

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 3 april 2014 inzake besluit tot wijziging van onder meer het Uitvoeringsbesluit WEB in verband met doelmatige leerwegen en moderniseren bekostiging beroepsonderwijs (Kamerstuk 33 908, nr. A/ nr. 1).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Klapwijk

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1.	Algemeen	2
2.	Inhoud van het besluit	3
1.	Bekostiging beroepsonderwijs	3
2.	Het macrobudget beroepsonderwijs	4
3.	Cascade	4
4.	Andere inrichting diplomabekostiging	5
5.	Geen voa-budget¹ meer	6
6.	Geen bekostiging van bbl-studenten² zonder geldige bpv-plaats³	6
7.	Afschaffing van deeltijd-bol en onderwijstijd als parameter voor de bekostiging	7
8.	Bekostiging entreeopleiding voor studenten	7
9.	Bekostiging basisberoepsopleiding, vakopleiding, middenkaderopleiding en specialistenopleiding	7
10.	Overgangsbekostiging	7
3.	Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting	8
4.	Artikelsgewijs	8
II	Reactie van de Minister	8

¹ voa: budget voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten

² bbl: beroepsbegeleidende leerweg

³ bpv: beroepspraktijkvorming

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het uitvoeringsbesluit. Zij zien aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige uitvoeringsbesluit. Zij zien aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het uitvoeringsbesluit. Zij staan kritisch tegenover delen van dit voorstel en hebben derhalve nog een aantal vragen en opmerkingen. De leden vragen of invoering per januari 2015 wel reëel is en of het kabinet een tijdsplan kan geven van de invoering van de wet.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderliggende besluit. Tijdens de wetsbehandeling van 2013 was door deze leden reeds geconstateerd dat de wet eigenlijk een lege wet was, omdat zoveel bepalingen geregeld moesten worden in AMvB⁴, etc. Daarom is het goed dat dit besluit wordt voorgehangen in de Kamer, zodat de Kamer haar oordeel hierover kan geven.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende besluit. Graag willen zij het kabinet nog enkele vragen voorleggen.

⁴ AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

2. Inhoud van het besluit

2.1 Bekostiging beroepsonderwijs

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister kan aangeven waarom de keuze is gemaakt arbeidsmarktrelevantie geen onderdeel van de basisbekostiging te laten zijn in het mbo. Kan de Minister toelichten welke lessen uit de bekostiging van het hoger onderwijs meegenomen zijn bij het wijzigen van de bekostiging voor het mbo?⁵ Wat is de reden dat de bekostigingssystematiek van deze twee sectoren zo uiteenloopt, zo vragen zij.

De genoemde leden vragen of de Minister risico's ziet in het verhoogde bekostigingsniveau voor het aantal eerstejaars. In het hoger onderwijs werden vooral veel eerstejaars studenten binnengehaald, maar was het niet langer relevant in hoeverre deze studenten na het eerste jaar weer uitvielen. Kan de Minister toelichten hoe dit is meegewogen in de mbo-bekostigingsregels, zo informeren deze leden.

De leden van deze fractie vragen of de Minister inzichtelijk kan maken wat de consequentie is van het afschaffen van de deeltijd bol⁶ bekostiging voor het aanbod van opleidingen. Hoe verhoudt zich dat tot de vraag van de arbeidsmarkt, zo willen zij weten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en moderniseren bekostiging beroepsonderwijs⁷ de leden hun zorg hebben uitgesproken over de toekomstige bekostiging van het technisch beroepsonderwijs, over de gevolgen die het cascademodel voor de mogelijkheden die mbo'ers in de toekomst krijgen om opleidingen te stapelen en door te stromen en over de wijze waarop entreeopleidingen gestalte krijgen. In het uitvoeringsbesluit lijkt de Minister nu tegemoet te komen aan de wensen die de Kamer op deze punten heeft geformuleerd. Dat zou dan betekenen dat de Kamer deze Minister om een boodschap kan sturen en zoiets verdient waardering. Kan de Minister toelichten in hoeverre het nu beter mogelijk wordt voor mbo'ers om opleidingen te stapelen, zo vragen deze leden. De leden van deze fractie hechten eraan dat jongeren in het mbo worden opgeleid tot vakmensen waaraan onze arbeidsmarkt zo'n behoefte heeft. Zij verwijzen in dit verband naar het actieplan Samen voor stages en vakmanschap dat deze partij op 27 februari 2014 publiceerde.⁸ Ziet de Minister ook perspectieven om voort te borduren op dit actieplan? En welke resultaten verwacht zij als uitvloeisel van de motie van het lid Jadnanansing,⁹ die het aanbod van stageplaatsen wil laten vergroten door werkgevers aan te moedigen om stageplaatsen op diverse domeinen aan te bieden, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie lezen met instemming dat af wordt gezien van de harmonisering van de prijsfactoren. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de grote zorgen die er leefden bij het veld dat door harmonisatie met name de techniekopleidingen in de knel zouden komen. Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting wat in het algemeen de wijzigingen zijn in dit besluit ten opzichte van de vorige versie. Kan de Minister ook aangeven wat de reactie is van de branche op de wijzigingen

⁵ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

⁶ bol: beroepsopleidende leerweg

⁷ Kamerstuk 33 187

⁸ http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2014-2/PvdA_Actieplan%20Stages%20en%20Vakmanschap.pdf

⁹ Kamerstuk 31 524, nr. 197

in dit besluit ten opzichte van de vorige versie van zomer 2013 die besproken is in de Kamer.¹⁰

2.2 Het macrobudget onderwijs

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is voor de ministeriële regeling voor verdeling van de gelden voor gehandicapte studenten. Ook vragen de leden welke verdeelsleutel hierbij wordt toegepast en of daarin rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden, zoals een groter aantal zorgleerlingen op bepaalde scholen.

De genoemde leden zijn zeer bezorgd over de invoering van het passend onderwijs en in deze regeling lijken een aantal van de daarmee gepaard gaande problemen eveneens voor te komen. De leden vragen of er net als bij het passend onderwijs sprake zal zijn van een verevening, waarmee specifiek lokale omstandigheden worden genegeerd. Ook zijn de leden van deze fractie bezorgd over de invoeringsdatum van de regeling. De leden uitten eerder al hun bezorgdheid over het feit dat de daadwerkelijke uitvoerders bij het passend onderwijs nauwelijks op de hoogte zijn van hoe invoering moet gaan verlopen en zij vragen of het kabinet redenen heeft om te vermoeden dat dat hier niet het geval zal zijn.

De leden van deze fractie vragen of de constructie met één budget het voor instellingen makkelijker dan wel moeilijker maakt om bedragen die voorheen voor andere taken bedoeld waren in te zetten voor huisvestingskosten. De leden vragen ook om welke posten het in dit geval precies gaat en of daar ook geld bijzit dat nu in het primaire proces wordt ingezet. De genoemde leden vragen of het kabinet een overzicht kan bieden waaruit blijkt welk deel van deze rijksbijdrage wordt besteed aan huisvesting.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze toezicht wordt uitgeoefend op de besteding van de zogenaamde Igf¹¹ middelen die vanaf 1 januari 2015 uit het Gehandicaptenbudget worden betaald. Hetzelfde vragen zij voor het aanwezig zijn van extra begeleiding en de kwaliteit ervan voor deze studenten. Wat is de financiële ondersteuning voor studenten die vanwege hun beperking langer dan toegestaan over hun studie doen? Hoe ziet de overgangsregeling er hiervoor uit in verband met de veranderende bekostiging, zo informeren deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet nader toe te lichten wat precies de redenen en argumenten zijn om het macrobudget op te delen in twee budgetten, namelijk een budget voor bekostiging van de entreeopleidingen en een budget voor bekostiging van de opleidingen op niveau 2, 3 en 4.

De genoemde leden van de D66-fractie vragen het kabinet toe te lichten waarom er voor is gekozen de middelen voor leerlinggebonden financiering voor de periode 1 augustus 2014 tot 1 januari 2015 te verdelen over de instellingen op basis van een ministeriële regeling. Kan het kabinet haar beweegredenen nog eens toelichten, zo vragen zij.

2.3 Cascade

De leden van de VVD-fractie zien graag verduidelijking ten aanzien van de driejarige pauze in de bekostiging. Is het mogelijk dat studenten de volle (cascade-)bekostiging doorlopen, drie jaar «studiepauze» houden en dan alsnog voor de volledige bekostiging in aanmerking komen? Welke prikkel levert dit voor instellingen op om studenten tijdelijk uit te schrijven en pas na drie jaar weer te herinschrijven, zo vragen zij.

¹⁰ Kamerstuk 33 187, nr. 41

¹¹ Igf: leerlinggebonden financiering

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de geplande invoering van de cascadefinanciering. Zij horen verschillende signalen uit het veld over de dreigende problemen voor mbo2- en mbo3-leerlingen met betrekking tot de toegang tot mbo4.

Deze leden vragen of het kabinet zich ervan bewust is dat roc's¹² hierdoor mogelijk geen of minder mbo2- of mbo3-leerlingen toelaten op mbo4 doordat de nieuwe financiering het langer doorstuderen ontmoedigt. De genoemde leden vragen of het kabinet met roc's heeft overlegd over invoering van de cascadefinanciering, wat hieruit naar voren kwam en of dit tot aanpassingen van de regelgeving heeft geleid.

De leden van deze fractie vrezen dat een late of langzame student mogelijk niet langer al zijn capaciteiten kan benutten door het behalen van een diploma op een zo hoog mogelijk niveau.

Deze leden vragen ook of er binnen het model van cascadefinanciering rekening is gehouden met ingeschreven studenten die niet komen opdagen, maar waarvoor instellingen wel kosten maken, bijvoorbeeld voor administratieve handelingen of omdat de formatie op een groter aantal studenten werd ingericht dan er daadwerkelijk verschijnen.

De voornoemde leden vragen welke mogelijkheden roc's hebben om studenten die niet binnen afzienbare tijd hun diploma halen, van de opleiding te verwijderen. Bovendien vragen de leden of de betreffende student, zijn ouders of andere betrokkenen hierin een rol kunnen spelen. De leden vragen ook of het kabinet verwacht dat meer opleidingen met selectie aan de poort of bindend studieadvies wensen te gaan werken, en hoe zij hiermee om wil gaan.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen dat de cascade die wordt ingevoerd minder steil is dan aanvankelijk gepland. Graag ontvangen zij een nadere toelichting hoe de cascade er nu uitziet en wat het verschil is met het oorspronkelijke voorstel. Kunnen de instellingen zich vinden in deze cascade? Hoe pakt de cascade uit voor de techniekopleidingen, die vaak duurder zijn en waar relatief veel gestapeld wordt? Kan de Minister toelichten waarom zij van mening is dat deze vorm van cascade niet belemmerend zal werken op stapeling. Tevens vragen deze leden hoe het nu zit met die opleidingen die niet in vier jaar kunnen worden afgemaakt en of hun bekostiging adequaat is.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet toe te lichten wat de gevolgen zijn van de cascade voor de bekostiging van kleine, specialistische vakopleidingen die voornamelijk vierjarige opleidingen aanbieden. In hoeverre is er voor de leerlingen van deze instellingen nog de mogelijkheid om te stapelen? Kan het kabinet daarbij een overzicht geven of deze instellingen er vooral op vooruit zullen gaan of juist op achteruit, inclusief de grootte / hoogte van vooruit- of achteruitgang, zo vragen voorgenoemde leden.

2.4 Andere inrichting diplomabekostiging

De leden van de VVD-fractie merken op dat de diplomabekostiging op tweeërlei wijze wordt aangepast. Enerzijds wordt de bekostigingsfactor naar niveauverschil verhoogd (naar 1, 3 en 5), tegelijkertijd wordt er, om te voorkomen dat instellingen diploma's stapelen om de volledige vergoeding te krijgen, gecorrigeerd voor een eerder gehaald mbo diploma. De leden van deze fractie vragen of deze beide aanpassingen niet tegen elkaar weg te strepen zijn waardoor er de facto niets veranderd. Kan de Minister met een of twee rekenvoorbeelden aantonen dat beide prikkels elkaar niet opheffen? Kan de Minister tot slot aangeven of een eerder behaald mbo-diploma op een andere instelling niet per ongeluk

¹² roc: regionaal opleidingscentrum

gecorrigeerd wordt bij de instelling van de vervolgopleiding, zo vragen de genoemde leden. Dat zou immers, naar de mening van deze leden, niet terecht zijn.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet nader uiteen te zetten waarom examendeelnemers niet langer worden bekostigd.

2.5 Geen voa-budget meer

De leden van de SP-fractie vragen wat in de huidige plannen de bestemming van de voa-gelden zal zijn. Zij zijn benieuwd of nu een groter deel bij de entreeopleidingen terecht gaat komen dan voorheen bij de mbo1-opleidingen. Hoe dan ook zijn de leden van mening dat deze gelden daar terecht moeten komen waar ze het hardst nodig zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of er wel voldoende middelen voor volwasseneneducatie overblijven nu een deel van het voormalige voa-budget wordt toegevoegd aan de entreeopleidingen, zodat daar een hoger bedrag per student beschikbaar is.

2.6 Geen bekostiging van bbl-studenten zonder geldige BPV-plaats

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van deze financiële prikkel. Scholen worden zo aangezet om met hun leerlingen een goede plaats te zoeken of een gezamenlijke inspanning voor een andere opleiding waar wel een bpv-plaats voor bestaat. Deze leden vragen de Minister of er risico's aan dit voorstel verbonden zijn? Wat als een school deze prikkel niet oppikt en de leerling verwijderd zonder te zoeken naar een nieuwe opleiding, zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor studenten in de bbl zonder geldige bpv de bekostiging komt te vervallen. De overweging die hieraan ten grondslag ligt is dat een bbl zonder daadwerkelijke bpv, maar een halve opleiding is. De leden van de PvdA-fractie kunnen deze overweging begrijpen. Kan de Minister toelichten welke gevolgen zij verwacht voor de ontwikkeling in de stage tekorten? Beoordeelt de Minister de waarde van bedrijfssimulatie, als er incidenteel echt geen stageplaats kan worden gevonden, anders bij de bol dan bij de bbl? Welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag, zo informeren deze leden.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat er voor instellingen een stimulans moet zijn om stageplaatsen te vinden voor studenten. Wel vragen de leden of het niet-bekostigen van opleidingen wanneer er geen stageplaatsen zijn niet het risico in zich draagt dat bepaalde opleidingen, vaak juist in schaarse beroepen, waarvoor er weinig stageplaatsen zijn, hierdoor helemaal niet meer worden aangeboden. Ook vragen de leden hoe het kabinet staat ten aanzien van opleidingen die, om risico te vermijden, minder studenten zullen toelaten.

De leden van de D66-fractie constateren dat scholen die leerlingen hebben die bbl volgen, maar geen bpv-plek hebben niet langer bekostiging krijgen voor deze leerlingen. De genoemde leden vragen het kabinet toe te lichten of deze maatregel enkel van toepassing is op de bekostiging voor scholen, of dat het ook gevolgen zal hebben voor de bekostiging van de studie door de leerlingen? Voorts vragen deze leden of het kabinet kan toelichten welke extra maatregelen er worden genomen om het aantal bpv-plekken te stimuleren, om te voorkomen dat leerlingen een bbl-opleiding volgen zonder bpv-plek en scholen als gevolg daarvan geen financiering meer ontvangen.

2.7 Afschaffing van deeltijd-bol en onderwijstijd als parameter voor de bekostiging

De leden van de SP-fractie begrijpen de overweging van het kabinet om onderwijstijd als parameter te schrappen, vanuit het oogpunt dat die formeel niet langer noodzakelijk is en de inspectie hier bovendien ook op toeziet. De leden hebben echter vragen over de insteek van de controle op onderwijstijd door de instellingsaccountant. De leden willen graag weten welke (deel)parameters die hij bekeek niet binnen het toezicht van de inspectie vallen.

De leden vragen ook of het kabinet heeft overwogen de volledige taakbelasting van docenten in onderwijstijd vast te leggen.

De leden van de D66-fractie zijn positief dat onderwijstijd niet langer een parameter is voor bekostiging. Wel vragen zij het kabinet toe te lichten of er bij de opmerking dat «onderwijstijd als inrichtingsvoorschrift onderdeel (is) van het toezicht door de Inspectie van Onderwijs», rekening is gehouden met het veranderende toezicht op de onderwijstijd door de Inspectie van het Onderwijs, zoals in uw brief van 12 juni 2013 is uiteengezet.¹³

2.8 Bekostiging entreeopleiding

De leden van de VVD-fractie hoe de leerlingen van de entreeopleiding, die het onderwijs verlaten zonder diploma, geregistreerd worden binnen het vsv-beleid¹⁴ dat is opgenomen in de aanstaande prestatieafspraken. Tellen zij daar wel of niet mee? Hoe gaat de Minister de duurzame arbeidsrelatie meten? Wat is duurzaam en hoe is deze uitstroom meetbaar? Wat als de intentie duurzaam is, maar de arbeidsrelatie na zes maanden alsnog niet voortgezet wordt en de leerling geen diploma heeft? Deze leden omschrijven de bedoeling van deze mogelijkheid binnen de entreeopleiding, maar zien wel risico's voor deze kwetsbare groep. Hoe ziet de Minister dit? De voornoemde leden vragen voorts welke inspanningen instellingen moeten verrichten om het doorstroomprofiel te realiseren? Waarom is hier geen sprake van een resultaatsverplichting, zo willen zij weten.

De genoemde leden vragen welke consequenties de splitsing heeft in de bekostiging van de entreeopleiding van de overige mbo-niveaus. Zal het aanbod veranderen in aparte «entree» instellingen? Is er een kans dat het aantal entree instellingen verkleint of zelfs verdwijnt, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet kan toelichten waarom zij kiest voor een tweejarige cascade bij de bekostiging van entreeopleidingen.

2.9 Bekostiging basisberoepsopleiding, vakopleiding, middenkaderopleiding en specialistenopleiding

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet de totstandkoming van de zogenaamde prijsfactor (bij berekening deelnemerswaarde) nader zou kunnen toelichten.

2.10 Overgangsbekostiging

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de fasering van de invoering van de nieuwe bekostiging. Bij instellingen die erop achteruitgaan in de nieuwe systematiek wordt dit gefaseerd over vier jaren.

¹³ Kamerstuk 33 187, nr. 41

¹⁴ vsv: voortijdig schoolverlaters

Hetzelfde geldt voor instellingen die er juist op vooruit gaan. Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting van de Minister wat er gebeurt als instellingen ondanks deze fasering, in een lastig parket terechtkomen door de nieuwe financiering? Aan welke voorwaarden moet de aanvullende financiering door de Minister voorgesteld aan voldoen, zo willen deze leden weten.

3. Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting

De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet stelt dat het voorliggende besluit geen gevolgen heeft voor de Rijksbegroting. Toch vragen de genoemde leden het kabinet nog eens toe te lichten of er geen positieve gevolgen zijn voor de Rijksbegroting als gevolg van het besluit niet langer bekostiging te verstrekken voor leerlingen die een bbl-opleiding zonder bpv-plek. Is hier niet sprake van een (kleine) bezuinigingsmaatregel? Evenzo vragen deze leden of er geen positieve gevolgen zijn voor de Rijksbegroting als gevolg van het afschaffen van de lgf-middelen.

4. Artikelsgewijs

4.1 Artikel 1, C

De leden van de D66-fractie constateren dat de bekostiging voor deelnemers aan een entreeopleiding in het tweede jaar 0,6 is en vanaf het derde jaar nul, ook als deze deelnemer eerder bij een andere instelling stond ingeschreven. De genoemde leden vrezen dat hier een negatieve prikkel van uit gaat. Immers, het is voor instellingen financieel ongunstig om een entreeopleiding te verzorgen aan leerlingen die reeds een of meerdere jaren een entreeopleiding hebben gevolgd aan een andere instelling, maar die nog niet met succes hebben afgerond. Kan het kabinet toelichten waarom er is gekozen voor deze negatieve prikkel in de bekostigingssystematiek van entreeopleidingen?

Tevens vragen deze leden of het kabinet kan toelichten wat de verwachting is van het aantal leerlingen dat niet in één jaar de entreeopleidingen zal halen en daar een tweede, derde of vierde jaar voor zal uittrekken?.

Voorts vragen de genoemde leden het kabinet een schatting te maken van het financiële voordeel voor de rijksoverheid als gevolg van het besluit om deelnemers aan de entreeopleiding in het tweede jaar 0,6 te bekostigen en vanaf het derde jaar nul.

II Reactie van de Minister