

Educatie op een kruispunt

**ontwikkelingsrichtingen voor
volwasseneneducatie**

Actis Advies

dr. R. van Schoonhoven

Rotterdam, 6 december 2012

Inhoudsopgave

Vooraf	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding tot deze verkenning	4
1.2 Waar staat educatie anno 2012-2013?	6
1.3 Vraagstelling en werkwijze	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Volwasseneneducatie en het bestel	10
2.1 Het ontstaan van de volwasseneneducatie	10
2.2 Educatie wordt onderdeel van de WEB	12
2.3 Afscheid van inburgering	16
2.4 Educatie voor onderwijs- en/of arbeidsparticipatie	19
3 De publieke functie van educatie	22
3.1 Educatie als publiek goed	22
3.2 Dimensies van sturing	23
3.3 Criteria	24
3.4 De ontwikkeling van educatie tot nu toe	24
4 Ontwikkelingsrichtingen	27
4.1 Enkele scenario's	27
4.2 Weging van de scenario's	31
4.3 Vervolg	33
5 Samenvatting	35
Geraadpleegde literatuur	37

Vooraf

In het najaar van 2006 wordt duidelijk dat het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) in transitie is. Er staan belangrijke veranderingen met betrekking tot de volwasseneneducatie voor de deur. Bij het kennisinstituut Max Goote Kenniscentrum bve, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, start dan ook een korte reeks verkenningen naar de ontwikkelingen bij volwasseneneducatie. Dit mede om aan geschiedschrijving te doen door het op schrift stellen van die ontwikkelingen, maar ook om een basis te ontwikkelen voor het neerzetten van scenario's. De bedoeling is drie rapporten uit te brengen: één over de komst van marktwerking bij de inburgeringscursussen voor nieuwkomers, één over het vavo en overige educatie en ten slotte één over mogelijke ontwikkelscenario's.

De eerste twee rapportages zijn er gekomen, in respectievelijk mei 2007 en april 2008. Helaas heeft het derde boekje het niet gehaald, mede door de overgang van het Max Goote Kenniscentrum bve naar het Expertisecentrum beroepsonderwijs, verbonden aan CINOP, waardoor het thema min of meer wegviel uit de programmering van onderzoekslijnen.

Anno 2012-2013 staan we nog steeds voor de vraag wat te doen met wat nog 'over' is van educatie in het bve-bestel. Dat is geen plezierige of leuke vraag. Maar wel één waarvan het mogelijke antwoord het verdient beschreven te worden. Daarom wil ik hierbij het Steunpunt Taal en Rekenen VE en het ministerie van OCW bedanken voor de mogelijkheid om het drieluik van rapportages dat in 2006 is gestart, langs deze lijn alsnog te kunnen afronden.

Mw. dr. R. van Schoonhoven
Rotterdam, november 2012

1 Inleiding

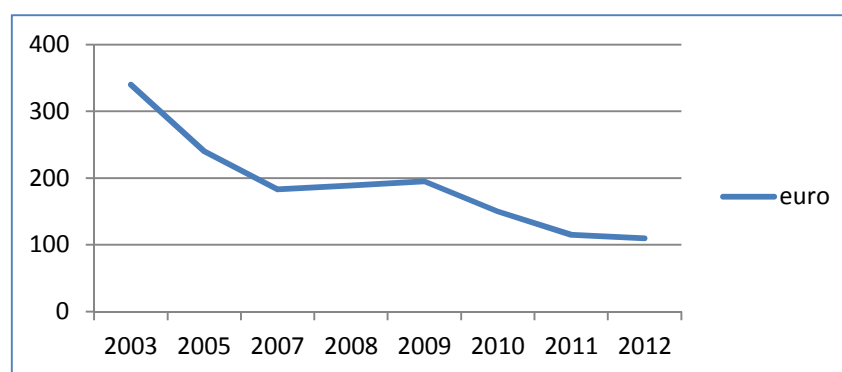
Sinds jaar en dag bieden regionale opleidingscentra (roc's) educatie aan. Het gaat daarbij anno 2012-2013 vooral om voorzieningen om mensen toe te leiden naar arbeidsmarkt of het beroepsonderwijs, bijvoorbeeld door middel van cursussen taal en rekenen. Hoewel de educatie-voorzieningen ooit een formeel criterium vormden van de roc-vorming, en daarmee aan de grondslag lagen van het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, is het al enige jaren onrustig rondom dit aanbod. Daaraan gekoppeld zijn er vragen over de continuïteit van de voorzieningen, zowel bij de roc's zelf als ook bij gemeenten en het ministerie van OCW. Deze vragen vormen de aanleiding voor deze rapportage. In dit eerste hoofdstuk lichten we de aanleiding nader toe en komt de kernvraag aan de orde die in deze rapportage centraal staat. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding tot deze verkenning

Aan deze verkenning ligt een aantal redenen ten grondslag. Het betreft getalsmatige redenen, overwegingen van kwaliteit en van continuïteit.

Ten eerste de getalsmatige redenen. Als we terugkijken op de afgelopen tien jaar, dan zien we dat gemeenten en roc's het met steeds minder middelen moeten doen die op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) aan hen worden toegekend. In figuur 1.1 is die ontwikkeling op grond van cijfers uit respectievelijke OCW-begrotingen in beeld gebracht.

Figuur 1.1 Ontwikkeling WEB middelen educatie¹



In het begrotingsjaar 2003 is er nog voor een budget van € 340 miljoen aan WEB-gelden beschikbaar voor educatie. Voor 2012 is daar nog geen derde van over.

¹ Ontleend aan *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VIII, nr. 2, p. 134; 2004/05, 29 800 VIII, nr. 2, p. 119; 2006/07, 30 800 VIII, nr. 2, p. 59; 2007/08, 31 200 VIII, nr. 2, p. 72; 2008/09, 31 700 VIII, nr. 2, p. 92; 2009/10, 32 123 VIII, nr. 2, p. 98; 2010/11, 32 500 VIII, nr. 2, p. 46; 2011/12, 33 000 VIII, nr. 2, p. 39.

Beslissingen die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het reduceren van het WEB-budget voor educatie zijn achtereenvolgens geweest:

- In de jaren 2005-2007 wordt eerst beleidsmatig en later ook financieel de verantwoordelijkheid voor de besteding van de middelen voor Nederlands als tweede taal (NT2) voor oud- en nieuwkomers – de middelen voor inburgeringscursussen – overgeheveld van OCW naar het ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie²;
- Het per 1 januari 2010 structureel herbestemmen van € 50 miljoen voor extra taal- en rekenonderwijs in het mbo³;
- Het korten van het educatiebudget met € 35 miljoen per 1 januari 2011 ten behoeve van het OCW aandeel in de rijksbrede problematiek als gevolg van de crisis⁴;
- En het in 2012 herbestemmen van € 5 miljoen voor pilots laaggeletterdheid⁵.

Met ingang van 2013 zal voorts circa € 58 miljoen van de nog resterende 111 miljoen worden teruggeleid naar OCW; dit ten gevolge van het besluit om de bekostiging van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) weer onder het Rijk te brengen (zie ook hierna). Voor 'overige educatie' blijft dan nog een WEB-budget over van circa € 53 miljoen.

Als we het vavo vooralsnog meetellen als 'educatie' dan zien we een budgetreductie over de jaren heen van om en nabij de 70%; als we vavo niet meer tellen als 'educatie' dan loopt het budget in deze periode met 85% terug.

Als er minder budget is, dan daalt logischerwijze ook het aantal deelnemers. Dat zien we terug in figuur 1.2, waarin we op grond van CBS-gegevens bij wijze van indicatie deze getalsmatige ontwikkeling hebben geschetst. Volgens CBS loopt het deelnemersaantal aan 'overige educatie' tussen 2006 en 2012 terug van circa 50.000 naar circa 22.000. Dit is een terugloop van 55%. Het aantal deelnemers bij het vavo schommelt in deze periode volgens het CBS tussen de 12.000 en 16.000. De CBS-telling laat na een aanvankelijke stijging, de laatste twee jaar een daling zien⁶.

Ervan uitgaande dat de meeste roc's nog educatie aanbieden, dan komen deze aantallen er op neer dat een gemiddeld roc op jaarbasis overige educatie aanbiedt aan circa 500 deelnemers en vavo aan ongeveer 325 studenten.

² *Kamerstukken II 2004/05*, 29 800 VIII, nr. 2, p. 119; *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VIII, p. 60.

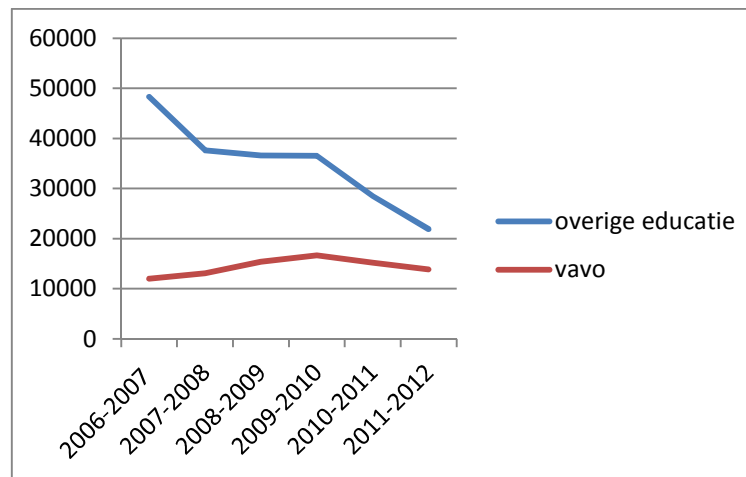
³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 123 VIII, nr. 2, p. 98.

⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500 VIII, nr. 2, p. 46.

⁵ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 VIII, nr. 2, p. 39.

⁶ Uitgaande op de toelichting van CBS bij de gegevens betreft het steeds de vavo-deelnemers van 18 jaar en ouder die door de gemeente worden bekostigd; de jongeren die formeel nog vo-leerling zijn, zijn daarin dan niet meegenomen (de 'Rutte-leerlingen').

Figuur 1.2 Ontwikkeling aantal deelnemers⁷



Dalende budgetten en deelnemersaantallen. Beide ontwikkelingslijnen tezamen roepen vraagtekens op, zowel bij de instellingen zelf als bij gemeenten en het Rijk. Als in 2013 de middelen voor het vavo bij het Rijk zijn ondergebracht, dan resteert nog € 53 miljoen die via een vrij ingewikkelde systematiek – waarover later in deze rapportage meer – over eerst de gemeenten wordt verdeeld en uiteindelijk terecht komt bij de roc's. De kosten die gemeenten moeten maken om de middelen bij de roc's aan te besteden zijn vrij hoog in relatie tot het beschikbare budget.

Verder zijn roc's op grond van de huidige WEB gebonden aan het aanbieden van educatie; maar is dat relatief kleinschalige aanbod, dat soms uit diverse trajecten bestaat, kwalitatief nog wel aan de maat? Naar verluidt zijn er roc's die overwegen om zowel budgettaire als ook kwalitatieve redenen te stoppen met het aanbod.

Dergelijke zorgen over kwaliteit en continuïteit vormen dan ook tevens aanleiding tot deze rapportage.

1.2 Waar staat educatie anno 2012-2013?

Met ingang van 1 januari 2013 wordt de bekostiging van het vavo teruggelegd op het Rijk⁸. Dat betekent dat deze middelen niet meer via het zogeheten Participatiebudget naar de gemeenten gaan om vervolgens – samen met de middelen voor 'overige educatie' – een bestemming te krijgen bij de roc's.

Deze verandering houdt in dat in de WEB de omschrijving van 'educatie' in artikel 1.2.1 WEB verandert. Op dit moment stelt dit artikel nog dat educatie er op is gericht de persoonlijke ontplooiing van volwassenen te bevorderen ten dienste van hun functioneren in de samenleving; waar mogelijk leidt educatie toe naar het ingangsniveau beroepsopleiding. Dit wordt per 1 januari 2013 anders, name-

⁷ Bron: CBS-statline.

⁸ Stb. 2012, 450.

lijk dat educatie gericht is op bevordering van de zelfredzaamheid van volwassenen en waar mogelijk aansluit op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs; het omvat activiteiten op het niveau van basis- en voortgezet onderwijs. Vervolgens stelt het artikel dan ook dat het vavo is gericht op het behalen van een diploma voortgezet onderwijs.

Daar waar artikel 1.3.1 WEB tot 1 januari 2013 stelt dat roc's educatie en beroepsonderwijs aanbieden, zo stelt dit artikel met ingang van die datum dat roc's educatie, vavo (als zij dit al deden) en beroepsonderwijs aanbieden.

Deze wetswijziging, die op 1 januari 2013 ingaat, schrijft tevens voor dat de WEB-middelen die dan nog met overige educatie zijn gemoeid, gericht worden ingezet. De middelen moeten worden besteed aan trajecten Nederlandse taal en rekenen en NT2. "Het gaat daarbij om opleidingen gericht op de beheersing van fundamentele basisvaardigheden met het oog op zelfredzaamheid van volwassenen in onze samenleving. Waar mogelijk sluiten opleidingen aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs."⁹ Overige educatie krijgt zo tevens het karakter van ondersteuning van de realisatie van het Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015.

De verandering komt er op neer dat onder 'educatie' met ingang van 1 januari 2013 wordt verstaan:

- vavo
- opleidingen Nederlandse taal en rekenen, gericht op alfabetisering en op het bereiken van het ingangsniveau van het beroepsonderwijs;
- opleidingen Nederlands als tweede taal I en II;
- opleidingen Nederlands als tweede taal, gericht op alfabetisering of op beheersing van een basisniveau Nederlandse taal.

Overigens is aan deze wetswijziging een herziening van de bekostiging van zowel het vavo als de overige educatie gekoppeld. Daar waar het de overige educatie betreft houdt deze herziening in, dat de middelen anders dan voorheen over gemeenten worden verdeeld. Dit leidt er toe dat sommige gemeenten met een aanzienlijke teruggang worden geconfronteerd; andere gemeenten krijgen 'opeens' meer WEB-gelden. Over deze 'herverdeling' is de laatste weken de nodige onrust ontstaan; de reeds bestaande zorgen over kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen zijn toegenomen¹⁰.

Daar komt bij dat de toekomst van de bestedingswijze van de WEB-middelen voor overige educatie niet zeker is. Verderop in deze rapportage zal de herkomst van deze onzekerheid nog nader worden toegelicht. Voor nu volstaat het op te merken dat de WEB ervan uitgaat dat roc's 'tot een bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen tijdstip' educatie aanbieden. Het kan zo zijn dat in de nabije toekomst een bewindspersoon een streep haalt door de manier waarop nu de WEB-middelen voor overige educatie, via het Participatiefonds bij gemeenten terechtkomen, welke middelen zij vervolgens verplicht zijn te besteden bij de

⁹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 146, nr. 3, p. 5.*

¹⁰ Deze rapportage gaat strikt genomen niet over dit actuele herverdelingsvraagstuk; wel kan een keuze uit één van de geschetste scenario's het kader bieden van waaruit tot een oplossing van dit vraagstuk kan worden gekomen.

roc's. Dit heet ook wel de 'gedwongen winkelnering'. Hierin kan dus bij AMvB verandering in worden gebracht, hetgeen doorgaans aanzienlijk minder doorlooptijd vergt dan een wetswijziging.

Kortom: redelijk grote veranderingen in een toch al klein segment van de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve). Dat vraagt van betrokkenen in bepaalde opzichten een inhoudelijke ontwikkelslag, aangezien het ministerie van OCW vraagt de inzet van middelen voor overige educatie te focussen op taal, rekenen en NT2. Tegelijkertijd is sprake van onzekerheid over de toekomst, en zijn er vraagtekens te plaatsen bij de schaal en kwaliteit van de huidige voorzieningen. Men zou kunnen stellen: er zijn eigenlijk forse investeringen nodig om educatie sterker te maken, zowel kwalitatief als voor wat betreft de ordening van het aanbod, maar die middelen zijn en komen niet beschikbaar. Al met al rijst dus de vraag: hoe verder met educatie in het bve-bestel?

1.3 Vraagstelling en werkwijze

In deze rapportage staat centraal, de vraag welke ontwikkelingsrichtingen voor educatie open staan.

Voor de beantwoording van de vraag wordt ingegaan op drie punten:

- de belangrijkste historische (maatschappelijke en politieke) ontwikkelingen en veranderende functie van educatie, waarbij de focus wordt gericht op de laatste 10 jaar;
- een duiding van de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van educatie, de sturingsdimensies en criteria die daarbij relevant zijn;
- het formuleren van enkele scenario's waarlangs educatie zich de komende jaren verder zou kunnen ontwikkelen.

Om te komen tot deze rapportage zijn de volgende stappen uitgevoerd:

- literatuuronderzoek: op grond van reeds beschikbare bronnen/studies zijn relevante literatuur en Kamerstukken verzameld en bestudeerd;
- gesprekken: tijdens de verkenning is gesproken met ambtenaren van de beleidsdirectie BVE en de directie Wetgeving & Juridische Zaken van het ministerie van OCW;
- Samenstellen concept-rapportage: aansluitend is op grond van de literatuurstudie en de gesprekken een concept-versie van de rapportage opgesteld;
- Overleg en afronding: het concept is begin december 2012 beschikbaar gesteld aan opdrachtgever; aansluitend heeft overleg plaatsgevonden over een aantal aanpassingen; de definitieve versie van de rapportage is medio december 2012 opgeleverd.

De werkzaamheden die ten grondslag hebben gelegen aan deze rapportage zijn uitgevoerd in de periode oktober-november 2012.

1.4 Leeswijzer

In deze rapportage houden we de volgorde aan van de drie onderdelen van de verkenning die hiervoor zijn benoemd.

In hoofdstuk 2 schetsen we de belangrijkste historische ontwikkelingslijnen van educatie.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoe we de eventuele overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van educatie kunnen benoemen, welke sturingsdimensies daarbij relevant (kunnen) zijn en welke criteria we kunnen gebruiken om beslissingen te nemen over de toekomst.

In hoofdstuk 4 schetsen we enkele scenario's die aan de orde zijn als het gaat om de toekomst van educatie.

De rapportage wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met een samenvatting.

2 Volwasseneneducatie en het bestel

In de geschiedenis van educatie onderscheiden we vier fasen:

- a) de periode van vóór de jaren '90 waarin vanuit verschillende domeinen wordt toegewerkt naar een eenduidiger infrastructuur,
- b) de jaren '90 waarin educatie onderdeel gaat uitmaken van het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie,
- c) de periode tussen 2002 en 2008 waarin duidelijk wordt dat afscheid genomen moet worden van inburgeringscursussen,
- d) de periode vanaf 2008 tot heden waarin budgetten krompen en focus moet worden aangebracht in de besteding van de nog resterende middelen.

In dit hoofdstuk komen deze fasen achtereenvolgens aan bod.

2.1 Het ontstaan van de volwasseneneducatie

In de jaren '70 van de vorige eeuw ontstaat langs verschillende wegen een onderwijsaanbod dat we nu aanduiden als educatie (Van Dijck 2000¹¹). Vóór deze periode zijn er vooral veel lokale en particuliere initiatieven waarmee wordt beoogd mensen meer toe te rusten voor de samenleving. Voor zover daar ministeries bij betrokken zijn, betreft het uiteenlopende departementen. Niet alleen OCW is erbij betrokken, maar ook beleidsdomeinen als sociale zaken, cultuur & welzijn en landbouw ondersteunen dergelijke initiatieven. Het blijft een ietwat marginale beleidsmatige belangstelling, totdat in de loop van de jaren zeventig thema's als permanente educatie, persoonlijke ontplooiing en tweede kans onderwijs steeds belangrijker worden. Meer en meer komt het onderwerp educatie onder de invloedssfeer van OCW.

Het *vormingswerk voor jongeren* valt vanaf eind jaren zestig (Mammoetwet) onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Het Vormingswerk Jonge Volwassenen (vJV) wordt voor 70% door OCW gesubsidieerd.

In de jaren '70 zien we tevens een opkomst van het *voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo)*, eveneens geworteld in de Wet op het voortgezet onderwijs. Het vavo in een avondschool-variant bestond al, en werd voornamelijk door werkende mannen bezocht. In de jaren '70 kwam daar een dagschool-variant bij, zodat moeders die in die tijd overdag niet vaak werkten, alsnog in de gelegenheid waren een vo-diploma, meer in het bijzonder: het mavo-diploma, te halen. Dit werd ook wel aangeduid als de 'moeder mavo'. Het vavo bestond sindsdien uit zowel een dag- als een avondschoolvariant, en maakte daarmee in de jaren '70 een groei door.

Voorts zien we dat op het domein dat later aangeduid wordt als *basiseducatie* in de tweede helft van de jaren '70 - veelal ook lokaal geïnitieerd - diverse projecten en trajecten starten, bijvoorbeeld: openschool projecten, alfabetiseringsprojecten, trajecten voor culturele minderheden ('cumi'), taalcursussen, enzovoorts. Veel van deze trajecten en projecten worden deels ook door OCW bekostigd. Het mi-

¹¹ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Van Dijck 2000.

nisterie van Cultuur, recreatie en maatschappelijk werk (CRM) wil meer eenheid brengen in dit aanbod en komt in de jaren '70 met een regeling waarin zij gemeenten opdraagt activiteiten als open school, educatieve netwerken en educatief verlot, te koppelen aan bestaande (onderwijs)voorzieningen. Het beeld is dat daarmee een steviger infrastructuur voor volwasseneneducatie ontstaat en dat meer samenhang met 'aanpalend beleid' zoals jeugd- en jongerenwerk, samenlevingsopbouw en kunstzinnige vorming kan worden bereikt. Het ministerie van OCW haakt aan bij het initiatief van CRM en zet er op in het domein – dat dan al wordt aangeduid als 'volwasseneneducatie' – onder eigen vleugels te brengen. Dit door een wetgevingstraject op te starten dat uiteindelijk, pas aan het begin van de jaren '90, uitmondt in de Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE).

In de jaren '70 zien we kortom een opkomst van het beleidsdomein. Vanuit diverse – veelal lokale – initiatieven probeert de overheid te komen tot meer samenhang en eenduidigheid. Dat is geen eenvoudige opgave, aangezien het aanbod zeer divers is en vaak – in tegenstelling tot het formele onderwijs – de onderwijsbehoefte van de deelnemer centraal staat: "Niet vakken of curricula waren bepalend voor de opbouw van leerroutes, maar de mogelijkheden en behoeften van de deelnemer waren het vertrekpunt."¹² Verder is het van belang op te merken dat ook in de jaren '70 nog veel van het betreffende aanbod – zeker in de hoek van wat later basiseducatie ging heten – draait op basis van de inzet van zeer betrokken, maar onbevoegde vrijwilligers.

In de jaren '80 verandert de maatschappelijke context van educatie. Is het in de jaren '70 nog vooral zaak in te zetten op persoonlijke ontplooiing van mensen, in de jaren '80 worden economische en arbeidsmarkt gerelateerde motieven voor educatie steeds belangrijker. De inzet is vooral om voor doelgroepen die 'achterblijven' een plek op de arbeidsmarkt bereikbaar te maken. Educatie krijgt een rol in het stimuleren van mensen, waaronder bijvoorbeeld ook niet-gediplomeerde schoolverlaters, om daar op in te stappen. Tegelijkertijd is ook de realiteit dat er bezuinigd moet worden. De doelmatigheid van de voorzieningen moet omhoog. Niet alleen in het mbo maar ook in de educatievoorzieningen is het zaak het aanbod te clusteren in grotere organisatorische eenheden. Schaalvergroting wordt gestimuleerd. Gerelateerd daaraan is het zaak het personeel dat werkzaam is op de veelheid van trajecten en projecten te professionaliseren. Vrijwilligers worden 'bevoegde' educatief medewerkers. Ze krijgen daarbij een 'brede benoembaarheid' zodat ze bij de grotere organisatorische eenheden eventueel ook op andere trajecten en projecten ingezet kunnen worden.

In de jaren '80 krijgen *basiseducatie* en *vavo* meer en meer tot taak diverse doelgroepen toe te leiden naar hetzij het formele (beroeps-)onderwijs, hetzij de arbeidsmarkt. Het wordt het beleidsdomein van OCW. Daarbij vindt 'afsplitsing' plaats van het *vormingswerk en ontwikkelingswerk* naar het ministerie van Welzijn, volksgezondheid en cultuur (WVC); dit omdat op dit domein een belangrijke rol voor de gemeente is weggelegd. Zoals hiervoor aangestipt, ontwikkelt OCW in het midden van de jaren '80 een wet voor basiseducatie en vavo. Ook daarin

¹² Van Dijk 2000, p. 68.

krijgen overigens de gemeenten een belangrijke programmerende rol. Deze Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE) treedt in 1991 in werking.

Specifiek aanbod op het terrein van *inburgering* is in de jaren '70 en '80 overigens nog niet aan de orde.

2.2 Educatie wordt onderdeel van de WEB

In de jaren negentig wordt educatie onderdeel van de Wet educatie en beroeps- onderwijs (WEB). Educatie krijgt een wettelijk geformuleerde doelstelling en wordt onderscheiden in een aantal vaste categorieën; er worden pogingen ondernomen te komen tot één kwalificatiestructuur. De financiering van educatie gaat lopen via de gemeenten. In deze periode zien we voorts de opkomst van inburgeringscursussen, die in deze tijd nog (deels) met WEB-gelden worden gefinancierd.

De vorming van regionale opleidingscentra

In de eerste helft van de jaren negentig wordt op het vlak van het middelbaar beroepsonderwijs de ontwikkeling naar grotere organisatorische samenwerkingsverbanden en eenheden in gang gezet¹³. Dit gebeurt eerst langs de lijn van de vier clusters - economie, zorg & welzijn, techniek en agrarisch onderwijs – in de zogeheten SVM-operatie (sectorvorming en vernieuwing mbo). De idee is dat door het mbo te groeperen in grootschaliger verbanden & eenheden, er meer basis ontstaat voor innovatie van het onderwijs. Aansluitend, vanaf 1993/1994 wordt aangestuurd op de vorming van regionale opleidingscentra (roc's), omdat de veronderstelling is dat dergelijke centra goed in staat zijn om in overleg met relevante partijen in de regio – bedrijfsleven, regionale arbeidsbureaus, vervolgonderwijs, gemeenten – te zorgen voor een adequaat onderwijsaanbod. De bedoeling is dat deze centra er mede zorg voor gaan dragen dat iedereen een startkwalificatie behaalt, dus minimaal een mbo-opleiding niveau 2.

Overigens zijn in eerste aanleg twee soorten van roc's mogelijk: a) bestuurlijke koepels waaronder diverse scholen verenigd zijn én b) schoolbesturen die diverse scholen in één organisatie hebben samengevoegd. Door de loop der dingen wordt uiteindelijk vooral die tweede variant gerealiseerd: roc's worden synoniem aan grote, regionaal opererende besturen die het onderwijsaanbod in één organisatie beheren.

Voor educatie is deze ontwikkeling van belang, omdat roc-vorming aan het veld van mbo én educatie van overheidswege wordt *opgelegd*. De instellingen hebben geen keuze: er móet gekomen worden tot organisatorische clustering in roc's, waarbij er twee criteria zijn. Een roc moet bestaan uit

- mbo-aanbod over drie sectoren, economie, zorg&welzijn en techniek
- en educatie-aanbod.

Dit wordt ook wel aangeduid als de 'breedte-eis'.

¹³ Zie o.a. Van Schoonhoven 2010.

De idee is dat door 'mede-neming' van educatie in de roc-vorming, een aantal voordelen kunnen worden gerealiseerd, waaronder:

- er kan meer samenhang komen tussen educatie-aanbod en mbo, hetgeen de doorstroom van deelnemers naar mbo en arbeidsmarkt kan bespoedigen;
- de professionalisering van het educatie-personeel kan in de sterker geclusterde eenheden een verdere impuls krijgen.

Omdat de bedoeling is de roc's te koppelen aan de regionale bureaus en besturen voor de arbeidsvoorziening (rba's) is daarmee tevens een duidelijker link gelegd tussen educatie-aanbod en toeleiding tot de arbeidsmarkt.

De invoering van de WEB

De vorming van roc's krijgt een sluitstuk met de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De WEB wordt in 1996 ingevoerd¹⁴. In de WEB komen samen: het mbo, het vavo, vormingswerk en basiseducatie.

In de WEB wordt in artikel 1.2.1 de *doelstelling* van educatie omschreven: "Educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat niet activiteiten op het niveau van hoger onderwijs." In de tekst van dit artikel zien we de accenten uit de jaren '70 terug: educatie zorgt voor persoonlijke ontplooiing van mensen en sluit aan bij de wensen van de deelnemer. Maar ook de 'kentering' van de jaren '80 naar een meer economisch en arbeidsmarkt gerelateerd perspectief is er in terug te zien: educatie sluit óók aan bij maatschappelijke behoeften en sluit aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs.

Het educatie-aanbod wordt voorts, in artikel 7.3.1 WEB, ingedeeld in *vier categorieën*:

- het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, oftewel het vavo,
- opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren,
- opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) en
- andere opleidingen, gericht op sociale redzaamheid.

De financiering van het educatie-aanbod wordt met de komst van de WEB als volgt ingericht. Het ministerie van OCW stelt aan gemeenten vanuit de eigen begroting een budget beschikbaar. Dit budget wordt op grond van bepaalde sociaal-economische parameters – waaronder aantal inwoners – over de gemeenten verdeeld. De gemeenten moeten hun budget vervolgens besteden bij het roc of de roc's in hun regio. Er dient dus overleg plaats te vinden over enerzijds de inhoudelijke programma's die het roc gaat aanbieden en anderzijds over de middelen die de roc's daarvoor krijgen van de gemeente. Deze constructie is al snel na invoering aangeduid als de '*gedwongen winkelnering*' van gemeenten bij de roc's.

¹⁴ Stb. 1995, 501; Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nrs. 1-3.

Een kwalificatiestructuur educatie?

Overigens is het de bedoeling om voor educatie – net zoals dat voor het mbo is gebeurd – een *landelijke kwalificatiestructuur* te ontwikkelen¹⁵. Anders gezegd: één duidelijk kader waarmee trajecten qua inhoud en niveau geduid kunnen worden. Zo'n structuur zou ook een richtsnoer kunnen zijn voor gemeenten en roc's bij hun overleggen over de inzet en besteding van de WEB-gelden. Na invoering van de WEB wordt een poging gewaagd door zes niveaus van educatieopleidingen aan te duiden in termen van de Kwalificatiestructuur Educatie (KSE 1 tot en met 6) alsook in termen van beheersingsniveaus Nederlandse taal (NT2 1 (zeer elementair) tot 5 (vloeiend en accentloos)). In de praktijk blijkt dit echter niet te werken. Het Landelijk Orgaan Educatie (LOE) waagt in 2003 dan ook een tweede poging met een indelingskader waarin het type educatie-aanbod wordt ingedeeld naar vier niveaus; maar ook deze indeling blijkt in de praktijk geen toepassing te krijgen¹⁶. De verklaring daarvoor is dat a) het vavo een duidelijk kader kent met de examenprogramma's en diplomering van het voortgezet onderwijs (vmbo-tl, havo en vwo) en b) dat de overige trajecten en de daaraan ten grondslag liggende lokale wensen te divers van aard zijn om in één landelijke kwalificatiestructuur te kunnen vangen.

De komst van inburgeringscursussen

In de jaren '90 wordt duidelijk dat samenleving en politiek willen dat nieuwkomers in onze maatschappij gaan 'inburgeren'. Daaronder wordt in die tijd verstaan het "verwerven van het vermogen zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen"¹⁷. Het gaat daarbij om het leren van de Nederlandse taal, het verkrijgen van een eerste inzicht in de sociale en staatkundige verhoudingen van ons land en in de werking van de arbeidsmarkt. Het is de bedoeling dat gemeenten hierbij aan zet zijn: zij zullen met nieuwkomers om de tafel moeten en hen een aanbod moeten aanbieden. De gemeenten mogen WEB-gelden inzetten voor dit aanbod. Dit alles krijgt vorm en inhoud met de komst van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) die eind jaren '90 wordt ingevoerd¹⁸. Het volume van de inburgeringscursussen wordt daarbij – mede om budgettaire redenen – 'vastgeprikt' op gemiddeld 500 uur; de cursussen dienen te omvatten: NT2, maatschappij- en beroepenoriëntatie. De cursussen krijgen ook toetsen, die worden afgenomen door het roc.

Al snel na invoering van de WIN blijkt dat de uitvoering hapert, registratie en monitoring ontbreken, en er ontstaan wachtlijsten. In 2000 wordt een Taskforce Inburgering ingesteld om oplossingen te bedenken. In 2002 komt de taskforce met een eindrapportage waarin staat dat het zaak is de gemeenten meer regie te geven op de inburgeringstrajecten¹⁹; dat kan door de 'gedwongen winkelnering'

¹⁵ Zie hiervoor Van Schoonhoven 2007.

¹⁶ Zie Van Schoonhoven 2008.

¹⁷ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308. Voor een uitgebreide beschrijving van de invoering van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) in relatie tot educatie, zie Van Schoonhoven 2007.

¹⁸ *Stb.* 1998, 261; inwerkingtreding *Stb.* 1998, 533.

¹⁹ Taskforce Inburgering 2002.

van gemeenten bij roc's af te schaffen. De gemeenten krijgen dan meer ruimte om vraag en aanbod aan elkaar te kunnen koppelen. Overigens is de taskforce in die periode niet de enige met dit pleidooi. Ook bij de evaluatie van de WIN in 2002 en uit een rapportage van het ministerie van Financiën komt diezelfde boodschap naar voren²⁰.

Toenemende druk op 'gedwongen winkelnering'

Vijf jaar na invoering van de WEB verschijnt volgens afspraak een evaluatie van de invoering van de wet²¹. De onderzoekers concluderen dat het samenbrengen van mbo en educatie in één wettelijk kader positief heeft uitgepakt. Meer specifiek ten aanzien van educatie plaatsen zij wel de nodige kanttekeningen. Want de coördinatie tussen gemeenten en de roc's, met andere woorden: het overleg over het aanbod en de besteding van de WEB-gelden, verloopt gebrekkig. Sommige gemeenten pakken hun regierol niet op; trajecten waarin mbo en educatie worden gecombineerd, komen nog niet tot stand; de mate waarin deelnemers kunnen doorstromen van educatie naar mbo is afhankelijk van de inzet van gemeentelijke budgetten. De onderzoekers concluderen dat het beter is de WEB-gelden weer *terug te leggen op OCW* en vandaar uit aan de roc's te verstrekken: "Het uitgangspunt in de visie van de Stuurgroep is dat het bestuurlijk efficiënter is als het roc, uitgaande van de daar aanwezige expertise, de inzet van het budget educatie coördineert in plaats van de vaak vele gemeenten afzonderlijk." Roc's zouden volgens de Stuurgroep wel regionale behoeftepeilingen moeten doen en het gesprek met de gemeenten moeten aangaan over welk aanbod het meest passend is voor de regio. De afspraken zouden kunnen worden vastgelegd in (meerjaren) overeenkomsten; de Inspectie zou er op kunnen toezien of en in hoeverre de roc's de gemaakte afspraken nakomen. Volgens de Stuurgroep heeft een dergelijke werkwijze een aantal voordelen, waaronder:

- roc's krijgen meer ruimte om combinatietrajecten te ontwikkelen;
- er is minder onzekerheid bij de instellingen zodat zij een duurzamer onderwijs- en personeelsbeleid kunnen voeren;
- het bespaart zowel de gemeenten als de instellingen de flinke dosis tijd die gemoeid is met het voeren van onderhandelingen.

De Onderwijsraad zegt in reactie op de rapportage van de Stuurgroep dat partijen de kans moeten krijgen om aan nieuwe verhoudingen – zoals neergezet in de WEB – te wennen²². Het lijkt te vroeg om de WEB-gelden van de gemeenten nu weer terug te leggen op OCW. De raad geeft aan dat het wellicht beter is te kijken naar het vrijgeven van de markt, het *afschaffen van de 'gedwongen winkelnering'*, omdat dat roc's zal prikkelen vraaggerichter te gaan werken. Minister van OCW Hermans schaart zich achter dit advies en wil graag in overleg met de VNG en Bve Raad - zoals de huidige MBO Raad toen heette - over de manier waarop de gedwongen winkelnering verantwoord losgelaten kan worden²³. Hij wordt hierin gesteund door het kabinet, met name in het kader van het algeme-

²⁰ Brink e.a. 2002; Ministerie van Financiën 2002.

²¹ Stuurgroep evaluatie WEB 2001.

²² Onderwijsraad 2001d.

²³ Brief Minister aan Tweede Kamer over evaluatie WEB. Niet-dossierstuk 2000/01, ocw0000868, 20 juli 2001.

ne streven naar marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (de MDW-operatie)²⁴.

2.3 Afscheid van inburgering

In de periode 2002-2008 zien we drie typen ontwikkelingen. Ten eerste verschuift de verantwoordelijkheid voor het beleid en budget voor inburgering van het ministerie van OCW naar – opeenvolgend - andere departementen. In samenhang daarmee wordt de ‘gedwongen winkelnering’ voor inburgeringscursussen opgeheven. Ten tweede wordt door middel van de ‘Rutte-regeling’ duidelijkheid geschapen in het ietwat diffuse karakter van de doelgroep van het vavo (volwassenen en/of jongeren). In de derde plaats zien we de opkomst van het thema alfabetisering oftewel het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid en het benutten van alledaagse informatie- en communicatietechnologie.

Inburgering: verschuiving van verantwoordelijkheid

In de jaren 2001-2003 is het onrustig in de Nederlandse politiek. In trefwoorden: aanslagen in de Verenigde Staten, de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, een kabinet met participatie vanuit de LPF dat in de zomer van 2002 krap drie maanden zit en daarop volgend een demissionaire periode tot de komst van het kabinet Balkenende II in mei 2003 bestaande uit CDA, VVD en D’66.

Tegen de achtergrond van al dat rumoer valt niet of nauwelijks op dat in september 2002 door de ministerraad wordt besloten dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering per 1 januari 2003 wordt overgeheveld van OCW naar het ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie (VenI)²⁵. De middelen zullen nog tot 1 januari 2005 op de begroting van OCW blijven staan, maar inhoudelijk berust de verantwoordelijkheid met ingang van 2003 bij VenI; daarna gaan ook de middelen over naar VenI.

In mei 2003 treedt het kabinet Balkenende II aan. Het kondigt aan dat er een nieuwe Wet inburgering (WI) komt, waarbij uitgangspunt is dat het cursusaanbod wordt vrijgegeven. De gedwongen winkelnering zal daarmee verdwijnen. Feitelijk zal dit gaan inhouden dat gemeenten de WEB-middelen vrij mogen aanbesteden, dus ook bij andere aanbieders dan de roc’s.

In de periode die volgt, wordt overleg opgestart met de Bve Raad over de gevolgen van dit voornemen voor de roc’s. In september 2005 wordt een convenant afgesloten tussen de minister van VenI, de staatssecretaris van OCW en de Bve Raad over de gevolgen van het vrijgeven van de markt voor inburgeringscursussen. In het convenant wordt aangegeven dat de roc’s hiervan onevenredig nadeel ondervinden en dat zij tijd moeten krijgen zich voor te bereiden op de nieuwe situatie. Er wordt voor een periode van drie jaar een overgangsbudget beschikbaar gesteld van in totaal € 122 miljoen.

²⁴ *Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 231.*

²⁵ *Stb. 2002, 548.*

Het wetsvoorstel voor de Wet inburgering wordt in september 2005 bij de Tweede Kamer ingediend²⁶. De wet wordt in november 2006 aangenomen en treedt op 1 januari 2007 in werking²⁷.

Met ingang van het vierde kabinet Balkenende (CDA, PvdA en CU), dat op 22 februari 2007 aantreedt, valt inburgering onder de verantwoordelijkheid van de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWenI) dat ressorteert onder VROM.

Vavo voor volwassenen én jongeren?

Zoals hiervoor geschetst valt het voortgezet algemeen *volwassenen* onderwijs sinds 1996 onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De WEB geeft aan dat het vavo is bestemd voor volwassenen van 18 jaar en ouder²⁸. Maar al vrij snel na invoering leidt dit uitgangspunt tot vragen, want in de praktijk doen ook jongeren een beroep op deze voorziening. Er komt in 1997 een overgangsregeling, waarmee instellingen de gelegenheid krijgen om jongeren ónder de 16 jaar toe te laten tot de mavo en jongeren onder de 18 jaar tot het havo/vwo aan het vavo²⁹. Voor deze gevallen moet wel ontheffing worden verleend door de leerplichtambtenaar van de gemeente en/of door de Inspectie van het onderwijs. Oorspronkelijk is het de bedoeling de regeling tot het jaar 2000 te laten gelden, maar in 1999 wordt deze verlengd tot 2003; daarop volgen nog verlengingen tot 2004 en uiteindelijk tot 2006.

De eerste verlenging vindt overigens mede plaats tegen de achtergrond van de invoering van de tweede fase (invoering profielen, 'studiehuis') in het havo/vwo en de leerwegen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), die eveneens in deze periode plaatsvindt. Leerlingen 'oude stijl' die hun diploma niet halen, kunnen in deze jaren via zogeheten 'bezemklassen' bij het vavo alsnog hun mavo, havo of vwo afronden.

Na verlenging op verlenging dringt het besef door dat een meer structurele oplossing nodig is. Het vavo wordt nu eenmaal in toenemende mate ook door jongeren benut, als een 'tweede weg' naar het diploma voortgezet onderwijs. Het zijn vaak jongeren die één of meerdere jaren zijn blijven zitten op het gewone vo, daardoor enkele jaren ouder zijn, en daardoor niet meer de motivatie kunnen opbrengen het onderwijs tussen 'kinderen' af te ronden. Een overstap naar een setting die uitgaat van 'volwassenen' lijkt hen te helpen bij het alsnog afronden van het vo. Een tweede groep jongeren die vavo volgt, doet dit vanwege de mogelijkheid een hoger vo-diploma te halen en/of door middel van het behalen van een extra vak een diploma ook geldig te maken voor andere profiel; het betreft dan de zogeheten 'stapelaars' en 'herprofileerders'.

Uiteindelijk kiest de toenmalig staatssecretaris Rutte in 2005 voor de volgende oplossing. De leerlingen waar het om gaat mogen ingeschreven blijven staan op de school voor voortgezet onderwijs; ze mogen vervolgens vavo gaan volgen bij het roc; de vo-school hevelt in dat geval de vo-bekostiging over naar het roc. De-

²⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nrs. 1-3.

²⁷ *Stb.* 2006, 625; inwerkingtreding *Stb.* 2006, 645.

²⁸ Het betreft artikel 8.1.1, zesde lid WEB.

²⁹ Tijdelijke regeling toelating vavo, d.d. 6 december 1997, BVE/DenR-1997/22791.

ze constructie wordt mogelijk gemaakt via de Wet op het voortgezet onderwijs³⁰. De regeling wordt bekend als de 'Rutte-regeling'.

Naast de leerlingen die op basis van de 'Rutte-regeling' deelnemen aan het vavo zijn er natuurlijk ook de 'gewone' vavo-deelnemers, de échte volwassenen van ouder dan 18 jaar. Voor deze deelnemers wordt het vavo gefinancierd door de gemeente, op basis van de WEB-gelden. Overigens staat het gemeenten vrij om te bepalen of en in hoeverre zij WEB-gelden inzetten voor deze vorm van vavo. Niet alle gemeenten maken die keuze. Daardoor kan het zijn dat een volwassene woonachtig in de ene gemeente wél een beroep kan doen op publiek bekostigd vavo, en in de andere gemeente niet.

Overige educatie: toenemende aandacht voor laaggeletterdheid

Rond de eeuwwisseling verschijnen enkele onderzoeksrapporten waaruit blijkt dat 1,5 miljoen Nederlanders moeite hebben met lezen en schrijven³¹. Het vormt de opmaat tot meer beleidsmatige aandacht voor het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid. Zo komt er in 2001 een Actieplan Alfabetisering, en in 2002 tot een *Meerjarenplan Alfabetisering*³². Het onderwerp komt hoog op beleidsagenda's als H.K.H. Prinses Laurentien der Nederlanden in 2004 de Stichting Lezen en Schrijven opricht. De stichting kan bogen op een breed maatschappelijk netwerk en wordt deels gefinancierd uit private middelen.

De beleidsaandacht wordt nog eens aangezet als breder in het onderwijsbestel blijkt dat het niveau van taal en rekenen van zowel leerlingen als docenten niet overal aan de maat is. De aandachtspunten versterken elkaar, zodanig dat algemeen streven wordt laaggeletterdheid bestreden én voorkomen moet worden. Dit komt tot uiting in het aanvalsplan van OCW: *Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid: 2006 – 2010*³³. Met het aanvalsplan roepen de bewindslieden van OCW onder meer gemeenten en roc's op aandacht te besteden aan het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid en om in samenwerking met lokale partners, lokale aanvalsplannen op te stellen.

In de context van educatie zien we de toenemende aandacht voor laaggeletterdheid onder meer terug in het amendement dat Kamerleden Sterk c.s. indienen bij de behandeling van de Wet inburgering. Duidelijk is dan al dat trajecten NT2 niet meer gevolgd kunnen worden door inburgeringsplichtigen³⁴. Het amendement van Sterk c.s. geeft aan dat inburgeraars die laaggeletterd zijn, wel de gelegenheid kunnen krijgen eerst een alfabetiseringstraject te volgen alvorens hun inburgeringscursus start³⁵. Gemeenten krijgen zo de gelegenheid daar WEB-gelden voor in te zetten.

³⁰ Zie Besluit samenwerking vo-bve, *Stb.* 2005, 642; later nog op details gewijzigd zie *Stb.* 2007, 348 en *Stb.* 2010, 283.

³¹ Ontleend aan Steehouder & Tijssen 2011.

³² *Kamerstukken II* 2002/03, 28760, nr. 1.

³³ Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 28760, nr. 6.

³⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 170, nr. 7, p. 3-4.

³⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 84.

2.4 Educatie voor onderwijs- en/of arbeidsparticipatie

In de laatste vier jaar neemt de druk op educatie als eigenstandig beleidsdomein en vaste voorziening bij de roc's toe. Dat komt enerzijds doordat wederom discussie ontstaat over het handhaven dan wel schrappen van 'gedwongen winkelnering', anderzijds doordat ervoor wordt gekozen de WEB-middelen voor het vavo terug te leggen op het Rijk. Is er voor de resterende 'overige educatie' nog wel bestaansrecht?

Komst Participatiebudget: wederom discussie over 'gedwongen winkelnering'

Gemeenten kunnen in 2007-2008 voor (scholings-)voorzieningen om doelgroepen toe te leiden naar arbeidsmarkt en/of onderwijs een beroep doen op in hoofdzaak drie geldstromen: middelen uit de Wet werk en bijstand van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de inburgeringsgelden van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie en de WEB-gelden die van het ministerie van OCW komen. Dit levert voor gemeenten diverse regels op ten aanzien van besteding, inzet en verantwoording. In 2008 wordt dan ook voorgesteld de geldstromen te bundelen tot één Participatiebudget; gemeenten krijgen dan door 'ontschotting' meer ruimte voor besteding en eigen beleid. Het wetsvoorstel daartoe wordt in 2008 ingediend bij de Tweede Kamer³⁶; de wet gaat in per 1 januari 2009³⁷.

In de Wet participatiebudget staat in eerste aanleg dat met ingang van 1 januari 2011 de gemeenten niet meer gebonden zijn de WEB-gelden aan te besteden bij de roc's. De gedwongen winkelnering zal per die datum komen te vervallen.

Bij nader inzien komt men op deze bepalingen terug. De minister van OCW geeft aan dat de aangekondigde stap de roc's, in een periode dat van de roc's veel tijd en energie wordt gevraagd in het kader van versterking van het mbo, te zeer belast³⁸. De continuïteit van de infrastructuur van educatie zou met deze ontwikkeling te zeer onder druk komen te staan. Voorgesteld wordt dan ook een wijziging van de Wet participatiebudget, in die zien dat tot nader orde

- a) de WEB-gelden aan educatie moeten worden besteed (oormerking) en
- b) dat dit moet gebeuren bij de roc's (gedwongen winkelnering).

Aangegeven wordt dat het voornamelijk de bedoeling is deze situatie tot 31 december 2012 te handhaven.

De wijziging van de Wet Participatiebudget treedt op 1 januari 2010 in werking³⁹. De tekst van het eerste lid van artikel 1.3.1 WEB bepaalt sindsdien dat aan roc's tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip opleidingen educatie worden verzorgd.

Aanbod inburgeringscursussen geschrapt

Overigens verdwijnen in de tussentijd de op grond van de Wet inburgering (WI) publiek gefinancierde inburgeringscursussen. Het eerste kabinet Rutte wijzigt de

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31567, nrs. 1-3.

³⁷ Stb. 2008, 588.

³⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 146, nrs. 1-3.

³⁹ Stb. 2009, 575.

Wet inburgering zodanig dat inburgeringsplichtigen geen cursusaanbod meer krijgen. Hoe zij aan de inburgeringsverplichtingen gaan voldoen, is hun eigen verantwoordelijkheid. Indien nodig kunnen ze voor de financiering van het traject een lening afsluiten ('sociaal leenstelsel'), maar overigens zijn zij zelf verantwoordelijk⁴⁰.

Vavo: middelen worden teruggelegd op het Rijk

De minister van OCW kondigt in 2010 in haar Actieplan mbo *Focus op vakmanschap* aan, dat zij voornemens is de WEB-middelen die gemoeid zijn met het vavo niet meer via de gemeenten tot besteding bij de roc's wil laten komen. Zij dient daartoe een wetsvoorstel in, dat wordt aangenomen en per 1 januari 2013 in werking treedt⁴¹.

Zoals in het inleidende hoofdstuk van deze verkenning al is aangestipt, komt het er op neer dat zo'n € 58 miljoen uit het nog resterende WEB-budget voor educatie wordt gehaald. Dit bedrag zal vervolgens aan de roc's beschikbaar worden gesteld voor vavo aan volwassen deelnemers. Het bedrag loopt dus met ingang van 2013 niet meer via het Participatiebudget naar gemeenten; zij hoeven dit deel van educatie dan dus ook niet meer aan te besteden bij de roc's.

Als reden voor deze omleg geeft het wetsvoorstel aan: "De functie die het vavo vervult voor zowel volwassenen als jongeren maakt het noodzakelijk dat het aanbod van de voorziening gewaarborgd blijft en dat de toegankelijkheid voor volwassenen niet meer afhankelijk is van de besluitvorming door gemeenten."⁴²

Overige educatie: focus op taal, rekenen en alledaagse informatie- en communicatietechnologie

In hetzelfde wetsvoorstel als waarmee de bekostiging van het vavo wordt teruggelegd op het Rijk, wordt voorgesteld om een duidelijke focus aan te brengen in de besteding van de nog resterende € 53 miljoen aan educatie-gelden in het Participatiebudget. De focus dient te komen te liggen op Nederlandse taal en rekenen en NT2. "Het gaat daarbij om opleidingen gericht op de beheersing van fundamentele basisvaardigheden met het oog op zelfredzaamheid van volwassenen in onze samenleving. Waar mogelijk sluiten opleidingen aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs."⁴³ Artikel 1.2.1 WEB, die de doelstelling van educatie omschrijft, zal overeenkomstig worden aangepast. Ook deze wetswijziging gaat in per 1 januari 2013.

Het omleggen van de gelden van het vavo én het aanbrengen van de gewenste focus leiden tot een wijziging in de wijze waarop de WEB-gelden in het Participatiebudget over gemeenten worden verdeeld. Zoals aangestipt in de inleiding, leidt deze herverdeling in het najaar van 2012 tot de nodige onrust onder zowel gemeenten als roc's.

Overigens is er inmiddels een nieuw plan op het terrein van het bestrijden en voorkomen van laaggeletterdheid. Het betreft het Actieplan laaggeletterdheid

⁴⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nrs. 1-3. Stb. 2012, 430.*

⁴¹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 146, nrs. 1-3. Stb. 2012, 450.*

⁴² *Kamerstukken II 2011/12, 33 146, nr. 3, p.1.*

⁴³ *Kamerstukken II 2011/12, 33 146, nr. 3, p.5.*

2012-2015 *Geletterdheid in Nederland*⁴⁴. Ook in dit plan wordt aangekondigd dat de focus van de educatiemiddelen in het vervolg zal zijn: taal, rekenen en alledaagse informatie- en communicatietechnologie. Tevens zal de prijs/kwaliteitverhouding van de trajecten die gemeenten inkopen bij roc's transparanter moeten worden⁴⁵, en er komen 'eindtermen' voor de trajecten.

Hoe verder met educatie?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat hiervoor is besproken, rijst in de Tweede Kamer de vraag hoe de minister aankijkt tegen de toekomst van educatie. Onder meer Kamerlid Elias dient een motie in, waarin hij de minister verzoekt de gemeenten toe te staan de trajecten voor overige educatie óók in te kunnen kopen bij private aanbieders⁴⁶. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel informeert Elias bij de minister wat zij met de motie gaat doen. Zij geeft aan de komende tijd een verkenning uit te voeren, "Eén en ander met als doel om dit voor mijn eventuele opvolger in het nieuwe kabinet klaar te hebben liggen. Op basis van een goede verkenning kan dan de afweging worden gemaakt."⁴⁷ Begin juli 2012 bevestigt zij dit door middel van een brief nogmaals aan de Kamer.⁴⁸

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 28 760, nr. 22.

⁴⁵ Hiertoe worden bekostigingsparameters ingevoerd als groepscontacturen en maximale groepsomvang.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 28 760, nr. 27.

⁴⁷ *Handelingen II* 2011/12, 13-06-2012, 95-9-54.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 760, nr. 34.

3 De publieke functie van educatie

Om te komen tot enkele ontwikkelingsrichtingen voor educatie, staan we eerst stil bij enkele kernvragen. Te weten: zien we educatie als een voorziening waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt? Anders gezegd: zien we het vanwege het maatschappelijk belang dat er aan verbonden is, als een (semi-)publiek goed? Als dat zo is, dan is de vraag langs welke assen of dimensies de overheid de inrichting van dit onderwijs kan en wil sturen. Voor de beoordeling van de inzet van publiek geld en overheidsturing kunnen voorts enkele criteria worden geformuleerd.

3.1 Educatie als publiek goed

Volgens artikel 23, eerste lid van de Grondwet is onderwijs een 'voorwerp van aanhoudende zorg der regering'. Dit houdt in dat de overheid zorg draagt voor het stelsel van onderwijsvoorzieningen.

Oorspronkelijk had deze bepaling betrekking op het lager onderwijs voor alle kinderen. Daarom wordt aangenomen dat de grondwettelijk verankerde zorg van de overheid om te zorgen voor voldoende aanbod, betrekking heeft op het funderend onderwijs aan kinderen in de leerplichtige leeftijd⁴⁹.

We zien echter dat in de 20^e eeuw de overheid zich niet beperkt tot het lager en voortgezet onderwijs, maar dat ook het mbo, hoger onderwijs én volwassenen-educatie tot het domein van overheidsverantwoordelijkheid worden gerekend. Deze omstandigheid wordt ook wel aangeduid als één van 'ongeschreven constitutioneel recht': de afspraak of conventie is dat deze domeinen óók tot de overheidsverantwoordelijkheid worden gerekend, maar strikt genomen heeft dit geen basis in de Grondwet. De wetgever kan dus in de toekomst ook besluiten hier géén verantwoordelijkheid meer voor te dragen.

In het algemeen wordt erkend dat de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt voor zaken die zónder overheidsinterventie niet zouden worden gerealiseerd en die breed erkend worden als zaken van maatschappelijk belang. Het gaat dan om zogeheten 'collectieve' of publieke goederen. De aanleg en het onderhoud van dijken, het in stand houden van politie, justitie en een geld- en belastingstelsel zijn daar voorbeelden van. Vervolgens zijn er ook zaken die strikt genomen wel zonder overheidsinterventie tot stand zouden kunnen komen, maar met onwenselijke neveneffecten. Bijvoorbeeld: alleen tegen een te hoge prijs of leidend tot te grote ongelijkheden in de samenleving. We spreken dan over semi-collectieve of semi-publieke goederen. Bijvoorbeeld: sociale woningbouw en onderwijs.

Onderwijs in het algemeen en educatie in het bijzonder worden gezien als een semi-publiek goed. Dat betekent dat de overheid zich ermee bemoeit vanuit doelmatigheids- en/of rechtvaardigheidsmotieven, anders gezegd: breed wordt

⁴⁹ Mentink & Vermeulen 2007; Vermeulen 1999.

erkend dat er een maatschappelijk belang verbonden is⁵⁰. Wel kunnen we er, aangezien het bij educatie niet over funderend onderwijs aan leerplichtigen gaat, van uit gaan dat het in beginsel zo kan zijn dat de overheidsverantwoordelijkheid voor educatie 'meebeweegt' op politieke prioriteiten. Dat is overigens ook wat we terugzien in de ontwikkelingslijnen tot nu toe.

3.2 Dimensies van sturing

Educatie is te zien als semi-publiek goed waarvoor de overheid zich in een bepaalde periode verantwoordelijk stelt. Deze verantwoordelijkheid kan vervolgens vorm en inhoud krijgen via bekostigingsbepalingen en wet- en regelgeving. Anders gezegd: door middel van bekostiging en regelgeving kan de overheid bepalen wát er moet worden geleverd (het 'wat?').

Dat gezegd zijnde zijn er nog vier dimensies of 'assen' waarlangs gekomen kan worden tot nadere inrichting van de betreffende onderwijsvoorzieningen. Het gaat om de verhoudingen tussen:

- publiek en privaat,
- centraal en decentraal,
- kwalificatie en socialisatie,
- uniformiteit en differentiatie⁵¹.

De keuzen die op deze dimensies worden gemaakt, bepalen mede de wijze waarop het semi-publieke goed, in dit geval educatie, wordt gerealiseerd (het 'hoe?').

Bij de verhouding tussen *publiek en privaat* gaat het om de vraag of en in hoeverre de overheid in het onderwijsbestel in het algemeen en bij educatie in het bijzonder ruimte geeft voor marktwerking, bijvoorbeeld in termen van alternatieve aanbieders en/of financiering uit alternatieve bronnen (sponsoring, ouderbijdragen, contractonderwijs).

Op de dimensie *centraal en decentraal* is een besluit aan de orde of en in hoeverre één of meer centrale actoren, bijvoorbeeld de rijksoverheid zelf, aan het stuur staan dan wel of ook ruimte is voor sturing door decentrale partijen, bijvoorbeeld de gemeenten.

Bij de verhouding tussen *kwalificatie en socialisatie* is het punt waarop de onderwijsvoorziening zich primair richt: is dat het behalen van een diploma en/of het zodanig onderwijzen van de leerling of student dat hij adequaat kan meedoen in de samenleving? De meeste onderwijsvoorzieningen bieden beide, maar het accent kan verschillen: zo is het primair onderwijs sterker gericht op socialisatie dan op kwalificatie terwijl dat bij bijvoorbeeld het mbo en hoger onderwijs veelal andersom is.

De vierde dimensie waarop gevarieerd kan worden in termen van sturing betreft de keuze tussen *uniformiteit en differentiatie*. De overheid kan zeer veel ruimte

⁵⁰ Onderwijsraad 2001a.

⁵¹ Onderwijsraad 2009b.

laten aan de onderwijsvoorziening in kwestie om te komen tot bijvoorbeeld eigen programma's, werkwijzen en kwalificaties; dat biedt een basis voor een sterk gedifferentieerd aanbod. Het is ook mogelijk dat de overheid inzet op uniformiteit: de onderwijsvoorziening wordt dan sterker gereguleerd door middel van bijvoorbeeld examenprogramma's, urennormen en/of centrale toetsing.

3.3 Criteria

Als eenmaal is bepaald dát de overheid een onderwijsvoorziening gaat bekostigen en reguleren en tevens helder is hóe dat gebeurt, dan is vervolgens de vraag of dit alles ook tot tevredenheid stemt. Anders gezegd: hoe kan de wijze waarop de overheid bijdraagt aan en stuurt op een onderwijsvoorziening worden beoordeeld of gewogen? In het algemeen wordt aangenomen dat daar de volgende vijf criteria of toetsstenen aan ten grondslag kunnen worden gelegd⁵²:

- *Kwaliteit*: is het aangeboden onderwijs volgende bepaalde maatstaven goed en adequaat?
- *Toegankelijkheid*: kan de onderwijsvoorziening worden gevolgd door de doelgroep waarvoor deze is bedoeld? Wordt bij toegang tot de onderwijsvoorziening geen onterecht onderscheid gemaakt tussen potentiële deelnemers?
- *Efficiëntie*: wordt in de onderwijsvoorziening zodanig voorzien dat de daarmee gemoeide kosten beperkt blijven?
- *Keuzevrijheid*: hebben leerlingen en hun ouders en/of studenten voldoende gelegenheid om – op basis van juiste informatie – een goede keuze te maken? Zijn zij niet onnodig afhankelijk van bepaalde onderwijsaanbieders ('monopolies')?
- *Sociale cohesie*: draagt de onderwijsvoorziening bij aan het realiseren van samenhang in onze samenleving; brengt het onderwijs mensen bij elkaar?

3.4 De ontwikkeling van educatie tot nu toe

We kunnen op grond van de dimensies van sturing en criteria de historische ontwikkelingslijnen van educatie tot nu toe als volgt duiden.

In de jaren '70 en '80 zien we dat uiteenlopende, veelal lokale en particuliere initiatieven meer en meer gegroepeerd worden en onder de beleidsverantwoordelijkheid van uiteindelijk het ministerie van OCW worden gebracht. De ontwikkeling loopt van *decentraal naar centraal*, en van *privaat naar publiek*. De opleidingswensen van de deelnemers aan de educatieve voorzieningen staan voorop; het aanbod moet zo goed als mogelijk is aansluiten bij de individuele ontplooiingswensen, zodanig dat de deelnemer beter kan deelnemen aan de samenle-

⁵² Onderwijsraad 2001a.

ving. Het accent ligt in deze periode eerder op *socialisatie dan op kwalificatie*; voornamelijk wordt niet ingezet op inhoudelijke uniformering van het betreffende aanbod, maar wordt de bestaande *differentiatie* wenselijk geacht. Kwaliteit is vooral in de jaren '80 een issue, als wordt ingezet op professionalisering van vrijwilligers tot breed benoembare educatief medewerkers. Efficiëntie wordt in de jaren '80 eveneens een thema, als het door bezuinigingen nodig wordt te komen tot doelmatiger georganiseerd aanbod. Educatie staat in deze periode sterk in het teken van bijdragen aan sociale cohesie.

In de jaren '90 wordt het educatie-aanbod ondergebracht bij de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en daarmee een duidelijke *publieke voorziening*. Gekozen wordt voor een belangrijke aansturende rol voor lokale overheden, anders gezegd: voor *decentrale sturing*. Naast het aspect van persoonlijke vorming en ontplooiing in het belang van participatie in de samenleving, zien we dat toelieden tot het beroepsonderwijs en opleiden voor de arbeidsmarkt in deze periode meer accent krijgen; de sturing verschuift enigszins van *socialisatie naar kwalificatie*. Die tendens valt samen met pogingen meer eenduidigheid te brengen in het aanbod door middel van een kwalificatiestructuur educatie; de idee is dat deze structuur via de overleggen tussen gemeenten en roc's kan leiden tot een meer transparant en *meer uniform* educatieaanbod. In de praktijk blijkt dit echter niet helemaal zo uit te werken.

Al vrij snel na invoering van de WEB ontstaat discussie over de bekostigingssystematiek die via de gemeenten loopt. De vraag rijst of deze systematiek wel efficiënt is, aangezien de beoogde soepele programmering van het aanbod door middel van het overleg tussen gemeenten en roc's nog niet tot stand komt. Er gaan stemmen op dit te verbeteren door het vrijgeven van de aanbiedersmarkt voor educatie (afschaffen gedwongen winkelnering).

In het eerste decennium van deze eeuw verlopen de ontwikkelingen verschillend voor een aantal onderdelen van educatie. Voor inburgeringscursussen zien we dat het accent verschuift van *publiek naar privaat* (marktwerking); de aansturing blijft *decentraal* bij de gemeenten. Voor vavo en overige educatie zien we in termen van sturingsdimensies weinig verandering, zij het dat door het verduidelijken van de vavo-doelgroep en de opkomst van het onderwerp laaggeletterdheid het accent wel enigszins verschuift van *socialisatie naar kwalificatie*.

Efficiëntie is ook in deze periode een issue, in die zin dat beoogd wordt door de afschaffing van gedwongen winkelnering ten aanzien van de inburgeringscursussen tot een betere afstemming van vraag en aanbod te komen. Toegankelijkheid van de voorzieningen speelt een rol daar waar het de toegang van jongeren tot het vavo betreft; dit vraagstuk wordt in deze periode opgelost door het introduceren van de Rutte-regeling.

In de laatste vier jaar zien we dat voor vavo en overige educatie de tendens er één is van *decentraal naar centraal*. Dit in die zin dat wordt ingezet op bundeling van geldstromen in één Participatiebudget en dat de bekostiging van het vavo uiteindelijk wordt teruggelegd van gemeenten naar het Rijk. Met het laatste wordt gemarkeerd dat vavo wordt gezien als *publieke voorziening*; ten aanzien van overige educatie is dat accent minder duidelijk, aangezien ook in deze periode stemmen opkomen om marktwerking aan de aanbiederskant in te voeren ten aanzien van dit nog resterende deel.

Duidelijk is voorts dat educatie als socialiserende voorziening passé is en dat het zaak is dat deelnemers zich *kwalificeren*, meer specifiek: voor hetzij een vo-diploma, hetzij voor het behalen van een niveau van taal & rekenen waarmee zij kunnen toetreden tot het reguliere onderwijsbestel. Tevens wordt ingezet op *uniformering*. De focus in de besteding van overige educatiegelden dient in het ver-volg gericht te zijn op taal, rekenen en het gebruik van alledaagse informatie- en communicatietechnologie. Er komen factoren als contactuurnorm, maximale groeps-grootte en eindtermen om het aanbod langs die lijn van regulering meer te uniformeren.

De toegankelijkheid van het educatieaanbod is in deze periode een aandachtspunt; door het omleggen van de vavo-financiering van de gemeenten naar het Rijk is in ieder geval dit deel van educatie 'ge vrijwaard' van de nog steeds dreigende afschaffing van de gedwongen winkelnering. Kwaliteit van het educatieaanbod is een issue omdat via de hiervoor genoemde factoren wordt ingezet op verbetering van de kwaliteit van het nog resterende educatie-aanbod.

Tabel 3.1: samenvatting van de ontwikkeling tot nu toe

	Publiek of privaat	Centraal of de-centraal	Kwalificatie of socialisatie	Uniformiteit of differentiatie
Jaren '70 en '80	Van privaat naar publiek	Van decentraal naar centraal	Socialisatie	Differentiatie
Jaren '90	Publiek	Van centraal naar decentraal	Van socialisatie naar kwalificatie	Pogingen tot uniformering
2002-2008	Van publiek naar privaat	Decentraal	Kwalificatie	-
2008-heden	Deels publiek ⁵³	Deels centraal ⁵⁴	Kwalificatie	Uniformering

Op twee van de vier dimensies zien we door de tijd heen een vrij duidelijke omslag: educatie als voorziening waarmee wordt ingezet op socialisatie, ontwikkelt zich door de tijd heen tot een voorziening waarmee *kwalificaties* worden bereikt; is het aanbod in het begin van de jaren '70 nog enorm divers, meer en meer wordt ingezet op *uniformering*.

Op de twee andere dimensies is de ontwikkeling van educatie door de tijd heen ambigue. Soms ontwikkelt het aangrijpingspunt van sturing zich van centraal naar decentraal, soms andersom; dan weer wordt de voorkeur gegeven aan een publiek bestel, dan aan meer marktwerking. We zouden ook kunnen stellen dat op deze twee dimensies sprake is van – over de jaren heen – een wisselende koers.

⁵³ De afschaffing van gedwongen winkelnering voor wat betreft het vavo-deel is van de baan door de terugleg van deze WEB-gelden op het Rijk. Ten aanzien van 'overige educatie' blijft druk bestaan om de gedwongen winkelnering af te schaffen en de aanbiedersmarkt vrij te geven.

⁵⁴ De financiering van het vavo wordt teruggelegd op centraal niveau; de financiering van 'overige educatie' blijft vooralsnog lopen via de gemeenten.

4 Ontwikkelingsrichtingen

Wisselingen, veranderingen, onzekerheid. Dat is enigszins kenmerkend voor de ontwikkelingslijnen van educatie in het onderwijsbestel tot nu toe. Anno 2012 zijn er mede tegen die achtergrond en het beperkte volume aan beschikbare financiële middelen zorgen over de kwaliteit en continuïteit van de voorziening. Is deze situatie nog te handhaven? Ten behoeve van de gedachtenvorming over de nabije toekomst van educatie beschrijven we in dit hoofdstuk enkele scenario's.

4.1 Enkele scenario's

De scenario's die in deze paragraaf worden beschreven gaan uit van twee kernvragen:

- a) Beschouwen we educatie als een voorziening waar de overheid een vorm van betrokkenheid bij heeft of doen we dat niet?
- b) Als we educatie beschouwen als een voorziening met een vorm van overheidsbetrokkenheid, hóe wordt dan op deze voorziening gestuurd?

We beginnen zo meteen met het beschrijven van een scenario dat ervan uitgaat dat de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: educatie behoeft géén betrokkenheid van de overheid. Het is anders gezegd een zaak van eigen verantwoordelijkheid dan wel particulier initiatief.

Daarna volgen vier scenario's die gebaseerd zijn op het uitgangspunt dat educatie wél een vorm van overheidsbetrokkenheid behoeft. Deze scenario's zijn geënt op variatie op de twee dimensies waarvan de afgelopen decennia is gebleken dat de koers wisselend was: 'publiek' of 'privaat', 'centraal' of 'decentraal'?

De scenario's spitsen zich toe op de keuzen die actueel zijn ten aanzien van *overige educatie*. We gaan ervan uit dat met het recente besluit de financiering van het vavo terug te leggen op het Rijk, dat daarmee voor dat deel van educatie vooralsnog de nodige duidelijkheid is gecreëerd.

Scenario 0 Overige educatie als particulier initiatief

De startvraag is in feite: vinden we met elkaar dat de voorzieningen die we aanduiden als 'overige educatie', een vorm van overheidsbetrokkenheid behoeven? Als we het hebben over 'overige educatie' gaat het met ingang van 2013 om:

- opleidingen Nederlandse taal en rekenen, gericht op alfabetisering en op het bereiken van het ingangsniveau van het beroepsonderwijs;
- opleidingen Nederlands als tweede taal I en II;
- opleidingen Nederlands als tweede taal, gericht op alfabetisering of op beheersing van een basisniveau Nederlandse taal.

Op dit moment gaan we er van uit dat een vorm van overheidsbetrokkenheid gewenst is, en dat in deze zin de genoemde opleidingen onderdeel zijn van het formele onderwijsbestel, i.c. de roc's. De bekostiging van deze opleidingen loopt via het Participatiebudget van gemeenten.

In het geval we de startvraag ontkennend beantwoorden, dan zeggen we daarmee dat overige educatie geen onderdeel meer uitmaakt van het formele bestel en dat het aan betrokkenen zelf is om – indien gewenst – te zorgen dat zij qua taal, rekenen en alledaagse informatie- en communicatietechnologie voldoende op niveau komen, zodanig dat zij mee kunnen doen in de samenleving. Het kernbeginsel wordt dan: eigen verantwoordelijkheid. Wellicht dat lokaal uiteenlopende particuliere initiatieven ontstaan, bijvoorbeeld via volksuniversiteiten, kerken en/of het sociaal maatschappelijk werk, om mensen te helpen het vereiste niveau te bereiken. Maar een zaak van centrale en/of lokale overheid is dat dan niet meer. Overige educatie is een private aangelegenheid.

Scenario 1 t/m 4 Overige educatie als publiek goed

Als we de startvraag bevestigend beantwoorden, dan zien we het domein van de overige educatie als een zaak van de overheid, als een publieke zaak. Dat betekent dat we van de overheid verwachten tot regulering over te gaan, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van bekostiging en/of het komen met wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inhoudelijke programmering. Overige educatie wordt gezien als onderdeel van het formele onderwijsbestel.

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat de manier waarop vervolgens gestuurd wordt op de publieke voorziening, gekarakteriseerd kan worden langs een aantal dimensies:

- publiek en privaat,
- centraal en decentraal,
- kwalificatie en socialisatie en
- uniformiteit en differentiatie.

De ontwikkelingslijnen laten zien dat educatie in het algemeen en het domein 'overige educatie' in het bijzonder van een voorziening met het accent op *socialisatie* over de decennia heen meer en meer het karakter krijgt van een voorziening die is gericht op het behalen van een bepaalde *kwalificatie*. Niet enkel meer de behoeften en verlangens van de deelnemer staan centraal, het is steeds meer zaak dat deelname aan educatie bijdraagt aan het toe leiden tot het beroepsonderwijs en/of tot bestendige participatie op de arbeidsmarkt.

Voorts zien we dat vanaf het begin van de jaren '70 zodanig wordt gestuurd op het zeer diverse aanbod (*differentiatie*), dat dit meer eenduidigheid en focus gaat krijgen. Anno 2012 is sprake van het invoeren van uniforme parameters als contacturen, maximale groepsomvang en eindtermen (*uniformiteit*).

Op deze twee sturingsdimensies is anders gezegd de koers redelijk voor de hand liggend. Strikt genomen zijn hierop ook nog keuzen mogelijk (namelijk: de andere kant op), maar omwille van de overzichtelijkheid van deze rapportage laten we deze o.i. meer theoretische opties nu rusten.

De vraag is nu aan de orde hoe de sturing op overige educatie als publieke voorziening de komende jaren wordt ingericht. Kiezen we daarin voor een koers die uitgaat van een meer publiek karakter of voor meer marktwerking (*publiek of privaat*)? En vinden we dat de aansturing van de voorziening meer *centraal dan wel meer decentraal* moet plaatsvinden? Gegeven deze twee vragen ontstaan vier mogelijke scenario's die in tabel 4.1 schematisch worden aangegeven.

Tabel 4.1: vier scenario's voor 'overige educatie' als publiek goed

	Aansturing via:	
	De gemeente	Het Rijk
Gesloten aanbiedersmarkt	Scenario 1 Continueren huidige situatie	Scenario 2 Terugleg van gelden naar het Rijk
Open aanbiedersmarkt	Scenario 3 Aanbesteding door gemeenten	Scenario 4 Aanbesteding door het Rijk

Scenario 1 Continueren huidige situatie

Bij scenario 1 wordt de bestaande situatie gecontinueerd. Dat wil zeggen dat de gemeenten WEB-gelden krijgen via het Participatiebudget voor overige educatie. Zij gaan over de besteding van deze gelden in overleg met de roc's. Dit zijn 'preferred suppliers', anders gezegd: de gedwongen winkelnering oftewel de gesloten markt van aanbidders blijft gehandhaafd.

Er zijn in beginsel twee subscenario's denkbaar. Ten eerste (1a): dit scenario wordt gerealiseerd bij op hoofdlijnen hetzelfde beschikbare budget als waarvan anno 2012-2013 sprake is. Dat betekent dat de financiële middelen zeer beperkt zijn en blijven, hetgeen bij roc's vragen oproept over de gewenste kwaliteit en continuïteit op termijn. Bovendien liggen de afhandelings- of 'transactiekosten' relatief hoog in relatie tot het feitelijk te programmeren budget. Immers: bij de meeste gemeenten moet de geldstroom worden afgewikkeld, moet overleg plaatsvinden of worden geregeld met de roc's, bij de roc's moet evenzogoed 'overhead-capaciteit' worden vrijgemaakt voor het overleg, de financieringsstroom en de verantwoording, enzovoorts. De vraag rijst of al deze kosten voldoende opwegen tegen het inhoudelijk te programmeren budget à circa € 53 miljoen per jaar.

Het tweede subscenario (1b) ligt tegen deze achtergrond voor de hand: er komt binnen afzienbare termijn méér budget beschikbaar door toename van de WEB-gelden. Dit subscenario is gelet op de huidige economische omstandigheden niet heel erg realistisch, maar het is een keuze die – ook binnen het totaal van de rijksbegroting (van OCW en/of van andere ministeries bijvoorbeeld SZW) - gemaakt kan worden.

Scenario 2 terugleg van gelden naar het rijk

Bij scenario 2 wordt gekozen voor het handhaven van een gesloten aanbiedersmarkt. De roc's zijn en blijven de 'preferred suppliers' als het om overige educatie gaat. De verandering zit met name in de geldstroom, die in dit geval wordt teruggelegd op het Rijk. Concreet: de gemeenten krijgen de WEB-middelen niet meer via het Participatiebudget uitgekeerd om aan te besteden bij de roc's. In plaats daarvan komt OCW via een bepaalde verdeelsleutel tot distributie van de beschikbare middelen over de roc's. In feite gebeurt in dit scenario met de WEB-

gelden voor overige educatie dan hetzelfde als recent is gebeurd met de WEB-middelen voor het vavo.

Ook binnen dit scenario's zijn verschillende subscenario's mogelijk. Ten eerste de rol van de gemeenten:

- het is denkbaar dat in dit scenario de roc's exclusief aan zet zijn en blijven en dat gemeenten buiten beeld raken als het gaat om de trajecten overige educatie (2a);
- het is echter ook mogelijk voor gemeenten een rol toe te bedelen, bijvoorbeeld door hen trekkings- of programmeringsrechten toe te kennen ten aanzien van de wijze waarop roc's de trajecten inrichten en aanbieden (2b); denkbaar is bijvoorbeeld een bepaling dat OCW van de roc's verlangt over de besteding van de gelden een vorm van overleg te voeren met de betreffende gemeenten en de gemaakte afspraken vast te leggen; via de lijn van verantwoording dient dan te worden bekeken of de roc's de afspraken ook naleven.

Voorts is het denkbaar dat OCW – al dan niet in samenhang met scenario 2b - de roc's niet elk afzonderlijk een budget voor educatie toekent (2c), maar dat dit gebeurt mede in het kader van de zorg voor een doelmatig aanbod (2d). Anders gezegd: het is denkbaar dat in regio's waar meerdere roc's actief zijn op het terrein van educatie, dat OCW in die regio's via de lijn van het beschikbaarstellen van gelden gaat sturen op meer samenwerking en krachtenbundeling van de voorzieningen.

Scenario 3 aanbesteding door gemeenten

Bij scenario 3 wordt de keuze voor decentrale aansturing van overige educatie gehandhaafd. De gemeenten zijn en blijven aan zet en ontvangen de betreffende WEB-gelden via het Participatiebudget. De gesloten aanbestedersmarkt wordt echter vrijgegeven, oftewel: de gemeenten mogen de gelden aanbesteden op een vrije aanbestedersmarkt. Niet alleen roc's maar ook andere aanbesteders kunnen meedingen naar de gunning van de gewenste trajecten.

Wederom zijn hierop enkele variaties denkbaar. Op dit moment maakt de Wet participatiebudget nog een onderscheid tussen de zogeheten 'oormerking' (art. 14, eerste lid) en de 'gedwongen winkelnering' (art. 14, tweede lid). De oormerking houdt in dat gemeenten de WEB-middelen worden geacht te besteden aan educatie. De gedwongen winkelnering houdt in dat gemeenten de WEB-gelden worden geacht te besteden bij roc's. In lijn met dit verschil is het mogelijk te kiezen voor:

- het laten vervallen van de gedwongen winkelnering met behoud van de oormerking (3a): gemeenten worden nog steeds geacht de WEB-gelden te besteden aan overige educatie maar mogen dit doen op een vrije aanbestedersmarkt
- het tevens laten vervallen van de oormerking (3b): gemeenten mogen de middelen dan binnen de kaders van het Participatiebudget vrij inzetten.

Scenario 4 aanbesteding door rijk

Ten slotte is er nog een vierde scenario. Dit houdt in dat de WEB-gelden worden teruggelgd op het Rijk en niet meer via de gemeenten tot aanbesteding komen. In plaats daarvan besteedt het Rijk zelf de middelen aan. Dit gebeurt op een vrije aanbestedersmarkt; roc's zijn geen 'preferred supplier' meer. Het Rijk schrijft bij-

voorbeeld een ‘tender’ uit waarop geïnteresseerde scholingsinstituten/aanbieders uit het hele land kunnen inschrijven. De gunning geschiedt vervolgens aan het meest geschikte bod.

In tabel 4.2 worden de vier scenario’s herhaald, met vermelding van de denkbare subscenario’s zoals die hiervoor zijn aangestipt.

Tabel 4.2: vier scenario’s met varianten

	Aansturing via:	
	De gemeente	Het Rijk
Gesloten aanbiedermarkt	Scenario 1 <u>Continueren huidige situatie</u> 1a. huidig budget 1b. groter budget	Scenario 2 <u>Terugleg van gelden naar het Rijk</u> 2a. geen rol gemeenten 2b. rol gemeenten 2c. zonder doelmatigheidstoets 2d. met doelmatigheidstoets
Open aanbiedermarkt	Scenario 3 <u>Aanbesteding door gemeenten</u> 3a. met oormerking 3b. zonder oormerking	Scenario 4 <u>Aanbesteding door het Rijk</u>

4.2 Weging van de scenario’s

De weging van de scenario’s en de uiteindelijke keuze zal naar alle waarschijnlijkheid plaatsvinden in het licht van het maatschappelijk belang dat aan educatie wordt gehecht. In die afweging kan de inbreng van vertegenwoordigers van belanghebbenden – waaronder MBO Raad, VNG, NRTO, LVO – worden meegenomen. In deze paragraaf doen we enkele suggesties om in deze afweging tevens de criteria ten aanzien van overheidsinterventie mee te nemen.

Nogmaals, de criteria

Eerder in deze rapportage is aangegeven dat overheidsinterventie op het vlak van onderwijs op grond van vijf criteria kan worden beoordeeld. Het gaat dan om afwegingen ten aanzien van:

- Kwaliteit
- Toegankelijkheid
- Keuzevrijheid
- Efficiëntie en
- Sociale cohesie.

Op grond van het voorgaande kunnen we in termen van deze criteria bij elk van de scenario’s enkele mogelijke aandachtspunten meegeven.

Scenario 0 Overige educatie als particulier initiatief

Bij dit scenario draagt de overheid geen specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van educatie-activiteiten van personen en particuliere instanties. Overwegin-

gen ten aanzien van kwaliteitsborging, de zorg voor toegankelijk aanbod, voor het kunnen kiezen van een bepaald traject, dat alles is eenvoudigweg niet aan de orde. Het gaat in dit scenario voorts niet aan dat de overheid zich bemoeit met de efficiëntie van het betreffende aanbod, noch aan eventuele bijdrage aan sociale cohesie.

Scenario 1 Continueren huidige situatie

Bij het continueren van de huidige situatie blijven ook de zorgen van dit moment in tact. Dat betekent dat gekeken moet worden naar de vraag of en hoe de kwaliteit van het veelal kleinschalige aanbod bij de roc's geborgd kan worden en of – indien roc's daadwerkelijk afscheid gaan nemen van dit aanbod – voor deelnemers nog gezorgd kan worden voor toegankelijkheid van de voorzieningen. Tevens zijn er in dit scenario zorgen over de efficiëntie, aangezien met deze gang van zaken in relatie tot het totaal beschikbare budget relatief hoge transactiekosten zijn gemoeid.

Scenario 2 Terugleg van gelden naar het Rijk

In dit scenario lijkt vooralsnog de toegankelijkheid van de voorzieningen geborgd, maar resteren zorgen over de kwaliteit van voorzieningen en de doelmatigheid van het aanbod. Tegelijkertijd bestaat er kans dat het reëel beschikbare budget voor de voorzieningen kleiner wordt omdat gemeenten niet of minder bereid blijken te zijn andere gelden tevens een educatie-bestemming te geven. De situatie kan zo ontstaan dat roc's deelnemers op wachtlijsten gaan plaatsen omdat vraag en aanbod niet goed in verhouding zijn. Het realiseren van toch een vorm van gemeentelijke betrokkenheid kan dit risico beperken, maar daarbij dient wel te worden gelet op het probleem van de huidige relatief hoge transactiekosten. Dit probleem kan bij scenario 2b terugkeren naarmate de rol en betrokkenheid van gemeenten zwaarder wordt opgetuigd.

Scenario 3 Aanbesteding door gemeenten

In het geval gekozen wordt voor scenario 3 zal naar verwachting vooral gekeken moeten worden naar vraagstukken van kwaliteit (zijn potentiële aanbieders voldoende aan de maat?) en toegankelijkheid (blijft een vorm van infrastructuur behouden?).

Scenario 4 Aanbesteding door het Rijk

Bij scenario 4 is de vraag of en in hoeverre door een actor op relatieve afstand gekozen kan worden voor aanbieder x, y of z en of de uiteindelijke uitkomst van die keuze ook efficiënt is. Eveneens dienen bij dit scenario overwegingen van kwaliteitsborging en toegankelijkheid van voorzieningen te worden meegenomen.

Clustering van aanbod

Er is nog een andere manier om naar de scenario's te kijken, overigens al dan niet in samenhang met de hiervoor besproken criteria. Een benadering die eerder uitgaat van functies die voorzieningen in het bestel vervullen dan van sturingsdimensies.

Van een afstand bezien, en vrij grofmazig neergezet, hebben we in de nabije toekomst een mbo-bestel met daarom heen drie typen van voorzieningen:

- Gelieerd aan het mbo, de entree-opleidingen voor jongeren en jongvolwassenen die geen vo-diploma hebben gehaald; door middel van de entree-opleidingen krijgen zij een traject dat óf toe leidt tot de arbeidsmarkt óf toegang geeft tot de niveau 2 opleidingen in het mbo.
- Het vavo bestemd voor jongeren en (jong)volwassenen; het vavo geeft hen de kans om alsnog een vo-diploma te halen (of het behaalde diploma te verbeteren / te herprofilieren) zodat zij voort kunnen met hun onderwijsloopbaan in het onderwijsbestel.
- De trajecten overige educatie, op grond waarvan jongeren en volwassenen zodanig geschoold of geletterd kunnen raken dat zij volwaardig(er) kunnen deelnemen aan de samenleving en/of de opstap kunnen maken naar het onderwijsbestel.

Tussen de doelgroepen van de te onderscheiden voorzieningen zijn verschillen. Laat onverlet dat de drie voorzieningen steeds als functie hebben te zorgen voor toeleiding tot arbeidsmarkt en/of vervolgonderwijs. In feite maken deze voorzieningen daarmee het onderwijsbestel minder *exclusief* in de zin van 'uitsluitend'. De voorzieningen geven mensen kansen om mee te doen, betrokken te raken bij samenleving, arbeidsmarkt en vervolgonderwijs.

Gelet op enerzijds de overeenkomstige globale functie van deze voorzieningen en anderzijds de beperkte financiële middelen voor elk van deze voorzieningen afzonderlijk, zou het wellicht het overwegen waard zijn te zoeken naar een scenario waarmee de voorzieningen zowel voor wat betreft lijnen van bekostiging als voor wat betreft hun dagelijkse aansturing meer geclusterd zouden kunnen worden. Dit zou programmatische kansen kunnen bieden, met name op het snijvlak van overige educatie en entree-opleidingen, alsook gepaard kunnen gaan met eenduidiger bekostiging en verantwoording en daarmee tot beperking van transactiekosten en overhead zodat middelen meer direct aan genoemde voorzieningen zelf kunnen worden besteed.

Een dergelijk scenario zou dan een verbreding worden – want met toevoeging van vavo en entree-opleidingen - van Scenario 2 zoals we dat tot nu hebben besproken.

4.3 Vervolg

Gelet op de onzekerheid waar al enige tijd sprake van is, en de recente onrust over de herverdeling van het resterende WEB-budget, verdient het aanbeveling op relatief korte termijn met een duidelijke keuze te komen. De hiervoor geschetste scenario's kunnen bij deze besluitvorming behulpzaam zijn.

Naar alle waarschijnlijkheid zal OCW de komende tijd in de opmaat naar een besluit de belanghebbenden – vertegenwoordigd door onder meer de MBO Raad, VNG, NRTO en LVO – raadplegen. Aansluitend zal het waarschijnlijk zo zijn dat ook de consequenties van de gekozen beleidslijn van OCW met relevante betrokkenen worden besproken.

Voorts zal de beleidslijn waar nodig moeten worden uitgewerkt in wet- en regelgeving. Met uitzondering van scenario 1 is immers bij alle scenario's wijziging van

wet- en regelgeving vereist. Het betreft dan met name wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet participatiebudget.

Gelet op de tijd die doorgaans nodig is om een wetswijziging te effectueren, namelijk een periode van gemiddeld 2 jaar, is het reëel ervan uit te gaan dat beoogde wijzigingen niet eerder dan 1 januari 2015 in werking kunnen treden.

5 Samenvatting

Deze rapportage doet verslag van een verkenning naar de mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor educatie.

Uitgangspunt is gelegen in de huidige situatie, die gekenschetst kan worden als één van teruglopende financiële middelen en deelnemersaantallen, aanhoudende onduidelijkheid over het al dan niet invoeren van marktwerking en zorgen bij zowel roc's, gemeenten als bij OCW over de kwaliteit en continuïteit van het huidige aanbod.

Tegen die achtergrond beschrijft deze rapportage:

- de belangrijkste historische (maatschappelijke en politieke) ontwikkelingen en veranderende functie van educatie, waarbij de focus wordt gericht op de laatste 10 jaar;
- een duiding van de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van educatie, de sturingsdimensies en criteria die daarbij relevant zijn;
- enkele scenario's waarlangs educatie zich de komende jaren verder zou kunnen ontwikkelen.

De historische ontwikkeling van educatie wordt beschreven in vier fasen. Allereerst de periode van de jaren '70 en '80, waarin vanuit verschillende domeinen wordt toegewerkt naar een eenduidiger infrastructuur; aansluitend de jaren '90 waarin educatie onderdeel gaat uitmaken van het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie; daarop volgt een periode tussen 2002 en 2008 waarin duidelijk wordt dat afscheid genomen moet worden van inburgeringscursussen; en ten slotte de periode van de laatste vier jaar waarin beschikbare budgetten verder krimpen en focus moet worden aangebracht in de besteding van de nog resterende middelen.

Onderwijs in het algemeen en educatie in het bijzonder kunnen worden gezien als een semi-publiek goed. Dat betekent dat de overheid zich ermee bemoeit vanuit doelmatigheids- en/of rechtvaardigheidsmotieven, en dat deze bemoeienis afhankelijk van politieke prioriteiten door de tijd heen kan toe- of afnemen. De korte historische schets van educatie die in deze rapportage is opgenomen, laat die fluctuaties door de tijd heen ook zien.

De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van educatie kan vorm en inhoud krijgen door middel van bekostigingsbepalingen en wet- en regelgeving. De manier waarop dit gebeurt, hangt samen met keuzen die op een viertal assen of dimensies worden gemaakt. Het gaat daarbij om de verhoudingen tussen:

- publiek en privaat,
- centraal en decentraal,
- kwalificatie en socialisatie,
- uniformiteit en differentiatie.

De wijze waarop één en ander door keuzen op deze dimensies wordt ingericht, kan vervolgens worden gewogen of gewaardeerd op basis van vijf criteria: kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid, efficiëntie en sociale cohesie.

Als we de ontwikkelingsgeschiedenis van educatie tot nu toe, duiden aan de hand van de vier dimensies, dan zien we op twee van de vier dimensies een vrij duidelijke ontwikkeling. Zo zien we over de decennia heen een kentering van educatie als meer *socialiserende* naar een meer *kwalificerende voorziening*. Tevens zien we dat vanuit een aanbod dat bestaat uit de veelvuldigheid en *differentiatie* meer en meer wordt toegewerkt naar eenduidigheid en *uniformiteit*. Op de twee andere dimensies is de ontwikkeling van educatie door de tijd heen ambigue. Soms ontwikkelt het aangrijpingspunt van sturing zich van centraal naar decentraal, soms andersom; dan weer wordt de voorkeur gegeven aan een publiek bestel, dan aan meer marktwerking. We zouden ook kunnen stellen dat op deze twee dimensies sprake is van – over de jaren heen – een wisselende koers.

We kunnen op grond van de verkenning voor *overige educatie* de volgende scenario's benoemen:

- Scenario 0 Overige educatie als particulier initiatief
- Scenario 1 Continueren huidige situatie
- Scenario 2 Terugleg van gelden naar het rijk
- Scenario 3 Aanbesteding door gemeenten
- Scenario 4 aanbesteding door rijk

Aan elk van deze scenario's zijn in termen van de eerder genoemde criteria bepaalde aandachtspunten te benoemen. Het is aan het overleg tussen vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders – MBO Raad, VNG en het ministerie van OCW – om nader van gedachten te wisselen over genoemde scenario's en daarbij deze ook tevens te wegen op grond van genoemde criteria.

Daarbij geven we in overweging tevens te bezien of en in hoeverre op grond van de *functies* van voorzieningen in het bestel niet tevens tot een andere vorm van her-ordering kan worden gekomen. Daarmee wordt bedoeld een mogelijke clustering van geldstromen en regelgeving ten aanzien van entree-opleidingen, vavo en overige educatie. Dit zou dan tot een verbreding van het tweede scenario leiden, hetgeen bepaalde programmatische en efficiëntie-voordelen met zich kan brengen.

Overigens is met uitzondering van scenario 1 bij alle scenario's een wijziging van wet- en regelgeving vereist. Het betreft dan met name wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet participatiebudget.

Gelet op de tijd die doorgaans nodig is om een wetswijziging te effectueren, namelijk een periode van gemiddeld 2 jaar, is het reëel ervan uit te gaan dat beoogde wijzigingen niet eerder dan 1 januari 2015 in werking kunnen treden.

Geraadpleegde literatuur

Brink e.a. 2002

M. Brink e.a., *Verscheidenheid in integratie (WIN); evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan.

Van Dijck 2000

M.E. van Dijck, 'Bve-sector', in: M.J.M. van den Berg (red.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en schaalvergroting*, Onderwijsraad 2000.

De Greef 2012

M.P.V.M. de Greef, *De invloed van volwasseneneducatie op de toename in sociale inclusie*. Den Bosch: De Greef 2012.

De Greef 2012

M. de Greef, *Educatietrajecten in Den Haag zorgen voor betere taalbeheersing, plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt bij inwoners*. Den Bosch/Almere: Artéduc / IVIO-Didactiek 2012.

Fouarge, Houtkoop & Van der Velden 2011

D. Fouarge, W. Houtkoop & R. van der Velden, *Laaggeletterheid in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL)*. Utrecht: ecbo 2011.

De Haan 2007

M. de Haan, *MBO, tien jaar educatie*. De Bilt: MBO Raad 2007.

De Haan 2012

M. de Haan, *Positionering en ontwikkelingen van volwasseneneducatie in Nederland*. Woerden: MBO Raad 2012.

Van Maanen, Van Gestel & Visscher 2009

D. van Maanen, N. van Gestel & K. Visscher, *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Eindrapportage*. Utrecht: CapGemini 2009.

Ministerie van Financiën 2002

Ministerie van Financiën, *Perspectief op integratie. Doelmatigheid van het inburgeringsstelsel. Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Onderwijsraad 2001a

Onderwijsraad, *Publiek en privaat: mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad 2001.

Onderwijsraad 2001b

Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt. Studie*. Den Haag: Onderwijsraad 2001.

Onderwijsraad 2001c

Onderwijsraad, *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2001.

Onderwijsraad 2001d

Onderwijsraad, *WEB: Werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet educatie en beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad 2009a

Onderwijsraad, *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2009.

Onderwijsraad 2009b

Onderwijsraad, *Stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad 2009.

Onderwijsraad 2011

Onderwijsraad, *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2011.

Onderwijsraad 2012

Onderwijsraad, *Over de drempel van postinitieel leren*. Den Haag: Onderwijsraad 2012.

OVAL 2012

OVAL, *Branchemonitor 2012, samenvatting*. Tilburg: OVAL 2012.

Van Schoonhoven 2007

R. van Schoonhoven m.m.v. M. de Rooij, *Educatie: een tak apart? Deel I: Inburgering en marktwerking*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum 2007.

Van Schoonhoven 2008

R. van Schoonhoven, *Educatie een tak apart? Deel II: Vavo en overige trajecten*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum 2008.

Van Schoonhoven 2009

R. van Schoonhoven, 'Naar een bve-sector zonder educatie', in: *Gids Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*, Reed Business 2009.

Van Schoonhoven 2010

R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP 2010.

SER 2012

SER, *Werk maken van scholing. Advies over de postinitiële scholingsmarkt*. Den Haag: SER 2012.

Steehouder & Tijssen 2011

P. Steehouder & M. Tijssen, *Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. Den Bosch: CINOP 2011.

Stichting Lezen & Schrijven 2012

Stichting Lezen & Schrijven, *Activiteitenplan 2012, als onderdeel van: Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 "Geletterdheid in Nederland"*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven 2012.

Stuurgroep evaluatie WEB 2001

Stuurgroep evaluatie WEB, *De WEB: naar eenvoud en evenwicht*. Zoetermeer: Ministerie van OCW 2001.

Taskforce Inburgering 2002

Taskforce Inburgering, *Meer dan een eerste stap. Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de rijksoverheid*. Den Haag: Taskforce Inburgering 2002.

De Vijlder e.a. 2008

F. de Vijlder e.a., *Raad over bestuur en organisatie. Acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie Onderwijsraad*. Arnhem/Nijmegen: Interstudie NDO/Hogeschool van Arnhem en Nijmegen 2008.