspad
ondersteuningsorganisatie	* schrappen van de artikelen 1.6.1 en 1.6.2

In de toelichting op de nota van wijziging is voor alle duidelijkheid zoveel mogelijk verwezen naar de relevante passages uit deze nota naar aanleiding van het verslag.

Uit de reacties van de leden van de fracties blijkt dat zij het proces van de totstandkoming van het wetsvoorstel met grote aandacht en precisie hebben gevolgd. De ondergetekenden zijn van mening dat het grote aantal commentaren van tal van instituties en instellingen in hoge mate heeft bijgedragen aan het grote oplossend vermogen van het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt. De intensieve interactie in het voortraject heeft er mede toe geleid, zoals ook de fracties van de PvdA en de VVD hebben opgemerkt, dat het draagvlak voor het merendeel van de voorstellen uit het wetsvoorstel sterk is vergroot.

De ondergetekenden hopen dat deze uitgebreide nota naar aanleiding van het verslag en de daarbij behorende nota van wijziging zal bijdragen aan een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel en – zo mogelijk – aan publikatie van de Wet in het Staatsblad nog voor de zomer. Dat geeft alle betrokkenen tot aan de datum van 1-1-1996 ten minste 6 maanden de tijd om de nodige aanpassingen in gang te zetten.

Hoofdstuk 2. Draagvlak en opportuniteit wetsvoorstel

2.1. Draagvlak

Uit de reacties op het wetsvoorstel blijkt dat de waardering voor het wetsvoorstel en dus het draagvlak voor de WEB groot is. Ook uit de reacties van de fracties uit de Tweede Kamer blijkt dat er op hoofdlijnen overeenstemming bestaat. Het brede politieke draagvlak wordt geconstateerd door bijvoorbeeld de leden van de VVD-fractie en de leden van de fractie van de PvdA. Uit de vele gesprekken en consultaties met organi-

saties en het veld in de afgelopen periode blijkt eenzelfde waardering. De leden van de GPV-fractie merken terecht op dat voor de vele vernieuwingsprocessen die gaande zijn een breed draagvlak geboden is.

De leden van de fracties van de RPF, de SGP en het GPV waren kritischer ten aanzien van dit aspect. Zo stellen de leden van de RPF-fractie dat het tempo van de vernieuwingen wel erg hoog is. De inhoud van de voorstellen is zeer ingrijpend en de tijd voor de instellingen beperkt. En dat terwijl in de meeste betrokken sectoren in het recente verleden al ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden. Hierbij herinneren de leden van de RPF-fractie aan de SVM-operatie, de BVJ 1994 en de herstructurering van het CBO en het VAVO. Het wetsvoorstel dwingt instellingen te fuseren, op straffe van opheffing. Dat daarop door instellingen wordt geanticipeerd moet, zo stellen de leden van de GPV-fractie, niet worden gezien als steun voor de maatregelen.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of er niet teveel haast wordt gemaakt en daarmee de zorgvuldigheid uit het oog wordt verloren. De bewindslieden beroepen zich, bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel, op de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer. De SGP-fractie maakt kenbaar niet tot die meerderheid te behoren: de data behorend bij het wetsvoorstel zijn dan ook geen doel op zich. Kunnen deze termijnen gehaald worden nu er nog zoveel onduidelijk is? De huidige wetgeving kan ook nog worden verlengd.

De leden van de GPV-fractie willen niet betwisten dat de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel breed wordt gedragen, maar zij zijn er niet van overtuigd dat het draagvlak ook voor de uitvoering van het wetsvoorstel bestaat. Veel belangrijke zaken zijn nog niet geregeld, zoals de bekostiging, de taakverdeling tussen landelijke organen en onderwijsinstellingen en de verdere uitwerking van de kwalificatiestructuur. Worden hierdoor geen klippen omzeild die de totstandkoming van de wet zouden kunnen belemmeren? Waarom niet wat meer tijd genomen voor de uitwerking van een aantal zaken? Het feit dat wetten expireren vormt toch geen onoverkomelijk probleem?

De ondergetekenden delen deze sombere analyse niet. Zo zijn voor de door de leden van de fractie van RPF, SGP en GPV genoemde onderwerpen waarop het beleid nog niet «gereed» zou zijn, werkbare en breed gedragen concepten ontwikkeld, of procedure-afspraken gemaakt. Voorts zijn in de periode die ligt tussen de indiening van het wetsvoorstel en de reacties van de partijen in de Tweede Kamer zijn belangrijke resultaten geboekt in de pogingen om het draagvlak voor de WEB verder te verbreden. De zorg die de leden van de RPF en het GPV uitspreken over de vraag of er op dit moment wel voldoende draagvlak is voor de veranderingen in het bestel, wordt dan ook niet gedeeld.

Dat neemt niet weg dat er op enkele terreinen maatregelen worden voorgesteld die zich niet in de unanieme steun kunnen verheugen van alle betrokkenen. Met name de vormgeving van de toekomstige instellingen, de Regionale Opleidingen Centra, kent nadrukkelijk voor- en tegenstanders. Dat daarbij, zoals nader in deze nota uiteengezet zal worden, het vooral de tegenstanders zijn geweest die de publiciteit hebben gezocht, wekt de indruk alsof er sprake is van stilstand. Dat is echter niet het geval. Uit de meest recente rapportage van de Proces-coördinator BVE blijkt dat bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, 1-1-1996, het aantal volwaardige ROC's naar verwachting boven de 20 zal liggen en – dus nog voordat de formele verplichting ingaat – meer dan de helft van de instellingen reeds in een toekomstig verband is ondergebracht. In reactie op de opmerking van de leden van de fractie van het GPV merken ondergetekenden op dat hieruit niet direct een breder draagvlak voor de WEB wordt afgeleid, maar dat wel de conclusie kan worden getrokken dat instellingen steeds beter de mogelijkheden gaan inzien die de WEB hen biedt. Ook ten aanzien van andere, in de WEB opgenomen, vernieuwings-

operaties kan worden geconstateerd dat er nu reeds grote voortgang wordt geboekt.

Een andere belangrijke kwestie waar inmiddels ook nagenoeg volledige overeenstemming over is bereikt is de taakverdeling tussen de landelijke organen en de overheidsinstellingen. In het «Sebastiaan-overleg» is op vrijwel alle punten een akkoord bereikt (zie hoofdstuk 5). De oorspronkelijke gedachte, om deze taakverdeling in een aparte algemene maatregel van bestuur op te nemen kon dan ook verlaten worden, want de taakverdeling vindt zijn grondslag in de WEB zelf. Zo is aan de door velen uitgesproken wens, dat een dergelijk belangrijk onderdeel niet in een aparte algemene maatregel van bestuur zou moeten worden opgenomen, tegemoet gekomen.

De nieuwe bekostigingssystematiek komt aan de orde in hoofdstuk 14 van deze nota. Dat hoofdstuk heeft tot doel tegemoet te komen aan de vraag van veel fracties om meer inzicht in de bekostiging. Voor de opmerking van de leden van de fractie van het GPV over de verdere uitwerking van de kwalificatiestructuur wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van deze nota.

2.2. Tempo van invoering en implementatie

De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV stellen vragen over het tempo van invoering en door hen gevreesde negatieve effecten. Ondergetekenden zijn het ermee eens dat zorgvuldigheid bij implementatie van wetgeving van groot belang is. Om die zorgvuldigheid te garanderen, is een aantal «veiligheidskleppen» ingebouwd. Zo is er ten eerste gekozen voor een gefaseerde invoering. Hierdoor wordt het gevaar ondervangen, dat er teveel veranderingen op hetzelfde tijdstip worden ingevoerd.

Ten tweede is een inventarisatie gemaakt van de vele veranderingsprocessen, en zijn deze veranderingsprocessen op een tijdsbalk geplaatst om goed te kunnen beoordelen of de hierboven genoemde fasering juist gekozen is. Voor een verdere bespreking van deze inventarisatie wordt verwezen naar hoofdstuk 23.

Ten derde is de aard van de regelgeving zodanig dat goed ingespeeld kan worden op tussentijdse veranderingen. De leden van de fractie van de PvdA merken terecht op dat de recente ervaringen rond onder meer de implementatie van de WCBO uitwijzen dat er onverwachte effecten kunnen optreden van nieuwe wetgeving en vragen zich daarom af of hier in het implementatieproces op is ingespeeld en of hier in algemene zin voorzieningen voor zijn getroffen. De ondergetekenden willen hierover graag opmerken dat de WEB veel minder dichtgeregeld is en de ontwikkelingsruimte voor de instellingen daarom zodanig groot is dat snel en adequaat op eventuele problemen in het invoeringstraject kan worden gereageerd.

De suggestie van de leden van de fracties van de SGP en het GPV dat er teveel haast wordt gemaakt terwijl het wetsvoorstel nog verschillende «open einden» zou kennen, wordt dan ook niet gedeeld. Dat er getracht wordt snelheid in het proces te houden heeft te maken met het in zicht komen van de expiratedata van de belangrijkste onderliggende wetten en de noodzaak om thans de vele verschillende actoren in de gelegenheid te stellen om zo snel mogelijk met de invoering van het nieuwe systeem aan te kunnen vangen.

Hoofdstuk 3. Karakter en structuur wetsvoorstel

3.1. De WEB: géén ontwikkelingswet

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat het karakter van de WEB is. Deze leden wijzen erop dat op onderdelen de ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd of regelingen nog in bewerking zijn. Op dit

moment is niet voor alle problemen en ontwikkelingen een concreet antwoord te vinden. Daarbij rijst de vraag in hoeverre voorzieningen zijn getroffen om de verdere voortgang van het proces van vernieuwing zodanig te volgen dat eventuele bijsturing snel en adequaat kan plaatsvinden. De ervaring heeft immers geleerd, dat er onverwachte effecten kunnen optreden bij implementatie van grote nieuwe wetten. De recente ervaring rond de WCBO is daarbij een goede illustratie. De noodzaak van het volgen van de ontwikkelingen wordt nog vergroot doordat er naast de in de wet opgenomen veranderingen nog veel andere processen lopen of in beweging worden gezet, zoals ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenbeleid en de huisvesting.

De ondergetekenden merken hierover op dat de term «ontwikkelingswet» (zoals uitgelegd in de memorie van toelichting) bewust wordt gemeden omdat de term teveel verschillende connotaties heeft. De term «ontwikkelingswet» is verwarrend, omdat daarmee de indruk zou kunnen worden gewekt dat er nog veel van de wet moet worden ontwikkeld of aangevuld. Dat is echter niet het geval: de wet bevat globale (doch complete) kaders voor de totstandkoming van het stelsel. Het interessante – ten opzichte van de huidige situatie – is wel dat deze wetgeving veel meer vrijheidsgraden kent en dus verschillende ontwikkelingen mogelijk maakt. De veronderstelling van de PvdA dat diverse regelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd is niet geheel juist. Weliswaar moeten op onderdelen nog regelingen bij algemene maatregel van bestuur worden getroffen, maar de kaders daarvoor liggen in het wetsvoorstel vast.

3.2. Eén wet voor educatie en beroepsonderwijs

De ondergetekenden zijn verheugd over het feit dat de leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de VVD expliciet hun instemming betuigen met de samenvoeging van het (secundair) beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie in één wettelijk kader. Met de leden van de fractie van de SGP verschillen zij dan ook duidelijk van mening over de wenselijkheid van één wet. In het voortraject van het wetsvoorstel, met name naar aanleiding van de discussie over de Kernpuntennotitie en het concept wetsvoorstel, is deze keuze uitvoerig aan de orde geweest en is, zoals in hoofdstuk 1 van de memorie bij het wetsvoorstel uiteengezet, vastgehouden aan het onderbrengen van het bestel in één wettelijk kader. Een visie die overigens breed wordt gedragen. Vanzelfsprekend is de opname van de beide systemen in één wet, zoals ook gesteld door de leden van de fractie van de VVD, slechts de juridisch/bestuurlijke ondergrond van een proces dat zich in de praktijk nog verder moet ontwikkelen, maar het is een belangrijke en onontbeerlijke stap. De leden van de fractie van de VVD geven te kennen dat naar hun oordeel na vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel, er op korte en middellange termijn geen grote structuurwijzigingen meer dienen plaats te vinden. Met deze wet moet de basis zijn gelegd voor een ontwikkelingskader dat perspectief biedt. De ondergetekenden zijn het van harte eens met deze visie. Het is zeer bemoedigend te zien, en de eerste ondergetekende heeft bij een groot aantal werkbezoeken in de afgelopen maanden de resultaten daarvan van nabij kunnen aanschouwen, welke resultaten er reeds, vaak anticiperend op de WEB, zijn en worden geboekt in het vernieuwingsproces.

Voor de toelichting op het gebruik van de term educatie, die de leden van de fractie van de SGP vragen wordt verwezen naar hoofdstuk 7. Overigens verwachten de ondergetekenden, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP, geen negatief effect van de voorgestelde wijze van regeling op de maatschappelijk positie en herkenbaarheid van het beroepsonderwijs.

De leden van de GPV-fractie constateren dat de regeling zich beroept op

thans in ontwikkeling zijnde vernieuwingsprocessen. Het nu stop zetten van de vormgeving van het juridische kader (in de vorm van een nieuwe wet) zou negatieve gevolgen hebben voor deze processen omdat voor velen binnen en buiten het onderwijsveld het samenvallen van vernieuwingsprocessen en de totstandkoming van nieuwe wetgeving als belangrijk politiek gegeven en belangrijke inspiratiebron worden beschouwd. De leden van de GPV-fractie kunnen zich daarbij wel iets voorstellen, maar zijn van oordeel dat in dat geval een breed draagvlak geboden is. Indien de WEB na aanvaarding als politiek gegeven zal worden beschouwd, vormt dit bovendien een reden te meer zorgvuldigheid te betrachten en duidelijkheid te bieden over de inhoud en de gevolgen ervan. De ondergetekenden zijn reeds op deze naar voren gebrachte aspecten ingegaan.

3.3. Vergroting van de spankracht

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af op welke wijze wordt geprobeerd de spankracht en het enthousiasme van de instellingen te vergroten. Achtergrond voor deze vraag is de terechte constatering dat samenhang tussen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie niet automatisch ontstaat door opname in één wet. Samenhang wordt slechts verkregen door een langdurig en breed gedragen proces van samenwerking. In de in januari 1995 aan de Tweede Kamer toegezonden Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995–1999 wordt een aantal maatregelen opgesomd die juist dit doel voor ogen hebben. Dit in het kader van de verbetering en versterking van de schoolstructuur. Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 23, waarin de implementatiestrategie besproken wordt. Hierin zal ook in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie besproken worden welke taak de Procescoördinator wordt toegedacht.

Hoofdstuk 4. ROC-vorming; regeerakkoord; identiteit instellingen; afwijkingen

4.1. Algemeen

De vorming van regionale opleidingscentra is een belangrijk onderdeel van de WEB. Over de ROC's en de totstandkoming ervan is nu ruim vier jaar gediscussieerd en het onderwerp is aanleiding geweest tot een uitvoerige correspondentie met het onderwijsveld en met de Kamer. Daarbij zijn op z'n minst twee zaken volstrekt helder:

- ten eerste de noodzaak van ROC-vorming; deze wordt breed onderschreven, alleen het verplichte karakter ervan staat bij sommigen nog ter discussie;
- ten tweede de breedte van het ROC; er kan geen misverstand bestaan dat een ROC uit zeven componenten moet worden opgebouwd. Slechts de mate van afwijking die kan worden toegestaan vormt nog een discussiepunt.

Inmiddels is bij de ROC-vorming zelf goede voortgang geboekt. Uit een recente rapportage van de Procescoördinatie BVE kan worden opgemaakt dat op 1 januari 1995 reeds zes complete ROC's waren gevormd en dat nog eens acht incomplete ROC's, waaraan slechts één component ontbreekt, daaraan kunnen worden toegevoegd. Weliswaar laat de genoemde rapportage zien dat er nog veel moet gebeuren; toch worden in alle regio's de contouren van de toekomstige ROC's zichtbaar. Verwacht mag daarom worden dat het aantal ROC's op 1 januari 1996 tot boven de twintig zal zijn gestegen en dat de groei daarna versterkt zal doorzetten. De Kamer zal regelmatig van de voortgang op de hoogte gehouden worden.

Tenslotte kan nog worden vermeld dat op verzoek van de BVE-procescoördinatie thans prof. dr. P.W.C. Akkermans en dr. D. Mentink nader onderzoek doen naar het behoud van de denominatieve identiteit binnen een ROC. Zij onderzoeken de bestuurlijke modaliteiten die binnen het BGI mogelijk zijn. Deze modaliteiten spitsen zich toe op denominatieve eigenheid, de garanties voor behoud daarvan en de onderwijskundige, personele en financiële aspecten die hieraan zijn verbonden. De resultaten van deze studie worden voor 1 april gepubliceerd. De ondergetekenden gaan ervan uit dat het materiaal instellingen zal helpen om praktische oplossingen en modellen te ontwikkelen, waarin de bestuurlijke fusie van instellingen met een verschillende levensbeschouwelijke achtergrond mogelijk is, zodat instellingen in de gelegenheid worden gebracht voor het bestuurlijke model te kiezen met behoud van de levensbeschouwelijke identiteit.

4.2. Regeerakkoord

De CDA-fractie en de GPV-fractie stellen vragen over de passage over ROC's in het regeerakkoord en de interpretatie die de Regering daaraan geeft blijkens de brief van 27 oktober 1994 (Kamerstukken II, 1994–1995, 23 778 nr. 6). Waarom, zo vragen de leden van de GPV-fractie zich af, wordt in de brief van 27 oktober gekozen voor een beperkte interpretatie van het begrip «instellingenfusie» uit het regeerakkoord? De tekst van het akkoord wekte de suggestie dat niet alleen de institutioneel gefuseerde instellingen onder dat begrip vielen, maar ook de bestuurlijk gefuseerde instellingen. Was dat niet het geval dan hoeft het wetsvoorstel volgens de leden van de GPV-fractie niet eerst nog tegen het licht gehouden te worden om tot deze conclusie te komen. Deze leden vragen daarom of het juist is dat de bewuste passage aanvankelijk een bredere betekenis had en zij vragen waarom, als het antwoord op die vraag bevestigend zou zijn, later tot een smallere interpretatie was gekozen. De leden van de CDA-fractie vragen waarom in de brief van 27 oktober 1994 werd vastgehouden aan de oorspronkelijke opzet. Waarom wordt slechts één alternatief voor een institutioneel gefuseerde instelling (IGI) gegeven, namelijk de bestuurlijk gefuseerde instelling (BGI)? Een andere vorm van niet vrijblijvende samenwerking was toch ook mogelijk geweest? Heeft men de consequenties van een verplichting tot bestuurlijke fusie wel beoordeeld op hun grondwettelijke merites, zo vragen de leden van de GPV-fractie? Hoe valt de verplichting tot eenheid op het gebied van onderwijs- en personeelsbeleid te rijmen met de grondwettelijk verankerde benoemingsvrijheid en de vrijheid van inrichting? Gaat de verplichting tot samenwerking binnen een BGI niet zo ver dat er slechts een gradueel verschil is tussen een IGI en een BGI?

Ondergetekenden merken naar aanleiding van deze vragen het volgende op. In de brief van 27 oktober 1994 is gekozen voor de interpretatie van het begrip «fusie van de betrokken instellingen», die gelet op de context waarin dit begrip werd gebruikt naar het oordeel van de eerste ondergetekende de enig mogelijke interpretatie was. De fracties van de partijen die het regeerakkoord hebben opgesteld hebben geen bezwaar gemaakt tegen deze interpretatie, ondergetekenden gaan er derhalve van uit dat zij de juiste is. Er is derhalve geen sprake van dat er een brede interpretatie van het begrip bestond in het regeerakkoord en een smalle in de brief van 27 oktober 1994. Deze brief geeft ook alle argumenten waarom werd vastgehouden aan het oorspronkelijke standpunt dat twee varianten voldoende zijn. Een zogenaamde derde variant die een «niet vrijblijvende vorm van samenwerking» zou inhouden geeft te weinig waarborgen voor de noodzakelijk geachte samenhang in het onderwijs om het maatwerk te kunnen realiseren. Het is ons bekend dat er veel «samenwerkingsverbanden van instellingen» bestaan waar men

voorzitter is van een derde variant. Tot dusverre is echter onduidelijk welke status «niet vrijblijvende afspraken» hebben en wat de rechtskracht is van een aldus overeengekomen arrangement. In de brief van 27 oktober 1994 is een uitvoerige argumentatie gegeven over het maatwerk binnen de BGI en de mate van vrijheid die de partners daarbij hebben in het maken van niet vrijblijvende arrangementen binnen het raamwerk van de BGI. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat er in een ROC ook sprake moet zijn van een optimale benutting van de infrastructuur, de aanwezige menskracht en van de publieke middelen. Het zogenoemde derde model is niet geschikt om de effectiviteit met betrekking tot de inzet van deze drie elementen te bevorderen. Bovendien zijn verplichtingen op het gebied van rapportage en verantwoording naar de overheid binnen de twee modellen (IGI en BGI) goed te realiseren. Bij een eventuele derde variant wordt dit aanzienlijk gecompliceerder. In het vervolg van dit hoofdstuk van deze nota wordt dit onderwerp verder behandeld.

Wat de vragen naar de grondwetsinterpretatie betreft, verwijzen ondergetekenden naar het hieronderstaande antwoord op de vragen van de SGP-fractie.

De leden van de fractie van de SGP concluderen dat de vrijheid van onderwijs als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet in het geding is en dat de regering derhalve meer ruimte moet scheppen voor creatieve samenwerkingsconstructies en inspanningen in het veld om binnen de eigen richting optimaal te clusteren. Deze leden achten zowel vanwege hun afwijzing van de fusiedwang in het algemeen als vanwege de risico's van kaalslag in het levensbeschouwelijk onderwijs een nota van wijziging noodzakelijk.

De door deze leden naar voren gebrachte opvatting delen ondergetekenden niet, zoals ook uit het hiervoor al opgemerkte moge blijken. Dat in het onderhavige geval zo weinig rekening zou worden gehouden met het godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs dat kan worden gesproken van kaalslag, kan niet worden volgehouden, zo menen zij. Het wettelijk regime biedt voldoende onderwijskundige ruimte om de eigen godsdienstige overtuiging en levensbeschouwing tot uitdrukking te brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe de bepalingen inzake de beëindiging van de bekostigingsaanspraak, zoals geformuleerd in artikel 2.1.4 e.v. van de WEB, zich verhouden tot artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet, dat regelt dat slechts eisen van deugdelijkheid bepalend zijn voor de bekostiging. Hoe zijn deze bepalingen te verenigen met de vrijheid van (bestuurs-)inrichting van het bijzonder onderwijs, zo vragen deze leden?

De deugdelijkheidseisen waarover artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet spreekt, leiden ertoe dat ten aanzien van **reeds voor bekostiging in aanmerking genomen** openbare en bijzondere scholen algemene voorschriften zijn gesteld. Het betreft voorschriften die aan de scholen worden gesteld met betrekking tot onder meer onderwijsinhoudelijke aspecten (bij voorbeeld de eindtermen die bereikt moeten worden), waarmee de overheid uitdrukking geeft aan de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Naast deze voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs geldende voorschriften zijn in de wet bepalingen opgenomen die alleen gelden voor het openbaar onderwijs (regels) en bepalingen die alleen gelden voor het bijzonder onderwijs (bekostigingsvoorwaarden).

Naar het oordeel van de ondergetekenden is een bepaling die de wijze waarop beslist wordt omtrent het **voor bekostiging in aanmerking nemen** van een instelling, zoals artikel 2.1.4, eerste lid, van de WEB, niet in strijd met de Grondwet. In deze gedachtengang zou evengoed de

wettelijke regeling van de planprocedure zoals die in diverse wetten voorkomt, in strijd met de Grondwet kunnen worden genoemd. In verband met de zorg van de overheid voor de totstandkoming van een evenwichtig aanbod van de verschillende onderwijssoorten, is in de onderwijswetten voorzien in bepaalde procedures. Artikel 2.1.4 bevat een bijzondere procedure, die naar het oordeel van de ondergetekenden past binnen de constitutionele kaders als geschetst.

Overigens kent de onderwijswetgeving reeds langer de systematiek dat nieuwe instellingen bij wet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Zo is bij voorbeeld door middel van de SVM-wetgeving artikel 64a in de WVO opgenomen, dat bepaalt dat instellingen voor m.b.o. en v.a.v.o. alleen bij wet in aanmerking kunnen komen voor bekostiging. Tijdens de parlementaire behandeling is omtrent deze systematiek de grondwettigheid niet ter discussie gesteld. Integendeel, vanuit de Tweede Kamer werd er zelfs voor gepleit om ook het plan van spreiding en situering – dat de gevolgen van de invoering van de SVM-wetgeving voor het aanbod van m.b.o.-scholen regelde – in wettelijke vorm te gieten (Kamerstukken II 1988/89, 20 646, nr. 7, blz. 72).

Ondergetekenden onderschrijven de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de Grondwet op de aangehaalde punten ten aanzien van het bijzonder onderwijs regels geeft die geëerbiedigd dienen te worden. Dit is naar het oordeel van ondergetekenden in het onderhavige wetsvoorstel gebeurd.

De Grondwet verplicht er echter tevens toe om bij wet de eisen en voorwaarden vast te leggen waaraan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs dient te voldoen. Het voorstel van ondergetekenden om door middel van een wetsvoorstel, om onderwijskwalitatieve redenen, tot een andere opzet van het onderwijs in het EB-veld te komen, past in dit verband in het systeem van de Grondwet en tast de door de leden van het CDA genoemde beginselen niet aan. Het is om deze reden ook niet in strijd met de Grondwet. Wel kan het uiteraard zo zijn dat de voorgestelde regelingen door de leden van de CDA-fractie kennelijk als inperking van bestaande mogelijkheden worden gezien. Dit is echter niet zo zeer een grondwettelijke kwestie als wel een kwestie van afweging van belangen. Mits, zoals hier aan de orde, de voorstellen bij wet worden gedaan, wordt geen beginselen uit de Grondwet geweld aangedaan. Bovengenoemde afweging kan, naar het oordeel van ondergetekenden, zonder grondwettig bezwaar, in het parlement aan de orde komen.

Zie voorts paragraaf 5.2 van deze nota.

4.3. Verplichte karakter ROC-vorming

De leden van de fractie van D66 bepleiten ROC-vorming door samenwerking van verschillende onderwijstypen. Deze samenwerking zou van onderop tot stand moeten komen. Welke ruimte hebben de scholen om dit te doen en daarbij zelf hun samenwerkingsvorm te kiezen?

De ondergetekenden delen het standpunt van de D66-fractie dat de vorming van ROC's van onderop dient plaats te vinden. Dat wordt ook ten sterkste bepleit. Mede op grond van dit argument is destijds de periode waarbinnen ROC-vorming diende plaats te vinden, verlengd tot 1 januari 1998. De overheid geeft slechts de kaders voor de elementen samenstelling, tijd en ruimte waarbinnen het proces zich moet afspelen. Het is aan de instellingen zelf hieraan invulling te geven. Voor de mate van autonomie en ruimte die de instellingen daarbij hebben, wordt verwezen naar het antwoord op de vragen over bestuurlijke en denominatieve aspecten in paragraaf 4.5 van dit hoofdstuk.

De CDA-fractie oordeelt ROC-vorming slechts op vrijwillige basis aanvaardbaar, ook na 1 januari 1998. Eenzelfde standpunt huldigen de fracties van RPF, SGP en GPV. Voorgesteld wordt te komen tot een regeling van een minimumconstructie van niet-vrijblijvende afspraken tussen samenwerkende instellingen op basis van arrangementen.

Zoals reeds in eerdere antwoorden op vragen van een aantal van deze fracties in paragraaf 4.2 is gesteld, zijn de ondergetekenden van mening dat door de introductie van de bestuurlijke variant een grote mate van vrijheid in het proces van ROC-vorming is geïntroduceerd. Zij verwijzen ook naar het antwoord in paragraaf 4.5 op vragen van onder meer de fractie van het CDA.

De ondergetekenden zijn voorts van mening dat een bestuurlijk gefuseerde instelling ook voor de zo genaamde kleine richtingen, te weten het reformatorische en gereformeerde m.b.o. en vormingswerk, ruimte biedt voor het handhaven van de eigen identiteit. Dat bij handhaving van de breedte-eis voor de ROC-vorming de «kleine richtingen» per definitie zouden moeten verdwijnen, spreken de ondergetekenden dan ook met klem tegen. Het waarborgen van het bestaansrecht van deze instellingen zoals door de SGP-fractie gevraagd, achten ondergetekenden om die reden niet opportuun. De resultaten van het onderzoek van Akkermans en Mentink moeten hier worden afgewacht. Ook voor dit onderwerp wordt voorts verwezen naar het antwoord op de vragen in paragraaf 4.5 van dit hoofdstuk over bestuurlijke en denominatieve aspecten.

4.4. Breedte-eis

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de wettekst en de memorie van toelichting over de positie van de vakscholen en van het BBO niet synchroon lopen. Zij vragen de wettekst op deze punten aan te passen aan het gestelde in de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie vinden de hoofdregel dat er in het EB-veld vanaf 1 januari 1998 alleen ROC's zullen bestaan met de breedtevereisten te strak. ROC's zullen ruimte moeten krijgen om naar die vereisten toe te groeien. Dat de uitzonderingen bij ROC-vorming zullen zich naar hun mening zich niet mogen beperken tot vakscholen en enkele in de wet met name genoemde opleidingen. Zij vragen, meer ruimte voor ROC-vorming te bieden.

Ook de fractie van de SGP heeft vragen over de breedte-eis van het ROC in relatie tot het BBO en vraagt waarom het BBO zo'n belangrijke rol toebedeelt krijgt.

De ondergetekenden zijn met de PvdA-fractie van mening dat de wettekst en de memorie van toelichting op de genoemde punten beter op elkaar dienen aan te sluiten. Op deze onderdelen is de tekst van het wetsvoorstel bij de hierbijgaande nota van wijziging aangepast.

Over de uitzonderingen bij de ROC-vorming merken de ondergetekenden het volgende op.

De algemene lijn is dat een ROC slechts kan ontstaan door samenvoeging van zeven componenten (drie sectoren MBO, BBO, VAVO, BE en VW). In het wetsvoorstel is aangegeven dat één van deze componenten, te weten één sector in het MBO, het VAVO of BE mag ontbreken als deze component in de regio (het RBA-gebied) niet of niet meer voorhanden is. Ook het VW mag ontbreken onder dezelfde voorwaarde en in dat geval mag het zelfs de tweede component zijn die ontbreekt (met één sector MBO, VAVO of BE).

De voorliggende wettekst sluit ROC-vorming zonder dat een school voor BBO aanwezig is in alle gevallen uit. Het argument daarvoor is steeds geweest, dat door het vormen van een ROC waar nu geen BBO is, automatisch de mogelijkheid ontstaat om wel BBO te gaan geven. Dat zou kunnen leiden tot kapitaalvernietiging en versnippering van infrastructuur – het BBO is met relatief dure apparatuur op een beperkt aantal plaatsen gevestigd – en tot wachtgeldclaims: werkloze leerkrachten in de ene school en nieuwe aanstellingen in de andere. Bij deze argumentatie kunnen vraagtekens worden geplaatst. Immers, de gegeven argumenten gelden evenzeer in het geval van een ontbrekende MBO-sector of in het geval van een feitelijk ontbrekende afdeling of opleiding MBO en/of BBO binnen de wel aanwezige MBO/BBO-componenten. Ondergetekenden willen daarom tegemoetkomen aan de bezwaren, door naar analogie van de eerder genoemde uitzonderingsbepalingen op beperkte schaal ROC-vorming toe te staan ook als er geen school voor BBO aanwezig is.

Het gaat daarbij om de volgende uitzonderingen:

1. Als in het desbetreffende RBA-gebied in het geheel geen school voor BBO aanwezig is. In dat geval zou geen enkele ROC in die regio gevormd kunnen worden;
2. Door niet alleen scholen voor BBO als volwaardige component in de ROC-vorming te erkennen, maar ook opleidingen voor BBO (bedoeld in artikel F.8 van de WCBO);
3. In die gevallen dat een tweede ROC in de regio gevormd zou kunnen worden, maar alleen de BBO-component ontbreekt (of zowel BBO als VW).

De bovengenoemde uitzonderingen worden naar analogie van artikel 12.3.1, vierde en vijfde lid toegepast en wel uitsluitend in 1998.

In de nota van wijziging is een wijziging van het wetsvoorstel op dit punt opgenomen.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de regering in het kader van de breedte van een ROC zo'n belangrijke rol toekent aan het beroepsbegeleidend onderwijs. Zij plaatsen die vraag tegen de achtergrond van het steeds meer naar elkaar toe groeien van het MBO en het leerlingwezen. Zij constateren dat de brief van 10 november 1993 oplossingen had aangereikt voor het ontbreken van BBO, die niet meer in het wetsvoorstel zijn terug te vinden (maar wel in de memorie van toelichting). Waarom is dat het geval, zo vragen deze leden?

In het antwoord op de eerdere vraag van de PvdA-fractie en de CDA-fractie is reeds grotendeels op de vragen van de SGP-fractie ingegaan. Ten aanzien van de betreffende passage in de brief van 10 november 1993 kan worden opgemerkt, dat de reeds eerder geconstateerde strijdigheid van de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierop betrekking had. De tekst van de memorie van toelichting is op dit punt namelijk ontleend aan de genoemde brief. Inmiddels zijn de geconstateerde bezwaren ondervangen in de nota van wijziging.

De VVD-fractie vraagt wat er wordt gedaan met de instellingen die niet kunnen voldoen aan de breedte-eis. Ondergetekenden zijn van mening dat, gelet op de ruimte die een BGI biedt, het voor alle instellingen mogelijk is te participeren in een ROC, de in de wet genoemde uitzonderingen daargelaten. Dreigen desondanks nog instellingen buiten het ROC-proces te blijven, dan zal de BVE-procescoördinatie worden gevraagd te bemiddelen bij het zoeken naar een oplossing. De ondergetekenden gaan er daarbij vanuit dat in alle gevallen een oplossing mogelijk is. Wordt van de geboden oplossing(en) evenwel geen gebruik gemaakt,

dan worden deze instellingen, met ingang van 1 augustus 1998, niet langer voor bekostiging in aanmerking gebracht.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe en door wie wordt bepaald dat bezwaren tegen deelneming in een ROC of het juist daarin niet mogen deelnemen al dan niet gegrond zijn.

Het is uiteindelijk de minister die dat bepaalt. Deze is echter strak gebonden aan de criteria in artikel 12.3.5 van het wetsvoorstel. In de praktijk zullen de wettelijke criteria de doorslag geven.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe artikel 12.3.1, vijfde lid, onder a, te rijmen valt met het vierde lid van dat artikel. In het vijfde lid is onder a sprake van het ontbreken van één component, terwijl in het vierde lid in bepaalde gevallen sprake kan zijn van het ontbreken van twee componenten.

Ondergetekenden zijn tot de conclusie gekomen dat onderdeel a van het vijfde lid onjuist was geformuleerd in het licht van het vierde lid. In de nota van wijziging wordt dit rechtgezet.

4.5. Bestuurlijke en denominatieve aspecten

Veel vragen zijn gesteld over de verzekering van de identiteit van de instellingen in een ROC in een samenwerkingsverband. De fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, SGP en GPV belichten tal van aspecten. Welke ruimte krijgen de scholen om het samenwerkingsproces tot stand te brengen en om hun eigen samenwerkingsvorm te kiezen? Welke mogelijkheden biedt het ROC in een samenwerkingsverband (besturen-fusie)? Vormt het feit dat er bij een ROC in een samenwerkingsverband sprake moet zijn van één bevoegd gezag geen belemmering voor organisatorische vrijheid en het handhaven van de identiteit van de afzonderlijke instellingen binnen dat ROC? Hoe kan deze identiteit gehandhaafd blijven als er daarnaast nog een verplichting tot het voeren van één personeelsbeleid, één financieel beleid en één onderwijs- en examenbeleid bestaat? Is er wel voldoende oog voor het contact tussen docenten en bevoegd gezag, tussen docenten en leerlingen en tussen bevoegd gezag en ouders?

Ondergetekenden hebben begrip voor de zorgen die een aantal fracties uiten over het behoud van de eigen identiteit. Zij delen de gedachte dat de identiteit onder druk zou komen te staan door het voorgestelde beleid evenwel niet. Onderstaand zal daarop nader worden ingegaan.

Het ROC in een samenwerkingsverband (BGI) vormt bij uitstek het medium om de grenzen van de organisatorische mogelijkheden te verkennen en om tot de verbeeldingskracht sprekende oplossingen te bedenken en te toetsen, zonder daarbij de realiteit uit het oog te verliezen. Het maatwerk-concept vraagt om kleinschalige arrangementen met leerlingen, die alleen tot stand kunnen komen in een intern gedifferentieerde organisatie van enige omvang. ROC-vorming is daardoor niet in de eerste plaats een proces van schaalvergroting – meer van hetzelfde –, maar van schaalverbreding – meer van verschillende dingen –. Dat laat natuurlijk onverlet dat een ROC in vrijwel alle gevallen, naar de huidige maatstaven, een grote instelling zal zijn.

De eis dat een BGI één bevoegd gezag heeft, houdt in dat daarmee één aanspreekpunt voor de overheid en de samenleving wordt gecreëerd. Het BGI zal echter zijn interne organisatie zo kunnen kiezen dat voor de deelnemer, de ouders, de leerkrachten en de inhoud van het onderwijs er wel relevante verschillen zijn tussen de onderscheiden onderdelen binnen

het BGI. Zo zouden per onderdeel deelbesturen of bestuurscommissies met gemandateerde bevoegdheden kunnen worden ingesteld. Wordt voor die constructie gekozen, dan vervult het «bevoegd gezag» de functie van een holding en vervullen de deelbesturen per onderdeel de functie van werkmaatschappijen. De mandaatconstructie impliceert dat de gemandateerde bevoegdheden bij de deelbesturen worden uitgeoefend. Elk onderdeel kent dan weer zijn eigen mogelijkheden, bijvoorbeeld een eigen deelraad van de medezeggenschapsraad, een eigen onderwijsbeleid, een eigen deelnemerbegeleiding. De samenhang in het onderwijsproces tussen de onderdelen zal natuurlijk gewaarborgd moeten zijn; daarom één samenhangend beleid op het gebied van onderwijs en examens en één beleid voor kwaliteitszorg. Maar bovenal zal toch het maatwerkconcept borg moeten staan voor eenheid en samenhang waar dit nodig is: in de processen naar de deelnemer als deze van het ene onderdeel naar het andere moet overstappen.

Het wettelijke kader biedt daarom voldoende ruimte voor de instellingen om in onderling overleg tot afspraken te komen over de wijze waarop aan de invulling van de identiteit vorm kan worden gegeven. Dit kan geschieden door organisatorische differentiatie: men kan in de statuten het recht op differentiatie per onderdeel naar levensbeschouwing vastleggen. Dit kan in beginsel worden vertaald naar het personeelsbeleid, op het onderdeel van inschrijving en op de manier waarop de instelling naar buiten treedt. In het bijzonder een BGI heeft daarvoor de mogelijkheden.

Vanzelfsprekend zullen de BGI's zelf de vorm moeten kiezen voor hun organisatie. In de reeds eerder aangehaalde brief van 27 oktober 1994 is dit aspect uitgebreid aan de orde geweest. Het onderzoek van Akkermans en Mentink zal de modaliteiten die binnen een BGI mogelijk zijn, in kaart brengen.

De ondergetekenden wijzen erop dat een ROC niet per definitie in één gebouw is gehuisvest. Veelal vindt gespreide vestiging plaats, waardoor het kleinschalige karakter gehandhaafd blijft. Hoewel ondergetekenden erkennen dat de onderlinge contacten op een grote instelling minder spontaan tot stand komen dan in een kleine instelling, wijzen zij erop dat het contact tussen bestuur, ouders en deelnemers in een grote instelling niet per definitie slechter hoeft te zijn dan in een kleine instelling. Wel vraagt dit aspect bij een grote instelling extra aandacht van het management. Voor een goed contact gaat het vooral om de relatie tussen deelnemers, docenten en instellingsbestuur; het bevoegd gezag staat immers op enige afstand. Ook op dit aspect is in de brief van 27 oktober 1995 gewezen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de omschrijving van het begrip «gegronde bezwaren» tegen fusie, naar de criteria waaraan de bezwaren moeten voldoen en via welke procedure instellingen hun bezwaren kenbaar kunnen maken.

Het is uiteindelijk de minister die bepaalt wat onder «gegronde bezwaren» wordt verstaan. Deze is echter strak gebonden aan de criteria in artikel 12.3.5 van het wetsvoorstel. In de praktijk zullen de wettelijke criteria dan ook de doorslag geven. De gegronde bezwaren tegen fusie kunnen derhalve aan de minister kenbaar worden gemaakt.

De RPF-fractie stelt zich op het standpunt dat het geven van ruimte voor de integratie van levensbeschouwelijke achtergrond van deelnemer en docent in het onderwijs een voorwaarde is voor het leveren van maatwerk. Als voorbeeld wijzen zij op het beroepsonderwijs in de sector van de gezondheidszorg waar de levensbeschouwelijke achtergrond van groot belang is. De RPF-fractie is daarbij van oordeel dat de dwang tot veralgemenisering van educatie en beroepsonderwijs in veel gevallen kan

botsen met de wens om jongeren en volwassenen zodanig op te leiden dat ze volwaardig kunnen functioneren in een pluriforme samenleving. Huns inziens is de gedwongen ROC-vorming een miskennen van het pluriforme karakter van onze samenleving. Ook de SGP-fractie is bevreesd dat de pluriformiteit aan voorzieningen in de zin van levensbeschouwelijk en pedagogische verscheidenheid door ROC-vorming zwaar zal worden aangetast.

In zijn algemeenheid stellen de ondergetekenden dat het leveren van maatwerk meer is dan het aanleren van technische vaardigheden. Persoonlijke vorming, inzet, motivatie en levensbeschouwelijke aspecten spelen in de opleiding uiteraard een belangrijke rol. Het initieel onderwijs in het bijzonder heeft naast het aanleren van kennis en vaardigheden een algemeen vormend karakter, waarbinnen alle ruimte dient te zijn voor het levensbeschouwelijke aspect. Tot zover delen zij de opvatting van de RPF-fractie. In tegenstelling tot wat de RPF-fractie concludeert, zijn de ondergetekenden echter van mening dat ROC-vorming het pluriforme karakter van onze samenleving juist tot zijn recht laat komen. Immers, het staat iedere instelling vrij om invulling te geven aan de levensbeschouwelijke overtuiging(en). Hiermee zijn deze instellingen niet meer, maar ook niet minder dan een afspiegeling van de pluriforme samenleving. In het verlengde hiervan zijn de ondergetekenden van mening dat de door de SGP-fractie geuite vrees voor de aantasting van de pluriformiteit aan voorzieningen niet terecht is.

De leden van de CDA-fractie constateren dat categoriale instellingen per 1 augustus 1998 geen bekostiging meer krijgen. Zij vragen zich af of deze maatregel onder alle omstandigheden billijk is. Er kunnen zich namelijk omstandigheden voordoen waarbij het aanbieden van beroepsonderwijs in een bepaalde regio vanuit een bepaalde denominatie alleen op die manier kan geschieden. Gevraagd wordt of de ondergetekenden bereid zijn dit toe te staan en of de wet die mogelijkheid biedt.

De ondergetekenden zijn van mening dat de verscheidenheid in vormgeving van een ROC en de gegeven tijd om tot een ROC te komen, voor elke instelling voldoende mogelijkheden biedt om in een ROC te participeren. Derhalve zal een uitzondering op de hier gevraagde gronden niet worden toegestaan. Ook zal de wet op grond van deze overwegingen geen mogelijkheid tot uitzondering bieden.

De leden van de GPV-fractie zijn er niet van overtuigd dat het ROC op zich een absolute voorwaarde is voor het realiseren van de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel, in die zin dat maatwerk niet mogelijk zou kunnen zijn zonder ROC-vorming.

Ondergetekenden hebben in eerdere antwoorden in dit hoofdstuk en in het bijzonder in het eerste antwoord in dit onderdeel over de bestuurlijke en denominatieve aspecten aandacht besteed aan de relatie tussen maatwerk en de breedte van een ROC. Zij zijn er met de leden van de GPV-fractie van overtuigd dat smalle instellingen ook kwaliteit kunnen leveren, maar dat is niet het maatwerk dat hen voor ogen staat bij de ROC-vorming.

4.6. Financiële samenwerking

De leden van de D66-fractie vragen naar de systematiek van het financieel beheer van een ROC. Zij willen graag weten of het hierbij gaat om een gezamenlijk gironummer per ROC waarop door OCenW een bedrag wordt gestort dat duidelijk is gespecificeerd voor de aan dat desbetreffende ROC deelnemende instellingen, of dat het financieel beheer van de instellingen vergaande financiële samenwerking vergt. Ook

vragen zij naar de gevolgen van de bestuursaanstelling bijvoorbeeld bij het uitbetalen van de salarissen. Worden deze centraal uitbetaald of door de afzonderlijke onderdelen?

Ondergetekenden gaan uit van samenwerking op het gebied van het financieel beheer. Het bestuur van het ROC bepaalt zelf hoe de middelen over de instellingen in een ROC worden verdeeld. Dit geeft een maximale ruimte voor het voeren van een eigen beleid, het leggen van eigen accenten en de mogelijkheid zich op specifieke zaken te profileren. De bekostigingsstroom van de overheid naar de instelling is voor het beroepsonderwijs gebaseerd op objectieve criteria (bijvoorbeeld ratio's) die weer gekoppeld zijn aan de verschillende soorten opleidingen. Het bevoegd gezag neemt de besluiten over de allocatie van deze middelen over de verschillende onderdelen en is daarbij niet gehouden aan de berekeningsgrondslagen die de overheid hanteert. Het is daarbij aan te bevelen dat de instellingen die tezamen het ROC vormen, de uitgangspunten voor deze financiële samenwerking vastleggen in een document, bijvoorbeeld in de statuten, zodat later bij de toedeling van middelen hierover geen misverstanden kunnen bestaan.

Wat de educatie betreft is het de gemeente die middelen verstrekt door middel van een contract met het bevoegd gezag en daarvoor als tegenprestatie de realisering van bepaalde opleidingsactiviteiten verlangt. Ook hier is het bevoegd gezag vrij in de inzet van die middelen, mits het de verlangde tegenprestatie levert.

Voorts kan er op worden gewezen dat een ROC (IGI zowel als BGI) een interne arbeidsmarkt heeft. Het is zeer gewenst deze zo goed mogelijk te laten werken.

Voor het uitbetalen van salarissen is het bevoegd gezag verantwoordelijk.

Door verschillende fracties wordt benadrukt dat, indien het bedrijfsleven bereid is gelden ter beschikking te stellen voor specifieke investeringen, vast dient te staan dat de verstrekte gelden aan dat doel besteed worden en niet in de «algemene middelen» van de school verdwijnen.

De ondergetekenden zijn het met de vragenstellers eens dat een financiële bijdrage van het bedrijfsleven, bedoeld voor een specifieke opleiding of voorziening, terecht moet komen bij het doel waarvoor zij is gegeven. Daarbij kan er van worden uitgegaan dat over de aanwending van die middelen afspraken zullen worden gemaakt tussen het ROC-bestuur en het bedrijf dat of de instelling die de bijdrage verstrekt. De vraag die daarbij onder ogen moet worden gezien is, of dit in de wet moet worden geregeld. Men zou kunnen overwegen om in de wet te bepalen dat een dergelijke afspraak schriftelijk moet worden vastgelegd en dat het bevoegd gezag in de jaarrekening over de besteding van de bijdrage verantwoording moet afleggen ten genoegen van de verstrekker van de bijdrage. Een bezwaar van een dergelijke bepaling is evenwel dat deze voor het ROC geen afdwingbare verplichtingen creëert of het bedrijf dat dan wel de instelling die de bijdrage verstrekt geen waarborgen verleent, die niet even goed door middel van het sluiten van een overeenkomst krachtens burgerlijk recht verkregen kunnen worden. Een dergelijke overeenkomst schept waarschijnlijk zelfs meer waarborgen voor de verstrekker en biedt een sluitender stelsel van afdwingbare verplichtingen voor het ROC.

In het middelbaar beroepsonderwijs, maar ook in het hoger onderwijs, komt het voor dat externe geldgevers zeer gericht geld geven voor specifieke faciliteiten. Dat levert in de praktijk weinig problemen op, omdat dergelijke bijdragen meestal in de vorm van een contract tussen partijen zijn vastgelegd. De ondergetekenden gaan ervan uit dat ook de ROC's in de toekomst die kant op zullen gaan. Een regeling in de wet is daarvoor derhalve nodig noch gewenst.

4.7. Vakscholen

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD laten zich kritisch uit over de ruime afwijkingsgrond die in het wetsvoorstel is geschapen voor de zo genaamde vakscholen. Bij de VVD-fractie bestaat onduidelijkheid over de wettelijke uitzonderingsbepaling voor grafische opleidingen en horeca-lycea. In dit verband wijst de VVD-fractie erop dat er horeca-opleidingen zijn opgenomen in een MBO-college. De fracties van D66, VVD en CDA vragen naar de definitie van een vakschool met daaraan gekoppeld de vraag of ook instellingen die in hun vorm sterk lijken op een vakschool, een beroep kunnen doen op deze uitzonderingsregel.

De kritische bemerkingen over de positie van de vakscholen en de constatering dat een aantal van deze vakscholen (in de oorspronkelijke regeling vallend buiten de ROC-verplichting) thans constructief participeren in de ROC-onderhandelingen in verschillende regio's, hebben ertoe geleid dat de positie van de vakscholen is heroverwogen.

Daarbij zijn twee hoofdconclusies getrokken.

1. De bepaling in het tweede lid van artikel 12.3.5 van het wetsvoorstel komt te vervallen. Dit leidt ertoe dat instellingen niet langer automatisch worden uitgezonderd van het ROC-vormingsproces. Uitzonderingen zijn echter nog wel mogelijk. Er kunnen zich namelijk situaties voordoen waarin het niet participeren van een bepaalde vakschool in een ROC gerechtvaardigd is. Bij de beoordeling van een uitzonderingssituatie kan aan de hand van een algemene set van criteria de plausibiliteit van de uitzondering worden beoordeeld;

2. De bepaling waarin de criteria zijn opgenomen (het eerste lid van artikel 12.3.5) is opnieuw bezien en, indachtig de vragen omtrent de definitie van de vakschool die voor een uitzonderingspositie in aanmerking kan komen, zijn herziene criteria gedefinieerd. Daarbij waren de suggesties van de leden van de fractie van de VVD zeer nuttig. Tevens is gebruik gemaakt van de criteria zoals geformuleerd in de notitie «SVM-afdelingsstructuur nader bezien», kamerstukken II 1987/88, 19 790, nr. 29. Daarbij gaat het om de volgende, wettelijk verankerde criteria, die in de hierbij gevoegde nota van wijziging zijn opgenomen:

- a. Een vakschool heeft een relatief smal onderwijsaanbod met een beperkt aantal opleidingen in het algemeen behorend tot één afdeling, in uitzonderlijke situaties tot twee afdelingen;
- b. Het onderwijsaanbod heeft een bovenregionale betekenis zowel voor de instroom van leerlingen als de uitstroom naar de arbeidsmarkt;
- c. Er is slechts een beperkt aantal vakscholen van dezelfde soort (ten hoogste vijf);
- d. Het landelijk georganiseerde bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) van de desbetreffende bedrijfstak vormt tenminste de helft van het bestuur;
- e. Een substantieel deel van de exploitatiekosten van de school worden gedragen door het bedrijfsleven.

Aanvragen van instellingen die menen op grond van hun status als vakschool in aanmerking te kunnen komen voor een uitzonderingspositie, zullen aan deze criteria worden getoetst.

Met het oog op de toepassing van de uitzonderingsregeling voor vakscholen, vragen de leden van de fractie van de VVD en van het CDA naar de mening van ondergetekenden over twee specifieke praktijkvoorbeelden.

Met de VVD-fractie zijn de ondergetekenden, zoals hierboven reeds is aangegeven, van mening dat een categorische wettelijke uitzonderingsbepaling voor horeca-lycea en grafische lycea haar doel voorbij schiet.

De CDA-fractie vraagt of het Scheepvaart- en Transport College te Rotterdam in aanmerking kan komen voor het predikaat vakschool.

Gezien de ontwikkeling die deze instelling de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, is dat naar de mening van ondergetekenden niet op voorhand uitgesloten.

De fractie van de PvdA vraagt zich af hoe de eigen identiteit van een vakafdeling of een specifieke afdeling binnen een ROC kan worden gehandhaafd.

De eigenheid van specifieke afdelingen en van vakafdelingen moet en kan worden gehandhaafd. Ondergetekenden zijn van mening dat het binnen de ruimere bevoegdheden van de instellingen goed mogelijk is daar maatregelen voor te treffen, bij voorbeeld in de sfeer van de verdeling van de middelen over de verschillende afdelingen, door het voeren van een specifiek PR-beleid en door het doen participeren van het relevante bedrijfsleven in het bestuur van de gehele instelling of in een speciale bestuurscommissie voor die specifieke- of vakafdeling. Daarnaast zijn de ondergetekenden overtuigd van het belang dat ROC's hechten aan specifieke afdelingen en vakafdelingen om zich daarmee van andere instellingen te onderscheiden. In een open overleg met de vakscholen zal dit punt aan de orde worden gesteld. Bij de totstandkoming van een ROC waarin een vakafdeling participeert, kunnen afspraken – al dan niet schriftelijk vastgelegd – worden gemaakt over de verdeling van de middelen en over de bestuurlijke inbreng van de sociale partners specifiek voor dat onderdeel.

4.8. Relatie met RBA-gebieden

Enkele vragen gaan in op de relatie met de RBA-gebieden. Zo vraagt de PvdA-fractie wat onder het begrip «regio» wordt verstaan en wil de CDA-fractie weten of door de bundeling van de instellingen per RBA-gebied een optimale clustering per denominatie niet in de weg staat. De SGP-fractie vraagt in hoeverre men bij de ROC-vorming binnen de RBA-grenzen moet blijven.

In het wetsvoorstel wordt het RBA-gebied in artikel 12.3.1, vijfde lid, als criterium genoemd bij de toepassing van de in de wet geregelde ontheffingsbepalingen van de breedte-eis bij de invoering van de ROC's. Voor het overige wordt het begrip «regio» of het begrip «RBA-gebied» nergens in de wet in normatieve zin gebruikt. Voor het ROC-vormingsproces als zodanig geldt het RBA-gebied alleen als referentiekader, dus zonder dat hieruit een verdergaande wettelijke verplichting voortvloeit. Er doen zich namelijk tal van situaties voor waarbij bij ROC-vorming de grens met een aanpalend RBA-gebied wordt overschreden. Aan de vorming van ROC's kunnen derhalve altijd instellingen uit verschillende RBA-gebieden deelnemen. Bepalend daarbij is het criterium van het maatwerk.

4.9. Facilitering ROC-proces

De PvdA-fractie vraagt naar de stand van zaken in het proces van ROC-vorming met daaraan gekoppeld de vraag hoe dit proces wordt gefaciliteerd. In het verlengde daarvan vraagt deze fractie wat moet worden verstaan onder de opmerking, dat ROC's vanaf 1 januari 1996 binnen de grenzen van de WEB een versterkte mate van programmeer-vrijheid krijgen.

Per 1 januari 1995 telde ons land twee complete IGI's, zeven incomplete IGI's met één deficiënte sector, vier complete BGI's en één incompleet BGI met één deficiënte sector. Daarnaast zijn er nog de nodige IGI's en BGI's

met twee of meer deficiënte sectoren. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat vrijwel elke EB-instelling in mindere of meerdere mate bij ROC-vorming is betrokken. Een gedetailleerd overzicht van de stand van zaken ROC-vorming per 1 januari 1995 van de hand van de BVE-procescoördinatie is inmiddels beschikbaar.

Bij brief van 17 januari 1995 is de «Beleidsagenda Educatie en Beroeps-onderwijs 1995–1999» vastgesteld. Hierin worden vijf beleidstrajecten omschreven, waaronder «Verbetering en versterking van de schoolstructuur». Dit beleidstraject kent het onderdeel «Vorming van Regionale Opleidingen Centra». Voor de invulling van dit onderdeel is in 1995 een extra bedrag van f 10 miljoen en in 1996 van f 18 miljoen beschikbaar. Hiermee wordt onder meer het landelijk programma dat uitvoering geeft aan het proces van ROC-vorming gefaciliteerd. Op basis van dit programma zal aan ieder initiatief dat voldoet aan één van beide vormen van ROC (institutioneel of bestuurlijk) een eenmalige premie «a fonds perdu» beschikbaar worden gesteld om de meerwaarde-activiteiten snel te kunnen genereren. De resterende middelen zijn bestemd voor de versterking van het management binnen een ROC en voor het oplossen van integratieknelpunten. Deze regelingen komen in de plaats van de «tijdelijke vaste voet in het bekostigingsmodel in verband met organisatie ontwikkeling», waarvan sprake is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op bladzijde 51.

Een tweede onderdeel van het vijfde beleidstraject vormt het landelijk programma dat invulling geeft aan de introductie van nieuwe bedrijfsvoering in een ROC. Hiervoor is een extra bedrag beschikbaar van f 5 miljoen in 1995 en f 8,5 miljoen in 1996.

Voorts vormen de werkzaamheden van de procescoördinatie BVE een onderdeel van de facilitering van het ROC-vormingsproces.

Een nadere uitwerking van de begroting vindt in de maanden maart en april 1995 plaats.

De passage in de memorie van toelichting dat per 1 januari 1996 de dan gevormde ROC's, binnen de grenzen van de WEB, een versterkte mate van programmeervrijheid krijgen, dient als volgt te worden geïnterpreteerd.

De huidige MBO- en BBO-instellingen hebben reeds een zekere mate van programmeervrijheid. Zij mogen zonder tussenkomst van de minister alle opleidingen verzorgen die behoren tot een afdeling die aan de instelling verbonden is. Eventuele, uit de start van een nieuwe opleiding voortvloeiende investeringskosten zijn voor rekening van de instelling. Het onderwijsaanbod op neveninstellingen mag evenwel niet zonder meer worden uitgebreid. Ook ligt het aantal nevenvestigingen vast. ROC's die op 1 januari 1996 gevormd zijn, mogen alle opleidingen uit de kwalificatiestructuur zoals die op dat moment bestaat verzorgen, op alle locaties van het ROC. Zij mogen vanaf die datum ook nieuwe locaties inrichten. Investeringskosten zijn voor rekening van het ROC. De categoriale instellingen mogen vanaf 1 januari 1996 slechts het onderwijs verzorgen dat rechtstreeks voortvloeit uit de opleidingen die zij voor 1 januari 1996 verzorgden. Zij verliezen daarmee hun programmeervrijheid. Op nevenvestigingen blijft het onderwijsaanbod vanzelfsprekend bevroren en ook mag het aantal nevenvestigingen niet worden uitgebreid.

Aangezien op 1 januari 1996 nog geen eindtermen in het kader van de nieuwe kwalificatiestructuur van de WEB zijn vastgesteld, het centraal register beroepsopleidingen nog niet bestaat en de Adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt dan ook nog niet is ingesteld, kan de programmeervrijheid nog niet volgens alle in de WEB voorziene procedures worden geoperationaliseerd. Daartegen hoeft geen bezwaar te zijn. Gelet op de termijnen in de artikelen 12.3.12, 12.3.13 en 12.3.14 zal de volledige programmeervrijheid binnen de wettelijke procedures van dan gevormde ROC's voor het eerst gestalte krijgen in het schooljaar 1997–1998. Deze programmeervrijheid impliceert, dat alle opleidingen die

vallen binnen de kwalificatiestructuur in beginsel door deze ROC's mogen worden verzorgd, volgens de in de WEB vastgelegde procedures.

De fractie van D66 dringt er bij de ondergetekenden op aan, aandacht te besteden aan het probleem dat de financieel sterke scholen grote bezwaren hebben tegen samenwerking met financieel zwakke scholen. Gevraagd wordt voor deze problematiek met oplossingen te komen.

De ondergetekenden kennen het probleem. Het zal duidelijk zijn dat de overheid een dergelijke problematiek niet op voorhand en in alle gevallen zal kunnen oplossen. De instellingen die het betreft zullen er in de eerste plaats zelf iets aan kunnen doen door ervoor te zorgen dat zij een goed inzicht in elkaars financiële positie krijgen. Een financieel audit kan daarbij uitkomst bieden. Vervolgens is het aan het bestuur van het ROC om in onderling overleg met de instellingen te bezien op welke wijze de nog resterende financiële problematiek kan worden opgelost. Daarbij zou onderling kunnen worden afgesproken om tijdelijk contractueel zodanige financiële afspraken tussen de instellingen te maken, dat gefaseerd naar een oplossing wordt toegewerkt. De wet laat geheel vrij welke onderlinge verrekening tussen instellingen wordt overeengekomen. Daarbij is niet bij voorbaat uitgesloten dat elk van de onderdelen zelf aansprakelijk blijft voor schulden uit het verleden. Een dergelijke oplossing is vergelijkbaar met een beperkte gemeenschap van vruchten en inkomsten uit het huwelijksvermogensrecht. Om voor de hand liggende redenen dient een dergelijke constructie met enige terughoudendheid te worden toegepast. Ondergetekenden zijn in beginsel bereid om in uitzonderingsgevallen en als alle andere middelen hebben gefaald, te onderzoeken op welke wijze de ergste probleemgevallen kunnen worden opgelost.

4.10. Verwijzingen

De PvdA-fractie vraagt naar de bevestiging van haar mening dat voor het toekomstige bestel een van de concrete voorwaarden zal zijn, een gewaarborgde toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme jongeren.

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 6.1.

De leden van de VVD vragen om een nadere uiteenzetting over het implementatieproces van het wetgevingstraject. Hiermee wordt beoogd meer inzicht te verkrijgen in de relatie tussen ROC-vorming en het wetgevingstraject. Ook het inzicht in de verhouding tussen de invoering van de ROC-vorming en de instrumentatie van ROC's kan vergroot worden.

Deze vraag is beantwoord in paragraaf 23.2.

De leden van de CDA-fractie waarderen de inspanning van de bewindslieden om de vele commentaren die het concept-wetsvoorstel opleverde te verwerken in het definitieve wetsvoorstel. Dit betreft onder andere de vorming van de ROC's wat betreft het schrappen van de minimum omvangsnorm van 5000 deelnemers voor de ROC's. Het bevreemdt de hier aan het woord zijnde leden in hoge mate dat die lijn niet is doorgetrokken bij de AOC's. Zij zien geen aanleiding om bij AOC's een minimum omvangsnorm te hanteren terwijl dat bij de ROC's niet het geval is. Genoemde leden vragen de bewindslieden deze norm uit de wet te halen.

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 5. Landelijke organen; bestuur; positie en taken

5.1. Taakverdeling landelijke organen—onderwijsinstellingen (Sebastiaan 2)

Inleiding

Nagenoeg alle fracties besteden uitvoerig aandacht aan de kwestie van de taakverdeling tussen de landelijke organen en onderwijsinstellingen.

De leden van de PvdA-fractie zagen veel in het oorspronkelijke voorstel van de ondertekenaars om de landelijke organen te ontwikkelen tot expertisecentra. Dat heeft niet de instemming gekregen van de werkgevers en een deel van de vakbeweging. Desalniettemin achten deze leden het van groot belang dat de positie van de instellingen, ook waar het de begeleiding van de jongeren in de praktijk betreft, helder en duidelijk in de wet vastligt. Vooral ook om de eventuele kloof tussen school en bedrijf te dichten is het noodzakelijk dat de school verantwoordelijk is voor het opleidingsproces in directe zin. Goede afspraken zijn nodig met de begeleiders in het bedrijf. Omdat er blijkbaar nog sprake is van een groeiproces is één en ander nog niet vastgelegd in de wet. De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat dat wel gebeurt. Maar ook al komt er een wettelijke regeling, dan nog kunnen zij zich voorstellen dat er een variatie in de praktijk tot stand komt, mits alle betrokken partijen daar bewust voor kiezen. De verschuivingen die met de herziene taakverdeling beoogd zijn, hebben consequenties voor de landelijke organen en de scholen. Of daar in de richting van de scholen ook in financiële zin wat aan gedaan wordt, is (nog) niet duidelijk. Mochten alle betrokkenen tot de conclusie komen dat het bestaande systeem goed functioneert, dan zien deze leden geen reden daar in alle gevallen een eind aan te maken.

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat er een beginselakkoord is ontstaan tussen COLO en het BVE-Samenwerkingsverband over de toekomstige taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Terecht hadden de bewindslieden dit onderdeel naar een algemene maatregel van bestuur verschoven aangezien de betrokken partijen zeer verdeeld waren over de verantwoordelijkheidsverdeling, zo merken deze leden op. Overleg daarover was noodzakelijk. Nu het beginselakkoord er is, geven de leden van de CDA-fractie er de voorkeur aan om de hoofdlijnen van de verantwoordelijkheidsverdeling alsnog in de wet op te nemen. De verdere uitvoering kan dan in een algemene maatregel van bestuur geregeld worden. Zij onderschrijven de gedachte dat de school de verantwoordelijkheid draagt voor het primaire opleidingsproces en dat landelijke organen de taak vervullen om de kwaliteit van de praktijkplaats te bewaken. De vraag is welke onderlinge financiële verschuivingen plaats zullen vinden per landelijk orgaan en instellingen per sector. Kunnen de bewindslieden die helderheid verschaffen per landelijk orgaan? Welk overleg tussen partijen en minister vindt plaats? Wat is de inhoud en het resultaat van de werkgroep Sebastiaan 1 en 2? Welke invulling is per bedrijfstak mogelijk zonder dat het algemene beginsel omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling wordt aangetast? Heeft de beginsel-overeenkomst tussen partijen betrekking op alle bedrijfstakken inclusief de agrarische sector? Hoe wenselijk is het dat alle bedrijfstakken dezelfde uitgangspunten hanteren bij de verantwoordelijkheidsverdeling? De leden van de CDA-fractie zien graag een heldere uiteenzetting van de bewindslieden over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen landelijke organen en scholen in het beroepsonderwijs. Daarbij dient het uitgangspunt van twee herkenbare leerwegen gehandhaafd te blijven. Tevens dient er meer inzicht verschaft te worden in de financiële vertaling van deze verantwoordelijkheden. Past daar het beginsel bij dat uitgaat van budgettaire neutraliteit tussen onderwijsinstellingen en landelijke

organen? Hoe regelen de bewindslieden dit in de bekostiging? Is een meer leerweg-onafhankelijke bekostiging bij landelijke organen mogelijk? Zijn de bewindslieden bereid de invulling hieromtrent over te laten aan de gemengde werkgroep Sebastiaan 2?

Genoemde leden vragen zich ook af waarom de minister van LNV geen overleg heeft gevoerd met het bedrijfsleven aangaande de verantwoordelijkheidsverdeling zoals de minister van OCenW heeft gedaan. Licht het niet in de rede om bij LNV dezelfde verantwoordelijkheidsverdeling tussen instellingen en landelijke organen voor te stellen als in het overige onderwijs?

Het verheugt de leden van de VVD-fractie dat er onlangs een beginselakkoord is gesloten tussen het LOB en de VBVE betreffende de taakverdeling. Naar de mening van deze leden verdient het aanbeveling een duidelijke taakverdeling tussen de landelijke organen en de instellingen direct in de wet op te nemen. De acht taken (memorie van toelichting, blz. 57) die aan de landelijke organen zijn toebedeeld, worden door hen onderschreven. Zij hechten eraan te benadrukken dat de leerlinggerichte taken naar hun mening aan de instellingen dienen te worden overgelaten. Dat zou kunnen betekenen dat de instellingen bij uitsluiting verantwoordelijk moeten zijn voor de verzorging van de primaire processen. De landelijke organen zouden zich moeten richten op het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur, de kwaliteitsbewaking en de accreditering. De examens bevinden zich op een grensgebied. Waar denkt de regering de bevoegdheid met betrekking tot examens te plaatsen? Aldus kunnen de verantwoordelijkheden van de ROC's volledig tot hun recht komen. In de visie van de leden van de VVD-fractie dienen de landelijke organen dus als expertise-centrum in de eerste plaats ondersteunend te zijn. Voorts zouden zij graag vernemen hoe de stand van zaken is met betrekking tot Sebastiaan II. Deze leden vragen zich af of genoemde taakverdeling ook van toepassing is op het agrarisch onderwijs. Wordt de huidige regeling aangepast aan de nieuwe overeengekomen verdeling van taken?

In het voorafgaande hebben deze leden al opgemerkt een duidelijk onderscheid te zien tussen de leerlinggerichte taken en de ondersteunende taken. Het verwondert hen dat er twee verschillende vormen van beroepsvormingsovereenkomsten worden genoemd in het wetsvoorstel.

In het antwoord op deze vragen herinnert de eerste ondergetekende eraan dat in de periode na ontvangst van het advies van de Raad van State zeer intensief gediscussieerd is over de taakverdeling tussen landelijke organen en onderwijsinstellingen. Deze discussie kon er echter niet toe leiden dat tussen de voornaamste actoren overeenstemming werd bereikt. Dat was reden om de bevoegdheidsverdeling niet in het wetsvoorstel op te nemen, maar onder te brengen in een nader te ontwikkelen algemene maatregel van bestuur (wetsvoorstel artikel 7.6.1). Na de indiening van het wetsvoorstel is, op initiatief van de onderwijsinstellingen en de landelijke organen, een werkgroep Sebastiaan gevormd waarbinnen een beginselovereenkomst werd afgesproken. De naamgeving van de werkgroep is ontleend aan één van de vele meesterwerken van Annie M. G. Schmidt, waarin de spin Sebastiaan een onbetamelijke drang heeft naar het spinnen van een WEB (in het gedicht overigens op een verkeerd moment en op een verkeerde plaats). Deze beginselovereenkomst is uitgangspunt geworden voor de werkgroep Sebastiaan 2 waarin, naast de partijen uit Sebastiaan 1, ook ambtelijke vertegenwoordigers vanuit het ministerie van OCenW zitting hadden.

Door de resultaten van het rapport Sebastiaan 2 onderstaand te bespreken, worden tevens de door de fracties gestelde vragen beantwoord. Het rapport, inclusief de reactie van de eerste ondergetekende daarop, is inmiddels naar de Voorzitter van de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer gezonden.

Algeheel resultaat

De ondergetekenden zijn zeer verheugd dat het via Sebastiaan 1 en 2 mogelijk is gebleken nagenoeg volledige overeenstemming te bereiken tussen partijen over het heikele punt van de taakverdeling en daarmee samenhangende aspecten, dat al vanaf de publikatie van het concept-wetsvoorstel WEB (november 1993) speelt. Met deze Sebastiaan is het dus, anders dan met de «echte», wel goed gegaan en behoeft de eindrapportage van Sebastiaan 2 niet te worden besloten met:

*«Na een poosje werd toen éven
dit berichtje doorgegeven:
Binnen werd een moord gepleegd.
Sebastiaan is opgeveegd».*

De resultaten van de werkgroepen Sebastiaan konden nagenoeg volledig, bij de bijgaande nota van wijziging, in het wetsvoorstel worden opgenomen. Daarmee kan worden afgezien van een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur en kan worden voldaan aan de suggesties ter zake van de fracties van de VVD en het CDA.

Onderstaand worden aan de hand van een vijftal thema's de resultaten en de daaruit voorkomende wijzigingen geordend.

Eindtermen

Belangrijke taak van de landelijke organen (en hun COB's) is en blijft het formuleren van de eindtermen. Deze eindtermen hebben betrekking op alle opleidingen uit de kwalificatiestructuur en de daarin opgenomen deelkwalificaties. Als resultaat van Sebastiaan 2 is aan de taakomschrijving van de landelijke organen één element toegevoegd en wel de opdracht om te bepalen voor welke deelkwalificaties de onderwijsinstelling gerechtigd is zelfstandig examens af te nemen en welke examens onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke instantie moeten plaatsvinden. Met andere woorden: van het voorstel voor eindtermen maakt tevens deel uit het voorstel welke van de deelkwalificaties extern gelegitimeerd moeten worden. Deze wijziging is in de nota van wijziging opgenomen.

Examinering

In het beginselakkoord Sebastiaan 1 is opgenomen dat tussen de landelijke organen en vertegenwoordigers van bekostigde onderwijsinstellingen overeenstemming bestaat over de wenselijkheid om de landelijke organen een duidelijke rol te geven bij de examinering van de opleidingen en deelkwalificaties. Zoals uit hoofdstuk 12 van deze nota naar aanleiding van het verslag zal blijken, bestond inmiddels ook bij de overheid de wens om een bepaalde mate van «externe legitimering van examens» te ontwikkelen, omdat de uitwerking van het visitatiestelsel problemen met zich bracht. In Sebastiaan 2 is getracht, beide aangrijpingspunten voor dit voorstel met elkaar te verbinden en tot een regeling te komen die zoveel mogelijk aan de oplossing van de problemen tegemoet kan komen.

Vanuit dat resultaat is door de ondergetekenden besloten om als gedeeltelijke vervanging van de regelingen inzake de kwaliteitsbewaking, het merendeel van de deelkwalificaties van een diploma uit de kwalificatiestructuur van de toekomst niet onder de eindverantwoordelijkheid van de instellingen zelf te laten afnemen, maar onder verantwoordelijkheid van een «examen-instelling». Deze ambitieuze doelstelling veronderstelt de, gespreid over enkele jaren tot stand te brengen, beschikbaarheid van externe gelegitimeerde examens voor de vele

honderden opleidingen die in de toekomst onderdeel zullen uitmaken van de kwalificatiestructuur. De reden om niet te kiezen voor totale externe legitimering is vooral ook een praktische: het zou vele jaren duren om voor de bestaande en de nieuwe opleidingen en over de volle breedte van de kwalificatiestructuur een dergelijk aanbod te ontwikkelen. Zelfs de doelstelling van het kleinst mogelijke meerdere van 50% betekent een enorme inspanning voor alle betrokkenen.

In het beginselakkoord van Sebastiaan 1 was gekozen voor het aanwijzen van de landelijke organen als de «externe legitimerende instanties». In Sebastiaan 2 wordt daaraan nog een modaliteit toegevoegd, waarin landelijke organen de werkzaamheden kunnen uitbesteden aan een bredere groep van exameninstellingen. Maar het aangrijpingspunt bleef daarbij de eindverantwoordelijkheid van de landelijke organen. In Sebastiaan 2 hebben de onderwijsinstellingen, via hun vertegenwoordigers van de VBVE en de vertegenwoordigers van de landelijke organen duidelijk gemaakt dat wat hun betreft alleen de landelijke organen verantwoordelijkheid mogen dragen als externe legitimerende instantie.

Desalniettemin hebben ondergetekenden uitdrukkelijk niet voor een dergelijke «closed shop»-benadering gekozen. Daaraan liggen de volgende zes hoofdredenen ten grondslag.

Ten eerste een praktische: het ontwikkelen van externe legitimering voor alle toekomstige opleidingen uit de kwalificatiestructuur is een groot karwei. Uiteraard bestaat er op dit moment reeds expertise op dit terrein bij de landelijke organen, maar dat geldt slechts voor een beperkt deel van het toekomstige zeer grote terrein. Het aanwijzen van de landelijke organen als enige aanspreekbare actor brengt het gevaar met zich dat het systeem niet of niet volledig kan worden uitgevoerd.

Ten tweede bestaat er op dit moment een groot aantal (niet door de overheid bekostigde) examen-instellingen. Een deel daarvan staat tot 1-1-1996 onder de één of andere vorm van overheidstoezicht: deels vanuit het verplicht of vrijwillig toezicht dat het ministerie van Economische Zaken op grond van de Vestigingswetgeving uitoefent, maar ook vanuit het ministerie van de OCenW ingevolge de Wet op de erkende onderwijsinstellingen. Het zou, mede gelet op de grote operatie die door de externe legitimering van examens in gang gezet wordt, een onderbenutting zijn van deze infrastructuur indien de expertise van deze instellingen, waarvan er zelfs een aantal internationaal een leidende positie hebben, niet zou worden benut.

Ten derde zou het beperken tot één aanbieder, de landelijke organen, kunnen leiden tot monopolievorming, terwijl een situatie waarin voor sommige vakgebieden verscheidene aanbieders «op de markt zijn», positieve effecten kan hebben voor de kwaliteit, prijs en leveringsvoorwaarden. Overigens moet niet worden verondersteld dat daarbij op vele terreinen sprake zal zijn van grote concurrentie. Veel bestaande voorzieningen zijn eerder complementair te noemen dan overlappend. Ook in de toekomst zal het voor veel vakgebieden uit de kwalificatiestructuur zo zijn dat er slechts één aanbieder beschikbaar zal zijn.

Ten vierde biedt het de mogelijkheid om in de infrastructuur van de WEB de laatste categorie commerciële instellingen die wel met belangrijke aspecten van de kwalificatiestructuur werkzaam zijn en blijven, maar nog geen plaats in de WEB hebben gevonden, een rol te geven als «exameninstelling». In de nota van wijziging is daarom het instituut van de «exameninstelling» opgenomen. Naar verwachting zullen alle belangrijke bestaande instellingen op dit terrein opteren voor een functioneren binnen de WEB en zal de mogelijkheid om in de toekomst een dergelijke instelling in het leven te roepen daardoor worden gestimuleerd. Voor een overzicht van de voorwaarden waaraan exameninstellingen moeten voldoen, wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Ten vijfde impliceert deze keuze dat niet op structurele basis gelden vanuit de instellingen moeten worden gesluisd naar de landelijke organen. Er zal dan ook maar sprake zijn van een beperkte basis-financiering van de examentaken voor de landelijke organen. Dat correspondeert met de bestaande situatie. Voor het overige zullen de onderwijsinstellingen contracten afsluiten met exameninstellingen, waarin de nadere regelingen met betrekking tot de bekostiging van de examenactiviteiten zijn geregeld.

De ondergetekenden nemen daarmee, ten zesde, afstand van de gedachte dat erkenning door het bedrijfsleven van de diploma's alleen zou kunnen worden gerealiseerd als branche-organisaties voor alle stappen verantwoordelijk zijn: vanaf de formulering van de eindtermen tot en met het controleren van de examens van de afzonderlijke resultaten. De erkenning dient gebaseerd te zijn op de gezamenlijk ontwikkelde eindtermen en op het vertrouwen in het systeem dat deelnemers binnen de instellingen daadwerkelijk worden opgeleid om aan de binnen de eindtermen geformuleerde doelen te kunnen voldoen. Daar past bij, voor het onderwijsproces, een zwaar, transparant kwaliteitsbewakingssysteem, dat leidt tot openbare resultaten. Element daarvan is dat de helft van de deelkwalificaties waaruit een opleiding bestaat, onder verantwoordelijkheid van de onafhankelijke exameninstellingen moeten worden getoetst. Ook voor de exameninstellingen geldt een uitdrukkelijk kwaliteitsbewakingssysteem, langs welk systeem ook het bedrijfsleven kan waarnemen dat degenen die de opleiding verlaten inderdaad voldoen aan de eindtermen.

In deze constructie is dus gekozen voor een bredere groep van exameninstellingen dan de landelijke organen zelf. Dat laat onverlet dat de landelijke organen op dit punt een belangrijke rol zullen hebben. De ondergetekenden gaan er vanuit dat alle landelijke organen zullen functioneren als exameninstelling en hebben dan ook deze rol aan de taakstelling van de landelijke organen (artikel 1.5.2) toegevoegd. Vanzelfsprekend zullen de landelijke organen moeten voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen als andere exameninstellingen, en kunnen zij – bij disfunctioneren – hun status van exameninstelling evenzeer verliezen als andere instellingen die niet aan de kwalitatieve maatstaven voldoen. Voor de verdere uitvoering wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Diplomering

Tegen de achtergrond van de gedachten in de werkgroep Sebastiaan 2 hebben de ondergetekenden besloten de regeling zoals die in het wetsvoorstel was opgenomen, op één punt aan te passen. De onderwijsinstelling draagt zorg voor de diplomering, controleert of de onderwijsdeelnemer aan alle eisen heeft voldaan en gaat alsdan tot het verstrekken van de deelkwalificatie of de eindkwalificatie over. Voorgesteld wordt ook op het diploma te vermelden welk landelijk orgaan het meest betrokken is geweest bij de beroepspraktijkvorming. Deze aanvulling is opgenomen in de nota van wijziging.

Het staat instellingen overigens verder vrij om informatie aan het diploma toe te voegen. Daarbij is te denken aan vermelding van de betrokken exameninstellingen waar de «externe legitimering» heeft plaatsgevonden. Ook kan worden gedacht aan het vermelden van het bedrijf of de bedrijven waar de beroepspraktijkvorming heeft plaatsgevonden. Daarvoor is een centrale regeling niet nodig.

Beroepspraktijkvorming

Tweede belangrijke kerntaak van de landelijke organen, naast het

opstellen van de eindtermen, is het dragen van de verantwoordelijkheid voor belangrijke aspecten van de beroepspraktijkvorming. Ook over de vormgeving van de verantwoordelijkheden op dit punt is door Sebastiaan 2 belangrijk werk verricht dat heeft geleid tot een verbetering van de bestaande regelingen. Hoofddijn daarin is dat de landelijke organen expliciet de verantwoordelijkheid krijgen om voor voldoende kwalitatief goede beroepspraktijkvormingsplaatsen zorg te dragen. Deze opdracht, door de bijgevoegde nota van wijziging verankerd in de taakstelling van de landelijke organen (artikel 1.5.1), moet wel worden gezien in het licht van de nationale en regionale economische ontwikkelingen. Er kunnen zich situaties voordoen waarin er op een bepaald moment in een bepaald gebied geen mogelijkheid is om voor alle disciplines het passende beroepspraktijkvormingsaanbod beschikbaar te hebben. Als alle denkbare wegen zijn bewandeld, activiteiten zijn ondernomen en alternatieven zijn verkend, maar desalniettemin op enkele terreinen tekorten blijven bestaan, dan moet de regeling worden beschouwd als een duidelijke inspanningsverplichting die in zeer problematische gevallen niet als een garantie kan worden geïnterpreteerd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele wijzigingen aan te brengen in de redactie van artikel 7.2.11 en het daarheen te leiden dat de landelijke organen zelf een register bijhouden van «geaccrediteerde leerbedrijven», de beoordelingscriteria en beoordelingsprocedures openbaar maken en daarvan mededeling doen in de Staatscourant. De ondergetekenden gaan ervan uit dat de moderne techniek het mogelijk maakt om het register snel aan veranderingen aan te passen, zodat de onderwijsinstellingen die met de bestanden ten behoeve van hun deelnemers moeten werken, daarmee uit de voeten kunnen. Weergave op CD-rom of plaatsing in het BVE-huis op Internet kan in de komende periode, wellicht onder Sebastiaan 3, nader worden bestudeerd.

Beroepspraktijkvormingsovereenkomst

Het percentage praktijkconfrontatie, in het wetsvoorstel «beroepspraktijkvorming» (verder af te korten als BPV) genoemd, zal voor veel opleidingen in de komende jaren toenemen. De eindtermen zullen hiervoor de aanknopingspunten bevatten. De BPV-activiteit zal worden geregeld in de BPV-overeenkomst tussen drie partijen: de onderwijsinstelling, de onderwijsdeelnemer en het desbetreffende bedrijf. Deze systematiek geldt voor beide leerwegen op gelijke wijze. Evenwel voor de beroepsbegeleidende leerweg is het om een tweetal redenen gewenst dat er een aparte kennisneming plaatsvindt door het landelijk orgaan van de afzonderlijke overeenkomsten.

De eerste reden daarvoor heeft te maken met het element van de kwaliteitsbewaking. Alhoewel in principe alleen een BPV-contract kan worden afgesloten met een «geaccrediteerd» bedrijf, is in de beroepsbegeleidende leerweg de deelnemer zodanig afhankelijk van de kwaliteit van het leerbedrijf, dat het landelijk orgaan bij het sluiten van elke BPV-overeenkomst nog moet kunnen controleren of de omstandigheden binnen het bedrijf sinds het laatste bezoek zijn gewijzigd. De vormgeving van deze laatste controle kan verschillend zijn en kan geheel aan de landelijke organen zelf worden overgelaten.

De tweede reden ligt in het verlengde van de eerste. In sommige branches zijn fondsen beschikbaar voor de beroepsbegeleidende leerweg, en de geldschietters zullen alleen bereid zijn te investeren als met absolute zekerheid kan worden vastgesteld dat het leerbedrijf op het moment van de start van de BPV-overeenkomst in orde is bevonden.

Tegen deze achtergrond is de conclusie van Sebastiaan 2 overgenomen en heeft deze vormgekregen in een «meldingsregeling» vanuit de onderwijsinstellingen naar de landelijke organen. De landelijke organen

hebben dan de mogelijkheid om snel en efficiënt de gewenste check uit te voeren voordat het BPV-contract kan worden uitgevoerd.

De ondergetekenden zijn verheugd dat in de aanbevelingen van Sebastiaan 2 aandacht is besteed aan het mogelijke probleem dat kan ontstaan wanneer de situatie op de beroepspraktijkvormingsplaats zodanig verandert, dat de oorspronkelijke «erkenning» moet worden ingetrokken. Het wetsvoorstel voorziet inderdaad niet in een aanvullende bescherming voor de deelnemer. De suggestie van de werkgroep Sebastiaan 2 om in de wet op te nemen dat in een dergelijk geval de onderwijsinstellingen en de landelijke organen gezamenlijk zorgdragen voor het aanbieden van een nieuwe BPV-plaats aan de deelnemer, is daarom overgenomen. Deze wijziging is in de nota van wijziging neergelegd.

Verschillen in regelingen van de twee leerwegen

In het wetsvoorstel werd op een aantal plaatsen in hoofdstuk 7 uitgegaan van onderscheiden regelingen voor de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg (bijvoorbeeld in de artikelen 7.2.9, 7.2.10, 7.4.5, 7.4.6 en 7.4.7). De analyse van Sebastiaan 1 en 2 maakt duidelijk, dat een dergelijk onderscheid niet langer noodzakelijk is. De regelingen zijn nu zodanig vormgegeven, dat beide systemen zich volledig kunnen ontwikkelen zonder dat dit hoeft te leiden tot gescheiden regelgeving. De enige uitzondering is de «meldingsbepaling» voor BPV-overeenkomsten voor de beroepsbegeleidende route, zoals hierboven uiteengezet.

Globaliteit van de regelgeving

De in de nota van wijziging opgenomen uitwerking van de resultaten van Sebastiaan 2 is globaal van aard. Dat betekent dat betrokkenen op tal van verschillende manieren in de praktijk uitvoering kunnen geven aan de invulling van de bepalingen. Dit biedt de ook in veel reacties op het wetsvoorstel gevraagde flexibiliteit om binnen verschillende bedrijfstakken zaken op maat te kunnen regelen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van de VVD en het CDA kan worden opgemerkt, dat daarmee de verschillen in regelingen tussen de landbouwsector zijn weggenomen.

De ondergetekenden gaan er vanuit dat in de bovenstaande uitvoerige schets alle vragen van de leden van de PvdA, het CDA en de VVD zijn beantwoord.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 met betrekking tot het verhogen van het aantal BPV-plaatsen wordt verwezen naar de verantwoordelijkheid van de landelijke organen te dien aanzien.

Ook de vraag van de leden van de fractie van het CDA omtrent de sectorale aansturing van het leerlingwezen en de rol van de landelijke organen in de vernieuwing is in het bovenstaande beantwoord.

5.2. Voortgang herstructurering landelijke organen

De PvdA-fractie en de VVD-fractie informeren naar de voortgang van het schaalvergrotingsproces bij de landelijke organen.

De ondergetekenden merken op dat herstructureringsoperatie tot doel had de toenmalige landelijke organen voor het leerlingwezen om te vormen tot landelijke organen voor het beroepsonderwijs, die zouden zijn toegerust om de hen toebedachte centrale taak in het stelsel van beroepsonderwijs, onder meer op het terrein van de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur, te vervullen. Met name impliceerde dit dat de

landelijke organen hun taakgebied zouden moeten verruimen naar het MBO. Onderdeel van het proces van toerusting op de nieuwe taken was ook een operatie van schaalvergroting.

Het eindverslag met betrekking tot de herstructureringsoperatie zal binnenkort aan de eerste ondergetekende worden aangeboden. Vooruitlopend daarop kan thans reeds worden geconstateerd dat het aantal landelijke organen is teruggebracht tot circa 20. Tevens kan worden geconstateerd dat men erin is geslaagd om het gehele MBO-opleidingsveld onder te brengen in het werkgebied van de landelijke organen en dat op dit moment alle COB's operationeel lijken te zijn.

5.3. Bestuur landelijke organen

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vragen zich af waarom de regeling van het bestuur van de landelijke organen in het wetsvoorstel beperkter is dan onder de vigerende wetgeving. Dit signaal is ook in verschillende reacties op het wetsvoorstel naar voren gebracht. Na ampele overweging is ervoor gekozen de ruimte die in de huidige wetgeving is geboden alsnog ook in het wetsvoorstel op te nemen. Dat betekent dat landelijke organen een tri-partite structuur kunnen hebben (werknemers, werkgevers en onderwijsinstellingen) danwel een bi-partiet bestuur (werkgevers en werknemers). Is er sprake van een tri-partiet bestuur, dan worden de beslissingen over de eindtermen genomen in het bestuur. In het geval van een bi-partite structuur neemt de COB de beslissingen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD kan worden opgemerkt dat de COB als de «expertise-organisatie» wordt gezien voor het doen van voorstellen voor de eindtermen bij de bi-partite organisaties. Alhoewel het denkbaar is dat deze ook bij een tri-partiet bestuur worden ingesteld, is daarvoor de verplichting uit de wetgeving gehaald. Een dergelijke verplichting is namelijk overbodig.

5.4. Overige punten

Taakstelling landelijke organen en internationalisering

De leden van de fractie van de VVD stellen verschillende vragen over de aandacht voor internationalisering van de landelijke organen. Zo wordt gevraagd of er behoefte bestaat aan het opnemen van internationalisering als aandachtspunt voor de ontwikkeling van de eindtermen en vragen deze leden naar de noodzakelijke aandacht voor de internationale diplomawaardering.

In antwoord hierop merken de ondergetekenden op dat met betrekking tot de rol die internationale oriëntatie moet spelen bij de ontwikkeling van eindtermen, het inderdaad aandacht verdient dit aan de taakstelling van de landelijke organen toe te voegen. In de nota van wijziging is hierin voorzien.

Ten aanzien van de internationale diplomawaardering is vanuit de overheid en de arbeidsvoorzieningsorganisatie een gezamenlijk initiatief ontwikkeld tot het ontwikkelen van een landelijke structuur van internationale diplomawaardering. Deze structuur is sinds 1-11-1994 operationeel. In deze structuur fungeren de adviesbureaus voor opleiding en beroep (AOB's) als regionaal loket waar individuen en instellingen met hun vragen terecht kunnen. Binnen deze structuur fungeert voorts het COLO als samenwerkingsorgaan van landelijke organen als expertisecentrum van de sector «secundair» beroepsonderwijs.

Begrip «werkgebied landelijke organen»

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stellen vragen met betrekking tot het begrip «omvang van het werkgebied van de landelijke organen». Uit de vragen kan worden afgeleid dat de term «werkgebied» hier kan worden misverstaan, in die zin dat het bij werkgebied zou gaan om een «territoriale» afbakening, zoals een WEG-regio of een RBA-werkgebied. Met «werkgebied» wordt hier echter bedoeld: segment van het bedrijfsleven, ook wel: bedrijfstak of branche genoemd. Omdat de operatie herstructurering van de landelijke organen (zie ook paragraaf 5.2) ertoe moet leiden dat het aantal landelijke organen zal afnemen, is thans de omvang van het werkgebied (oftewel: de breedte van de bedrijfstak/takken) nog niet precies vast te stellen. De ondergetekenden hopen hiermee een dreigend misverstand te hebben voorkomen.

Midden- en kleinbedrijf

De leden van de fractie van de PvdA vragen speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf en hun vertegenwoordiging in de landelijke organen. Deze leden zijn van mening dat, met het oog op adequate afstemming van beroep op de praktijk, dit een onderwerp is dat aandacht verdient.

De ondergetekenden delen de zorg van de leden van fractie van de PvdA en hopen dat de introductie van de kwalificatiestructuur, waarin in de toekomst alle relevant opleidingen – dus ook die voor het midden- en kleinbedrijf – hun plaats zullen vinden, een stimulans vormt voor de landelijke organen om de betrokkenheid van deze belangrijke sector te versterken.

Vrijheid van inrichting en taakverdeling

In artikel 7.6.1 is sprake van een verdeling van taken en bevoegdheden tussen landelijke organen en instellingen. De CDA-fractieleden vragen hierbij of is aan te geven waarom de bemoeienis van de minister niet in strijd is met de vrijheid van inrichting en waarom de minister daarin kan treden zonder die vrijheid aan te tasten. Deze leden verwijzen hierbij naar artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

In antwoord hierop merken de ondergetekenden in de eerste plaats op dat een definitieve regeling van de taken en bevoegdheden tussen de landelijke organen en de instellingen op het niveau van de wet zelf wordt getroffen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van deze nota.

Het tweede lid van artikel 23 van de Grondwet heeft betrekking op de vrijheid van het geven van onderwijs. Binnen de reikwijdte van de grondwettelijke bepaling zijn ten aanzien van deze vrijheid tot het geven van onderwijs regels gesteld inzake de bekwaamheid en zedelijkheid van degenen die onderwijs geven. Het in een wet conform het voorstel in de bijgevoegde nota van wijziging – verdelen van taken en bevoegdheden tussen de instellingen en de landelijke organen houdt in de visie van de ondergetekenden niet in dat de vrijheid tot het geven van onderwijs ook maar in enige mate onaanvaardbaar zou worden beperkt.

Hoofdstuk 6. Het doelgroepenbeleid en de positie en functie van het vormingswerk

6.1. Doelgroepen

De leden van de PvdA-fractie vragen of er sprake is van een gewaarborgde toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen.

Een gewaarborgde toegankelijkheid zal tot stand komen door toeslagen op te nemen in het bekostigingsstelsel voor doelgroepen en kansarmen. In hoofdstuk 14 van deze nota wordt hierop nader ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de positie van de gehandicapten. Biedt de opslag in het bekostigingsmodel voldoende waarborgen dat de instellingen de extra middelen ook voor het beoogde doel zullen gebruiken? In dat verband wijzen zij ook op de nu bestaande situatie in het BBO waar specifiek voor doven ingericht beroepsbegeleidend onderwijs is mogelijk gemaakt. Wordt deze mogelijkheid nu uitgebreid tot het gehele onderwijs in het kader van de WEB, zo vragen deze leden?

Ondergetekenden zullen de positie van de gehandicapten nog nader bezien. In de meergenoemde Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995 – 1999 is een notitie over dit onderwerp aangekondigd. Het gaat hier om een relatief kleine groep deelnemers waarvoor bovendien zeer specifieke maatregelen noodzakelijk zijn. Voorts blijkt dat deze categorie het meest gebaat is bij een zo normaal mogelijke opvang in het gewone onderwijs, dus zo min mogelijk in afzonderlijke instellingen. De deelnemers zelf vragen ook om een dergelijke aanpak. De vraag die moet worden beantwoord is, of een globale bekostigingsmethodiek voor het onderwijs aan deze categorie deelnemers toereikend is en zo ja, welke methodiek dan het beste kan worden toegepast. In dit verband gaan de gedachten uit naar de introductie van een cliënt-gebonden budget. Het is echter nog lang niet zeker dat een dergelijke systematiek voor dit doel bruikbaar is.

Wat de vraag over de BBO-instellingen voor doven betreft, gaan ondergetekenden vooralsnog uit van continuering van de bestaande situatie in de twee BBO-instellingen. Dit is in artikel 12.3.6 mogelijk gemaakt.

De leden van de D66-fractie zijn verontrust door de grote uitval van allochtone leerlingen. Vooral Marokkaanse deelnemers vormen een grote risicogroep. Deze leden maken zich er nog meer zorgen over, waar deze jongeren uiteindelijk terecht komen. Zij pleiten voor intensieve contacten met spijbelopvangprojecten en jeugdhulpverlening. Voorts vragen zij naar de beleidsvisie van de minister en maatregelen op de korte termijn op het punt van de door hen bepleite intensivering van de samenwerking met spijbelopvangprojecten en jeugdhulpverlening met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met het oog op het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten van allochtone leerlingen.

Ondergetekenden delen de zorg van de leden van de fractie van D66. Zij tekenen hier het volgende bij aan.

Allochtone leerlingen zijn oververtegenwoordigd in de categorie voortijdig schoolverlaters, die vanuit de eerste fase van het onderwijs en zonder dat hier een diploma is behaald, het onderwijs geheel de rug toe keert. Dit is een zorgelijk verschijnsel.

In de beleidsnotitie «Een goed voorbereide start; notitie voortijdig schoolverlaten» (januari 1993) zijn het beleid en het actieprogramma van de rijksoverheid uiteengezet voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Dit beleid behelst maatregelen op het terrein van de ministeries van OCenW, SZW, VWS, LNV en BiZa. Het belang van samenwerking wordt derhalve nadrukkelijk onderschreven en is uitgewerkt in het actieprogramma.

Het zwaartepunt van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten ligt bij de regio. Met de beschikbaarstelling van de middelen voor de realisatie van de regionale meld- en coördinatiefunctie zijn inmiddels door de

regio's actieplannen opgesteld waarin samenwerkingafspraken tussen partijen zijn uitgewerkt. De centrumgemeenten vervullen hierbij een stimulerende en coördinerende functie.

Vroegtijdige uitval in de eerste fase van het voortgezet onderwijs dient primair ook daar – en zo mogelijk in een preventief stadium – te worden aangepakt. De middelen voor de spijbelopvangprojecten zullen per 1-7-1997 volledig worden geïntegreerd met de middelen voor de onderwijsvoorrangsgebieden. De onderwijsvoorrangsgebieden bepalen de wijze van inzet van deze middelen; samenwerking met de jeugdhulpverlening en het secundair onderwijs vormt daarbij een expliciet aandachtspunt. Het Platform Uitvoering Leerplichtwet zal met voorrang aandacht geven aan de samenwerking op het terrein van de jeugdhulpverlening. Ook de zogenoemde expertisebundelaar voortijdig schoolverlaten heeft dit thema in het implementatieplan opgenomen.

Tenslotte kan nog worden verwezen naar de beleidsreactie op het advies «Recht doen aan verscheidenheid» (van de commissie MAVO/VBO-aansluitend onderwijs). Daarin worden onder andere een arbeidsmarktgerichte leerweg onderscheiden en een te ontwikkelen hulpstructuur in samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs. Een deel van de capaciteit van het huidige vormingswerk kan in dat kader worden ingezet voor een succesvolle opvang van risicoleerlingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom gekozen is voor een integrale aanpak van het doelgroepenbeleid, waarbij wordt uitgegaan van autonomie van de instelling, dat wil zeggen dat de integrale aanpak door de instellingen zelf niet wettelijk kan worden afgedwongen. Ook vragen zij waarom er niet voor is gekozen om de succesvolle projecten uit het verleden juist wel te verspreiden. Zij vragen zich af of niet het risico bestaat dat sommige ROC's in het geheel geen doelgroepenbeleid zullen voeren, terwijl daarvoor wel aanleiding bestaat.

Naar de mening van ondergetekenden zou de laatste situatie zich niet mogen voordoen. Het bekostigingsstelsel zal ook zodanig worden geconstrueerd dat instellingen die geen doelgroepenbeleid voeren, dat wil zeggen geen doelgroepen toelaten of geen extra inspanningen daarvoor verrichten, zichzelf ernstig financieel tekort doen. De doelgroepen vormen een aanzienlijk deel van het aanbod van deelnemers; het zou uitermate onverstandig zijn dit deel van het aanbod te verwaarlozen. Door prikkels in het bekostigingsstelsel op te nemen wordt dit ook aantrekkelijk gemaakt.

Voor dit systeem van integrale bekostiging is gekozen om de rompslomp van additionele financiering van afzonderlijke door de overheid geregelde projecten te voorkomen. Dat laat natuurlijk onverlet dat de ROC's zelf voor een projectvorm kunnen kiezen en dat zij zelf de verspreiding van de resultaten van succesvolle projecten ter hand nemen. De overheid hoeft dat niet te regelen.

6.2. Vormingswerk

De leden van de fractie van de PvdA stellen vragen over het vormingswerk. Zij constateren dat het vormingswerk in het licht van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en het realiseren van maatwerk een belangrijke werksoort moet blijven. Zij vragen zich af of de in artikel 7.2.2, vierde lid, voorgeschreven functies van de aanvullende activiteiten niet te beperkt van aard zijn. Dit zou vooral het geval kunnen zijn bij categorieën van deelnemers voor wie het assistent-niveau niet haalbaar is. Ook zijn nog niet alle assistent-opleidingen ontwikkeld. Educatieve zorg

en begeleiding van de bodemgroepen moeten in het voorliggende wetsontwerp voldoende ruimte krijgen, zo menen deze leden. Zij vragen of het in dit verband mogelijk zou zijn om het nieuwe Besluit Vormingswerk voor jeugdigen als algemene maatregel van bestuur op te nemen in de WEB tot het moment dat er voldoende assistent-opleidingen voorhanden zijn. Tegen het jaar 2000 zou dan kunnen worden nagegaan of de essentie van het vormingswerk in de ROC's voldoende gestalte heeft gekregen.

Omdat er groepen deelnemers bestaan die de eindtermen van een opleiding niet binnen redelijke tijd kunnen realiseren, moeten er volgens deze leden in de Educatie ook voor deelnemers jonger dan 18 jaar programma's bekostigd blijven, gericht op het verbeteren van maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid. Bieden de artikelen 7.2.2, vierde lid, en 1.2.1, hiertoe voldoende soelaas?

Ten slotte menen deze leden dat het een goede zaak is om door middel van prikkels de ROC's te stimuleren, bodemgroepen op te vangen. Het vormingswerkbudget zou hiervoor ingezet kunnen worden.

Ondergetekenden merken naar aanleiding van deze vragen het volgende op.

Zij onderscheiden de volgende categorieën deelnemers die gebruikmaken van het beroepsonderwijs in het kader van de WEB:

- a) de deelnemers die op normale wijze toelaatbaar zijn tot de verschillende beroepsopleidingen en waarvan verwacht mag worden dat zij de eindtermen daarvan zonder extra inspanning zullen halen;
- b) de deelnemers waarvan verwacht mag worden dat zij de eindtermen van de basisberoepsopleidingen of de assistentopleidingen alleen kunnen halen met een extra inspanning van de zijde van de school en de deelnemer zelf; voor deze categorie zijn de aanvullende activiteiten bedoeld die zijn genoemd in artikel 7.2.2, vierde lid; het huidige Vormingswerk zal een belangrijke bijdrage leveren aan de vormgeving van de aanvullende activiteiten;
- c) degenen van wie **niet** verwacht mag worden dat ze de eindtermen van de basisberoepsopleiding of de assistentopleiding zullen kunnen of willen halen ongeacht een eventuele extra inspanning; voor deze categorie wordt gewezen op de arbeidsmarktgerichte leerweg in het VBO/MAVO die deze categorie voorbereidt op een plaats op de arbeidsmarkt.

De zogenoemde bodemgroep in het vormingswerk is tot nu toe nooit helder gedefinieerd. Voor de in dit verband te voeren discussie is het echter voldoende om deze groep tot categorie c) te rekenen. Volgens ondergetekenden houdt de bemoeienis van het initiële onderwijs met deze categorie, die in het VBO/MAVO zal worden geïdentificeerd en zeer beperkt zal worden gehouden, na de arbeidsmarktgerichte leerweg op. Zij vinden dat niet kan worden doorgegaan met het aanbieden van programma's van oriënterende en schakelende aard als voorafgaand onderzoek heeft uitgewezen dat dit niet zal kunnen leiden tot het met goed gevolg afronden van een beroepsopleiding of delen daarvan, hetzij omdat de deelnemer in kwestie dat niet kan, hetzij omdat hij of zij dat eenvoudigweg niet wil. Het programma, gericht op verbeteren van het maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid, zal in de arbeidsmarktgerichte leerweg in het VBO/MAVO aan de orde dienen te komen. Zij voelen derhalve niet voor de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om het nieuwe Besluit Vormingswerk op te nemen in de WEB. Zij voelen om dezelfde reden evenmin voor een verlaging van de toelatingsleeftijd tot de Educatie van 18 jaar tot 16 jaar.

Wel voelen ondergetekenden voor de suggestie om in het bekostigingsstelsel prikkels op te nemen die de toegang van verschillende

doelgroepen in de beroepsopleiding bevorderen. In dit verband gaat het om categorie b). De bekostiging van de aanvullende activiteiten onder meer uit het budget voor het Vormingswerk is vooral op die categorie gericht. Vanzelfsprekend ligt het niet voor de hand de toegang van categorie c) met extra financiële middelen te stimuleren.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de toezegging over het vormingswerk die is gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 13 september 1994. Zij vinden dat het wetsvoorstel nog onvoldoende aansluit bij deze toezegging. Deze leden vinden het een goede zaak dat het vormingswerk een plaats krijgt in de ROC-ontwikkeling. De wet laat echter een aantal onzekerheden bestaan omtrent de bekostiging en de opvang van de bodemgroep. Ook deze leden pleiten ervoor de kern van het Besluit vormingswet voor jeugdigen 1994 (BVJ) in de wet op te nemen, dit inclusief de toezegging over de bodemgroep, gedaan in het genoemde algemeen overleg. Het wetsvoorstel biedt nog onvoldoende ruimte voor zorg en begeleiding van de bodemgroepen. Zij vragen om aanpassing van artikel 7 in de bovenbedoelde zin.

Voorts vragen deze leden of de drempelloze instroom van deelnemers in het ROC gehandhaafd blijft. Ten slotte informeren zij naar de toekomstige positie van de landelijke organisaties. Waarom worden zij niet genoemd in het wetsvoorstel. Hoe kan een samenhangende structuur ontstaan, zo vragen deze leden?

De toezegging tijdens het Algemeen Overleg betreft een onderzoek dat verricht zal worden naar de werking van het nieuwe BVJ, zo merken ondergetekenden op. De vraag is daarbij aan de orde of het nieuwe BVJ voldoende ruimte biedt voor de opvang van bodemgroepen. Zoals de eerste ondergetekende tijdens dat overleg ook al heeft aangegeven, vormt de operationalisatie van het begrip «bodemgroepen» een probleem. Om die reden heeft hij toegezegd dat zou worden geëvalueerd wat de effecten van de inwerkingtreding van het nieuwe BVJ zijn voor het bereik en bedienen van de moeilijke doelgroepen door de instellingen voor beroepsonderwijs. De onderwijsinspectie is verzocht deze evaluatie te verrichten en zal in dat kader binnenkort een zogenoemde «expert-meeting» organiseren om de ervaringen te inventariseren. De aanduiding «bodemgroep» heeft ten dele betrekking op de beperkte categorie deelnemers van wie redelijkerwijs verwacht moet worden dat zij, ongeacht de inspanning die daarvoor wordt gepleegd, **niet** in staat zijn de eindtermen van een beroepsopleiding op tenminste het assistent-niveau te realiseren. Ondergetekenden zijn van oordeel dat voor deze categorie geldt dat een beroep moet worden gedaan op andere meer geëigende voorzieningen, in de sfeer van bijvoorbeeld welzijnswerk en WSW om een verantwoorde opvang mogelijk te maken. Binnen het kader van de WEB kan de verantwoorde opvang van deze categorie deelnemers niet worden gerealiseerd.

Artikel 8.2.1, vierde lid, van het wetsvoorstel garandeert de open toelating tot een instelling voorzover het de vooropleidingseisen betreft. Dit is de gangbare definitie van open toelating zoals die in het verleden ook is gehanteerd voor het kort-MBO.

De landelijke organisaties vormingswerk zullen kunnen integreren met het CIBB en de SVE. Zij kunnen ook kiezen voor samenwerking. Aangezien de artikelen 1.6.1 en 1.6.2, die betrekking hebben op het CIBB en de SVE, komen te vervallen (zie de bijgevoegde nota van wijziging), zal deze integratie of samenwerking niet in de wet worden geregeld.

De leden van de VVD-fractie onderstrepen dat het vormingswerk geen aparte categorie is maar een complementaire voorziening. De bekostiging zal geschieden door een uniforme opslag op de assistentopleidingen en de basisberoepsopleidingen. Ook voor de oriënterende en schakelende

programma's komt er een dergelijke opslag. Komt hier één formule voor, zo vragen deze leden? Zou het niet beter zijn de opslag te verbinden aan de basisberoepsopleiding en de vakopleiding? Met deze opleidingen kan een startkwalificatie worden behaald.

Deze leden zijn het eens met de koppeling van het vormingsinstituut aan een ROC, maar vragen zich af of de mogelijkheid niet zou moeten worden geschapen voor de koppeling van een zelfstandig vormingsinstituut aan een VBO/MAVO-school. Zij vragen of er al zulke samenwerkingsverbanden bestonden. Ook vragen zij of het niet logischer zou zijn een verticale scholengemeenschap met VBO/MAVO en een ROC tot stand te brengen.

Voor een goed begrip van de situatie is het nodig twee zaken te onderscheiden: het korte termijn-beleid met betrekking tot het zelfstandig vormingswerk en het lange termijn-beleid met betrekking tot de ROC's.

In de «Uitwerkingsnotitie Vormingswerk» van december 1991 is de volgende lijn uitgezet. Er is vormingswerk dat deel uitmaakt van een scholengemeenschap met middelbaar beroepsonderwijs en/of beroepsbegeleidend onderwijs. Daarnaast is er zelfstandig vormingswerk dat verplicht is samen te werken met een school voor MBO en/of BBO. Een zelfstandig vormingsinstituut kan daarnaast ook nog samenwerken met een school voor VBO en/of MAVO. Het vormingswerk is in dat kader een complementaire voorziening van het beroepsonderwijs geworden. Deze beleidslijn heeft geleid tot een herstructurering van het vormingswerk in 1994 met het volgende resultaat.

- a) 44 situaties waarin vormingswerk is geïntegreerd in een scholengemeenschap met MBO en/of BBO;
- b) 19 zelfstandige vormingsinstituten, waarvan een onbekend aantal samenwerkt met een school voor VBO en/of MAVO.

In het kader van de WEB ontstaat een nieuwe situatie. Alle vormingsinstituten zullen dan onderdeel moeten zijn van een ROC. Zelfstandige vormingsinstituten zullen derhalve in die situatie niet meer bestaan. De complementaire functie van het vormingswerk ten opzichte van het beroepsonderwijs is dan onderdeel van het ROC. Het is dan in principe mogelijk dat een ROC de samenwerking met de school voor VBO of MAVO overneemt van het vormingsinstituut dat in het ROC is opgegaan. Op de mogelijkheden van een verticale scholengemeenschap van een ROC met een school voor VBO en/of MAVO is reeds in het antwoord op eerdere vragen van de VVD-fractie ingegaan.

De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de rol van het vormingswerk in een ROC. Zij vinden dat het opvangen van mensen die niet of niet meer mee willen of kunnen draaien in de opleidingen één van de pluspunten is van de ROC-vorming. Zij maken zich echter zorgen over de bodemgroepen. Zij zijn teleurgesteld dat nog niet duidelijk is gemaakt of er ook voor degenen die zelfs niet in staat zijn een assistentopleiding te halen, plaats is in een ROC. Deze groep zou de kwalificatie sociale vaardigheden moeten krijgen om zo aansluiting te krijgen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in zeer eenvoudige banen of bij de sociale werkvoorziening. Deze leden zijn bang dat de bodemgroep anders door de bodem zakt.

Ondergetekenden verwijzen voor het antwoord op deze vragen voor een belangrijk deel naar eerdere antwoorden in dit hoofdstuk. Uit deze antwoorden wordt duidelijk dat het niet de bedoeling is dat de zogenoemde bodemgroep in een ROC wordt opgevangen. Dat betekent evenwel niet dat deze groep door de bodem zakt: zij wordt immers

adequaat opgevangen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, in de zogenoemde arbeidsmarktgerichte leerweg.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of op het punt van het vormingswerk en de oriëntatie en schakeling niet te ver is doorgeschoten in de richting van deregulering. Het vormingswerk en de OenS-programma's vormen geen volledig en onvermijdelijk deel van een ROC. Is een OenS-programma niet voor alle ROC's een belangrijke voorwaarde om het brede bereik te hebben dat met het wetsvoorstel wordt beoogd?

Is het vormingswerk, zo vragen deze leden, niet in het eigen zwaard gevallen doordat het jarenlang heeft gesteld dat het een bijdrage leverde aan maatschappelijk functioneren en ondersteuning van het beroepsonderwijs? In het wetsvoorstel blijft alleen dat laatste over. De eigen functie, gericht op breed maatschappelijk functioneren los van het beroepsonderwijs, is daardoor geheel verdwenen. Wat is er gebeurd met de eigen positie van het vormingswerk? Moet het vormingswerk die bijdrage aan het maatschappelijk functioneren niet blijven leveren, zo vragen zij?

Het eerste deel van deze vraag betreffende deregulering van vormingswerk en OenS is reeds beantwoord bij een andere vraag van GroenLinks, die betrekking heeft op het doelgroepenbeleid. Het inrichten van OenS-programma's in de vorm van additionele activiteiten is in formele zin niet onvermijdelijk, maar feitelijk is het voor een ROC een must. Wat het tweede deel van de vraag betreft over de eigen positie van het vormingswerk kan het volgende worden opgemerkt. Reeds sinds 1970 is in het beleid sprake van de integratie van het vormingswerk in het beroepsonderwijs. Daarbij is steeds gesteld dat de zogenaamde eigen positie van het vormingswerk op termijn onvruchtbaar zou zijn en dat de waarde van het vormingswerk als begeleidingsvorm van school naar werk en als vangnet voor doelgroepen en kansarmen alleen dan goed tot zijn recht zou kunnen komen als het vormingswerk in relatie zou staan met het beroepsonderwijs. Deze stelling heeft geleid tot deelneming van vormingsinstituten aan de experimenten participatie-onderwijs, de samenwerkingsverbanden vormingswerk en BBO, de proefprojecten deeltijd-kort-MBO, de fusie met MBO/BBO-instellingen en ten slotte aan de ROC's. Het vormingswerk is daarmee niet in zijn eigen zwaard gevallen, maar heeft voldaan aan de opdracht die het gedurende een reeks van jaren heeft gehad. Deze opdracht is met het tot stand komen van de ROC's vervuld. Deze ROC's zullen de bijdrage aan het maatschappelijk functioneren van hun deelnemers blijven leveren, zoals daarvoor het vormingswerk dat heeft gedaan.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of er in het wetsvoorstel voldoende aandacht is voor de bodemgroepen. Het vormingswerk stelt zich ten doel aandacht te besteden aan die categorie. Kan het vormingswerk dit doel in een ROC bereiken, zo vragen deze leden? De landelijke organisaties vormingswerk zijn niet tevreden over de mogelijkheden daartoe. Zij vinden dat de educatieve zorg en begeleiding van deze groep onvoldoende zijn geregeld. Zij bepleiten een lagere leeftijdsgrens voor de educatie, zodat deze ook open staat voor jongeren van 16 jaar.

Voorts stellen deze leden vragen over de passage in de memorie van toelichting (blz. 33) waarin wordt gesteld dat «het vormingswerk een bepaalde vorm van zelfstandigheid behoudt.» Deze leden vragen wat die mogelijkheid inhoudt en of het vormingswerk binnen het geheel van een ROC een aparte plaats kan innemen.

Ondergetekenden verwijzen voor het antwoord op het eerste gedeelte van deze vragen naar het antwoord dat gegeven is op vragen van de PvdA-fractie en de CDA-fractie.

Wat het tweede gedeelte van de vragen betreft merken zij het volgende op.

De bewuste passage gaat over een ROC in een samenwerkingsverband. In de antwoorden op vragen in paragraaf 4.5 van deze nota worden de mogelijkheden om afzonderlijke onderdelen van een BGI een bepaalde zelfstandigheid te geven uitvoerig beschreven. Die mogelijkheden gelden natuurlijk ook voor een vormingsinstituut als onderdeel van een BGI.

De leden van de SGP-fractie zijn eveneens bezorgd over de positie van de bodemgroepen. De formulering van de kerntaak van het vormingswerk in de memorie van toelichting sluit de zorg en begeleiding van jongeren die geen beroepsopleiding willen of kunnen volgen uit. Deze leden stellen dat dit niet het gevolg mag zijn van de WEB. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat de functie van het vormingswerk voor deze categorie jongeren behouden moet blijven. Zij vragen of niet een duidelijker wettelijke verankering hiervan nodig is. Het vormingswerk heeft niet alleen een functie ten aanzien van MBO en BBO, maar ook ten aanzien van VBO/MAVO. De WEB noemt deze mogelijkheid niet.

Deze leden wijzen erop dat de mogelijkheden tot oriëntatie en schakeling in de WEB te beperkt zijn. Zij bepleiten ofwel verruiming van die mogelijkheden ofwel verlaging van de leeftijdsgrens van educatie. Voor de bodemgroepen zouden er programma's gericht op beter maatschappelijk functioneren en bevordering van sociale redzaamheid moeten worden ingericht. Zouden dergelijke programma's niet moeten worden gecertificeerd? Hoe staat het met het onderzoek naar de deelname van de bodemgroepen aan het vormingswerk, zo vragen deze leden?

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie of het niet merkwaardig is om het zelfstandig vormingswerk in feite af te schaffen terwijl er nog een herschikkingsoperatie aan de gang is. Houdt de fusiecirculaire die deze herschikkingsoperatie regelt, niet te veel beperkingen in met betrekking tot de plaats waar de vormingswerkactiviteiten verricht worden? Deze leden vinden dat betuttelend.

Ondergetekenden verwijzen voor hun reactie op deze vragen naar de antwoorden op de vragen van de fracties van de PvdA, het CDA en de VVD.

Aan de inspectie is gevraagd het in het algemeen overleg van 13 september 1993 toegezegde onderzoek naar de deelname van bodemgroepen aan het vormingswerk uit te voeren. Verwezen wordt naar het antwoord op eerdere vragen van de CDA-fractie. De Kamer zal van de vorderingen en resultaten op de hoogte worden gehouden.

De door de SGP-fractie bedoelde herschikkingsoperatie vloeit voort uit de «Uitwerkingsnotitie Vormingswerk». Het doel van de operatie, die inmiddels is afgerond, is om het vormingswerk in een duidelijke relatie met het beroepsonderwijs te brengen. Dit geschiedt ofwel door de vormingsinstituten te doen opgaan in een scholengemeenschap met een instelling voor MBO en/of BBO, ofwel door de overgebleven zelfstandige vormingsinstituten te verplichten tot een structurele samenwerking met een dergelijke instelling. Door deze operatie wordt voorgesorteerd op de toekomstige situatie in het kader van de WEB, waarin elk vormingsinstituut zal zijn opgenomen in een ROC. Vormingsinstituten staan hierin niet alleen: voor alle instellingen in het EB-veld geldt dat zij vanaf 1998 zullen zijn opgenomen in een ROC. Wat de bedoelde beperkingen in de fusiecirculaire betreft gaan ondergetekenden er van uit, dat hier wordt bedoeld op de beperking van de samenwerkings- en fusiemogelijkheden van de vormingsinstituten tot het eigen en/of een aanpalend RBA-gebied. Gelet op de omvang van de RBA-gebieden is dit nauwelijks een beperking te noemen. Er is slechts één geval bekend waar dit tot problemen zou hebben kunnen leiden. De desbetreffende fusie is echter om geheel

andere redenen afgesprongen. Het woord betutteling is hier naar het gevoel van de ondergetekenden niet van toepassing.

De leden van de GPV-fractie zien vooral problemen op het gebied van OenS-programma's en het vormingswerk. De mogelijkheid tot OenS-programma's in het beroepsonderwijs vervalt. Deze leden voorzien problemen met de bodemgroep. Kan niet in overweging worden genomen de leeftijdsgrens voor de educatie te verlagen voor de opvang van deze jongeren? Dit zou tegemoet komen aan de educatieve behoefte van WSW-ers, migranten, randgroepjongeren en JWG-deelnemers.

Perkt het wetsvoorstel de mogelijkheden van het vormingswerk in de aanvullende activiteiten niet teveel in? Vallen deze jongeren daardoor niet uit de boot en moet het vormingswerk budget niet worden geoormerkt in het budget van een ROC, zo vragen deze leden?

Ondergetekenden verwijzen naar de antwoorden op eerdere vragen van verschillende fracties.

De leden van de AOV-fractie zijn van mening dat de functie van het vormingswerk onvoldoende in stand blijft in het wetsvoorstel. Dat is opmerkelijk gelet op de maatwerk-doelstelling. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende ruimte voor zorg en begeleiding van de bodemgroepen, zo menen deze leden. Een opleiding voor deze groep van 16 en 17 jaar in de educatie is niet mogelijk vanwege de leeftijdsgrens. Deze leden vragen een aanpassing van artikel 1.2.1, zodat de programma's educatie niet alleen voor volwassenen, maar ook voor jongeren bestemd zullen zijn. Deze verruiming is in het belang van veel doelgroepen, zoals WSW-ers, migranten, randgroepjongeren en JWG-ers. Volgens de AOV-fractie moeten de huidige taken voor alle doelgroepen van de samenstellende instellingen in een ROC door dat ROC behartigd kunnen blijven. Er zijn te weinig mogelijkheden voor OenS-programma's.

Ondergetekenden verwijzen voor hun reactie op deze vragen en opmerkingen naar hun eerdere antwoorden op vragen van verschillende fracties.

Hoofdstuk 7. Positie en functie educatie

7.1. Het aansturingsniveau van de educatie

In de KVE is een verplichte samenwerking tussen gemeenten op basis van de WGR geregeld. Het wetsvoorstel WEB nam deze verplichting over.

Door vrijwel alle fracties zijn kanttekeningen geplaatst bij dit in het wetsvoorstel gekozen aansturingsniveau voor de educatie.

Zo wensen de leden van de VVD-fractie de decentralisatiegedachte consequenter door te trekken met betrekking tot de aansturing van de educatie door gemeenten. Zij menen dat per gemeente zou worden berekend hoeveel de rijksbijdrage ten behoeve van de volwasseneneducatie bedraagt en dat daarom de verplichte samenwerking in WGR verband kan komen te vervallen. Zij menen voorts dat dit spoort met het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken om vast te houden aan drie bestuurslagen en de WGR te beschouwen als een hulpstructuur waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. Bovendien merken zij op dat verschuiving van WGR-grenzen tot problemen zou kunnen leiden.

De leden van de D66-fractie spreken zich uit tegen koppeling van het budget aan de WGR-gebieden en een te grote status voor de WGR-gebieden.

De leden van de CDA-fractie stellen op diverse gronden vraagtekens bij de voorgeschreven gemeentelijke samenwerking op WGR-niveau, en stellen dat deze minder voor de hand ligt nu gemeenten contracten sluiten met ROC's. Zij wijzen op de noodzakelijke democratische legitimatie van het proces van decentrale besluitvorming en stellen dat nu de bekostiging van de volwasseneneducatie grotendeels via de gemeenten loopt er geen verlies van betrokkenheid van de gemeenten mag optreden.

Voorts merken deze leden op dat het proces van regionalisatie in de weg kan komen te staan, nu het proces van «opschalen» van de WGR-regio's gaande is. Zij wijzen er in dat verband op dat samenwerking op een grootschalig regioniveau een belemmering kan zijn voor afstemming van educatie op het gemeentelijk doelgroepenbeleid. Voorts merken zij op dat het ROC toch al te maken krijgt met meerdere financiers.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de verplichte regionale samenwerking achterhaald is en verwijzen als motivering naar het advies van de VNG van 12 september 1994, waarvan zij met belangstelling en met een zekere instemming kennis hebben genomen. Zij vragen om een reactie op dat advies.

De ondergetekenden hebben in de beleidsvoorbereiding al met het vraagstuk van de aansturing van de educatie geworsteld. Uit de reacties op de Kernpuntennotitie en het (concept)wetsvoorstel blijkt dat zowel verplichte samenwerking op WGR-niveau als het juist loslaten van de verplichting in het veld voor en tegenstanders kent die zich herkenbaar in de discussie manifesteren. Door in het wetsvoorstel een tussenpositie te kiezen, met als regel samenwerking, maar met ruimte om te besluiten die samenwerking op andere wijze dan via het WGR-samenwerkingsverband te organiseren, werd verondersteld dat aan partijen voldoende ruimte werd geboden. Daarbij was het overigens anders dan de leden van de VVD-fractie dachten niet de bedoeling per gemeente een bijdrage te berekenen, maar was de gedachte dat een regio-budget zou worden vastgesteld, dat vervolgens aan de gemeenten zou worden betaald op grond van een door de regio vastgestelde verdeelsleutel.

Maar hoe dit ook zij, gedurende de discussie werd steeds duidelijker, dat de kracht van de WGR-verplichting aan erosie onderhevig was. Niet alleen pleitte de VNG, als overkoepelende organisatie voor de gemeenten, met kracht en met een veelheid aan argumenten voor afschaffing van de verplichte WGR-samenwerking, maar ook werd uit het KVE-evaluatie-onderzoek van het SCO-Kohnstam-instituut duidelijk dat de samenwerkingsformule zoals in de KVE via planverplichtingen vormgegeven, in de praktijk weinig had opgeleverd. Nu ook de grote meerderheid van de kamerfracties duidelijke kritiek ventileert, achten de ondergetekenden de tijd gekomen de wettelijke verplichting van samenwerking op WGR-niveau in het wetsvoorstel te laten vervallen. Dat betekent dat in de nota van wijziging de afzonderlijke gemeenten budgethouders voor de educatie-middelen worden en zij, in de vorm van contracten, de middelen bij de instellingen zullen besteden. Vanzelfsprekend blijft het mogelijk, op basis van vrijwilligheid, de bestaande samenwerkingsverbanden in stand te houden.

Mede naar aanleiding van de vragen van deze leden is er dus voor gekozen het educatiegeld niet zoals voorgesteld via de regio's aan de gemeenten, maar rechtstreeks aan de ruim 600 gemeenten toe te delen via objectieve maatstaven.

Gehandhaafd blijft daarmee het systeem dat gemeenten voor de eigen inwoners in beginsel bij alle ROC's educatief aanbod kunnen inkopen. Vanzelfsprekend zal daarbij voor gemeenten – juist waar het educatie betreft – van belang zijn dat gemeenten passend aanbod voor de eigen doelgroepen realiseren en dat aanbod voor die doelgroepen op een passende lokatie in de regio wordt verzorgd.

De consequenties van het verlaten van de verplichting tot samenwerking op WGR-niveau voor de toekomstige stadprovincies Rotterdam en Amsterdam zullen te zijner tijd bij de desbetreffende wetsvoorstellen worden behandeld.

In reactie op de vraag van de SGP-fractie wordt nog opgemerkt dat de ondergetekenden mede naar aanleiding van de door deze leden bedoelde reactie van de VNG, voorstellen om de verplichte regionale samenwerking te laten vervallen en de taken en middelen rechtstreeks aan de gemeenten toe te delen.

7.2. Het beleidskader educatie, het indicatief overzicht

De leden van de fracties van de VVD en het CDA stellen een aantal vragen bij de aard en het karakter van het beleidsplan voor de educatie.

Zo kunnen de leden van de VVD-fractie zich wel vinden in het algemene karakter van het beleidskader als algemeen beleidsdocument waarin ontwikkelingen en trends worden gesignaleerd, maar het verbindend karakter ervan, de aanwijzingsbevoegdheid en de verbindendverklaring roepen naar het oordeel van deze leden vragen op. Zij vragen de minister aan te geven hoe deze instrumenten sporen met de decentralisatie-gedachte, en vragen in relatie tot het landelijk beleidskader of het wetsvoorstel nog eens aan een dereguleringsstoets kan worden onderworpen.

Deze leden vragen of niet juist de gemeente zelf het beste in staat is om te bepalen welke de grootste educatiebehoefte is.

Het beleidskader educatie dient naar het oordeel van deze leden heroverwogen te worden. Deze leden zien meer in het periodiek uitbrengen van een beleidsagenda educatie en beroepsonderwijs dan in een sturend landelijk beleidskader educatie. De beleidsagenda zou na overleg met de EB-kamer aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Deze leden menen dat op deze wijze het ontwikkelingsperspectief nader kan worden vormgegeven en kan worden bijgesteld.

Voorts merken deze leden op dat met name de wens om nationale prioriteiten te kunnen afdwingen bij deze leden vragen oproept. Zij stellen in dit verband dat de betreffende passage in de memorie van toelichting duidt op de goede bedoelingen van de rijksoverheid om aandacht te geven aan bijzondere groepen, maar dat toch de effecten van het (nationale) doelgroepenbeleid teleurstellend zijn geweest. Zij menen dat wellicht de gemeenten – beter dan de rijksoverheid tot nu toe – een samenhangend beleid kunnen voeren om achterstanden weg te werken, en het aantal mensen dat zich voor de arbeidsmarkt kwalificeert te vergroten. Vooralsnog kunnen deze leden de noodzaak van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet inzien.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de relatie tussen de gemeentelijke grotendeels meerjarige contracten en het beleidskader, en de rechtsgeldigheid van contracten in strijd met het landelijke beleidskader. Zij vragen wat er gebeurt als het landelijk beleidskader gewijzigd wordt en wat de rechtsgeldigheid is van contracten die niet sporen met het landelijk beleidskader. Zij vragen of de minister dergelijke situaties heeft voorzien.

Voorts vragen deze leden naar de betekenis van het indicatief overzicht van samenwerkende gemeenten. Zij vragen waarom dit overzicht van afkomstig dient te zijn van de gemeenten gezamenlijk. Zij achten zo'n overzicht niet nodig en menen dat de partijen op de markt elkaar snel zullen weten te vinden. Zij stellen dat het opstellen van zo'n overzicht leidt tot vergroting van de administratieve lasten voor gemeenten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat gewaakt dient te worden tegen te veel bepalingen in de wet die de gemeentelijke autonomie aantasten en regelzucht met zich mee brengen. Deze leden juichen de beperking van de planverplichtingen toe omdat dat de gemeentelijke autonomie ten goede komt, maar vragen de bewindslieden nog eens kritisch te bekijken of er nog meer planbepalingen kunnen vervallen betreffende het educatieve plan en de subsidiebeschikkingen.

In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is mede op basis van de desbetreffende kritische kanttekeningen van de VVD-fractie en de opmerkingen van de CDA-fractie, voorzien in het laten vervallen van het landelijk beleidskader.

Ondergetekenden zijn van mening dat het gekozen bekostigingsarrangement voor de educatie dat uitgaat van een decentrale aansturing door gemeenten, zich niet verhoudt met een landelijk beleidskader waarin dwingend inbreuk op de gemeentelijke bestemmingsvrijheid kan worden gemaakt. Binnen de kaders van de wet zijn gemeenten vrij de prioriteiten te stellen en daarvoor het meest geëigende aanbod te realiseren.

Een beleidskader, enkel als beleidsdocument, achten ondergetekenden overbodig omdat aangenomen mag worden dat de gemeenten geen behoefte zullen hebben aan een beleidsdocument zonder bijbehorende financiële ondersteuning en bijbehorend juridisch instrumentarium.

De beantwoording van de vraag van de VVD-fractie naar de relatie tussen de contracten en het beleidskader kan, nu het beleidskader is vervallen, summier zijn. In het aanvankelijk gekozen stelsel waren de hier bedoelde situaties inderdaad voorzien. Uitgangspunt was dat de contracten niet door het landelijk beleidskader terzijde zouden kunnen worden gesteld. Het beleidskader had daardoor een enigszins vertraagde uitwerking. Gemeenten werden echter wel geacht in hun contracten rekening te houden met bij het sluiten van het contract bekende, en in het beleidskader neergelegde nationale prioriteiten. Om te voorkomen dat gemeenten die prioriteiten zonder dat daarop een sanctie mogelijk zou zijn niet in hun contracten zouden meenemen, was voorzien in een afdwingbare aanwijzingsbevoegdheid. Hierdoor zou voor dwingende nationale prioriteiten in vanaf dat moment te sluiten contracten een voorrangrecht worden gecreëerd in die zin dat gemeenten indien zij de nationale prioriteiten niet zouden volgen bij het aangaan van contractuele verplichtingen, aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld voor de financiële gevolgen van dat nalaten. De contracten zouden daardoor niet worden aangetast. Het gemeentelijk budget wel, als gevolg van deze aansprakelijkheid ten opzichte van het Rijk.

Overigens was daarbij ook voorzien in overleg en beroep om onredelijke wetsuitleg te voorkomen.

Nu het beleidskader is vervallen, zullen de gemeenten dus geheel vrij zijn in de besteding van de middelen bij de ROC's.

Naar aanleiding van de vraag over het indicatief overzicht wordt het volgende opgemerkt.

Het indicatief overzicht diende verschillende doelen.

1. In de eerste plaats was het overzicht bedoeld om ervoor te zorgen dat de gemeenten in de regio tijdig (voor 1 november) over een door de regio opgesteld en gelegitimeerd document zouden beschikken dat als basis kon dienen voor de door gemeenten afzonderlijk of tezamen te sluiten contracten;

2. In de tweede plaats bracht het overzicht de noodzakelijke koppeling aan tussen de verbindende delen van het beleidskader en de contracten. Het overzicht moest in overeenstemming zijn met het beleidkader;

3. In de derde plaats was het overzicht bedoeld om helderheid te verschaffen over de beoogde doelstellingen van de gezamenlijke gemeenten zodat ROC's en commerciële instellingen uit de regio of uit andere regio's daarop konden anticiperen in hun aanbod en eventueel tijdig de noodzakelijke capaciteit of deskundigheid konden organiseren.

In het wetsvoorstel zoals dat nu als gevolg van bijgevoegde nota van wijziging luidt, vervalt de noodzaak voor samenwerkende gemeenten om gezamenlijk tijdig een beleidsdocument vast te stellen.

Ook de tweede functie, koppeling aan het beleidskader, vervalt omdat het beleidskader vervalt.

De derde functie vervalt ten dele, ook omdat de commerciële instellingen geen plaats meer hebben waar het de toedeling van middelen in het veld van de educatie betreft.

Tegen deze achtergrond hebben de ondergetekenden besloten, de verplichting van het indicatief overzicht te laten vervallen.

Andere planverplichtingen dan hier beschreven zijn in het wetsvoorstel met betrekking tot de educatie niet opgenomen. Overigens wijzen de ondergetekenden erop dat er ook geen subsidiebeschikkingen meer in het wetsvoorstel zijn geregeld. Daarvan is bewust afgezien ten gunste van de contractvrijheid tussen gemeenten en instellingen.

Wat betreft de opmerkingen over het nationale doelgroepenbeleid kan de reactie van de VVD-fractie in die zin worden onderschreven dat het wetsvoorstel nu juist beoogt een nieuw stelsel van concurrerende voorzieningen in het leven te roepen die beter dan voorheen via contractuele relaties door gemeenten kunnen worden benut om te voorzien in de lokale behoeften, eventueel tezamen met omliggende actoren zoals RBA, JWG en zorginstellingen.

Met dit beleid is echter nog geen ervaring opgedaan zodat niet bij voorbaat gesteld kan worden dat een nationale correctie op basis van zeer concrete aanwijzingen dat in strijd met het nationale beleidskader is gehandeld, overbodig is. Toch hebben ondergetekenden op de hierboven toegelichte gronden gemeend dat, nu van diverse zijden wordt aangedrongen op verdere decentralisatie zonder correctiemechanismen op nationaal niveau, daaraan gehoor moet worden gegeven. Evenmin kan immers zonder dat daarmee ervaring is opgedaan, worden gesteld dat ooit behoefte zal bestaan aan sturing op nationaal niveau van beleid met betrekking tot nieuwkomers en andere doelgroepen van het educatiebeleid. Ondergetekenden gaan ervan uit dat alle lokale overheden voldoende zicht hebben op het lokale belang, en evenzeer op vrijwillige basis en met inzet van voldoende middelen zullen meewerken aan boven-lokale belangen indien deze zich aandienen. Zou dit niet het geval zijn, dan kan alsnog overwogen worden de wet op dit punt te herzien.

Nu dus de volledige autonomie voor de educatie bij de gemeenten is komen te liggen en ook de mogelijkheden voor landelijke sturing zijn vervallen, is een beleidskader zoals door deze leden voorgesteld niet meer zinvol. Zo'n document is alleen zinvol indien daarin aan specifieke doelen specifieke middelen kunnen worden toegekend en op die middelen een zekere – al is het maar zeer beperkte – sturing mogelijk is. Hierboven is reeds uiteengezet dat sturing en toedeling van specifieke middelen thans niet meer mogelijk is. De noodzaak en de zin van een beleidskader zijn hiermee dus ook komen te vervallen.

In antwoord op de vraag van deze leden kan dus worden geantwoord dat ten volle gehoor is gegeven aan de vraag naar verdere decentralisatie. De individuele lokale overheden zijn op grond van het in de nota van wijziging neergelegde stelsel geheel verantwoordelijk, inmenging van

andere bestuurslagen is niet meer mogelijk en rechtstreekse sturing van de centrale overheid is dus eveneens uitgesloten.

7.3. De educatie-instellingen in relatie tot de toekomstige ROC's

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de educatie-instellingen mede als gevolg van de 50%-bestedingsverplichting bij ROC's, minder interessante gesprekspartners zijn geworden in fusie-besprekingen.

Zij vragen of de bekostiging van de educatie als een financieel risico wordt ervaren en of er om die reden huivering zal ontstaan om met educatie-instellingen te fuseren.

Zij vragen de bewindslieden op welke wijze wordt getracht, de genoemde ontwikkeling te voorkomen.

Ook de leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat het voor een ROC in wording niet interessant meer is om bijvoorbeeld met een instelling voor VAVO te fuseren. Om die reden achten zij het verstandig dat vastgelegd wordt dat alle rijks gelden besteed moeten worden in een ROC.

De leden van de SGP-fractie stellen tegen de achtergrond van de breedte-eis bij ROC-vorming de betekenis van VAVO en Basiseducatie aan de orde. Zij vragen naar een inschatting van het perspectief van deze onderwijssoorten.

Zij vragen zich met name af of het VAVO als tweede kans onderwijs niet minder wordt, nadat een zekere inhaalslag heeft plaatsgevonden, en of het bij het VAVO niet vooral gaat om het Nederlands als tweede taal. Zij vragen naar aanleiding hiervan naar de verschillen per regio en de consequenties die daaraan dienen te worden verbonden.

Het is juist dat uit – onder meer de via de procescoördinatie BVE ontvangen – reacties uit het EB-veld blijkt, dat een deel van met name de confessionele instellingen voor basiseducatie nog niet volledig en formeel participeren in het proces van ROC-vorming. De oorzaak daarvan lijkt echter niet zozeer gelegen te zijn in de positie die de basiseducatie inneemt, als wel eerder gezocht te moeten worden in het vinden van een geschikte samenwerkingsvorm met de juiste fusiepartner.

Voor het overige kan worden gemeld dat basiseducatie in vrijwel alle ROC-initiatieven meedraait.

De stelling als zou hier sprake zijn van minder interessante partners in de fusiebesprekingen wordt dan ook op dit moment door de feitelijke stand van zaken van het ROC-proces niet bevestigd.

Ook voor VAVO geldt dat het huidige beeld een redelijke participatiegraad in het proces van ROC-vorming te zien geeft.

Hoewel dus geen sprake lijkt te zijn van een beperkte participatie van instellingen van basiseducatie in ROC's, kan niet worden ontkend dat zo'n situatie wel zou kunnen ontstaan als het bekostigingsarrangement van de educatie risico's voor de instellingen zou inhouden. Mede om deze reden is door de eerste ondergetekende op dit punt een wijziging aangebracht in de voorgestelde systematiek van bekostiging. De risico's voor de bekostiging van de educatie worden – zoals ook uit de hieronder nog volgende toelichting over het bekostigingsarrangement voor de educatie zal blijken – daarmee volledig weggenomen.

In het nu voorziene gewijzigde bekostigingsmodel voor de VE is afgezien van de 50% bestedingsvrijheid en wordt voorgesteld alle middelen in te zetten bij ROC's.

Mede daarom kan vanuit de toekomst en de toekomstige systematiek van de WEB gedacht, niet anders worden geconcludeerd dan dat juist de instellingen voor de educatie een uiterst belangrijke functie zullen hebben en steeds belangrijker zullen worden voor ROC's waar het gaat om het realiseren van goede toeleidende trajecten en opvang van leerlingen die op een bepaald terrein nog niet aan een beroepsopleidend traject kunnen of willen deelnemen.

Bovendien zullen zodra een meer op output gericht bekostigingsstelsel voor het beroepsonderwijs wordt gerealiseerd, ROC's er alle belang bij hebben om op maat toegesneden educatietrajecten te kunnen verzorgen en op die manier meer leerlingen dan voorheen tot een diploma in het beroepsonderwijs te kunnen opleiden. Juist de trajecten die voorheen basiseducatie waren en de trajecten die voorheen in het vormingswerk werden gegeven, kunnen daarbij van essentieel belang zijn voor het succesvol opereren van instellingen en voor het organiseren van voldoende wervingskracht voor de leerlingenpopulatie van het ROC.

Om deze redenen zijn ondergetekenden niet zo bezorgd over het toekomstige belang en de toekomstige positie van de basiseducatie in de ROC's.

Voor de betekenis van het VAVO kan aan bovenstaande uiteenzetting over de basiseducatie het volgende worden toegevoegd.

Het VAVO heeft in de loop van de jaren inderdaad niet steeds dezelfde functie vervuld. Geconstateerd kan worden dat het onderwijs in het Nederlands als tweede taal met name waar het onderwijs op gevorderd niveau betreft, een relatief dominante positie in het VAVO is gaan innemen (ongeveer 20%). Dat neemt niet weg dat daarnaast op een breed terrein andere VAVO-activiteiten plaatsvinden. In hoeverre de hier gesignaleerde ontwikkeling zich ook in de toekomst zal voortzetten en daar voor het VAVO consequenties aan verbonden zijn, zal in belangrijke mate afhangen van de prioriteiten die op gemeentelijk niveau worden gesteld. Daarnaast zal voor de toekomstige positie van het VAVO van betekenis zijn of de activiteiten en de daarmee verbonden kosten zodanig kunnen worden afgestemd op de gemeentelijke vraag, dat daar een marktpositie gegarandeerd blijft. Garanties kunnen in dit verband niet worden gegeven. Wel is duidelijk dat de VAVO-instellingen zich in het verleden steeds buitengewoon goed hebben aangepast aan wisselende groepen deelnemers en wisselende afnemers. Niet uit te sluiten valt dat het VAVO-onderwijs voorzover daar op termijn onvoldoende vraag naar zou zijn op gemeentelijk niveau, in aansluiting daarop op de particuliere onderwijsmarkt, met toepassing van de voor contractactiviteiten geldende regels, een herkenbare positie zou krijgen. Daarbij zullen ongetwijfeld, en dat valt ook niet te vermijden gezien de volledig regionale sturing van de educatie, lokale en regionale verschillen optreden.

7.4. Bekostigingsmethodiek educatie en bestedingsvrijheid van gemeenten

De leden van diverse fracties (PvdA, D66, CDA, VVD, GPV) plaatsen vraagtekens bij de voorgestelde bestedingsvrijheid van 50% van de educatiemiddelen van gemeenten bij commerciële onderwijsinstellingen.

Een aantal fracties vraagt om inperking van de bestedingsvrijheid van gemeenten bij het inkopen van de educatie.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat oormerking van de gelden alleen niet genoeg is. Naar het oordeel van deze leden zou er geen sprake moeten zijn van bestedingsvrijheid buiten de bekostigde instellingen. Zij pleiten voor een bestedingsverplichting bij de ROC's, en achten het wenselijk en verstandig dat alle rijks gelden in een ROC besteed zullen worden.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen helderheid over de bestemming van de gelden naast de reguliere onderwijsvoorzieningen, en vragen waarom in de wet een beperking is opgenomen. In dat verband vragen zij tevens hoe met wachtgeld wordt omgegaan als de contracten wijzigingen.

In dit kader maken de leden van de CDA-fractie er melding van dat om de druk op de wachtlijsten NT2 te verminderen door gemeenten commerciële instituten worden ingeschakeld die naar het oordeel van deze leden de bovenkant van de markt «afromen». Zij vragen of de bewindslieden van deze ontwikkeling op de hoogte zijn en wat daarvan de gevolgen zijn voor de huidige onderwijsvoorzieningen en de kwaliteit van de opleidingen.

De leden van het CDA wijzen voorts op de mogelijkheid van een basisbekostiging voor basisvoorzieningen in de educatie en stellen dat daarmee waarborgen worden geschapen voor kwalitatieve instellingen die inspelen op de door de overheid aangewezen aandachtsgebieden enerzijds, en die de marktwerking anderzijds niet in de weg staan.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de argumenten voor het vastleggen van het maximumpercentage voor de bestedingen van de gemeenten, en willen graag inzicht in de verhouding tussen de rijksbijdrage en de eigen middelen van de gemeenten ten behoeve van de educatie.

Zij vroegen voorts waarom de besteding van contractactiviteiten bij bekostigde instellingen eveneens als besteding bij commerciële instellingen wordt beschouwd.

De leden van de fractie van D66 zijn ontevreden over de onduidelijkheid die bestaat over de wijze van bekostiging van de basiseducatie en het volwassenenonderwijs, vanaf het moment dat deze instellingen deel uitmaken van een ROC. Zij menen dat het geld in principe naar de gemeente moet gaan, met de verplichting deze middelen in de eigen regio te besteden. De huidige verdeelsleutel van 50%/50% vinden deze leden uit de lucht gegrepen; zij willen pas over percentages spreken als duidelijk is waar gemeenten het geld aan besteden.

De leden van de CDA-fractie betwijfelen voorts of «het voorgestelde opslagsysteem» een passend instrument is voor de bekostiging van educatieve activiteiten. Zij vragen de bewindslieden daar nog eens op in te gaan.

Deze leden vragen tevens op welke wijze meerjarige contracten worden gestimuleerd en welke rol de minister van OCenW daarin kan spelen. Voorts vragen zij naar de positie van de VNG daarbij. Tevens vragen deze leden naar helderheid over de bekostiging van de educatie. In het bijzonder willen zij weten of het gaat om een doeluitkering en of alsnog bekostiging via het gemeentefonds wordt overwogen.

Ook de leden van de GPV-fractie plaatsen vraagtekens bij de rol van gemeenten bij de bekostiging van de educatie.

Zij stellen dat de continuïteit van het educatie-aanbod per instelling niet gewaarborgd is en vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot het streven om educatie en beroepsonderwijs zich in elkaars verlengde te laten ontwikkelen. Deze leden vragen of er geen versnipperde situatie zal ontstaan met onzekerheid op het gebied van de werkgelegenheid.

Voorts willen zij weten wat voor de instelling het gevolg is van verlies van werkgelegenheid als gevolg van gemeentelijke beslissingen. Tevens vragen zij of de doelstelling van maatwerk binnen de instelling in gevaar komt door het uitbesteden aan commerciële instellingen, en vragen zij zich af hoe dat zich verhoudt met de doelstelling van de ROC-vorming.

Zij pleiten er voor de gelden van de educatie via de instellingen te laten lopen, en vragen zich af of er dan niet sprake is van een juistere verantwoordelijkheidsverdeling.

In reactie op deze kritiek van de fracties is in het wetsvoorstel wijziging gebracht in de bestedingsverplichting van 50% van de educatiemiddelen bij het bekostigde onderwijs. Bepaald is dat gemeenten het totale bedrag van de middelen voor educatie bij een ROC moeten besteden. Het percentage van 50%, dat aanvankelijk ter bescherming van de reguliere onderwijsinstellingen in het wetsvoorstel was opgenomen, is dus verhoogd tot 100%. Dat betekent dat thans alle middelen die zijn bestemd voor educatie en de daaronder vallende doelgroepen, moeten worden besteed bij een ROC.

Daardoor zullen naar verwachting minder verschuivingen in de bestaande situatie optreden dan in het voorziene systeem waarin de gemeenten voor de helft vrij waren de middelen ten behoeve van een doelgericht educatiebeleid op een vrije markt te besteden.

Overigens sluiten de ondergetekenden niet uit, dat in de toekomst alsnog een zekere mate van bestedingsvrijheid voor gemeenten kan worden gegeven in de richting van het niet bekostigde onderwijs.

Omdat voor de bepaling van de mate waarin deze eventuele besteding van gelden bij commerciële instellingen mogelijk zal zijn, een wijziging van de WEB noodzakelijk is, kan tegen de tijd dat zulks wordt overwogen, worden gezien of de argumenten die thans de grondslag vormen voor de 100% bestedingsverplichting nog in dezelfde mate gelden.

Alsdan kan ook worden gezien of de vrees van de leden van de CDA-fractie dat sprake zou zijn van commerciële instituten die in het kader van het NT2 onderwijs de bovenkant van de markt zouden «afromen», enige grond heeft. Vooralsnog hebben ondergetekenden geen aanwijzingen dat daarvan op grote schaal sprake is. Eerder bestaat de indruk dat mede als gevolg van de inzet van commerciële instellingen in een optimaal tempo is gewerkt aan het wegwerken van bestaande wachtlijsten op het terrein van het Nederlands als tweede taal, en dat een dergelijk resultaat met het enkel inzetten van de bestaande voorzieningen niet mogelijk was geweest. Dat daarbij sprake zou zijn van kwaliteitsverlies is niet aannemelijk omdat juist voor deze opleidingen een staatsexamen bestaat dat garandeert dat degenen die dat examen behalen ook een zodanige kennis hebben dat op de betreffende niveaus aan de Nederlandse samenleving kan worden deelgenomen.

Met de hier voorgestelde bekostigingsmethodiek voor de educatie is de door de CDA-fractie voorgestelde suggestie voor een basisbekostiging komen te vervallen. Deze gedachte lag inderdaad ten grondslag aan het aanvankelijk voorgestelde systeem van 50% verplichte besteding bij ROC's. Het beleidskader gaf daarbij de mogelijkheid om aandachtsgebieden aan te wijzen.

In het in deze nota gepresenteerde voorstel is dit systeem verlaten, en gekozen is voor een 100% gegarandeerde besteding bij ROC's en maximale autonomie voor gemeenten. Beide systemen kunnen niet gelijktijdig worden ingevoerd.

Overigens blijft wel het systeem gehandhaafd dat gemeenten met ROC's contracten sluiten, en dat in de prijs die het ROC voor de activiteiten rekent, een opslagpercentage voor mogelijke wachtgelden is meegenomen. Dit opslagpercentage zal bij langlopende contracten lager kunnen zijn dan bij kortlopende contracten. Daarom wordt ervan uitgegaan dat indien de gemeente voor een structurele taak contracten sluit, deze in beginsel voor een langere duur zullen worden aangegaan. Toch is denkbaar dat er op lokaal niveau omstandigheden zijn die kortlopende contracten wenselijk maken in verband met het gemeentelijk

beleid. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan tijdelijke opvang van grote aantallen nieuwkomers in een bepaalde gemeente. In dat geval zal de gemeente rekening moeten houden met een hoger opslagpercentage voor wachtgeld, tenzij samen met andere gemeenten, bijvoorbeeld in de regio, wel een meerjarig aanbod bij een ROC kan worden ingekocht.

De eerste ondergetekende is bij het sluiten van contracten tussen gemeenten en ROC's over educatie in beginsel geen enkele rol meer toebedacht.

De enige uitzondering op deze regel wordt gevormd door de nieuw toegevoegde bepaling waarin gelden beschikbaar kunnen worden gesteld voor de inburgering in de Nederlandse samenleving ten behoeve van groepen deelnemers met een niet Nederlandse culturele achtergrond.

Met de hierbedoelde wijzigingen ten opzichte van de aanvankelijk voorgestelde bestedingsvrijheid van de gemeenten is overigens niet gezegd dat de gemeentelijke zeggenschap over die middelen beperkt is. Sterker nog, omdat tevens in de nota van wijziging is voorzien in het vervallen van het landelijke beleidskader voor de educatie, is de gemeentelijke zeggenschap maximaal uitgebreid en is het voor de rijksoverheid op geen enkele wijze meer mogelijk, nog sturing aan de reguliere educatie-middelen te geven. Indien gemeenten besluiten activiteiten op het terrein van het Nederlands als tweede taal voorrang te geven boven de andere educatie-activiteiten, is daar alleen op lokaal niveau via de democratische procedures wijziging in te brengen. Wel wordt van gemeenten een adequate verantwoording verwacht.

De VNG heeft zoals dat ook op overige terreinen van gemeentelijk beleid het geval is, een belangrijke functie bij de ondersteuning van gemeenten waar het hun beleid en hun belangen betreft, maar geen expliciete wettelijke taak in dit kader.

Hiermee is tevens ingegaan op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mate van sturing en de mate van dwingendheid van de rol van de landelijke overheid. Ook in paragraaf 7.5 van deze nota wordt op die vraag nog teruggekomen.

Op het terrein van de educatie wordt, voorzover het de reguliere middelen betreft, deze rol teruggebracht tot het op basis van objectieve parameters toedelen van gelden aan gemeenten. Sturing of controle op besteding van middelen is geen taak van de centrale overheid meer. Deze taak is in het voorliggende wetsvoorstel, zoals gewijzigd via de voorgestelde nota van wijziging, geheel overgedragen aan de individuele gemeenten, die indien zij dat wensen kunnen samenwerken.

Toedeling van middelen aan de gemeenten ten behoeve van educatie geschiedt alleen op grond van de in de wet genoemde objectieve maatstaven. Op dit beginsel past zoals hierboven reeds is vermeld, één uitzondering, namelijk waar het betreft de mogelijke toedeling van middelen exclusief bestemd voor inzet in het kader van inburgerings-trajecten voor nieuwkomers. Gezien de fluctuaties in omvang en spreiding van nieuwkomers moet serieus rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat voor langere tijd vastgelegde objectieve maatstaven in onvoldoende mate mogelijkheden bieden om flexibel in te spelen op deze fluctuaties. Gezien de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ten aanzien van het toelatingsbeleid, dient ook de mogelijkheid aanwezig te zijn dat de rijksoverheid specifiek beleid voert ten aanzien van het educatieve aanbod voor de categorie nieuwkomers. Daartoe is in de nota van wijziging een artikel opgenomen dat hiertoe de basis biedt. Onder meer wordt hiermee mogelijk gemaakt dat ook vanuit de OCenW-begroting middelen specifiek worden ingezet ten behoeve van

inburgeringstrajecten voor nieuwkomers, zoals aangeduid in het regeerakkoord. Deze middelen kunnen dan door de rijksoverheid rechtstreeks en zo nodig op zeer korte termijn bij een of meer gemeenten worden ingezet. Gezien het speciale karakter van deze specifieke middelen is er tevens in voorzien dat aan de bestemming gericht voorwaarden kunnen worden verbonden en op die wijze sturing van de inzet van de middelen kan worden bereikt. De objectieve maatstaven kunnen wel voorzien in een zogenoemd «koppengeld» per nieuwkomer. Dat impliceert dat in de toewijzing van de educatiegelden per nieuwkomer rekening kan worden gehouden met een extra besteedbaar bedrag. Hoe deze bedragen zullen worden aangewend op het gemeentelijk niveau is echter een gemeentelijke verantwoordelijkheid die niet op grond van bovenlokale of nationale belangen kan worden doorkruist.

Overigens blijft de toedeling van middelen, zoals de leden van de CDA-fractie terecht stellen, wel via een doeluitkering ten behoeve van het onderwijs op het terrein van de educatie aan de gemeenten uitgekeerd worden.

Toedeling via het gemeentefonds wordt niet overwogen onder meer omdat op geen enkele wijze is gebleken dat voor de bestemming van de gelden een ruimere bestemmingsmogelijkheid dan educatie wenselijk of noodzakelijk zou zijn. Eerder kan worden gesteld dat het niveau van de middelentoedeling reeds zodanig beperkt is dat bestemming voor andere doelen vanuit een integrale verantwoordelijkheid voor onderwijsbeleid niet verdedigbaar is.

Het opslagsysteem waar de leden van de CDA-fractie kennelijk op doelen is niet bedoeld voor educatieve activiteiten.

Het doel van dit systeem is, zoals reeds in de memorie van toelichting verwoord, de instroom en het prestatieniveau van doelgroepen in het beroepsonderwijs te versterken.

Voor deze doelgroepen, waarbij primair wordt gedacht aan personen met een te laag instroomniveau om het reguliere beroepsonderwijs zonder aanvullende ondersteuning te kunnen volgen, wordt via een algemene opslag op de instroom of op het behalen van het diploma, extra financiële armslag geboden om naar eigen goeddunken bijvoorbeeld door tijdens de opleiding extra faciliteiten te bieden of voorafgaand daaraan een aanvullende extra scholing mogelijk te maken voor deze doelgroepen toch het behalen van een beroepskwalificatie mogelijk te maken.

Deze opslag zal per definitie een relatief beperkt karakter hebben en is dus ook niet bedoeld voor het realiseren van andere dan beroepsopleidingstrajecten. Educatieve trajecten worden door de gemeenten gerealiseerd. Zou blijken dat daarvoor extra middelen nodig zijn, dan zouden die niet via een opslag op het beroepsonderwijs, maar via een verhoging van de educatiebudgetten of via toevoeging van eigen gemeentelijke middelen moeten worden verkregen.

In dit verband wordt – in reactie op de vraag van de VVD-fractie over de gemeentelijke bijdragen – nog opgemerkt dat geen volledig inzicht bestaat in de bestedingen die de gemeenten uit eigen middelen aan educatieve activiteiten doen. Wel beschikken de inspectie en SVE op grond van de zogenoemde monitoring in het kader van het actieprogramma «Weg met de wachtlijsten» over enig inzicht in gemeentelijke bestedingen. Bij brief van 16 maart 1994 zijn de eerste monitoringrapporten van deze beide instanties door de eerste ondergetekende aan de Kamer aangeboden. Binnenkort zullen de vervolgrapportages m.b.t. het jaar 1994 aan de Kamer worden gezonden.

De vraag van de leden van de fractie van D66 naar de positie van de VE in ROC's berust op een misverstand.

Het is niet de bedoeling de educatie pas op het moment dat instellingen onderdeel uitmaken van een ROC, volgens de nieuwe systematiek te gaan bekostigen. De nieuwe bekostiging voor de educatie gaat op 1 januari 1997 voor het gehele veld van de educatie in.

De vraag van de leden van de VVD-fractie naar de besteding van contractactiviteiten bij bekostigde instellingen verliest weliswaar zijn relevantie, maar geeft ondergetekenden de gelegenheid een veel voorkomend misverstand te verhelderen.

In de discussies over contractactiviteiten treedt regelmatig verwarring op over het begrip contractactiviteiten. Dat is ook niet vreemd omdat feitelijk in de WEB op verschillende plaatsen over contracten en contractactiviteiten wordt gesproken, terwijl deze begrippen niet steeds hetzelfde betekenen. Het begrip «Contractactiviteiten» wordt gebruikt voor de commerciële activiteiten van bekostigde instellingen, die geheel buiten de reguliere geldstroom en buiten de reguliere onderwijsopdracht van de instelling om plaatsvinden, en betrekking hebben op de in de wet voorziene mogelijkheid van bekostigde instellingen om binnen de wettelijke kaders contractactiviteiten uit te voeren. Voor de besteding van de middelen voor de educatie is sprake van gewone civielrechtelijke contracten tussen gemeenten en instellingen. Vanuit de instelling gezien zijn dit geen contractactiviteiten, maar activiteiten in het kader van de educatie waarover een contract met een gemeente is gesloten.

De contractactiviteiten van de instelling werden derhalve als commerciële activiteiten beschouwd en niet als onderwijs op het terrein van de educatie of als regulier bekostigd beroepsonderwijs.

In reactie op de vragen van de SGP-fractie wordt aan het bovenstaande nog toegevoegd dat deze leden naar het oordeel van ondergetekenden het educatieve aanbod teveel benaderen vanuit het belang van de instelling als entiteit. Hoewel ook dat belang een zekere bescherming verdient, is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk gekozen voor een andere lijn. Het uitgangspunt is dat zoveel als mogelijk tot stand moet worden gebracht een aanbod dat zoveel mogelijk is afgestemd op de belangen van de burgers die behoefte hebben aan educatief aanbod. De gemeentelijke democratie is daarbij gekozen als hulpmiddel om de prioriteiten tussen burgers te ordenen en te rangschikken volgens belangrijkheid. Continuïteit van aanbod bij bekostigde instellingen is in dit systeem geen doel op zich maar het resultaat van een gemeentelijk gesanctioneerde vraag van deelnemers naar educatieve activiteiten.

Hetzelfde geldt voor versnippering als het mogelijk gevolg van diversiteit van de gemeentelijke vraag. Daarbij wordt er van uitgegaan dat gemeenten hun eigen belang en dat van hun burgers goed kunnen inschatten en daarom ter vermijding van versnippering zoveel mogelijk zullen trachten de vraag te bundelen en eventueel gezamenlijk bij een bepaald (eventueel op het betreffende terrein gespecialiseerde) ROC hun educatiemiddelen zullen besteden.

Dit systeem kan er zoals deze leden opmerken, inderdaad toe leiden dat een instelling werkgelegenheid verliest en dat een andere instelling in de plaats daarvan werkgelegenheid wint. Het totale budget wordt immers, zoals is toegelicht, bij ROC's besteed.

In de gemeentelijke contracten zal rekening worden gehouden met een normale wachtgeldopslag zodat de instelling de bijdrage aan de daarvoor bestaande instanties kan afdragen en de betreffende personeelsleden recht op wachtgeld hebben conform de geldende regels.

De ontwikkeling van het beroepsonderwijs en de educatie zoals in het wetsvoorstel voorzien, gaat ervan uit dat gemeenten binnen ROC's de middelen besteden voor de educatie en dat daarmee binnen de betreffende ROC's een zo groot mogelijke koppeling tussen educatie en beroepsonderwijs kan worden gerealiseerd. Deze ontwikkeling voorziet

expliciet niet in het per definitie op kosten van de gemeenschap handhaven van educatief aanbod, ook in situaties waarin gemeenten daaraan geen prioriteit geven. Zulk aanbod dient te worden overgelaten aan de commerciële educatie-markt.

Zoals eerder toegelicht, is de mogelijkheid van het besteden van educatiemiddelen op de commerciële markt vervallen, zodat de vraag van de SGP-fractie of dit zich wel verhoudt met maatwerk binnen de instelling onbesproken kan blijven.

Overigens wordt in dit verband nog wel opgemerkt dat samenwerking tussen particuliere instellingen en bekostigde instellingen, zoals die nu ook reeds op een aantal locaties plaatsvindt, minstens zo goed en soms zelfs beter kan leiden tot maatwerktrajecten voor de betreffende deelnemers. Het verschil is dan wel dat het voortraject, bestaande uit een commercieel traject, niet wordt bekostigd. Ook is duidelijk dat het maatwerk in die situatie slechts ten dele door het bekostigde onderwijs wordt geleverd.

Zoals uit dit antwoord blijkt, zijn ondergetekenden niet van mening dat de educatiemiddelen beter via de instelling kunnen lopen. Gegeven de per definitie beperkte geldstroom voor educatieve activiteiten bestaat behoefte aan een democratisch gelegitimeerde instantie die behoeften van burgers afweegt. De instelling kan die positie niet op die wijze vervullen.

7.5. Specifieke doelgroepen/inburgeringsprogramma's

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat bij de openbare aanbesteding van de basiseducatie ook nu al sprake zou zijn van een verschooning en een achteruitgang van de individualiserende aanpak op maat. Deze leden zijn er dan ook niet gerust op dat via decentralisatie gemeenten, RBA's en scholen tot een sluitende aanpak van het regionale onderwijsaanbod kunnen komen. Ook op dit moment hebben immers de RBA's scholingsmiddelen aangewend om bezuinigingen op het eigen apparaat te kunnen ontzien. Zij vragen zich in dat kader af welke gremia op welke wijze verantwoordelijkheid moeten krijgen om regionaal invulling te geven aan het aanbod. Zij vragen eveneens zich af hoe dwingend de sturende en coördinerende rol van de landelijke overheid moet zijn en tot hoever deze moet gaan. Ook vragen zij hoe dwingend hierbij de samenwerking en bekostiging dient te zijn tussen RBA en JWG-organisaties, erkende instellingen voor geestelijke volksgezondheidszorg, jeugdhulpverlening en maatschappelijk- en sociaal cultureel werk in de regio opdat de toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen, zoals WSW-deelnemers, randgroepjongeren, kinderen van migranten etcetera, aan het beroepsonderwijs en de educatie voor volwassenen behouden blijft.

Gesteld wordt dat educatie meer moet zijn dan alleen activiteiten die direct of indirect naar een beroepskwalificerende opleiding of naar de arbeidsmarkt leiden. De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dat verband af of – als straks meer decentraal het educatieve aanbod geregeld gaat worden – niet het gevaar dreigt dat slechts inburgeringsprogramma's gefinancierd zullen worden, en dat als gemeentes slechts 50% van het toegekende budget binnen het ROC hoeven te besteden, versnippering en uitholling van het ROC te vrezen valt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de projectmatige werkwijze en financiering moet worden gezien in relatie tot de structurele taak van de inburgeringsfunctie. De leden van deze fractie stellen voorts dat handhaving van de doeluitkering verplichtingen ten opzichte van instellingen schept. Zij vragen in dat verband naar eisen en voorwaarden

aan instellingen. Zij vragen zich af of door de bewindslieden ook aandachtsgroepen in de samenleving zullen worden aangewezen.

De zorg voor specifieke doelgroepen is, nu in de nota van wijziging van het wetsvoorstel de verplichte regionale samenwerking is vervallen, en het beleidskader educatie geen functie meer vervult, met uitzondering van de toegevoegde bepaling met betrekking tot inburgering, geheel overgelaten aan het lokale niveau van de individuele gemeente. Elke gemeente kan daaraan een eigen invulling geven die naar het idee van die gemeente het beste spoort met het lokaal noodzakelijke beleid.

De regeling voor de inburgering via een afzonderlijk toewijzings-instrumentarium zoals nu wordt voorgesteld, is hierboven in paragraaf 7.4 van deze nota uitvoerig toegelicht.

Voor al het overige kan binnen de grenzen van de landelijke kwalificatiestructuur voor de educatie regionaal nader invulling gegeven worden aan de inhoud en vormgeving van het aanbod. De ROC-vorming maakt het mogelijk om allereerst 'in eigen huis' tot maatwerk te komen op het vlak van de aansluiting tussen de onderscheiden trajecten tussen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Het is een kerntaak van het ROC om voldoende toegankelijkheid (evenals voldoende rendement) te realiseren. Derhalve is het ROC volledig verantwoordelijk voor de wijze waarop het de toegankelijkheid verbetert. De overheid – en in het geval van de educatie dus de lokale overheid – is in deze stimulerend. De instellingen zullen over de bereikte resultaten op het vlak van de toegankelijkheid en het doelgroepenbereik publiekelijk verantwoording dienen af te leggen en zullen ook voor zover het het beroepsonderwijs betreft, door de overheid en voorzover het de educatie betreft mogelijk door de gemeenten, op de bereikte resultaten worden afgerekend.

Het ROC heeft nadrukkelijk andere actoren nodig om de taken en missie te kunnen volbrengen. Zo is het ROC voor het beroepsonderwijs mede afhankelijk van de beschikbaarstelling van praktijkplaatsen en begeleiding door het regionale bedrijfsleven. Maar ook op het terrein van de educatie zal het ROC, al dan niet door de gemeenten daartoe gestimuleerd, om tot een deugdelijke organisatie van vraag en aanbod te komen, contacten moeten onderhouden met de door de leden van de PvdA-fractie genoemde organisaties. Zo zal bijvoorbeeld voor een adequate opvang van de moeilijke groepen voortijdig schoolverlaters van instellingen mogen worden verlangd dat intensieve contacten worden onderhouden met organisaties op het terrein van de jeugdhulpverlening. Door een goede interactie met actoren in de regio kan het ROC het opleidingsaanbod afstemmen op zowel de regionale vraag als het regionale aanbod van potentiële deelnemers met inbegrip van prioritaire doelgroepen. De regionale vraag kan kenbaar worden gemaakt door het regionale bedrijfsleven en de arbeidsvoorzieningsorganisatie en op het vlak van de educatie in het bijzonder door gemeenten. Intermediaire organisaties zoals AOB's en GMD's, evenals doelgroeporganisaties, kunnen behulpzaam zijn bij het transparant maken van de (potentiële) opleidingsbehoefte onder specifieke doelgroepen. De RBA's en de JWG-organisatie zullen dan ook niet langer regionaal maar lokaal met gemeenten moeten spreken over de lokale besteding van de middelen en de invulling die daaraan wordt gegeven. Wel blijft het vanzelfsprekend mogelijk dat op regionaal niveau samenwerkingsarrangementen ontstaan. Het ligt voor de hand dat de lokale overheid dergelijke arrangementen steunt.

Op het terrein van de educatie is de planningsbevoegdheid gedecentraliseerd naar de individuele gemeenten. De directe relatie tussen de betrokken doelgroepen en de lokale overheid, ook op andere terreinen dan het onderwijs, zal naar verwachting de mogelijkheden voor samen-

werking en waar nodig integratie van lokaal noodzakelijke voorzieningen versterken en daarmee ten goede komen aan de beoogde deelnemers. De gemeente kan de besteding van de middelen koppelen aan gemeentelijk beleid dat is gericht op dezelfde doelgroepen. Mocht de toegankelijkheid van specifieke doelgroepen in het gedrang komen, dan kunnen de gemeenten nadere prioriteiten vastleggen in de contracten met de instellingen.

Daarbij is overigens wel de vraag of het wenselijk is dat de lokale overheid via regionale arrangementen alle middelen inzet bij het ROC of de ROC's uit de eigen regio. Evenzeer denkbaar is dat omdat een ROC uit een andere regio op deelterreinen een passender of beter op de doelgroepen in die gemeente afgestemd aanbod realiseert, met die ROC contracten worden gesloten voor onderwijsaanbod in de betreffende gemeente ten behoeve van doelgroepen. Indien gemeenten op deze wijze van hun bestedingsvrijheid gebruik maken, kan tussen de ROC's zowel concurrentie als ook specialisatie ontstaan. Dit kan de kwaliteit van het onderwijsaanbod bevorderen en de doelgerichtheid daarvan op grond van een gemeentelijk wensenpakket versterken.

Verder wordt in dit kader nog opgemerkt dat zoals eerder toegelicht, de verplichte besteding van de educatiemiddelen voor 100% bij de ROC's ligt. Daarmee is gegarandeerd dat educatiemiddelen bij instellingen van voldoende kwaliteit worden besteed: de eisen en voorwaarden die aan ROC's worden gesteld zijn in de wet geformuleerd.

Vanzelfsprekend staat het gemeenten echter vrij, aanvullende eisen contractueel te regelen met het oog op een zo goed mogelijke besteding van de gemeentelijke middelen en een optimaal resultaat ten behoeve van de doelgroepen waarvoor deze middelen door gemeenten zullen worden ingezet.

Het ligt niet in de bedoeling dit naar de mening van ondergetekenden sluitende systeem nog nader te belasten door waar het de aanwijzing van de aandachtsgroepen van de educatie betreft in te grijpen in die gemeentelijke autonomie. Nu het beleidskader educatie in de wet is vervallen, ontbreken daarvoor verder – afgezien van de regeling voor de inburgering – ook de mogelijkheden.

In het overgangstraject dat in gang zal moeten worden gezet met het oog op een optimale inwerkingtreding van de WEB en in de nieuwe bekostigingssystematiek, zal de overheid overigens wel gerichte stimulansen verlenen om betrokken actoren in de regio organisatiepatronen te laten ontwikkelen die leiden tot intensieve samenwerking met de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Dit overgangstraject is nader beschreven in hoofdstuk 23 van deze nota.

Verder wordt nog opgemerkt dat ondergetekenden – anders dan de leden van de CDA-fractie – in het structureel op grond van objectieve maatstaven toedelen van een bedrag aan gemeenten, zoals thans in het wetsvoorstel wordt voorzien ten behoeve van de educatie, geen projectmatige werkwijze en evenmin een projectmatige financiering zien. De middelen voor de educatie zijn op meer dan één onderdeel van de educatiemiddelen bepaald niet alleen bedoeld voor projecten, maar evenzeer voor de structurele taken op genoemd terrein.

Een van die structurele taken kan zijn de zorg voor de inburgeringsfunctie, maar evenzeer kan meer in het algemeen gedacht worden aan de zorg voor specifieke doelgroepen.

Tenslotte wordt voor wat betreft de opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD over het vaststellen van de eindtermen voor onder andere NT2-I en -II verwezen naar hoofdstuk 11.

7.6. Diplomagericht onderwijs/algemeen vormend onderwijs

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de VAVO- en KVE-wetgeving sprake is van een wettelijke verplichting om diploma-gericht onderwijs aan te bieden. Zij vragen hoe dat in de WEB is geregeld. Zij vragen zich voorts af of die verplichting staande kan worden gehouden nu sprake is van ontschotting van educatie-budgetten. Zij vernemen daarover graag een nadere visie van de bewindslieden.

Ook de leden van de GPV-fractie zien een aantal haken en ogen waar het de afstemming tussen educatie en beroepsonderwijs betreft. Zij vragen of het algemeen vormende aanbod in de volwasseneneducatie wel voldoende gewaarborgd is en of het accent, mede als gevolg van een spanning die deze leden constateren met het gemeentelijk minderheden-beleid en werkgelegenheidsbeleid, niet zal komen te liggen op het doelgroepenbeleid. Zij vragen naar de positie van dit algemeen vormend beleid mede tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van de overheid voor startkwalificaties.

Zoals hierboven is toegelicht is er voor gekozen, mede op grond van de diverse reacties op het wetsvoorstel, om de gemeenten volledig autonoom de prioriteitsstelling voor de educatie op te dragen. Dat kan inderdaad betekenen dat prioriteit wordt gegeven aan andere zaken dan algemeen vormende educatie. Het is aan de lokale democratie om zo nodig correcties aan te brengen op het lokale beleid. Overigens is er geen reden om aan te nemen dat het lokale bestuur geen oog zou hebben voor een beleid gericht op startkwalificaties. Evenmin kan gesteld worden dat een startkwalificatiebeleid zich niet zou verhouden met gemeentelijk werkgelegenheids- of minderhedenbeleid.

In de WEB is voorts via het stelsel van de kwalificatiestructuur in combinatie met een intensivering van de interne en externe kwaliteitszorg van instellingen voorzien in een stelsel dat meer dan voorheen eisen stelt aan de kwaliteit van het onderwijs en de examens. De in het wetsvoorstel geregelde kwalificatiestructuur heeft niet alleen betrekking op het beroepsonderwijs. Voor de educatie zal ook een kwalificatiestructuur ontstaan. Vooralsnog zal de invulling daarvan beperkt zijn tot die opleidingen waarvoor eindtermen zijn vastgesteld of eindexameneisen bij of krachtens de wet zijn voorzien (VWO/HAVO/MAVO).

Dat betekent dat ook voor de educatie sprake is van een sterkere gerichtheid op de kwaliteit.

Daar moet aan worden toegevoegd dat in de educatietrajecten de kwaliteit in beginsel in de gemeentelijke contracten moet worden ingevuld. Denkbaar is dat gemeenten voor bepaalde doelgroepen voorkeur geven aan opleidingen die meer op ontplooiing en minder op diplomagerichtheid, of meer op bevorderen van gerichte vervolgkeuze en minder op rechtstreeks diplomering aansturen. In beginsel laat de wet ook die mogelijkheid open.

Uitgangspunt is dat de gemeenten het door hen gewenste resultaat kunnen bepalen en contractueel kunnen vastleggen. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de in de wet geregelde educatietrajecten, maar kunnen ook eigen trajecten regelen. Indien wordt aangesloten bij de kwalificatiestructuur voor de educatie kan tevens een vaste kwaliteit worden gegarandeerd.

Het antwoord luidt dus: er is geen verplichte diplomagerichtheid in de educatie wettelijk voorgeschreven, maar gemeenten kunnen dat wel zelf afdwingbaar regelen.

7.7. Samenwerking met RBA/vrouwenvakscholen

De leden van de D66-fractie vragen om nader inzicht in de gemeentelijke bestedingen, en vragen, daarbij ook de gemeentelijke bestedingen bij

RBA opleidingscentra en vrouwenvakscholen te betrekken. Deze leden vragen ook waarom de RBA-opleidingencentra en de vrouwenvakscholen vooralsnog geen onderdeel uitmaken van ROC's ondanks de duidelijke overlapping van activiteiten.

De verdeelsleutel van 50%, of eigenlijk de verplichting om tenminste 50% van de middelen in een ROC te besteden, is zoals hierboven reeds is toegelicht vervangen door een 100% bestedingsverplichting bij ROC's. Daarmee vervalt de noodzaak van beantwoording van de vraag over de gemeentelijke bestedingen bij RBA's en vrouwenvakscholen. Educatie-middelen kunnen als gevolg van deze maatregel in de toekomst alleen bij deze instellingen worden besteed indien ze deel uitmaken van een ROC.

Ook nu geldt overigens dat middelen voor VAVO en voor basiseducatie niet bestemd kunnen worden bij vrouwenvakscholen en opleidingscentra van de arbeidsvoorziening. De gelden die daar worden besteed, zijn scholingsmiddelen van de RBA's.

In reactie op de vraag waarom RBA-opleidingscentra en vrouwen-vakscholen geen deel uitmaken van ROC's ondanks overlapping van het aanbod, kan zowel een procedureel als een inhoudelijk antwoord worden gegeven.

Procedureel wordt gewacht op de evaluatie van de Arbeidsvoorzienings-wet en de eventueel daaraan te verbinden gevolgen voor deze instel-lingen.

Inhoudelijk is inderdaad sprake van een logische relatie omdat het aanbod deels overlapt met ROC's, en ook de doelgroepen waarvoor dit aanbod in stand wordt gehouden (werklozen en werkzoekenden) niet wezenlijk verschillen van de deelnemers die een ROC bedient. Inhoudelijk kunnen dus vraagtekens worden geplaatst bij het gegeven dat arbeidsvoorzieningsmiddelen hoewel dat soms goedkoper en effectiever zou kunnen zijn, niet voor reguliere trajecten bij de ROC's kunnen worden besteed. Verwezen wordt naar hoofdstuk 18 van deze nota. Contract-activiteiten zijn vanzelfsprekend wel mogelijk. Evenzeer is het niet zonder meer vanzelfsprekend dat de educatiemiddelen niet inzetbaar zijn voor deze doelgroepen.

7.8. Grondwettigheid regeling educatie

Bij artikel 2.3.4 van de WEB – waarin gemeentebesturen de bevoegdheid wordt gegeven bedragen toe te kennen aan afzonderlijke instellingen – vragen de leden van de CDA-fractie aan te geven waarom deze bevoegdheid niet in strijd is met het in artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet opgenomen verbod van verticale delegatie. Tevens willen deze leden weten hoe deze gemeentelijke bevoegdheid zich verhoudt met de noodzakelijke gelijke behandeling volgens artikel 1 van de Grondwet.

In de eerste plaats wijzen de ondergetekenden erop dat in beginsel uit artikel 23 van de Grondwet valt af te leiden dat deze uitgaat van centrale wetgeving ten aanzien van het openbaar en bijzonder onderwijs. Aan lagere overheden zal de bevoegdheid tot het stellen van regels alleen kunnen worden gegeven binnen een duidelijk centraal wettelijk kader. Ook mogelijkheden tot decentralisatie van lagere overheden dienen in ieder geval aan te sluiten op een centraal wettelijk kader.

In de tweede plaats wijzen de ondergetekenden erop dat, mits aan het bovenstaande is voldaan, artikel 23 van de Grondwet het overdragen van regelgevende bevoegdheden aan gemeenten niet verbiedt.

In de derde plaats ten slotte menen de ondergetekenden dat de onderhavige opzet van de toekenning van middelen voor educatie aan gemeenten niet is te kenschetsen als het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan gemeenten. Het gaat om een uitvoeringsbevoegdheid

tot besteding van de financiële middelen, waarbij overigens de betrokken instellingen via de met hen te sluiten contracten invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van het bedrag dat zij ontvangen.

Van strijd met de Grondwet kan dan ook naar het oordeel van de ondergetekenden alleen al om deze redenen niet worden gesproken.

Ten aanzien van de bekostiging van activiteiten in het kader van educatie onderhoudt de minister volgens de huidige regelgeving geen directe relatie meer met de betrokken instellingen. Ook momenteel is het op grond van de KVE aan de binnen een WGR-regio samenwerkende gemeenten overgelaten om het aanbod van (volwassenen)educatie zo veel mogelijk af te stemmen op de in de regio bestaande situatie en de vraag. De rol van de minister is beperkt tot het vaststellen van de jaarlijkse bijdrage ten behoeve van de volwasseneneducatie; het is thans reeds aan de gemeenten om die bijdrage door middel van beschikkingen te verdelen over de betrokken instellingen. In beginsel is er derhalve op dit punt geen verschil met het onderhavige wetsvoorstel.

Op de reden waarom thans in het wetsvoorstel is gekozen voor een contractuele relatie tussen de gemeente(n) en het instellingsbestuur is reeds uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting.

Overigens is het ook onder de werking van de WEB de minister die jaarlijks het voor educatie beschikbare budget aan de gemeenten toekent. De bijdrage wordt aan de hand van gelijkelijk geldende maatstaven over de gemeenten verdeeld, die het vervolgens bij de instellingen besteden. Hiermee is volgens de ondergetekenden tevens recht gedaan aan de op grond van artikel 1 van de Grondwet, voorzover dat artikel op instellingen betrekking zou hebben, in acht te nemen gelijke behandeling van gelijke gevallen.

7.9. Overige aspecten

De leden van de fractie van het CDA benadrukken dat er een optimale relatie dient te komen tussen beroepsopleidingen en de volwasseneneducatie. Dit impliceert, naar de mening van die leden, dat de educatie ook wat betreft de rol en functie naar processen van scholing en opleiding heel direct van belang dient te zijn. Daarvoor is het vereist dat traditionele schotten op departementen doorbroken worden. De leden van deze fractie vragen op welke wijze de WEB daartoe mogelijkheden biedt. Zij vragen tevens of het beschrijven van opleidingswensen danwel noodzakelijkheden waarin wisselende functies van educatie recht wordt gedaan een begaanbaar uitgangspunt is.

De ondergetekenden delen het uitgangspunt dat de relatie tussen beroepsonderwijs en educatie in de toekomst moet worden versterkt, en dat educatie ook bij processen van scholing en opleiding direct van belang dient te zijn. Op welke wijze dat zou moeten leiden tot het doorbreken van «traditionele schotten», en waarom, is de ondergetekenden evenwel niet geheel duidelijk. De vraag op welke wijze de WEB hieraan kan bijdragen is dan ook niet direct te beantwoorden. Wel bestaat er instemming met de suggestie om het beschrijven van opleidingswensen danwel noodzakelijkheden, waarin de wisselende functies van educatie recht wordt gedaan, als een nuttig uitgangspunt te beschouwen.

Voorzover deze leden met deze vraag doelen op de relatie tussen educatie en scholingsprocessen zoals deze thans worden aanbesteed door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, kan hier worden verwezen naar het hierboven onder 7.7 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie.

Voorzover meer in het algemeen wordt bedoeld op de mogelijke relaties tussen de educatie en de andere betrokken actoren, wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de regionale invulling van het onderwijsaanbod die hierboven in paragraaf 7.5 is beantwoord.

Hoofdstuk 8. Positie en functie agrarisch onderwijs

Relatie AOC's-ROC's

Door de fracties van PvdA, D66 en GPV is gevraagd naar de aanzetten voor een verdere samenwerking en integratie tussen AOC's en ROC's. Voorts is vanuit de PvdA-fractie gepleit voor meer uniformiteit van de regelgeving.

Beide ondergetekenden wijzen erop dat de wet- en regelgeving op geen enkele wijze een belemmering zal vormen voor samenwerking tussen danwel integratie van AOC's en ROC's. De AOC's en ROC's zullen wat dit betreft volledig de vrije keuze krijgen. Voor de AOC's geldt daarbij de afweging dat het enerzijds voordelen biedt om zich verder te ontwikkelen in de richting van het agrarisch kennissysteem door bijvoorbeeld nauw samen te werken met praktijkonderzoek en landbouwvoorlichting, en dat anderzijds afhankelijk van de regionale situatie samenwerking met een of meer ROC's eveneens voordelen kan bieden. In een aantal gevallen zal het mogelijk zijn beide wegen tegelijk te bewandelen.

Wat betreft de uniformiteit van de regelgeving in de WEB geldt dat in de nota van wijziging de uitzonderingspositie van het landbouwonderwijs op enkele onderdelen is vervallen, nu door recente ontwikkelingen, zoals de afgesproken taakverdeling tussen de instellingen en de landelijke organen, een uitzonderingspositie voor het landbouwonderwijs niet meer nodig is.

Opheffingsnorm AOC's

De fractie van de PvdA vraagt waarom in artikel 2.1.4, derde lid, een opheffingsnorm opgenomen is voor AOC's. De fracties van CDA en SGP dringen erop aan, deze opheffingsnorm van 1200 uit het wetsvoorstel te schrappen.

Ondergetekenden zijn van mening dat de 1200-norm een nuttige ondergrens is voor de instandhouding van de infrastructuur en zien, dit overwegende, geen overtuigende aanleiding de 1200-opheffingsnorm uit de wet te schrappen.

Voor het antwoord op de vraag van de fractie van de PvdA of AOC's die onder de 1200-norm komen kunnen fuseren met ROC's, wordt naar het begin van dit hoofdstuk verwezen.

IPC's

De fractie van de PvdA vraagt naar de reden om een afzonderlijk artikel (art. 1.3.4) op te nemen voor de agrarische Innovatie- en Praktijkcentra (IPC's, de vroegere praktijkscholen) en hoe deze centra zich verhouden tot GOA's en voorzieningen in de horeca. De fractie van de VVD vraagt hoe ondergetekenden denken over het eventueel opnemen/samenvoegen van IPC's in de AOC's.

De Innovatie- en Praktijkcentra acht de tweede ondergetekende noodzakelijk voor de effectieve en kwalitatief hoogwaardige uitvoering van specialistische onderdelen van onderwijsprogramma's van AOC's en hoger landbouwonderwijs. Ook voor de lange termijn blijft voor de agrarische sector de behoefte bestaan dat de IPC's diensten verlenen bij de uitvoering en vernieuwing van het onderwijs die doelmatiger op nationaal niveau gerealiseerd kunnen worden. De verdergaande differentiatie en specialisatie in productie, dienstverlening en verwerking, zullen in toenemende mate specifieke invullingen van onderwijsprogramma's vereisen. Het schept, ook voor de AOC's, helderheid dat als consequentie van de gewenste dienstverlening de IPC's in de wet worden opgenomen. Daartoe is een apart artikel nodig omdat IPC's geen (onderwijs)instellin-

gen in de zin van deze wet zijn. Zij reiken bijvoorbeeld geen diploma's uit. Fusie met een AOC ligt niet in de rede, omdat de drie IPC's landelijke taken hebben en dus andere belangen dienen dan de AOC's.

De IPC's onderscheiden zich van de GOA's, het grafisch opleidingscentrum en voorzieningen in de horeca doordat IPC's (specifieke) onderdelen uitvoeren van programma's van dagscholen en van leerling-wezen.

Het agrarisch bedrijfsleven heeft in IPC's investeringen gedaan ten behoeve van het beroepsonderwijs omdat die investeringen in de aanwezige infrastructuur aldaar het meest effectief zijn. Dit is vergelijkbaar met het grafisch opleidingscentrum en voorzieningen in de horeca.

De fracties van VVD en SGP vragen naar de aansturing van de IPC's respectievelijk de verhouding, op lange termijn, tussen de AOC's en de IPC's.

In de kwalificatiestructuur is afhankelijk van het type opleiding de leertijd voor programma's aan IPC's aangegeven. Indien de betrokken partijen dat wensen, kan die leertijd bij de periodieke aanpassing van de kwalificatiestructuur worden gewijzigd. Voor de invulling van de activiteiten van de IPC's is een duidelijke vraaggestuurde regeling wenselijk. De invloed van de vraagkant, naast de AOC's ook de Agrarische Hogescholen, op de concrete activiteiten zal in de nabije toekomst daarom sterker een randvoorwaarde voor bekostiging van de IPC's gaan vormen dan nu reeds het geval is. Zo'n bekostigingsvoorwaarde is ook voor de lange termijn voldoende garantie dat de IPC's hun dienstverlenende activiteiten zullen aanpassen aan de actuele behoefte van de vraagkant. Het doelmatigheidscriterium uit artikel 1.3.5 wordt derhalve in hoge mate toegepast door de AOC's en de agrarische hogescholen. De tweede ondergetekende zal daarop eveneens een toetsing uitvoeren met het oog op verantwoorde besteding van overheidsmiddelen.

Kwalificatiestructuur

De CDA-fractie uit zorg over de aansluiting tussen de WEB en de kwalificatiestructuur die voor het agrarisch onderwijs is ingevoerd.

Deze zorg kan worden weggenomen. De WEB bevat ten aanzien van de kwalificatiestructuur inderdaad veel vernieuwingen; deze vernieuwingen sluiten echter voor het agrarisch onderwijs zowel structureel en wat naamgeving betreft goed aan bij de reeds ingevoerde kwalificatiestructuur.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Door de fracties van VVD en CDA zijn vragen gesteld over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de instelling en het landelijke orgaan beroepsonderwijs voor de agrarische sector.

Binnen het landbouwonderwijsveld bestaat er al langere tijd overeenstemming over de gewenste scheiding van verantwoordelijkheden tussen het landelijk orgaan die de doelstellende taken vervult, en de AOC's die de uitvoerende taken vervullen. Zoals in hoofdstuk 5 nader is toegelicht, worden de hoofdlijnen van deze taakverdeling ook voor het overig onderwijs van toepassing. Hierdoor zal de uitzonderingspositie van het landbouwonderwijs op een aantal punten vervallen.

Bekostiging

Door de CDA-fractie is gevraagd of voor de bekostiging door LNV het analogiebeginsel met OCenW zal worden toegepast.

Binnen de kaders van ieders verantwoordelijkheid streven beide

ondergetekenden naar een analoge uitvoering van het voorgenomen onderwijsbeleid en de daaraan verbonden budgettaire consequenties.

Dit analogiebeginsel behoeft niet in de WEB worden vastgelegd, het is de automatische consequentie van de bepalingen in de wet.

Toegankelijkheid

Door de PvdA is gevraagd of met artikel 1.3.7 voldoende uitwerking is gegeven aan de toegankelijkheid van het onderwijs zoals genoemd in artikel 1.3.5, tweede lid.

De verantwoordelijkheid voor *kansarme* groepen staat hoog op de agenda's van het voortgezet beroepsonderwijs; deze verantwoordelijkheid verschilt niet bij bijzonder of openbaar onderwijs. De formulering werkt niet belemmerend op de toegankelijkheid.

Hoofdstuk 9. Positie en functie commercieel onderwijs

9.1. Rechtsbescherming van deelnemers bij niet bekostigde instellingen buiten de kwalificatiestructuur

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of niet enige regeling van de consumentenbescherming bij het commercieel onderwijs buiten de kwalificatiestructuur nodig blijft.

Het antwoord daarop luidt bevestigend, maar in het wetsvoorstel is nadrukkelijk gekozen de grens van de overheidszorg hiervoor te leggen bij de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs. Dat betekent dat opleidingen die daar buiten liggen, niet langer onderwerp van overheidscontrole, overheidserkenning of overheidsaanwijzing zullen zijn. Met andere woorden, de reikwijdte van de Wet erkende onderwijsinstellingen wordt beperkt. Deze beperking past in het kabinetsstreven tot beperking van overheidsregelingen en loopt parallel aan bijvoorbeeld het op afstand plaatsen van het toezicht van de minister van Economische Zaken op examens in het kader van de Vestigingswetgeving. Mocht er naast de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs (en die terreinen van de Wet erkende onderwijsinstellingen die nog blijven bestaan) behoefte zijn aan één of andere vorm van erkenning, dan kan de branche zelf (zoals dat in tal van andere maatschappelijk sectoren het geval is) daarvoor eigen voorzieningen creëren. Met de minister van Economische Zaken wordt overigens op dit moment, in het kader van de reeds genoemde Vestigingswet, bezien of instellingen waarvan thans nog de examens onder toezicht van EZ worden afgenomen en waarvan het toezicht per 1 januari 1996 zal vervallen, een steuntje in de rug kunnen krijgen om – indien men zulks wenst – een eigen branche-erkenningsregeling te ontwikkelen.

Door het vervallen van een aantal toezichtsregelingen van Economische Zaken per 1-1-1996 zou een groep instellingen die op grond van die Vestigingswetgeving onder de reikwijdte van de Wet valt, alsmede een groep instellingen die zijn opgenomen in de bijlage bij het Besluit van 22 november 1989 tot wijziging van het Besluit reikwijdte WEO (Stb. 1986, 467) voor de periode 1-1-1996 tot 1-8-1997 (de datum van inwerking-treding van de kwalificatiestructuur) in moeilijkheden kunnen komen. De WEB voorziet er echter in dat de reikwijdtebeperking van de WEO pas effectief is met ingang van 1 augustus 1997 (zie artikel 12.5.2), zodat de wijzigingen per 1 januari 1996 geen gevolgen hebben voor instellingen en cursisten. De erkenning van die instellingen loopt tot 1-8-1997 door, en cursisten die onder het huidige regime zijn begonnen, zullen tot het jaar 2000 hun studie onder dat regime mogen afmaken, een en ander met inachtneming van artikel 12.3.18 van de WEB.

9.2. De positie van niet bekostigde instellingen

De leden van de CDA-fractie informeren naar de afbakening ten aanzien van bekostigd en particulier onderwijs. De ondergetekenden merken op dat de vraag vanuit verschillende gezichtspunten kan worden beantwoord. Ten eerste wordt daarom ingegaan op de formele positie van het niet bekostigd onderwijs en ten tweede op de ruimte voor commerciële activiteiten voor bekostigde instellingen.

a. De positie van het niet bekostigd onderwijs

Op dit moment is de WEO het juridische kader waarin onderwijs dat niet door de overheid wordt bekostigd kan worden erkend. Deze wet heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het commerciële onderwijs op de terreinen van de formele kwalificaties.

Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, is de afgelopen jaren het instrumentarium van de WEO steeds verder achterop geraakt bij moderne inzichten inzake sturing van onderwijs in het algemeen en de kwaliteitsbewaking in het bijzonder. Dit was de reden om in de op 1 augustus 1993 in werking getreden WHW het hoger beroepsonderwijs en het universitaire onderwijs te lichten uit de WEO en meer toegesneden regelingen in de WHW zelf op te nemen. Daarbij wordt het type eisen dat aan bekostigde instellingen wordt gesteld ten aanzien van kernelementen met betrekking tot het onderwijs en de kwaliteitsbewaking, op gelijke wijze gesteld aan de commerciële instellingen die wensen diploma's met hetzelfde civiel effect af te geven als diploma's van bekostigde opleidingen.

Een en ander betekent dat de WEO, na inwerkingtreding van het artikel van de WEB dat de WEO wijzigt, alleen nog betrekking heeft op algemeen voortgezet onderwijs.

De huidige WEO-systematiek van erkenning/aanwijzing van instellingen wordt vervangen door een systematiek waarbij niet door de overheid bekostigde instellingen zich voor opleidingen binnen de kwalificatiestructuur kunnen onderwerpen aan de regels die voor de bekostigde instellingen gelden. Hierbij gaat het in het bijzonder om de regelingen inzake de kwaliteitsbewaking, het onderwijs en de consumentenbescherming.

Het wetsvoorstel bevat tegen die achtergrond een systeem waarbij de commerciële onderwijsinstellingen die opleidingen willen aanbieden, leidend tot het bereiken van de geformuleerde eindtermen binnen de kwalificatiestructuur, deze opleidingen op basis van vrijwilligheid kunnen aanmelden voor opname in het Centraal register. Door dit te doen onderwerpen zij zich, wat de aangemelde en in het Centraal register opgenomen opleiding betreft, aan dezelfde kwaliteitsbewaking als die welke van toepassing is op bekostigde opleidingen, opgenomen in het Centraal register. De onbekostigde onderwijsinstellingen verwerven daarmee het recht om voor de in het Centraal register opgenomen opleidingen dezelfde diploma's, met hetzelfde civiele effect, als de diploma's van bekostigde opleidingen af te geven.

Het al genoemde artikel 1.4.1 specificiert, aan welke vereisten instellingen moeten voldoen die opleidingen uit de kwalificatiestructuur onbekostigd willen aanbieden.

Hierbij gaat het om de regelingen inzake:

- a. de kwaliteitszorg;
- b. de bepalingen omtrent het onderwijs en de examens;
- c. de rechtsbescherming via een instellingscommissie van beroep voor de examens;
- d. de onderwijsovereenkomst tussen deelnemer en instelling;
- e. (voor zover van toepassing) formele vooropleidingseisen.

Bij de aanmelding voor de registratie overlegt het bevoegd gezag van de commerciële instelling de gegevens waaruit blijkt dat het onderwijs voor de desbetreffende opleiding van voldoende kwaliteit is en dat is voldaan aan de eisen met betrekking tot de interne en externe systemen van kwaliteitszorg. Evenals op de kwaliteitsbewakingssystemen van alle bekostigde instellingen ziet de onderwijsinspectie te dien aanzien ook toe op de systemen van de commerciële instellingen.

Wat het onderwijs betreft dat buiten de kwalificatiestructuur valt, wordt in het verlengde van de memorie van toelichting nog het volgende opgemerkt.

De regeling in het wetsvoorstel om via een systeem van registratie de niet door de overheid bekostigde instellingen in staat te stellen, op gelijke wijze te participeren in de kwalificatiestructuur, heeft als uitdrukkelijke grens het limitatieve aanbod dat binnen de kwalificatiestructuur is opgenomen. Alleen voor opleidingen waarvoor eindtermen zijn vastgesteld, kan registratie worden verkregen. Daarmee is ook de reikwijdte bepaald voor de overheidsbemoeienis met het commerciële onderwijs dat binnen de kwalificatiestructuur wil opereren. Al het onderwijs dat niet tot de kwalificatiestructuur behoort, valt buiten de regelingen van de WEB en zal, na invoering van de WEB (met uitzondering van het in de WVO opgenomen algemeen voortgezet onderwijs), ook niet meer in de WEO onderwerp van overheidsaandacht zijn.

Per 1 augustus 1997 wordt de reikwijdte van de WEO ingeperkt en vervallen van rechtswege alle aanwijzingen of erkenningen die betrekking hebben op instellingen die beroepsonderwijs verzorgen. Vanaf de inwerkingtreding van de WEB (1 januari 1996) kunnen commerciële instellingen opleidingen die in de kwalificatiestructuur vallen, laten registreren onder de in de WEB geregelde voorwaarden. Registratie impliceert dat dezelfde rechten en plichten als voor het bekostigde onderwijs (met uitzondering van bekostigingsaanspraken) ontstaan voor de geregistreerde opleiding.

b. De ruimte voor contractactiviteiten voor bekostigde instellingen

De WEB stelt de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs open voor zowel door de overheid bekostigde als niet door de overheid bekostigde instellingen. Beide soorten van instellingen moeten daarbij voldoen aan dezelfde voorwaarden met betrekking tot onder andere de kwaliteitsbewaking.

De WEB regelt dit voor de niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen in artikel 1.4.1. Het moet daarbij, zo bepaalt het eerste lid, gaan om een aanvraag van een bevoegd gezag van een andere instelling dan bedoeld in artikel 1.3.1. Met andere woorden: het wetsvoorstel sluit nu uit dat de wel bekostigde instellingen tevens als dergelijke niet-bekostigde, dus commercieel opererende, instellingen kunnen optreden en naast bekostigde opleidingen uit de kwalificatiestructuur ook niet-bekostigde opleidingen uit die structuur kunnen verzorgen.

Wel kunnen de bekostigde instellingen contractactiviteiten verrichten (zie artikel 1.7.1), maar deze activiteiten zullen, gelet op artikel 1.4.1, eerste lid, niet mede de verzorging van niet-bekostigde beroepsopleidingen uit de kwalificatiestructuur kunnen omvatten.

Naar aanleiding van deze scheidslijnen hebben de ondergetekenden zich nader beraden op de juistheid en wenselijkheid daarvan. Zij zijn daarbij tot de slotsom gekomen dat enige verruiming van mogelijkheden wenselijk is. Bij de bijgaande nota van wijziging wordt daartoe in het volgende voorzien.

a. ROC's zullen behalve bekostigde opleidingen uit de kwalificatiestructuur ook niet-bekostigde opleidingen uit die structuur mogen

verzorgen; zij zullen dus ook kunnen fungeren als instellingen als bedoeld in artikel 1.4.1; de deelnemers aan de niet-bekostigde opleidingen zullen een aparte status hebben, in die zin dat zij geen les- en cursusgeld verschuldigd zijn, maar een door de instelling zelf te bepalen bijdrage moeten betalen. Uiteraard tellen zij niet mee in het bekostigingsmodel.

b. Voorts kunnen de ROC's, naast de contracten met de gemeenten op het terrein van de educatie, contractonderwijs verzorgen op het terrein van de educatie. Voor zover het gaat om contractactiviteiten op het gebied van het algemeen voortgezet onderwijs, gelden zij als instelling die gerechtigd is om, binnen de bepalingen van de WVO, diploma's af te geven.

Ten aanzien van de rechten en plichten voor niet bekostigde instellingen behoeven in het wetsvoorstel geen verdere wijzigingen te worden aangebracht.

9.3. Commercieel onderwijs van bekostigde en niet bekostigde instellingen

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of de inhoud van artikel 1.7.1 voldoet om oneigenlijke subsidiëring van contractactiviteiten van bekostigde instellingen binnen redelijke grenzen te voorkomen.

De ondergetekenden herkennen in het hier aangesneden vraagstuk een belangrijk probleemveld. Immers, juist in de EB-sector is van het totale volume aan investeringen in onderwijsvoorzieningen naar schatting 55% niet door de overheid bekostigd. Dit betekent niet alleen dat deze sector een heldere positie in het geheel van kwalificaties moet kunnen krijgen, zoals nu ook in het wetsvoorstel wordt geregeld, maar ook dat het in het lange-termijn-belang van de overheid is, dat deze private investering in stand kan blijven. Eén van de mogelijke bedreigingen kan komen vanuit het bekostigde onderwijs, dat – zeker als een groot en multisectoraal ROC – een geduchte concurrent op de commerciële onderwijsmarkt kan vormen. Tegen een dergelijke concurrentie bestaat vanzelfsprekend geen enkel bezwaar, zolang er geen sprake is van het commercieel uitbaten van middelen of voorzieningen die uit de publieke kas zijn bekostigd. Middelen die door de overheid aan de ROC's worden verstrekt zijn bedoeld voor de publieke taken en niet voor commerciële, private, activiteiten.

De discussie over dit aspect van de verhoudingen tussen bekostigd en onbekostigd onderwijs wordt al langere tijd gevoerd en is mede gestimuleerd door de publikatie van het Inspectierapport «Eigenlijk ..oneigenlijk». Daarin werd aangetoond aan dat met overheids geld de commerciële activiteiten van de bekostigde instellingen werden versterkt.

Er zijn drie redenen waarom de ondergetekenden dit willen voorkomen:

1. publiek geld moet niet voor private doelen worden ingezet;
2. het kan leiden tot oneerlijke concurrentie en zou daarmee een ongewenste marktverstoring kunnen veroorzaken;
3. het is in strijd met o.a. de Europese wet- en regelgeving op dit gebied.

De ondergetekenden zijn daarom al enige tijd op zoek naar een methodiek die, zoals de leden van de fractie van de PvdA suggereren, problemen kan voorkomen. De mogelijkheden zijn bij een klassieke controlebenadering echter beperkt. De ervaring leert dat dit type controlemethodiek arbeidsintensief en fraudegevoelig is en leidt tot zware bestuurslasten voor enerzijds de bekostigde instellingen die de gegevens moeten verzamelen en aanleveren en anderzijds voor de overheid die ze moet controleren.

Bovendien verhoudt een dergelijke regeling zich slecht met het op zoveel mogelijk zelfregulering gerichte karakter van de WEB.

Tegen deze achtergrond is gezocht naar een systeem dat lichtvoetiger en minder bureaucratisch is, maar toch effectief dit probleem zal kunnen aanpakken. Daarbij gaan de gedachten voornamelijk uit naar een constructie met de volgende bouwstenen:

1. In de wet wordt de regel opgenomen dat bekostigde instellingen geen publieke middelen of voorzieningen mogen gebruiken voor commerciële activiteiten zonder die volledig in rekening te brengen. Daarbij geldt, als algemene stelregel, dat het hanteren van een basis-kostenniveau als minimum een indicator is voor het waarneembaar gebruik van overheidsmiddelen.
2. Indien een belanghebbende constateert dat commercieel onderwijs bij een bekostigde instelling wordt aangeboden (danwel een commerciële instelling gebruik maakt van middelen of voorzieningen van een bekostigde instelling) voor een bedrag dat naar verwachting duidelijk beneden een prijs ligt waarin tenminste alle werkelijke kosten zijn doorberekend, kan een klacht worden ingediend bij een nader te bepalen instantie.
3. Deze instantie onderzoekt de klacht en doet uitspraak.
4. Indien een overtreding wordt geconstateerd, kan de instantie danwel zelf een straf opleggen aan de desbetreffende bekostigde onderwijsinstelling, danwel adviseert de minister van OCenW of de minister van LNV, welke sanctie aan de bekostigde instelling zal worden opgelegd.
5. Bekostigde instellingen die commercieel onderwijs willen verzorgen, of diensten/faciliteiten willen verlenen aan commerciële instellingen, zijn gehouden in geval van een klacht alle gegevens aan de nader te bepalen instantie te verstrekken.

Een dergelijke regeling heeft het voordeel dat de controlelasten relatief gering zijn. Er hoeft geen permanent toezicht te worden uitgeoefend, terwijl het systeem bij evidente overtredingen zelfwerkzaam is en zal leiden tot klachten van belanghebbenden.

De ondergetekenden zullen de Kamer binnen enkele weken informeren over de vraag of het systeem (eventueel aangepast) in de WEB zal worden opgenomen, danwel dat de discussie zal worden geplaatst in het kader van een meer integrale benadering van het vraagstuk van contract-activiteiten en controlesystematiek, ook voor andere onderdelen van het onderwijsbestel, welke integrale benadering separaat zal worden behandeld.

9.4. Overige onderwerpen

De leden van de fractie van de VVD onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel met betrekking tot het aanbrengen van samenhang tussen het bekostigd en niet bekostigd onderwijs. Het hart van het wetsvoorstel betreft de introductie van de kwalificatiestructuur waardoor de relatie onderwijs-arbeidsmarkt verbeterd wordt. Het is toe te juichen dat juist op dit punt de verbinding is gelegd tussen het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs, zo merken deze leden op. Het gaat er niet om via welke weg een kwalificatie wordt behaald, maar dat er een naar inhoud en niveau onderscheiden kwalificatie wordt behaald.

De ondergetekenden zijn het geheel eens met de leden van de fractie van de VVD. De WEB zorgt op dat punt voor grote veranderingen waarin het onderscheid bekostigd-niet bekostigd niet langer automatisch wordt geduid in termen van «erkend» en «niet erkend».

De leden van de fractie van de VVD stellen vervolgens een vraag naar de relatie met de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor het antwoord daarop wordt verwezen naar hoofdstuk 18 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Hoofdstuk 10. Algemene Vorming

De fracties van PvdA en RPF vragen zich af op welke wijze algemene vorming in het beroepsonderwijs wordt gewaarborgd. De leden van de PvdA-fractie hebben signalen ontvangen over de teloorgang van de algemene vorming, terwijl de algemene vorming toch onherroepelijk verbonden zou moeten zijn met het beroepsonderwijs. De landelijke organen zullen bij het opstellen van de eindtermen ook dit soort elementen moeten meenemen. De vraag is vervolgens wat er in de praktijk van terecht komt. De ervaringen die opgedaan zijn met het loslaten van de lessentabellen in de SVM-wetgeving zijn niet overwegend positief. Dat hier een knelpunt ligt blijkt ook uit het oordeel van de jongeren zelf over hun opleidingen. Juist op dit soort terreinen blijkt een kloof te bestaan tussen opleiding en praktijk. Zonder direct te willen pleiten voor een herstel van de oude instrumenten rijst de vraag op welke wijze de algemene vorming kan worden gewaarborgd. Die vraag klemmt des te meer nu de instellingen beschikken over een grotere mate van autonomie.

Ook de RPF-fractie vreest een te sterke gerichtheid op de arbeidsmarkt, als consequentie van het startkwalificatiebeleid. Bij dit marktgerichte denken zou er te weinig ruimte overblijven voor algemene vorming zodat de leerlingen volwaardig kunnen functioneren in onze pluriforme samenleving.

De ondergetekenden merken te dien aanzien op dat één van de belangrijke eisen aan de toekomstige kwalificatiestructuur de «drievoudige kwalificering» is. Dit houdt in, dat eindtermen voor elke kwalificatie niet alleen beroepskwalificerend, maar ook doorstroomkwalificerend en maatschappelijk-cultureel kwalificerend moeten zijn. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor de inhoud van het beroepsonderwijs, welk uitgangspunt een voortzetting vormt van de lijn die hiertoe in de WCBO en WVO is ingezet. Dit is terug te vinden in artikel 7.1.3 van het wetsvoorstel. De aanduiding «maatschappelijk functioneren» hierin verwijst naar de vormingscomponent.

Met de leden van de fractie van de PvdA kan worden geconstateerd dat in de huidige generatie eindtermen hier en daar een zekere onderwaardering van de twee niet-beroepsgerichte componenten is geconstateerd. Dit kan als een kinderziekte van de relatief nieuwe eindtermenprocedure beschouwd worden. Recent zijn procedure-afspraken tussen de instellingen en de landelijke organen gemaakt waarbij de instellingen tot taak hebben, een advies over de maatschappelijk-culturele kwalificering (MCK) op te stellen waarvan de landelijke organen bij het formuleren van eindtermen gebruik maken. Daarmee lijkt op zorgvuldige wijze invulling aan de beoogde drievoudige kwalificering, en dus ook de algemene vorming, gegeven te worden.

De PvdA gaat ervan uit dat dit ook voor het niet-bekostigde onderwijs in de kwalificatiestructuur een rol speelt. Vanzelfsprekend geldt de eis van drievoudige kwalificering voor alle kwalificaties binnen het initiële traject, ongeacht of deze door het bekostigde onderwijs dan wel door het niet-bekostigde onderwijs worden aangeboden. Het gaat dan immers om dezelfde eindtermen.

Voorzover het gaat om vervolgopleidingen ná het initieel onderwijs die hoofdzakelijk door volwassenen gevolgd zullen worden, zullen de eisen inzake maatschappelijk-culturele kwalificering op aangepaste wijze toegepast worden.

De vragen van de GPV-fractie inzake de afstemming van educatie en beroepsonderwijs in het wetsvoorstel worden in de hoofdstukken 4 en 7 beantwoord.

Hoofdstuk 11. Kwalificatiestructuur; opleidingenmodel; eindtermen

11.1. Algemeen

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en SGP betuigen hun instemming met de ontwikkeling van een landelijke kwalificatiestructuur. De leden van de VVD-fractie spreken in dit verband over «het hart van het wetsvoorstel». Nadere vragen zijn gesteld inzake de niveau-indeling, betrokkenheid van het bedrijfsleven, het opleidingenmodel en in het bijzonder de assistentopleidingen, de relatie met de ontwikkelingen in MAVO/VBO en over de conversie-operatie die voor de invoering noodzakelijk is. Met betrekking tot de vragen die handelen over de positie van algemene vakken en algemene vorming binnen de eindtermen wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van deze Nota. De onderdelen die te maken hebben met de doorstroommogelijkheden MBO-HBO komen aan de orde in hoofdstuk 21.

Het CDA vraagt of het format verwerkt zal worden in de wettekst. Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is uitvoerig rekening gehouden met de afspraken die met de partijen gemaakt zijn over het format van de kwalificatiestructuur. Daarbij is ervan uitgegaan dat niet alle details van het format in de wet vastgelegd hoeven te worden. Wel is er steeds voor gekozen dat elk format-onderdeel een wettelijke basis zou krijgen. Dit geldt voor vijf van de zes onderdelen van het format, dat wil zeggen niveau-indeling, drievoudige kwalificering, zwaarte-aanduiding, opleidingenmodel en eenduidige terminologie. Het onderdeel dat bepaalt dat de eindtermen gebaseerd moeten zijn op een beroepsprofiel is niet opgenomen; de bekostigingsgrondslag die bepaalt dat een opleiding een zekere breedte moeten kennen om voor bekostiging in aanmerking te komen, voorziet daar echter voldoende in. De verdere uitwerking van de wettelijke vereisten maakt deel uit van het format zoals dat in de BVE-kamer besproken is en dat op basis daarvan door de partijen is geaccordeerd.

Teneinde ook in de normatieve studiebelasting per opleiding geheel te laten sporen met het format, is in de nota van wijziging een wijziging aangebracht in artikel 7.2.4, vierde lid.

De VVD vraagt naar de relatie tussen de kwalificatiestructuur en de dynamische beroepenstructuur. De kwalificatiestructuur is opgebouwd uit drie elementen: het format (dit is het indelingsschema), het raamwerk (het geheel van kwalificaties en deelkwalificaties) en de vulling met eindtermen. Deze elementen vertonen een toenemende lijn van flexibiliteit: het format is een in principe stabiele structuur, die ruimte geeft voor flexibiliteit in de invulling. Deze structuur vindt in de WEB een wettelijke basis. Het raamwerk en de eindtermen zijn de vulling die in principe aangepast kan worden, het raamwerk het minst vaak en de eindtermen met meer regelmaat. De meeste aanpassing zal echter plaats vinden op het niveau van de uitwerking van de eindtermen in de onderwijsprogramma's. Het raamwerk weerspiegelt de beroepenstructuur. Naarmate deze laatste zich wijzigt zal ook het raamwerk hieraan aangepast worden. Niettemin valt te verwachten dat veranderingen in de beroepspraktijk slechts met een zekere vertraging wijzigingen in het raamwerk van het initieel onderwijs nodig zullen maken.

Met de leden van de fractie van de VVD werd geconstateerd dat het wetsvoorstel onvoldoende betrokkenheid van vakdepartementen bij de vaststelling van de eindtermen waarborgt. Dat was reden om de nota van wijziging aan te vullen met een algemene regeling, zodat in voorkomende gevallen vakdepartementen betrokken worden. Bijvoorbeeld bij oplei-

dingen op het terrein van de volksgezondheid (betrokkenheid VWS), de regeling met betrekking tot het nautisch onderwijs (betrokkenheid V&W) en eventueel die op het terrein van de vestigingseisen (EZ).

11.2. Niveau-indeling

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze de eenduidige definiëring van uitstroompunten gestalte krijgt met betrekkenheid van het bedrijfsleven. De leden van de fractie van de VVD vragen in dit verband naar de relatie met de SEDOC-indeling.

De ondergetekenden melden hierover dat in het format voor de kwalificatiestructuur de eisen zijn opgenomen waaraan de landelijke organen moeten voldoen bij het opstellen van eindtermendocumenten. Dit format hebben ondergetekenden de Tweede Kamer op 23 september 1994 ter informatie toegezonden. Eén van de eisen betreft de uniforme indeling in kwalificatieniveaus.

De Europese interne markt vergt een zo optimaal mogelijke transparantie van de Europese kwalificatiestructuren ter bevordering van de mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt. Van belang daarbij is dat de in nationaal en Europees verband gehanteerde classificatiesystemen op elkaar aansluiten. Daarom wordt aangesloten bij de in Europa gehanteerde 5-niveau-classificatie, de zogenaamde SEDOC-classificatie. Binnen de kwalificatiestructuur wordt een heldere en consistente vertaling gegeven van het SEDOC-systeem voor de Nederlandse situatie. Daarmee wordt aangesloten bij de tweede richtlijn algemeen stelsel erkenningen beroepsopleidingen van de Europese Unie (RAS II).

Op basis van analyse, vergelijking en bewerking van vier relevante systemen van niveau-aanduidingen (SEDOC, ASF, NVO, CBS) zijn in het advies van de Werkgroep Format drie criteria aangewezen aan de hand waarvan de vijf niveaus worden beschreven. De criteria zijn:

- a. verantwoordelijkheid;
- b. complexiteit;
- c. transfer.

Ad a. Verantwoordelijkheid

Dit criterium geeft de mate aan waarin beroepsbeoefenaren aanspreekbaar zijn op hun (beroepsmatig) handelen en op de gevolgen daarvan voor het (beroepsmatig) handelen door anderen. Van de beroepsbeoefenaar wordt geëist dat hij/zij de beroepsmatige handelingen met zorg en toewijding uitvoert en daarover verantwoording kan afleggen. De verantwoordelijkheid kan beperkt zijn tot het functioneren binnen het eigen takenpakket, maar kan zich ook uitstrekken tot (het werk van) anderen.

Ad b. Complexiteit

Dit criterium geeft de mate aan waarin (beroepsmatige) handelingen gebaseerd zijn op de toepassing van (routinematige en standaard) procedures.

De complexiteit van de beroepssituatie wordt hier getypeerd naar de mate waarin van routinematige of niet-routinematige procedures en van nieuwe oplossingsprocedures sprake is.

Ad c. Transfer

Dit criterium geeft de mate aan waarin (kennis en) beroepsvaardigheden in andere (beroepsmatige) situaties toegepast kunnen

worden, dan wel onder welke voorwaarden functiespecifieke vaardigheden verrijkt kunnen worden.

Beroepsbeoefenaren beschikken over kennis en vaardigheden die functie- of beroepsspecifiek zijn, maar ook over kennis en vaardigheden die meer beroepsonafhankelijk zijn. De verwachting is dat functiespecifieke vaardigheden in zichzelf geen of weinig transfer tot gevolg hebben en dat beroepsonafhankelijke vaardigheden in een breder vaardigheidsgebied toepasbaar zijn.

Het advies van de Werkgroep geeft een toelichting op de wijze waarop deze criteria toegepast moeten worden.

De definities van de vijf niveaus zijn met behulp van deze criteria zodanig opgebouwd dat er een geleidelijke overgang is tussen de niveaus van de schaal. De niveau-definities zijn zowel naar de beroepspraktijk als naar het beroepsonderwijs te vertalen.

Van de vijfpuntsschaal van de niveau-aanduiding zijn vier niveaus bestemd voor secundaire beroepsopleidingen. Het vijfde niveau is bestemd voor opleidingen op het niveau hoger onderwijs.

De benamingen die bij de niveaus gekozen zijn kunnen hier en daar niet goed aansluiten bij benamingen binnen bedrijfstakken (assistenten bijvoorbeeld kunnen op elk niveau te vinden zijn). Het alternatief om af te zien van benamingen en enkel de niveau-nummering te hanteren, zoals de VVD voorstelt, is wel overwogen, doch vanwege de geringe communicatieve zeggingskracht verworpen. De gekozen wettelijke benamingen sluiten overigens niet uit dat binnen sectoren in de praktijk een aangepaste benaming gehanteerd wordt.

De SEDOC-indeling kent in tegenstelling tot de suggestie van de VVD terzake ook een niveau 1. Uit de formele omschrijving daarvan blijkt dat «de hoeveelheid vereiste theoretische kennis en praktische vaardigheid zeer beperkt is. Deze kwalificatie, die bedoeld is om betrekkelijk eenvoudig werk uit te voeren, kan vrij snel worden verworven» (Publicatieblad van de EG, 7-1985). Deze beperkte omschrijving maakt duidelijk dat het WEB-niveau 1 hiermee goed vergelijkbaar is.

Hiermee is voor de gehanteerde niveau-indeling aangegeven dat in de gekozen systematiek geen gronden zijn gelegen voor de zorg van de VVD inzake de internationale vergelijkbaarheid van diploma's.

In de herijkingsoperatie die momenteel gaande is wordt ervaring opgedaan met de toepassing van het format waaronder de niveau-indeling. Uit de eerste ervaringen blijkt dat toepassing niet overal eenvoudig is, doch met een zekere interpretatieruimte wat betreft een sectorspecifieke invulling goed werkbaar is. De sociale partners zijn bij deze herijkingsoperatie als leden van de COB's van de landelijke organen direct betrokken (zie ook paragraaf 11.4).

11.3. Opleidingenmodel

Assistentopleidingen; relatie MAVO/VBO-beroepsonderwijs

Het niveau van de assistentopleiding is nieuw voor het Nederlandse onderwijs. PvdA, VVD en GroenLinks stellen vragen over de introductie van dit niveau. De reden voor de introductie is tweeledig: ten eerste bleek uit signalen in diverse bedrijfstakken dat er sprake is van een kwalificerings- en dus diplomeringsniveau onder dat van het niveau primair leerlingwezen/kort MBO (niveau 2). Ten tweede werd duidelijk dat een relatief grote groep jongeren het startkwalificatieniveau, niveau 2, ondanks gezamenlijke inspanningen niet zal kunnen halen. Voor hen wordt het zinvol geacht een uitstroommogelijkheid met een diploma

mogelijk te maken onder de voorwaarde van een bestaande behoefte in bedrijfstakken.

Met de PvdA gaan ondergetekenden ervan uit dat deze opleiding alleen aangeboden kan worden voor die bedrijfstakken die daar uitdrukkelijk behoefte aan hebben. Dit wordt in de eindtermenprocedure gewaarborgd: voor deze kwalificaties dienen net als voor de andere de zogenaamde «koninklijke weg» gevolgd te worden: eindtermen gebaseerd op (een) door de sociale partners gelegitimeerd beroepsprofiel(en). Als zo'n profiel, of een andere daarmee vergelijkbare gelegitimeerde informatiebron, er niet is, kan geen assistentkwalificatie ontwikkeld worden. In een stimuleringsproject «Ontwikkeling assistentkwalificaties» wordt in tal van sectoren onderzocht of er behoefte bestaat aan een dergelijke kwalificatie. Voor zeven landelijke organen zijn er in januari 1995 bij elkaar voor 12 assistentopleidingen eindtermen door de minister vastgesteld (wel nog onder de werking van de WCBO). Bij een vergelijkbaar aantal landelijke organen loopt het behoefte-onderzoek nog. Een aantal organen heeft overigens reeds te kennen gegeven geen behoefte aan een assistentkwalificatie te hebben.

Bij het onderzoek van de landelijke organen kunnen CAO-bepalingen inderdaad, zoals de PvdA opmerkt, een rol spelen.

De VVD vraagt een koppeling te leggen met de Arbeidsmarktgerichte leerweg uit het advies van de Commissie Aansluiting MAVO-VBO vervolgonderwijs (de commissie Van Veen). In de beleidsreactie die op 13 februari jongstleden aan de Tweede Kamer is aangeboden is het voorstel van de arbeidsmarktgerichte leerweg overgenomen, onder het voorbehoud dat deze uitsluitend bestemd is voor een categorie jongeren die geen enkele beroepskwalificerende opleiding zal kunnen volgen, dus ook de assistentopleiding niet: de zogenaamde niet-kunners. Deze leerweg zit qua niveau dus nog onder het assistentniveau. Inschakeling van een verwijzingscommissie moet de toelating tot deze leerweg bewaken.

Ook de fractie van GroenLinks vraagt naar de relatie met het VBO-niveau.

In principe moet iemand met een VBO-diploma in kunnen stromen in de basisberoepsopleiding. De assistentopleiding is bedoeld voor jongeren die met een onvoltooide VBO-opleiding het beroepsonderwijs binnenstromen, en waarvan aangenomen kan worden dat deze niveau 2 (vooralsnog) niet, doch niveau 1 nog wel aan zal kunnen. Gelijkschakeling met het VBO-niveau is in die zin niet juist aangezien er geen uniform VBO-niveau bestaat. Voor sommige jongeren zal een assistentdiploma in de plaats kunnen komen van een VBO-diploma. Nauwe afstemming tussen het voorbereidend beroepsonderwijs (MAVO/VBO) en het beroepsonderwijs is hier gewenst. Het lijkt niet nodig, hetgeen ook in de beleidsreactie op het advies van de commissie Van Veen II verwoord is, om, zoals de VVD voorstelt, voor deze afstemming een stimuleringsbeleid verticale scholengemeenschappen te voeren. Wel zullen verticale scholengemeenschappen van ROC's met scholengemeenschappen MAVO/VBO, zoals door de fractie van de VVD bepleit, in artikel 2.7. mogelijk gemaakt worden (zie hiervoor ook hoofdstuk 24).

Deze beleidsreactie geeft op diverse punten mogelijkheden voor een betere afstemming eerste en tweede fase voortgezet onderwijs. Eén van de onderdelen is dat het voornemen wordt uitgesproken een verplicht waarnemerschap bij de COB's te regelen. Daartoe wordt in de nota van wijziging in artikel 9.2.1 toegevoegd dat het COB voorziet in een waarnemerschap vanuit het MAVO/VBO. Deze dient zich te richten op de aansluiting van MAVO en VBO op het beroepsonderwijs.

Voorts zal op het moment dat de kwalificatiestructuur én het leerwegenstelsel MAVO/VBO uitgekristalliseerd zijn, nader overwogen worden op welke wijze de toelatingseisen in de WEB geherformuleerd zullen worden.

Leerwegen

Terwijl de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks zich afvragen of het onderscheid in leerwegen nog wel in de wet thuishoort, stemmen de fracties van het CDA en de SGP juist in met het gemaakte onderscheid.

Na de discussies over het concept-wetsvoorstel (november 1993) is brede overeenstemming bereikt over het uitgangspunt van een herkenbaar onderscheid tussen beide leerwegen. Zoals in hoofdstuk 5, naar aanleiding van het werk van de werkgroep Sebastiaan 2, reeds is toegelicht, behoeft dit inmiddels niet meer te leiden tot onderscheiden regelingen in het wetsvoorstel. Met andere woorden: het feit dat er verschil is tussen de beide opleidingswegen in het percentage beroepspraktijkvorming behoeft er niet toe te leiden dat de regelgeving verschilt. Er resteert slechts één onderscheid en dat betreft de kwaliteitsbewaking. Het blijkt noodzakelijk te zijn bij de beroepsbegeleidende leerweg, waarin de beroepspraktijkvorming de hoofdmoot van de opleiding uitmaakt, meer garanties te vragen inzake de kwaliteit van de praktijkplaats. Dit komt tot uiting in een stringentere regeling voor de afsluiting van beroepspraktijkvormingsovereenkomsten.

Nu dit onderscheid is aangebracht, is het noodzakelijk wettelijk te definiëren wanneer van de ene dan wel van de andere leerweg sprake is. Dit is gevonden in het aandeel van de beroepspraktijkvorming in het geheel van de opleiding. Deze keuze is minder willekeurig dan PvdA en GPV suggereren. Op grond van de bestaande praktijk kan gesteld worden dat alle huidige opleidingen leerlingwezen meer dan 60% beroepspraktijkvorming kennen, terwijl bij alle MBO-opleidingen dit minder dan 60% beslaat. Daarmee is de grens van 60% een realistisch onderscheidingscriterium. De ondergrens van 20% voor alle opleidingen is aangebracht op advies van de Commissie Van Veen, «Beroepsvorming langs vele wegen».

Door diverse partijen zijn vragen gesteld over de gewenste flexibiliteit. Deze wordt gerealiseerd in de gekozen procedure. Deze houdt in dat de landelijke organen bij hun eindtermenvoorstel tevens een voorstel voegen over de leerweg of leerwegen waarlangs de betreffende kwalificatie verworven kan worden. Daarvoor is de omvang van de praktijkcomponent bepalend. Deze kan elk percentage boven de 20 zijn. Daarmee is bepaald via welke van de twee leerwegen, dan wel via beide leerwegen, de opleidingen aangeboden kunnen worden. De minister stelt dit vervolgens vast (zie artikel 7.2.4, derde lid), waarbij ervan uitgegaan wordt dat de minister dit doet op voorstel van het landelijk orgaan.

Uit deze procedure blijkt dat een nog grotere vrijheid bij het bepalen van het percentage zoals de fractie van de PvdA voorstelt, niet nodig is.

De leden van deze fractie spreken de zorg uit dat te weinig rekening gehouden kan worden met de regionale arbeidsmarkt. De ondergetekenden delen het uitgangspunt, maar zijn van mening dat het wetsvoorstel een aantal belangrijke garanties in zich draagt om problemen hier te voorkomen. Immers, nadat de landelijke organen op bovenbeschreven wijze de globale kaders bepaald hebben, kan er in de regio, afhankelijk van de regionale mogelijkheden, gekozen worden voor de mate waarin van de ene dan wel de andere leerweg gebruik gemaakt wordt, mits het landelijk orgaan beide leerwegen voor de betreffende kwalificatie voorgesteld heeft. Aldus kan het systeem van de communicerende vaten regionaal toegepast worden. Bovendien kan door de instelling binnen de bandbreedte per leerweg variatie in de omvang van

de praktijkcomponent aangebracht worden. Dit geeft de door de PvdA-fractie gewenste flexibiliteit.

Ook met de kwalitatieve vragen van de regio kan een instelling rekening houden, en wel bij de verdere invulling van de globale eindtermen. Naarmate deze meer geformuleerd zijn in termen van onderliggende handelingsstructuren, sleutelkwalificaties, basisvaardigheden, etcetera, biedt dit de instelling meer mogelijkheden tot regionaal specifieke programma-ontwikkeling. Daarnaast is hiertoe voor de instelling de zogenaamde vrije ruimte van tussen de 10 en de 20% opleidingstijd beschikbaar. Dat het bedrijfsleven een grotere daadwerkelijke betrokkenheid bij het beroepsonderwijs aan de dag zou kunnen leggen, onder andere in het CAO-overleg, zoals de PvdA-fractie stelt, onderschrijven de ondergetekenden.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie naar artikel 8.1.5 omtrent de deelnemersaantallen wordt verder in hoofdstuk 20 beantwoord.

De vraag van deze leden naar de noodzaak tot handhaving van landelijke consumentenbescherming bij commercieel onderwijs buiten de kwalificatiestructuur wordt in hoofdstuk 9 behandeld.

Gezien de discussie over de beide leerwegen naar aanleiding van het concept-voorstel is het voorstel van GroenLinks om afscheid te nemen van de theoretische leerweg niet wenselijk te noemen. Juist het naast elkaar bestaan van beide leerwegen in een systeem van communicerende vaten biedt mogelijkheden om rekening te houden met variatie in zowel de conjunctuur als in leerwensen van jongeren.

Overige aspecten opleidingenmodel

De fractie van de VVD vraagt naar ontsnappingsmogelijkheden richting bekostiging voor de categorie «overige opleidingen». Deze categorie is geïntroduceerd om opleidingen binnen het commerciële onderwijs toegang te bieden tot de kwalificatiestructuur. Het is uitdrukkelijk de opzet dat opname in de kwalificatiestructuur op zichzelf geen bekostigings-aanspraak met zich meebrengt. Louter de opname in de kwalificatiestructuur alleen, binnen welke opleidingscategorie en van welke omvang dan ook, heeft geen betekenis voor de bekostigingsvraag. De beslissing om wel of niet tot bekostiging over te gaan is afhankelijk van een aantal andere criteria, die op pagina 73 van de memorie van toelichting zijn uiteengezet. Overigens is het criterium voor deze categorie opleidingen niet dat het minder dan een jaar moet zijn, zoals gesuggereerd door de VVD, maar om minimaal 600 (was: 800) studiebelastinguur. Hiermee worden om pragmatische redenen aanvragen voor kleine cursussen uitgesloten.

De leden van de fractie van de VVD bepleiten een duidelijk vrijstellingenbeleid zoals in de kwalificatiestructuur landbouw.

Het behalen van vrijstellingen is ook binnen de kwalificatiestructuur WEB voorzien. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er een zodanige afstemming tussen de opleidingen binnen en tussen sectoren plaatsvindt, dat deelkwalificaties (certificaten) die in een opleiding behaald zijn bij verticale of horizontale doorstroom naar andere opleidingen tot vrijstellingen kunnen leiden. Dit is bijvoorbeeld ook in de beleidsreactie Van Veen II opgenomen voor wat betreft de examenonderdelen in het MAVO/VBO. Het recht op vrijstellingen is in de WEB geregeld in artikel 7.4.3, derde lid. Het is een taak van de landelijke organen hier verder vorm aan te geven.

De fractie van het CDA vraagt naar de positie van het deeltijd-onderwijs in het opleidingenmodel.

Deeltijd-onderwijs wordt in de WEB gezien als een uitvoeringsvariant van de beroepsopleidende leerweg. Daarvoor geldt dezelfde totale studiebelastingstijd, zij het dat deze over meer jaren gespreid kan zijn. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat ook daarin sprake is van beroepspraktijkvorming, hetzij in een stage, hetzij in een beroep, welke meetelt in de studiebelasting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de mogelijkheden voor beroepenoriëntatie niet onderbelicht zijn.

In artikel 1.3.5 is bij de taken van instellingen expliciet de taak is opgenomen dat mogelijkheden voor studie- en beroepskeuzevoorlichting geboden moet worden. Daarnaast is het beleid erop gericht de oriëntatie op studie en beroep zoveel mogelijk plaats te doen vinden in de eerste fase voortgezet onderwijs. Dit is zowel opgenomen als onderdeel van de basisvorming als in de beleidsreactie op Van Veen II voor wat betreft de bovenbouw MAVO/VBO.

Dezelfde leden vragen naar een afwijkingskader voor het bijzonder onderwijs voor de eindtermen conform de afwijkingsmogelijkheden in WVO en WCBO.

In de WEB is niet voorzien in een dergelijke afwijkingsmogelijkheid, aangezien de thans gehanteerde eindtermensystematiek, met globaal geformuleerde eindtermen, voldoende ruimte biedt voor instellings-specifieke invulling. Bovendien is er alle mogelijkheid in de vrije ruimte, dat wil zeggen dat gedeelte van het programma dat niet bedoeld is voor de landelijke eindtermen (10 tot 20%), vorm te geven aan een levensbeschouwelijke inkleuring.

Eerder is de Kamer toegezegd dat zij geïnformeerd zal worden over de evaluatie van de experimentele tussenopleidingen in het licht van het nieuwe opleidingenmodel. Deze evaluatie is door het ITS in december 1994 afgerond. De conclusie is dat de opleidingen volgens opzet en afhankelijk van de verdere invulling bij kunnen dragen een zowel een groter rendement van het MBO als een kwalificatiebehoefte van het bedrijfsleven. Dit ondersteunt de introductie van de vakopleiding in het opleidingenmodel van de kwalificatiestructuur.

11.4. Conversie; herijkingsoperatie

De fracties van PvdA en VVD stellen vragen over het verloop van de conversie van oude naar nieuwe opleidingen.

Momenteel wordt op deze conversie geanticipeerd in de zogenaamde herijkingsoperatie. Hierin hebben de landelijke organen de taak zorg te dragen voor een bijgestelde opbouw van de in de bedrijfstak benodigde kwalificaties en deelkwalificaties. Daarbij gaan zij uit van het format, en wordt tevens gestreefd naar meer samenhang tussen de sectoren onderling. In de zomer van 1995 wordt het geheel van kwalificaties en deelkwalificaties (het raamwerk genoemd) door de minister vastgesteld na advies van een onafhankelijke Commissie Herijking Kwalificatiestructuur, welke hiertoe reeds ingesteld is. Tot 1 mei 1996 hebben de landelijke organen vervolgens de tijd het raamwerk te vullen met eindtermen. Vervolgens kan er na het vaststellen van de eindtermen voor 1 augustus 1996 leerplan- en programma-ontwikkeling door of vanwege de instellingen plaatsvinden. Deze operatie zal op 1 augustus 1997 resulteren in een conversie van oud naar nieuw. Het verschil zal naar verwachting bestaan uit een updating en opschoning van opleidingen, een verbreding van opleidingen, meer afstemming en ordening tussen opleidingen en over het geheel genomen een transparanter stelsel. In de Beleidsagenda is voorzien in ondersteuning van docenten bij het vormgeven aan het vernieuwde onderwijsaanbod.

De vraag van fractie van de VVD of de landelijke organen wat betreft expertise wel toegerust zijn voor de nieuwe MBO-taken, kan bevestigend worden beantwoord. De herstructurering van de landelijke organen heeft niet alleen tot een beperkte schaalvergroting geleid, maar ook tot het toerusten van de landelijke organen voor de nieuwe taken ondermeer door het oprichten van COB's bij alle organen. In de COB's is uitdrukkelijk ook het MBO-veld vertegenwoordigd. De landelijke organen zijn zich thans krachtig aan het richten op het totale domein van nieuwe taken en verantwoordelijkheden.

Het hele ontwikkelingsproces wordt gefaciliteerd met middelen uit de vernieuwingsgelden en vervolgens de Beleidsagenda.

11.5. Kwalificatiestructuur Educatie

De fracties van VVD en CDA stellen vragen over de kwalificatiestructuur educatie. Instemming wordt uitgesproken met het streven te komen naar een kwalificatiestructuur educatie. De fractie van de VVD stelt daarbij, dat het wenselijk zou zijn te komen tot één structuur voor beroepsonderwijs en educatie. Deze gedachte wordt door de ondergetekenden niet gedeeld, om zowel bestuurlijke als inhoudelijke redenen.

De bestuurlijke reden is dat voor het vaststellen van de eindtermen voor het beroepsonderwijs een heldere relatie gelegd is via de landelijke organen met de betreffende bedrijfstakken, waarbij op basis van beroepsprofielen eindtermen geformuleerd worden. Een dergelijke constructie is niet mogelijk voor de educatie, daar immers de legitimiteitsvraag van een geheel andere orde is. De inhoudelijke reden is dat de aard van de educatie geheel andere eisen stelt aan het indelingsschema, het format. Vandaar dat gekozen is voor twee onderscheidelijke kwalificatiestructuren.

Niettemin onderschrijven de ondergetekenden het onderliggende uitgangspunt (dat ook door de fractie van het CDA is uitgesproken), dat er van nauwe samenhang tussen beide structuren sprake zal moeten zijn. De leden van de fractie van het CDA stellen dat een goede aansluiting met vervolgopleidingen, zowel in het beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs, gewaarborgd zal moeten zijn. In de opzet voor een basisstructuur, waaraan momenteel door de Stuurgroep Rendement VE gewerkt wordt, zal daartoe voorzien worden in een indeling van kwalificatieniveaus die aansluit op de niveau-indeling van de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs.

De aansluiting met het hoger onderwijs wordt gewaarborgd in de aansluiting die de reguliere AVO/VWO diploma's bieden op het hoger onderwijs. De voorstellen van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase VO inzake de profilering HAVO/VWO zullen dan tot navenante aanpassingen in de educatie leiden.

De vraag van de CDA-fractie of een «landelijke kaderstellende kwalificatiestructuur» hiertoe wenselijk is, kan bevestigend beantwoord worden, in die zin dat ook hier onderscheid gemaakt moet worden tussen de basisstructuur en de inhoudelijke invulling door middel van eindtermen. De basisstructuur zal een landelijke structuur dienen te zijn. Maar anders dan in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs zal het niet in alle onderdelen noodzakelijk te zijn op landelijk niveau eindtermen vast te stellen. Zo zijn er met name opleidingen welke leiden tot maatschappelijke redzaamheid, waarvoor gezien de noodzaak tot maatwerk het vaststellen van landelijke eindtermen onwenselijk is. Alleen daar waar de samenleving een zekere landelijke niveau-garantie vraagt, bijvoorbeeld bij NT2, zal de minister eindtermen vaststellen. Hier geldt dat voor de opleidingen zodanige eindtermen dienen te worden vastgesteld, dat vaststaat bij het voldoen hieraan betrokkene een niveau van beheersing van het Nederlands heeft bereikt dat instroom in een beroepsopleiding danwel op de arbeidsmarkt mogelijk maakt. Dit impliceert dat eindtermen

worden beschreven en vastgesteld voor in ieder geval het niveau overeenkomend met staatsexamens diploma 1 en 2, en het niveau «CITO-2», dat een toetspunt vormt in het kader van de inburgerings-trajecten. Deze eindtermen zullen dan vervolgens als richtsnoer dienen voor de inrichting van het opleidingsaanbod.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ondergetekenden op de hoogte zijn van het feit dat gemeenten commerciële instituten inschakelen om de druk op de wachtlijsten NT2 te verminderen en wat daarvan de gevolgen zijn voor de huidige onderwijsvoorzieningen en de kwaliteit van de opleidingen.

Zoals in de notitie «Weg met wachtlijsten» is aangegeven, is de regering van oordeel dat het wegwerken van wachtlijsten voor Nederlands als tweede taal ten principale een verantwoordelijkheid van de gemeenten is. Gemeenten kunnen daarbij eigen middelen inzetten om ook instellingen in de particuliere sfeer in te schakelen.

Middelen die door de rijksoverheid, op grond van de KVE 1991, beschikbaar worden gesteld voor het wegwerken van de wachtlijsten NT2 dienen door de gemeenten te worden ingezet bij instellingen voor basiseducatie, danwel VAVO. Inzet door gemeenten van eigen middelen bij andere instellingen heeft daarom geen rechtstreekse gevolgen voor de onderwijsinstellingen.

Aangenomen mag worden dat gemeenten, voorzover het de inzet van de eigen middelen betreft, ook in hun relaties met andere aanbieders van onderwijs, eisen stellen aan de kwaliteit van het produkt. Uit de in het voorjaar van 1994 aan de Tweede Kamer toegezonden rapportage van de onderwijsinspectie met betrekking tot het actieprogramma «weg met wachtlijsten» blijkt ook dat in toenemende mate sprake is van het hanteren van kwaliteitsstandaarden door instellingen en gemeenten.

Hoofdstuk 12. Kwaliteitszorg en -bewaking

Diverse vragen zijn gesteld over de kwaliteitsbewaking en met name de positie van het onderzoek door externe deskundigen en de rol van de inspectie.

12.1. Visitaties

Terwijl de leden van de fractie van de PvdA vraagtekens zetten bij de noodzaak tot de beoogde visitaties, zijn de leden van de fracties van het CDA, de VVD, en het GPV ronduit kritisch over de voorgestelde opzet. De leden van de fractie van het CDA wijzen daarnaast op de forse lasten die aan het visitatiestelsel verbonden zijn en de leden van de GPV-fractie stellen de vraag of deze commissies zich ook met de inrichting van het onderwijs bezig moeten houden.

De kritische benadering van de leden van deze fracties sluit aan bij de gedachtenontwikkeling die inmiddels ook bij de ondergetekenden heeft plaatsgevonden en heeft geleid tot wijziging van het kwaliteitsbewakingsinstrumentarium. Deze wijziging is voor een belangrijk deel het gevolg van de resultaten van een gemengde werkgroep (aanvankelijk in opdracht van het convenantsoverleg; later van de BVE-Kamer) van het Samenwerkingsverband BVE, het COLO, de inspectie, de sociale partners en overheid, waarin is getracht uitwerking te geven aan het visitatie-concept in het beroepsonderwijs. Daarbij zijn gaandeweg twee zwaarwegende bezwaren tegen het in het wetsvoorstel opgenomen instrumentarium naar voren gekomen. Ten eerste dreigt er onrendabele overlap in kwaliteitsbewakingsinstrumenten te ontstaan. Anders dan in het hoger onderwijs, waar het visitatiestelsel inmiddels een vaste plaats heeft

gekregen, is er in de WEB al sprake van een intensieve kwaliteitsbewaking via het systeem van de vaststelling van eindtermen voor alle opleidingen en van een apart kwaliteitsverslag. Het terrein waarover een oordeel van een visitatiecommissie zinvol is, wordt juist door de eindtermen die landelijk vastgesteld zijn beperkt, en door kwaliteitsverslagen waarin reeds uitvoerige informatie over het gegeven onderwijs en over de in-, door- en uitstroomgegevens is opgenomen. Er ontstaat daardoor slechts een beperkte meerwaarde in informatie.

Het tweede bezwaar is dat uitvoering van een visitatie van elke lokatie van alle opleidingen in de kwalificatiestructuur elke zes jaar tot zeer hoge uitvoeringslasten zou leiden. Daarbij is het aantal te ondernemen activiteiten bij het ontwerpen van het systeem overschat. Anders dan bijvoorbeeld in het hoger beroepsonderwijs waar het totaal aantal opleidingen ruim 200 bedraagt ligt, zal het geschatte volume van de kwalificatiestructuur onder de WEB ook na de herijking van de kwalificatiestructuur nog vele honderden bedragen. Is er in een hogeschool onderwijsaanbod voor ten hoogste enkele tientallen opleidingen; de ROC's zullen enkele honderden opleidingen aanbieden. Daarenboven is de openstelling van de kwalificatiestructuur voor onbekostigde instellingen een verdere uitbreiding van het aantal kwaliteitsbewakingsactiviteiten. Alhoewel het niet mogelijk is de ontwikkelingen van het aantal opleidingen en de verdeling over instellingen precies te schatten, leidt een optelsom tot de conclusie dat jaarlijks vele honderden commissies zouden moeten worden samengesteld. Gelet op het feit dat voor het hoger beroepsonderwijs met een veel kleiner aantal commissies nu al de logistiek en de bemensing van de commissies niet eenvoudig is, is besloten het visitatie-systeem als structureel element in de toetsing van de kwaliteit in het wetsvoorstel los te laten. De vraag van de leden van het CDA of de lasten wel opwegen tegen de baten is daarmee beantwoord.

Het besluit om het visitatiestelsel niet langer in de wet op te nemen, sluit overigens niet uit dat instellingen zelf, zoals ook door de leden van de CDA-fractie betoogd, in het kader van de interne kwaliteitszorg, al dan niet in samenwerking met andere instellingen, vormen van opleidings- of instellingsvisitatie zullen initiëren. Dit kan een zeer vruchtbare externe aanvulling op de stelsels van kwaliteitszorg van de instelling zijn. Vandaar dat in de nota van wijziging de bepaling is opgenomen dat bij de regelmatige beoordeling van het onderwijs in het kader van de interne kwaliteitszorg sprake moet zijn van betrokkenheid van externe deskundigen. Het staat de instellingen vrij hier verder vorm aan te geven.

Uitgangspunt blijft dat het stelsel van kwaliteitszorg van de instelling het primaire instrument is om te komen tot de verlangde kwaliteit van het onderwijs, zoals de PvdA stelt. De ontwikkeling daarvan is reeds eerder, in het kader van de vernieuwingsgelden, onder coördinatie van de VBVE ter hand genomen. De ontwikkeling daarvan zal de komende periode in het verlengde hiervan verder met faciliteiten ondersteund worden.

Alternatieven

Het loslaten van het visitatiesysteem roept vervolgens de vraag op, op welke wijze de overheid dan wel de kwaliteit van het gegeven onderwijs kan garanderen. Hiertoe is gezocht naar een krachtiger garantie voor het niveau van afzonderlijke diploma's. Deze kan gevonden worden in een aanscherping van de examensystematiek door middel van het introduceren van de verplichting tot «externe legitimering» van de examinering. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

12.2. Examinering

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid van de instelling voor de

examinering gehandhaafd blijft, onder de conditie dat de instelling voor een gedeelte van het examen de externe legitimatie van een onafhankelijke exameninstelling behoeft. Daartoe wordt in de wet de nieuwe actor van de exameninstelling opgenomen. De regeling geldt voor de gehele kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs en is daarmee op gelijke wijze van toepassing op zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen. Onderstaand wordt nader ingegaan op de verschillende aspecten van de externe legitimering.

Omvang externe legitimering

Om te beginnen is de vraag aan de orde in welke omvang de externe legitimering plaats moet vinden. Het is niet noodzakelijk en praktisch niet wenselijk de examinering van alle eindtermen aan externe legitimering te onderwerpen. Dit is niet noodzakelijk aangezien er binnen het kwaliteitsbewakingssysteem als geheel voldoende waarborgen blijven voor de niet extern gelegitimeerde examens. Maar vooral is de praktische overweging van belang dat een integrale externe legitimering tot grote uitvoeringsproblemen zou kunnen leiden. Deze problematiek is vergelijkbaar met die van de combinatie centraal examen en schoolonderzoek in het voortgezet onderwijs. Ook daar is er niet voor gekozen alle examenonderdelen centraal te examineren. Ook daar is in het kader van de beoogde niveaubewaking geoordeeld dat dit tot overdaad zou leiden.

Indien gekozen wordt voor een gedeeltelijke externe legitimering, zijn er enige varianten denkbaar, ervan uitgaande dat de eindtermen van een opleiding (= kwalificatie) ingedeeld zijn in clusters behorende bij de deelskwalificaties:

- per deelskwalificatie wordt een deel van de eindtermen geselecteerd waarvan de examinering aan externe legitimering onderworpen moet worden. Het voordeel is dat voor specifiek aangewezen eindtermen een externe legitimering kan worden verkregen;
- per opleiding (kwalificatie) wordt een aantal van de deelskwalificaties geselecteerd waarvan de examinering aan externe legitimering onderworpen moet worden. Dit geeft een externe legitimering aan elk diploma en aan een aantal deelskwalificaties. Het voordeel hier is vooral een eenvoudiger en praktische uitvoering.

Gekozen is voor de tweede optie omdat daarmee het meest recht wordt gedaan aan de modulaire opbouw van het nieuwe onderwijsmodel uit het wetsvoorstel. Er kan via die weg ook speciaal accent gelegd worden op essentiële deelskwalificaties voor de beroepspraktijk (bijvoorbeeld bij wettelijk vastgestelde beroepsvereisten) of voor doorstroming.

De vraag welk gedeelte van de deelskwalificaties dit dan zou moeten zijn, is een dilemma tussen enerzijds legitimeringsoptiek en anderzijds praktische mogelijkheden. Te weinig deelskwalificaties zou afbreuk doen aan de wens tot externe legitimering als gedeeltelijke vervanging van het visitatiestelsel in het kwaliteitszorgsysteem; te veel zou onevenredige uitvoeringslasten met zich meebrengen. Er zijn hierover geen ervaringsgegevens voorhanden. De ondergetekenden hebben gekozen voor een getalscriterium: de helft plus 1 (de kleinste meerderheid) om enerzijds daarmee tot uitdrukking te brengen dat het om de meerderheid van de deelskwalificaties gaat en anderzijds de uitvoeringsproblemen niet te groot te doen zijn. Om te garanderen dat de keuze voor de selectie van deelskwalificatie zo verantwoord mogelijk geschiedt, is gekozen voor het laten aanwijzen door dezelfde instantie die de eindtermen formuleert: het landelijk orgaan. Daar kan immers het beste beoordeeld worden welke deelskwalificaties tot de kern van het beroep behoren. Het landelijke orgaan dient, volgens de in de nota van wijziging opgenomen herziene regelingen, te bepalen welke onderdelen van de eindtermen bij de examinering aan externe legitimatie onderworpen dienen te worden.

Daartoe voegt het bij het voorstel voor de eindtermen tevens een voorstel voor bepaling van de deelkwalificaties die extern gelegitimeerd moeten worden. Zo worden in de procedure bij de vaststelling van de eindtermen ook de extern te legitimeren deelkwalificaties vastgesteld.

De wettelijke regel dat dit «de helft plus 1» van het totale aantal deelkwalificaties van de betreffende opleiding is, veronderstelt dat er ook aanbod op dat terrein aanwezig is. Teneinde problemen te voorkomen bij de invoering van dit systeem per 1-8-1997 is in de nota van wijziging een artikel 12.3.20a ingevoegd waarin de invoering gefaseerd mogelijk wordt gemaakt, teneinde ontwikkelingsproblemen te voorkomen. Volledige toepassing van de externe legitimering (als 51% van de deelkwalificaties) geschiedt vanaf 1 augustus 2000. Tot die tijd geldt, dat tenminste 25% (eventueel rekenkundig naar boven af te ronden) van de deelkwalificaties extern moet worden gelegitimeerd. Vanzelfsprekend staat het de instellingen vrij om reeds voor 2000, bij voldoende beschikbaar aanbod, het percentage te verhogen. Het staat instellingen ook vrij om, indien de instellingsexamencommissie daarvoor kiest, een hoger percentage dan 51 extern te laten legitimeren. Gelet ook op de belangstelling van het bedrijfsleven voor de externe legitimering (in het kader van het Sebastian 2-overleg, zie ook hoofdstuk 5 van deze nota) sluiten de ondergetekenden niet uit, dat er tussen instellingen en het bedrijfsleven op dit punt nadere afspraken worden gemaakt. De wetgeving biedt hiervoor alle ruimte: de 51% is slechts een minimumgrens in het systeem.

Instellingsverantwoordelijkheid

De instelling is verantwoordelijk voor de inhoud van en de gang van zaken tijdens de examens en voor het uitreiken van deelkwalificaties en diploma's. Dit onderdeel van het wetsvoorstel blijft ongewijzigd. Wel kan de veelheid van regelingen uit het wetsvoorstel dat nog uitgaat van gescheiden regelingen voor de twee leerwegen met de invoering van één model als gevolg van de afspraken tussen de instellingen en de landelijke organen aanzienlijk worden beperkt.

Onderdeel van de nieuwe examenbepalingen is dat de instelling ten behoeve van de externe legitimering van de aangewezen deelkwalificaties een «exameninstelling» dient in te schakelen. Zoals reeds gemeld in hoofdstuk 5 van deze nota opteren de ondergetekenden ervoor om de groep deskundige exameninstanties die thans buiten het reguliere bestel functioneren onder een aantal voorwaarden binnen het systeem toe te laten. Daaronder vallen ook de examenonderdelen van de landelijke organen, die op dit moment al gedeeltelijk binnen het systeem vallen.

Exameninstellingen

Ter uitvoering van de externe legitimering is daarom een nieuw type instellingen in het wetsvoorstel opgenomen: «de exameninstelling». Voor de procedure van de bepaling welke instelling gerechtigd is krachtens de wet de bedoelde taken uit te voeren, is gekozen voor een systeem naar analogie van het «toelaten» van niet bekostigde instellingen. Een instelling die als exameninstelling wenst te functioneren zal moeten aantonen dat deze voldoet aan een aantal, via de Nota van wijziging, in het wetsvoorstel opgenomen eisen. Daarbij gaat het om de onafhankelijkheid van de instelling ten opzichte van onderwijsinstellingen die onderwijs uit de kwalificatiestructuur verzorgen, de zorg voor de kwaliteit, de kwaliteit van de inhoud van de examens als examinering van de eindtermen. Op deze instellingen geldt een uniform toezicht via de onderwijsinspectie, hetgeen via een wijziging van artikel 5.2 mogelijk gemaakt is. In artikel 1.6.1, tweede, lid zijn de specifieke eisen aan dergelijke instellingen opgenomen. Deze eisen zijn sterk gelijkend op die,

die aan onderwijsinstellingen worden gesteld: een actief kwaliteitszorgstelsel inclusief betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen, regelmatige beoordeling van de kwaliteit, een kwaliteitsverslag en een regeling met betrekking tot de rechtsbescherming van de deelnemer.

Onafhankelijkheid

Het wordt van groot belang geacht dat zich geen afhankelijkheidsrelaties voordoen tussen een onderwijsinstelling en een exameninstelling. Dit sluit overigens een zekere betrokkenheid van onderwijsinstellingen bij de externe legitimering, welke uit oogpunt van uitvoerbaarheid van de externe legitimering wenselijk kan zijn, niet uit. Overwogen is hiertoe een afzonderlijke rechtspersoon voor de exameninstelling voor te schrijven. Dit biedt echter geen garanties omtrent de gewenste onafhankelijkheid. In de bijgevoegde nota van wijziging is daarom opgenomen dat de exameninstelling een protocol op moet stellen en hanteren ter bestrijding van ongewenste verstrengeling van belangen. Het protocol en het hanteren daarvan vallen daarmee onder het toezicht van de inspectie.

Stelsel van kwaliteitszorg

De exameninstelling dient een stelsel van kwaliteitszorg te hanteren dat tenminste een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de externe legitimering omvat. Bij deze beoordeling dienen in elk geval de afnemende onderwijsinstellingen en onafhankelijke deskundigen betrokken te zijn.

Over de onafhankelijke deskundigen en de wijze van betrokkenheid bij de kwaliteitszorg van de exameninstelling is niets nader bepaald teneinde stapeling van bewaking op bewaking te vermijden. Denkbaar is dat hier voor bepaalde sectoren deskundige instituten op het gebied van examens ingeschakeld worden, zoals bijvoorbeeld het CITO. Ook de betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen is onderworpen aan inspectietoezicht. Ondergetekenden gaan er voorts van uit dat zowel de gang van zaken tijdens examens als het algemene inhoudelijke niveau van de examens, zoals te doen gebruikelijk regelmatig door de inspectie beoordeeld zal blijven worden.

Plaatsing in het centraal register

Een instelling die voldoet aan de vereiste criteria wordt opgenomen in het Centraal Register. Daarbij wordt aangegeven voor welk onderdeel van de kwalificatiestructuur de desbetreffende instelling als exameninstelling kan worden gebruikt. Vanzelfsprekend is ook voorzien in een regeling voor verwijdering van exameninstelling uit het Centraal Register indien niet langer voldaan wordt aan de wettelijke vereisten.

De groep van «exameninstellingen» zal dus in de eerstkomende jaren worden bepaald. Naar de verwachting van de ondergetekenden zullen, naast de landelijke organen, ook bestaande (commerciële) exameninstellingen opteren voor de status van exameninstelling. De onderwijsinstelling zal, via het Centraal Register, worden geïnformeerd over de instantie of instanties die de externe legitimering mogen uitvoeren en daarmee afzonderlijk (of collectief) contracten afsluiten. In een aantal gevallen zullen er meerdere «aanbieders» op de markt aanwezig zijn maar, gelet op de grote reikwijdte van het opleidingsaanbod, zal die luxe eerder uitzondering dan regel zijn.

Wijze van extern legitimeren niet voorgeschreven

De wijze waarop de exameninstelling zorg draagt voor de externe legitimering is niet voorgeschreven. Dit maakt een breed scala aan

werkwijzen mogelijk, bijvoorbeeld het gebruik van itembanken, toezicht op de afname al dan niet met gecommiteerden, gezamenlijke examencommissies, of combinaties van deze werkwijzen, enzovoorts. Wel dient over de wijze van externe legitimering vooraf overleg met de onderwijsinstelling te hebben plaatsgevonden, waarna de keuze voor een werkwijze de verantwoordelijkheid van de exameninstelling is.

12.3. Erkenning verworven kwalificaties

De leden van de fractie van D66 vragen naar aanleiding van de voorstellen over de kwalificatiestructuur of, in het kader van een activerend startkwalificatiebeleid, of het mogelijk zal zijn dat ook afgelegde proeven van bekwaamheid kunnen leiden tot kwalificaties. In de praktijk opgedane kennis en ervaring zouden hiermee de waardering kunnen krijgen die het verdient.

Deze vraag verwijst naar de discussie rond de erkenning van elders verworven kwalificaties (EVK) via de methode van «assessment». Separaat aan deze memorie ontvangt de Kamer de beleidsreactie op het advies «Kwaliteiten Erkennen» van de Commissie Erkenning Verworven Kwalificaties, de Commissie Wijnen. Daarin wordt uiteengezet dat een dergelijke erkenning inderdaad wenselijk is, mits in het kader van de examineringsprocedures en (deel)kwalificaties van de kwalificatiestructuur. Het zou immers zeer ongewenst zijn indien dit tot een eigenstandig stelsel van erkenningen en kwalificaties zou leiden. Dit zou de gewenste transparantie niet ten goede komen en zou kunnen leiden tot een soort tweederangskwalificaties. Dat is niet in het belang van de betrokkenen. Dat hiervoor de wijze van examinering meer leerweg-onafhankelijk zou dienen te zijn dan de thans veelal gehanteerde, wijst op een belangrijke ontwikkelingstaak die hier voor de betreffende exameninstellingen (bij extern gelegitimeerde deelkwalificaties) of onderwijsinstellingen (bij intern gelegitimeerde deelkwalificaties) nog ligt.

12.4. Kwaliteitsverslag

De leden van de fractie van het CDA vragen ervoor te waken dat de besturingslast door de kwaliteitsbewaking verzwaard wordt. Ondergetekenden wensen te benadrukken dat de grote autonomie die de instellingen op tal van terreinen toegewezen krijgen een aanzienlijke vermindering van de besturingslast richting overheid met zich mee zal brengen. Daarbij past een duidelijke verantwoordingssystematiek over de geleverde resultaten. Niettemin wordt onderschreven dat daarin soberheid en beperking tot het hoogst noodzakelijke wenselijk is. In hoofdstuk 17 wordt hiervan uitgaande het geheel van de informatieverplichtingen nog eens uiteengezet, en waar mogelijk worden versoberingen aangebracht.

12.5. De rol van de inspectie

De leden van de fractie van de PvdA en het CDA vragen naar de rol van de inspectie in het licht van de kwaliteitsbewakingssystematiek. De leden van de PvdA-fractie stellen dat deze zich aan dient te sluiten bij de beoordeling van de kwaliteit aan de hand van door de overheid gestelde eisen. Ondergetekenden stemmen in met het uitgangspunt dat het in principe niet aan de inspectie is eigen kwaliteitsnormen te ontwikkelen. De rol van de inspectie concentreert zich op het ontwerpen van een nader toetsingskader als operationalisering van de overheidseisen. Voorzover de WEB gezien kan worden als een procedurele wet waarin in hoofdzaak de actoren en de relaties tussen actoren geregeld worden, is het de kern van de taak van de inspectie toe te zien op de naleving van de bepalingen inzake de procedures.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de noodzaak van het eigen onderzoek van de inspectie door een commissie van onafhankelijke deskundigen, naast de andere ingezette kwaliteitsbewakingsinstrumenten. Ondergetekenden gaan ervan uit dat in principe het overige instrumentarium volstaat waar het gaat om het verzorgen en garanderen van onderwijs van voldoende kwalitatief niveau. De inspectie ziet erop toe dat de instrumenten op de juiste wijze toegepast worden, hetgeen vergelijkbaar is met het meta-toezicht in het hoger onderwijs, waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen. Niettemin kan de inspectie in het kader van haar algemene toezichttaak aanleiding zien tot een nader onderzoek. De mogelijkheid die in artikel 5.3, eerste lid, geschapen is tot het instellen van een commissie van deskundigen door de inspectie, is bedoeld de inspectie de mogelijkheid te geven niet elk onderzoek zelf uit te hoeven voeren, welke ook in de WHW is opgenomen. Zij is immers mogelijk qua bezetting en expertise niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd tot dergelijk onderzoek. Het is dus niet de bedoeling om een regulier visitatiestelsel vanwege de inspectie te introduceren. In het hoger onderwijs is tot nu toe slechts twee maal van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Hoofdstuk 13. Centraal register; maatschappelijke behoefte; doelmatigheid; commissie onderwijs-arbeidsmarkt

13.1. Centraal Register

De leden van de fractie van de PvdA vragen met betrekking tot het centraal register, wat bedoeld is met de zinsnede dat alle instellingen in beginsel het recht hebben om alle opleidingen uit de kwalificatiestructuur te verzorgen en dat alleen voor sommige instellingen aan dit recht in de wet beperkingen zijn opgelegd. Deze leden maken uit de stukken op dat de huidige situatie het vertrekpunt is en dat er vervolgens van uitbreiding sprake kan zijn.

De vraag van de hier aan het woord zijnde leden heeft betrekking op hoofdstuk 6.2.2.3 van de memorie van toelichting: het vaststellen van het centraal register beroepsopleidingen.

In het centraal register, waarvan de inhoud jaarlijks voor 1 februari wordt bekendgemaakt, zijn alle opleidingen die door instellingen worden verzorgd in het kader van de kwalificatiestructuur opgenomen. Het register is geen planningsinstrument. Het register is slechts de laatste stap in het proces van een geconditioneerde planningsvrijheid van de ROC's. Het register heeft geen zelfstandige betekenis.

Alle instellingen hebben in beginsel het recht om alle opleidingen uit de kwalificatiestructuur te verzorgen. De opmerking dat voor sommige instellingen aan dit recht in de wet beperkingen zijn opgelegd, ziet niet zozeer op specifieke (groepen) instellingen, als wel op de beperkingen die in de artikelen 6.1.3 tot en met 6.2.3 zijn vervat. De belangrijkste beperkingen zijn:

- de mogelijkheid om de rechten op bekostiging en civiel effect te onthouden ten aanzien van een beroepsopleiding, om reden dat de verzorging van die opleiding kennelijk niet doelmatig kan worden geacht (artikel 6.1.3);
- de mogelijkheid om de rechten op bekostiging en civiel effect te ontnemen ten aanzien van een beroepsopleiding, om reden van duurzaam onvoldoende kwaliteit of om reden van het niet meer voldoen aan de wettelijke voorwaarden inzake kwaliteitszorg, onderwijs of examens (artikel 6.1.4).

Ondergetekenden bevestigen voorts dat de huidige situatie het vertrekpunt is als het gaat om het mogen verzorgen van opleidingen, met dien verstande dat nu nog een herijking van opleidingen plaatsvindt.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 11.4 waarin de conversie-operatie nader wordt besproken.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe een aanmelding van een mogelijke nieuwe opleiding en de eventuele plaatsing in het centraal register in de tijd zullen gaan verlopen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting (blz. 73 en 74) moet een instelling die een nieuwe opleiding beroepsonderwijs wil verzorgen het voornemen daartoe bekendmaken aan de verantwoordelijke minister. De aanmelding van het voornemen aan de minister moet plaatsvinden voor 1 december. De instelling is gerechtigd de opleiding in het eerstvolgende studiejaar te starten indien de minister geen besluit neemt waaruit het tegendeel blijkt. Zo'n besluit moet de minister nemen voor 1 februari van elk jaar. Er moet aan een aantal administratieve voorwaarden worden voldaan om in de beschouwing te worden betrokken. Deze voorwaarden staan genoemd in artikel 6.3.2 van het wetsvoorstel. Elke aanvraag die aan die voorwaarden voldoet en is ingediend voor 1 december zal door de minister in beschouwing worden genomen. Alleen indien de minister, na eventueel advies van de Adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt, van mening is dat er macro-doelmatigheidsbezwaren bestaan, zal opname in het register achterwege blijven.

13.2. Macro-doelmatigheid

Paragraaf 13.1 noemde al kort de mogelijkheid voor alle instellingen om in beginsel alle opleidingen, bekostigd en onbekostigd, uit de kwalificatiestructuur te verzorgen.

De budgettaire kaders van de Rijksoverheid beperken echter de omvang van het totale aanbod van het bekostigd onderwijs en hebben daarmee effect op de beoordeling van nieuw opleidingsaanbod bij bekostigde instellingen. In die beoordeling speelt het criterium van de macro-doelmatigheid een centrale rol.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, RPF en GPV stellen een aantal vragen over (de toepassing van) het begrip macro-doelmatigheid en de procedures omtrent de toetsing.

Het betreft vragen over:

- specificering van het begrip macro-doelmatigheid;
- toepassing van het begrip maatschappelijke behoefte;
- de rol van het arbeidsmarktcriterium en budgettaire overwegingen bij doelmatigheidsoverwegingen;
- de betekenis van het commerciële onderwijsaanbod bij macro-doelmatigheidsoverwegingen.

Macro-doelmatigheid is de exclusieve toetsingsgrond waarop instellingen een voorgenomen nieuw onderwijsaanbod mogen verzorgen. In de memorie van toelichting worden twee indicatoren voor macro-doelmatigheid genoemd:

- a. de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden uit de betreffende opleiding;
- b. de noodzaak tot hoge investeringen in relatie tot beperkte maatschappelijke behoefte.

De ondergetekenden zijn van mening dat deze indicatoren voldoende dekkend zijn om het begrip macro-doelmatigheid te introduceren, waarna toepassing in de praktijk tot eventuele nadere operationalisering van het begrip kan leiden. Om deze stelling te verduidelijken is het nuttig om met name (de breedte van) de indicator maatschappelijke behoefte uiteen te zetten.

Maatschappelijke behoefte wordt voor een belangrijk deel vormgegeven door het arbeidsmarktcriterium. De Wet educatie en beroepsonderwijs is er op gericht een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te realiseren. Het is dan ook van groot belang dat de opleidingen die door de overheid bekostigd worden de leerling goede kansen op een baan bieden. Dit betekent voor de leerling ook enige mate van zekerheid: een bekostigde opleiding uit de kwalificatiestructuur heeft zijn marktwaarde bewezen. Het arbeidsmarktcriterium houdt dus ook in dat wanneer afgestudeerden van een opleiding over een periode van een aantal jaren, een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt hebben, overwogen dient te worden of deze opleiding in de huidige verschijningsvorm gehandhaafd moet worden. Overigens kan het voorkomen dat voornemens tot het bieden van opleidingen uit verschillende regio's op een verschillende wijze worden beoordeeld, aangezien de arbeidsmarkt vanuit een zekere regionale context wordt beoordeeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of maatschappelijke behoefte als criterium een rol speelt in artikel 6.1.4, waarin het ontnemen van bestaande rechten ten aanzien van bestaand onderwijsaanbod wordt geregeld. Het antwoord luidt ontkennend, er is hier inderdaad sprake van zoals de leden van de PvdA-fractie dit noemen «het vrije spel der maatschappelijke krachten». Op het moment dat er geen vraag meer naar een opleiding bestaat, zal een instelling ook geen bekostiging meer ontvangen. Als er landelijk gezien geen vraag meer naar een opleiding bestaat kan de overheid besluiten tot het stoppen van de opleiding. Verder vragen deze leden naar de rol die maatschappelijke behoefte speelt in de regeling met betrekking tot nieuw aanbod, zoals genoemd in artikel 6.3.1 en 6.3.2. Hiervoor geldt dat de eerste ondergetekende advies kan vragen over de macro-doelmatigheid van een nieuwe opleiding voor een bekostigde instelling (artikel 6.1.3). De maatschappelijke behoefte maakt hier op dit moment een belangrijk onderdeel van uit, dus zal zeker een rol spelen in zo'n advies.

Maatschappelijke behoefte kent een breder toetsingskader dan het arbeidsmarktcriterium alleen. De breedte van een opleiding (waardoor de leerling breed inzetbaar is), de mogelijkheden tot verdere oriëntatie (bijvoorbeeld doorstroming naar het hoger onderwijs) en het inspelen op actuele ontwikkelingen in het veld (flexibiliteit) zijn voorbeelden van aspecten die eveneens van belang zijn bij het vaststellen van de maatschappelijke behoefte. Voor beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de mogelijkheid van experimenten met nieuwe opleidingen wordt verwezen naar hoofdstuk 14.

Zoals aan het begin van deze paragraaf reeds gesteld werd, vindt de macro-doelmatigheidstoetsing zijn grondslag in het feit dat het macro-budget dat beschikbaar is voor de instellingen om bekostigde opleidingen uit de kwalificatiestructuur te verzorgen gelimiteerd is. De overheid dient zorg te dragen voor een effectieve besteding van de algemene middelen. Op het moment dat het aantal opleidingen dat voor bekostiging in aanmerking komt, de financiële ruimte overschrijdt, dient de overheid een prioriteitsvolgorde, voor opleidingen die op termijn voor bekostiging in aanmerking kunnen komen, vast te stellen.

Vanuit de wens om een zo divers mogelijk scala van opleidingen aan de deelnemers aan te kunnen bieden, zal, bij het bepalen van de prioriteitsvolgorde van het nieuw voorgestelde onderwijsaanbod, de mate waarin het voorgestelde onderwijs reeds door het commerciële onderwijs wordt aangeboden, worden meegenomen.

Als het voorgestelde aanbod reeds in ruime mate door het commerciële onderwijs wordt aangeboden, zal de noodzaak tot onmiddellijke overheidsfinanciering genuanceerd worden. Deze prioriteitsvolgorde zal

niet vergelijkbaar zijn met het Plan van Scholen, zoals de leden van de VVD zich afvragen; een vergelijking met dit plan werkt verwarrend.

De gevolgen van doelmatigheidsoverwegingen moeten overigens niet overschat worden: in de praktijk zal slechts een beperkt aantal opleidingen de toets niet kunnen doorstaan. Daarnaast zal de afbouw van bekostigde opleidingen, gezien de noodzakelijke rechtsbescherming van de deelnemers, zich over een aantal jaren uitstrekken.

Tenslotte is het van belang om te vermelden dat zowel de landelijke organen als de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (zie ook 13.3) bij de besluitvorming betrokken zijn, zodat gegarandeerd is dat de besluiten tot wel of niet bekostigen van een opleiding zorgvuldig worden voorbereid en genomen.

13.3. Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen naar het nut van de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt, en of het in de bedoeling ligt de adviescommissie te laten adviseren over de mogelijke overlap tussen de opleidingen. Het antwoord hierop is bevestigend. Het is de initiële functie van de commissie om de samenhang en eventuele overlap tussen de opleidingen te beschouwen. Dit hoeft niet explicieter in de wet te worden opgenomen. Deze taak spruit voort uit de formulering van artikel 6.1.2, eerste lid, onder a. Hieruit blijkt dat de commissie belast is met de beoordeling van de doelmatigheid, gelet op het geheel en de spreiding van het aanbod van beroepsonderwijs. In deze taakomschrijving ligt ook de kern van het antwoord op de vraag welk nut de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt heeft. De adviescommissie heeft een onafhankelijke positie, en is in staat spreiding en eventuele overlap te constateren. Verder heeft de adviescommissie ingevolge artikel 7.2.5 een adviesfunctie aan de landelijke organen bij het doen van voorstellen voor eindtermen.

Verder vragen de leden van het CDA zich, evenals de leden van de SGP, af of hier niet een rol is weggelegd voor de Onderwijsraad. Dit is niet het geval. Het kabinetsstreven tot herziening van de adviesstructuur van de centrale overheid heeft ook gevolgen voor de Onderwijsraad. Het kader daarvoor zal worden vastgelegd in een nieuwe Wet op de Onderwijsraad, waarvan de streefdatum van invoering 1 januari 1997 is. Leidend beginsel is dat de advisering van de Onderwijsraad zich, aansluitend op het rapport Raad op maat, zoveel mogelijk richt op de hoofdlijnen van het beleid. De Onderwijsraad zal in de toekomst vooral om advies gevraagd worden in eerdere stadia van beleidsvorming. Deze vorm van advisering draagt dus een heel ander karakter dan die van de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt. Het wordt dan ook niet als wenselijk ervaren dat de Onderwijsraad zich met de taken van de Adviescommissie gaat bezighouden. Voor de vraag van de leden van de CDA-fractie over instrumenten omtrent het onderwijsaanbod, zoals bijvoorbeeld interne kwaliteitszorg en het centraal register beroepsopleidingen, wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van deze nota.

De leden van de SGP vragen zich af hoe de instelling van de Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt zich verhoudt met het rapport Raad op maat. De Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt is echter geen adviesorgaan in de zin van dit rapport. De bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen, die het rapport geschreven heeft, concentreert zich op de adviesorganen die zich bezighouden met lange- en middellange- termijnvraagstukken en met beleidsontwikkeling. De Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt is daarentegen een commissie die zich niet beweegt op het terrein van de beleidsontwikkeling, maar van

beleidsimplementatie. Immers, hun advisering richt zich slechts op enkele, van tevoren vastgestelde, aspecten van het beroepsonderwijs.

Voor de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over het niveau 1 uit de kwalificatiestructuur wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van deze nota.

Hoofdstuk 14. Bekostiging WEB

14.1. Inleiding

Het wetsvoorstel WEB definieert in de artikelen 2.2.1 en 2.2.2 een tweetal kernelementen voor de bekostigingssystematiek voor het beroepsonderwijs. Deze geven echter slechts beperkt antwoord op de vraag hoe de bekostiging er uit komt te zien. Daarnaast is er nog sprake van een bekostigingsmodel voor de landelijke organen en een bekostigingssystematiek voor de educatie. Macrobudgettaire neutraliteit is uitgangspunt bij het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66 en RPF hebben nadrukkelijk gevraagd om meer inzicht in de nieuwe bekostigingssystematiek zoals die onder de WEB zal gaan gelden. Daarbij merken de leden van de fractie van de PvdA op de bezwaren van de regering tegen de nu bestaande bekostigingsmodellen te delen. Deze leden kunnen in hoofdlijnen instemmen met de gekozen hoofdparameters: input en output. Deze leden vragen zich daarbij wel af of de instellingen wel voldoende worden geprikkeld om aandacht te besteden aan de doelgroepen. Ook de leden van de fractie van het CDA, de VVD en de RPF stelden deze vraag.

Alvorens op de hoofdlijnen van het model en de overige vragen in te gaan, hebben ondergetekenden er behoefte aan in zijn algemeenheid in te gaan op de bekostiging als sturingselement.

14.2. De bekostiging als sturingselement

De keuze op welke wijze de sturing plaatsvindt en welke doelstellingen worden nagestreefd dient steeds plaats te vinden in het licht dat de bekostiging zelf een beperkt instrument is. Het nastreven van één of meer doelstellingen zal steeds ten koste gaan van andere doelstellingen. Ter illustratie een paar voorbeelden van de dilemma's die de bekostiging kent.

Allereerst de keuze tussen autonomie en verantwoordelijkheid. Instellingen zijn grotendeels vrij in de wijze waarop zij hun maatschappelijke taken vorm geven in de uitvoering van het onderwijsaanbod. Tegelijkertijd echter zijn zij verantwoording schuldig en zal de vraag gesteld worden wat zij bereikt hebben met de toegekende middelen. De opvattingen over de maatschappelijke taken kunnen daarbij uiteenlopen.

Ook kan er een duidelijke discrepantie zijn tussen de eisen die gesteld worden aan rendementsverhoging enerzijds en de toegankelijkheid voor de zwakke leerlingen anderzijds. De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en RPF wijzen op dit spanningsveld. Moeten de inspanningen die instellingen verrichten voor deze leerlingen alleen tot uitdrukking worden gebracht bij het behalen van een kwalificatie? Het gevaar bestaat dat dan de maatschappelijke taak om ook voor deze leerlingen een adequaat aanbod te verzorgen door de gestelde rendementseisen niet wordt waargemaakt. Géén rekening houden met kwalificatie kan echter weer betekenen dat voor deze groepen het streven naar een diploma gevaar loopt. Een langdurig traject van scholing zonder resultaat kan het gevolg zijn. Met de leden van de fractie van de PvdA kan worden geconstateerd dat het «sturen op output» nadrukkelijk beperkingen kent.

Naast de bovengenoemde dilemma's zijn er nog andere belangrijke

keuzevraagstukken zoals de financiële stabiliteit versus financiële prikkels, eenvoud en beheersbaarheid versus een rechtvaardige verdeling (herallocatie-effecten).

Elk bekostigingssysteem zal hierin keuzen moeten maken en dient dan ook te worden gezien in zijn totale uitwerking.

Naast de dilemma's die hierboven zijn geschetst, kent de bekostiging een tweede beperking. Zowel Nederlandse als buitenlandse ervaringen laten zien dat de sturing die wordt nagestreefd, niet vanzelfsprekend betekent dat deze ook in de praktijk het gewenste resultaat heeft. De sturing in de bekostiging behoeft zich bijvoorbeeld niet door te vertalen naar gelijke sturing binnen de instellingen.

In deze korte schets is getracht duidelijk te maken dat de ondergetekenden zich bewust zijn van de beperkingen en de keuzeproblemen die de ontwikkeling van een nieuw bekostigingsmodel met zich meebrengt. Met de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66 en RPF zijn de ondergetekenden het dan ook eens dat deze dilemma's, beperkingen en consequenties tot een zeer zorgvuldige afweging moeten leiden met betrekking tot zowel de uitgangspunten en uitwerking van het nieuwe bekostigingssysteem.

Dit betekent in de ogen van ondergetekenden dat op dit moment nog geen gedetailleerde bekostiging wordt voorgelegd gebaseerd op een nog ongewisse toekomstige inrichting van de ROC's. Veel eerder betekent dit dat afspraken worden gemaakt over een ontwikkelingsproces van de nieuwe bekostiging in goed overleg met alle betrokkenen die recht doet aan de doelstellingen en uitgangspunten die wij hier gezamenlijk formuleren. Het zijn ook deze uitgangspunten en doelstellingen waarop de vele vragen die de fracties gesteld hebben betrekking hebben.

14.3. Hoofddijnen van de nieuwe bekostiging beroepsonderwijs

Verdeelmodel

Artikel 2.2.1 van de WEB gaat expliciet uit van een verdeelmodel. Er is sprake van een binnen bepaalde grenzen vaststaand macro-budget dat vervolgens over alle bekostigde instellingen die beroepsonderwijs verzorgen wordt verdeeld. Door het hanteren van een correctiefactor wordt gegarandeerd dat de jaarlijkse uitgaven binnen het macro-budget blijven. De hoogte van het budget in relatie tot de leerlingontwikkeling, conjunctuur en rendement zal periodiek worden beoordeeld. Deze periodieke herijking vindt één keer in de drie jaar plaats. In deze periodieke beoordeling zal expliciet aandacht worden besteed aan het voorzieningenniveau dat met het budget in stand kan worden gehouden. De macro-budgetvaststelling zal deel uitmaken van de normale begrotingsvoorbereiding en de daarbij behorende afwegingen, waardoor verhoging en/of verlaging van het macro-budget kan plaatsvinden. Kern van de nieuwe bekostiging is een lump-sum-systematiek met bestedingsvrijheid.

Binnen dit budget zal een onderscheid worden gemaakt in een soort basisfinanciering die niet rechtstreeks aan resultaat is gekoppeld en een prestatie-opslag.

De omvang van het eerst genoemde budget zal mede afhangen van de schoolgrootte, het opleidingsaanbod en het instroomniveau van de deelnemers. Op dit laatste komen ondergetekenden hierna terug.

Dit budget is mede bedoeld om een zekere stabiliteit te creëren in de financieringsstroom naar de instellingen en geeft expliciet invulling aan de toegevoegde waarde die onderwijs heeft, ook als dit niet tot een eindkwalificatie heeft geleid. Het formaliseren van een eindniveau met

een kwalificatie kan niet betekenen dat alle inspanningen daaraan voorafgaand geen betekenis hebben.

Naast deze basisfinanciering ontvangt de instelling een vergoeding die gerelateerd is aan de geleverde prestaties. Deze prestaties zullen betrekking hebben op de inspanningen die instellingen verrichten op het gebied van aanbod voor zwakke doelgroepen en numeriek rendement. De vergoeding die de instelling hiervoor ontvangt is afhankelijk van de toegevoegde waarde die aan de geleverde prestaties kunnen worden toegekend. Deze zullen met name worden bepaald door het verschil in ingangsniveau en het niveau waarop de deelnemer de instelling verlaat. De toegevoegde waardegrondslag brengt instellingen met een relatief groter aantal zwakke doelgroepen derhalve niet in een nadelige positie, integendeel. Voor de maatschappelijk prestaties en de doorwerking van de toegevoegde waarde is de hoogte van de bekostiging niet statisch, maar kan per periode van een aantal jaren variëren. Zo kan met dit deel van het macro-budget adequate sturing worden gegeven indien veranderende maatschappelijke omstandigheden of het bestuurlijk handelen van instellingen daartoe nopen. De invulling zal in nauw overleg met de instellingen plaatsvinden. Deze systematiek waarbij rekening wordt gehouden met het ingangsniveau vereist wel het gebruik van een aan individuele leerlingen gerelateerd identificatienummer (hierbij wordt gedacht aan het SoFi-nummer). Alleen dan kan een dergelijk systeem met een beperkte beheerslast worden ingevoerd. In de nota van wijziging is de basis hiervoor opgenomen.

De bekostiging zoals deze is beschreven is een combinatie van basisfinanciering en een opslag die rekening houdt met de geleverde prestaties. De basisfinanciering biedt aan elke instelling financiële zekerheid, in die zin dat de kosten die de instelling maakt in belangrijke mate vergoed worden. Dit laat echter onverlet dat de totale vergoeding rekening houdt met het resultaat dat de instelling behaalt. De basisfinanciering (inclusief de opslag voor zwakke groepen) en de zekerheid die hier vanuit gaat is essentieel. Alleen met deze zekerheid vormt de financiering geen beletsel voor de toegankelijkheid. Een te eenzijdige resultaatsbekostiging betekent dat instellingen teveel als calculerende ondernemers moeten werken. Juist in deze sector is dat niet gewenst.

De wijze waarop de prestatiemeting plaatsvindt zal in nauw overleg met de instellingen plaatsvinden opdat een minimale beheerslast gewaarborgd is. Als de uitgangspunten helder zijn kan een invulling worden gezocht die maximaal aansluit op de beoogde doelstellingen.

Kern blijft echter dat er sprake zal zijn van een budgetverdeelmodel, waardoor de prestaties steeds in relatieve termen gemeten zullen worden. Dat beperkt het sturend effect maar ook de eventuele negatieve stimulansen die in het verslag worden genoemd.

Ook na de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek zullen instellingen de behoefte hebben te weten hoe het budget is opgebouwd. De omvang van personeelsvergoeding, rendementstoeslag, extra financiering voor zwakke leerlingen, zijn voorbeelden van te onderscheiden onderdelen van de lump-sum vergoeding. Zonder dat er bestedingsvoorschriften zijn kan een inzicht gegeven worden in de opbouw van de lump-sum vergoeding die tevens waarde kan hebben voor de beoordeling en verantwoording van het beleid dat de instelling voert. Dit geldt zowel binnen de schoolorganisatie als naar derden.

Voor het vorenstaande geldt steeds, zoals al eerder opgemerkt, dat de invoering van de WEB geen consequenties heeft voor het macro-budget.

Positie zwakke doelgroepen

Door de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66 en RPF zijn vragen gesteld naar de positie van de zwakkere doelgroepen vanuit een

zekere bezorgdheid voor de prestatiebekostiging. Ondergetekenden willen hier dan ook de positie van deze leerlingen nader toelichten.

Daarbij moet worden opgemerkt dat in het nieuwe bekostigingssysteem voor het beroepsonderwijs op verschillende manieren wordt rekening gehouden met de positie van zwakke doelgroepen. De volgende uitgangspunten zullen daarbij gelden.

Bij de definiëring van doelgroepen wordt in navolging van de aanbevelingen van de commissie «van Kemenade» uitgegaan van het criterium onderwijsachterstand (opleidingsniveau) van de leerling. Voor deze groepen zal worden gewerkt met een hogere basisfinanciering en met een incentive naar de onderwijsinstelling voor het behalen van een kwalificatie voor deze leerlingen. In de bekostiging worden deze beide uitgangspunten als volgt vorm gegeven. Allereerst door de introductie van de assistentopleiding. Deze opleidingen zijn bedoeld om deelnemers die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen, toch de mogelijkheid te bieden met een beroepskwalificatie de arbeidsmarkt op te gaan. De reguliere bekostiging voor deze opleiding zal hoger zijn om daarmee de mogelijkheid te bieden tot aanvullende activiteiten zoals extra begeleiding (maatwerk) om ook voor deze doelgroep de kwalificatie binnen bereik te brengen. Door haar aard is deze opleidingsweg alleen geschikt voor de laagst opgeleiden (de ongediplomeerden). Alleen deze doelgroep heeft dan ook toegang tot deze opleiding inclusief de extra bekostiging.

Het behalen van een kwalificatie in deze opleidingsweg zal voor de instellingen eveneens worden gestimuleerd middels een diploma-opslag.

Eenzelfde bekostigingswijze zal ook gaan gelden voor de basisberoepsopleiding. Ook voor deze opleidingsweg zal in de bekostiging een opslag worden verwerkt voor aanvullende activiteiten. De toegankelijkheid voor deze opleidingsweg zal niet beperkt worden en voor een bredere groep bestemd zijn. De instellingen zelf bepalen op welke wijze en voor wie deze aanvullende activiteiten gaan gelden.

Geleidelijke invoering ter ondersteuning van een zorgvuldige afweging

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar het financieel perspectief dat de ROC's de komende jaren tegemoet kunnen zien bij invoering van het nieuwe bekostigingsmodel. Ook de leden van de fractie van de VVD willen meer informatie over de mogelijke reallocatie effecten tussen instellingen die het gevolg kunnen zijn van introductie van een nieuwe bekostigingsmodel. Kan nu reeds worden aangegeven wat voor de regering aanvaardbare afwijkingen naar boven en naar beneden zijn? Op welke wijze kunnen instellingen reeds anticiperen op veranderingen in hun budget, zo vragen deze leden zich af.

De ondergetekenden antwoorden dat met de WEB een ingrijpend proces van onderwijskundige en bestuurlijke vernieuwing in gang wordt gezet. Dit transformatieproces vergt van de instellingen een aanzienlijke inspanning en zal zeker niet in één omslag gerealiseerd kunnen worden. Te denken valt daarbij alleen al aan het invoeren van een geheel nieuw stelsel van opleidingen binnen de kwalificatiestructuur en de uitbreiding van de verantwoordelijkheid met de huisvesting. Maar ook fusies in verband met ROC-vorming en het systeem van kwaliteitsbewaking zijn zeer ingrijpende veranderingen voor de instellingen, met verstrekkingen gevolgen voor de inrichting van de administratie en registratie van gegevens van de gefuseerde instelling.

Deze veranderingsprocessen zijn van dien aard dat ondergetekenden het ongewenst vinden om deze te laten samenvallen met de introductie van een geheel nieuwe bekostiging. Daarenboven geldt, zoals al eerder is aangegeven, dat een bekostigingsmodel een zeer zorgvuldige afweging van keuzes vergt en van de wijze waarop daaraan in de bekostiging vorm wordt gegeven.

Vanwege deze twee zwaarwegende argumenten wordt door ondergete-

kenden een verruimd invoeringstraject voorgesteld. Uitgangspunt voor dit overgangs- en invoeringstraject blijft vanzelfsprekend de macro-budgettaire neutraliteit. Het overgangstraject zou er als volgt moeten uitzien.

- a. Tot het moment van invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur (per 1-8-1997) blijven de huidige bekostigingsregels gehandhaafd.
- b. Na invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur kunnen de vigerende regels niet onverkort worden toegepast en zal een periode van «budgetfixatie», binnen marges voor fluctuaties in deelnemersaantallen, plaatsvinden op instellingsniveau. Deze systematiek geeft derhalve een demping in de bekostigingsfluctuaties. De budgetfixatie zal gelden voor de periode tot 1 januari 2000. Uitgangspunt is een verdeelmodel dat een binnen marges vaststaand budget over de scholen verdeelt. Bij kleine dalingen of stijgingen van het aantal leerlingen werken deze mutaties niet door in de bekostiging van de desbetreffende instelling. Bij grote mutaties in het aantal deelnemers vindt aanpassing plaats van het budget voor die instelling. De macro-budgettaire neutraliteit vindt plaats door middel van correctie op de lump-sum van alle instellingen.
- c. Voor de periode na 1-1-2000 vindt de budgetvaststelling per instelling als volgt plaats. Het budget dat de instelling kent op basis van de gefixeerde situatie wordt jaarlijks afgebouwd. Deze afbouw zal plaatsvinden door jaarlijks een verlaging van het budget te laten plaatsvinden die gelijke tred houdt met de afname van deelnemers «oude structuur». Tegelijkertijd wordt het budget voor de deelnemers uit de nieuwe kwalificatiestructuur (die per 1-8-1997 een aanvang hebben gemaakt) opgebouwd. Op deze wijze kan, na maximaal vier jaar het lump-sum budget worden ingevoerd die rekening houdt met de schoolspecifieke situatie (en de allocatie-effecten). Door een periode van budgetfixatie te hanteren, kan het terugleggen van de teldatum eenvoudig gestalte krijgen. Vereiste voor deze omslag van de oude naar de nieuwe structuur is wel een adequate registratie van deelnemers. Hieraan zal de komende tijd dan ook extra veel aandacht worden gegeven.

Dit ruime overgangstraject biedt voldoende mogelijkheden voor de instelling om te kunnen anticiperen op de nieuwe bekostigingsregels. Het vroegtijdig beschikbaar zijn van deze nieuwe regels zal de instellingen daarin behulpzaam zijn. Om die reden streven de ondergetekenden ernaar de bekostigings-AMVB per 1-8-1996 gereed te hebben.

Het tijdig beschikbaar zijn van de nieuwe bekostiging betekent dat vanaf dat moment eveneens duidelijkheid kan worden verkregen over eventuele herallocatie-effecten die een gevolg zijn van de gewijzigde bekostiging. De invoering van de bekostiging en de vaststelling van de parameters kan vanuit dit perspectief optimaal worden ingezet om een geleidelijk traject te bewerkstelligen dat scholen niet onnodig in de problemen brengt.

Verdere procedure

In het bovenstaande is, aan de hand van de vragen van de leden van de verschillende fracties, ingegaan op de hoofdlijnen van het bekostigings-systeem voor het beroepsonderwijs en de procedure waarbinnen de nadere uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal worden gegeven. De ondergetekenden stellen, in lijn daarmee, voor om het debat over het bekostigingsmodel in twee fasen op te splitsen.

Ten eerste het debat over de hoofdlijnen van het model, waarvoor de artikelen 2.2.1 en 2.2.2 van het wetsvoorstel de kernelementen bevatten. Het gaat hier om een politieke afweging van de hoofdkenmerken van het model.

Ten tweede het debat over de ontwikkeling van de algemene maatregel

van bestuur, die wordt gegrond op de genoemde artikelen. In de AMVB worden de details van het model uitgewerkt.

Deze keuze impliceert dat ondergetekenden thans geen antwoord kunnen geven op de gedetailleerde vragen van de leden van de fractie van de PvdA naar de effecten van het verschil in bekostiging van variatie in het percentage beroepspraktijkvorming en de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de precieze uitwerking van de regeling met betrekking tot de gehandicapten.

Zoals hierboven geschetst, stellen de ondergetekenden voor om de invoering van het nieuwe model enigszins te temporiseren, zodat de ontwikkeling van de AMVB niet overhaast behoeft te worden uitgevoerd en instellingen ruim de tijd te hebben om eventuele reallocatieve effecten op te vangen.

Deze keuze voor zorgvuldigheid betekent wel dat ondergetekenden geen gedetailleerde nieuwe bekostiging kunnen voorleggen. Wel kan op deze wijze een gedegen en breed gedragen invoering van de WEB plaatsvinden.

Indachtig het verzoek van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD zullen de ondergetekenden de Kamer betrekken bij de discussie alvorens de Algemene Maatregel van Bestuur vast te stellen.

14.4. Bekostiging educatie en landelijke organen

Bekostiging educatie

De leden van de fractie van het CDA vragen helderheid te verschaffen omtrent de bekostiging van de educatie. Is de ontschotting van de basiseducatie/VAVO in de vorm van een doeluitkering de bekostigingsstructuur of wordt alsnog overwogen de middelen via het gemeentefonds te verdelen naar de gemeenten. De ondergetekenden merken te dien aanzien op dat het gaat om een doeluitkering en dat verdeling van de middelen voor educatie via het gemeentefonds geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel. Voor een nadere beschouwing over de bekostiging van de educatie, in het bijzonder voor de vragen van de leden van de fracties van CDA, D66 en GPV over de contract-relatie en de wachtgeldten tussen gemeenten en ROC's, de positie van het VAVO, de gemeentelijke bestedingsvrijheid voor de middelen om met niet ROC's contracten af te kunnen sluiten, de functionaliteit van de WGR-regio wordt verwezen naar hoofdstuk 7. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of de bekostiging voor de educatie verder kan worden vereenvoudigd, antwoorden de ondergetekenden dat de grondslag reeds zodanig simpel is, dat van verdere vereenvoudiging vooralsnog geen bijzondere effecten worden verwacht.

Landelijke organen

De leden van de fractie van het CDA vragen om nadere informatie omtrent het bekostigingsmodel voor de landelijke organen.

De ondergetekenden merken op dat de grondslag voor de bekostigings-systematiek voor de landelijke organen in het wetsvoorstel is neergelegd. De uitwerking vindt plaats in een algemene maatregel van bestuur. Zoals in hoofdstuk 5 nader uiteengezet is er in het kader van de rapport Sebastiaan 2 een beleidsstandpunt ingenomen waarin keuzes zijn gemaakt voor de taakstelling van landelijke organen en onderwijsinstellingen. Deze wijzigingen zijn via de nota van wijziging in het wetsvoorstel aangebracht en vormen daarmee de basis van het nieuwe bekostigingsmodel voor de landelijke organen. Het is het voornemen om zo spoedig mogelijk na de aanvaarding door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel,

het gesprek over de ontwikkeling van de algemene maatregel van bestuur aan te vangen.

14.5. Overige onderwerpen

De overdracht van de huisvesting (OKF-operatie)

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de OKF-operatie. Ook de leden van de fractie van de RPF stelden vragen over de huisvesting en de kosten die daarmee in de toekomst gemoeid zijn. De ondergetekenden merken op dat de overdracht van de huisvesting, de OKF, geen onderdeel uitmaakt van de WEB, maar als een separate wetswijziging zal worden ingevoerd.

Dit laat onverlet dat de invoering van de OKF niet los kan worden gezien van de WEB. De OKF biedt de mogelijkheid aan de instellingen tot integrale financiële beleidsvoering. Nu is het zo dat de huisvestings-situatie voor de instellingen een gegeven is, terwijl een belangrijk deel van de exploitatiekosten juist van de huisvesting afhankelijk is.

Met de OKF wordt aan deze situatie een eind gemaakt en kan een grotere doelmatigheid worden bereikt met betrekking tot de inzet van collectieve middelen. Zo kunnen instellingen dan de afweging maken tussen de extra huisvestingskosten die verbonden zijn met bijvoorbeeld concentreren van de huisvesting en de voordelen in termen van exploitatie die hieraan verbonden kunnen zijn. Ondergetekenden zijn zich er terdege van bewust dat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting eveneens financiële risico's met zich meebrengt. Bij de behandeling van de wetgeving rond de OKF zal hieraan dan ook uitvoerig aandacht worden besteed. Het gegeven van de financiële samenhang betekent echter niet dat hiermee de WEB en OKF als één geheel moeten worden gezien. Dit zou geen recht doen aan voorgaande jaren voorafgaand waarin lump-sum bekostigingssystemen zijn ingevoerd met behoud van de huisvestings-verantwoordelijk bij de betrokken minister. Bespreking van de WEB kan dan ook los van de OKF plaatsvinden.

Vormingswerk

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks, SGP en AOV stellen vragen over de wijze waarop het budget voor het vormingswerk in het nieuwe bekostigingsmodel tot uitdrukking komt. De ondergetekenden merken te dien aanzien op dat in het nieuwe bekostigingsmodel geen aparte financieringsstroom zichtbaar zal zijn voor vormingswerk. Deze middelen zullen zijn verwerkt in de hogere bekostiging van de assistent en basisberoepsopleiding. De functie van het vormingswerk in het terugdringen van schoolverlaten en het uitgangspunt dat voor een ieder moet worden gestreefd naar een kwalificatie, verdraagt zich niet met een financieringsstroom die hierop niet gericht is. De keuze om de middelen in te zetten voor de zwakste doelgroepen zal in de praktijk bovendien betekenen dat deze gelden voor dezelfde doelgroep worden ingezet, zo geeft het onderzoek van Smets en Hoven aan.

Van belang is dat bij de bekostigingssystematiek rekening wordt gehouden met een zorgvuldige balans van input en output factoren in de bekostigingssystematiek. Ondergetekenden gaan er vanuit dat de geschatte uitwerking van de bekostigingssystematiek hieraan ruimschoots tegemoet komt, door een extra opslag in de bekostiging. Oormerking zou de instellingen onnodig blokkeren in de inrichting van het onderwijsproces en de bedrijfsvoering.

Zorg voor de bodemgroep is zeker geen exclusiviteit voor het vormingswerk maar een zorg die feitelijk gelegd is op gemeentelijk niveau

en daarbinnen met name de JWG-organisatie. Voor het vormingswerk geldt juist dat de nadruk meer komt te liggen op de groep juist boven dat niveau.

Van de opvatting van de leden van de AOV-fractie dat gemeenten in het kader van het JWG-beleid (de zo genaamde voortrajecten) en de RBA's in het licht van hun verantwoordelijkheid voor een aanpak van de jeugdwerkloosheid ook zouden moeten bijdragen naar de bekostiging van ROC's, hebben de ondergetekenden kennis genomen.

Dovenonderwijs

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of, nu de volwasseneducatie en het beroepsonderwijs in één wettelijk kader worden gebracht, de mogelijkheid bestaat het dovenonderwijs ook uit te breiden naar andere WEB-onderwijsvormen. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat het de instellingen vrij staat om specifieke voorzieningen aan te bieden voor specifieke groepen gehandicapten. Het artikel over het bekostigingsmodel biedt naast de reguliere bijdrage ook nog in de mogelijkheid daarvoor extra financiële faciliteiten te bieden. Dat laat onverlet dat voor de bestaande gespecialiseerde voorzieningen voor doven in artikel 12.3.6 een aparte grondslag voor bekostiging is vastgelegd. Voor de educatie maakt dit deel uit van het gemeentelijk beleid en gelden geen aparte bekostigingsregels.

Betrokkenheid Kamer bij aantal regelingen

De leden van de fractie van de VVD informeren naar mogelijkheden om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij een aantal beslissingen te overwegen: de eindtermen, de jaarlijkse lijst van te bekostigen opleidingen en de vaststelling van het register beroepsopleidingen. Een vierde onderdeel, het landelijk beleidskader educatie, is bij nota van wijziging geschrapt en zal bij de beantwoording dan ook buiten beschouwing worden gelaten.

Het komt de ondergetekenden voor dat de procesgang met betrekking tot de eindtermen zodanig is, dat actieve betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming daarbij niet direct voor de hand ligt. Immers, op voorstel van deskundigen worden aan de hand van gekwalificeerde beroepsprofielen op voor alle afzonderlijke disciplines voorstellen voor eindtermen gedaan. In de oorspronkelijke beleidsvoornemens uit de Kernpuntennotitie werd voorgesteld om de ministeriële goedkeuring achterwege te laten omdat de toegevoegde waarde daarvan werd betwijfeld en het zou leiden tot een omvangrijke bureaucratie. Dit werd evenwel door vele critici niet als de juiste procedure beschouwd, hetgeen voor de eerste ondergetekende reden was om de goedkeuringsprocedure opnieuw te accepteren. De ondergetekenden willen de Kamer vanzelfsprekend intensief op de hoogte houden van de ontwikkelingen en besluitvorming, maar verdere betrokkenheid lijkt daarbij niet noodzakelijk.

Met betrekking tot de wens te worden betrokken bij de vaststelling van het register, moet er sprake zijn van een misverstand. Het register is, zoals ook in het hoger onderwijs het CROHO, slechts een «lijdzaam» instrument waarin de instellingen zijn geregistreerd die recht hebben om diploma's af te geven met een op de WEB gebaseerd civiel effect. De inhoud en procedure van de beslissingen zijn scherp gedefinieerd en bieden geen discretionaire mogelijkheden.

Het derde punt, de vaststelling van de lijst met te bekostigen opleidingen, behoort evenwel uitdrukkelijk tot een onderwerp waarover in het publieke gedebatteerd kan en moet worden. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie zullen de ondergetekenden bezien hoe, in het kader van de begrotingscyclus, er momenten kunnen worden gevonden waarin mutaties van de lijst aan de Kamer kunnen worden

aangeboden, op een moment waarop de besluitvorming nog niet definitief heeft plaatsgevonden. Het wetsvoorstel behoeft daarvoor overigens niet te worden gewijzigd, het betreft hier een nadere structurering van de uitvoering.

Experimenten voor beslissing bekostiging

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of opleidingen zich niet enige tijd «experimenteel» zouden moeten ontwikkelen alvorens de beslissing tot bekostiging wordt genomen. In antwoord daarop kan worden opgemerkt, dat het wetsvoorstel de ruimte biedt voor een aanpak waarin nieuwe opleidingen, waarvoor de beslissing over de overheids-bekostiging nog moet worden genomen, enige tijd onbekostigd het bestaansrecht zouden kunnen bewijzen. Naar het oordeel van de ondergetekenden is het evenwel niet verstandig om deze mogelijkheid tot de algemeen geldende regel te verklaren en het als de enig juiste procedure te bezien.

Les- en cursusgeld

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de uitvoeringstechnische bezwaren van een decentrale inning van het lesgeld reageert ondergetekende met de opmerking, dat decentrale inning een vergroting van de uitvoeringslast bij de instellingen met zich mee zou brengen. Terzake van de rechten en plichten rond de betaling van het lesgeld zou dan bovendien een vermeerdering van expertise nodig zijn. Als men die lasten, inclusief een beeld van de veranderingslasten, in beschouwing neemt ten opzichte van het gegeven, dat de lesgeldinning door de Informatie Beheer Groep een proces is dat glad verloopt, dan ligt het alsnog vasthouden aan de centrale inning voor de hand.

Daarbij valt ook nog op te merken, dat de centrale inning het voor een aantal klanten, namelijk TS-gerechtigden, mogelijk maakt direct de lesgeldverplichting te verrekenen met de aanspraak op tegemoetkoming. Decentrale inning zou jegens die klanten een situatie doen ontstaan waarin eerst geld ten laste van het Rijk wordt uitgekeerd aan de ouders om hetzelfde geld vervolgens door de instellingen ten behoeve van het Rijk te laten innen. Dat zou geen voorbeeld van doelmatigheid in de uitvoering opleveren. Wel zal worden overgegaan tot normatieve verrekening van het cursusgeld.

Hoofdstuk 15. Bestuursstructuur en -samenstelling

De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 stellen vragen over de interne bestuursorganisatie van de toekomstige onderwijsinstellingen. Naar het oordeel van de PvdA en de VVD is er duidelijke behoefte aan een regeling in de wet die bijdraagt aan een modern en professioneel bestuur voor de instellingen. Deze leden stellen de vraag of het huidige hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel aanpassing behoeft. Daarbij zouden bijvoorbeeld de bevoegdheden van het bevoegd gezag moeten worden aangepast, en gedeeltelijk in handen moeten worden belegd bij de centrale directie of het college van bestuur. Zij zijn van mening dat dit moet leiden tot een herziening van de bestaande bevoegdheidsverhouding. Aan het bevoegd gezag komen vanzelfsprekend een aantal fundamentele bevoegdheden en taken toe, zoals het vaststellen van de begroting en de jaarrekening. Ook het benoemen van een centrale directie is een taak van het bevoegd gezag. Daarnaast zou volgens deze leden in de wet opgenomen moeten worden wat de taken en bevoegdheden zijn van een centrale directie. Zij vragen of de ondergetekenden deze zienswijze delen. De leden van de VVD-fractie vragen in het antwoord tevens in te gaan op het feit dat de SVM-wetgeving wel delegatiemogelijkheden kende, maar de WEB niet.

De ondergetekenden onderschrijven met kracht het belang van een modern en professioneel management en hadden vanuit die optiek in voor de professionalisering van het management dan ook in de Beleidsagenda 1995–1998 hiervoor een substantieel bedrag gereserveerd.

De ondergetekenden aarzelen echter of het ook dwingend noodzakelijk is om de nu in het wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke constructie aan te passen op de wijze zoals gesuggereerd. De aarzeling betreft een tweetal overwegingen.

Ten eerste de vraag of het voor het creëren van professionele verhoudingen wel nodig is om de bevoegdheidstoedeling te wijzigen. In de praktijk vervult de centrale directie of het college van bestuur een groot aantal van de bevoegdheden van het bevoegd gezag in de vorm van een «mandaat». Grote problemen zijn daarbij niet gebleken: de mandaatsconstructie is een werkbare vorm waarin de verantwoordelijkheden helder en duidelijk blijven geregeld.

Ten tweede een meer juridische overweging die het «delegeren» vanuit het bevoegd gezag naar de centrale directie of het college van bestuur, zoals gesuggereerd door de leden van de fracties van PvdA en VVD, problematiseert. Zoals gesteld, heeft het in artikel 9.1.4 bedoelde «bestuur» geen eigen bestuurlijke bevoegdheden. Het bestuur opereert onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en kan alleen namens het bevoegd gezag, dus in een mandaatverhouding, taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefenen. Van die mandaatverhouding getuigt ook het woord «opdragen». Van de term «overdragen», dus delegatie, is bewust afgezien omdat naar het inzicht van de regering dat blijkt uit artikel 1A.1.2.2 van het voorstel van wet houdende aanvulling van de Algemeen wet bestuursrecht (Derde tranche Algemeen wet bestuursrecht; Kamerstukken II 1993/94, 23 700), delegatie aan ondergeschikten niet is toegestaan. Dat wetsvoorstel omschrijft delegatie als «het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent» (artikel 1A.1.1.1). Artikel 1A.1.2.2 bepaalt dat delegatie niet geschiedt aan ondergeschikten. Het bestuur van een ROC of AOC is in dienst van het bevoegd gezag en daaraan ondergeschikt.

Hoewel dit delegatieverbod zich naar zijn aard alleen richt tot bestuursorganen in de zin van de Awb, en dus niet tot bevoegde gezagsorganen van bijzondere instellingen, moet de gedachte achter dit verbod toch als algemeen geldend worden aangemerkt en wordt het niet juist geoordeeld om in artikel 9.1.4 delegatie voor openbare instellingen uit te sluiten en tegelijk wel open te houden voor bijzondere instellingen. Tegen deze achtergrond is de delegatiemogelijkheid van de SVM-wet (zie artikel 37c, eerste lid: «Het bevoegd gezag van een school voor middelbaar beroeps-onderwijs kan hem bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden overdragen aan een centrale directie») niet in de WEB overgenomen.

De leden van de fractie van de VVD achten het gebruik van de termen «bevoegd gezag» en «bestuur» in de redactie van hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel verwarrend. De ondergetekenden achten het inderdaad gewenst een meer omlijste terminologie te gebruiken en hebben, in de nota van wijziging, de term «bestuur» daar waar bedoeld wordt op de (centrale) directie of het college van bestuur dan ook vervangen door «centrale directie».

De leden van de fractie van D66 vragen naar de ontwikkeling van het aantal vrouwen in het management in de EB-sector. De vraag hoe het aantal vrouwelijke managers in deze sector van het onderwijs zich ontwikkelt, kan voorzichtig positief beantwoord worden, maar verdere nuancering geeft aan dat dit onderwerp de nodige aandacht verdient. Het aantal vrouwen in het management van de gehele EB-sector geeft een

stijging aan van 2,4%. Het percentage vrouwelijke directeuren is van 1993 naar 1994 toegenomen met 2,4% (1993: 20,9%, 1994: 23,3%) terwijl het percentage vrouwelijke adjunct-directeuren ongeveer gelijk is gebleven (1993: 38,6%, 1994 38,3%). Cijfers van de proces-coördinator BVE tonen echter dat 55% van de vrouwelijke managers directeur is van een kleine instelling. Zij zijn vooral te vinden in de basiseducatie (72%) en het VAVO (47%). In (bijna) ROC's is het aandeel 17%, terwijl 7% van de voorzitters van centrale directies vrouw is. Ook tonen deze cijfers dat bij fusieprocessen 4% van de mannelijke managers verdwijnt, tegen 22% van de vrouwelijke managers. Toch toont het onderzoek dat omstreeks 80% van de instellingen van mening is dat er intern geschikte kandidaten aanwezig zijn. In de beleidsagenda is onder beleidstraject 5 («Verbetering en versterking van de schoolstructuur») extra aandacht gegeven aan de versterking van de positie van vrouwen in leidinggevende functies. Aan de proces-coördinator BVE is gevraagd om de beleidsvoornemens nader uit te werken, zodat de geconstateerde trend voor wat betreft de ROC-vorming kan worden tegengegaan.

Hoofdstuk 16. Overlegstelsel

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de BVE-Kamer onder andere een delegatie van de landelijke organen is vertegenwoordigd. Zij zijn benieuwd op welke manier de centrale sociale partners betrokken zijn bij het overleg. De ondergetekenden merken te dien aanzien op dat in de EB-kamer het overleg wordt gevoerd met partijen die voor of in het EB-veld bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Naast het overleg in de EB-kamer (en voor landbouw-specifieke onderwerpen in de AB-kamer) bestaat de behoefte aan een breed samengesteld overleg dat tot doel heeft via een dialoog met diverse partijen de hoofdlijnen van het beleid te bespreken. Zo vindt het overleg met de centrale sociale partners thans plaats in het Oriënterend overleg (ORION). Dit overleg heeft tot doel te komen tot vaststelling van gezamenlijk gedragen uitgangspunten, die vervolgens hun weg kunnen vinden in uitgewerkte beleidsvoornemens. Deze laatste overlegvorm is niet in de WEB opgenomen, teneinde in de toekomst dit type overleg niet te strak te binden aan in de wet vastgestelde uitgangspunten. Denkbaar is dat in dialoog met afzonderlijke dan wel gezamenlijke partners van het Oriënterend Overleg gezocht wordt naar nieuwe werkvormen die recht doen aan de betrokkenheid van de partners bij het EB-veld en aan de behoefte van ondergetekenden om een zo groot mogelijk draagvlak te vinden voor de hoofdlijnen van het beleid.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen zich af of de overlegstructuur niet verder vereenvoudigd kan worden en of er niet een geïntegreerd overleg tussen EB-kamer en AB-kamer kan komen.

Op vele terreinen vindt een analoge behandeling van het agrarisch onderwijs t.o.v. het overig beroepsonderwijs plaats. Hierover vindt regelmatig afstemming plaats tussen vertegenwoordigers van de beide departementen. Het primaat voor het overleg over het algemeen beleid met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld ligt bij de eerste ondergetekende. In de EB-kamer zal naar alle waarschijnlijkheid het veld vertegenwoordigd worden door de nog te vormen BVE-raad. De AOC's zullen deel uitmaken van deze BVE-raad. Echter, gezien de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het agrarisch onderwijs als onderdeel van het agrarisch kennissysteem, is het gewenst de mogelijkheid te hebben om apart te kunnen overleggen met de betrokken partijen uit het agrarisch voortgezet onderwijs in AB-kamer. Dit overleg betreft in het bijzonder de sectorspecifieke aangelegenheden.

Hoofdstuk 17. Informatievoorziening

Rationalisering informatieverkeer

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om heldere afspraken tussen de overheid en de instellingen. Zij wensen hierover een concrete visie van ondertekenaars, mede in het licht van de toezegging over rationalisering van informatiestromen.

Naar de mening van deze leden is essentieel wat de overheid in dit verband als haar kerntaken ziet. Daarop zullen de ontwikkelingen en de instellingen beoordeeld moeten worden. Omgekeerd moeten de instellingen dan weten waaraan ze toe zijn.

Naar het oordeel van deze leden zal in de nieuwe verhoudingen de speelruimte van de overheid ook in financieel opzicht kleiner worden. Om die reden achten zij het nodig inzicht te hebben in de uitgangspunten die gehanteerd worden bij ministeriële regelingen over informatiestromen genoemd in de artikelen 2.6.3 en 2.6.5, en stellen dat deze stromen beperkt van karakter zouden moeten zijn en zouden moeten aansluiten op de kerntaken van de overheid.

Mede in het verlengde hiervan heeft het deze leden verbaasd dat niet is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de instellingen. Het lijkt deze leden beter over dit punt in de wet wel een duidelijke uitspraak op te nemen. Deze leden vragen in dit verband naar de bezwaren van de organisaties die in de artikel 3 procedure bezwaar hadden tegen een regeling terzake.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven ten aanzien van de bestuurlijk financiële doelstellingen het terugdringen van de bestuurslast in relatie tot het informatieverkeer. Wel vragen zij naar de informatie-relaties tussen de overheid en de instellingen in de toekomst. Tevens vroegen deze leden naar de stand van het overleg en de betekenis van het informatiestatuut. In het verlengde hiervan willen zij graag weten welke kerninformatie naar het oordeel van de regering beschikbaar komt na invoering van het wetsvoorstel. Zij uiten daarbij de vrees van het veld dat er teveel informatie gevraagd wordt, en spreken hun zorg uit over een overload aan informatie.

Gevraagd wordt naar een toezegging van de minister om terughoudend met de informatievraag om te gaan, deze tot het hoogstnodige te beperken en goed te motiveren waarvoor de informatie nodig is.

Zij verwijzen daarbij naar de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat slechts bij duidelijke en dwingende noodzaak centrale regelingen zijn opgenomen, en waar vervolgens een aantal overwegingen wordt genoemd. Deze leden willen weten of de daar gegeven opsomming limitatief is.

Zij vragen voorts naar een inschatting van de beleidslast van het kwaliteitsverslag en merken op dat uitvoering van de voorstellen niet mag leiden tot een onoverkomelijke papiermassa.

Voorts willen zij weten of het aanbeveling verdient de verslaglegging van instellingen en gemeenten zoveel als mogelijk in de vorm van kengetallen te gieten.

Zij stellen zich op het standpunt dat er één informatiestatuut moet zijn waarin staat welke informatie de instellingen exact moeten leveren en op welke wijze zij geacht worden die te leveren. Deze leden spreken hun zorg uit over een overload aan informatie die door de instellingen geleverd moet worden. Zij pleiten er dan ook voor deze informatiestroom tot het hoogstnodige te beperken.

Ondergetekenden maken van deze vragen gebruik om in reactie daarop over het onderwerp van de informatierelaties een nadere uiteenzetting te geven.

17.1. Informatieverkeer op basis van overleg met betrokkenen

Heldere afspraken tussen overheid en instellingen zijn inderdaad de basis voor een goede uitwisseling van gegevens. Daarom is ook nu al in het wetsvoorstel opgenomen dat met de betrokken instellingen in de EB-kamer, en voorzover het de Minister van LNV betreft in de AB-kamer, overleg zal worden gevoerd over het informatieverkeer met de Minister van OCenW (artikel 3.1.1, eerste en derde lid, onderdelen a en c). Dit overleg is niet nieuw. Reeds geruime tijd wordt met succes door de betrokken partijen overleg gevoerd over de regeling van het informatieverkeer. De uitkomsten van dit overleg worden vastgelegd in een tweetal zogenoemde informatiestatuten. Het ligt in de bedoeling beide informatiestatuten, een voor de landelijke organen van het beroepsonderwijs en een voor de instellingen op dezelfde leest te schoeien, en zoveel als mogelijk is gelijkkluidend te doen zijn. Maar omdat de aard van de informatie die van landelijke organen gevraagd zal worden nogal verschilt van de informatie die van instellingen moet worden verkregen, is het niet zinvol om beide statuten samen te voegen tot één statuut.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van het bovenbedoelde overleg. Daarover kan worden opgemerkt dat reeds geruime tijd vruchtbaar wordt gewerkt aan een sluitend informatiesysteem tussen overheid en instellingen. Niet gesteld kan worden dat het overleg nu reeds zover is gevorderd dat op basis daarvan definitief in het wetsvoorstel alle parameters kunnen worden vastgelegd. Dat is met name niet het geval omdat de informatievraag mede afhangt van de wettelijk gekozen systematiek van bekostiging, die zoals bekend nog niet vast ligt. Daarom wordt er voorlopig en tijdelijk voor gekozen, zoals uit het onderstaande zal blijken, te bepalen dat de uitkomsten van dit overleg een belangrijke plaats krijgen in het informatieverkeer, met name waar het gaat om het verzamelen en verstrekken van beleidsinformatie.

Wel heeft het overleg ertoe bijgedragen dat allengs meer duidelijkheid is ontstaan over de mogelijkheden voor een verbetering van het informatieverkeer tussen de overheid en «het veld». Op basis van de nu reeds in een vergevorderd stadium verkerende overlegresultaten kan daarom straks met de WEB een reeds ingezette lijn worden voortgezet en de resultaten daarvan waar mogelijk nog worden verbeterd.

17.2. Informatieverkeer op basis van terughoudendheid

Een nadere uiteenzetting over de informatie relaties onder de WEB moet beginnen met het algemene uitgangspunt van de terughoudendheid. Op basis van de WEB zal het uitgangspunt daarbij inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, moeten zijn dat terughoudend met de informatievraag wordt omgegaan en dat een duidelijke motivering beschikbaar is voor de doelen waarvoor de informatie wordt gevraagd. Voorts is wezenlijk dat zoals de leden van de VVD-fractie het uitdrukken :«de wet niet mag leiden tot een onoverkomelijke papiermassa».

Vervolgens hoort het begrip «kerntaken van de overheid» bij het informatieverkeer een sleutelrol te spelen en zoals door de leden van de PvdA terecht wordt opgemerkt dient de informatiestroom gekoppeld te worden aan de kerntaken van de overheid.

Mede naar aanleiding van de indringende vragen van de fracties van de VVD en de PvdA heeft herijking van de wettekst op basis van de hier genoemde uitgangspunten plaatsgevonden.

Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel in de nota van wijziging op een aantal punten is aangescherpt.

17.3. Informatieverkeer op basis van kerntaken van de overheid

Daarbij is het bijgevoegde schema gehanteerd als uitgangspunt voor het informatieverkeer op basis van kerntaken.

Informatievoorziening					
	I	II	III	IV	V
informatiestroom	bekostiging van kwalitatief hoogwaardig aanbod	financiële verslaglegging bekostigde geldstroom	kwaliteit	beleidsinformatie	eigen PR-school
medium	– jaarlijks gerealiseerde stroom van gevalideerde gegevens nodig voor toepassing bekostigingsmodel	jaarrekening	kwaliteitsverslag**	gelimiteerd aantal basisbestanden** (EB-net)	jaarverslag
procedure	sturende actor: wettelijk geregeld; – inhoud en vorm	sturende actor: wettelijk geregeld; – inhoud en vorm	sturende actor: overheid Inspectie: – bepaalt**** – controleert – sanctioneert	sturende actor: na gemeenschappelijk overleg overheid: – bepaalt* – controleert – sanctioneert	sturende actor: instelling: – bepaalt – controleert – sanctioneert

* – 1 jaar termijn op vernieuwen van de informatievraag;

** – onderzoek naast reguliere informatiestromen;

*** – in beginsel geldt dat de vrager bij wijziging van de informatievraag betaalt (vergoeding na overleg EB-Kamer);

**** – op basis van beleidsregels 1 jaar te voren vastgelegd.

Het schema gaat uit van multifunctioneel gebruik van de 5 hoofdstromen van informatie die duidelijk worden onderscheiden naar doelstelling, naar instantie die primair verantwoordelijk is voor het invullen van de informatiebehoefte en naar instantie die primair verantwoordelijk is voor de controle en zonodig voor de sanctionering van de informatievraag.

Op basis van de in de memorie van toelichting pagina 79, reeds geformuleerde zes strategische beleidsuitgangspunten voor het informatieverkeer tussen instellingen en rijksoverheid worden thans onderscheiden :

- I. de bekostigingsinformatie die nodig is voor een correcte bekostiging van de instelling (o.a. begroting, leerlingtelling) en die daartoe naar de Onze Minister wordt gezonden. De bekostigingsinformatie zal worden teruggebracht tot de informatie die nodig is voor de bekostiging op basis van de daarbij gehanteerde bekostigingsparameters. Deze informatie wordt tevens aan strenge regels – ook en vooral wat betreft de handhaafbaarheid en de naleving van de geldende bepalingen – gebonden;
- II. de financiële verslaglegging over de bekostiging zoals neergelegd in de jaarrekening die naar Onze minister wordt gezonden, en beperkt tot

slechts die informatie die noodzakelijk is voor de controle op de aan de instelling verstrekte bekostiging;

– III. de kwaliteitsinformatie geregeld in het aan de inspectie te zenden kwaliteitsverslag. De inhoud van de noodzakelijke kwaliteitsinformatie is in beginsel ter beoordeling aan de inspectie overgelaten;

Wel is de inspectie gehouden de procedurele regels die mede met het oog op het beperken en coördineren van de informatiestroom zijn opgenomen, in acht te nemen. Dat betekent onder meer dat tijdig beleidsregels door de inspectie moeten worden gepubliceerd op basis waarvan de informatie gecoördineerd wordt opgevraagd;

– IV. de beleidsinformatie die in de vorm van basisbestanden op de instelling en mogelijk in de toekomst op het EB-net beschikbaar is ten behoeve van het door de ondergetekenden te voeren onderwijsbeleid. De beleidsinformatie wordt in het hierboven bedoelde overleg in de EB kamer respectievelijk AB kamer benoemd en overeengekomen met de instellingen en zo nodig aanvullend bekostigd.

– V. de informatie van het jaarverslag van de instelling zelf dat als «public-relations»-document op de school en ten behoeve van de school, voor een ieder ter inzage, aanwezig moet zijn maar niet aan het departement of de inspectie behoeft te worden toegezonden. Aan de inhoud van het jaarverslag worden in de wet geen nadere eisen gesteld.

17.4. Informatieverkeer op basis van duidelijke verantwoordelijkheden en multifunctioneel gebruik van de informatie

Dit onderscheid leidt er haast vanzelfsprekend toe dat duidelijk is waarvoor de informatie wordt gevraagd en welke instantie primair verantwoordelijk is voor de bepaling van de informatiestroom en de inhoud en omvang daarvan.

Bovendien is niet alleen helderheid van verantwoordelijkheid, maar ook multifunctioneel gebruik een sleutelbegrip van het nieuwe informatieverkeer. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat er als gevolg van het hier geëxpliciteerde onderscheid en de daarbij onderscheiden verantwoordelijkheden ook weer zoals in het verleden gescheiden informatiecircuits gaan ontstaan waartussen geen communicatie nodig en wenselijk is. Het is en blijft essentieel dat vanuit de eigen verantwoordelijkheden door de betreffende actoren afstemming en overleg plaatsvindt, en wordt vermeden dat informatie dubbel verstrekt moet worden.

Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat een aantal fouten uit het verleden in de toekomst worden vermeden. Zo is een belangrijk kenmerk van het nieuwe stelsel dat de informatie via een centrale procedure en zodra dit mogelijk is gekoppeld aan een individueel onderwijsnummer van de deelnemers bij de instellingen wordt opgevraagd. De instellingen hebben in het verleden herhaaldelijk bezwaar gemaakt tegen de verschillende instanties die elk afzonderlijk en via niet gecoördineerde tijdspaden informatie vroegen. In het nieuwe stelsel is dat niet langer mogelijk. De informatie zal via een centrale procedure gecoördineerd worden opgevraagd. Dat betekent ook dat multifunctioneel gebruik van de beschikbare informatie mogelijk wordt en ook zal worden gerealiseerd.

Een voorbeeld van multifunctioneel gebruik is het pakket van afspraken dat met het CBS is gemaakt over de voor het CBS noodzakelijke informatie. Deze informatie werd in het verleden afzonderlijk door het CBS opgevraagd, maar zal nu in het OCenW informatieverkeer worden meegenomen. Op de andere terreinen van het informatieverkeer zal door

efficiënte toepassing van een centrale informatieprocedure koppeling van de informatie zowel qua inhoud als waar mogelijk ook in de tijd plaatsvinden.

Wel zal bij het overleg duidelijker dan tot nu toe het geval is de relatie met het doel van de informatie en daarbij behorende plaatje in de zin van beleidslasten en kosten kunnen, en dus ook moeten, worden gekoppeld aan de informatievraag.

17.5. Informatiebehoefte bij een terugtrekkende centrale overheid

Naast de hiergenoemde uitgangspunten wordt afzonderlijk melding gemaakt van het informatieverkeer op terreinen waar de overheid beleidsmatig terugtreedt. Een voor de hand liggende redenering zou zijn dat in die gevallen waar de overheid vrijwel geheel terugtreedt zoals dat op het terrein van de educatie het geval is, ook het informatieverkeer overbodig wordt wegens het ontbreken van centrale bevoegdheden.

In het voorgestelde systeem wordt deze lijn niet gevolgd.

Weliswaar kan waar de rijksoverheid beleidsmatig terugtreedt, in het algemeen met een verminderde informatiebehoefte kan worden volstaan. Maar desalniettemin kan de verantwoording van overheidsmiddelen ook – of misschien wel juist – op terreinen waar de centrale overheid geen beleid meer voert, met zich meebrengen dat toch behoefte bestaat aan inzicht op de activiteiten die op dat terrein bijvoorbeeld door gemeenten worden uitgevoerd. Dit kan er zelfs toe leiden dat op terreinen waar de rijksoverheid geheel terugtreedt behoefte bestaat aan een intensiever informatieverkeer dan voorheen ter verantwoording van de financiële middelen die uit 's Rijks kas beschikbaar worden gesteld.

Mede daarom zal in de algemene maatregel van bestuur die de informatieplicht van de gemeenten regelt, na overleg met de EB kamer invulling worden gegeven aan een geordend informatieverkeer tussen de rijksoverheid en de lokale besturen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie kan dan ook nu duidelijk worden gesteld dat de in deze categorieën bedoelde informatie limitatief wordt vastgelegd.

- * De bekostigingsinformatie vloeit reeds limitatief voort uit het stelsel van bekostiging en de daarbij horende parameters.

- * De kwaliteitsinformatie wordt ingevuld op basis van de limitatief in artikel 1.3.6 omschreven inhoud van het kwaliteitsverslag. Mede omdat het hier gaat om limitatief omschreven kwaliteitsinformatie kan aan de leden van de VVD-fractie worden geantwoord op hun desbetreffende vraag, dat de beleidslasten van het kwaliteitsverslag naar verwachting naast de reeds noodzakelijke activiteiten voor de interne kwaliteitszorg van de instelling zelf, een zeer geringe extra belasting zullen veroorzaken. Het gaat hier immers slechts om een schriftelijke weergave van de activiteiten die de instelling op dat terrein toch al onderneemt.

- * De beleidsinformatie komt tot stand in overleg met de instellingen en wordt in de EB kamer besproken en zonodig aanvullend bekostigd. Deze informatie wordt op basis van dat overleg krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd. Deze informatie wordt mede in reactie op de desbetreffende suggestie van de leden van de VVD-fractie, zowel voor instellingen als voor gemeenten, gekoppeld aan het begrip kengetallen.

* Aan de inhoud van de jaarverslagen van de school worden in de wet geen nadere eisen gesteld. Wel is openbaarheid van de jaarverslagen voorgeschreven.

17.6. Kerntaken van de overheid

Een kerntaak van de overheid is de zorg voor kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod met behulp van het instrument bekostiging.

De informatie die nodig is voor de bekostiging zal afhangen van de parameters die voor de bekostiging zullen worden gekozen.

De instellingen die door de overheid worden bekostigd zijn verplicht alle bekostigingsinformatie stipt en nauwgezet te leveren. Deze plicht vloeit rechtstreeks voort uit de bekostiging en kan dus ook geen onderwerp van onderhandeling en geen discussie opleveren over het al dan niet naleven daarvan.

Wel zal bij het opstellen van het bekostigingssysteem – met name ook vanwege de handhaafbaarheid van de regels – nadrukkelijker dan tot nu toe worden gestreefd naar beperking van het aantal bekostigingsparameters. Terugdringen van onder meer de voor de bekostiging benodigde informatie is een belangrijke en expliciete doelstelling van de WEB.

De ondergetekenden gaan er van uit dat deze doelstelling ook gehaald kan worden omdat zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken in de nieuwe verhoudingen die tussen overheid en instellingen zullen ontstaan de speelruimte van de overheid, ook in financieel opzicht, kleiner wordt.

Het terugdringen van de informatiestromen en het beperken daarvan tot voor de overheid wezenlijke informatie betekent immers ook dat de beperkte informatie die aan instellingen in de toekomst nog gevraagd zal worden, aan hoge eisen van betrouwbaarheid moet voldoen.

Na het door middel van bekostiging van instellingen in stand houden van een kwalitatief hoogwaardig aanbod, is een volgende kerntaak van de overheid het via de inspectie uitvoeren van toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Hiervoor is zoals gezegd de informatie uit het kwaliteitsverslag bedoeld. Deze informatie is, anders dan de andere informatiestromen, in de wet in algemene termen omschreven en niet limitatief wettelijk begrensd omdat de aard van de toezichthoudende taak een in beginsel onbegrensde toegankelijkheid noodzakelijk maakt. Toch is om te voorkomen dat de informatieplicht als een te zware last op instellingen zou kunnen gaan drukken gezocht naar procedurele waarborgen.

Daarnaast heeft de overheid de zorg voor het in stand houden van het algemene stelsel en het analyseren van de resultaten daarvan in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van die analyses voert de overheid – in de politieke context – beleid ten aanzien van het veld. Om dit beleid mogelijk te maken is beleidsinformatie nodig. Deze informatie wordt op basis van het genoemde overleg met de instellingen limitatief krachtens deze wet geregeld en zonodig van aanvullende middelen voorzien.

Tenslotte is in de wet opgenomen dat instellingen zelf een jaarverslag maken ten behoeve van het beleid van de instelling zelf. De overheid onderkent door melding van dat verslag in de wet slechts het belang van het aanwezig zijn en publiekelijk ter inzage zijn van zo'n verslag, maar stelt daaraan geen nadere eisen.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken in de instellingen

wordt verwezen naar het gestelde in hoofdstuk 15 van deze nota. Daar wordt uitvoerig ingegaan op de bestuursstructuur van de instellingen en de argumenten die hebben geleid tot het voorgestelde bestuurlijke arrangement.

Een van de belangrijkste uitgangspunten voor de voorgestelde wettelijke regeling van de bestuursstructuur is overigens dat het bevoegd gezag te allen tijde verantwoordelijk is voor het gehele beleid van de instelling. De voorgestelde bestuursstructuur geeft dus ook maximale duidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. Zelfs als de instelling maximaal gebruik zou maken van de mogelijkheden die het wettelijk kader biedt voor mandatering van bevoegdheden aan deelbesturen of dagelijkse leiding blijft toch de formele verantwoordelijkheid en het ene formele aanspreekpunt voor de overheid bij het bevoegd gezag in tact.

Hoofdstuk 18. De relatie met de arbeidsvoorzieningsorganisatie

Volgens de leden van de PvdA-fractie heeft de Onderwijsraad terecht de aandacht gevraagd voor de onderwijsfaciliteiten die door de arbeidsvoorziening in stand worden gehouden. Deze leden betreuen het dat het niet gelukt is nu reeds meer duidelijkheid daarover te verkrijgen. Zij vragen de ondertekenaars concreter aan te geven wat voor inspanningen zij kunnen ondernemen om het «ideaalbeeld» van de Onderwijsraad dichterbij te brengen.

Onderwijsinfrastructuur en scholingsstructuur van arbeidsvoorziening dienen, ook volgens de leden van de fractie van het CDA, nauwer met elkaar in relatie gebracht te worden. Deze leden vragen hoe educatie, beroepsonderwijs en scholing in het activerend arbeidsmarktbeleid een essentiële rol kunnen spelen. Welke middelen zijn daar de komende jaren voor beschikbaar vanuit de arbeidsvoorzieningsorganisatie? Welke verdeling van taken en verantwoordelijkheden zullen er op centraal en decentraal niveau ontstaan?

De leden van deze fractie zijn van oordeel dat die helderheid in de WEB gegeven moet worden. Het betreft in het bijzonder de specifieke scholing, de O en S programma's, PBVE, leeftijdsgrenzen in de onderwijswetgeving, arbeidsvoorwaarden en andere regelgeving van de zijde van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die een flexibele inzet richting scholing in het kader van arbeidsvoorzieningen verhindert.

Ook de leden van de fractie van de VVD verwijzen naar de voorstellen van de relatie van de ROC's met de onderwijsfaciliteiten die door de arbeidsvoorzieningsorganisatie in stand worden gehouden. De Onderwijsraad bepleit het uitzetten van een samenwerkingstraject dat zicht biedt op een gefaseerd te realiseren infrastructuur voor educatie en beroepsonderwijs waarvan ook de scholingsvoorziening, zowel naar inhoud als structuur, deel uitmaakt. De Onderwijsraad dringt erop aan de desbetreffende kwalificaties ook op te nemen in de landelijke kwalificatiestructuur. De leden van de fractie van de VVD vinden het oordeel van het kabinet wat aan de zuinige kant: «zij sluiten het ideaalbeeld zoals geschetst door de Onderwijsraad niet uit». Indien onvoldoende duidelijk is wat de gewenste richting is waarin scholingsvoorzieningen van de ARBVO zich, in de ogen van het kabinet, zouden moeten ontwikkelen, is het niet denkbaar dat deze voorzieningen zich steeds meer als commerciële instellingen gaan gedragen. Dan ontstaat de ongewenste situatie dat gesubsidieerde ROC's gaan concurreren met gesubsidieerde CBB's/CAVV's. De leden van de VVD-fractie vinden dat het beter is om de opname in de kwalificatiestructuur te laten sporen cq. af te laten hangen van verdergaande institutionele samenwerking.

Ten aanzien van de relatie met de arbeidsvoorzieningsorganisatie vragen de leden van de fractie van GoenLinks waarom in de memorie van toelichting daarover niets is opgenomen. Voorliggend wetsvoorstel regelt

veel om de onderwijsinfrastructuur beter te doen aansluiten op de arbeidsmarkt. Er zijn heel belangrijke relaties tot de arbeidsmarkt, en tot de scholingsmarkt die de arbeidsvoorziening ten dienst staat. Maar ook dreigen er concurrentieverschijnselen op te treden tussen bijvoorbeeld het JWG enerzijds en het leerlingwezen anderzijds. In dat licht had een beschouwing over de relatie tot de arbeidsvoorzieningsorganisatie op zijn plaats geweest, aldus de leden van de fractie van GroenLinks. Zij vragen de regering die beschouwing alsnog te geven. Ook willen deze leden weten welke contacten er zijn met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken en Werkgelegenheid over mogelijke samenwerking tussen onderwijsinfrastructuur enerzijds en arbeidsvoorzieningsorganisatie en scholingstrajecten die onder verantwoordelijkheid van beide andere departementen anderzijds.

De ondergetekenden merken in antwoord hierover op, dat een betere afstemming inderdaad wenselijk en mogelijk is, maar dat de WEB voor die discussie niet de meest geëigende plaats is. Deze afstemming zal moeten plaatsvinden in relatie tot de discussie over de evaluatie van de arbeidsvoorzieningswet, zoals die door de Commissie van Dijk op 9 maart jl. is gepubliceerd.

Hoofdstuk 19. Relatie met het bedrijfsleven

De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat wordt nagegaan hoe de betrokkenheid van het bedrijfsleven op sectoraal en regionaal niveau kan worden bevorderd. Deze leden zien hier nog lang niet de ontwikkeling die zij wenselijk achten. Deels komt dat doordat de regionale differentiatie te klein is, ook omdat het bedrijfsleven niet voldoende wil investeren in het beroepsonderwijs. In het CAO-overleg zou dit thema meer aandacht moeten krijgen. Vervolgens zouden de ondertekenaars kunnen nagaan wat zij kunnen doen om die investeringen voor het bedrijfsleven en de instellingen aantrekkelijker te maken. Zij dragen daarvoor twee suggesties aan. In de eerste plaats een fiscale faciliteit voor investering in het beroepsonderwijs, ten tweede een directe koppeling van de Kaderregeling bedrijfstaksgewijze scholing aan de budgetten voor onderwijs. Als dat lukt, wordt het bieden van meer op de praktijk toegespitste leerwegen vergemakkelijkt. Deze leden zien een reactie van de ondertekenaars op deze suggesties met belangstelling tegemoet.

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van deze visie. Voor de WEB zal het geen consequenties kunnen hebben.

De leden van de fractie van het CDA uiten zorg omtrent het opgaan in ROC's van middelen die thans uit het bedrijfsleven worden toegevoegd, maar die onder de WEB wellicht kunnen worden teruggetrokken.

Ook de leden van D66 schonken aandacht aan de gelden die, met enige regelmaat, vanuit de branches aan scholen worden gedoteerd. Indien deze gelden niet op een gespecificeerde rekening of een aparte rekening van de school terechtkomen, vrezen zij dat het bedrijfsleven niet langer bereid is een dergelijk financiële bijdrage te doen. De leden van de D66 fractie pleiten er dan ook voor om scholen ruimte te laten behouden om een eigen kapitaal op te bouwen.

In antwoord op deze vragen verwijzen de ondergetekenden naar het gestelde in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 20. Deelnemers; onderwijsovereenkomst; diploma's; studiefinanciering; les- en cursusgeld

Onderwijsovereenkomst

De leden van de fractie van de PvdA zijn verheugd over de onderwijs-overeenkomst tussen studenten en instellingen en vragen of het de bedoeling is deze voor alle studenten te doen gelden.

Het is inderdaad de strekking van artikel 8.1.3 dat deze overeenkomst voor alle deelnemers aan onderwijs dat onder de WEB valt zal gelden. Vanzelfsprekend kan zo'n overeenkomst nooit verder gaan dan de verantwoordelijkheid van partijen bij die overeenkomst.

Dat betekent dat zowel de deelnemer als de instelling elk hun eigen verantwoordelijkheden kunnen regelen. De instelling kan dus alleen voorzover deze verantwoordelijk is voor de leerweg van de deelnemer daarover contracteren.

Studiefinanciering en tegemoetkoming in de studiekosten

De leden van de PvdA-fractie menen dat er problemen ontstaan voor de studiefinanciering naarmate de beroeps-praktijkvorming belangrijker wordt. Zo vragen deze leden naar de ratio ervan om studenten met een beroepspraktijkvormingscomponent van 50% wel en van 60% niet in aanmerking te brengen voor studiefinanciering.

Ondergetekenden erkennen dat elke grens die men zou stellen tot op zekere hoogte een arbitrair karakter draagt. Het gaat er evenwel om de gedachte te concretiseren, dat als er een prestatie wordt geleverd die een student in aanmerking zou behoren te brengen voor een bijdrage in het levensonderhoud vanwege de werkgever, het niet in de rede ligt dit type kosten via de WSF of een TS-regeling nog af te laten wentelen op de andere belastingbetalers.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe wordt bepaald of er sprake is van volledig dagonderwijs c.q. van recht op SF en TS.

Ondergetekenden verwijzen allereerst naar de Wet student op eigen benen (Stb. 1994, 742). Door die wet zijn in artikel 9 WSF de leden 1a en 1b ingevoegd.

Lid 1a houdt in dat in onderwijs, ander dan hoger onderwijs, ten minste 850 klokuren overdag worden besteed aan het volgen van lessen of stages overeenkomstig het werkplan van de school, wil er voor de studerende sprake kunnen zijn van studiefinanciering. Geheel in lijn met deze regel zijn de studerende in het leerlingwezen van studiefinanciering uitgesloten en is in AKV-verband de eis verwoord van 213 klokuren per kwartaal.

Lid 1b eist voor het onderwijs behalve dat, bedoeld in de WHW en de ISOVSO, er bovendien sprake is van een studielast van zodanige omvang dat daarnaast geen volledige werkkring mogelijk is. Daarbij zal als vuistregel gelden een norm van 1600 uur studiebelasting, in lijn met hetgeen in het WHW-onderwijs de normstelling is.

In artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel tegemoetkoming studiekosten, Kamerstukken II 1993/94, 23 699, is de 850-klokuren-eis ook gesteld voor het verkrijgen van aanspraak op TS voor studeren jonger dan 18 jaar.

Verder menen deze leden, dat er duidelijk wettelijk geregeld zou moeten zijn, dat er buiten het SF-domein sprake is van aanspraak op een stagevergoeding.

Ondergetekenden hebben gevoel voor deze stellingname, maar zijn van oordeel dat het scheppen van een directe wettelijke verplichting in dezen mogelijk contraproductief uitwerkt. Daarbij wordt overwogen dat er thans een groep leerlingen is zonder leerovereenkomst.

De leden van de GPV-fractie vragen zich uit consistentie-oogpunt af of het doen vervallen van de leeftijdsgrens voor SF in het hoger onderwijs geen gevolgen dient te hebben, bijvoorbeeld zodanig dat ook 16-jarigen in het MBO recht zouden krijgen op studiefinanciering, zonder dat deze leden daar overigens een voorstander van zijn.

Ondergetekenden houden voor het MBO vast aan de leeftijdsgrens. Het is niet wenselijk om buiten het hoger onderwijs op het uitgangspunt van de meerderjarigheid te gaan variëren als het gaat om maandelijks zelfstandig kunnen beschikken om budgetbedragen als in de WSF vermeld. Daarbij erkent ondergetekende, dat er sprake is van niet zuiver een schoolsoortafhankelijk WSF-systeem, evenmin overigens als thans het stelsel als geheel zuiver leeftijdsafhankelijk is. Wel is er in het lopende regeringsbeleid sprake van een accentverschuiving tussen die twee gezichtspunten in de richting van schoolsoortafhankelijkheid.

De vraag of de studiefinanciering zou moeten worden beperkt tot het hoger onderwijs beantwoorden ondergetekenden met enige klem ontkennend. In het regeerakkoord is ook het belang onderkend van het ontzien van het MBO. Daarbij past niet het uit de WSF lichten van die schoolsoort, met alle turbulentie van dien.

Les- en cursusgelden

De leden van de fractie van de VVD vragen welke uitvoeringstechnische bezwaren er zijn die een decentrale inning van lesgelden zou ontmoeten en wat de bezwaren van prijsdifferentiatie zijn. Voorts stellen zij vragen over de invoering van een leerling-scholingsnummer. Zij vermelden daarbij dat het idee achter een dergelijk nummer wordt ingegeven door het feit dat met de invoering van de onderhavige wet de switch-mogelijkheden voor studenten worden vergroot en het scholingsnummer het mogelijk maakt de leerwegen van individuele leerlingen na te gaan, met het oog op de bekostiging.

Wat betreft het eerste gedeelte van de vraag van de leden van de fractie van de VVD, betreffende de uitvoeringstechnische bezwaren van decentrale inning van lesgelden en bezwaren tegen prijsdifferentiaties, wordt verwezen naar hoofdstuk 14.

In antwoord op de verdere vragen van deze leden wordt erkend dat het voorliggende wetsvoorstel aan individuele deelnemers een groot aantal mogelijkheden wordt geboden voor het volgen van een passend onderwijs-leertraject. Dat impliceert inderdaad dat er in het wetsvoorstel dat maatwerk als uitgangspunt heeft, ruimschoots mogelijkheden voor «omzwaaien» naar een passender leertraject, worden gecreëerd. Daarbij past een individuele bekostiging van leerlingen en ook een mogelijkheid voor het met het oog op de beleidsontwikkeling op individuele basis verzamelen van informatie over leertrajecten.

Daarom wordt in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om in het kader van de bekostiging aan instellingen te vragen om een onderwijsnummer dat identiek zal zijn aan het sofinummer dat reeds voor alle Nederlanders beschikbaar is. Zeker in het aanlooptraject van dit systeem zal voor deelnemers die geen beschikking hebben over een sofinummer een aanvullende voorziening worden getroffen waardoor ook deze categorie voor bekostiging in aanmerking blijft komen. De technische

uitwerking hiervan zal in de bekostigings algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.

Instellingen zullen in de toekomst deelnemers alleen gaan inschrijven op basis van het SoFi-nummer. Om dit nu reeds mogelijk te maken is, zijn de inschrijvingsbepalingen van het wetsvoorstel op dit punt aangepast.

Met het onderwijsveld heeft in de EB-sector over deze voornemens reeds overleg plaatsgevonden. Daar is gebleken dat op dit punt ondersteuning van de voornemens te verwachten is.

Met name is door een aantal instellingen de wens uitgesproken met het oog op het zo adequaat mogelijk voeren van een eigen beleid door die instellingen, introductie van het onderwijsnummer op zo kort mogelijke termijn wenselijk is.

Aan deze wens wordt daarom voor deze sector reeds direct met de invoering van dit wetsvoorstel gevolg gegeven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of in de wet met betrekking tot het les- en cursusgeld niet te regelen valt dat jongeren niet twee keer voor één cursusjaar behoeven te betalen bij bijvoorbeeld een verhuizing waardoor zij naar een andere instelling moeten.

Artikel 6 van de Les- en cursusgeldwet schrijft voor dat cursusgeld verschuldigd is ter zake van het volgen van uit de openbare kas bekostigd onderwijs aan avondscholen, dag-avondscholen, opleidingen en cursussen. Om onderwijs in een bepaald cursusjaar te kunnen volgen, is inschrijving vereist. Tot deze inschrijving wordt niet overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde cursusgeld is voldaan.

Het cursusgeld wordt berekend op basis van de studielast van de opleiding waarvoor de leerling zich heeft ingeschreven. Door de instelling die de opleiding verzorgt, wordt het daadwerkelijk ontvangen cursusgeld afgedragen aan het ministerie van OCenW.

Wanneer een leerling tussentijds verandert van instelling moet de nieuwe instelling op grond van artikel 6 van de wet opnieuw cursusgeld aan de leerling vragen. De instellingen beargumenteren dat dit onrechtvaardig is ten opzichte van de leerlingen en stellen dat het systeem drempelverhogend werkt en een negatieve invloed heeft op de instroom.

Niets echter in de Les- en cursusgeldwet of het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet staat de instellingen in de weg het teveel aan ontvangen cursusgeld aan de leerling terug te betalen en zo het probleem van de drempelverhoging op te lossen.

Op grond van artikel 6, vijfde lid van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet kunnen voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de vrijstelling, vermindering en terugbetaling van het cursusgeld.

Het vaststellen van criteria voor vrijstelling, vermindering en terugbetaling is echter een ingewikkelde zaak. Een werkgroep van het departement zal zich binnenkort hiermee gaan bezighouden. Daarbij wordt ook de mogelijkheid betrokken van migratie tussen schoolsoorten. Ook de toename van uitvoeringslasten voor het ministerie zal in de besluitvorming over terugbetaling etcetera worden meegenomen.

Diploma's en certificaten

Uit de WEB blijkt niet dat aan diploma's en certificaten enig civiel effect is toegekend, zo merken de leden van de CDA-fractie op.

Ondergetekenden antwoorden dat in enge zin onder civiel effect wordt verstaan een wettelijke bevoegdheid, ontleend aan een diploma.

Ruimer opgevat zou men het civiel effect kunnen omschrijven als de waarde van een getuigschrift in de samenleving.

Volgens de structuur van de onderwijswetgeving is het civiel effect in meer formele zin in hoofdzaak geregeld in de wetgeving die aansluitende sectoren regelt. Zo bepaalt de WHW (zie artikel 12.4.10, zoals dat wordt gewijzigd bij de bijgaande nota van wijziging) in artikel 7.24 welke WEB-opleidingen toegang geven tot opleidingen hoger onderwijs.

Maar daarnaast regelt de WEB zelf ook enig formeel civiel effect: in artikel 8.2.1 (Vooropleidingseisen) is onder meer bepaald dat voor inschrijving voor een specialistenopleiding het bezit is vereist van een diploma vakopleiding voor eenzelfde beroep of beroepencategorie.

De waarde van een diploma in de samenleving wordt door tal van factoren bepaald. De WEB beoogt door een samenstel van regels en waarborgen te bewerkstelligen (maar kan dat niet in absolute zin waarborgen) dat de diploma's in de samenleving ook inderdaad de waarde en de betekenis hebben die hen is toegedacht.

In verband met het bepaalde in artikel 1.4.1 van de WEB vragen de leden van de fractie van het CDA zich tevens af, waaraan de bewindslieden het recht ontleen om, in weerwil van de vrijheid van onderwijs, eisen te kunnen stellen aan instellingen die zich aanmelden.

Ondergetekenden antwoorden dat de keuze voor al dan niet aanmelding een geheel vrije is. Artikel 1.4.1 heeft betrekking op de erkenning van niet uit 's Rijks kas bekostigde onderwijsinstellingen. Het artikel bevat de voorwaarden waaraan een dergelijke instelling dient te voldoen om voor een erkenning binnen de kwalificatiestructuur in aanmerking te komen. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, dan is de erkenning een gebonden beschikking.

Door te kiezen voor aanmelding, wordt derhalve gekozen voor participatie in de kwaliteitseisen met betrekking tot de beroepsopleidingen. Ondergetekenden zien hier in geen dele een spanning met de vrijheid van onderwijs.

Hoofdstuk 21. Doorstroming

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 stellen vragen over de doorstroom van het MBO naar het HBO.

De leden van de fractie van het CDA hebben met genoeg geconstateerd dat er in het wetsvoorstel ook een kwalificatiestructuur voor de educatie is geïntroduceerd. Geeft dit ook toelating tot vervolgopleidingen? Naar het oordeel van die leden dient educatie niet alleen aan te sluiten op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs, maar zal het ook aan moeten sluiten op het ingangsniveau van het hoger onderwijs.

De leden van de CDA-fractie missen in het wetsvoorstel worden met betrekking tot het beroepsonderwijs de doorstroming naar het vervolgonderwijs. Zij vinden dat doorstroming volop mogelijk moet blijven.

De leden van de fractie van de VVD stellen met genoeg vast dat de voorstellen uit dit wetsvoorstel de doorstroombmogelijkheden van het vernieuwde MBO naar het hoger onderwijs niet veranderen. Na de basisvorming zullen leerlingen besluiten of ze zich via één van de vormen binnen MAVO/VBO, danwel via één van de vormen van voorbereidend hoger onderwijs willen kwalificeren voor een vervolgopleiding. Naar het oordeel van die leden moet de tweede fase opleidingen MBO en de bovenbouw HAVO/VWO toegang blijven geven tot het hoger onderwijs. Wel moet de vraag beantwoord worden of de bovenbouw van HAVO/VWO niet in een gunstiger positie verkeert dan het vernieuwde MBO omdat er sprake is van één ononderbroken leerweg binnen een school of scholengemeenschap.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat in de toelichting op het

wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan de doorstroming van MBO naar HBO. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

De ondergetekenden merken op dat in de Nederlandse onderwijs-wetgeving tot nu toe de aansluiting over het algemeen in de naast hogere wet is geregeld. De toelaatbaarheid van MBO-afgestudeerden is dan ook niet in de WEB maar in de WHW geregeld. Omdat de WHW op dit punt niet wordt gewijzigd, blijft ook de doorstroomregeling onveranderd. Dit laat onverlet dat afspraken met betrekking tot de inhoudelijke kant tussen beroepsonderwijs en het HBO wenselijk zijn.

De ondergetekenden maken van deze vragen gebruik om ook de inhoudelijke kant van de doorstroming hier aan de orde te stellen, mede naar aanleiding van het recentelijk uitgebrachte advies van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs: «Het dubbelkwalificerend karakter van het MBO in de vernieuwde tweede fase». Daarin worden voorstellen gedaan ter verbetering van de aansluiting MBO-HBO.

Het advies van de Stuurgroep omvat de volgende vier onderdelen.

1. Betrokkenheid HBO bij de eindtermenprocedure wat betreft de doorstroomelementen.

De Stuurgroep stelt de volgende procedure voor:

1. de landelijke organen hebben de regie over de eindtermen; zij laten zich m.b.t. de doorstroomkwalificering leiden door advisering door overleg VBVE-HBO-raad;

2. hbo-vertegenwoordiging in de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt.

3. garanties door middel van externe legitimering van examens.

Deze procedure spoort wat betreft de relatie tussen de HBO-Raad, VBVE en landelijke organen in belangrijke mate met recentelijk gemaakte afspraken tussen de partijen. Het is daarom niet noodzakelijk dit vast te leggen in een wettelijke regeling.

Nieuw is het voorstel tot hbo-vertegenwoordiging in de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt van de WEB. Ondergetekenden achten het een zinvolle gedachte het HBO ook formeel te betrekken bij de besluitvorming m.b.t. de eindtermen.

Teneinde hierover in goede overeenstemming met de landelijke organen een opzet voor de betrokkenheid van het HBO te kunnen ontwikkelen, zal hierover zo spoedig mogelijk overleg gestart worden. Over de resultaten daarvan zal de Kamer geïnformeerd worden.

Garanties met betrekking tot de externe legitimering van examens zijn in de nota van wijziging opgenomen, zoals in de hoofdstukken 5 en 12 van de Nota nader is toegelicht.

2. Voorstellen voor landelijke kaders inzake het dubbelkwalificerend karakter.

De Stuurgroep stelt voor dat de ondergetekenden de volgende «kaders» geven voor dubbelkwalificering in het MBO:

1. Profilering: beroepskwalificering versus dubbelkwalificering

Niet iedereen kan of wil volgens de Stuurgroep een doorstroomkwalificering halen. Daarom dient er voor de doorstroomkwalificering een «up» bovenop een beroepskwalificerend mbo gezet worden: iemand die door wil stromen zal 600 studiebelastingsuren (ca. 10% van de studielast van de totale opleiding) extra moeten doen.

De ondergetekenden zijn van mening dat met dit voorstel afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat elk mbo-diploma dubbelkwalificerend zal zijn. Er worden toch weer additionele eisen gesteld bovenop het MBO-diploma. Wel wordt onderschreven dat het wenselijk is om tot meer variatie te komen voor de betere middenkader-deelnemers, bijvoorbeeld via tempodifferentiatie en via flexibele keuzes van deelnemers voor aanvullende deelkwalificaties bovenop die nodig zijn voor het HBO-diploma. Dit betekent echter niet dat voor de doorstroom naar het HBO meer nodig zou zijn dan in de middenkaderopleiding geboden wordt. Daarbij dient ook overwogen te worden dat binnen de lopende herijking van de kwalificatiestructuur er een scheiding zal plaatsvinden van de huidige lang mbo-opleidingen tussen opleidingen op niveau 4 en die op niveau 3. Er zal, naar verwachting, een reductie en een upgradering resulteren van opleidingen niveau 4, met als gevolg een selectievere opbouw van het MBO. Dit zal de aansluiting op het HBO en het rendement in het HBO ten goede komen. Het uitgangspunt blijft derhalve dat elk diploma middenkaderopleiding dubbelkwalificerend zal zijn.

2. Minimale studielast voor doorstroomkwalificering

Voorgesteld wordt dat minimaal 1600 uur van de studielast aan doorstroomrelevante leerstofonderdelen besteed wordt. Dit kan in algemene vakken, maar kan ook in beroepsgerichte vakken terug te vinden zijn.

Door de verwevenheid met de beroepsgerichte elementen zal het bewijzen dan wel bestrijden van toepassing van enige norm echter een lastige zaak zijn. Het bepalen van een landelijke ondergrens vormt daarom, naar het oordeel van de ondergetekenden, een onuitvoerbaar regeling; dit voorstel van de Stuurgroep zal dan ook niet overgenomen worden. Van groter belang voor een goed doordachte aansluiting is dat binnen het MBO een betere begeleiding tot stand komt, gebaseerd op een goed gebruikt leerlingvolgsysteem, welke moet leiden tot een zorgvuldig individueel advies over de doorstroommogelijkheden in het HBO.

3. Doorstroomdeelkwalificaties

Dubbelkwalificatie zou verkregen kunnen worden volgens de Stuurgroep door een deelkwalificatie «mbo-hbo-algemeen» en een deelkwalificatie «MBO-HBO-domeingebonden». De deelkwalificatie «MBO-HBO-algemeen» zou moeten bestaan uit eindtermen Nederlands en Engels. Voor de deelkwalificatie «MBO-HBO-domeingebonden» adviseert de Stuurgroep zes deelkwalificaties.

Dit voorstel past, in de visie van ondergetekenden, niet bij de bestuurlijke verhoudingen in de EB-sector zoals neergelegd in de WEB. Het is niet aan de overheid om inhoudelijke vakgebieden voor te schrijven; deze stelt immers op voorstel van de landelijke organen slechts eindtermen vast. Aangenomen kan worden dat de partijen onderling hier goed werkbaar afspraken over zullen maken, waarin het belang van een goede aansluiting op het HBO meegewogen zal worden.

Ook het ordenen van de doorstroomrelevante eindtermen in deelkwalificaties kan aan de landelijke organen worden overgelaten, die daarbij uitgaan van het advies VBVE-HBO-raad. Er kan immers variatie zijn tussen opleidingen in de mate waarin doorstroomrelevante leerstofonderdelen geïntegreerd zijn met beroepsgerichte elementen. Aparte deelkwalificaties verhinderen deze gewenste integratie.

Deze voorstellen voor landelijke kaders worden derhalve niet overgenomen. Het wordt aan de genoemde partijen onderling overgelaten hier afspraken over te maken.

Behalve landelijke afspraken ter verbetering van de aansluiting mbo-hbo zal er daarnaast ook ruimte moeten blijven voor regionale

afstemming tussen mbo- en hbo-instelling. De Stuurgroep pleit hier ook nadrukkelijk voor. Regionale afspraken zouden o.a. gericht kunnen zijn op voorlichting, het doorgeven van voortgangresultaten, studiemateriaal, etc. Landelijke afspraken zoals voorgesteld door de stuurgroep bieden dan de kaders voor de flexibiliteit in deze regionale afstemming. Van belang is dat er een goede inhoudelijke afstemming plaatsvindt opdat een longitudinaal leertraject ontstaat voor hen die doorstromen.

Denkbaar is tevens dat door een goede aansluiting een verkorting van de totale leerweg ontstaat; dit is bij sommige projecten afstemming mbo-hbo in den lande reeds de praktijk. Een verkorting zou dan via vrijstellingen in een korter HBO-traject kunnen resulteren. Een verkorting door al in het beroepsonderwijs, en dus nog zonder diploma, over te stappen, wordt minder wenselijk geacht, i.v.m. met het risico van voortijdig uitval. Meer in het algemeen zal bij aansluitingen, ook die van mavo/vbo op het vervolgonderwijs, steeds de betreffende fase afgemaakt moeten worden, en leerwegverkortingen in vrijstellingen in de vervolgfase gezocht moeten worden.

3. Studiehuisgedachte in het beroepsonderwijs

De Stuurgroep stelt voor ook in het beroepsonderwijs aandacht te geven aan pedagogisch-didactische vernieuwing zoals onlangs met de introductie van het studiehuisconcept voor het voortgezet onderwijs is voorgesteld. De Stuurgroep beargumenteert dit vanuit de doorstroming naar het HBO: voorbereiding op de grotere vaardigheden tot zelfstandige studie lijkt gewenst.

Ook in de beleidsagenda BVE is aandacht gegeven aan de noodzakelijke vernieuwing in de taakvervulling van de docenten. Daarvoor is op jaarbasis voor 4 jaar 20 mln uitgetrokken. De onderliggende onderwijs-filosofie die de Stuurgroep met het studiehuis benoemd heeft, kan daarbij zeker een inspirerende rol vervullen. Wel is de term studiehuis voor het beroepsonderwijs minder geschikt; eerder moet aan een term als «leerwerkplaats» gedacht worden. Zie ook hoofdstuk 23 over het invoeringsproces WEB.

4. VHBO en HAVO/MBO

Tenslotte stelt de Stuurgroep voor VHBO en HAVO/MBO af te bouwen, doch daarbij de deskundigheden niet verloren te laten gaan.

Zoals hiervoor reeds aangegeven ontstaan er in de nieuwe kwalificatiestructuur voldoende garanties voor een goede aansluiting van de middenkaderopleidingen met het HBO. Daarmee is er ook nu geen behoefte meer aan aparte opleidingen gericht op deze doorstroom te handhaven, zoals ook reeds in de Nota Profiel Tweede Fase uiteengezet is.

Een andere overweging betreft de aantrekkelijkheid van de route door het beroepsonderwijs naar het HBO tegenover die via bovenbouw HAVO/VWO.

Ondergetekenden gaan ervan uit dat er zoals hiervoor reeds gesteld is, meer variatiemogelijkheden binnen het beroepsonderwijs ontstaan. Deze differentiatie zal niet alleen doelgroepen aan de «onderkant» ten goede moeten komen, maar ook categorieën studenten aan de «bovenkant». Deze variatie ontstaat o.a. door introductie van de niveau-indeling. Voorts zijn er mogelijkheden tot intensievere programma's (hogere studielast) en dus kortere trajecten al dan niet in combinatie met het behalen van extra deelkwalificaties bovenop de voor het diploma vereiste (mits kosten-neutraal). Daarmee zijn er in de WEB voldoende mogelijkheden geschapen het beroepsonderwijs tot een meer concurrerende leerroute uit te doen groeien.

Gezien deze overwegingen kan ingestemd worden met het afbouwen van VHBO en HAVO/MBO in de ROC's parallel aan de invoering van de WEB. Vanzelfsprekend zullen deskundigheden zoveel mogelijk elders in de ROC's ingezet dienen te worden. De afbouw wordt bij de invoering van de WEB geregeld per 1-8-97.

Hoofdstuk 22. Personeel

De leden van de VVD-fractie merken met betrekking tot de benoembaarheid van het personeel op dat zij graag met de minister willen discussiëren over bevoegdheid en bekwaamheid. Zij gaan er van uit dat er vooralsnog geen wijzigingen aangebracht worden in de bevoegdheidseisen.

Ondergetekenden wachten deze discussie met belangstelling af. In afwachting van die discussie is de tekst in het wetsvoorstel over de benoembaarheid slechts op een ondergeschikt punt aangepast.

De leden van de fractie van het CDA pleiten voor een flexibele inzet van het personeel, die naar de mening van deze leden deskundigheid vergt.

Ondergetekenden zijn het in principe daarmee eens en verwijzen voor de verdere behandeling naar het wetsvoorstel decentralisatie arbeidsvoorwaarden EB-sector.

De leden van de fractie van de PvdA vragen, in verband met artikel 3.2.1, of te verwachten is dat gekoppeld aan de discussie over de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sector tevens een nieuwe regeling voor het hier aan de orde zijnde overleg wordt beoogd. Tevens vragen zij of de medezeggenschapsstructuur wellicht een andere invulling kan krijgen, waarbij zij voordelen zien in de mogelijkheden die de Wet ondernemingsraden biedt.

In afwachting van de behandeling van het wetsvoorstel «decentralisatie rechtspositieregelingen sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» zijn de bepalingen van dat wetsvoorstel nog niet verwerkt in het wetsvoorstel WEB. Wanneer de decentralisatie tot stand komt, heeft dat uiteraard ook consequenties voor het decentraal overleg. Enerzijds vindt het CAO-overleg zijn basis in het collectief decentraal overleg (van instellingen naar CAO-niveau); anderzijds zullen in een CAO nieuwe contouren worden bepaald voor wat er vervolgens nog nader in te vullen blijft op het niveau van de instelling.

Er is, zoals de leden van de fractie van de PvdA aangeven, een relatie tussen het arbeidsvoorwaardelijke overleg op instellingenniveau en de medezeggenschapsstructuur. In beide overlegvormen komen deels gelijke onderwerpen aan de orde, zij het niet altijd vanuit dezelfde invalshoek. De leden van de fractie van de PvdA suggereren dat in een gedecentraliseerde situatie toepassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) voordelen zou hebben boven de thans van toepassing zijnde Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992). In het wetsvoorstel WEB hebben ondergetekenden, afgezien van een enkele technische aanpassing, de eerste onlangs met de WMO 1992 vernieuwde medezeggenschapsstructuur gehandhaafd. In de WMO 1992 is, rekening houdend met de opzet van de WOR, een evenwicht gevonden voor de uiteenlopende belangen, die binnen een onderwijsinstelling op het terrein van medezeggenschap een plaats moeten vinden. Waar de WOR alleen betrekking heeft op de medezeggenschap voor personeel, regelt de WMO tevens de medezeggenschap voor ouders en/of leerlingen. Het is uiteraard niet zo dat dat evenwicht daarmee voor de eeuwigheid verankerd is. Maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen binnen de organisatie van de betrokken onderwijsinstellingen kunnen nopen tot een herijking

van genoemd evenwicht, waarbij – opnieuw – gerefereerd kan worden aan de opzet van de medezeggenschap, zoals die voor andere organisaties in de WOR is vastgelegd. In artikel 49 van de WMO 1992 is vastgelegd dat ondergetekenden 5 jaar na inwerkingtreding aan beide Kamers van de Staten-Generaal verslag uitbrengen over de werking van die wet. De daarmee te bestrijken periode biedt gelegenheid de consequenties van bijvoorbeeld de voortgang van de ROC-vorming en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden voor de medezeggenschap in het evaluatieonderzoek te betrekken. Overigens zien ondergetekenden in de suggestie van deze Kamerleden, dat van toepassingsverklaring van de WOR voor velden waar de arbeidsvoorwaarden vergaand zijn gedecentraliseerd voor de hand zou liggen, zeker geen vanzelfsprekendheid. Ook in het hoger onderwijs heeft de inrichting van de medezeggenschap van het personeel als onderdeel van de regeling van de bestuursstructuur nog steeds op een eigen wijze via de WHW vorm gekregen.

Hoofdstuk 23. Invoeringsproces; uitvoeringsregels; overige wetgeving

23.1. Inleiding

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks inzake de invoering van de WEB. Zij onderschrijven de in de vragen tot uitdrukking gebrachte zorg voor een adequate invoeringsstrategie zodat het complex van wijzigingen door de verschillende actoren in de komende jaren zorgvuldig kan worden ingevoerd.

Daarbij spelen twee aspecten een belangrijke rol. Ten eerste het geheel van invoeringsregelingen waarvan mag worden verwacht dat het de invoering op adequate wijze ordent en faseert. Ten tweede het aspect van mogelijke begeleidende of flankerende maatregelen om de betrokkenen behulpzaam te zijn bij de invoering.

Onderstaand wordt op beide aspecten ingegaan.

23.2. Gefaseerde invoering

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen in hoeverre voorzieningen getroffen zijn om verdere voortgang van vernieuwing zodanig te volgen dat eventuele bijsturing snel en adequaat kan plaatsvinden. Het is van het grootste belang dat de bestuurslast voor instellingen niet te groot wordt.

Een te grote bestuurslast kan betekenen dat de werkzaamheden in het kader van de herstructureringsprocessen zich dermate opstapelen dat dit gaat leiden tot afremming van het gehele proces. Dit gevaar is onderkend. Daarom is een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de verschillende vernieuwingsprocessen die op instellingen afkomen, om een beter inzicht te krijgen in de bestuursdruk. De invoerbaarheid van de wet kan op deze wijze worden vergroot. De inventarisatie maakt duidelijk dat de vernieuwingsprocessen over het algemeen goed op elkaar afgestemd zijn en maakt het daarnaast mogelijk om daar waar het nodig is processen op elkaar af te stemmen en eventueel bij te sturen.

De inwerkingtreding van de WEB op 1 januari 1996 wordt gekenmerkt door een gefaseerde invoeringssystematiek. Deze systematiek valt uiteen in een aantal fasen.

1. Het voortraject dat loopt tot aan 1 januari 1996. Gedurende deze periode worden onder andere delen van de kwalificatiestructuur, de kwaliteitszorg en de overlegstructuur ontwikkeld;

2. De feitelijke inwerkingtreding van de WEB op 1 januari 1996.
3. De periode van 1 januari 1996 tot 1 januari 1998, waarin onder andere het stelsel van kwaliteitszorg van start gaat, de kwalificatiestructuur gereed komt en op 1 augustus 1997 het nieuwe opleidingenmodel onder de WEB wordt ingevoerd.
4. De voltooiing van de ROC-vorming op 1 januari 1998.
5. Invoer nieuwe bekostiging per 1 januari 2000.

Wat het overgangs- en invoeringstraject betreft, is een aantal onderwerpen te identificeren ten aanzien waarvan door de diverse actoren stappen moeten worden gezet om de onder de nieuwe wet gewenste situatie te bereiken. In het onderstaande worden de overgangs- en invoeringsprocessen beschreven.

De kwalificatiestructuur

De eindtermen voor het beroepsonderwijs worden door de landelijke organen ontwikkeld. Hiertoe worden de landelijke organen geadviseerd door de commissie onderwijs-arbeidsmarkt. De eindtermen dienen voor 1 mei 1996 gereed te zijn en worden uiterlijk op 1 augustus van dat jaar door de minister voor de eerste maal vastgesteld (artikel 12.3.12). De termijn tussen 1 augustus 1996 en 1 augustus 1997 biedt de instellingen uitdrukkelijk de mogelijkheid om een jaar voor de invoering van het nieuwe opleidingenmodel (1 augustus 1997) de noodzakelijke wijzigingen in opleidingen, curricula en examens aan te brengen.

In de jaren na 1996 moeten de eindtermen voor 1 juni ontwikkeld zijn en zal de minister deze voor 1 september vaststellen (artikel 7.2.4). De eindtermen onder de WEB hebben betrekking op zowel bekostigde als commerciële opleidingen.

De eindtermen educatie worden door de instellingen vastgesteld, behalve in die gevallen waarin door de minister eindtermen worden vastgesteld (artikel 7.2.3). Het ligt voor de hand dat eventueel door de minister vast te stellen eindtermen educatie eveneens uiterlijk op 1 mei 1996 voor de eerste maal worden vastgesteld.

Invoering onderwijsmodel beroepsonderwijs

Het nieuwe onderwijsmodel beroepsonderwijs vindt voor het eerst toepassing ten aanzien van de opleidingen waarmee in het cursusjaar 1997–1998 een aanvang gemaakt wordt. Vanaf die datum worden de oude opleidingen afgebouwd. Voor alle deelnemers die onder het oude onderwijsmodel zijn ingestroomd, is een overgangsregeling getroffen om hen in staat te stellen de opleiding volgens het oude regime af te ronden. De nieuwe opleidingen gaan immers op 1 augustus 1997 voor het eerst van start (artikelen 12.3.12 en 12.3.16). In het studiejaar 2000/2001 zal voor de laatste maal onderwijs volgens de oude opleidingen worden aangeboden.

Invoering opleidingenmodel educatie

Het nieuwe opleidingenmodel voor de educatie wordt van kracht gelijktijdig met de invoering van de contractrelaties tussen de instellingen en de gemeenten. Zoals gezegd is de datum van invoering daarvan 1 januari 1997 (artikel 12.3.24).

Voor die datum zullen de instellingen de eindtermen gereed moeten hebben, mede op basis van de eventueel door de minister voor 1 mei 1996 vastgestelde eindtermen.

Invoering nieuwe opleidingen door commerciële instellingen

De invoering van de nieuwe opleidingen door de commerciële instellingen is beschreven in hoofdstuk 10.

De wijziging van de reikwijdte van de WEO vindt plaats per 1 augustus 1997.

Institutionele vormgeving

Daarover bevatten de bladzijden 51 tot en met 53 van de memorie van toelichting uitgebreide informatie.

Overzicht van instellingen die voor bekostiging in aanmerking komen

Bij inwerkingtreding van de wet publiceert de minister een overzicht van onderwijsinstellingen die reeds op dat moment voor bekostiging, volgens de regels van de WEB, in aanmerking komen. Het overzicht wordt geactualiseerd zodra de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Op 1 januari 1998 worden de definitieve instellingen geïdentificeerd; dit zijn de ROC's en een beperkt aantal andere instellingen die onder het in de wet geformuleerde uitzonderingsregime vallen (artikel 12.3.11).

Programmering van beroepsopleidingen

De lijst van beroepsopleidingen die voor bekostiging in aanmerking komen, wordt jaarlijks voor 1 september gepubliceerd (artikel 2.1.1). De eerste lijst wordt gepubliceerd voor 1 augustus 1996 (artikel 12.3.13). Welke instellingen deze opleidingen mogen verzorgen, blijkt uit het centraal register, dat voor de eerste maal voor 1 december 1996 wordt gepubliceerd. Het eerste centraal register heeft betrekking op het studiejaar 1997/1998. De centrale registers voor de daaropvolgende studiejaren zullen telkens voor 1 februari moeten worden gepubliceerd en hebben betrekking op bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Voor de goede orde: het bevoegd gezag bepaalt welke beroepsopleidingen waarvoor eindtermen zijn vastgesteld, de instelling verzorgt. Maar een recht op bekostiging daarvoor bestaat alleen indien de minister op grond van artikel 2.1.1 die opleiding – in algemene zin – voor bekostiging in aanmerking heeft gebracht, en voorts mits bij de melding dat de instelling voornemens is die opleiding te gaan verzorgen, niet is geoordeeld dat bekostiging afstuit op ondoelmatigheidsbezwaren.

De ROC's die op de in hoofdstuk 1 van de wet beschreven wijze zijn gevormd, zullen aldus, binnen de kaders van de macro-doelmatigheid, een grote mate van vrijheid krijgen voor het aanbieden van nieuwe opleidingen voor beroepsonderwijs. De instellingen die zich tot 1 januari 1998 nog in een overgangsfase van fusie met andere instellingen bevinden, krijgen voor die periode een beperkte programmeervrijheid. Zie daarvoor artikel 12.3.2, tweede lid, waarin is bepaald dat deze instellingen voor zover het beroepsonderwijs betreft alleen bekostiging ontvangen voor onderwijs dat de voortzetting is van hun oorspronkelijke onderwijs.

Programmering van opleidingen voor volwasseneneducatie

Het eerste kalenderjaar waarvoor de nieuwe systematiek geldt, is 1997. In 1996 kunnen nog de oude opleidingen worden verzorgd.

Bekostiging educatie

In september maakt de minister bekend hoe het budget dat landelijk voor de volwasseneneducatie beschikbaar is, over de gemeenten verdeeld wordt (artikel 2.3.2). De gemeenten bepalen vervolgens op welke wijze en

bij welke instellingen dit budget wordt ingezet, door middel van overeenkomsten. Deze hebben betrekking op de activiteiten op het terrein van de volwasseneneducatie in 1997, maar kunnen ook voor meer dan één jaar worden afgesloten. Een bepaalde contractsduur is niet wettelijk voorgeschreven.

Onderwijskundige bepalingen

Het nieuwe opleidingsmodel voor het beroepsonderwijs vindt met ingang van 1 augustus 1997 toepassing. Het is de taak van de instellingen om ruim voor die tijd alle stappen te hebben gezet. Daarbij gaat het onder andere om het vaststellen van de model-onderwijsovereenkomst.

Het bevoegd gezag dient voorts op tijd een onderwijs- en examenregeling vast te stellen. Voor de organisatie en het afnemen van toetsen en examens moeten tijdig voor 1 augustus 1997 examencommissies zijn ingesteld. Verder zullen tijdig de commissies van beroep voor de examens geïnstalleerd moeten zijn.

Kwaliteitszorg

Met ingang van 1 januari 1996 dient elke instelling te beschikken over een stelsel van kwaliteitszorg.

Met betrekking tot de interne kwaliteitszorg wordt overleg gevoerd met de inspectie over de inhoud van de verslagen die de instellingen aan de inspectie zullen toezenden.

Verslagverplichtingen

Met betrekking tot de verslagverplichtingen verwijzen de ondergetekenden naar hoofdstuk 17 (Informatievoorziening) van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Landelijke organen

Een proces dat zich los van de nieuwe wetgeving heeft voltrokken, is de herstructureringsoperatie van de landelijke organen. De verwachting is dat dit proces ruim voor 1 januari 1996 zal zijn afgerond. De stand van zaken is elders in deze nota naar aanleiding van het verslag weergegeven.

De minister zal ingevolge artikel 12.3.8, eerste lid, met ingang van 1 januari 1996 de nieuwe landelijke organen voor bekostiging in aanmerking brengen. Hij betreft daarbij in elk geval de samenhang van de desbetreffende beroepsopleidingen in relatie tot een bepaalde bedrijfstak, alsmede de omvang van het werkgebied van het landelijk orgaan (artikel 12.3.8, tweede lid).

Artikel 2.1.5 bepaalt onder meer dat de minister de indeling in werkgebieden van de landelijke organen vaststelt, na daarover eventueel een voorstel van de landelijke organen te hebben ontvangen.

Bij nota van wijziging zal nog worden bepaald dat die momenten in de tijd samenvallen: de minister stelt tegelijk met zijn beslissing op de aanvraag om bekostiging ook het werkgebied van de onderscheiden landelijke organen vast, na de landelijke organen (oude stijl) in de gelegenheid te hebben gesteld hem daarover te adviseren.

De tijd voor deze procedure is beperkt, omdat de wet op zijn vroegst op 1 november 1995 in werking treedt en de bekostigingsaanvragen voor 15 november 1995 moeten zijn ingediend. Maar al voorafgaand aan de formele invoering zal hierover contact worden gehouden met de landelijke organen.

Bekostiging beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De bekostiging van het beroepsonderwijs wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De aanspraak op bekostiging van instellingen oude stijl die geen deel uitmaken van een ROC of AOC, vervalt van rechtswege op 1 augustus 1998, tenzij de desbetreffende instelling door de minister wordt uitgezonderd op grond van het in de wet limitatief omschreven uitzonderingsregime.

Wat de educatie betreft: tussen instellingen en gemeenten zullen overeenkomsten worden gesloten en met de instellingen wordt gesproken over bekostigingsmodellen voor het beroepsonderwijs. De nieuwe bekostigingssystematiek voor de volwasseneneducatie treedt op 1 januari 1997 in werking (artikel 12.3.23).

De verdeling van de educatiemiddelen over de gemeenten geschiedt volgens objectieve, bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde maatstaven (artikel 2.3.1). Deze algemene maatregel van bestuur zal voor 1 juni 1996 worden vastgesteld. De inzet van de middelen vindt plaats op basis van de hiervoor bedoelde overeenkomsten tussen instellingen en gemeenten.

Bekostigingsmodel beroepsonderwijs

Wat het beroepsonderwijs betreft, zal sprake zijn van een basis-financiering met een opslag voor zwakke doelgroepen bij de assistent-opleidingen en basisberoepsopleidingen. Daarnaast zal er sprake zijn van resultaatsbekostiging op basis van het aantal behaalde diploma's.

Per 1-8-1997 wordt het budget per instelling bevroren tot 1-1-2000. Bij grote mutaties in het aantal leerlingen vindt aanpassing plaats van het budget voor die instelling. De macro-budgettaire neutraliteit wordt bewaakt d.m.v. correctie op de lump-sum van alle instellingen.

Voor de periode na 1-1-2000 worden de budgetten als volgt vastgesteld:

- Het budget dat de instelling kent op basis van de bevroren situatie wordt jaarlijks afgebouwd. Deze afbouw wordt bepaald aan de hand van de afname van het aantal leerlingen uit de «oude structuur».
- Tegelijkertijd wordt voor de leerlingen in de nieuwe kwalificatiestructuur (die per 1-8-1997 aanvangt) een budget opgebouwd.

Bekostiging landelijke organen

De bekostiging van de landelijke organen wordt geregeld in de algemene maatregel van bestuur die met ingang van 1 januari 1997 toepassing zal moeten kunnen vinden. Voor de tussenliggende periode blijven tot 31 december 1996 de huidige bekostigingsvoorschriften nog van toepassing. Daarin voorziet de bijgevoegde nota van wijziging.

Tenslotte

De hierboven aangeduide lijst, maakt duidelijk dat het om een groot aantal vernieuwingsprocessen gaat die soms tegelijk, soms geschakeld in korte tijd moeten worden doorlopen. Aangezien het gaat om een aantal vernieuwingsprocessen, die sterk verschillen in bestuurslast en tijds-besteding, kan een goed inzicht alleen verkregen worden door de processen te visualiseren, op een tijdsbalk te plaatsen. De eerste concrete stap is dus om alle veranderingsprocessen die op het veld afkomen visueel weer te geven. Als bijlage is de visualisering van de veranderingsprocessen toegevoegd.

Gelet op deze planning, kan in de richting van de leden van de Groen Links fractie die zich afvroegen of indien de beide Kamers voor 1 januari

1996 het voorliggend wetsvoorstel behandeld zullen hebben, of ook de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten voordien besproken zullen zijn, bevestigend worden geantwoord. Alles zal in het werk worden gesteld om noodzakelijke uitvoeringsbesluiten voor 1 januari 1996 aan de Kamers te hebben gepresenteerd. In het invoeringsschema is sprake van gefaseerde invoering zodat de grote stappen in de wet voor het grootste deel pas in 1997 en 1998 moeten worden geïmplementeerd.

23.3. Implementatiestrategie

De ondergetekenden zijn van mening dat, naast een zorgvuldig invoeringspad, aanvullend en faciliterend beleid nodig is om de invoering te geleiden.

Het is daarbij van belang dat, voor welke structuur ook wordt gekozen, dit beleid als resultaat van de inspanning en verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren tot stand kan worden gebracht. De besturingsfilosofie van de WEB veronderstelt immers juist een benadering waarbij primair andere partijen worden ingeschakeld.

Met de invoering van de WEB wordt veel geleverd van het veld op het terrein van individuele managementkwaliteiten, bedrijfsvoerend vermogen van de instellingen, innovatieve capaciteit van de medewerkers, etc. Instellingen zullen in de toekomst in een grote mate van zelfstandigheid opereren.

Er zijn instellingen die op één of meerdere terreinen inmiddels wel deze cultuuromslag hebben gemaakt. Deze voorlopers zullen als «good practice» worden betrokken bij de implementatie van de WEB. Er zijn echter ook veel instellingen die zich nog niet of nauwelijks hebben geprofessionaliseerd en waar op veel terreinen nog veel moet gebeuren. De ervaring met de implementatie van WCB/OVAVO-regelgeving leert dat het gevaar bestaat dat implementatieprocessen meer tijd en aandacht vergen, zowel van het veld als van het departement, dan van tevoren is ingeschat. Dit gevaar is uiteraard ook aanwezig als het gaat om het implementatieproces van de WEB. Daarnaast moet er ook voor gewaakt worden dat de *mate* waarin een cultuuromslag plaats moet vinden onderschat wordt.

In de Beleidsagenda Educatie en Beroepsonderwijs 1995–1999 wordt voorzien in een constructie op landelijk niveau die de instellingen assisteert bij de invoering van de WEB: «Het op gang brengen van een actief inspel van het EB-veld op de aankomende veranderingen is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de instellingen. Dat een dergelijk proces tijdig op gang komt is echter ook in het belang van de overheid».

De verantwoordelijkheid van de instellingen betreft met name het uitvoering geven aan de herstructurering van het bestel (zoals ROC-vorming) en de implementatie van de vernieuwingen en veranderingen die voortvloeien uit de WEB.

De verantwoordelijkheid van de overheid betreft de instrumentatie van de veranderingsprocessen (zie hiervoor de reeds genoemde bijlage Visualisering) en de toerusting van de actoren in het veld om hun rollen en taken in het nieuwe bestel goed uit te kunnen voeren. Dan gaat het bijvoorbeeld om versterking en professionalisering van het management van ROC's.

De ondergetekenden zien thans verschillende strategieën om met name de toerusting van de actoren ten behoeve van het implementatietraject te versterken. Het is de bedoeling om voor de zomer daarover met direct betrokkenen te spreken en afspraken te maken over de aanpak.

Voor de uitwerking zijn verschillende mogelijkheden beschikbaar die ruwweg strekken op het continuüm van het geven van voorlichting door de overheid aan de ene kant tot het optuigen van een tijdelijk invoeringsagentschap aan de andere kant.

In de verdere gedachtenvorming worden de volgende overwegingen betrokken:

a. De wenselijkheid om voor de implementatie een intermediaire structuur in te richten tussen de overheid en de verschillende actoren betrokken bij invoering van de WEB, die niet alleen als klankbord maar ook als initiator van activiteiten kan dienen.

In deze intermediaire functie dient een actieve rol van de instellingen bij de invoering van de WEB tot uitdrukking te komen.

b. De wenselijkheid om een tijdelijk expertisecentrum WEB in te richten dat enerzijds ondersteuning kan bieden aan afzonderlijke scholen bij vragen op het terrein van personeelsbeleid en beheer, financiën, huisvesting, organisatie, administratie, informatievoorziening, en dat anderzijds modellen kan ontwikkelen die als voorbeeld kunnen dienen voor het veld (model VE-contracten, bestuursreglementen, etc.).

De ondergetekenden zullen de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk informeren over de gekozen strategie.

Aangenomen mag worden dat de procescoördinatie BVE geen rol zal spelen bij de implementatie van de WEB. In de brief van 27 januari 1994 aan de Tweede Kamer (24 400 VIII, nr. 50) van MOCW is aangegeven dat de BVE-procescoördinatie in de periode tot 1 augustus 1996 tot taak heeft het proces van ROC-vorming te begeleiden. Aangenomen wordt dat na deze datum geen specifieke aansturing van dit proces meer nodig is. Eind 1995 zal bezien worden of deze aanname juist is, of dat verlenging van de termijn nodig is. Indien dit laatste het geval is zijn er twee mogelijkheden: ofwel de procescoördinatie BVE wordt verlengd, ofwel de functie van aansturing van het ROC-proces wordt opgenomen in een intermediaire structuur tussen overheid en veld.

23.4. Overige processen naast de WEB

De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar aanleiding van hoofdstuk 2.3 om een uitgewerkt tijdpad te schetsen van de wetgeving die de WEB begeleidt. Naar de mening van deze leden zou dit de duidelijkheid omtrent het implementatietraject en het ontwikkelingsperspectief kunnen vergroten.

De leden van diezelfde fractie vragen naar aanleiding van hoofdstuk 5.2.5 een tijdpad te geven van de overige aangekondigde wetgeving.

Ondergetekenden merken dienaangaande het volgende op.

In hoofdstuk 2.3 gaat het onder meer (en daarop doelen de hier aan het woord zijnde leden vermoedelijk) om beleidsactiviteiten waarvan opnemings in het wetsvoorstel op het moment van indiening van het wetsvoorstel niet wenselijk of niet mogelijk is geoordeeld.

Daarbij gaat het om de volgende in de memorie van toelichting op de bladzijden 24 en 25 genoemde onderwerpen:

1. de discussie over leerrechten, aan de orde gesteld in de nota «Blijven Leren». Daarover heeft de eerste ondergetekende een aparte rapportage gegeven naar de Tweede Kamer in verband met het Algemeen Overleg dat in december 1994 heeft plaatsgevonden;

2. de discussie over de eventuele nadere regulering van contract-activiteiten van door de overheid bekostigde instellingen, naar aanleiding van het rapport «Eigenlijk, Oneigenlijk» van de onderwijsinspectie. Het voorliggende wetsvoorstel bevat door zijn kwalificatiestructuur en door de naamsbescherming van opleidingen reeds een oplossing voor een deel

van de door de Inspectie gesignaleerde problemen. Zoals in hoofdstuk 9 van deze nota nader is toegelicht, wordt thans gezocht naar een mogelijkheid om het laatste segment van de problematiek, het gebruiken van publieke middelen voor private doeleinden, ook in het kader van de WEB op te lossen;

3. de regelingen inzake de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor huisvesting (de zogenaamde OKF-operatie). Ook over dat onderwerp vindt thans een aparte discussie plaats. In afwachting van de afronding van die discussie zijn in het wetsvoorstel de huidige regelingen inzake huisvesting opgenomen, zo vermeldde de memorie van toelichting. De stand van zaken op dit punt is dat inmiddels een wetsvoorstel in een ver gevorderd stadium van voorbereiding is; gestreefd wordt naar indiening spoedig na het zomerreces 1995. Beoogd is dat het tot wet verheven wetsvoorstel in werking treedt met ingang van het jaar 1997. Daartoe zou de wet indien mogelijk omstreeks oktober 1996 het Staatsblad moeten bereiken;

4. de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Bij koninklijke boodschap van 22 oktober 1994 is bij de Tweede Kamer ingediend een afzonderlijk voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991 en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met decentralisatie van regelgeving op arbeidsvoorwaardelijk terrein (decentralisatie rechtspositieregelingen sector beroepsonderwijs; Kamerstukken II 1994/95, 23 946). Dat wetsvoorstel is thans bij de Tweede Kamer in behandeling.

Hoofdstuk 24. Overige

24.1. Verticale scholengemeenschappen

De leden van de fractie van de VVD stellen voor de scholen voor MAVO/VBO te verbinden aan ROC's, teneinde de positie van MAVO/VBO-leerlingen te verbeteren. Zo zou een ononderbroken leerweg kunnen ontstaan, waarmee de aantrekkelijkheid verhoogd kan worden ten opzichte van de ononderbroken leerweg HAVO/VWO. In elk geval dient de mogelijkheid geopend te worden dat ROC's scholengemeenschappen vormen met scholengemeenschappen MAVO/VBO. Deze leden stellen daartoe voor, artikel 2.7 dienovereenkomstig uit te breiden.

Ondergetekenden stemmen in met het uitgangspunt dat de leerroute van MAVO/VBO-scholengemeenschappen naar beroepsonderwijs aantrekkelijker dient te worden, ook voor leerlingen die na invoering van de voorstellen van de Commissie Van Veen II de theoretische leerweg zullen volgen. Artikel 2.7 is aangepast, in die zin dat thans gesproken wordt over «school voor voortgezet onderwijs», in plaats van school voor voorbereidend beroepsonderwijs. Ook scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs zijn daaronder begrepen.

Het mogelijk maken van verticale scholengemeenschappen is echter iets anders dan deze ook te stimuleren waar de leden van de VVD-fractie om vragen. Tegen een actief stimuleringsbeleid verzet zich de keuze die gemaakt is voor horizontale integratie binnen ons onderwijsbestel. Een verticaliseringsbeleid zou sterk met deze lijn gaan interfereren en deze zelfs kunnen gaan doorkruisen. Vandaar dat hier volstaan wordt met het openen van de mogelijkheid.

Een verbetering van de aansluiting kan behalve door het vormen van scholengemeenschappen ook door programmatische aanpassingen en samenwerking tot stand komen. Daartoe zijn door de Commissie Van Veen II diverse belangwekkende voorstellen gedaan. Hierop is in de onlangs verschenen Beleidsreactie ingegaan. Voor de afstemming van de WEB op

deze voornemens van deze Beleidsreactie kan worden verwezen naar hoofdstuk 11.3.

24.2. Beroepspraktijkvorming en beroepenoriëntatie

De leden van de fractie van de SGP wijzen erop dat de uitbreiding van de beroepspraktijkvorming extra inspanningen vraagt van het bedrijfsleven. In de praktijk blijkt de bereidheid tot het scheppen van leer-arbeidsplaatsen mede afhankelijk van de conjuncturele situatie. De verhouding in deelnemersaantallen in de beroepsbegeleidende en beroepsopleidende leerweg heeft consequenties voor de kosten voor de overheid. Deze leden vragen of er geen concretere afspraken en waarborgen nodig zijn om te voorkomen dat de voorgenomen verhouding voortdurend onder druk staat. In antwoord hierop verwijzen de ondergetekenden naar hoofdstuk 5 waarin nader is toegelicht dat de landelijke organen in de toekomst in belangrijke mate de taak hebben om voor voldoende kwalitatief en kwantitatief aanbod van beroepspraktijkvormingsplaatsen zorg te dragen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de beroepenoriëntatie in het beroepsonderwijs niet onderbelicht is. De ondergetekenden achten de mogelijkheden voor beroepenoriëntatie in het geheel van de voorstellen uit het wetsvoorstel voldoende gegarandeerd.

24.3. Handhaafbaarheid van de wet en versterking van het sanctie-instrumentarium

Het in de onderwijswetgeving opgenomen sanctie-instrumentarium dateert uit de tijd van de onderwijspacificatie en is sinds die tijd vrijwel ongewijzigd in de opeenvolgende onderwijswetten opgenomen geweest.

Dit instrumentarium (inhouden van de bekostiging) was altijd gebaseerd op het uitgangspunt dat ten aanzien van onderwijsinstellingen bekostigingsvoorwaarden (voor het bijzonder onderwijs) en regels (voor het openbaar onderwijs) werden gesteld.

Zeker in het verleden waren de bekostigingsvoorwaarden en regels van een verstrekkende gedetailleerdheid. Instellingen hadden een zeer beperkte vrijheid en waren in al hun handelen aan expliciete wettelijke voorschriften gebonden. Omdat over vrijwel alles expliciete regels bestonden en in de praktijk de inspectie en het departement over vrijwel alles werden geraadpleegd, bestond een gemeenschappelijke cultuur waarin de regelstelling en de interpretatie sterk met elkaar verweven waren. Zodra bleek dat overtreding van regels dreigde werden nieuwe, vaak nog fijnmaziger, regels gesteld. Uiteindelijk ontstond een dicht kluwen van regelstelling en bijstelling van regels, waarin alleen nog op basis van een deskundige interpretatie een weg gevonden kon worden. De inmiddels veel bekritiseerde circulaire van het toenmalige ministerie van Onderwijs en Wetenschappen boden in het doolhof de uitweg. Feitelijk rustte het bestuur van de instellingen op de circulaire en de daarin gegeven uitleg en interpretatie.

Dit systeem wordt nu met de WEB in belangrijke mate verlaten.

In het nieuwe stelsel van grotere vrijheid van instellingen past om een aantal redenen herijking van het sanctie-instrumentarium. De overwegingen die tot zo'n herijking leiden worden hieronder toegelicht.

A

Langzamerhand is onder invloed van deregulering en autonomiebevordering een steeds grotere zelfstandigheid voor de instellingen ontstaan. Onder meer de invoering van de lump-sum-bekostiging, de mogelijkheden op de markt contract-activiteiten te verrichten en de grotere vrijheden op het terrein van de invulling van het onderwijs hebben er toe geleid dat instellingen steeds nadrukkelijker eigen beleid gingen voeren en eigen ondernemingszin in de praktijk brachten.

De WEB biedt die instellingen thans, onder andere ook door de omvang van de toekomstige ROC's, een grote mate van vrijheid voor het voeren van eigen beleid en eigen uitvoering van de regels. Het aantal voorschriften is drastisch teruggebracht en de hierboven beschreven cultuur is verlaten.

Instellingen zullen grote zelfstandige entiteiten zijn met een aanzienlijke vrijheid en autonomie.

Dat betekent echter ook dat de risico's van een eventuele «ontsporing» groter zijn geworden.

Weliswaar zal in de toekomstige ROC's – alleen al door de diversiteit en de omvang daarvan en door de aanwezigheid van bestuurlijke correctiemechanismen – niet snel een situatie ontstaan die ingrijpen wettigt, maar indien zo'n situatie wél ontstaat is het risico daarvan veel groter dan in de situatie van relatief kleine instellingen met beperkte aantallen deelnemers. Indien in zo'n instelling sprake zou zijn van ontsporing zijn de gevolgen immers al snel dramatisch door de omvang van de betrokken budgetten en de omvang van de bij de instelling betrokken belangen van personeel en deelnemers.

B

De hoeveelheid regels is afgenomen, maar de noodzaak van handhaving van die beperkte hoeveelheid regels is van groter belang geworden dan voorheen. Het is niet meer zo, dat overtreding van de ene regel wel met de andere nieuwe regel bestreden kan worden. De WEB kent geen uitgebreid stelsel van gedelegeerde regelgeving en laat dus ook in zijn algemeenheid niet toe telkens nieuwe regels te stellen. De regels die er zijn, zijn dan ook wezenlijk voor een deugdelijke bewaking van de kwaliteit van het stelsel en voor de verantwoording van de publieke middelen.

C

Die verantwoording van de publieke middelen heeft in de loop van de tijd steeds meer maatschappelijke aandacht gekregen.

Niet alleen deregulering en autonomiebevordering, maar ook handhaafbaarheid van wet en regelgeving zijn steeds belangrijker pijlers geworden voor een goed functionerende overheid. In de loop van de laatste jaren is de aandacht dan ook verschoven van normstelling naar uitvoering en correcte uitvoering van wet en regelgeving.

D

Bovendien is er met name op het terrein van de wachtgelden de laatste jaren een toenemende twijfel of de regels in de praktijk in voldoende mate worden nageleefd. Mede als gevolg daarvan zijn de beperkte mogelijkheden van handhaving van de regels onderwerp van discussie geworden. En dat geldt niet alleen voor het terrein van de wachtgelden. Ook in het kader van bijvoorbeeld de informatievoorziening heeft zoals uit het

gestelde in hoofdstuk 17 blijkt, een doordenking plaatsgevonden van de mogelijkheden voor het sanctioneren van een correct informatieverkeer tussen overheid en instellingen.

In het hier beschreven kader past het denken over een herijking van het sanctie-instrumentarium in de WEB zoals hieronder wordt beschreven.

Naar het oordeel van ondergetekenden kan nuancering van het sanctie-instrumentarium leiden tot een betere handhaafbaarheid van de regels en een meer bij het afstandelijke besturingsstelsel van de WEB passende vorm van sanctionering.

Het huidige stelsel van sanctionering zoals neergelegd in artikel 11.1 van de WEB bestaat uit het geheel of gedeeltelijk inhouden van bekostiging van de instelling.

Nadeel van dit instrumentarium is dat de instelling en de deelnemers worden getroffen, indien van dit instrumentarium gebruik wordt gemaakt. Het gevolg daarvan is dat in de praktijk vrijwel nooit van dit instrument gebruik is gemaakt.

Zelfs voor overtredingen van de bekostigingsregels is zelden of nooit toepassing gegeven aan het inhouden van de bekostiging, hoofdzakelijk vanwege de verstreckende gevolgen daarvan. Toch kunnen zelfs relatief geringe overtredingen van de regels vaak ernstige gevolgen hebben voor een nauwgezet en sluitend systeem van bekostigingsinformatie. Ook de moraal van handhaving van de wetbepalingen blijkt aangetast te kunnen worden indien niet of nauwelijks toepassing blijkt te worden gegeven aan de bepalingen die bedoeld zijn om overtreding van de regels tegen te gaan of te voorkomen.

De nuancering van het sanctie-instrumentarium waaraan gedacht wordt zou kunnen betekenen dat naast het nu bestaande hoofdstuk 11 een meer ontwikkeld sanctie-instrumentarium wordt opgenomen.

Daarbij kan gedacht worden aan diverse modernere vormen van bestuursrechtelijke regelhandhaving zoals die thans op verschillende terreinen in de wetgeving worden neergelegd.

Gedacht is in dit verband bijvoorbeeld ook aan de introductie van een vorm van administratieve boete of een schadevergoeding ontleend aan het civiele recht. Ondergetekenden menen dat daarvan zeker vooralsnog afgezien zou moeten worden. De reden hiervoor is dat de traditionele bepalingen van de onderwijswetgeving inzake het geheel of gedeeltelijk inhouden van bekostiging reeds voorzien in zowel inhouding van bekostiging als sanctie, als in inhouding van bekostiging als schadevergoeding voor geleden of te lijden schade als gevolg van niet naleving van de bekostigingsvoorschriften. Voorts biedt het bestaande instrumentarium ook nu al de mogelijkheid om de bekostiging op te schorten indien de instelling onvoldoende of onvoldoende betrouwbare informatie levert om op grond daarvan tot toedeling van middelen over te gaan. In zo'n geval kan worden besloten dat niet wordt overgegaan tot bekostiging (inhouding) totdat de juiste informatie beschikbaar is en op grond daarvan de bekostiging kan worden hervat.

Voorts achten ondergetekenden het niet wenselijk nu al over te gaan tot introductie van de bestuurlijke boete omdat daarmee vooruit zou worden gelopen op de uitkomsten van de discussie die thans over die bestuurlijke boeten gaande is.

Naast de hier bedoelde nieuwe bestuursrechtelijke vormen van regelhandhaving kan ook nog worden gedacht aan een analogie met het uit het verleden in de onderwijswetgeving bekende instrument van artikel

57 Wet universitaire bestuurs hervorming. De gedachtenvorming over dit instrument zou ertoe kunnen leiden dat naar analogie met dit artikel van de WUB een bepaling wordt opgenomen waardoor in het bestuur van de instelling op een nader te doordenken wijze zou kunnen worden ingegrepen. Zo'n bepaling zou het evenals de min of meer vergelijkbare bepalingen van de Gemeentewet, mogelijk maken dat bij wanbestuur of taakverwaarlozing van een instelling door de regering een vervangend bestuurder in de plaats van het zittende bestuur kan worden aangesteld.

Hoewel zowel de desbetreffende bepaling van de Gemeentewet als de bepaling van artikel 57 WUB nauwelijks toepassing hebben gevonden kan niet worden gezegd dat die bepalingen – zeker in preventieve zin – zonder betekenis zijn geweest.

Ondergetekenden zullen op basis van de in dit hoofdstuk weergegeven stand van de gedachtenvorming en de reacties daarop, nagaan welke nadere nuancering van het sanctie-instrumentarium in het wetsvoorstel wenselijk is. Binnen enkele weken zal de Kamer over de uitkomsten daarvan worden geïnformeerd. Denkbaar is dat dan alsnog wordt besloten een nuancering van het sanctie-instrumentarium op te nemen, opdat in de WEB reeds van de aanvang af aan duidelijkheid wordt gegeven over de voorgenomen sanctiemogelijkheden. Eveneens is denkbaar dat de nuancering van het sanctie-instrumentarium voor de EB-sector wordt meegenomen in de bredere discussie die over dit onderwerp op termijn voor het gehele onderwijsveld zal worden gevoerd en dat de uitkomsten van die discussie alsdan zullen leiden tot een wijziging van de WEB in een later stadium.

24.4. Overige onderwerpen

De leden van de fractie van de VVD noemen de VBO-MBO-problematiek. Om de positie van VBO/MAVO-leerlingen te verbeteren achten zij het noodzakelijk dat de mogelijkheid om deze scholen aan ROC's te koppelen geschapen moet worden, zodat een ononderbroken leerweg gerealiseerd wordt. Voorts pleiten deze leden voor een uitbreiding van artikel 2.7 in verband met het grote aantal VBO-MAVO-scholengemeenschappen dat reeds bestaat. Tenslotte geven zij aan dat zij van mening zijn dat verticale scholengemeenschappen van VBO-MBO niet achtergesteld mogen worden bij andere verticale scholengemeenschappen, bijvoorbeeld VBO-AVO-VWO. Voor een reactie wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van deze nota.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP of de beroepen-oriëntatie in het beroepsonderwijs wellicht onderbelicht is wordt eveneens in hoofdstuk 11 beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD delen de opvatting dat een bundeling aan de vraagkant van het bestel wenselijk is. Dit betekent in hun visie echter niet dat dit ook noodzakelijk is. Hoofdstuk 7 van deze nota geeft een reactie hierop.

Wat betreft de vraag van de leden van de SGP-fractie over het waarborgen en het maken van concrete afspraken met het bedrijfsleven over voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen wordt voor het antwoord verwezen naar hoofdstuk 5. Deze problematiek komt bij de bespreking over de taakverdeling tussen landelijke organen en onderwijs-instellingen aan de orde.

Hoofdstuk 25. Artikelen

De leden van de fractie van de PvdA stellen enkele vragen met betrekking tot artikel 1.3.4 over de agrarische innovatie- en praktijkcentra. Voor de beantwoording wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van deze Nota. Datzelfde geldt voor de vraag van dezelfde leden met betrekking tot artikel 2.1.4 (opheffingsnorm AOC's).

De vragen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot de visitatiecommissies en de rol van de inspectie zijn beantwoord in hoofdstuk 12.

De vragen van de leden van de GPV-fractie met betrekking tot het pluriformiteitsbeginsel zijn beantwoord in hoofdstuk 12.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA of het de bedoeling is om de artikelen 1.5.2 en 7.6.1 (taken en bekostiging landelijke organen) op elkaar af te stemmen wordt verwezen naar de hoofdstukken 5.1 en 14.4.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA inzake artikel 1.7.1 (contractactiviteiten) is gegeven in hoofdstuk 9.2.

De leden van de SGP-fractie vragen of de in artikel 2.1.3 bedoelde instantie de VNG is of dat hier een apart overlegforum voor wordt geschapen, hetgeen zij niet wenselijk achten.

Ondergetekenden antwoorden dat met de hier bedoelde omschrijving, die dezelfde is als die welke de Gemeentewet kent, alleen de VNG bedoeld is. Overigens wordt artikel 2.1.3 geschrapt, nu wordt afgezien van een beleidskader educatie.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA over artikel 2.1.6 (omvang werkgebied landelijke organen) is behandeld in hoofdstuk 5.4.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de formulering in artikel 2.6.2, of het de innovatie- en praktijkcentra verboden is eigen inkomsten te genereren. Dit is niet het geval. Het artikel beslaat de begrotingen van alle instellingen voor beroepsonderwijs en educatie, alsmede de agrarische innovatie- en praktijkcentra. Het staat al deze instellingen vrij eigen inkomsten te genereren. Ten overvloede kan opgemerkt worden dat dit in de praktijk reeds het geval is.

De vragen over de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden (artikel 3.2.1) van de leden van de fractie van de PvdA zijn aan de orde gesteld in hoofdstuk 22.

De vraag over de Adviescommissie Onderwijs-Arbeid (artikel 7.2.5) van de leden van de PvdA-fractie is behandeld in hoofdstuk 9.

Voor de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de beroepspraktijkvorming (artikel 7.2.11) wordt verwezen naar de hoofdstukken 5 en 11.

De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat het door het bevoegd gezag bij in te stellen bestuur als bedoeld in artikel 9.1.4 hetzelfde kan zijn als het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uit gaat.

Ondergetekenden merken op dat dit nu juist niet de bedoeling is. Uit de bewoordingen van artikel 9.1.4 volgt immers dat bevoegd gezag en bestuur als verschillende organen zijn gedacht. Het bestuur is in dienst van het bevoegd gezag en heeft een voorbereidende en uitvoerende taak.

Tevens kan het bevoegd gezag het bestuur taken en bevoegdheden opdragen. Deze tweedeling staat op gespannen voet met een doublure van het bevoegd gezag in het bestuur.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie over het bestuur van de landelijke organen (artikel 9.2.1) is behandeld in hoofdstuk 5.3.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe artikel 12.3.1, vijfde lid, onderdeel a, is bedoeld waar sprake is van het niet voldoen aan slechts 1 van de in het eerste respectievelijk tweede lid bedoelde vereisten, terwijl uit het vierde lid blijkt dat eventueel twee onderwijssoorten kunnen ontbreken (vormingswerk in combinatie met een van de andere onderwijssoorten).

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat onderdeel a bij nader inzien gemist kan worden, nu het vierde lid zelf al de afwijkingsgronden bevat wat de combinaties van onderwijssoorten betreft. Het vijfde lid kan zich daarom beperken tot hetgeen nu in onderdeel b van dat lid als vereiste is neergelegd. De bijgaande nota van wijziging voorziet hierin.

De vragen van de leden van de fracties van de PvdA-, de SGP- en GPV-fractie inzake artikel 12.3.10 (vormingswerk) zijn behandeld in hoofdstuk 6.2.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van het in artikel 12.4.4 geregelde schrappen van het woord «beroepsonderwijs» in artikel 27 van de WMO 1992.

Het huidige artikel 27, eerste lid, van de WMO 1992 luidt:

1. Het bevoegd gezag kan een deelraad instellen voor:
 - a. een school in een sector van het middelbaar beroepsonderwijs met ten minste 600 leerlingen, die deel uitmaakt van een dagschool voor middelbaar beroepsonderwijs die twee of meer sectoren van het middelbaar beroepsonderwijs omvat; en
 - b. een school met ten minste 600 leerlingen, die deel uitmaakt van een dag-scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs.

Nu als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel de aanduiding «middelbaar beroepsonderwijs» verdwijnt en ook niet meer van wettelijk geregelde sectoren sprake zal zijn, moet artikel 27, eerste lid, onderdeel a, worden aangepast. Artikel 12.4.4, onderdeel F, voorziet daarin. De in onderdeel b van het eerste lid geregelde mogelijkheden voor scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs zijn gehandhaafd.

Bij nadere doordenking is gekozen voor de volgende, bij nota van wijziging te regelen, constructie:

- a. het bevoegd gezag van een ROC of AOC kan deelraden instellen;
- b. een deelraad kan worden ingesteld ten behoeve van de betrokkenen bij een of meer beroepsopleidingen of opleidingen educatie die aan de instelling zijn verbonden.

Door verder artikel 27, tweede tot en met zesde lid, van de WMO 1992 ongewijzigd te laten, is gelet op de toevoeging van de instellingen voor educatie en beroepsonderwijs als bedoeld in de WEB, aan het begrip «school» in artikel 1, eerste lid, onder b, verzekerd dat:

1. een deelraad in ieder geval wordt ingesteld, indien de medezeggenschapsraad van de instelling dit wenst;
2. een deelraad bevoegd is, desgevraagd of uit eigen beweging advies uit te brengen aan de medezeggenschapsraad over aangelegenheden die het desbetreffende deel van de instelling in het bijzonder aangaan;
3. artikel 3, tweede tot en met vijfde en zevende tot en met tiende lid van overeenkomstige toepassing zijn (hetgeen betekent: de bepalingen over het aantal leden, de samenstelling, het actief en passief kiesrecht, toepassing in geval van een scholengemeenschap, incompatibiliteiten, kandidaatstelling en verkiezing).

Daarnaast voorziet de nota van wijziging er in dat ingeval van een scholengemeenschap van voortgezet onderwijs met een ROC, alsmede voor scholengemeenschappen waarvan alleen ROC's onderdeel uitmaken, voor de samenstellende delen een deelraad kan worden ingesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of in de wet met betrekking tot het les- en cursusgeld niet te regelen valt dat jongeren niet twee keer voor één cursus behoeven te betalen, bijvoorbeeld bij een verhuizing, waardoor zij naar een andere instelling moeten. Het antwoord hierop luidt bevestigend.

Door de leden van de fracties van de PvdA en het GPV zijn vragen gesteld over de ondersteuning van onderdelen van het bestel. In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorziene ondersteuningsinstelling (artikelen 1.6.1 en 1.6.2) via de nota van wijziging uit het wetsvoorstel is verwijderd. Dit is het gevolg van de Kabinetsopvatting dat er geen basisregelingen voor ondersteuningsinstellingen in de veld-wetgeving meer dienen te worden opgenomen. In de toekomst zal, op basis van een contract en te legitimeren en te verantwoorden via de begrotingswet, de ondersteuningsvoorziening worden bekostigd. Een en ander wordt toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 27 februari 1995, kenmerk VO/TAB-95005539. Door de wijziging in het wetsvoorstel zullen, voor 1-1-1996, contracten met betrokken instelling gesloten worden, waarin tevens zal worden voorzien in een toename van de vraagfinanciering onder gelijktijdige afname van de basisfinanciering.

De ondergetekenden hopen met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

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

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

BIJLAGE

HOOFDSTUK 23

NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG BIJ WETSVOORSTEL WEB
(23 778)

OPNAMEMODEL INPLAKKEN

OPNAMEMODEL INPLAKKEN