

Vergaderjaar 1996–1997

25 198

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een nieuwe regeling van informatievoorziening en van de Wet van 7 juli 1993, Stb. 405, in verband met de besteding van nascholingsgelden (regeling informatievoorziening)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 maart 1997

Ondergetekende dankt de leden van de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen voor de vragen en opmerkingen die in dit verslag zijn samengevoegd.

Zij volgt bij de beantwoording in deze nota, die mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt uitgebracht, de indeling van het verslag.

1. Algemeen

Informatievoorziening

Het verheugt ondergetekende dat de leden van de PvdA-fractie met instemming kennis hebben genomen van dit wetsvoorstel en de stroomlijning met de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) op prijs stellen. De leden van deze fractie vragen zich wel af waarom niet wordt voorzien in een wettelijke basis voor het BOIO, het Bestuurlijk Overleg Informatiebeleid Onderwijs.

Ook de leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven waarom voor het BOIO geen wettelijke grondslag is gecreëerd.

Ondergetekende merkt naar aanleiding van deze beide vragen op dat er geen plannen zijn om te komen tot een wettelijke basis voor het BOIO, om de volgende reden.

Het BOIO is een overleg dat is ingesteld om over het informatiebeleid in bredere zin dan het VO te overleggen tussen het ministerie en het onderwijsveld. Naar de mening van ondergetekende is het niet nodig dat beleidsoverleg een wettelijke basis te geven. Evenals voor het onderwijs-overleg PO/VO wordt voor het BOIO gewerkt met een instellingsbeschikking.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich vervolgens af waarop de verwachting is gebaseerd dat invoering van artikel 103a in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) niet zal leiden tot verzwarende administratieve taken; naar hun oordeel moet zeker in een overgangsfase rekening worden gehouden met extra werk.

De huidige gegevensbevraging in het voortgezet onderwijs in beschouwing nemend, merkt ondergetekende op, dat daarin in de loop

van de tijd inefficiënties zijn opgetreden, zoals dubblures in de bevraging en beperkingen in de mogelijkheid van multifunctioneel gebruik van gegevens. Men zou kunnen spreken van een hier en daar hybride stelsel van bevraging, dat zowel voor de scholen als voor de overheid zelf, om ordening vraagt. Met de uitwerking van het wetsvoorstel in één algemene maatregel van bestuur, waarin zowel de bekostigingsgegevens als de beleidsinformatie in samenhang zijn opgenomen wordt, naar de mening van ondergetekende, zodanige efficiëntie bereikt dat van een verzwaring van administratieve lasten niet kan worden gesproken, veeleer van het tegendeel, ook al in de fase van de invoering.

Om die reden is dan ook, naar de mening van de ondergetekende, een afzonderlijke vergoeding voor de levering van informatie door scholen, naast de vergoeding die nu reeds als onderdeel van de exploitatiekosten-vergoeding in verband met administratie, bestuur en beheer wordt toegekend, niet noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook wie de kosten draagt als gemeentelijke overheden gebruik maken van landelijke informatiebestanden en of zich ook de situatie kan voordoen dat het Rijk gebruik maakt van gemeentelijke bestanden en hoe dat betaald wordt. Ook de leden van de fractie van D66 stellen een dergelijke vraag.

Ondergetekende antwoordt dat het ministerie van OCenW in overleg is met de gemeenten over gegevensuitwisseling van onderwijsgegevens van het ministerie aan de gemeenten en vice versa. Om de informatielast van scholen te beperken wordt aan de gemeenten de mogelijkheid geboden informatie die het ministerie, gekoppeld aan de kerntaken, van de scholen vraagt ook te ontvangen teneinde dubblures met de gegevensvraag van gemeenten aan de scholen te voorkomen. Tevens is overleg gaande over mogelijke leveringen van onderwijsgegevens van gemeenten aan het ministerie met hetzelfde doel. De inzet is om de gegevensuitwisseling met gesloten beurs te laten plaatsvinden.

Ondergetekende betreurt dat de leden van de CDA-fractie met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van dit voorstel. Hoewel ook zij van mening zijn dat de door de overheid ter beschikking gestelde financiële middelen moeten worden verantwoord, hebben zij de indruk gekregen dat de verantwoordingsplicht extreem omvangrijk wordt. Zij vragen daarom naar een overzicht van de diverse verantwoordingsverplichtingen.

Ondergetekende wijst in antwoord daarop allereerst op de verantwoordingsverplichting door middel van het toezicht dat door de inspectie wordt verricht op het voortgezet onderwijs. Dit toezicht is vastgelegd in Titel IV van de WVO.

Daarnaast dienen scholen rekening en verantwoording af te leggen over de Rijksvergoeding; artikel 106 WVO bevat hiervoor de grondslag. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de financiële verantwoording die scholen over ontvangen bekostiging moeten afleggen door dit wetsvoorstel niet wijzigt. Verplichtingen op dit terrein zijn gekoppeld aan het bekostigingsbesluit WVO.

Het voorliggende wetsvoorstel moet, voor zover het de informatievoorziening betreft over beleid met betrekking tot het onderwijs, naar de mening van ondergetekende, los worden gezien van de hier boven vermelde verantwoordingsplichten.

De informatievraag waarvan in dit voorstel sprake is, is gekoppeld aan de kerntaken van het ministerie. Met de introductie van de lump-sum-bekostiging, de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en de decentralisatie van de huisvesting zijn deze kerntaken veranderd en daarmee is ook de informatievraag gewijzigd. Op deze terreinen verschuift de informatiebehoefte van gedetailleerde bedrijfsprocesgegevens naar meer globale kengetallen voor monitoring.

Deze veranderde informatiebehoefte leidt niet tot een meer gedetailleerde gegevensvraag. Op het gebied van CASO gegevens (personeel) en huisvestingsgegevens is de gegevensvraag juist gereduceerd.

De leden van de CDA-fractie melden dat bij hen vele klachten binnenkomen over de gedetailleerde verantwoordingsverplichtingen en zij constateren dat in het voorgestelde artikel 103a WVO opnieuw twee amvb's worden geïntroduceerd. Zij zouden graag inzicht hebben in de diverse concept-amvb's.

Hoewel elk van de artikelen 103 en 103a WVO de grondslag bevatten voor een amvb is het voornemen één amvb te maken waarin wordt vastgelegd welke gegevens op de terreinen van bekostiging en onderwijs door de scholen in het vo-veld moeten worden verzameld en waarin ook wordt vastgelegd hoe door middel van vragenlijsten die gegevens aan het ministerie dienen te worden verstrekt. De gegevens zijn limitatief opgesomd in een gegevenswoordenboek dat onderdeel uitmaakt van de amvb, ook de vragenlijsten waarmee de gegevens worden opgevraagd, maken daarvan deel uit.

Het verheugt ondergetekende dat de leden van de VVD-fractie de uitgangspunten van het onderhavige wetsvoorstel onderschrijven. De leden van deze fractie vragen zich echter af of de informatiebepalingen in dit wetsvoorstel niet teveel ruimte laten voor een beleidsverzwarende informatieverplichting voor de instellingen.

Ondergetekende antwoordt dat de gegevens waarover de scholen moeten beschikken limitatief zijn vastgelegd in het gegevenswoordenboek dat onderdeel is van de amvb. Dit gegevenswoordenboek is in goed overleg met de besturenorganisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) samengesteld. Voorstellen tot wijziging van het gegevenswoordenboek zullen worden besproken met de besturenorganisaties en de VNG.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar een verslag van de ervaringen die in de bve-sector sinds de invoering van de WEB zijn opgedaan met de bepalingen over informatievoorziening. Zij vragen ook of deze informatieverplichting door de instellingen wordt ervaren als een beleidslast die ook leidt tot een extra financiële last.

In de bve-sector wordt in nauwe samenwerking met het bve-veld een amvb tot uitwerking van de artikelen 2.3.6 en 2.5.5 WEB voorbereid. Er kan daarom nog geen verslag worden gedaan van ervaringen met informatievoorziening in deze sector. Wel is de indruk van ondergetekende dat de plannen door de instellingen worden ervaren als een verlichting. Het overleg dat met de organisaties in de bve-sector over de invulling van de amvb wordt gevoerd, beoogt de totstandkoming van een amvb waarin net als in de vo-sector een limitatieve en qua omvang beperkte lijst van te verzamelen gegevens wordt opgesomd en ook de wijze van verstrekking van deze gegevens uitputtend wordt vastgelegd.

Wordt de algemene maatregel van bestuur die de informatievoorziening moet harmoniseren aan de Kamer overgelegd, zo vragen de leden van de VVD-fractie vervolgens.

De bedoelde amvb voorziet niet in een voorhang bij de Staten-Generaal. Interdepartementaal overleg over de concept-amvb, voorafgaand aan behandeling in de Ministerraad is nagenoeg afgerond. Ondergetekende is van plan om de concept-amvb voordat deze aan de Raad van State om advies zal worden voorgelegd, ter informatie aan de beide Kamers der Staten-Generaal toe te zenden.

Het verheugt ondergetekende dat de leden van de fractie van D66 het doel van het wetsvoorstel ondersteunen. Zij vragen zich echter af of

scholen en administratiesystemen voldoende zijn toegerust op stroomlijning van de algehele informatievoorziening en of de scholen wel beschikken over voldoende en geschikte apparatuur.

Op deze vragen wordt geantwoord dat met deze regeling het kader wordt geboden voor een inzichtelijke en stabiele informatierelatie tussen de school en het ministerie. In de amvb waarin de regeling wordt uitgewerkt wordt op gegevensniveau de informatievraag, gerelateerd aan de kerntaken van het ministerie, vastgelegd. De formulering van de gegevens sluit aan bij de wijze van registreren op de administraties van de scholen. Aangezien de totale gegevensvraag is verminderd en is aangesloten bij bestaande gegevensbeschrijvingen en vragenlijsten, zijn de verwachte veranderingen voor de administratieve (geautomatiseerde) systemen beperkt.

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens of de regering van plan is om ook in het primair onderwijs de informatievoorziening te gaan regelen.

Ondergetekende antwoordt dat in de sector van het primair onderwijs nog niet de situatie bestaat van gewijzigde bestuurlijke verhoudingen zoals die aan de orde zijn in de bve-sector en de vo-sector. Daarom zijn er voorshands geen plannen voor het ontwikkelen van regelgeving als hier aan de orde is.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering de garantie kan geven dat de administratieve belasting van de scholen wordt verlicht en niet nog verder toeneemt.

Het wetsvoorstel en de amvb waarin de uitwerking plaatsvindt, regelt het informatieverkeer van de school naar het ministerie. De inhoud van de informatiestroom wordt bepaald door de kerntaken van het ministerie. In het gegevenswoordenboek, een onderdeel van de amvb, is de gegevensvraag na overleg in het BOIO limitatief vastgesteld. Wijzigingen in het gegevenswoordenboek zullen worden voorgesteld na overleg met deze organisaties. Door een heldere relatie tussen de informatie- en gegevensvraag en de kerntaken van het ministerie enerzijds en het overleg met de besturenorganisaties en de VNG bij het aanbrengen van wijzigingen anderzijds, wordt de terughoudendheid van de bevraging van de school gewaarborgd.

Met de inwerkingtreding van de amvb zal de totale gegevensvraag kleiner zijn dan voorheen.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel naar de rol van het CASO-systeem. Hoeveel scholen zijn daarop aangesloten?

Momenteel zijn alle vo-scholen op één na aangesloten op het CASO-systeem. Waar het gaat om de gegevensvraag over personeel zal de vragenlijst voor de school zoveel als mogelijk is worden voorbedrukt met CASO-gegevens. Hiermee wordt de bevragingslast voor scholen verminderd. In de toekomst kan de deelname van scholen aan CASO afnemen als gevolg van de lump-sum-bekostiging. Dit kan betekenen dat scholen meer personeelsgegevens moeten invullen, maar mogelijk kunnen ook met eventuele nieuwe marktpartijen op het terrein van salarisadministraties vergelijkbare afspraken als met CASO worden gemaakt. Ondergetekende zal de ontwikkelingen op dit terrein blijven volgen.

De informatievoorziening rond wachtgelders en vervangingen bij ziekte vormt thans geen onderdeel van de amvb. De informatievoorziening over wachtgelders en vervanging lopen respectievelijk via het Participatiefonds en het Vervangingsfonds.

Besteding nascholingsgelden

Ondergetekende leest met voldoening dat de leden van de PvdA-fractie er mee instemmen dat de bestedingsverplichting voor nascholingsbudgetten blijft rusten op de bedragen die de scholen tot en met juli 1997 hebben ontvangen. Zij vragen zich wel af in welke mate de Landelijke Pedagogische Centra op dit moment pedagogisch-didactische nascholingscursussen aanbieden die concurreren met de lerarenopleidingen van de hogescholen en universiteiten.

Uit het evaluatie-onderzoek dat is uitgevoerd door de Inspectie samen met het Instituut voor sociaal wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies (IVA) blijkt dat voor schoolbegeleidingsdiensten/LPC de nascholingsbudgetten van de scholen geen grote bron van inkomsten zijn. De respondenten geven aan dat het percentage van hun totale inkomsten dat afkomstig is uit het nascholingsbudget van de scholen varieert tussen de 0 en 10%. Bij de meeste schoolbegeleidingsdiensten/LPC gaat het om een aandeel van tussen de 0 en 3%.

De Inspectie constateert dat met name de LPC geen ingrijpende beleidswijzigingen hebben aangebracht als reactie op de gewijzigde financieringssystematiek voor de nascholing. Tegelijkertijd verwacht de Inspectie dat de LPC zich meer en steviger op de nascholingsmarkt gaan bewegen.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten of de nascholingsgelden van de afgelopen drie jaar volledig en geheel in overeenstemming met hun doelstelling zullen worden uitgegeven.

De nascholingsgelden dienen door de scholen te worden besteed aan nascholing. Het gaat om voor dit doel geoormerkte middelen. De besteding van de gelden uit het nascholingsfonds zal ook in de toekomst worden gecontroleerd door accountants. Die controletaak is in de leidraad voor de controle door de accountant opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de lerarenopleidingen te kampen hebben gehad met vraaguitval ten opzichte van de situatie voor de invoering.

Uit het IVA-onderzoek blijkt dat bij de Pabo's alleen in het laatste jaar van de overgangperiode een zeer beperkte vraaguitval plaatsvindt. Voor de Lerarenopleidingen Voortgezet Onderwijs en de Universitaire Lerarenopleidingen ligt dat anders. De respondenten geven aan dat zij een deel van de naar de scholen overgehevelde nascholingsbudgetten niet terugverdienen. Overigens blijkt dat de lerarenopleidingen van mening zijn dat zowel de kwaliteit als de intensiteit van de nascholing die zij leveren, is toegenomen.

Ondergetekende leest met genoegen dat de leden van de VVD-fractie instemmen met het verlengen van de bestedingsverplichting over alle gelden die zijn ontvangen voor 1 augustus 1997. De leden van deze fractie vragen zich echter af hoe kan worden vastgesteld welke nascholingsgelden van de school voor 1 augustus 1997 zijn ontvangen.

De nascholingsmiddelen die de school niet uitgeeft moeten in een apart fonds worden ondergebracht. Het is mogelijk de inhoud van dit fonds per 1 augustus 1997 vast te stellen. Het geld dat zich op die datum in dat fonds bevindt moet voor 80% worden besteed bij de lerarenopleidingen.

Ook de leden van de fractie van D66 steunen de oorspronkelijke gedachte van een bestedingsverplichting voor een bepaalde periode. Zij vragen de regering naar haar oordeel over de mogelijkheid tot registratie van erkende nascholingsinstituten.

Het doel van zo'n registratie zou kunnen zijn dat de scholen dan zeker weten welke instellingen erkend zijn en vallen binnen de groep waar 80%

van het nascholingsbudget dat zij voor 1 augustus 1997 hebben ontvangen dient te worden besteed. Om dit doel te bereiken is in Uitleg Regelingen van 30 oktober 1996 een complete lijst van al deze instellingen gepubliceerd als handreiking aan de scholen.

Overigens zal in de binnenkort te verschijnen beleidsreactie op de onderzoeksrapportage over de nascholing, nader op het register en certificering van de nascholing worden ingegaan.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regering kiest voor een verlenging van de bestedingsverplichting en of er onderzoek is gedaan naar de reden waarom scholen nog niet tot besteding van een deel van de nascholingsgelden zijn gekomen.

Het gaat hier niet om een verlenging van de bestedingsverplichting op zich, maar om een koppeling van in de overgangperiode gespaarde nascholingsgelden aan de tijdens die periode geldende bestedingsverplichting. De reden daarvoor is dat de periode tot 1 augustus 1997 was bedoeld om de universiteiten en hogescholen de gelegenheid te geven ingespeeld te raken op het functioneren van de nieuwe financieringswijze van de nascholing. Door het sparen van nascholingsgeld door de scholen zou, zonder de onderhavige wetswijziging, een deel van het budget behorend tot de gewenningsperiode onttrokken kunnen worden aan de bestedingsverplichting.

Uit het eerder genoemde evaluatie-onderzoek blijkt uit het IVA-deel, dat in de drie schoolsoorten tezamen (basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs) de reden om te sparen meestal een beleidsmatige is: er blijkt een meerjarenplanning achter het spaargedrag te zitten. In het voortgezet en speciaal onderwijs is dat overigens vaker het geval dan in het basisonderwijs.

De leden van de fractie van D66 vragen ook wat onder «gedeeltelijk» wordt verstaan. Is er een einddatum waarop deze gedeeltelijke besteding dient te zijn gerealiseerd?

Ondergetekende antwoordt dat er geen einddatum is vastgesteld. Voor de nascholingsgelden die zijn gespaard en in een fonds zijn ondergebracht blijft de verplichting gelden dat deze middelen voor 80% (dus gedeeltelijk) bij de reguliere nascholingsinstellingen dienen te worden besteed. Omdat in de leidraad voor de controle door de accountant dit punt is opgenomen kan worden gecontroleerd wanneer scholen aan hun verplichtingen op dit punt hebben voldaan.

2. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van D66 constateren dat er in diverse rapporten op wordt gewezen dat rijksvergoedingen voor administratie, beheer en bestuur niet voldoende zijn. Zij vragen zich af of een voorziening voor vergoeding conform de WEB toch niet een wenselijke is.

De kosten van administratie, bestuur en beheer hebben deel uitgemaakt van de evaluatie van het bekostigingsstelsel van de exploitatiekostenvergoeding in het voortgezet onderwijs (BSM). Bij brief van 12 juli 1996, (kenmerk VO/FB-96013859) heeft ondergetekende de evaluatie en de beleidsreactie daarop aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden. In de beleidsreactie is geconcludeerd dat een verhoging van de jaarlijkse exploitatiekostenvergoeding met f 52 miljoen gerechtvaardigd is, daarvan maakt ook deel uit een verhoging van de vergoeding voor administratie, bestuur en beheer.

Dit moet volgens ondergetekende echter los worden gezien van een verhoging van de exploitatiekostenvergoeding in verband met het voorliggende wetsvoorstel voor de informatievoorziening. De ordening van de huidige informatievoorziening leidt immers tot een duidelijk meer efficiënte gegevensuitwisseling tussen de scholen en het Rijk. Daaraan

kan, naar de mening van ondergetekende, op zich dus geen gerechtvaardigde eis worden ontleend voor een verhoging van de exploitatiekostenvergoeding.

Overigens wijst ondergetekende erop dat mede naar aanleiding van de hiervoor genoemde evaluatie, het bekostigingsstelsel zal worden gewijzigd. Onderdeel van het nieuwe bekostigingsstelsel is dat eens in de vijf jaar het stelsel opnieuw zal worden geëvalueerd. Bij die herijking zal ook deze nieuwe informatievoorziening worden meegenomen.

Een wetsvoorstel inhoudende de regeling van het nieuwe bekostigingsstelsel zal naar verwachting op korte termijn worden ingediend.

3. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de PvdA-fractie stellen voor in artikel 103, eerste lid, de formulering «op enigerlei wijze» te laten vervallen of te concretiseren omdat niet duidelijk is wat er mee wordt bedoeld, en zij vragen zich bovendien af of bij amvb niet limitatief moet worden vastgelegd welke gegevens worden vereist en op welke wijze ordening en beschikbaarstelling plaatsvindt.

Ook de leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom in de artikelen 103 en 103a niet een meer gepreciseerde omschrijving van gegevens en voorschriften is gekozen.

Ondergetekende antwoordt dat het voorgestelde artikel 103 WVO ontleend is aan artikel 2.5.3, zesde en negende lid, WEB, waar in het zesde lid dezelfde formulering wordt gebruikt als in artikel 103, eerste lid. Om reden van uniformiteit van terminologie verdient het de voorkeur deze formulering ook in artikel 103 te gebruiken. Met die formulering wordt aangegeven dat de gegevens die ten aanzien van bekostiging door de scholen moeten worden verzameld op zich een breed terrein kunnen beslaan. In de amvb wordt vervolgens limitatief gepreciseerd welke gegevens daadwerkelijk moeten worden verzameld en beschikbaar moeten kunnen worden gesteld. Vanwege dit limitatieve karakter van het gegevenswoordenboek dat onderdeel is van de amvb en omdat over aanpassingen daarvan steeds overleg zal plaatsvinden met vertegenwoordigers van besturenorganisaties en met de VNG zoals eerder in deze memorie al is aangegeven, wordt beoogd dat de formulering «op enigerlei wijze» niet tot gevolg zal hebben dat scholen een overdaad aan gegevens moeten bijhouden.

De leden van de fractie van D66 zetten een vraagteken bij de noodzaak van het tweede en derde lid van artikel 103a omdat deze leden tegenstrijdig lijken met het in de toelichting genoemde uitgangspunt van terughoudendheid van de overheid.

Ondergetekende antwoordt dat het tweede en derde lid de basis zijn voor een amvb die juist tot strekking heeft om de geformuleerde opdracht aan het schoolbestuur uit het eerste lid tot het ter beschikking hebben van geordende gegevens over onderwijs, nader in te vullen. Zoals reeds op eerdere vragen in deze memorie is geantwoord bevat de amvb limitatief de gegevens waarover de scholen dienen te beschikken en de vragenlijsten waarmee die gegevens worden opgevraagd. De terughoudendheid van de informatievraag vindt mede z'n basis in deze amvb die in nauw overleg met besturenorganisaties en VNG is opgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de aanduiding van artikel 103a, «informatie over het onderwijs» betekent.

Ondergetekende deelt in antwoord hierop mee dat op grond van artikel 103a gegevens dienen te worden bijgehouden en verstrekt die van belang zijn voor het overheidsbeleid op dit punt. De amvb geeft nadere invulling aan deze gegevensvraag. Zo zullen onder meer gegevens worden opgevraagd over doorstroom van leerlingen, uitval door voortijdig

schoolverlaten en over het percentage geslaagde leerlingen. Voor zover het personeelsgegevens betreft worden bijvoorbeeld gegevens opgevraagd over opbouw in leeftijd en het aantal docenten per vak.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos