

Vergaderjaar 2011–2012

33 146

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2012

Graag dank ik de leden van de verschillende fracties voor hun bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Hierna ga ik in op de vragen en opmerkingen.

Inhoudsopgave

	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Kern van het wetsvoorstel	2
2. Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs	3
2.1 Bekostiging	3
3. Overige educatie	7
4. Overleg	10
II. ARTIKELSGEWIJS	12

I. ALGEMEEN

Tot mijn genoegen constateer ik dat de leden van de VVD-fractie het onder de rijksbekostiging brengen van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) ondersteunen. In de volgende paragrafen ga ik in op vragen van deze leden over de toegang die het niet-bekostigde onderwijs naar hun oordeel moet hebben tot dit onderwijs en de overige educatie.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met genoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat deze leden de doelstelling ondersteunen om het vavo onder rechtstreekse bekostiging van het Rijk te brengen en de overige educatie specifiek te richten op Nederlandse taal en rekenen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen en de leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat op dit moment gemeenten binnen de beschikbare educatiemiddelen volwassenenonderwijs inkopen bij roc's en daarmee fungeren als een «rem» op eventuele overschrijding van het budget. Kan de regering dit bevestigen, zo vragen zij. Deze leden vernemen graag hoe de instroom van deelnemers in het volwassenenonderwijs in de toekomst wordt gereguleerd en of er een «rem» op overschrijding van het budget bestaat.

Het wetsvoorstel brengt een scheiding aan tussen de bekostiging van het vavo enerzijds en de overige educatie anderzijds. Voor zowel vavo als de overige educatie blijft een landelijk budget beschikbaar. Het landelijk budget voor vavo wordt verdeeld over de roc's (artikel I, onderdeel H, en artikel VI wetsvoorstel). Het landelijk budget voor de overige educatie (dat is het deel van het participatiebudget dat beschikbaar is gesteld door de Minister van OCW) wordt evenals in de huidige situatie verdeeld over de gemeenten (artikel 2 Wet participatiebudget; dit artikel wordt in het wetsvoorstel niet gewijzigd). In de toekomst reguleren de roc's dus de instroom in het vavo en de gemeenten de instroom in de overige educatie.

Zoals in paragraaf 5 Financiële gevolgen voor de rijksbegroting van de toelichting is aangegeven, blijven de budgetten voor het vavo en de overige educatie deelnemersonafhankelijk. Dat wil zeggen dat het totaal van het vavo-budget niet wordt bijgesteld als de instroom van deelnemers groeit. De uitkomst van de verdeling van het vavo-budget voor een roc kan van jaar tot jaar wel wijzigen als de relatieve aandelen van roc's veranderen. Deze systematiek geldt ook voor het landelijke budget en het gemeentelijke budget voor de overige educatie.

In artikel 8.1.1, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is bepaald dat de inschrijving uitsluitend openstaat voor degenen ten aanzien van wie het bevoegd gezag beslist dat zij tot de instelling worden toegelaten. Deze bepaling geldt ook voor het vavo. Zoals eerder gemeld kan een overschrijding van het budget niet plaatsvinden, omdat het een (deelnemersonafhankelijk) macrobudget betreft.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij ervoor kiest om een aantal opleidingen voortaan niet meer te bekostigen uit de educatiemiddelen. Verder verzoeken zij de regering om een volledig overzicht te geven van opleidingen die in de toekomst niet meer worden bekostigd en om per opleiding aan te geven waarom deze wordt uitgesloten van bekostiging uit de educatiemiddelen.

In het actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015» (Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 88, paragraaf 3.3.) is aangegeven dat volwasseneducatie een belangrijk instrument is in de aanpak van laaggeletterdheid. Bovendien wordt aangekondigd dat educatie gericht zal worden ingezet om laaggeletterden te bereiken en dat gemeenten daarbij leidend blijven. In het actieplan laaggeletterdheid 2012–2015 «Geletterdheid in Nederland» (Kamerstukken 2010/11, 28 760, nr. 22, pag. 3) heeft het kabinet het begrip geletterdheid vernieuwd: het omvat luisteren, spreken, lezen, schrijven, gecijferdheid en in dat kader het gebruiken van alledaagse technologie om te communiceren en om te gaan met informatie. Het betreft de basisvaardigheden die nodig zijn voor deelname aan het maatschappelijk verkeer en om diplomagericht onderwijs te kunnen volgen. Op pagina 4 van het actieplan is aangekondigd dat de opleidingen in de sector volwasseneneducatie alleen nog gericht zullen zijn op de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. De prioriteit die het kabinet geeft aan de aanpak van laaggeletterdheid komt tot uiting in de aanscherping van de doelstelling van educatie (artikel I, onderdeel B, van voorliggend wetsvoorstel) en in de wijziging in het opleidingsaanbod.

Het huidige opleidingsaanbod omvat de volgende opleidingen: opleidingen vavo, opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren, opleidingen gericht op sociale redzaamheid en opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2), gericht op alfabetisering, op de niveaus A1 en A2 van het Raamwerk NT2 of de niveaus B1 en B2 van het Raamwerk NT2. Artikel I, onderdeel O, van het voorliggende wetsvoorstel regelt de wijziging van het opleidingsaanbod. De opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren en gericht op sociale redzaamheid komen te vervallen. Deze hebben geen eenduidige doelstelling en kennen geen landelijke eindtermen. Op dit moment omvatten deze opleidingen een breed scala aan activiteiten. Het kabinet beoogt met de aanscherping van doelstelling, aanbod en het vaststellen van eindtermen transparantie over het onderwijsaanbod en de opbrengsten van deze publiek bekostigde onderwijssector. De huidige wet- en regelgeving biedt bijvoorbeeld ruimte om binnen de educatiesector een fietscursus te verzorgen. Dat is straks niet meer mogelijk.

Na inwerkingtreding van deze wijziging omvat het opleidingsaanbod de volgende opleidingen: opleidingen vavo, opleidingen Nederlandse taal en rekenen gericht op alfabetisering of op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs en opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2), gericht op alfabetisering, op het basisniveau Nederlands of op het staatsexamen NT2. De niveaus van de opleidingen NT2 in het voorgestelde artikel 7.3.1 WEB komen overeen met de niveaus van de opleidingen NT2 in het huidige artikel 7.3.1 WEB. In het voorgestelde artikel 7.3.1 WEB is tevens de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling andere opleidingen aan te wijzen. Voor alle educatieopleidingen behalve opleidingen vavo worden eindtermen vastgesteld (door de minister of het bevoegd gezag; zie het voorgestelde artikel 7.3.3 WEB).

2. Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

2.1. Bekostiging

De leden van de VVD-fractie vragen of voor het volwassenenonderwijs de huidige verdeelsystematiek voor het mbo waarbij 80% van de financiering is gebaseerd op het aantal leerlingen en 20% op het aantal diploma's zal worden gewijzigd.

Voor het vavo wordt een apart budget beschikbaar gesteld en een eigen verdeelmodel toegepast. De verdeelsystematiek voor het mbo hoeft daarom niet te worden gewijzigd. Het beoogde bekostigingsmodel vavo zal wel overeenkomsten hebben met het model voor het mbo. De maatstaven voor de verdeling zullen net als in het mbo bestaan uit ingeschreven studenten en diploma's. Daaraan is toegevoegd de maatstaf «het aantal vakken waarin een deelnemer met goed gevolg examen heeft afgelegd». Deze maatstaf is toegevoegd omdat studenten bij het vavo, in tegenstelling tot het mbo, kunnen worden ingeschreven voor onderdelen van een opleiding (vakken) en door middel van «sprokkelen» van certificaten (alsnog) een diploma kunnen behalen. Dit betekent dat bij een roc studenten kunnen zijn ingeschreven die één vak volgen, maar ook studenten die vijf of meer vakken volgen. Elk vak waarin de student examen heeft gedaan en een voldoende heeft gehaald, telt mee voor de verdeling. De inspanning van elk roc is dus goed te meten aan de hand van het aantal behaalde vakken. Deze maatstaf zal daarom meer gewicht krijgen in het verdeelmodel. Het risico dat hiermee een averechtse prikkel wordt ingebouwd, is niet aanwezig omdat het vavo-examens betreft die grotendeels centraal worden afgenomen.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie wat de in het Actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015» aangekondigde wijzigingen van de bekostiging voor het mbo, betekenen voor het vavo. Deelnemers die voor

het eerst ingeschreven zijn wegen zwaarder dan deelnemers die al een jaar langer ingeschreven zijn. Wat betekent dit model voor de bekostiging van studenten volwassenenonderwijs die vaak slechts enkele vakken hoeven af te ronden, zo vragen deze leden.

Zoals eerder opgemerkt is, wordt voor het vavo een eigen verdeelmodel toegepast. De voorgenomen afnemende bekostiging in het mbo voor studenten die langer staan ingeschreven, is bedoeld om de mbo-instellingen te stimuleren uitvoering te geven aan het intensiveren en verkorten van de mbo-opleidingen. Deze maatregel is opgenomen in een ander wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011/12, 33 187) en niet van toepassing op het vavo.

Het actieplan MBO «Focus op vakmanschap 2011–2015» introduceert een prestatiebekostiging. De leden van de VVD-fractie vernemen graag of en hoe het volwassenenonderwijs wordt meegenomen in de te maken prestatieafspraken.

De aanvullende rijksbijdrage die mbo-instellingen vanaf schooljaar 2012–2013 uit de prestatiebox kunnen ontvangen bij goed presteren, beperkt zich vooralsnog tot prestaties op het terrein van het beroepsonderwijs.

Roc's hebben een wettelijke taak om volwasseneneducatie te verzorgen in opdracht van gemeenten. Hoe kan het dan dat niet alle roc's dit aanbieden, zo vragen de voornoemde leden.

De wettelijke taak om volwasseneneducatie aan te bieden behelst op dit moment vavo of overige educatie. Roc's die in opdracht van gemeenten alleen overige educatie verzorgen voldoen daarmee ook aan deze wettelijke taak.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de opmerking dat roc's die nu vavo aanbieden dat moeten blijven doen (par. 2.4 memorie van toelichting), zich verhoudt tot de bepaling in het wetsvoorstel dat de overige roc's in de toekomst opleidingen vavo kunnen verzorgen. Wat betekent genoemde verplichting, zo vragen de voornoemde leden, voor de doelmatigheid van het opleidingsaanbod. Verder constateren deze leden dat de bekostiging budgetneutraal onder aanvoering van het Rijk wordt gebracht. Daaruit zou volgens hen 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 zij.

Het voorgestelde artikel 1.3.1, eerste lid, aanhef en onder b, WEB bepaalt dat aan roc's die op 1 januari 2011 een of meer opleidingen vavo verzorgden in de toekomst een of meer opleidingen vavo worden verzorgd. De zinsnede «worden verzorgd» in de aanhef betekent, dat de instelling verplicht is om vavo te verzorgen. De instelling hoeft in de toekomst niet dezelfde of evenveel opleidingen vavo te verzorgen als op 1 januari 2011. De opleidingen vavo worden bekostigd uit 's Rijks kas op grond van het voorgestelde artikel 2.1.1, eerste lid, onder a, WEB.

Voor instellingen die op 1 januari 2011 géén vavo verzorgden, bepaalt het voorgestelde artikel 1.3.1, tweede lid, aanhef en onder a, WEB dat zij in de toekomst vavo kunnen verzorgen. Het vavo van dergelijke instellingen wordt alleen bekostigd uit 's Rijks kas als de minister van OCW dit op aanvraag van de desbetreffende instelling heeft bepaald (zie het voorgestelde artikel 2.1.2, eerste lid, onder b, WEB). De doelmatigheid speelt een rol omdat de aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de maatschappelijke behoefte aan een of meer opleidingen vavo, in het licht van het vavo-aanbod van andere bekostigde en niet-bekostigde instellingen (zie artikel 2.1.1, tweede lid, WEB).

Er zijn geen aanwijzingen dat de vraag naar het vavo door de centrale bekostiging van het vavo zal toenemen. Daarom wordt de bekostiging budgetneutraal onder aansturing van het Rijk gebracht. Zoals uit voorgaande opmerkingen blijkt, zijn niet alle roc's verplicht om vavo aan

te bieden, maar alleen de roc's die op 1 januari 2011 al een of meer opleidingen vavo verzorgden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gekozen is voor deelnemers-onafhankelijke financiering en welke gevolgen deze keuze heeft. Verder willen zij weten of instellingen deelnemers mogen weigeren als het aantal geïnteresseerden flink hoger is dan zij op basis van de deelnemersafhankelijke financiering kunnen plaatsen en of instellingen geld naar eigen inzicht mogen besteden als de belangstelling onder de maat is.

Het educatiebudget is thans ook een deelnemersafhankelijk budget. Er zijn geen aanwijzingen om aan te nemen dat de vraag naar vavo flink zal toenemen door de centrale bekostiging van het vavo. De doelgroep van het vavo wordt immers niet uitgebreid als gevolg van de centrale bekostiging. De ontvangen middelen mogen niet naar eigen inzicht worden besteed, maar moeten doelmatig voor het vavo zijn ingezet. Fluctuaties in studentenaantallen op instellingsniveau zullen binnen het beschikbare budget van de instelling opgelost moeten worden. Deze fluctuaties hebben door de t-2 bekostiging twee jaar later gevolgen voor de vavo-middelen die de instelling ontvangt. De verdeelsystematiek van de beschikbare middelen en de wijze waarop instellingen verantwoording moeten afleggen over de inzet van de middelen is vergelijkbaar met de werkwijze voor het mbo. Zoals eerder opgemerkt is in artikel 8.1.1, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bepaald dat de inschrijving uitsluitend openstaat voor degenen ten aanzien van wie het bevoegd gezag beslist dat zij tot de instelling worden toegelaten. Deze bepaling geldt ook voor het vavo.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is om na het eerstvolgende examenmoment inzicht in deze verdeling vanuit het BRON te gebruiken voor een heroverweging? Op welke termijn kan de Kamer hierover worden geïnformeerd, zo vragen zij. Nadere voorschriften worden bij algemene maatregel van bestuur genomen om meer nadruk te leggen op de resultaatcomponent bij het vavo. Deze leden willen weten op welk type voorschriften de regering doelt.

De bekostiging van het vavo wordt nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WEB. Voor die uitwerking wordt gebruik gemaakt van de informatie die nu beschikbaar is vanuit de huidige registratie van de vavo-gegevens in BRON. Om zoveel mogelijk extra administratieve lasten voor de instellingen te voorkomen wordt deze registratie alleen aangevuld met extra informatie als dit tot een betere verdeling over de instellingen zal leiden. Daar zijn nu geen aanwijzingen voor en het besluit om voor de verdeling op basis van de ingeschreven studenten geen rekening te houden met het aantal vakken dat de student volgt, wordt daarom gehandhaafd. Omdat voor het vavo-examen wel wordt bijgehouden voor welke vakken een student een voldoende heeft behaald, wordt dit gegeven gebruikt voor de outputbekostiging. Op die manier wordt toch recht gedaan aan instellingen met studenten die gemiddeld meer vakken hebben gevolgd, zonder dat daar extra administratieve lasten tegenover staan.

In de algemene maatregel van bestuur met nadere regels voor opleidingen vavo zullen ook voorschriften worden opgenomen voor de registratie van studenten en examenresultaten, de data waarop die ingediend moeten zijn en de (accountants-)controle daarop. De reden hiervoor is dat deze gegevens gebruikt gaan worden voor de bekostiging en daarom betrouwbaar moeten zijn.

Kan de regering aangeven hoeveel instellingen naast de roc's over een licentie voor vavo beschikken, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Volgens de meest recente publicatie op 23 augustus 2011 van het register «niet bekostigde educatie» hebben 29 onbekostigde instellingen diploma-erkenning op basis van artikel 1.4a.1 van de WEB. Inmiddels hebben ook 21 roc's diploma-erkenning op grond van artikel 1.4a.1 van de WEB verkregen voor onbekostigde vavo-opleidingen. In totaal hebben dus 50 instellingen diploma-erkenning voor onbekostigde opleidingen educatie.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor een combinatie input- en outputbekostiging en niet voor één systematiek. Verder willen zij weten wanneer een evaluatie wordt gepland, of voor aanpassing van de systematiek wetswijziging nodig is, waarom de nadruk wordt gelegd op output en hoe perverse prikkels worden voorkomen. Het voornemen is voor de bekostiging van het vavo aan te sluiten bij de bekostiging van het mbo. De maatstaf ingeschreven studenten biedt roc's een vorm van basisfinanciering voor de ingeschreven studenten. Maar zoals al bij het antwoord op de vraag van de leden van VVD-fractie is aangegeven, is het vavo anders ingericht dan het beroepsonderwijs. Door de nadruk te leggen op de output kan een verdeling over de roc's plaatsvinden die meer rekening houdt met de inspanningen van de roc's. Daarbij komt het zwaartepunt van de bekostiging te liggen bij het aantal vakken dat door studenten met een voldoende is afgesloten. Vooralsnog zijn er geen redenen om nu al een evaluatie te plannen. De uitslag van het centrale examen kan niet door een instelling beïnvloed worden. Evenals voor het vo wordt de waarde van de examens geborgd. Zo is geregeld dat de inspectie toezicht houdt op de verschillen tussen het gemiddelde cijfer van het centrale examen en het schoolexamen. Daarmee wordt het risico van perverse prikkels tot een minimum beperkt.

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

De afgelopen jaren hebben roc's aan gemeenten verantwoording afgelegd over de besteding van de vavo-middelen. Er kan daarom niet worden aangegeven welk deel van het vavo-budget gemiddeld wordt besteed aan overhead en management.

Tevens vragen deze leden of de regering een herbezinning van de positie van vavo-onderwijs binnen roc's 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 competentiegericht werken en examineren centraal staat. Herbezinning van de positie van vavo-onderwijs binnen roc's acht de regering niet nodig. Vavo en de overige educatieopleidingen van roc's vervullen een belangrijke functie in de borging van de toegankelijkheid van het publieke diplomagerichte onderwijsstelsel in Nederland. Educatieopleidingen zijn gericht op beheersing van basisvaardigheden of op een vo-diploma. Ze bieden volwassenen een tweede kans om vervolgens alsnog een diplomagerichte opleiding te volgen het mbo, hbo of wo. De positionering van vavo komt voort uit de regionale functie van roc's.

Voor instandhouding van een regionale vavo-infrastructuur (met relatief geringe aantallen deelnemers) is een bepaalde schaal op regionaal niveau nodig. Daarnaast speelt bereikbaarheid van de voorziening van belang. Zowel bij de mbo-taken als bij de educatietaken vervullen roc's een regionale functie. Zij verzorgen onderwijs voor (jong-)volwassenen en richten zich daarbij ook op de gemeenten en werkgevers in de regio. Uitgangspunt is en blijft dat jongeren via initieel onderwijs binnen een vo-school hun diploma halen. Voor een leerling met bijzondere kenmerken, die binnen een meer volwassen omgeving grotere kans maakt op het behalen van een diploma, kan een vavo-opleiding evenwel de

mogelijkheid bieden om alsnog een diploma te verwerven. Dit kan ertoe leiden dat een leerling de volledige vavo-opleiding op een vavo-instelling volgt, maar omdat op het vavo de mogelijkheid bestaat om certificaten per vak te behalen – en aldus met vrijstelling voor de vakken waarvoor bij het eindexamen een voldoende is gehaald, alsnog een diploma kan worden verworven – kan een leerling ook een deel van de vavo-opleiding volgen.

De mogelijkheid tot het volgen van een vavo-opleiding voor leerlingen van 16 en 17 jaar met bijzondere kenmerken beoogt dan ook bij te dragen aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Met het oog hierop is borging van een toegankelijke vavo-infrastructuur van belang.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre financiële stromen naar het mbo-onderwijs en vavo-onderwijs goed te scheiden zijn of op welke manier wordt voorkomen dat geld dat bedoeld is voor mbo-leerlingen bij vavo-onderwijs terecht komt.

De instellingen moeten in de jaarrekening een expliciet onderscheid maken tussen de verschillende geldstromen die vanuit de overheid beschikbaar worden gesteld. Daardoor is steeds herkenbaar welk gedeelte bestemd is voor vavo-onderwijs. De instellingen moeten voorts in de jaarrekening aangeven dat de rijksbijdragen voor het mbo-onderwijs en het vavo-onderwijs rechtmatig zijn aangewend (zie voor het mbo artikel 2.5.3, tweede lid, WEB en voor het vavo het voorgestelde artikel 2.5.9a WEB). Van een rechtmatige aanwending is sprake als de rijksbijdrage wordt gebruikt voor het onderwijs en het doel waarvoor zij wordt verstrekt. In het jaarverslag zal voorts een apart onderdeel worden opgenomen waarin de instellingen moeten aangeven hoe de middelen voor het vavo zijn besteed en welke resultaten zijn behaald (doelmatigheid). Daarbij zal een relatie gelegd worden met de berekeningsgrondslag waarop de toewijzing is gebaseerd. Het jaarverslag van de instelling wordt samen met een accountantsverklaring bij de jaarrekening vòòr 1 juli van het jaar volgend op het boekjaar ingediend bij de minister (artikel 2.5.3, vierde lid, WEB en het voorgestelde artikel 2.5.9a WEB).

3. Overige educatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting 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 eindtermen van de opleiding Nederlandse taal en rekenen gericht op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs zullen worden vastgesteld op het niveau 2F van het referentiekader taal en rekenen. Referentieniveau 2F is aangeduid als het niveau dat nodig is voor participatie in de maatschappij en ook vastgesteld als ingangsniveau van het beroepsonderwijs. De opleidingen NT2 I en II zijn eveneens gericht op het behalen van het taalniveau dat nodig is voor het volgen van een opleiding in het mbo, hbo of wo. De eindtermen van de overige opleidingen Nederlandse taal en rekenen en NT2 zullen worden vastgesteld onder het niveau 2F. Het niveau van deze overige opleidingen sluit niet aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Deelname aan de educatie is dan ook niet altijd gericht op instroom in het beroepsonderwijs. Dit hangt af van de persoonlijke omstandigheden van de student. Met «waar mogelijk» is bedoeld dat instellingen studenten zoveel mogelijk stimuleren een opleiding te volgen die aansluit op instroom in het beroepsonderwijs.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de opmerking van de regering op pagina 5 van de memorie van toelichting 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 NLQF. Zij vragen of de regering kan aangeven wat hiermee precies wordt bedoeld. Zoals al eerder is opgemerkt is in het actieplan laaggeletterdheid 2012–2015 «Geletterdheid in Nederland» het begrip «geletterdheid» vernieuwd: het omvat naast luisteren, spreken, lezen, schrijven, gecijferdheid ook het gebruiken van alledaagse technologieën om te communiceren en om te gaan met informatie. Het is de bedoeling om voor de educatieopleidingen Nederlandse taal en rekenen eindtermen vast te stellen die aansluiten op bestaande niveau-aanduidingen in het nationale en internationale onderwijsstelsel. Het gaat daarbij om het Nationaal Kwalificatie Kader (NLQF), het European Qualification Framework (EQF) en het referentiekader voor Nederlandse taal en rekenen. De eindtermen zullen ook elementen bevatten die gericht zijn op het gebruik van moderne (communicatie)technologieën, zoals een computer, smartphone of tablet.

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?

Begin 2011 heeft het kabinet u geïnformeerd over het besluit om de dubbele oormerking van de educatiemiddelen binnen het participatiebudget van gemeenten in stand te houden (pag. 8 van eerdergenoemd actieplan mbo «focus op vakmanschap 2011–2015»). Dat betekent dat gemeenten hun educatiemiddelen moeten besteden aan de inkoop van educatieopleidingen. Zij zijn verplicht hiertoe een overeenkomst te sluiten met een roc. Roc's hebben de wettelijke taak om opleidingen volwasseneneducatie te verzorgen. Vavo zal vanuit de rijksoverheid worden aangestuurd en de overige educatieopleidingen verzorgen roc's in opdracht van gemeenten. Voor de vraag over de veranderingen in het aanbod van publiek bekostigde educatieopleidingen wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de wijzigingen in het opleidingsaanbod (paragraaf 1. Kern van wetsvoorstel).

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?

De opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren en gericht op sociale redzaamheid komen te vervallen. Deze opleidingen hebben geen eenduidige doelstelling en kennen geen landelijke eindtermen. Als gevolg hiervan omvatten deze opleidingen op dit moment een breed scala aan activiteiten. Deze passen eerder bij de aard van de activiteiten en

doelstellingen van welzijns- of vormingswerk dan bij onderwijs. Dat is straks niet meer mogelijk.

Het kabinet kiest voor verhoging van de prestaties van alle onderwijssectoren. Dat geldt ook voor de sector volwasseneneducatie. De focus in het publieke aanbod wordt gericht op het verhogen van geletterdheid (pag. 8 van eerdergenoemd actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015» en pag. 3 van eerdergenoemd actieplan laaggeletterdheid 2012–2015 «Geletterdheid in Nederland»). Geletterdheid heeft betrekking op basisvaardigheden die nodig zijn met het oog op zelfredzaamheid in onze samenleving en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Bovendien is beheersing van die vaardigheden noodzakelijk om diplomagericht onderwijs te kunnen volgen.

Gemeenten geven nu aan hoeveel trajecten ze voor de verschillende activiteiten inkopen. Ze geven niet aan wat de uitgaven per activiteit zijn. Aangezien de kosten per activiteit en behaald traject kunnen verschillen, is de verhouding in uitgaven niet te bepalen.

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 leden van de SP-fractie vragen op welke maatstaven de verdeling van het participatiebudget nu berust.

In artikel 4 van het Besluit participatiebudget is thans de volgende verdeelsleutel opgenomen voor de verdeling van het educatiebudget: Voor de jaren 2009 t/m 2012 zijn de volgende maatstaven bepalend:

- Het aantal volwassen inwoners van een gemeente
- Het aantal volwassen inwoners van een gemeente met een laag opleidingsniveau
- Het aantal volwassen inwoners van een gemeente met een bepaalde etnische achtergrond.

Op grond van de huidige tekst van het Besluit participatiebudget zouden daar voor de verdeling van het educatiebudget vanaf 2013 de volgende maatstaven aan worden toegevoegd:

- Het aantal ingekochte trajecten basisvaardigheden door een gemeente
- Het aantal ingekochte trajecten vavo door een gemeente
- Het aantal door volwassen inwoners van de gemeente behaalde vavo-diploma's
- Het aantal door volwassen inwoners van de gemeente behaalde NT2-certificaten

De hierboven aangehaalde maatstaven zullen blijven gelden tot de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit participatiebudget die in het kader van onderhavig wetsvoorstel wordt opgesteld.

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.

De opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) zijn niet toegankelijk voor inburgeringsplichtigen. Gemeenten beschikken thans op grond van de Wet inburgering over middelen voor de inburgering van inburgeringsplichtigen. De inburgeringscursussen zijn een private activiteit van een roc. Gemeenten kopen deze in bij private aanbieders, waaronder private takken van roc's. Gemeenten bepalen aan welke eisen de aanbieders moeten voldoen. Het voorliggende wetsvoorstel ziet niet op deze doelgroep.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bezuinigingen in het educatiebudget van de afgelopen jaren van invloed zijn op mbo-onderwijs, aangezien binnen roc's beide vormen van onderwijs worden gegeven.

Een deel van de middelen van het educatiebudget, nl. de € 50 miljoen, is voor het taal- en rekenonderwijs (her)bestemd en is weer bij de roc's terecht gekomen, juist ten gunste van het mbo-onderwijs. € 35 miljoen is te kenmerken als bezuiniging op het participatiebudget. Dit was een bijdrage van OCW in de rijksbrede problematiek als gevolg van de economische recessie (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 2, pag. 55). Om te voorkomen dat door deze bezuiniging extra druk op het stelsel van het beroepsonderwijs kwam te staan, is destijds besloten de dubbele oormerking van het educatiebudget in stand te houden.

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 2012, zo vragen de voornoemde leden.

Bij de totstandkoming van het actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015 heb ik overleg gevoerd met belanghebbende partijen waaronder de NRTO. Het kabinetsbesluit inzake vavo en overige educatie maakt onderdeel uit van het actieplan (pag. 8 van meergenoemd actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015»). Het voorliggende wetsvoorstel regelt het kabinetsbesluit inzake vavo en overige educatie. Bij de verdere uitwerking betrek ik belanghebbende partijen. Om die reden is de NRTO uitgenodigd voor overleg over volwasseneneducatie in het voorjaar van 2012. De NRTO verwijst in haar brief d.d. 13-2-2012 naar deze uitnodiging voor overleg. In mijn brief aan uw Kamer over uitvoering van de motie Elias d.d. 30-1-2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 760, nr. 33, pag. 2) heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat dit wetsvoorstel betekent 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 zij.

De bepaling in de Wet participatiebudget dat het OCW-deel van het educatiebudget tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip wordt besteed bij roc's voor opleidingen educatie, blijft gehandhaafd. In die zin beïnvloedt dit wetsvoorstel niet de eventuele toegang van het private onderwijs tot de educatie. Wel worden in het wetsvoorstel de opleidingen vavo uit het educatiebudget gehaald en onder rechtstreekse bekostiging door het Rijk aan roc's gebracht. De reden hiervoor is dat het vavo een onderwijsvoorziening voor jongeren is geworden die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de onderwijsdoelstellingen van het rijk, zoals het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Door de rechtstreekse bekostiging vanuit de rijksoverheid kan de continuïteit van deze voorziening geborgd worden.

De minister stelt in haar brief d.d. 30 januari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 760, nr. 33) inzake de uitvoering van motie-Elias (Kamerstukken II 2011/12, 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.

Roc's hebben de wettelijke taak om publiek bekostigde opleidingen volwasseneneducatie in opdracht van gemeenten te verzorgen. Daarnaast kunnen ook particuliere aanbieders educatieopleidingen verzorgen. Dat kan met particuliere bekostiging vanuit bijvoorbeeld werkgevers of cursisten zelf, maar niet met publieke bekostiging vanuit het gemeentelijke educatiebudget. Van een gemengd systeem met zowel publieke als particuliere aanbieders kan geen sprake zijn; gemeenten kopen hun educatievoorzieningen in bij organisaties met een wettelijke taak op dat terrein, óf gemeenten kopen voorzieningen in bij particuliere organisaties. Op het moment dat het aanbieden van educatie geen unieke wettelijke taak meer is voor de roc's, gaat het Europees aanbestedingsrecht een rol spelen.

In de brief d.d. 13 februari 2012 geeft de NRTO aan wat haar voorkeur geniet: «Wat betreft de NRTO vindt educatie plaats op basis van een gelijk speelveld, dit houdt echter niet in dat de roc's geen educatie meer kunnen aanbieden. Ze kunnen er alleen niet meer voor bekostigd worden.» De voorkeur van de NRTO beschrijft de situatie waarbij de wettelijke taak op het terrein van volwasseneneducatie voor roc's komt te vervallen en gemeenten bij particuliere aanbieders educatieopleidingen inkopen. Het kabinet hecht aan instandhouding van de wettelijke taak voor roc's om educatieopleidingen te verzorgen en heeft besloten tot instandhouding van de dubbele oormerking van de educatiemiddelen gedurende deze kabinetsperiode (pag. 8 van meergenoemd actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015»).

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 voornoemde motie van het lid Elias 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.

Zoals hierboven al is aangegeven, heeft het kabinet besloten om gedurende deze kabinetsperiode de dubbele oormerking met betrekking tot het educatiebudget in stand te houden. Vavo komt onder aansturing van de rijksoverheid en gemeenten blijven verantwoordelijk voor de aansturing van roc's wat betreft de overige educatieopleidingen. Op pagina 2 van eerdergenoemde brief over de uitvoering van de motie Elias heb ik een nadere verkenning van mogelijke ontwikkelrichtingen voor de sector aangekondigd. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn (1) de specifieke kenmerken van de doelgroep, (2) de toegankelijkheid van deze onderwijsvoorziening, en (3) de beperkte beschikbare publieke middelen. De uitkomsten van de verkenning kunnen de basis vormen voor toekomstige besluitvorming over de positionering van de sector educatie.

Afschaffing van de wettelijke taak voor roc's op het terrein van educatie betekent dat afdelingen educatie zouden moeten worden gesloten of (in afgeslankte vorm) ondergebracht in een privaat onderdeel van de organisatie. In beide gevallen heeft dat personele en materiële gevolgen, en dus financiële consequenties voor roc's. Er zal een overgangstermijn nodig zijn om die gevolgen te kunnen opvangen. De condities waaronder wijzigingen in de positionering van de sector educatie of onderdelen daarvan kunnen worden gerealiseerd zonder dat de publieke taken van roc's op het terrein van mbo risico lopen, zijn afhankelijk van het besluit over de gewenste positionering van verschillende educatieopleidingen.

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.

Het voorliggende wetsvoorstel inzake vavo en overige educatie regelt de wijzigingen zoals die zijn opgenomen in het actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015» (Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 88) en het actieplan laaggeletterdheid 2012–2015 «Geletterdheid in Nederland» (Kamerstukken II 2010/11, 28 760, nr. 22). De VNG en de MBO Raad zijn geïnformeerd over deze veranderingen in de sector volwasseneneducatie. De inwerkingtreding van de wijzigingen is voorzien per 2013. Met het oog op dit tijdsplan is er na overleg met de VNG voor gekozen om het voorliggende wetsvoorstel inzake vavo en overige educatie niet voor bestuurlijk advies voor te leggen. Overleg met de MBO Raad was van belang omdat het voorliggende wetsvoorstel ook de overgangsbekostiging van roc's voor het verzorgen van opleidingen vavo regelt. In een besluit worden de wijzigingen uit het voorliggende wetsvoorstel nader uitgewerkt, waaronder de bekostiging en de overgangsbekostiging die gemeenten zullen ontvangen voor de overige educatie. Over dit besluit heeft de VNG onlangs bestuurlijk advies uitgebracht. Naast de VNG is ook de MBO Raad betrokken bij de uitwerking van de maatregelen in het besluit omdat de wijzigingen gevolgen hebben voor gemeenten en roc's.

II. ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel P (artikel 7.3.3 WEB)

De leden van de VVD-fractie merken op dat volgens de minister in haar eerdergenoemde brief van 30 januari 2012 inzake de uitvoering van motie van het lid Elias eindtermen een fundament vormen voor de borging van kwaliteit van het onderwijs. Desalniettemin kiest de regering ervoor om voor een deel van de opleidingen educatie 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 zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 7.3.1 WEB eindtermen vast?

Het is de bedoeling om voor alle opleidingen educatie eindtermen vast te stellen. Mocht de situatie zich voordoen dat voor een opleiding nog geen eindtermen zijn vastgesteld bij ministeriële regeling, dan regelt artikel I, onderdeel P, van het wetsvoorstel (artikel 7.3.3, tweede lid, WEB) dat in de periode tot vaststelling bij ministeriële regeling de bevoegde gezagsorganen van roc's zorg dragen voor vaststelling van eindtermen voor de desbetreffende opleiding.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart