

WAAR(HEID) VOOR JE GELD

Overwegingen en bevindingen betreffende de wijze waarop de publieke gelden in het onderwijs zijn ingezet.

Rapport Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek

Amsterdam, 9 december 2002

Inhoudsopgave

Voorwoord		5
1	Inleiding	6
1.1	Instelling van de Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek	6
1.2	Aanleiding	6
1.3	De opdracht van de Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek	7
1.4	Werkwijze	7
2	Uitgangspunten vooraf	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Perspectief	10
3	Thema's	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Thema I Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging	11
<i>3.2.1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>12</i>
<i>3.2.2</i>	<i>Achtergrond</i>	<i>12</i>
<i>3.2.2.1</i>	<i>Juridisch kader</i>	<i>12</i>
<i>3.2.3</i>	<i>Beleidskader</i>	<i>14</i>
<i>3.2.4</i>	<i>Overwegingen Commissie van Deskundigen</i>	<i>14</i>
3.3	Thema II Bekostiging in opleidingstrajecten waarbij meer dan een instelling betrokken is	16
<i>3.3.1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>16</i>
<i>3.3.2</i>	<i>Achtergrond</i>	<i>17</i>
<i>3.3.2.1</i>	<i>Juridisch kader</i>	<i>17</i>
<i>3.3.3</i>	<i>Beleidskader</i>	<i>17</i>
<i>3.3.4</i>	<i>Overwegingen van de Commissie van Deskundigen</i>	<i>17</i>
3.4	Thema III Legitimiteit van verwevenheid van regulier onderwijs en contractonderwijs	19
<i>3.4.1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>20</i>
<i>3.4.2</i>	<i>Achtergrond</i>	<i>20</i>
<i>3.4.2.1</i>	<i>Juridisch toetsingskader</i>	<i>20</i>
<i>3.4.3</i>	<i>Beleidskader</i>	<i>21</i>
<i>3.4.4</i>	<i>Overwegingen van de Commissie van Deskundigen</i>	<i>22</i>
3.5	Thema IV Legitimiteit van het investeren van publieke middelen in private activiteiten	22
<i>3.5.1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>23</i>
<i>3.5.2</i>	<i>Achtergrond</i>	<i>23</i>
<i>3.5.2.1</i>	<i>Juridisch kader</i>	<i>23</i>
<i>3.5.3</i>	<i>Beleidskader</i>	<i>24</i>

3.5.4	<i>Overwegingen van de Commissie van Deskundigen</i>	24
3.6	Thema V Feitelijke opleiding die wordt gevolgd is andere dan de opleiding waarvoor de deelnemer of student is ingeschreven	25
3.6.1	<i>Inleiding</i>	25
3.6.2	<i>Achtergrond</i>	26
3.6.2.1	Juridisch kader	26
3.6.4	<i>Overwegingen van de Commissie van Deskundigen</i>	26
3.7	Thema VI Gï ntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs	27
3.7.1	<i>Inleiding</i>	27
3.7.2	<i>Achtergrond</i>	28
3.7.2.1	Juridisch kader	28
3.7.3	<i>Beleidskader</i>	28
3.7.4	<i>Overwegingen van de Commissie van Deskundigen</i>	28
4	Conclusies en aanbevelingen	30
4.1	Inleiding	30
4.2	Maatschappelijke verantwoordelijkheid	30
4.2.1	<i>Aanscherping van de rollen van de bekostigingsgever en de bekostigingnemers</i>	31
4.2.2	<i>Aanscherping van het bekostigingsproces</i>	31
4.3	Aanscherping Toezichtstructuur	32
4.4	Vast budget, branche en instellingen	32
4.5.	<i>Onderwijsprestaties in termen van product en proces</i>	32

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek. In dit rapport adviseert de Commissie de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over bekostigingssituaties waarvan niet zonder meer duidelijk is of wel of niet in strijd met de letter of geest van de wet is gehandeld, dan wel verschil van opvatting daarover bestaat.

Daarnaast doet de Commissie voorstellen en aanbevelingen ten aanzien van de bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden, en, indien relevant, over de aanpassing daarvan. Bij deze aanbevelingen houdt de Commissie rekening met het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de instellingen tegen de achtergrond van de toegekende autonomie.

Amsterdam, 9 december 2002

Mr. M.J. Cohen
Prof. Dr. A.M.L. van Wieringen

1 Inleiding

1.1 Instelling van de Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek

Op 3 juni 2002 heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna minister van OCenW te noemen) in overeenstemming met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna minister van LNV te noemen) een Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek (hierna Commissie of Commissie van Deskundigen te noemen) ingesteld. De Commissie van Deskundigen bestaat uit de heer mr. M.J. Cohen, lid, tevens voorzitter en de heer prof. Dr. A.M.L. van Wieringen, lid. Het secretariaat van de Commissie van Deskundigen is gevoerd door mevrouw mr. M. Timmer, werkzaam bij Cap Gemini Ernst & Young.

1.2 Aanleiding

In februari 2002 werd een rapport van de departementale accountantsdienst (AD) openbaar gemaakt over zes hogescholen waarbij oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels en een vermoeden van fraude werd geconstateerd. In het Kamerdebat dat daarop volgde, is door de Tweede Kamer verzocht om een onafhankelijk onderzoek om de aard en omvang van de vermeende fraude te kunnen vaststellen. Bij brief van 4 maart 2002 aan de Tweede Kamer kondigde de toenmalige minister van OCenW aan dat hij alle instellingen van WO, HBO en in de BVE-sector zou vragen een intern onderzoek te verrichten naar de wijze waarop zij omgaan met de bekostigingsregels en de naleving van bekostigingsvoorwaarden op grond van de WHW respectievelijk de WEB. De minister beargumenteerde zijn keuze voor een dergelijk onderzoek, dat de titel zelfreinigend onderzoek meekreeg als volgt:

- De aanpak sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen om op een volwassen wijze met de regels om te gaan, die past binnen het stelsel waarin autonomie van de instellingen het uitgangspunt is;
- Het zelfreinigend onderzoek vergt minder tijd dan een forensisch onderzoek bij alle universiteiten, hogescholen en BVE-instellingen, zodat de uitkomsten eerder beschikbaar zijn.

Bij brief van 12 maart 2002 aan de instellingen en de Tweede Kamer is inzicht verstrekt in de opzet en de doelstellingen van het zelfreinigend onderzoek. De instellingen voor het landbouwonderwijs ressorterend onder het ministerie van LNV nemen ook deel aan het zelfreinigend onderzoek.

Doel van het onderzoek is, zoals aangegeven in de brief van minister Hermans aan de Tweede Kamer van 12 maart 2002, om alle instellingen in het WO, HBO en BVE uit te nodigen hun wijze van omgang met de bekostigingsregels uiteen te zetten. De opbrengst van de bevraging is tweeledig. Het levert een beeld op van de wijze waarop de instellingen met de gebruiksruimte in

de regelgeving omgaan. Het helpt om tot een nadere precisering van die ruimte te komen. Verder biedt deze aanpak de instellingen een beheersbaar en bestuurlijk kader om eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik te melden.

Het zelfreinigend onderzoek omvat de volgende acht stappen:

1. Verzending van vragenlijsten aan instellingen;
2. Na zes weken de door de instellingen ingevulde vragenlijsten retour;
3. Administratieve check op volledigheid;
4. Verificatie en validatie van het ingezonden materiaal, met als doel de aannemelijkheid van de juiste en volledige invulling van de vragenlijsten vast te stellen en aan te tonen;
5. Juridische toets van het materiaal aan de hand van wettelijk kader en uitvoeringsbeleid;
6. Advies van een Commissie van Deskundigen over kwesties waarbij sprake is van onduidelijkheid of verschil van inzicht over de uitleg van de wet;
7. Beleidsreactie Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) bij het advies van de Commissie van Deskundigen en openbaarmaking resultaten onderzoek;
8. Zes weken later verschijnt een rapport van de Algemene Rekenkamer inzake een review van het onderzoek.

In deze opzet van het zelfreinigend onderzoek wordt onder punt zes gerefereerd aan de Commissie van Deskundigen die een advies zal uitbrengen over kwesties waarbij sprake is van onduidelijkheid of verschil van inzicht over de uitleg van de wet.

1.3 De opdracht van de Commissie van Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek

Blijkens het instellingsbesluit heeft de Commissie van Deskundigen de taak om:

- De ministers te adviseren op grond van de door instellingen ingevulde vragenlijsten omtrent de vraag of de interpretaties die door deze instellingen worden gegeven van de aard en de strekking van de voor hen toepasselijke bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden toelaatbaar zijn;
- Aanbevelingen te doen over een eenduidige uitleg van de bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden, en, zo zij in het verlengde daarvan daartoe aanleiding ziet, over de aanpassing daarvan. Bij deze aanbevelingen houdt de Commissie rekening met het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de instellingen tegen de achtergrond van de toegekende autonomie.

1.4 Werkwijze

De beantwoording van de vragen door de onderwijsinstellingen in de sectoren beroeps- en volwasseneneducatie (BVE) en hoger onderwijs (Hoger beroepsonderwijs en Wetenschappelijk Onderwijs) in het kader van het zelfreinigend onderzoek is door de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het ministerie van OCenW in samenwerking met de landsadvocaat

onderworpen aan een juridische beoordeling. Deze beoordeling heeft geleid tot indeling van de casuïstiek in de kleuren rood (d.w.z. in strijd met de letter of de geest van de wet), oranje (d.w.z. onduidelijk of wel of niet in strijd met de letter of geest van de wet is gehandeld, dan wel verschil van opvatting daarover) en groen (d.w.z. niet in strijd met de letter of geest van de wet). De werkwijze is geweest dat de oranje casuïstiek in een aantal thema's is gerangschikt. De Commissie heeft van de onderliggende casuïstiek kennis kunnen nemen. Van een thema is sprake indien een gesignaleerde situatie een meer algemeen karakter lijkt te hebben. Situaties die zich uitsluitend onder speciale omstandigheden op één of meer plaatsen voordoen en waarbij geen sprake is van min of meer algemene patronen, zijn aangemerkt als specifieke casuïstiek. Dergelijke gevallen zijn niet door de Commissie behandeld.

Voor zover kon worden vastgesteld dat bepaalde praktijksituaties onder meer dan één thema konden worden gegroepeerd, zijn deze door de Commissie gerangschikt onder een specifiek thema, zoveel mogelijk recht doend aan het accent in de vraagstelling. In eerste instantie heeft de Commissie de verschillende thema's per sector behandeld. Voor de leesbaarheid van het rapport is er voor gekozen de thema's als uitgangspunt te nemen. Voor zover er sectorspecifieke verschillen zijn, worden deze bij de desbetreffende thema's vermeld.

Elk thema wordt ingeleid met een toelichting op het onderwerp en een aantal voorbeelden van de situaties waarvan niet op voorhand duidelijk is of de interpretatie van de bekostigingsruimte door de onderwijsinstellingen zonder meer gewenst of ongewenst is. In de achtergrond wordt bij elk thema het juridisch toetsingskader uiteengezet. Dit kader betreft de relevante bepalingen uit de bekostigingswet- en regelgeving. Voor zover mogelijk is per thema onder het kopje beleidskader vermeld wat het geldende beleid is, zoals door het ministerie van OCenW toegepast. De informatie hierover is beschikbaar gesteld door de directies BVE, HBO en WO van het ministerie van OCenW.

2 **Uitgangspunten vooraf**

2.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet vanuit welk perspectief de Commissie haar adviestaak heeft verricht. Bij bekostiging is sprake van een proces waarbij sprake is van wisselwerking tussen de bekostigingsgever en de bekostigingsnemers. Als er iets mis is met de bekostiging kan dit volgens de Commissie worden gezien vanuit de invalshoeken van de bekostigingsgever, de bekostigingsnemers en de interactie tussen bekostigingsgever en bekostigingsnemers.

Onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs en in de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie hebben een aanzienlijke mate van autonomie. De autonomie is een belangrijk onderdeel geworden van het functioneren van onderwijsinstellingen zowel intern als extern naar hun omgeving met inbegrip van hun relatie met het departement. Deze autonomie is voor de Commissie uitgangspunt geweest. Het is niet in strijd met de gedachte van autonomie als de bekostigingsgever wil weten hoe het onderwijs daadwerkelijk wordt en vooral werd gegeven. Autonomie mag in de opvatting van de Commissie geen reden zijn om geen oog meer te hebben voor het feitelijk gerealiseerde onderwijs. De bekostigingsgever moet weten wat hij betaalt, of nauwkeuriger: de bekostigingsgever moet weten wat hij heeft betaald.

De Commissie doet een aanbeveling in hoofdstuk 4 om een jaarlijkse bekostigingsdialoog op gang te brengen tussen bekostigingsgever en bekostigingsnemers met inbreng van externe expertise gericht op het hier besproken onderwerp.

In het kader van de toepassing van de bekostigingsregels en –voorwaarden vindt de Commissie dat de functie van intern toezicht aan betekenis kan winnen. De Commissie meent dat de maatschappelijke behoefte aan duidelijkheid gediend kan zijn met een wettelijke regeling inzake de verantwoordelijkheden van de raden van toezicht. Hoofdstuk 4 bevat daartoe een voorstel.

Onderwijsinstellingen worden in hun maatschappelijke taakstelling geconfronteerd met een toenemende complexiteit in de omgeving. Zo doet zich een toenemende heterogeniteit van instroom in studentenpopulatie voor, en heeft het ‘leven lang leren-concept’ zijn intrede gedaan. Dit heeft ontegenzeggelijk invloed gehad op de maatvoering van de bekostiging. Om de toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden, acht de Commissie autonomie van de onderwijsinstellingen als uitgangspunt blijvend van belang, ook al lijkt de invulling van dit begrip in de praktijk soms op gespannen voet te staan met de oorspronkelijk beoogde uitleg van de bekostigingsregels- en voorwaarden.

2.2 Perspectief

Bij de beoordeling van de interpretatie door de onderwijsinstellingen van de aard en de strekking van de voor hen toepasselijke bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden (zie hiervoor hoofdstuk 3) is de Commissie nagegaan in hoeverre naar haar oordeel sprake is van een redelijke en toelaatbare uitleg van de regels. Dit heeft de Commissie gedaan vanuit het perspectief van de bestaande regelgeving inzake de bekostiging, regelgeving die overigens niet primair is opgezet om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Gelet op hetgeen is opgemerkt over het begrip autonomie in relatie tot de maatschappelijke dynamiek bevreemdt het de Commissie overigens niet dat de behoefte is ontstaan aan meer helderheid over de uitleg door de minister en door de colleges van bestuur van de bekostigingsruimte. Het advies van de Commissie is gericht op de wens om in de toekomst onduidelijkheden over de juiste interpretatie van de bekostiging te voorkomen. Juist in een maatschappelijke context waarin verhoogde eisen aan kwaliteit en flexibiliteit van onderwijsinstellingen worden gesteld is die duidelijkheid nodig. Aldus wordt ruimte gegenereerd voor de kwaliteit van het onderwijs. De Commissie stelt de kwaliteit van het onderwijs voorop. Bekostiging moet daaraan een bijdrage kunnen leveren en mag geen doel op zich worden.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die de wetgeving biedt op het vlak van de bekostiging van het onderwijs in de sectoren BVE, HBO en WO. Bij de weging van die informatie heeft de Commissie gezocht naar een balans waarbij enerzijds ruimte wordt geboden aan de wens om het aantal regels beperkt te houden en anderzijds recht wordt gedaan aan de noodzaak om maatregelen te treffen om ongewenste situaties in de toekomst te voorkomen. In alle gevallen dient volgens de Commissie de aard van de reparatie en aanvullende maatregelen en interventies in redelijke verhouding te staan tot de ernst van de situatie. In haar overwegingen ten aanzien van deze thema's stelt de Commissie in hoofdstuk 3 de invoering voor van een aantal wetsinterpreterende beleidsregels, waarin beleid wordt vastgelegd op basis van actuele casuïstiek (jurisprudentie) over de toepassing van de regels en voorwaarden inzake de bekostiging. Ook bevatten de overwegingen voorstellen gericht op de invoering van instrumenten als monitoring, audits, steekproeven en evaluaties, als waarborg voor een adequate verantwoording.

3 Thema's

3.1 Inleiding

In totaal heeft de Commissie kennis kunnen nemen van 164 gevallen waarvan onhelder was of wel of niet in strijd met de letter of geest van de wet is gehandeld. Ten aanzien van 81% (133 gevallen) van deze gevallen heeft de Commissie een advies uitgebracht, ingedeeld in 6 thema's. Ten aanzien van de overige 19 % (31 situaties) heeft de Commissie niet geadviseerd omdat deze zich uitsluitend onder speciale omstandigheden op een of meer plaatsen voordoen en waarbij geen sprake is van min of meer algemene patronen. De gevallen waarop het advies van de Commissie toeziet zijn ingedeeld in de volgende thema's.

- Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging;
- Bekostiging in opleidingstrajecten waarbij meer dan een instelling betrokken is;
- Legitimiteit van verwevenheid van regulier onderwijs en contractonderwijs;
- Legitimiteit van het investeren van publieke middelen in private activiteiten;
- Feitelijke opleiding die wordt gevolgd is andere dan de opleiding waarvoor de deelnemer of student is ingeschreven;
- Geïntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs.

De thema's worden paragraafgewijs besproken en kennen de volgende opbouw: ieder thema bevat een kader met daarin een beschrijving van een of meer cases, ter illustratie van het thema. Daarna volgt de inleiding, de achtergrond, het juridisch kader en het beleidskader (indien mogelijk) en tot slot de overwegingen van de Commissie van Deskundigen.

3.2 Thema I Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging

Case 1

Bij een ROC kan een kappersopleiding op diverse niveaus worden gevolgd. Het is dus ook mogelijk om van niveau 2 door te stromen naar niveau 3. De duur van de opleiding, via niveau 2 naar niveau 3 of direct naar niveau 3, is even lang. Dit betekent dat bij tussentijdse beëindiging van de opleiding op niveau 3 in het laatste jaar, de opleiding door de deelnemer verlaten kan worden met een diploma op niveau 2. De deelnemer wordt niet voor meer dan één opleiding ingeschreven, maar wanneer zowel een diploma op niveau 2 als op niveau 3 wordt behaald brengt de instelling beide diploma's in aanmerking voor bekostiging.

Case 2

Studenten in het WO die Nederlands recht studeren, en daar de titel 'mr' voor krijgen, kunnen via een studie in de juridisch bestuurswetenschappelijke of de juridisch politiekwetenschappelijke richting met vrijstellingen afstuderen en op deze manier de titel 'drs' verkrijgen. De universiteit geeft voor dezelfde student 2 diploma's af, die beide voor bekostiging in aanmerking worden gebracht.

3.2.1 *Inleiding*

Uit de beantwoording van de vragen in het zelfreinigend onderzoek is gebleken dat niet in alle gevallen op voorhand evident sprake is van een redelijke verhouding tussen onderwijsinspanning en de bekostiging. Dit thema betreft de grootste concentratie (79 gevallen) van oranje bestempelde casuïstiek, welke zich laat rubriceren in een aantal varianten. De volgende worden hier behandeld:

- De vaststelling van elders verworven competenties (EVC). Het komt voor dat een instelling volledige bekostiging kan ontvangen voor een deelnemer/student aan een opleiding die voor een substantieel deel van de opleiding vrijstelling heeft verkregen wegens de vaststelling van elders verworven competenties;
- Na de peildatum vindt zonder onderwijskundige noodzaak tussentijdse overschrijving plaats van deelnemers van BOL (BeroepsOpleidende Leerweg) naar BBL (BeroepsBegeleidende Leerweg) of van BOL voltijd naar BOL deeltijd (BVE-sector) of vindt tussentijdse overschrijving plaats van studenten voor een opleiding met een hoog prijsniveau naar een laag prijsniveau (sector hoger onderwijs);
- Verticale diplomastapeling. Dit doet zich voor als binnen een instelling deelnemers op een relatief laag opleidingsniveau ingeschreven zijn terwijl zij gelet op hun vooropleiding ook toelaatbaar zijn tot een hoger opleidingsniveau. Als gevolg hiervan kunnen meer diploma's worden behaald (verticale stapeling) en valt de rijksbijdrage hoger uit;
- Horizontale diplomastapeling. Hiervan is sprake als binnen een instelling min of meer gelijktijdig meer diploma's aan een deelnemer uitgereikt worden, waar tegenover slechts een geringe extra inspanning van de instelling staat.

De varianten verticale en horizontale diplomastapeling komen relatief het meest voor. In paragraaf 3.3. vindt behandeling plaats van een verbijzondering van dit thema bekostiging in relatie tot onderwijsinspanning, die met name voorkomt in het hoger onderwijs. Het betreft bekostiging in opleidingstrajecten waarbij meer dan een instelling betrokken is.

3.2.2 *Achtergrond*

3.2.2.1 *Juridisch kader*

Toetsingskader ingevolge de WEB

De WEB bevat waarborgen voor de onderwijsinspanning die de instelling moet leveren. Daarvan worden hier enkele wezenlijke aspecten genoemd. De WEB gaat ervan uit dat het onderwijs door de instellingen wordt aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van eindtermen voor het beroepsonderwijs dan wel op het behalen van een vavo-diploma (d.i. volwassenen algemeen voortgezet onderwijs) of diploma/certificaat educatie. De opleiding wordt afgesloten met een examen. Onderwijseenheden die leiden tot een deelkwalificatie worden afgesloten met

een toets en leiden tot een certificaat. De beroepsopleidingen moeten zijn gericht op het voldoen aan door de minister vastgestelde eindtermen.

Elke beroepsopleiding heeft een bepaalde studielast en studieduur. De WEB geeft de marges aan voor de normatieve studielast van de verschillende soorten opleidingen. Elke beroepsopleiding kan in twee leerwegen worden verzorgd: de BOL en de BBL. De WEB regelt de marges voor de omvang van het praktijkdeel.

Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal in de WEB genoemde onderwerpen moet worden geregeld. De examencommissie is belast met het organiseren en afnemen van de examens.

De instellingen hebben ten behoeve van voor bekostiging in aanmerking gebrachte beroepsopleidingen die in het CREBO zijn geregistreerd, aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas.

De prestaties van de instelling komen concreet tot uitdrukking in de onderwijsovereenkomst tussen instelling en deelnemer die aan de inschrijving ten grondslag ligt. Die overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen over en weer. Zij omvat onder meer bepalingen over de inhoud en inrichting van het desbetreffende onderwijs, over tijdvakken waarbinnen en locaties waarop het onderwijs wordt verzorgd, en over de wijze waarop partijen de uit de overeenkomst voortvloeiende prestaties gestalte zullen geven. Ook voor de beroepspraktijkvorming is een overeenkomst voorgeschreven; daarin moet het praktijkdeel worden uitgewerkt en moeten de prestaties van de instelling zijn aangegeven. De instellingen zijn op grond van de WEB verplicht doelmatige leerwegen aan te bieden. Op de instellingen rust een informatieplicht.

(Relevante wetgeving: WEB artt. 1.3.1, 1.3.5, 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.5.3, 2.5.5, 2.5.6, 2.5.7, 7.1.2, 7.2.2, 7.2.4, 7.2.7, 7.2.8, 7.4.5, 7.4.8, 8.1.3; U-WEB: - artt. 2.2.1 t/m 2.2.6, Uitvoeringsregeling WEB, Regeling informatievoorziening BVE).

Toetsingskader ingevolge de WHW

Als een student die niet deficiënt is, zich voor een opleiding inschrijft, heeft de instelling de plicht deze opleiding ook werkelijk te verzorgen. De WHW bevat waarborgen ten aanzien van de door de instelling te leveren onderwijsinspanning. Daarvan worden hieronder enkele wezenlijke aspecten genoemd.

De WHW gaat ervan uit dat het initiële onderwijs door de instellingen wordt aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. De opleiding wordt afgesloten met een examen, elke onderwijseenheid met een tentamen. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten (een studiepuntenpunt is 40 uur studie). De WHW geeft aan wat de studielast is van de verschillende soorten opleidingen. Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden

opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal in de WHW genoemde onderwerpen moet worden geregeld. De examencommissie is belast met het afnemen van de examens en met de organisatie en coördinatie van de tentamens.

Tegenover deze onderwijsinspanning staat voor de instelling een recht op bekostiging. De maatstaven aan de hand waarvan deze bekostiging wordt vastgesteld, hebben in ieder geval betrekking op het aantal studenten en op de studieresultaten. In de lagere regelgeving is voor het hoger beroepsonderwijs het verband tussen de omvang van de bekostiging en de studielast expliciet vastgelegd.

(Relevante wetgeving: WHW artikelen 2.6, 7.3., 7.4, 7.12 en 7.13. Bekostigingsbesluit WHW artikel 2.6. en 3.1.).

3.2.3 *Beleidskader*

De bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs en de BVE-sector kent geen één op één relatie tussen de onderwijsinspanning van de instellingen en de verstrekking van de rijksbijdragen. Er is een stelsel gecreëerd, waarbij de rijksbijdrage voor de instellingen wordt berekend op de grondslag van een algemene berekeningswijze. In het HBO wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een gemiddelde onderwijsinspanning van 4,5 jaar, waarvoor bekostiging plaatsvindt. Het ministerie van OCenW bekostigt nooit meer dan die periode. Voor een student die zonder diploma vertrekt ontvangt de hbo-instelling een normatieve vergoeding (uitvalsbekostiging) van 1,35 jaar. Daarbij is niet relevant na hoeveel jaar de student vertrekt.

Ten aanzien van de vaststelling van elders verworven competenties (EVC) is het vanuit het Ministerie van OCenW gewenst en aangemoedigd dat deze worden ingepast in een regulier opleidingstraject. Onder meer om het hoofd te kunnen bieden aan onduidelijkheden die hierdoor kunnen ontstaan over de relatie onderwijsprestatie/bekostiging is in de BVE-sector in juli 2001 een convenant onderwijsprogrammering gesloten. Daarmee wordt beoogd de onderwijsintensiteit van opleidingen inzichtelijker te maken.

3.2.4 *Overwegingen Commissie van Deskundigen*

Vrijstellingen op basis van EVC

Het is de Commissie bekend dat voor het hoger beroepsonderwijs enkele jaren geleden een wijziging in het bekostigingsstelsel heeft plaatsgevonden waardoor (relatief) snel afstuderen als gevolg van vrijstellingen op basis van de vaststelling van elders verworven competenties (EVC) niet leidt tot een onevenredig hoge bekostiging. Dit leidt ertoe dat voor studenten die binnen de helft van de nominale studieduur van 4,5 jaar afstuderen wegens de bedoelde vrijstellingen, de bekostiging niet plaatsvindt op basis van het behalen van het diploma, maar op basis van de periode van de inschrijving. Het zogenaamde diplomadeel in de bekostiging in de hbo-sector is aldus nog slechts van toepassing indien de student tenminste drie jaar ingeschreven is geweest.

Uit het oogpunt van consistentie in beleid ligt het in de rede om ook voor het wetenschappelijk onderwijs een vergelijkbare aanpassing in het bekostigingsstelsel te realiseren. Voor de BVE-sector doet dit zich niet in vergelijkbare zin voor. De bekostiging in deze sector is met name gebaseerd op inschrijving. Wanneer meer vrijstellingen worden erkend zal de deelnemer minder lang ingeschreven staan waardoor minder bekostiging wordt ontvangen.

Als er sprake is van een groeiend aantal trajecten met veel vrijstellingen op basis van EVC, is een valide vaststellingsprocedure voor het beoordelen en wegen van de EVC van belang. Het invoeren van een instrument als een vaststellingsprocedure kost geld. De vraag is welke plaats dergelijke procedures gaan innemen in het onderwijs, ten voordele waarvan en ten koste waarvan. Een dergelijk onderwerp leent zich naar de mening van de Commissie voor overleg in de bekostigingsdialoog (zie hiervoor hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4).

Verticale diplomastapeling

Het verschijnsel verticale diploma-stapeling in de BVE-sector moet men niet willen voorkomen. Gelet op het sociaalemancipatoire karakter van een deel van het BVE-onderwijs is het in het belang van de individuele deelnemer en de maatschappij om een opleiding met een zo hoog mogelijke kwalificatie te kunnen afronden. Op instellingen rust de verplichting om prudent om te gaan met hun toelatingsbeleid. Te allen tijde dient het doel daarvan te zijn dat deelnemers op het meest adequate niveau aan hun opleiding kunnen beginnen in de redelijke verwachting dat dit zal leiden tot het behalen van de eindstreep. Het bepalen van deze ‘redelijke verwachting’ behoort tot de professionaliteit van de beroepsbeoefenaren en de instelling. In het bekostigingsgesprek (zie hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4) kan gerapporteerd worden over de ontwikkelingen in deze professionaliteit. Een wettelijke beperking van de mogelijkheid van doorstroming zou daarom volgens de Commissie achterwege moeten blijven.

Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de discretionaire ruimte die hiermee aan de instellingen wordt gelaten, feitelijk leidt tot een zodanig soepel doorstroombeleid, ook van voltijd naar duale opleidingen, dat daarmee overwegend of uitsluitend het financiële belang van de instelling gediend blijkt. Dergelijk strategisch gedrag om bekostigingsmaximalisatie te bereiken, acht de Commissie ongewenst omdat het niet is ingegeven door eisen van professionaliteit.

Horizontale diplomastapeling

De Commissie stelt vast dat het de bedoeling van de wetgever is dat onderwijsinstellingen doelmatige leerwegen aanbieden. Gelet op dit gegeven bepleit de Commissie een duidelijke keuze voor bekostiging van een deelnemer aan één opleiding conform CREBO/CROHO-registratie.

Instrumenten als monitoring en evaluaties

Met inachtneming van het voorgaande acht de Commissie het raadzaam dat het ministerie in overleg met de onderwijsinstellingen instrumenten voor monitoring en evaluaties ontwikkelt ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de ruimte die de regelgeving op dit punt noodzakelijkerwijze moet bieden. De Commissie denkt aan de voorwaarde dat Colleges van Bestuur van instellingen in hun rapportages inzicht geven in de doorstroomcijfers en de daaraan

gekoppelde gevolgen voor de bekostiging. Het ministerie kan na vergelijking van de cijfers nagaan of deze discretionaire ruimte van de colleges van bestuur nader moet worden begrensd bijvoorbeeld via een wetsinterpreterende beleidsregel of in het uiterste geval via wijziging van de regelgeving.

3.3 Thema II Bekostiging in opleidingstrajecten waarbij meer dan een instelling betrokken is

Case 1

Bij een hogeschool is het mogelijk om een internationale leerroute te volgen die opleidt tot een specialisme. De opleiding wordt in deeltijd verzorgd, in samenwerking met een Engelse universiteit. In het kader van deze leerroute verblijven studenten, op eigen kosten, vier maal een week in Engeland om een aantal studieactiviteiten te verrichten. Bij goed gevolg leidt de leerroute tot enerzijds een Nederlands getuigschrift en anderzijds tot een mastersdiploma.

Case 2

In het kader van de steeds verdergaande internationalisering van het onderwijs en ter ondersteuning van de upgradings van het onderwijs in Zuid-Afrika zijn er bij een aantal opleidingen bi-diplomeringsstrajecten in Zuid-Afrika. De studenten volgen naast hun opleiding aan de Zuid-Afrikaanse instelling een opleiding bij een Nederlandse Hogeschool. De studenten komen in aanmerking voor vrijstellingen en moeten nog gemiddeld 42 studiepunten behalen om in aanmerking te komen voor het HBO-diploma. De opleiding wordt grotendeels aangeboden via distance learning. De verwachting is dat de Zuid-Afrikaanse studenten gemiddeld 2 à 3 jaar staan ingeschreven bij de Hogeschool. Voor deze studenten wordt bekostiging gevraagd.

3.3.1 Inleiding

Dit thema ziet op de mogelijkheid van samenwerking tussen onderwijsinstellingen bij het aanbieden van een opleiding, waarbij sprake is van gelijktijdige inschrijving bij beide instellingen. Het betreft een verbijzondering van het thema bekostiging in relatie tot prestatie. Op het totaal van de 133 behandelde oranje casus, is hiervan 10 keer gebleken. Gezien de verschillende modaliteiten die zich voordoen in met name het hoger onderwijs, is ervoor gekozen om deze apart te behandelen. Voor de BVE-sector en de sector hoger onderwijs wordt hierna onder thema III de legitimiteit van verwevenheid van regulier onderwijs en contract onderwijs nog apart behandeld. De modaliteiten zijn de volgende:

1. Samenwerking tussen twee of meer bekostigde instellingen van dezelfde soort;
2. Samenwerking tussen twee of meer bekostigde instellingen van verschillende soort;
3. Samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen;
4. Samenwerking tussen twee onderwijsinstellingen met het oogmerk dat studenten aan beide instellingen een diploma kunnen behalen, de zogenaamde bi-diplomeringsstrajecten;
5. Samenwerking tussen een instelling in Nederland en een buitenlandse instelling anders dan in het geval van bi-diplomeringsstrajecten.

3.3.2 *Achtergrond*

3.3.2.1 *Juridisch kader*

Toetsingskader ingevolge de WHW

Het juridisch toetsingskader dat relevant is voor deze modaliteiten is vermeld onder thema I, pagina 13. In aanvulling daarop is nog van belang dat een aantal samenwerkingsconstructies met buitenlandse instellingen beheerst wordt door bilaterale verdragen. Voorts is relevant dat in de WHW wordt geregeld dat het onderwijs wordt aangeboden in de gemeente van vestiging en dat de minister goedkeuring kan verlenen om het onderwijs buiten de plaats van vestiging te verzorgen in zogenaamde nevenvestigingen (art. 7.17 WHW).

3.3.3 *Beleidskader*

Samenwerking tussen bekostigde instellingen wordt in beginsel gestimuleerd. Buiten de sfeer van de contractactiviteiten in het hoger onderwijs (zie hiervoor thema III) is structurele samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen een nog weinig voorkomend fenomeen. In het HOOP 2000 is de samenwerking tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen wel als een van de beleidsopties genoemd om de tekorten op de arbeidsmarkt aan hoger opgeleiden te helpen bestrijden. Daarbij werd toen met name gedacht aan het helpen oplossen van de tekortproblematiek met betrekking tot leraren.

Internationale samenwerking is onontkoombaar en wenselijk. Ze wordt dan ook gestimuleerd. Zo is bijvoorbeeld de ontwikkeling van de bij Verdrag opgerichte transnationale Universiteit Limburg vanuit het ministerie van OCenW van harte ondersteund en is de afgelopen jaren een stimuleringsregeling van toepassing geweest ter ondersteuning van samenwerkingsverbanden in de grenslanden.

In het kader van bi-diplomerig is van belang dat in de bekostiging maatregelen zijn getroffen ter afschaffing van de onevenredig hoge bekostiging. Zo is de zogenaamde diplomabekostiging nog slechts mogelijk indien de student tenminste drie jaar ingeschreven is geweest. In het kader van uitwisselingsprogramma's van studenten moet het echter wel mogelijk blijven dat studenten voor een bepaalde periode een deel van hun studie elders, bijvoorbeeld in het buitenland, volgen. Ook acht men het vanuit het ministerie gewenst dat de mogelijkheid openstaat voor studenten om hun stageperiode als regulier onderdeel van het opleidingstraject elders te volgen.

3.3.4 *Overwegingen van de Commissie van Deskundigen*

De Commissie meent dat ingevolge de WHW de samenwerkingsconstructies zoals hiervoor geschetst, in beginsel zijn geoorloofd en derhalve niet aan bekostiging in de weg staan. Argumenten als de kwaliteit van het onderwijs en efficiency-overwegingen kunnen ten grondslag

liggen aan de samenwerkingsrelaties. Daarbij staat de Commissie voor ogen dat in ieder geval sprake moet zijn van de volgende randvoorwaarden gericht op respectievelijk de student en de instelling:

- a) De student betaalt zelf zijn collegegeld, of heeft een derde daartoe gemachtigd en;
- b) Is ingeschreven aan een opleiding die in het CROHO is geregistreerd en
- c) Heeft tot doel om die opleiding met succes af te ronden;
- d) De instelling biedt de opleiding aan vanuit dit perspectief.

Voorts overweegt de Commissie het volgende ten aanzien van de hiervoor genoemde vijf modaliteiten in samenwerkingsrelaties voor het hoger onderwijs:

Ad 1. Samenwerkingsrelatie tussen twee (of meer) instellingen van dezelfde soort waarbij het oogmerk is dat de student aan een van beide instellingen een diploma verwerft.

Hier doet zich een vorm van uitbesteding voor van een deel van de opleiding door de instelling waarbij de student het diplomeringstraject volgt. Hier is slechts ruimte voor eenmaal bekostiging.

Ad 2. samenwerking tussen twee (of meer) bekostigde instellingen van verschillende soort.

De Commissie onderscheidt de mogelijkheid dat de inschrijving van de student erop is gericht om één diploma te verwerven van de mogelijkheid dat aan beide instellingen een diploma wordt behaald (zie onder 4. de zogenaamde bi-diplomeringstrajecten). In het geval van één diploma is volgens de commissie slechts ruimte voor eenmaal bekostiging, te verstrekken aan de instelling die het diploma verstrekt nadat de student de opleiding met succes heeft voltooid.

Ad 3. Samenwerking tussen een bekostigde en een niet-bekostigde instelling.

Ten aanzien van deze variant meent de Commissie dat er ruimte is voor bekostiging voor zover de student zich inschrijft aan de bekostigde opleiding voor het volgen van een regulier onderwijsprogramma. Overigens acht de Commissie het denkbaar dat de diplomaverstreckende instelling een deel van de bekostiging aanwendt ter vergoeding van de uitbestede werkzaamheden aan de andere instelling. Dit is evenwel de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. De Commissie meent dat van de instellingen mag worden geëist dat zij transparantie bieden in de berekening van de kosten over en weer.

Ad 4. Samenwerking inzake de zogenaamde bi-diplomeringstrajecten

In het geval van twee diploma's meent de Commissie dat dubbele bekostiging kan plaatsvinden, mits de student voor beide opleidingen aan de afzonderlijke onderwijsinstellingen collegegeld betaalt en beide instellingen het reguliere onderwijsprogramma aan de student aanbieden, dan wel het specifieke bi-diplomeringstraject in een onderwijs- en examenregeling vastleggen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mogelijke invloed van de vaststelling van elders verworven competenties. Voorts gaat de Commissie ervan uit dat de beide onderwijsprogramma's voldoen aan de eisen van een opleiding in de zin van de WHW.

Ad 5. Samenwerking tussen een instelling in Nederland en een buitenlandse instelling anders dan in het geval van bi-diplomering

De Commissie is van mening dat als de omstandigheid zich voordoet dat een student vrijstellingen verkrijgt wegens het volgen van een deel van de opleiding aan een andere instelling in binnen- of buitenland, dit geen gevolgen hoeft te hebben voor de bekostiging, mits de instellingen op het niveau van de individuele studenten middels daarvoor geëigende procedures vanuit de Examencommissie de vrijstellingen toetsen en erkennen. Ook hier geldt de restrictie dat vanuit de student bezien inschrijving gericht moet zijn op het verwerven van een diploma en vanuit de instelling het aanbod ook daarop is toegesneden. Vanuit het oogpunt van de kwaliteit van het onderwijs en vanuit de wens om misbruik en oneigenlijk gebruik van de bekostigingssystematiek tegen te gaan, beveelt de Commissie voorts aan dat instellingen rapporteren hoeveel studenten binnen een jaar afstuderen, en daarbij inzicht bieden in de wijze waarop vrijstellingen worden verleend op basis van de vaststelling van elders verworven competenties. Ten aanzien van de omgekeerde variant, de student uit het buitenland die zich inschrijft voor een deel van het onderwijsprogramma aan een Nederlandse onderwijsinstelling, meent de Commissie dat dit in de regel plaatsvindt in het kader van een uitwisselingsprogramma, waarvoor geen bekostiging hoeft plaats te vinden.

3.4 Thema III Legitimiteit van verwevenheid van regulier onderwijs en contractonderwijs

Case 1

Een ROC biedt opleidingen op maat aan op verzoek van het bedrijfsleven. Er wordt onderwijs in kleinere groepen aangeboden, speciaal voor de BBL-leerlingen van het specifieke bedrijf. Ook enkele onderdelen van het programma worden specifiek op de bedrijfssituatie gericht, en enkele modules van het onderwijs worden op de specifieke locatie van het bedrijf gegeven. De meerkosten van dit maatwerktraject worden tegen integrale tarieven in rekening gebracht. Soms leveren bedrijven ook een onderdeel in natura. De opleiding wordt ook voor bekostiging in aanmerking gebracht.

Case 2

Bij een hogeschool kunnen studenten zich inschrijven voor een 'kort-HBO'- opleiding journalistiek. Er wordt één jaar bekostigd onderwijs gevolgd, waarna de student kan kiezen voor de volledige deeltijdopleiding, of voor een commercieel traject. Wanneer de deelnemer kiest voor het commerciële traject na de propedeuse wordt hij in de bekostiging als uitvaller meegenomen.

Case 3

In samenwerking met een bedrijf is door een hogeschool een studietraject opgezet. Dit traject duurt circa twee jaar. De studenten worden opgeleid voor een HBO-diploma. Voor deze studenten is bekostiging gevraagd. Het betrokken bedrijf betaalde per groep een bepaalde bijdrage naast de verschuldigde collegegelden. Deze bijdrage is betaald voor extra geleverde diensten en middelen, niet vallende onder de gebruikelijke onderwijsinspanning.

3.4.1 *Inleiding*

In het zelfreinigend onderzoek is zowel in de BVE-sector als in de sector hoger onderwijs casuïstiek over mengvormen van bekostigd (regulier) onderwijs en niet-bekostigd (contract-) onderwijs onder de aandacht gebracht waarvan na toetsing niet eenduidig is vastgesteld of er wel of niet in strijd met de letter en/of de geest van de WEB dan wel de WHW is gehandeld. Het gaat hier om situaties waarin deelnemers aan regulier bekostigd onderwijs ook deelnemen aan contractonderwijs. Het omgekeerde doet zich ook voor: een deelnemer aan een opleiding op basis van contractonderwijs is tevens deelnemer voor een deel van een onderwijsprogramma van een bekostigde opleiding. Een andere variant is dat een opleiding/maattraject wordt gefinancierd door een derde, bijvoorbeeld de werkgever van de betrokken deelnemer, terwijl ook een rijksbijdrage wordt ontvangen omdat betrokken deelnemer ingeschreven staat aan het reguliere programma. Aldus is sprake van een mengvorm waarvoor de onderwijsinstelling langs tenminste twee wegen bekostiging kan ontvangen. Dit doet zich voor in 17 van de gevallen waarover de Commissie heeft geadviseerd, waarbij relatief de meeste gevallen zich voordoen in de BVE-sector.

Hoger Onderwijs

Aanvullende financiering is denkbaar in gevallen waarin van de instelling maatwerk wordt verlangd. Er dient dan wel sprake te zijn van extra werkzaamheden, dat wil zeggen: werkzaamheden die de instelling niet al in het kader van de reguliere opleiding verricht. Het kan daarbij ook gaan om de wijze waarop de werkzaamheden worden verricht (kleinere groepen, onderwijs ter plaatse). Het uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van een redelijke prijs-prestatieverhouding waarbij het vanuit het oogpunt van de overheid alleen van belang is dat de prijs niet te laag is in verhouding tot de geleverde prestatie. Anders is de kans groot dat publiek geld ten goede komt aan andere doelen dan waarvoor die middelen ter beschikking zijn gesteld. Een ander aandachtspunt betreft de toegankelijkheid van de opleiding. Als het gaat om een CROHO-opleiding, mag het stellen van extra financiële eisen er niet toe leiden dat er geen algemeen toegankelijke bachelors-opleiding meer beschikbaar is.

3.4.2 *Achtergrond*

3.4.2.1 Juridisch toetsingskader

Toetsingskader ingevolge de WEB

De WEB kent bekostigd en erkend (niet-bekostigd) beroepsonderwijs. Beide moeten zijn geregistreerd in het CREBO. Een zelfde instelling kan zowel bekostigd als erkend onderwijs verzorgen. De instellingen hebben aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas uitsluitend t.b.v. het vervullen van hun wettelijke taken. De rijksbijdrage wordt uitdrukkelijk verleend voor het bekostigde beroepsonderwijs. Instellingen worden uitsluitend bekostigd voor specifiek aan het beroepsonderwijs gerelateerde activiteiten en prestaties. De WEB staat niet toe, de rijksbijdrage voor andere doeleinden aan te wenden. De jaarrekening heeft betrekking op rechtmatige

aanwending van de rijksbijdrage, dus: aanwending voor het beroepsonderwijs. Een accountantsverklaring is vereist.

Naast dit wettelijk geregeld onderwijs kan een instelling contractactiviteiten verrichten. Dat zijn werkzaamheden voor eigen rekening ten behoeve van derden. Voor eigen rekening betekent: niet met gebruikmaking van de rijksbijdrage, maar uitsluitend uit eigen middelen. De berekening van de rijksbijdrage is expliciet gekoppeld aan uitvoering van de wettelijke taken. Aan de inschrijving voor een bekostigde opleiding ligt een onderwijsovereenkomst tussen bevoegd gezag en deelnemer ten grondslag. Daarin moeten de werkelijke rechten en plichten van partijen worden neergelegd. Is er al een overeenkomst tot het verzorgen van een onderwijsprogramma in het kader van contractactiviteiten, dan is het in strijd met de WEB om (delen van) datzelfde onderwijsprogramma ook op te nemen in de onderwijsovereenkomst. Immers, tevoren staat dan vast dat de overeenkomst op dat gebied niet zal worden nageleefd: de wederzijdse rechten en plichten blijven 'leeg'. De op de onderwijsovereenkomst berustende inschrijving heeft daardoor een ondeugdelijke juridische basis. (Relevante wetgeving: WEB artt. 1.3.1, 1.3.5, 1.4.1, 1.7.1, 2.2.1, 2.5.3, 6.2.1, 8.1.1, 8.1.3).

Toetsingkader ingevolge de WHW

De WHW kent bekostigd en aangewezen onderwijs. Voor beide geldt dat de opleidingen die door de instellingen worden verzorgd, moeten zijn geregistreerd in het CROHO. De WHW staat aan samenwerking van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs niet in de weg. De rijksbijdrage die bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs ontvangen, is uitsluitend bedoeld voor het verzorgen van bekostigd initieel onderwijs. De wet geeft de voorwaarden aan waaraan moet worden voldaan om voor de rijksbijdrage in aanmerking te komen. De WHW staat niet toe dat de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet ondoelmatig wordt aangewend. Bovendien moeten de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend behoorlijk zijn uitgevoerd. In de jaarrekening moet een en ander worden verantwoord. Een accountantsverklaring is vereist. (WHW artt. 1.9, 1.11, 2.9).

3.4.3 Beleidskader

In de praktijk wordt het belang van samenwerking tussen regulier en contractonderwijs zowel in het hoger onderwijs als in de BVE-sector al sinds lange tijd onderkend en gestimuleerd. Uitgangspunt is hierbij de wenselijkheid van de synergie tussen de marktactiviteiten en de uitvoering van de publieke onderwijstaak. Oriëntatie op de markt is geen doel op zich maar een instrument voor vernieuwing van onderwijs en onderzoek. In 1991 is voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie het zogenaamde Convenant Rauwenhoff (tussen overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers) gesloten, waarmee het mogelijk is gemaakt om aanvullende wensen en eisen van het bedrijfsleven/bedrijfstakken die het onderwijsbudget te boven gaan, te financieren uit private middelen. Daarmee werd tegemoet gekomen aan de onderkende noodzaak om te komen tot een verbetering van de aansluiting van de beroepsopleidingen bij de behoefte op de arbeidsmarkt. In de jaren nadien is de reeds bestaande samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt geïntensiveerd. Dit blijkt onder meer uit de voucher experimenten in het hoger onderwijs, en uit het feit dat het ministerie van OCenW in de

afgelopen jaren in beide onderwijssectoren subsidies heeft verstrekt om de contractactiviteiten van de onderwijsinstellingen te stimuleren. In de voorjaarsnota 2001 is bijvoorbeeld aan enkele onderdelen uit de BVE-sector een extra bijdrage verstrekt ter stimulans voor de samenwerking tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven (leerwerktrajecten, systeem voor de vaststelling van elders verworven competenties). Daarbij is als voorwaarde gesteld dat deze extra bijdrage wordt aangevuld met eenzelfde bijdrage van de sociale partners.

3.4.4 Overwegingen van de Commissie van Deskundigen

Als uitgangspunt geldt dat de wetgever onderwijsinstellingen hun eigen ruimte laat om hun maatschappelijke taak uit te voeren. Vanuit de wens dat het (beroeps)onderwijs zo goed mogelijk moet kunnen aansluiten bij de arbeidsmarkt, is het gebruikelijk en wordt het zelfs gestimuleerd dat private ondernemingen bijdragen aan de bekostiging van regulier onderwijs.

De Commissie stelt vast dat gemengde trajecten maatschappelijk nuttig zijn. De noodzaak om in te spelen op de veranderende behoeften in de arbeidsmarkt, zal blijven vragen om creatieve en intensieve samenwerkingsrelaties tussen onderwijsinstellingen en private ondernemingen. Maatwerktrajecten waarin aanvullende financiering vanuit het bedrijfsleven plaatsvindt zijn onder voorwaarden geoorloofd. De Commissie meent dat in ieder geval de volgende voorwaarden gelden waarbinnen de gemengde trajecten kunnen bestaan en verder kunnen worden ingevuld:

- a) Het aanbieden van een gemengd onderwijstraject is geoorloofd voor zover het is gericht op deelname aan een (beroeps)opleiding die in het CREBO of CROHO is geregistreerd, waarbij het oogmerk is deze opleiding ook met succes af te ronden;
- b) Inzake maatwerktrajecten dient aantoonbaar te zijn dat de onderwijsinstelling extra inspanningen moet leveren om aan de vraag vanuit het bedrijfsleven te kunnen voldoen;
- c) De bijdrage moet in relatie staan tot de te leveren extra inspanning van de onderwijsinstelling;
- d) Voorkomen moet worden dat deelnemers die niet worden toegelaten tot het maatwerktraject daarmee ook uitgesloten zijn van het bekostigde CREBO-of CROHO (zijnde niet-maatwerk-) traject.

3.5 Thema IV Legitimiteit van het investeren van publieke middelen in private activiteiten

Case 1

Een ROC voert contractactiviteiten uit. De uitvoering van deze contractactiviteiten heeft het ROC aan een contract-BV opgedragen. Het ROC is 100% aandeelhouder van deze contract-BV. In de eerste jaren van het bestaan van de BV heeft het ROC het werkkapitaal gefinancierd. De BV heeft een negatief eigen vermogen dat feitelijk ten laste komt van het ROC.

Case 2

Binnen de hogeschool wordt een subsidie verstrekt aan de interne sportvoorziening. Deze sportvoorziening verzorgt fitness en overige sporten voor studenten die studeren op de betreffende hogeschool. Daarnaast is aan een gelieerde stichting die als studentenvoorziening kan worden aangemerkt een lening verstrekt. De hogeschool

staat garant voor de betaling van de hypotheeklasten.

3.5.1 *Inleiding*

In thema III (3.4) ging het om private middelen ingezet in een publieke context. Hier gaat het om deelnemingsconstructies: inzet van publieke middelen in een private context. Het komt voor dat de onderwijsinstelling activiteiten financiert vanuit publieke middelen in andere rechtspersonen. Blijkens de informatie van de onderwijsinstellingen uit het zelfreinigend onderzoek is niet altijd duidelijk op welke wijze dergelijke samenwerkingsrelaties tussen instellingen en ‘andere partijen in de markt’ zijn vormgegeven. In 18 gevallen waarover de Commissie adviseert, is hiervan sprake. De meeste gevallen betreffen zoals ook bij thema III is vastgesteld, de BVE-sector. Vragen die rijzen hebben betrekking op situaties waarin sprake is van een financiële bijdrage of deelneming van de onderwijsinstelling aan de andere rechtspersoon. Duidelijk is dat schenking zonder meer van overschotten door een instelling aan een stichting niet is toegestaan.

3.5.2 *Achtergrond*

3.5.2.1 *Juridisch kader*

Toetsingskader ingevolge de WEB

Uitgangspunt is dat de rijksbijdrage wordt bestemd voor onderwijs en dat sprake is van een onderwijsprestatie. Uitgaven die zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de WEB, kunnen worden teruggevorderd (correctie op de rijksbijdrage).

(WEB artt. 1.3.1. en 2.5.9, tweede lid).

De landelijke organen hebben aanspraak op bekostiging uitsluitend t.b.v. het vervullen van hun bij de WEB opgedragen werkzaamheden, voor zover niet verricht in het kader van dienstverlening. De wettelijke taken zijn in de WEB opgesomd. Daarnaast kan een landelijk orgaan contractactiviteiten verrichten. Dat zijn werkzaamheden voor eigen rekening t.b.v. derden. De berekening van de rijksbijdrage is expliciet gekoppeld aan aard en omvang van de wettelijk omschreven werkzaamheden. Uit de jaarrekening moet de rechtmatige aanwending van de rijksbijdrage blijken. (WEB artt. 1.5.1, 1.5.2, 1.7.1., 2.4.1, 2.5.3).

Toetsingskader ingevolge de WHW

Uitgangspunt in de WHW is dat de rijksbijdrage bestemd wordt voor het verzorgen van initieel onderwijs. In de WHW is bepaald dat op de rijksbijdrage bedragen in mindering kunnen worden gebracht onder andere indien uitgaven zijn gedaan in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend. (WHW, artt. 1.3, tweede lid, 1.9, 2.9, vierde en vijfde lid).

3.5.3 *Beleidskader*

Gelet op het stelsel van *lumpsum* financiering zijn instellingen in beginsel autonoom in de allocatie van de aan hen toegewezen rijksgelden voor hun onderwijstaken. In de beleidspraktijk wordt uitgegaan van de gedachte dat de instelling ervoor zorg draagt dat de rijksgelden onverkort beschikbaar blijven voor de onderwijstaken en dat er geen sprake is van concurrentievervalsing. Er is geen sprake van dat het ministerie van OCenW zich verzet tegen deelnemingen in private rechtspersonen. Alleen in die gevallen dat er sprake is van ‘geormerkte subsidies’, dat wil zeggen dat er aanvullende subsidiering wordt verstrekt naast de reguliere rijksbijdrage, komt het voor dat het ministerie van OCenW uitdrukkelijke bestedingsbepalingen aangeeft. Het ministerie van OCenW toetst achteraf en baseert zich op de accountantsverklaring bij de jaarrekening dan wel op rapporten van de accountantsdienst van het ministerie van OCenW.

3.5.4 *Overwegingen van de Commissie van Deskundigen*

De Commissie stelt vast dat de regelgeving in zowel de BVE-sector als in het hoger onderwijs weinig duidelijkheid biedt omtrent de mogelijkheden van dit type publiek-private samenwerking. Dergelijke constructies kunnen evenwel een impuls leveren aan het realiseren van de doelstellingen van het beroepsonderwijs en van het hoger onderwijs. De Commissie merkt daarbij het volgende op. Onderwijsinstellingen beogen voortdurend de kwaliteit van hun prestaties te verhogen. Dit doen zij met behulp van wat de Commissie benoemt als *onderwijsproductiefactoren*. Voorbeelden van dergelijke factoren die bijdragen aan de prestaties van instellingen zijn de verbetering van de deskundigheidsopbouw van docenten, de verbetering van de inzet van bepaalde instructiesituaties, de verhoging van de beschikbaarheid van e-Learning. In dit kader moet ook de relatie tussen publieke middelen en private middelen worden gezien. Het doel is en blijft verbetering van prestaties in het onderwijs middels de inzet van dergelijke *onderwijsproductiefactoren*. Het is mogelijk dat dit doel in bepaalde gevallen via de private weg loopt. De Commissie vindt dat dan in ieder geval moet kunnen worden vastgesteld dat dit per saldo resulteert in verbetering van de inzet van productiefactoren in de publieke context. Een school kan dus gemeenschapsmiddelen inzetten in bijvoorbeeld het ontwikkelen van een practicum voor een private groep cursisten als dat practicum op zijn beurt gaat bijdragen aan verbetering van het onderwijs in de publieke context.

Met inachtneming van het voorgaande meent de Commissie ten aanzien van de vormen van publiek-private samenwerking dat deze in beginsel geoorloofd zijn, mits voorts nog aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) Door de onderwijsinstelling moet kunnen worden aangetoond dat de deelneming een instrumentele bijdrage levert aan de kwaliteitsverhoging van de onderwijsproductiefactoren die empirisch is te onderbouwen (bijvoorbeeld in antwoord op vragen van de Onderwijsinspectie);
- b) Aan de samenwerkingsrelatie moet ten grondslag liggen dat de doelstelling van de andere rechtspersoon in lijn is met de primaire taak waarvoor aan de onderwijsinstelling een rijksbijdrage wordt verstrekt. De onderwijsinstelling dient duidelijk te maken hoe deze taken

goed worden uitgevoerd als deze worden uitbesteed aan een marktpartij. De deelneming moet geen doel op zich zijn, en mag niet uitsluitend vanuit financieel oogmerk tot stand zijn gebracht. Ze dient instrumenteel te zijn voor de kwaliteitsverbetering in het publiek bekostigde deel;

- c) Terzake van de deelneming moet sprake zijn van een tegenprestatie die in redelijke verhouding staat tot de te leveren inspanning. Het is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen om kostendekkende afspraken te maken. Er mag geen concurrentievervalsing ontstaan of sprake zijn van ongerechtvaardigde verrijking;
- d) De hoogte van de investeringen moet in verhouding staan tot de totale uitgaven van de desbetreffende onderwijsinstelling.

De Commissie beveelt de invoering aan van een wetsinterpreterende beleidsregel waarin de beleidspraktijk richtinggevend wordt uitgelegd. Hierin dienen in ieder geval criteria te worden opgenomen over de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd over de deelneming. Daaruit moet tenminste blijken dat een reële instrumentele bijdrage wordt geleverd ten dienste van de *onderwijsproductiefactoren*. Ook moet sprake zijn van een transparante toedeling van financiën tussen de onderwijsinstelling en de rechtspersoon naar burgerlijk recht (d.w.z. tussen publiek en privaat).

3.6 Thema V Feitelijke opleiding die wordt gevolgd is andere dan de opleiding waarvoor de deelnemer of student is ingeschreven

Case 1

Risicogroepen, waarbij er weinig vooruitzicht is op het succesvol afronden van een mbo-opleiding worden bij een ROC ingeschreven in de opleiding BOL-opleiding Horeca-assistent. Niet alle deelnemers volgen dit onderwijs ook daadwerkelijk, omdat bij de start van het traject niet voldoende inzicht bestaat in de voorkeuren, wensen en mogelijkheden van de deelnemers en de BOL-opleiding Horeca-assistent de opleiding op niveau 1 is met de hoogste prijsfactor uit het geheel van opleidingen die het ROC aan kan bieden. Het ROC heeft hier voor gekozen vanwege de arbeidsintensieve aanpak van risicodeelnemers (kleine groepen, veel persoonlijke begeleiding).

Case 2

Deelnemers die bij een ROC voor de teldatum bij een opleiding uit dreigen te vallen, kunnen instromen in een oriëntatietraject. Gedurende dit traject, waarbij voor de deelnemer naar een nieuwe opleiding gezocht wordt, binnen of buiten de instelling, blijft de deelnemer ingeschreven bij de oorspronkelijke opleiding. Daarna vindt overschrijving plaats naar een nieuwe opleiding.

3.6.1 Inleiding

Uit het zelfreinigende onderzoek zijn diverse voorbeelden gekomen waarin het door de deelnemer (BVE) gevolgde onderwijs niet in overeenstemming was met de CREBO-opleiding waarbij hij was ingeschreven. Blijkens de casuïstiek komt het met name voor in de BVE-sector dat bij een instelling de feitelijk door een deelnemer gevolgde opleiding een andere is dan de opleiding waarvoor de deelnemer op de peildatum staat ingeschreven en die in de onderwijsovereenkomst is beschreven. Het kan gaan om deelnemers die op de peildatum stonden

ingeschreven voor een opleiding met een hoge prijsfactor maar na de peildatum feitelijk onderwijs volgen met een lagere prijsfactor. Ook kan het gaan om deelnemers die op de peildatum staan ingeschreven voor een voltijdse opleiding, maar na de peildatum feitelijk een deeltijdopleiding volgen. In deze gevallen ontvangt de onderwijsinstelling een hogere rijksbijdrage dan op grond van de feitelijk genoten opleiding zou worden uitgekeerd.

3.6.2 Achtergrond

3.6.2.1 Juridisch kader

Toetsingskader ingevolge de WEB

Op grond van de WEB vindt inschrijving plaats voor (een onderdeel van) een specifieke opleiding. Voor de inschrijving gelden – voor zover van toepassing – specifieke vooropleidingseisen. De onderwijsovereenkomst die aan de inschrijving ten grondslag ligt, heeft betrekking op rechten en plichten voor specifiek onderwijs. (Relevante wetgeving: WEB artt. 8.1.1., 8.1.3; UWEB art. 2.2.3.).

3.6.3 Beleidskader

Beleidskader ten aanzien van de BVE-sector

In de beleidspraktijk kunnen andere overwegingen dan die van de onderwijskundige noodzaak aanleiding zijn tot wijziging van inschrijving. Deze andere overwegingen zijn bijvoorbeeld sociale omstandigheden en individuele voorkeuren van de ingeschreven deelnemer. Het ministerie van OCenW hecht aan een zorgvuldige intake van deelnemers, opdat deze zo veel als mogelijk aan de meest geschikte opleiding qua tijdbestek en opleidingsniveau kan deelnemen. Uit het zelfreinigend onderzoek is gebleken dat tussentijdse overschrijvingen vooral voorkwamen bij risicodeelnemers. De wet schrijft voor dat deze deelnemers in een opleiding moeten worden ingeschreven, ook als ze nog niet weten welke opleiding ze daadwerkelijk gaan volgen. In de praktijk wordt voor deze groep in het algemeen een iets duurder, en niet per definitie de duurste, opleiding gekozen vanuit het oogpunt dat deze groep extra begeleiding nodig heeft. De minister heeft dit in 2001 bij een bezoek aan een BVE-onderwijsinstelling min of meer gelegitimeerd. Voor deze ‘pasvorm’ is een onderwijsprijs verkregen. In het najaar 2001 is dit in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer aan de orde geweest.

3.6.4 Overwegingen van de Commissie van Deskundigen

Ten aanzien van de BVE-sector merkt de Commissie op dat vanuit het oogpunt van de individuele deelnemer redenen denkbaar zijn op basis waarvan na peildatum voor bekostiging de inschrijving wordt gewijzigd. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een onderwijskundige noodzaak die aanleiding geeft tot wijziging in de inschrijving. Een andere reden voor een gewijzigde inschrijving kan gelegen zijn in de individuele wensen en ambities ten aanzien van de te volgen opleiding.

Volgens de Commissie bestaat op voorhand geen reden om de wetgeving op dit punt aan te passen. De ruimte die de wet op dit punt biedt, kan leiden tot oneigenlijk gebruik door de onderwijsinstellingen als gevolg waarvan deze beduidend meer bekostiging ontvangen dan de mutaties in de inschrijvingen na de peildatum zouden rechtvaardigen. De Commissie meent dat voor dergelijk gebruik geen argumenten te vinden zijn.

Met betrekking tot de zogenaamde pasvorm is de Commissie van mening dat ook voor deelnemers die extra begeleiding nodig hebben het bestaande bekostigingsstelsel (inclusief mogelijk beschikbare VOA-gelden) toereikend moet zijn voor de noodzakelijke financiële middelen.

De Commissie vindt het gewenst dat terzake een aantal maatregelen wordt getroffen. Een wetsinterpreterende beleidsregel en adequate verantwoordingsinstrumenten kunnen hier op hun plaats zijn. In ieder geval dient inzicht te ontstaan in mutaties en aantallen van voltijd naar deeltijd na peildatum in resterende deel van het cursusjaar.

3.7 Thema VI Geïntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs

Case 1

Bij een ROC is in 2001 een start gemaakt met de zogenaamde “geïntegreerde trajecten” ten behoeve van anderstalig cursisten. De cursisten die hierin participeren volgen een onderwijstraject bestaande uit educatieve activiteiten bij de unit Educatie t.l.v. gemeentelijke educatie- of inburgeringsmiddelen. Gelijktijdig zijn zij ingeschreven als cursist bij een deeltijd-BOL opleiding als bedrijfsadministratief medewerker, zorg hulp of assistent constructie bankwerken/lassen.

Case 2

Bij een ROC blijkt een deel van de onderwijsvragers onvoldoende toegerust te zijn om direct – of zonder aanvullende programmering – met succes een beroepsopleiding te kunnen doorlopen. Het ROC heeft hiertoe de “geïntegreerde trajecten” ontwikkeld waarbij educatie en beroepsonderwijs samenwerken. De deelnemers aan deze geïntegreerde trajecten hebben als doel diplomering in een beroepsopleidend traject met minimaal startkwalificatie. De gemeente is op de hoogte van de gelijktijdige inschrijving.

3.7.1 Inleiding

Ten aanzien van de BVE-sector doet zich de mogelijkheid voor dat bij een instelling deelnemers voor het volgen van een opleiding educatie staan ingeschreven waarvoor de instelling een vergoeding ontvangt van de gemeente. De rijksbijdrage voor opleidingen educatie wordt door de minister toegekend aan de gemeenten. Die op hun beurt betalen daaruit educatie, te verzorgen door instellingen, op basis van een overeenkomst tussen gemeente en instelling. Aan de Commissie is van 4 gevallen gebleken die onder dit thema vallen.

3.7.2 *Achtergrond*

3.7.2.1 *Juridisch kader*

De relevante wetsbepalingen zijn: WEB artt. 2.2.1, 2.3.1, 8.1.1

3.7.3 *Beleidskader*

Gelijktijdige inschrijving van deelnemers aan een indirect door OCenW (via de gemeente) bekostigd educatietraject in een direct door OCenW bekostigd beroepsopleidend traject al dan niet met inbegrip van de bijpassende VOA-gelden (dit zijn gelden bestemd voor Voorbereidende Ondersteunende Activiteiten), komt voor. In de praktijk stelt men zich bij het ministerie van OCenW op het standpunt dat het samengaan van educatie en beroepsopleidingstrajecten op zichzelf gewenst is en aangemoedigd moet worden.

3.7.4 *Overwegingen van de Commissie van Deskundigen*

Educatietrajecten zijn veelal gericht op de bevordering van de integratie van de deelnemers in de samenleving. Het gaat hier met name om:

- a) de zogenaamde educatie/inburgeringstrajecten, gevolgd door beroepsonderwijs en;
- b) de inschrijving van deelnemers aan een educatie/inburgeringstraject gelijktijdig gecombineerd met een beroepsgericht traject.

Educatietrajecten zijn gericht op vergroting van de integratie en participatie van de deelnemers in de samenleving, waarbij de instroom in een beroepsopleiding een belangrijke doelstelling is. Voor educatietrajecten geldt een gefixeerd macrobudget. De gemeente moet hierin kiezen waaraan zij het wil uitgeven; hetzij aan Vavo (Volwassenen algemeen voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld ten behoeve van autochtone analfabeten) of aan NT2 (Nederlands als Tweede Taal voor oudkomers). Beroepsopleidingen zijn gericht op kwalificering, hetgeen tot uitdrukking komt in de bekostiging. 80% van de bekostiging vindt plaats op basis van inschrijving en 20% van de bekostiging vindt plaats wegens het behalen van een diploma. Het beroepsonderwijs wordt bekostigd vanuit het rijksbudget, dat varieert op basis van referentieramingen. Van dit budget wordt een gefixeerd deel afgezonderd voor zogenaamde VOA-activiteiten, erop gericht om de categorie deelnemers die moeite hebben met het opleidingsniveau in het reguliere onderwijs, via extra ondersteunende activiteiten toch naar een kwalificatie te kunnen leiden. Naarmate voor meer deelnemers VOA-activiteiten nodig zijn, is er minder geld per deelnemer beschikbaar.

Ten aanzien van de beide categorieën merkt de Commissie het volgende op. Om de toeleidingskansen naar de arbeidsmarkt te vergroten, moet de mogelijkheid geboden worden dat deelnemers aan een inburgeringstraject of educatietraject tegelijkertijd met of na afloop van dit traject ook een beroepskwalificatie verwerven. Aldus gezien ziet de Commissie geen aanleiding om het naast elkaar bestaan van inschrijving in een educatietraject (of inburgeringstraject) en een

inschrijving voor een beroepsopleiding, al dan niet met inbegrip van de bijpassende VOA-gelden af te wijzen. Op dit punt dient de wetgeving dan ook geen wijziging te ondergaan met dien verstande dat instellingen de verantwoordelijkheid hebben om vast te stellen dat:

- a) de inschrijving voor de opleiding die in het CREBO is geregistreerd, qua studiebelasting te combineren is met het educatietraject;
- b) de deelnemer de intentie heeft een deelkwalificatie danwel een diploma te behalen voor de CREBO-opleiding waar hij/zij voor is ingeschreven;
- c) Het cursusgeld door de deelnemer zelf – en dus niet door de instellingen – of diens gemachtigde wordt betaald.

Voorts vindt de Commissie dat aanvullende voorwaarden nodig zijn ten aanzien van de verantwoordingsinformatie van de instellingen. Inzicht dient te bestaan in de aantallen deelnemers die tegelijkertijd aan een educatie- en een CREBO-geregistreerd opleidingstraject zijn ingeschreven en ook de eindstreep halen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In de uitoefening van haar adviestaak heeft de Commissie zich laten leiden door de wens om in de toekomst onhelderheid over uitleg van wet- en regelgeving inzake de bekostiging te voorkomen (zie ook hoofdstuk 2). De overwegingen ten aanzien van de zes thema's in hoofdstuk 3 zijn daarop gericht. Deze overwegingen bevatten een aantal concrete voorstellen met als kernbegrippen eenduidigheid in uitleg en toepassing van de regels en transparantie in de verantwoording over de besteding van de publieke middelen voor het onderwijs. Heldere en eenduidige interpretatie in de toepassing van de bekostigingsregels en –voorwaarden dient te worden bevorderd door een op kennis gebaseerde dialoog tussen minister en colleges van bestuur (zie hieronder 4.2.2.). De functie van de raden van toezicht dient in het licht van de eenduidige toepassing van de bekostigingsregels en –voorwaarden volgens de Commissie aan duidelijkheid toe te nemen. Hiertoe bepleit de Commissie in 4.3. de invoering van een wettelijke regeling. Ook de invoering van een aantal wetsinterpreterende beleidsregels, zoals voorgesteld in hoofdstuk 3, dient bij te dragen aan eenduidigheid in de toekomst. In deze regels wordt beleid vastgelegd dat ontstaat op basis van actuele casuïstiek ('jurisprudentie') over de toepassing van de regels en voorwaarden inzake de bekostiging. Verder stelt de Commissie in hoofdstuk 3 een aantal maatregelen voor ten aanzien van de wijze waarop verantwoording dient te worden afgelegd. Dit betreft de invoering van instrumenten als monitoring, audits, steekproeven en evaluaties. Voorts heeft de Commissie in hoofdstuk 3 een aantal voorstellen gedaan over de voorwaarden waarop publiek-private samenwerkingsrelaties kunnen bestaan. In aanvulling op de overwegingen van de Commissie in hoofdstuk 3 ten aanzien van de zes besproken thema's, komt de Commissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

4.2 Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Het gemeenschappelijk belang van de colleges van bestuur en het departement is het feitelijk gegeven en genoten onderwijs. De kennis van wat feitelijk in het onderwijs gebeurt, moet de basis zijn voor de bekostiging en moet derhalve ook de basis zijn voor een voortdurende wisselwerking tussen de bekostigingsgever en de bekostigingsnemers. Is er iets mis met de bekostiging, dan kan dit worden belicht vanuit de invalshoeken van de bekostigingsgever, de bekostigingsnemers en van de interactie tussen deze twee actoren. De Commissie merkt het volgende op ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de actoren in het bekostigingsproces.

4.2.1 Aanscherping van de rollen van de bekostigingsgever en de bekostigingnemers

De Commissie wijst op het belang van helderheid over de betekenis en de gevolgen van het in dit deel van het onderwijs zo belangrijke principe van autonomie. De invulling van dit begrip autonomie vraagt om een grote mate van verantwoordelijkheidsbesef van de college van bestuur. Dit stelt eisen aan het declaratiegedrag van de instellingen en vraagt om openheid in het overleg met collega's in de brancheorganisaties. Van de bekostiginggever verwacht de Commissie duidelijke regelgeving, gericht op de doelen die met het onderwijs worden nagestreefd. Daarnaast mag van de bekostiginggever in de toekomst een scherper profiel qua betrokkenheid en verantwoordelijkheid worden gevraagd. Het zou een misvatting zijn als het beginsel van autonomie in de bekostiging leidt tot een passieve, afwachtende rol van de bekostiginggever. De Commissie vindt dat de bekostiginggever zich actiever dient te informeren over het feitelijk gerealiseerde onderwijs en de kwaliteit daarvan.

4.2.2 Aanscherping van het bekostigingsproces

De Commissie vindt dat de voortschrijdende ontwikkelingen in het onderwijs, zoals het concept leven lang leren en de toenemende heterogeniteit in de instroom van deelnemers/studenten noodzaakt tot een voortdurend gesprek over de adequaatheid van de bekostigingssystematiek. De Commissie heeft geconstateerd dat de behoefte is ontstaan aan helderheid en meer eenduidigheid in de interpretatieruimte van de bekostigingsregels. Noch de bekostiginggever, noch de bekostigingnemers hebben een realistisch, goed geïnformeerd en aanhoudend gesprek over bekostiging gevoerd.

Feitelijk inzicht in het onderwijsproces hoeft zeker niet te betekenen dat het departement dan meteen weer regelend gaat optreden, integendeel. Van het departement mag worden verwacht dat het de professionaliteit heeft om hier ingehouden op te treden. De bekostiginggever zal op basis van actuele en gevalideerde kennis over datgene wat wordt bekostigd uit de publieke middelen een deskundig gesprek moeten aangaan met de bekostigingnemers. Een dergelijk gesprek past in de verantwoordelijkheden van de bekostigingsgever en van de bekostigingnemers. Het gesprek kan worden gevoerd middels een periodieke bekostigingsdialogoog tussen bekostiginggever en –nemers.

Een dergelijk overleg is echter alleen maar zinvol als de deelnemers allen goed geïnformeerd zijn over de werking van de onderwijspraktijk in relatie tot de bekostiging. Ook globale en 'technische' bekostigingsparameters komen tot uitdrukking in praktische onderwijssituaties binnen de onderwijsinstellingen. Om die kennisbasis op te bouwen en te activeren moeten de deelnemers aan de dialoog een beroep kunnen doen op een categorie van gezamenlijk erkende externe deskundigen.

Daarnaast meent de Commissie dat het overleg in voorkomende gevallen gebaat kan zijn bij het inwinnen van een advies van bestuurlijke aard van een onafhankelijke derde. Op deze wijze kan periodieke herijking op een meer geobjectiveerde manier plaatsvinden. Om het gesprek goed te kunnen voeren zal de bekostiginggever inzicht moeten hebben in datgene wat hij bekostigt uit de

publieke middelen. In de dialoog kunnen de bekostigingsgever en de bekostigingsnemers in openheid met elkaar van gedachten wisselen over de product- en procesprestaties op basis waarvan de bekostiging plaatsvindt dan wel zou moeten plaatsvinden (zie ook paragraaf 4.5).

De Commissie meent dat periodieke herijking van het bekostigingsstelsel altijd nodig is, omdat de grenzen van het systeem altijd worden opgezocht en op den duur worden overschreden. De periodieke herijking moet voortdurend plaatsvinden vanuit het perspectief van de doelstellingen die met de bekostigingswetgeving worden beoogd.

4.3 Aanscherping Toezichtstructuur

Wat het toezicht inzake de toepassing van de bekostigingsregels en voorwaarden betreft merkt de Commissie op dat de raden van toezicht naar het zich laat aanzien geen zware rol hebben gespeeld. De Commissie vindt dat de functie van intern toezicht beter kan worden benut. De maatschappelijke behoefte aan duidelijkheid over deze verantwoordelijkheden van de Raden van Toezicht vraagt om een wettelijke regeling. Voor de positionering van het interne toezicht kan aansluiting worden gezocht bij de gangbare opvattingen over good governance, zoals neergelegd in het rapport van de commissie Peters. Deze betreffen onder meer het waarborgen van de onderlinge samenhang tussen de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie. Ter versterking van de contacten tussen raden van toezicht onderling zouden deze zich kunnen organiseren en zich laten faciliteren naar analogie van het bedrijfsleven. Aldus zal tussen instellingen en departement niet alleen een belangenvereniging zoals de HBO-Raad functioneren, maar kunnen ook op andere wijze onderlinge samenwerkingsverbanden ontstaan, zoals hier een platform van toezichthoudende raden en met name hun voorzitters.

4.4 Vast budget, branche en instellingen

De bekostiging van met name het hoger onderwijs is al jaren gebonden aan een vast budget. Afgezien van de macro-economische aspecten heeft dit vast budget gevolgen voor de relaties tussen de instellingen en hun branchevereniging. Een instelling die een bepaalde regel oprekt benadeelt daarmee de andere instellingen. Instellingen gezamenlijk zouden dit zelf moeten willen voorkomen. Dit zouden zij kunnen doen door middel van de brancheorganisatie met een stevig en gezaghebbend bestuur. De Commissie komt dit ook voor als de wenselijke route: eerst stelt de branchevereniging orde op zaken, daarna is de minister aan zet.

4.5 Onderwijsprestaties in termen van product en proces

Inmiddels is het een algemeen ervaren noodzaak om bij prestatiemetingen in termen van outputsturing en resultaatgerichtheid naast productprestaties ook rekening te houden met procesprestaties. De Commissie vindt het gewenst dat ook in het bekostigingsproces voor het onderwijs wordt nagegaan welke andere waarden en maatstaven dan parameters die gericht zijn op het productperspectief van invloed zijn op de oordeelsvorming over de professionele prestaties

in het onderwijs. De Commissie heeft in hoofdstuk 3 proceselementen genoemd als de kwaliteit en intensiteit van de begeleiding van studenten en deelnemers, de kwaliteit van het studiemateriaal, of de toepassingswijzen van ICT en e-Learning in het onderwijs. Dergelijke procesprestaties dragen bij aan de kwaliteit, maar zijn minder gemakkelijk te vangen in direct opvraagbare, kwantitatieve, gegevens. Leidend criterium bij de weging van dergelijke factoren is dat moet kunnen worden vastgesteld wat de toegevoegde waarde is aan de kwaliteit van de onderwijsproductiefactoren in het onderwijsproces. Met het erkennen van de inspanningen van onderwijsinstellingen vanuit het procesperspectief, wordt zicht verkregen op de totale onderwijsprestaties waarvoor bekostiging plaatsvindt. Mede op basis van deze inzichten kan worden vastgesteld of de bekostigingssystematiek voldoet aan de eisen van deze tijd.