

Vergaderjaar 1998–1999

**25 635**

**Invoering WEB**

**Nr. 10**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 23 september 1998

Mede op verzoek van de Tweede Kamer heeft mijn voorganger in de afgelopen maanden onderzoek laten doen naar respectievelijk de kostenimplicatie van de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de apparatuursituatie in de BVE-sector. De onderzoeksrapporten hebben uw Kamer eerder bij brief bereikt (zie de brief van 26 mei 1998, alsmede de brief van 8 juni 1998). Daarin is door mijn voorganger aangekondigd zo spoedig mogelijk met een beleidsreactie te komen.

Hierbij treft u mijn beleidsreactie op beide onderzoeken aan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans

## **Beleidsreactie op onderzoek «Investeren in toekomstgericht beroepsonderwijs. Onderzoek naar de achterstanden in de apparatuursituatie van de BVE-sector»**

### **1. Inleiding**

Van diverse kanten is de afgelopen jaren aandacht gevraagd voor de apparatuursituatie in het secundair beroepsonderwijs. In 1996 hebben achtereenvolgens de bureaus Moret Ernst & Young<sup>1</sup> en Berenschot<sup>2</sup> een rapport uitgebracht over de financiële positie van instellingen in de BV-sector. In deze rapporten wordt melding gemaakt van signalen over achterstanden in de apparatuursituatie. Moret Ernst & Young spreekt van een achterstand met betrekking tot de noodzakelijk geachte inventaris en apparatuur (blz. 10). Berenschot is van oordeel dat de instellingen onvoldoende middelen kunnen vinden om oudere apparatuur te vervangen (blz. 55). Beide bureaus bevelen nader onderzoek aan. Ook de Inspectie van het Onderwijs wijst op de ontoereikendheid van de outillage in met name instellingen voor technisch onderwijs om de eindtermen van de desbetreffende opleidingen te kunnen realiseren (blz. 13).<sup>3</sup> Tenslotte heeft de oud VNO-voorzitter en oud minister van Onderwijs en Wetenschappen mr. C. van Veen, medio 1997 in een open brief zijn bezorgdheid uitgesproken over de financiële situatie in het technische beroepsonderwijs.<sup>4</sup> Deze bezorgdheid betrof eveneens de apparatuursituatie.

Tijdens overleg met de Tweede Kamer over de implementatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is meerdere keren gesproken over de financiële positie van instellingen en de apparatuursituatie, mede naar aanleiding van bovengenoemde signalen. Dit was voor mijn voorganger aanleiding om in zijn beleidsreactie op het onderzoek van Berenschot een nader onderzoek naar de apparatuursituatie in het beroepsonderwijs van de BVe-sector aan te kondigen. Nader onderzoek was ook nodig gelet op de ontwikkelingen in de Bve-sector: fusies, schaalvergroting, decentralisatie huisvesting (OKF), nieuwe opleidingsstructuur, lump sum bekostiging met als consequentie een stelsel van baten en lasten en afschrijvingen.

In september 1997 is door mijn voorganger, na vergelijking van verschillende offertes, daartoe een opdracht verleend aan de combinatie van de bureaus ICS en CINOP.

Begin mei 1998 hebben beide bureaus het rapport «Investeren in toekomstgericht beroepsonderwijs. Onderzoek naar de achterstand in de apparatuursituatie van de BV-sector» uitgebracht. Hierin wordt een actueel beeld geschetst van de apparatuursituatie in de Bve-sector.

In deze beleidsreactie wil ik allereerst ingaan op de bevindingen van ICS/CINOP. Vervolgens zal ik de resultaten beoordelen en op hoofdlijnen uiteenzetten hoe ik wil omgaan met de conclusies en aanbevelingen.

### **2. Onderzoekresultaten**

#### *2.1 De opdracht*

De onderzoekopdracht aan ICS en CINOP luidde als volgt:

1. Geef een actueel en representatief beeld van de feitelijke apparatuursituatie van de bve-instellingen
2. Geef een beeld van de apparatuurbehoefte, uitgaande van de derde generatie eindtermen en rekening houdend met een doelmatige en sobere opzet van het onderwijs.
3. Druk het verschil tussen de feitelijk aanwezige en de benodigde apparatuur uit in geld.

<sup>1</sup> Moret Ernst & Young, 1995, Een onderzoek naar de financiële positie van de BVE-sector in 1994, Utrecht.

<sup>2</sup> Berenschot, 1996, Beoordeling van voorgenomen maatregelen aangaande de financiële positie van de MBO/BBO-sector, Utrecht.

<sup>3</sup> Inspectie van het Onderwijs, 1998, Onderwijs verslag over het jaar 1997, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Eerder wees de inspectie op het bestaan van achterstanden in de apparatuursituatie bij de invoering van lump sum bekostiging.

<sup>4</sup> Veen, mr. C. Van, 1997, Open brief over de staat van het secundair beroepsonderwijs aan de minister van Onderwijs Cultuur en wetenschappen, Den Haag.

#### 4. Geef aan hoe de situatie kan worden verbeterd.

##### 2.2 De aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben ICS/CINOP de volgende wegen bewandeld:

- Allereerst heeft er een inventarisatie plaats gevonden van de huidige apparatuursituatie via een enquête onder een representatieve steekproef van afdelingen beroepsonderwijs van Bve-instellingen. Daarbij is niet alleen de feitelijke stand van zaken gemeten. Via een algemene vragenlijst is ook ingegaan op het in de afgelopen jaren gevoerde beleid van de instellingen inzake de apparatuursituatie. In totaal zijn 446 afdelingen verspreid over alle instellingen benaderd en zijn 1604 inventaris lijsten uitgezet. Hiervan werden 980 bruikbare inventaris lijsten bij 239 afdelingen terug ontvangen. Voor het trekken van conclusies op landelijk niveau en naar sectoren is dit ruim voldoende.
- Vervolgens zijn de gegevens uit deze bevraging geëxtrapoleerd om een beeld te krijgen voor het totale beroepsonderwijs in de Bve-sector. Van de aanwezige apparatuur zijn normatief bepaald de boekwaarde en de halfwaarde op basis van de vervangingswaarde. Het verschil tussen beide geeft een indicatie van de mate van «veroudering» van de apparatuur.
- In samenspraak met de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (LOB's) is door de onderzoekers een «vertaling» gemaakt van de derde generatie eindtermen naar de minimaal benodigde apparatuur. Deze «vertaling» heeft plaats gevonden op het niveau van bedrijfstakken en is waar nodig nader verbijzonderd. Dit heeft geresulteerd in nieuwe normlijsten. Met behulp van de feitelijk aanwezige deelnemers en opleidingsstructuur is een beeld geschetst van de benodigde apparatuur. De LOB's zijn als informatiebron gehanteerd vanwege hun betrokkenheid bij het opstellen van de eindtermen en hun onafhankelijke positie ten opzichte van de apparatuursituatie van de instellingen.
- Daarna is een confrontatie opgesteld uitgaande van de nieuwwaarde van de bestaande met die van de benodigde apparatuur. Het resultaat hiervan geeft een beeld van de mate waarin de bestaande apparatuursituatie aansluit bij de derde generatie eindtermen. ICS/CINOP spreken in dit verband van een onderwijskundige achterstand.
- Ten slotte zijn aanbevelingen gedaan voor mogelijke oplossingsrichtingen.

Samengevat hanteren de onderzoekers twee begrippen om de apparatuursituatie in beeld te brengen:

- achterstand in verband met de veroudering van de aanwezige apparatuur;
- achterstand door het niet aansluiten van de aanwezige apparatuur bij de minimaal benodigde apparatuur uit hoofde van de derde generatie eindtermen.

De onderzoekers hebben als criterium voor de «veroudering» van de apparatuur gekozen voor de aanname dat onder normale omstandigheden voor de totale sector gemiddeld de helft van het apparatuurbestand is afgeschreven. Een lagere boekwaarde dan deze halfwaarde duidt er op dat de aanwezige apparatuur gemiddeld genomen sterker verouderd is.

Cruciaal is voorts de door de onderzoekers gehanteerde afschrijvings-systematiek ter bepaling van de boekwaarde van de aanwezige apparatuur. Voor dit doel is geen gebruik gemaakt van gegevens van de instellingen, maar is informatie ingewonnen bij het Nederlands Inkoopcentrum. De daar gehanteerde percentages gaan in het algemeen uit van

de technische levensduur, rekening houdende met de onderwijskundige context waarin de apparatuur wordt gebruikt.

De in het onderzoek gehanteerde definitie van apparatuur is toegespitst op de onderwijssituatie. Apparatuur ten behoeve van administratie en management alsmede meubilair (ook in de onderwijssituatie) zijn buiten beschouwing gelaten. Dit geldt ook voor de verbruiksmaterialen.

### *2.3 Resultaten van het onderzoek*

#### De aanwezige apparatuur

ICS/CINOP signaleert een achterstand. Gemiddeld genomen wordt in de Bve-sector gewerkt met verouderde apparatuur, afgezet tegen het criterium van de halfwaarde. Bij een normale leeftijdsopbouw zou de boekwaarde van de apparatuur van alle instellingen tezamen ongeveer overeen moeten komen met de helft van de totale aanschafwaarde (= halfwaarde). Uit het onderzoek blijkt, dat de boekwaarde van de aanwezige apparatuur ongeveer 110 miljoen gulden lager is. Dit wijst op een relatief verouderd apparatuur-bestand. In de technische sector is deze achterstand het grootst, te weten circa 90 miljoen gulden.

#### Apparatuurbeleid

Uit het onderzoek komt naar voren dat veel afdelingen geen uitgewerkt meerjarig beleidsplan hebben voor hun apparatuur. Wel beschikt men over een registratie van de aanwezige apparatuur. In 1996 hebben de meeste afdelingen fors meer in apparatuur geïnvesteerd. Uit de enquête blijkt verder dat de bijdrage van het bedrijfsleven in de apparatuur bescheiden is. Ongeveer 20 procent van de afdelingen heeft een regeling met het bedrijfsleven die tot extra inkomsten leidt voor apparatuur.

#### De benodigde apparatuur

Uitgaande van een doelmatige en sobere opzet van het secundair beroepsonderwijs is er volgens de onderzoekers een investeringsimpuls nodig om de apparatuur te brengen op het niveau van de derde generatie eindtermen. Deze impuls is door de onderzoekers berekend op 400 miljoen gulden (te weten: de aanschafwaarde van de op grond van de derde generatie eindtermen benodigde apparatuur van 1050 miljoen gulden minus de aanschafwaarde van de reeds aanwezige, en bruikbare, apparatuur van 650 miljoen gulden). Deze impuls vindt zijn oorzaak niet in veroudering van apparatuur, maar hangt samen met het achterblijven van noodzakelijke investeringen ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen.

Ongeveer 75 procent van de afdelingen geeft in het onderzoek aan te verwachten de komende jaren tot vervanging van apparatuur te moeten komen, in verband met de invoering van de derde generatie eindtermen.

Volgens de onderzoekers zal de benodigde investeringsimpuls vooral moeten worden ingezet in de sector techniek (71 procent). Voor de sectoren Economie en Dienstverlening & Gezondheidszorg liggen deze percentages op respectievelijk 12 en 17.

#### De achterstand

Resumerend wordt de omvang van de apparatuurachterstand door ICS/CINOP als volgt geraamd (in miljoenen gulden):

	Nieuw- waarde	Normatieve Boekwaarde*	Boekwaarde	Achterstand
- aanwezige apparatuur	650	325	215	110
- benodigde apparatuur die niet in de instellingen aanwezig is	400			400
Totaal	1050	325	215	510

\* Dit is de halfwaarde.

### Aanbevelingen

De onderzoekers doen een aantal suggesties voor oplossing van de achterstand. Naast de noodzaak van een investeringsimpuls wijzen zij op de mogelijkheid van versterking van de (in- en externe) samenwerkingsverbanden om optimaal gebruik te kunnen maken van de (investeringsin) apparatuur. Verder adviseren zij de instellingen om meer systematisch meerjarige apparatuurbeleidsplannen op te stellen. Ten slotte wijzen zij er op dat niet te veel verwacht moet worden van versterking van de beroepspraktijkvorming als alternatief voor verbetering van de apparatuursituatie.

### 3. Beoordeling

Het rapport bevat veel informatie over de op de instellingen aanwezige apparatuur en de in het licht van de onderwijskundige doelstellingen benodigde apparatuur. In korte tijd is zeer veel werk verzet, zowel door de onderzoekers als door de Bve-instellingen en de LOB's, om deze informatie boven water te krijgen.

De uitkomsten van het onderzoek bevestigen in grote lijnen de meer impressionistische bevindingen die in de kantlijn van andere rapporten zijn geformuleerd. Er is sprake van een achterstand in de apparatuursituatie van de instellingen in de Bve-sector. Deze achterstand kent twee dimensies: een meer dan gemiddeld verouderde apparatuur en een onvoldoende beantwoorden van de apparatuur aan de onderwijskundige vereisten.

Een goede apparatuurvoorziening is in de eerste plaats van belang voor de effectiviteit van de onderwijskundige processen en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt relevantie van de opleidingen hangt mede samen met een adequate scholing van deelnemers met moderne apparatuur, die aansluit bij de eisen van de tijd. Deze scholing vindt ten dele plaats binnen de instelling zelf en natuurlijk ook op de werkvloer. Een adequate apparatuurvoorziening binnen de instelling is onontbeerlijk voor de aantrekkelijkheid en effectiviteit van het beroepsonderwijs en voor de toerusting op de arbeidsmarkt. Daarnaast zullen instellingen met een ontoereikende apparatuurvoorziening minder aantrekkelijk zijn voor (potentiële) deelnemers.

Met dit onderzoek is het mogelijk zinnige en actuele conclusies te trekken over de apparatuurachterstand in de sector. In het rapport wordt deze op 510 miljoen gulden geraamd, waarvan circa 110 miljoen gulden betrekking heeft op een te lage boekwaarde en globaal 400 miljoen gulden samenhangt met onderwijskundige vernieuwingen. De achterstanden zijn het meest pregnant in de technische sector van het secundair beroepsonderwijs. De andere sectoren vertonen echter ook achterstanden. Duidelijk is dat de nieuwe eindtermen, die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen, forse investeringen vergen in nieuwe apparatuur.

Daarnaast zijn vernieuwingsinvesteringen noodzakelijk als gevolg van de voortgaande technologische ontwikkelingen in het onderwijs en de gewijzigde eisen van de arbeidsmarkt.

In het onderzoek is rekening gehouden met mogelijke doelmatigheidswinsten als gevolg van de fusieprocessen en de OKF-operatie. Hiervoor is in de berekeningen gecorrigeerd. Daarnaast is gewerkt met sobere afschrijvingspercentages en is rekening gehouden met de bijdragen van het bedrijfsleven. Bij de berekening van de achterstand is als referentiepunt de halfwaarde gehanteerd. Hierdoor wordt impliciet rekening gehouden met het feit dat een deel van de verouderde apparatuur in voorkomende gevallen nog bruikbaar kan zijn. Overigens mag dit criterium niet zonder meer als normatief voor de individuele instelling worden gezien.

Zorgelijk is het signaal dat niet alle instellingen beschikken over deugdelijke meerjarenplannen en dat de samenwerking met het bedrijfsleven en andere instellingen op het gebied van de apparatuur onvoldoende ontwikkeld is.

De onderzoeksgegevens bieden goede aanknopingspunten als basismateriaal voor het ontwikkelen van meerjarenplannen door de instellingen. Tevens kunnen zij figureren als nulmeting bij de toekomstige monitoring van de ontwikkeling in de apparatuurvoorziening van de Bve-sector (zie ook de oplossingsrichting).

#### **4. Oplossingsrichting**

De afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat het (secundair) beroepsonderwijs van groot belang is voor (de ontwikkeling van) de Nederlandse economie. Een goede apparatuurvoorziening is noodzakelijk voor hoogwaardig beroepsonderwijs. De investeringen en verbeteringen in de voorbije jaren in het beroepsonderwijs verdienen een noodzakelijk complement in de apparatuurvoorziening. Zonder dat complement zal de effectiviteit van het beroepsonderwijs geringer zijn. Er is een inhaalslag nodig om bestaande achterstanden weg te werken. De eerder genoemde onderzoeken van Moret Ernst & Young en van Berenschot naar de financiële positie van de instellingen in de afgelopen jaren laten geen beeld zien dat de instellingen ruimschoots middelen beschikbaar hebben of extra middelen kunnen vrijmaken voor investeringen in apparatuur.

Er zijn additionele investeringen nodig om de apparatuursituatie op het vereiste niveau te brengen. Binnen mijn begroting zijn voor dit doel middelen gereserveerd. Over een periode van vier jaar is in twee tranches 96 miljoen gulden beschikbaar. Daarnaast komen via het aanpalende programma's extra middelen vrij die eveneens van invloed zijn op de apparatuurvoorziening van de bve-sector. Ik denk daarbij aan het ICT-programma en aan de technocentra. Ik zal mij beraden in welke sectoren de noden het grootste zijn om zo effectief mogelijk de beschikbare middelen te kunnen inzetten. Daarbij leg ik de nadruk op de achterstand uit hoofde van onderwijskundige vernieuwing. Immers, het op kunnen doen van leerervaringen die behoren tot de nieuwe kwalificatiestructuur is van primair belang voor het onderwijsproces.

Voor wat betreft de noodzakelijke structurele middelen verwijs ik allereerst naar de beschikbare middelen voor de kwaliteitsimpuls nieuwe taken WEB en voortijdig schoolverlaten zonder diploma (VSV). Via prioritering en intensivering op onderdelen komen hier ook middelen beschikbaar voor de apparatuurvoorziening. Deze dienen enerzijds voor de exploitatie, anderzijds moeten deze middelen financieringsarrangementen (rente en

aflossing) mogelijk maken teneinde de apparatuursituatie fors te verbeteren.

Overigens is het aan de instellingen om tot een optimale verdeling binnen dit budget te komen. De apparatuursituatie speelt een rol bij de nagestreefde kwaliteitsimpuls. Het past niet in de besturingsrelatie om daar op voorhand schotten in aan te brengen. Ik acht dat ook niet gewenst uit een oogpunt van doelmatigheid. Met nadruk merk ik op dat een dergelijk arrangement geen vrijblijvendheid betekent. Via de monitor en bestuurlijk overleg worden de prestaties gevolgd en worden zondig de (individuele) instellingen hierop aangesproken.

Verder zou de samenwerking tussen de instellingen onderling en tussen instellingen en het bedrijfsleven in dit kader verder moeten worden versterkt. Het onderzoek laat zien dat slechts een klein deel van de instellingen op dit terrein actief is. De mogelijkheden zullen hier verder moeten worden verkend. Het initiatief ligt op dit punt bij de instellingen. Zij zullen in het verlengde van andere contacten die zij met het bedrijfsleven hebben ook op dit punt de contacten verder moeten uitbouwen. Afstemming kan ook leiden tot efficiëntie voordelen. Het gaat erom alle mogelijkheden te benutten om middelen vrij te spelen. Deze samenwerking zal onderdeel uitmaken van de hierna te schetsen monitoring.

In combinatie verwacht ik dat met deze maatregelen en activiteiten een belangrijke verbetering van de apparatuursituatie in de BVE-sector wordt gegeven.

Voor de inzet van de beschikbare middelen wil ik de volgende procedure hanteren. Op korte termijn zal ik mij beraden over de verdeelsleutel voor de eerste tranche (38,4 miljoen gulden). Deze tranche komt beschikbaar in 1999. Tegelijkertijd wil ik de komende jaren de ontwikkeling in het apparatuurbeleid van de instellingen monitoren.

Dat betreft zowel de incidentele impuls als de overige middelen en activiteiten. Het voorliggende onderzoek van ICS/CINOP geldt daarbij als ijkpunt (nulmeting). De uitkomsten van de monitor wil ik vervolgens gebruiken voor bestuurlijk overleg met de Bve-raad over de vorderingen. Niet alleen de voortgang op sectoraal niveau, maar ook de voortgang van individuele instellingen zal input vormen voor het vervolgtraject. De resultaten van de monitor wil ik tevens gebruiken bij het beschikbaar stellen van de tweede tranche van 57,6 miljoen gulden in 2002. Langs deze weg worden de instellingen uitgedaagd, maar krijgen ze ook de maximale ruimte om toegespitst op hun eigen situatie de apparatuurvoorziening te verbeteren.

Uiteraard zal ik met de verschillende actoren in het veld nader overleggen over mijn beleidsvoornemens en zal ik de Kamer informeren over de uitkomsten van de monitor.

## **Beleidsreactie op het onderzoek «Kostenimplicaties van de WEB. Gevolgen voor bekostigde onderwijsinstellingen»**

### **1. Inleiding**

In de Memorie van Toelichting bij de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)<sup>1</sup> heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat deze wet budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Hij baseerde zich daarbij mede op de akkoorden Sebastiaan 1 en Sebastiaan 2 over de taakverdeling tussen de onderwijsinstellingen en de landelijke organen. Na de invoering van de WEB op 1 januari 1996 plaatste de Vaste Kamer Commissie voor Onderwijs kanttekeningen bij de budgettair neutrale invoering hiervan. Ook gaf de Bve Raad te kennen dat de invoering van de WEB tot nieuwe taken dan wel tot taakintensivering bij de onderwijsinstellingen zou leiden. Hierbij speelden een rol de op handen zijnde decentralisatie van de huisvesting (OKF-operatie) en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Sederdien is het niveau van bekostiging van het secundair beroepsonderwijs voortdurend ter discussie gesteld. In 1995 volgde een onderzoek naar de financiële positie van BVE-instellingen door het bureau Moret Ernst en Young<sup>2</sup>. De resultaten hiervan waren aanleiding om in 1996 het bureau Berenschot een beoordeling te laten maken van de effecten van voorgenomen maatregelen op de financiële positie van het secundair beroepsonderwijs.<sup>3</sup> Voor mijn voorganger was dat reden om in 1997 eenmalig een knelpuntenpot in het leven te roepen voor evidente financiële problemen van individuele instellingen in het secundair beroepsonderwijs.<sup>4</sup> Voor die knelpuntenpot is 30 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Daarnaast gaven beide rapporten aanleiding om nader onderzoek te laten verrichten naar achterstanden in de apparatuursituatie in de BVE-sector<sup>5</sup>. Bij de behandeling van de begroting van OCenW in 1997 is via de motie Bolkestein vanaf 1998 structureel 30 miljoen toegevoegd aan de lump sum van de BVE-instellingen ten behoeve van de nieuwe taken. Ten slotte waren de kanttekeningen van de Vaste Kamer Commissie en de signalen van de Bve Raad voor mijn ambtsvoorganger aanleiding een onderzoek op instellingsniveau te laten uitvoeren naar de taken van de BVE-onderwijsinstellingen na de invoering van de WEB ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode.

Het onderzoek is in de periode september 1997 tot juni 1998 uitgevoerd door het «IOO bv Economisch onderzoek voor de publieke sector» en stond onder leiding van een ambtelijke stuurgroep. De stuurgroep werd begeleid door een externe commissie die bestond uit een onafhankelijk voorzitter, vertegenwoordigers van de Bve Raad en van de onderwijsinspectie. Het IOO werd bijgestaan door een panel voor een juiste interpretatie van de wetsteksten. Het panel bestond uit een onafhankelijk voorzitter, een inhoudelijk secretaris, vertegenwoordigers van de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) en van de Landelijke organen beroepsonderwijs, medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs en ambtenaren van het ministerie van OCenW.

In deze beleidsreactie wil ik eerst ingaan op de bevindingen van het IOO. Vervolgens zal ik de resultaten beoordelen en op hoofdlijnen aangeven hoe ik wil omgaan met de conclusies uit het onderzoek.

### **2. Onderzoeksresultaten**

#### *2.1 De onderzoeksvraag*

Het onderzoek beperkte zich tot de BVE-onderwijsinstellingen en kende de volgende onderzoeksvraag:

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1993–1994, 23 778, nr. 3.

<sup>2</sup> Moret Ernst en Young, 1995, Een onderzoek naar de financiële positie van de BVE-sector in 1994, Utrecht.

<sup>3</sup> Berenschot, 1996, Beoordeling van voorgenomen maatregelen aangaande de financiële positie van de MBO/BBO-sector, Utrecht.

<sup>4</sup> Tijdelijke regeling steunmaatregelen financiële positie en financieel management BVE-instellingen, Uitleg gele katern, 23 juli 1997.

<sup>5</sup> ICS/CINOP, 1998, Investeren in toekomstgericht beroepsonderwijs. Onderzoek naar de achterstanden in de apparatuursituatie van de BVE-sector, Gouda.



Is er door de invoering van de WEB per 1 januari 1996 bij BVE-instellingen sprake van nieuwe en/of vervallen taken ten opzichte van het verleden en van taakintensivering of -extensivering? Gedoeld wordt op kwantitatieve of kwalitatieve veranderingen die structureel van aard zijn en die kostenverhoging of -verlaging met zich meebrengen.

## 2.2 De aanpak

De vraag of de WEB per saldo tot een taakverzwaring bij de onderwijsinstellingen heeft geleid, is door het IOO beantwoord met behulp van drie verschillende deelonderzoeken:

1. Een literatuurstudie om na te gaan welke taken zijn veranderd op basis van wet- en regelgeving.  
Via een documentanalyse is een juridische vergelijking gemaakt tussen taken die bij en krachtens de WEB zijn geregeld en de taken op grond van de oude wet- en regelgeving. Dit leverde een inventarisatie op van de taken die zijn veranderd.
2. Case-studies bij zes ROC's om na te gaan of de veranderde taken een taakverzwaring dan wel een taakverlichting met zich meebrengen. Een taakverzwaring (-verlichting) kan per saldo resulteren uit verschuiving van, verandering in en nieuwe taken.  
In de casestudies is de relatie tussen de (pré-)WEB-taken en de daarvoor ingezette middelen in beeld gebracht. De case-studies leveren een beoordeling op van de zwaarte van de veranderde taken.
3. Een enquête onder alle 46 ROC's om na te gaan of de veranderde taken meerkosten dan wel minderkosten met zich meebrengen.  
Om vast te kunnen stellen welke meerkosten dan wel minderkosten de veranderde taken met zich meebrengen, zijn vier vragenlijsten ontwikkeld die onder meer vragen bevatten over de personeelsinzet voor specifieke WEB-taken. In elk van deze lijsten zijn vragen gesteld over de periode 1995/1996 tot en met 1997/1998 op respectievelijk centraal ROC-niveau, unit-niveau en branche-niveau. De vragen over de personeelsinzet per taak in de units beroepsonderwijs vormen het hart van de enquête.

## 2.3 De uitkomst van het onderzoek

1. Literatuurstudie: welke taken zijn veranderd?  
De invoering van de WEB brengt volgens de onderzoekers taakveranderingen voor de BVE-onderwijsinstellingen met zich mee op de volgende terreinen:
  - \* Aanbod en inrichting van het onderwijs.  
Het implementeren van de derde generatie eindtermen (invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur).
  - \* Beroepspraktijkvorming.  
Het afsluiten van de beroepspraktijkvormingsovereenkomsten en de leerlingbegeleiding tijdens de beroepspraktijkvorming
  - \* Toetsing en examinering.  
Examineringstaken van de beroepsbegeleidende leerweg.  
Het invoeren van externe legitimering.
  - \* Toegankelijkheid.  
Zorg voor de toegankelijkheid, in het bijzonder voor kansarme groepen.
  - \* Kwaliteit en doelmatigheid.  
Inrichten van een stelsel voor kwaliteitszorg door de instellingen.  
Aanbieden van doelmatige leerwegen, in het bijzonder door te zorgen voor een adequate afstemming tussen opleidingen voor educatie en beroepsopleidingen.
  - \* Informatievoorziening.

Systematisering en uitbreiding van het leveren van informatie, zoals door de aanmelding voor registratie in het Centraal Register Beroepsopleidingen, door het opstellen van de Onderwijs en Examenregeling en door het opstellen van het kwaliteitszorg-verslag.

2. Case-studies: brengen de veranderde taken een taakverzwaring dan wel een taakverlichting met zich mee?

Uit de case-studies blijkt dat alle WEB-taken per saldo een taakverzwaring kennen. Deze taakverzwaring draagt deels een incidenteel karakter en is voornamelijk het gevolg van het tijdelijk naast elkaar voortbestaan van opleidingen in de oude en in de nieuwe kwalificatiestructuur. Het onderzoek geeft aan dat de incidentele taakverzwaring een duur heeft van zeker vier jaar. Daarnaast is er sprake van een structurele (blijvende) taakverzwaring die vooral betrekking heeft op de beroepsbegeleidende leerweg en de volgende taken omvat:

- \* het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling (OER),
- \* het afsluiten van onderwijs- en beroepspraktijkovereenkomsten,
- \* de begeleiding op de beroepspraktijkplaats,
- \* het ontwikkelen, afnemen en beoordelen van toetsen en examens.

3. Enquête: brengen de veranderde taken meerkosten dan wel minderkosten met zich mee?

Uit de enquête blijkt dat de incidentele meerkosten geleidelijk oplopen tot 75 miljoen gulden in 1997 en in 1998 om daarna weer af te nemen. De structurele meerkosten van de invoering van de nieuwe taken belopen per saldo 67 miljoen gulden. Hierbij is al rekening gehouden met een structurele taakverlichting bij de beroepsopleidende leerweg vanwege een door de WEB mogelijk gemaakte en door de instellingen gerealiseerde verlenging van de praktijkperiode.

De verdeling tussen de posten incidenteel versus structureel is gebaseerd op een beoordeling door de onderzoekers per afzonderlijke taak. De oordeelsvorming door de onderzoekers heeft plaatsgevonden op basis van inzichten in de aard van de desbetreffende taken, die zijn ontwikkeld bij de casestudies en in de daaraan voorafgaande documentanalyse.

### **3. Beoordeling**

Het IOO-rapport bevat een grote hoeveelheid informatie over de wijze waarop de ROC's vorm en inhoud geven aan hun onderwijs- en ontwikkelingsproces en met welke taakveranderingen zij worden geconfronteerd. Hoewel de WEB op 1 januari 1996 van kracht is geworden, is de implementatie nog niet voltooid. Er is sprake van een meerjarig en gefaseerd implementatieproces waarin organisatorische veranderingen, onderwijskundige veranderingen, veranderingen op het gebied van examinering en kwaliteitszorg en tenslotte de bekostiging van BVE-instellingen tot stand moeten komen. Sommige onderdelen van de WEB wachten nog op invoering. Voor die onderdelen geldt voorlopig een overgangsregeling. Het onderzoek vond plaats in een periode dat de ROC's nog volop bezig waren met het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur als gevolg van een complex fusieproces waarbij het versnipperde BVE-veld bestaande uit vele honderden instellingen is teruggebracht tot 65 instellingen, waarvan 46 ROC's met gemiddeld zo'n 14 000 deelnemers.

Het onderzoek kan worden omschreven als doelmatig en gedegen. De gekozen methodiek om vanuit drie invalshoeken de onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft ertoe bijgedragen dat een evenwichtig beeld is

ontstaan dat recht doet aan de wet én aan de door de instellingen minimaal benodigde inspanningen om tot een goede implementatie van de WEB te komen. Veel zorg is besteed aan de methodiek en daarmee aan de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de landelijke enquête. Vragen over de periode 1995/1996 tot en met 1997/1998 zijn gesteld op centraal ROC-niveau, unit-niveau en branche-niveau. De onderzoekers hebben extra checks uitgevoerd die een indicatie geven van de representativiteit van antwoorden op vragen over grootheden waarover ook informatie uit andere bron, in casu het ministerie van OCenW, beschikbaar is. Het gaat om twee soorten kengetallen: het percentage leerlingen dat in het beroepsonderwijs de beroepsbegeleidende en de beroepsopleidende leerweg volgt en de leerling-personeelsratio's. De verschillen tussen de landelijke gegevens 1996 en de responsgegevens 1997 blijken bij statistische toetsing niet significant te zijn.

Het onderzoek geeft een heldere illustratie van de implementatieproces op instellingsniveau. Het onderzoek geeft verder aan dat de implementatie van de WEB op het niveau van de instelling gepaard gaat met soms ingrijpende verschuivingen en veranderingen van taken. De individuele instellingen hebben daar ieder, gegeven hun uitgangssituatie, op een eigen wijze invulling aan gegeven. Zij verkeren in verschillende stadia van het implementatieproces, waarmee langs meerdere wegen naar het einddoel wordt toegewerkt. Dit is van belang voor de oplossingsrichting die ik voor wil stellen: deze moet ruimte bieden om aan te sluiten bij de verscheidenheid waar nu sprake van is om zo de investeringen die instellingen al hebben gedaan, optimaal tot zijn recht te laten komen.

De conclusie van het onderzoek is dat de invoering van de WEB leidt tot tijdelijke en structurele kostenverhogingen. De tijdelijke verhogingen zijn in de voorbije periode zo goed mogelijk door de instellingen zelf opgevangen. Deels gebeurde dat door temporisering van activiteiten, deels door herprioritering van activiteiten. De zorg die bestaat over de kwaliteit van het onderwijs en het rapport van de apparatuursituatie zijn echter indicaties dat er grenzen zijn aan wat de instellingen redelijkwijs binnen de eigen budgetten kunnen realiseren.

Het onderzoek bevat enkele belangrijke onzekerheden. Zo is het onderzoek gebaseerd op één jaar daadwerkelijke ervaring in de praktijk. De komende jaren zal moeten blijken in hoeverre dat een adequate basis is geweest voor voorspellingen. Een andere onzekerheid is dat de structurele meerkosten mede gebaseerd zijn op in de toekomst te realiseren besparingen door een verhoging van de praktijkcomponent van de beroepsopleidende leerweg. Naast het risico waar de onderzoekers op wijzen, namelijk dat dit wel sterk bepaald wordt door de mogelijkheden die de conjuncturele situatie biedt, wil ik daar het volgende over zeggen.

Het is een ongewenste ontwikkeling als de begeleiding van de beroepspraktijkvorming vanuit financiële en niet primair vanuit onderwijskundige overwegingen wordt vormgegeven als het sluitstuk van het onderwijsprogramma. Juist voor een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is een adequate begeleiding van de deelnemer op de werkplek van groot belang. Een begeleiding die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de instelling, en die een belangrijk instrument is in de maatwerk-aanpak, zeker wat betreft het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Met de invoering van de WEB biedt ook de instrumentatie op dat laatste dossier meer houvast: invoering van assistent- en basisberoepsopleidingen, intensievere leerlingbegeleiding, de kwalificatiestructuur, en de beroepspraktijkvorming. Het voorkomen van ongediplomeerd

schoolverlaten is dan ook nadrukkelijk verbonden met de verdere ontwikkeling van de nieuwe taken WEB. Voor een effectieve bijdrage aan de preventie van het voortijdig schoolverlaten is het dan ook noodzakelijk dat de instrumenten die de WEB hiervoor bevat in het licht van de nieuwe taken integraal worden ontwikkeld.

#### **4. Oplossingsrichting**

Het onderzoek maakt duidelijk dat om de verbeteringen die met de invoering van de WEB in gang zijn gezet, beter in te bedden in het secundair beroepsonderwijs extra financiële ondersteuning nodig is. Ook in het regeerakkoord wordt gesproken van een kwaliteitsimpuls in de BVE-sector. Instellingen worden aangesproken op het onderwijs dat ze aanbieden. Onderdeel daarvan is het tegen gaan van ongediplomeerd schoolverlaten (V.V.). De nieuwe taken WEB en het V.V.-dossier zijn naar mijn mening onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Binnen mijn begroting zijn middelen beschikbaar om het implementatietraject krachtig te ondersteunen. Deze middelen lopen op tot 96 miljoen gulden structureel vanaf 2000. Ik wil daar op voorhand geen schotten in plaatsen. Dat past naar mijn mening niet in de besturingsfilosofie waarbij de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de instellingen het centrale uitgangspunt vormen. Ook maken de onderzoeksresultaten (instellingen verkeren in een verschillend stadium van implementatie) en de onderlinge verwevenheid van beide dossiers een opsplitsing van de extra middelen weinig doelmatig.

Rond de jaarwisseling zal ik op het punt van het Voortijdig School Verlaten met een plan komen. Tevens zal daarbij de relatie met het beleid van andere departementen aan de orde zal komen. Zonder daar thans op vooruit te willen lopen, kan ik wel melden dat ik een deel van de beschikbare middelen zal gebruiken voor een versterking van de mogelijkheden op gemeentelijk niveau om het VSV-probleem aan te pakken.

Uitgangspunt van het beleid is dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop de nieuwe taken verder in het onderwijsproces worden ingebed. De overheid stelt daarvoor de middelen beschikbaar. Dit zal gepaard gaan met heldere en zichtbare afspraken over door de instellingen te leveren prestaties. Er kan geen sprake zijn van vrijblijvendheid. Over de verantwoording door de instellingen wil ik binnenkort nader afspraken maken met de Bve Raad. Ik wil daarbij prioriteit geven aan de structurele component van de berekende meerkosten. Samen met de middelen die vanaf 1998 structureel beschikbaar zijn gesteld, worden de instellingen zo in staat gesteld hun eigen verantwoordelijkheden op een daadkrachtige manier op te pakken.

Een doelmatige inzet van de beschikbare middelen is, waar mogelijk, gediend met een toevoeging van deze middelen aan de lump-sum. Op deze manier en door de samenhang van de dossiers ontstaat voor instellingen ook ruimte om binnen de reguliere lump-sum op onderdelen weer prioriteit te geven aan andere zaken, zoals de verdere verbeteringen van de apparatuursituatie. Over de precieze verdeelsleutel zal ik mij nog beraden.

Uiteindelijk wil ik komen tot een bestuurlijk arrangement met de instellingen waarin verantwoording wordt afgelegd over het realiseren van de WEBse doelstellingen en de correctiemechanismen wanneer dit nodig mocht zijn. Met een dergelijk arrangement worden de verantwoordelijkheden gelegd waar ze thuishoren (i.c. de instellingen) zonder dat elke

sturing van rijkswege bij voorbaat uit handen wordt gegeven. De Kamer zal ik regelmatig informeren over de vorderingen.