

Vergaderjaar 2011–2012

33 146**Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie****Nr. 5****VERSLAG**

Vastgesteld 29 februari 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave**Blz.**

I. ALGEMEEN	2
1. Kern van het wetsvoorstel	2
2. Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs	3
2.1 Bekostiging	3
3. Overige educatie	5
4. Overleg	6
II. ARTIKELSGEWIJS	6

¹ Samenstelling:

Leden: Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. van (CDA), voorzitter, Miltenburg, A. van (VVD), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Bosma, M. (PVV), Dijk, J.J. van (SP), Dibi, T. (GL), Wolbert, A.G. (PvdA), ondervoorzitter, Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smits, M. (SP), Elias, T.M.Ch. (VVD), Beertema, H.J. (PVV), Dijkstra, P.A. (D66), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Çelik, M. (PvdA), Lucas, A.W. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Klaver, J.F. (GL), Liefde, B.C. de (VVD), Werf, M.C.I. van der (CDA) en Hazekamp, A.A.H. (PvdD).

Plv. leden: Koşer Kaya, F. (D66), Ferrier, K.G. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Schouten, C.J. (CU), Dille, W.R. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Peters, M. (GL), Dam, M.H.P. van (PvdA), Haverkamp, M.C. (CDA), Wit, J.M.A.M. de (SP), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Mos, R. de (PVV), Pechtold, A. (D66), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Hamer, M.I. (PvdA), Harbers, M.G.J. (VVD), Gerbrands, K. (PVV), Sap, J.C.M. (GL), Berckmoes-Duindam, Y. (VVD), Rouwe, S. de (CDA) en Ouwehand, E. (PvdD).

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie ondersteunen het onder de rijksbekostiging brengen van het volwassenenonderwijs zoals reeds is aangekondigd in het actieplan MBO «Focus op vakmanschap 2011–2015»¹ dat met steun van deze leden is aangenomen.

De leden hechten er echter aan om ook hier te benadrukken dat het niet-bekostigde onderwijs toegang gegeven moet worden tot het door het Rijk bekostigde volwassenenonderwijs en overige educatie die bekostigd wordt vanuit het participatiebudget. De voorkeurspositie van het bekostigde onderwijs moet wat deze leden betreft van tafel. De leden betreuren dat met dit wetsvoorstel opnieuw de bevoorrechte positie van de ROC's² wordt bevestigd. De leden zien aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijzigingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatiezaken. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelstelling van de wet om de bekostiging van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) voortaan rechtstreeks te laten plaatsvinden door het Rijk. Dat doet, naar de mening van deze leden, recht aan de positie die het vavo de afgelopen jaren is gaan innemen in het Nederlandse onderwijslandschap. Bovendien is het naar de mening van deze leden van belang om educatie specifiek te richten op Nederlandse taal en rekenen, omdat dat de positie van de deelnemers in het aansluitende onderwijs en in de richting van de arbeidsmarkt sterk bevordert. Toegankelijkheid voor volwassenen van het vavo wordt een rijksaangelegenheid en is met deze wet niet langer afhankelijk van gemeentelijke besluitvorming. Voor de overige educatie is het volgens de voornoemde leden logisch en noodzakelijk dat dit wel onder de gemeentelijke regie blijft, omdat dit een meer directe relatie heeft met inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en het advies van de Raad van State. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie. Zij hebben nog enkele vragen.

1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat op dit moment gemeenten – binnen de daarvoor geldende regels – naar eigen inzicht de beschikbare educatiemiddelen kunnen inzetten voor het aanbieden van een opleiding op maat voor werkzoekenden. Zij kopen volwassenenonderwijs in bij ROC's en fungeren daarmee als een «rem» op eventuele overschrijding van het budget. Kan de regering die stelling bevestigen, zo vragen de leden. Voorts vernemen genoemde leden graag hoe de instroom van deelnemers in het volwassenenonderwijs in de toekomst gereguleerd wordt en of er een «rem» op overschrijding van het budget bestaat. Met andere woorden, hoe wordt voorkomen dat er een, al dan niet terecht, groter (financieel) beroep op volwassenenonderwijs wordt gedaan, zo vragen voornoemde leden.

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 88.

² ROC's: Regionale Opleidingen Centra.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt geregeld dat educatiemiddelen in de toekomst alleen nog maar ingezet mogen worden voor de opleidingen Nederlandse taal en rekenen, gericht op alfabetisering en op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs en de opleidingen NT2¹ voor zover het de groep niet-inburgeringsplichtigen betreft. Kan de regering aangeven waarom zij ervoor kiest om een aantal opleidingen voortaan niet meer te bekostigen uit deze middelen? De leden vragen of de regering een volledig overzicht kan geven van de opleidingen die er nu nog wel en in de toekomst niet meer worden bekostigd. Ten slotte vragen zij of de regering per opleiding kan aangeven waarom er voor gekozen wordt om deze opleiding uit te sluiten van bekostiging uit deze middelen.

2. Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

2.1 Bekostiging

De leden van de VVD-fractie merken op dat de basis voor de bekostiging van het volwassenenonderwijs (de zogeheten «inputcomponent»; het ware overigens te vermijden niet-Nederlandse termen te gebruiken) het aantal deelnemers is en voorts het aantal diploma's en de met goed gevolg afgelegde examens (de zogeheten «outputcomponent»). De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat zij eventueel meer nadruk wil leggen op het aantal diploma's. Betekent dit dat voor het volwassenenonderwijs de huidige verdelingsystematiek voor het mbo waarbij 80% van de financiering gebaseerd is op het aantal leerlingen en 20% op het aantal diploma's zal worden gewijzigd, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

In het actieplan MBO «Focus op vakmanschap 2011–2015» spreekt de minister over een wijziging in de bekostiging van het mbo. Deelnemers die voor het eerst ingeschreven zijn wegen zwaarder mee dan deelnemers die al een jaar langer ingeschreven zijn, die weer zwaarder wegen dan deelnemers die al drie jaar lang zijn ingeschreven. Wat betekent dit model voor de bekostiging van studenten volwassenenonderwijs die vaak slechts enkele vakken hoeven af te ronden, zo vragen de voornoemde leden. Het actieplan MBO «Focus op vakmanschap 2011–2015» introduceert een prestatiebekostiging. De leden vernemen graag of en hoe het volwassenenonderwijs wordt meegenomen in de te maken prestatieafspraken.

ROC's hebben een wettelijke taak om volwasseneneducatie te verzorgen in opdracht van gemeenten. Hoe kan het dan dat niet alle ROC's, zoals blijkt uit de memorie van toelichting², dit aanbieden, zo vragen de voornoemde leden. In deze memorie van toelichting staat het volgende: «ROC's die nu vavo aanbieden, mogen dat blijven doen (vmbo-tl, havo en vwo). Dit is niet vrijblijvend. Ze zijn ook verplicht een of meer opleidingen vavo aan te bieden». In het wetsvoorstel onderdeel C wordt geregeld dat ROC's die op 1 januari 2011 opleidingen vavo verzorgden, dit ook in de toekomst moeten verzorgen. Voorts kunnen volgens het wetsvoorstel de overige ROC's in de toekomst vavo-opleidingen verzorgen. Hoe verhoudt de tekst van het wetsvoorstel zich tot het citaat op pagina 5 van de memorie van toelichting, zo vragen de leden, aangezien daar wordt gesproken van een verplichting.

Wat betekent genoemde verplichting, zo vragen de voornoemde leden, voor de doelmatigheid van het opleidingsaanbod. De bekostiging wordt budgetneutraal onder aanvoering van het Rijk gebracht. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het aantal leerlingen vavo naar verwachting niet zal stijgen. Waarom komt dan nu op alle ROC's de verplichting te liggen één of meer volledige opleidingen vavo aan te bieden, zo vragen genoemde leden,

¹ NT2: Nederlands als tweede taal.

² Kamerstuk 33 146, nr. 3, p. 5.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat met betrekking tot de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting de regering in de memorie van toelichting¹ aangeeft dat het vavo en de overige educatie budgetneutraal onder de aansturing van het Rijk worden gebracht en dat het budget voor vavo en voor de overige educatie deelnemersonafhankelijk blijft. Kan de regering aangeven waarom er gekozen wordt voor een deelnemersonafhankelijke financiering? De leden hechten zeer veel belang aan permanente educatie en goede vavo-voorzieningen en andere educatie in de buurt zijn daarin onmisbaar. Van deelnemersonafhankelijke financiering gaat geen prikkel uit om extra deelnemers te interesseren voor waardevol onderwijs. Integendeel. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom er gekozen wordt voor deelnemersonafhankelijke financiering. Wat zijnde gevolgen van deze keuze? Zij vragen of opleidingen deelnemers mogen weigeren als blijkt dat het aantal geïnteresseerden flink hoger is dan zij op basis van de deelnemersonafhankelijke financiering kunnen plaatsen. En – het omgekeerde kan zich ook voordoen – mogen scholen het geld naar eigen inzicht besteden als blijkt dat de belangstelling voor de opleiding ver onder de maat is? De voornoemde leden ontvangen graag een toelichting op dit punt.

De leden van de CDA-fractie delen de opvatting van de regering om bij de verdeling van de middelen geen onderscheid te maken op basis van het aantal te volgen vakken. Dat zou, zo vinden ook deze leden, leiden tot onnodig ingewikkelde regelgeving. De regering geeft wel aan, dat eventueel kan worden heroverwogen als er per instelling grote verschillen zijn in het gemiddeld aantal vakken. Is de regering voornemens om na het eerstvolgende examenmoment inzicht in deze verdeling vanuit het BRON² te gebruiken voor een heroverweging? Op welke termijn kan de Kamer hierover worden geïnformeerd, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Nadere voorschriften worden bij algemene maatregel van bestuur genomen, zo wordt vermeld in de memorie van toelichting om meer nadruk te leggen op de resultaatcomponent bij het vavo. De voornoemde leden vragen op welk type voorschriften de regering doelt. De leden merken op dat bekostigd vavo uitsluitend via ROC's aangeboden kan worden. Niet-bekostigde instellingen kunnen via artikel 1.4a WEB³ een licentie aanvragen. Kan de regering aangeven hoeveel instellingen naast de ROC's over een dergelijke licentie beschikken, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat bij de financiering van vavo is gekozen voor een combinatie van inputfinanciering en outputfinanciering. De inputfinanciering gaat per student, terwijl de outputfinanciering op basis van het aantal behaalde vakken gaat. Zij vragen of nader uitleg kan worden gegeven waarom niet voor één systematiek is gekozen. De wijze van inputfinanciering wordt heroverwogen als blijkt dat er per instelling grote verschillen zijn in het gemiddelde aantal vakken dat studenten volgen. Zij vragen wanneer deze evaluatie gepland is en wanneer bijstelling van de wet op dit punt mogelijk is. Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden of daarvoor een wetswijziging nodig is of dat dit op een andere manier geschiedt. Wat zijn de overwegingen om meer nadruk te leggen op outputfinanciering in het uitvoeringsbesluit WEB? Zij vragen hoe wordt voorkomen dat dit perverse prikkels met zich meebrengt. De voornoemde leden denken dan ondermeer aan het hoger onderwijs waar een te grote nadruk op outputfinanciering, fraude in de hand heeft gewerkt. De enige reden die nu wordt gegeven is om meer aandacht te geven aan resultaat. Wil niet iedere cursist zijn diploma halen? En wil niet elke docent zijn leerlingen wat leren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welk deel van het vavo-budget op dit moment gemiddeld aan overhead en management wordt besteed. Tevens vragen zij of de regering een herbezinning van de

¹ Kamerstuk 33 146, p. 8.

² BRON: basisregister onderwijs.

³ WEB: Wet educatie beroepsonderwijs.

positie van vavo-onderwijs binnen ROC-instellingen nodig acht. Waarom vindt de regering dat vavo-onderwijs het beste binnen ROC's kan plaatsvinden? Zij vragen ook op welke manier het cognitief gerichte vavo-onderwijs past bij het mbo, waar competentiegerichte werken en examineren centraal staat. Genoemde leden vragen in hoeverre financiële stromen naar mbo-onderwijs en vavo-onderwijs goed te scheiden zijn. Ten slotte vragen zij op welke manier wordt voorkomen dat geld dat bedoeld is voor mbo-leerlingen bij vavo-onderwijs terecht komt.

3. Overige educatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting¹ wordt gesteld dat de focus in het aanbod van opleidingen zal komen te liggen bij Nederlandse taal en rekenen en NT2 en dat de opleidingen «waar mogelijk» aansluiten op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Zij vragen of de regering kan aangeven of en hoe zij dit «waar mogelijk» wil operationaliseren. Stelt de regering zich hier een doel of beperkt zij zich tot het uiten van een wens? Deze leden ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de opmerking van de regering in de memorie van toelichting¹ dat voor de opleidingen Nederlandse taal en rekenen uitgegaan wordt van referentieniveaus die de omgang met alledaagse informatie- en communicatietechnologie bevatten en die passen binnen de kaders van NLOF¹. Zij vragen of de regering kan aangeven wat hiermee precies wordt bedoeld.

De leden van de SP-fractie merken op dat educatie via gemeenten wordt uitgevoerd door ROC's. De leden hechten zeer aan het publiek organiseren van educatie. De invoering van marktwerking in de inburgering heeft laten zien dat onderwijs zo veel mogelijk een publieke aangelegenheid moet zijn. Zij vragen of de regering de mening deelt dat marktwerking in de educatie niet aan de orde is. In de toekomst kunnen educatiemiddelen ingezet worden voor opleidingen Nederlandse taal en rekenen. De inzet van educatiemiddelen zal uitsluitend tot dit soort activiteiten worden beperkt. Kan er een overzicht worden gegeven van activiteiten die nu wel met educatiemiddelen worden betaald, maar waarbij dat straks niet meer mogelijk is? Zij vragen tevens of voor de meest voorkomende activiteiten die straks niet meer met educatiemiddelen worden betaald kan worden aangegeven waarom deze niet meer met dit geld bekostigd kunnen worden. Kan voor deze activiteiten worden aangegeven of zij überhaupt door de gemeente kunnen worden bekostigd? Zij vragen wat volgens de regering de meest voor de hand liggende manier van bekostiging is van deze activiteiten. Wat is nu de verhouding in de huidige uitgaven tussen activiteiten die straks nog wel en die straks niet meer met educatiemiddelen mogen worden betaald? Omdat de prioriteiten binnen de educatie gelegd gaan worden bij de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen en NT2, is een aanpassing van de verdeelmaatstaven nodig, aldus de memorie van toelichting. De aan het woord zijnde leden vragen op welke maatstaven met betrekking tot het participatiebudget nu de verdeling berust. Kan het onderdeel spreken en luisteren bij NT2 ook voor verplichte inburgeraars opengesteld kan worden als die daar behoefte aan hebben? Zij vragen tevens hoeveel onbevoegde docenten les geven bij inburgeringslessen op een ROC en of dit erg verschilt per regio. Klopt het dat in Amsterdam 40% van hen onbevoegd is? Zij vragen of de regering hun opvatting deelt dat idealiter 100% van deze leraren bevoegd is. Zij vragen ten slotte hoe de regering dat gaat bereiken en wat het streven is voor de komende vier jaar.

¹ NLOF: Nederlands kwalificatieraamwerk.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op bezuinigingen in het educatiebudget van de afgelopen jaren en vragen in hoeverre dit zijn weerslag heeft op mbo-onderwijs, aangezien binnen ROC's beide vormen van onderwijs worden gegeven.

4. Overleg

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister over het onderhavige wetsvoorstel overleg heeft gevoerd met de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO). Zo nee, waarom heeft zij er voor gekozen dit niet te doen en is zij bereid dit alsnog zo spoedig mogelijk te doen naar aanleiding van de brief van de NRTO aan de minister d.d. 13 februari 2012¹, zo vragen de voornoemde leden. In het actieplan MBO «Focus op vakmanschap 2011–2015» wordt vermeld dat de dubbele oormerking voor «overige educatie» in stand blijft gedurende deze kabinetsperiode. In de brief van de NRTO aan de minister van OCW d.d. 13 februari 2012 wordt gesteld dat het ministerie van OCW voor de toekomst rekening houdt met het toegang verlenen van particulier onderwijs tot het door het Rijk bekostigde volwassenenonderwijs en overige educatie. Dit wetsvoorstel bevestigt echter de bestaande situatie en het ongelijke speelveld tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2013. Voorts regelt het wetsvoorstel de overgangswetgeving tot en met 2015. Wat betekent dit wetsvoorstel voor eventuele toegang van het private onderwijs tot het volwassenenonderwijs in de toekomst, c.q. na deze kabinetsperiode? Wordt dat met dit wetsvoorstel niet nog lastiger gemaakt dan wanneer de huidige situatie behouden blijft, zo vragen de aan het woord zijnde leden. De minister stelt in haar brief d.d. 30 januari 2012² inzake de uitvoering van motie-Elias³ (Kamerstuk 28 760, nr. 27) dat er geen sprake kan zijn van een «gemengd systeem met zowel publieke als particuliere aanbieders». In de eerdere aangehaalde brief van de NRTO d.d. 13 februari 2012 stelt de NRTO dat dit wel mogelijk is. De leden verzoeken de minister om een reactie op die brief en een uiteenzetting waarom geen sprake kan zou kunnen zijn van een gemengd systeem.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering nu aankijkt tegen tijdsduur waarin de verplichting geldt voor gemeenten om de overige educatie bij ROC's in te kopen nu voor het vavo de bekostiging direct via het Rijk gaat lopen. Via de motie van het lid Elias⁴ is gevraagd naar criteria op basis waarvan private aanbieders zich op de educatiemarkt kunnen begeven. Binnen welke termijn ziet de regering mogelijkheden om de markt voor educatie vrij te geven zonder dat ROC's daarmee onnodige financiële consequenties te dragen krijgen, zo vragen deze leden. Over het voorliggende wetsvoorstel is overleg gevoerd met MBO Raad en de VNG, maar er is niet voor gekozen om het voor te leggen voor bestuurlijk advies. Hoewel de leden zich realiseren dat een aantal uitwerkingen nog plaats moet vinden via algemene maatregelen van bestuur, komt het deze leden vreemd voor om een wet niet voor te leggen voor bestuurlijk advies, terwijl deze ingrijpt in het bestuurlijk handelen van gemeenten en eveneens budgettaire gevolgen heeft voor gemeenten. Zij vragen ten slotte of de regering nader kan toelichten, waarom is afgezien van een bestuurlijk advies.

II. ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel P (artikel 7.3.3 WEB)

De leden van de VVD-fractie merken op dat volgens de minister in haar brief van 30 januari 2012² inzake de uitvoering van motie van het lid Elias⁵ eindtermen een fundament vormen voor de borging van kwaliteit van het

¹ Ons kenmerk Parlisonummer 2012Z02852.

² Kamerstuk 28 760, nr. 33.

³ Kamerstuk 28 760, nr. 27, motie van het lid Elias over het inkopen van educatietrajecten.

⁴ Ibidem.

⁵ Kamerstuk 28 760, nr. 27.

onderwijs. Desalniettemin kiest de regering ervoor voor een deel van de opleidingen educatie onder artikel 7.3.1. van het wetsvoorstel de vaststelling van eindtermen over te laten aan het bevoegd gezag van een instelling, wanneer dit niet gebeurt per ministeriële regeling. Waarom, zo vragen de voornoemde leden, stelt de regering niet voor elk van de opleidingen in artikel 7.3.1 onderhavig wetsvoorstel eindtermen vast.

Voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends