

WEB 7: Educatie: de rol van gemeenten en instellingen



Vooraf

Op 1 januari 1996 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in werking getreden. Deze wet is ontworpen om meer samenhang te brengen in de verschillende vormen van onderwijs binnen de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE). De WEB moet leiden tot een onderwijsstelsel waarbinnen een scala aan deelnemers met uiteenlopende onderwijsvragen kan worden opgeleid, via op de persoon toegesneden trajecten. Een belangrijk doel daarbij is: het versterken van de kwaliteit van de educatie en het beroepsonderwijs.

De betrokkenen in het veld van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie hebben grote behoefte aan informatie over de consequenties van de invoering van de WEB. In de komende jaren moeten de verschillende instellingen immers een groot aantal bestuurlijke en onderwijskundige vernieuwingen doorvoeren. De directie BVE is daarom gestart met de publicatie van een algemene brochure en themabrochures over de WEB. Deze brochure biedt informatie over de veranderingen die de WEB met zich meebrengt voor de relatie tussen gemeenten en onderwijsinstellingen als het gaat om de educatie.

Aan deze brochure kunnen geen rechten worden ontleend.

Voor vragen, opmerkingen en suggesties kunt u contact opnemen met het Informatiecentrum voor Beroepsonderwijs, Volwasseneneducatie en Hoger Onderwijs (ICO/BVH). Het informatiecentrum is bereikbaar van 9.00 - 16.30 uur

Telefoon 079 323 2666

Telefax 079 323 3220

E-mail ico-helpdesk@minocw.nl

Internet cfi-loket, <http://www.pi.net/~cfi>

cfi-loket, ico helpdesk

Het adres van de directie BVE op internet is:

<http://www.dds.nl/~bve/plantsoen>

Het BVE-net is te raadplegen via <http://www.dds.nl/~plein/bve>

1 Inleiding

De WEB beoogt meer samenhang te brengen in het terrein van de volwasseneneducatie. Daartoe worden de "oude" onderwijssoorten (basiseducatie en vavo) samengevoegd. De volwasseneneducatie duiden we in het vervolg aan met de term 'educatie'.

In de WEB is de volgende doelstelling van educatie opgenomen:

"educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs" (art. 1.2.1). Onder 'volwassene' wordt in dit verband verstaan: de onderwijsdeelnemer van 18 jaar of ouder.

Met de vorming van regionale opleidingen centra (ROC's) is een institutionele samenhang tot stand gebracht tussen educatie en beroepsonderwijs. In elk ROC worden opleidingen educatie en beroepsopleidingen gegeven. Zo ontstaat bovendien een programmatische samenhang tussen beroepsonderwijs en educatie. De doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs kan daardoor worden verbeterd, zodat deelnemers sneller in de juiste trajecten terecht komen.

De WEB brengt daarnaast een aantal veranderingen in de manier waarop de educatie wordt aangestuurd door de rijksoverheid en de gemeenten. In hoofdstuk 2 zullen we deze veranderingen bespreken. We gaan daarbij achtereenvolgens in op: de veranderingen in de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten (2.1) en de veranderingen in de relatie tussen gemeenten en instellingen (2.2). In de hoofdstukken 3 en 4 ten slotte bespreken we een aantal andere relevante ontwikkelingen voor de educatie: de kwalificatiestructuur educatie en het inburgeringsbeleid.

2 De veranderingen in de relatie tussen rijksoverheid, gemeenten en instellingen

Met de WEB verandert er het een en ander in de bestaande relatie tussen de rijksoverheid, gemeenten en de instellingen die de educatie verzorgen. In dit hoofdstuk geven we aan om welke veranderingen het hierbij precies gaat. Eerst bespreken we de nieuwe verhouding tussen de rijksoverheid en de gemeenten (2.1). Daarna gaan we in op de relatie tussen gemeenten en instellingen (2.2).

2.1 Rijksoverheid en gemeenten: wat verandert er?

De wijze waarop de WEB de aansturing van de educatie regelt, sluit aan bij de decentrale systematiek die met de Kaderwet volwasseneneducatie van 1991(KVE) is ingezet. Dat betekent dat de gemeenten meer mogen bepalen hoe zij de beschikbare middelen willen besteden. De WEB zet deze lijn voort door de gemeenten op onderdelen nog meer verantwoordelijkheid te geven voor de educatie. Dat betekent overigens niet dat zij ook een grotere vrijheid krijgen.

Om duidelijk te maken wat er precies anders wordt, geven we eerst een korte schets van de rol die de gemeenten op dit moment vervullen. We beperken ons daarbij tot de relevante hoofdlijnen. Vervolgens geven we aan op welke punten die rol verandert op grond van de WEB.

De rol van de gemeenten onder de *Kaderwet volwasseneneducatie*

De *Kaderwet volwasseneneducatie* heeft de gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor:

- Het plannen, bepalen en bekostigen van de activiteiten voor de *basiseducatie*. Tot de planning behoort ook het plannen en het bekostigen van de voorziening voor de basiseducatie. Deze systematiek is een voortzetting van de rijksregeling basiseducatie van 1986.
- Het plannen en bepalen van de activiteiten behorend tot het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo): opleidingen voor diplo- ma's voortgezet onderwijs of onderdelen daarvan en oriënterende en schakelende programma's. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de planning van de voorzieningen die het vavo uitvoeren en voor de bekostiging van die voorzieningen. De gemeenten kunnen - als de omstandigheden daar naar zijn - kiezen welke vavo-voorziening de activiteiten uitvoert. De mogelijkheid om te bepalen welke activiteiten er worden uitge- voerd, is wel beperkt door het wettelijk voorschrift dat elke instelling voor vavo ten minste het vakkenpakket moet aanbieden dat nodig is om het diploma voor mavo, havo of vwo te

behalen.

- Het plannen en bepalen van de activiteiten behorend tot het deeltijds middelbaar beroepsonderwijs. Ook hier zijn de verantwoordelijkheden op vergelijkbare wijze ingeperkt als bij vavo.

Elk van de genoemde deelterreinen van volwasseneneducatie heeft zijn eigen budget.

Sinds een wijziging van de KVE in 1994 hebben de gemeenten de bevoegdheid om te schuiven tussen de budgetten voor basiseducatie en vavo die de rijksoverheid beschikbaar heeft. Bovendien mochten de gemeenten die een extra budget ontvingen voor het wegwerken van wachtlijsten van deelnemers voor cursussen NT2, zelf bepalen of zij deze cursussen door een instelling voor basiseducatie dan wel vavo lieten uitvoeren. Gemeenten hebben dus ook de bevoegdheid voor dit onderdeel de vavo-instelling zelf te bekostigen.

De uitoefening van deze bevoegdheden is in de KVE gekoppeld aan een vorm van intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Waar sprake is van bekostiging door de gemeenten maken de gemeenten hun beslissing over de hoogte van de bijdrage en wat daarvoor moet worden gedaan via een beschikking bekend aan de instelling(en).

Wat verandert er op grond van de WEB?

Basiseducatie en vavo richtten zich tot nu toe elk afzonderlijk op een zeer heterogeen samengestelde doelgroep, met grote verschillen in leertempo en gewenst eindniveau. De WEB beoogt een gedifferentieerd aanbod van volwasseneneducatie tot stand te brengen, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan zoveel mogelijk individuele leerwensen van deelnemers. Dat is het beste te realiseren door het geheel aan opleidingen in onderlinge samenhang aan te bieden. Die samenhang moet tot uitdrukking komen in het organisatorisch verband waarin de twee componenten van educatie bijeen worden gebracht, en in het nieuw in te voeren opleidingsmodel dat de educatie inhoudelijk en onderwijskundig moet versterken.

Welke veranderingen brengt de WEB nu en hoe verhouden die zich tot de Kaderwet volwasseneneducatie?

- Binnen de educatie worden wel aparte opleidingen onderscheiden (art. 7.3.1.), die naar aard en strekking gelijk zijn aan wat tot nu toe onder basiseducatie en vavo is verstaan. Een belangrijk verschil is wel dat er niet langer afzonderlijke budgetten voor bestaan. Elke gemeente krijgt één ongedeelde rijksbijdrage voor het hele terrein van educatie. Deze werkwijze ligt in het verlengde van de bestaande praktijk waarin gemeenten de bevoegdheid hadden om te schuiven tussen de budgetten voor basiseducatie en vavo.
- Nieuw in de omschrijving van educatie is dat nu Nederlands als tweede taal expliciet

in de wet wordt geregeld als opleiding binnen de educatie. Tot nu toe was dat niet het geval en vielen deze opleidingen onder de algemene noemer van 'taalvaardigheid van basiseducatie' of als schakelcursus in het kader van het vavo.

- In de WEB wordt het vavo specifiek gericht op het behalen van diploma's voortgezet onderwijs of onderdelen van zo'n diploma. De brede omschrijving van educatie en het feit dat er geen onderscheid meer is tussen de budgetten, maken het overbodig om dit aanbod op te rekken met oriëntatie en schakeling voor groepen die niet gebaat zijn met een diploma voortgezet onderwijs. Voor deze groepen bieden de overige opleidingsmogelijkheden van de educatie voldoende uitkomst. Omdat het vavo in de WEB is toegespitst op het behalen van diploma's, is het voorschrift vervallen dat er minstens moet zijn voorzien in een vakkenpakket dat daarvoor nodig is.
- De educatie heeft niet meer betrekking op het middelbaar beroepsonderwijs in deeltijd. Deze vorm van onderwijs is onder de WEB onderdeel van het beroepsonderwijs.
- De rijksbijdrage voor alle vormen van educatie wordt jaarlijks aan de gemeente beschikbaar gesteld. De gemeenten krijgen zegge over het geld op hun eigen rekening. Voor de basiseducatie is dat sinds 1986 al het geval, voor het vavo is dit nieuw. Waar het vavo tot nu toe (op basis van beschikkingen van de gemeenten) door de rijksoverheid werd bekostigd, worden met de WEB bepalen en betalen in één hand gelegd: die van de gemeente. In zekere zin ligt ook dit in het verlengde van de reeds eerder gegeven bevoegdheid dat gemeenten mogen schuiven tussen de huidige budgetten basiseducatie en vavo. Immers, het schuiven met budgetten tussen rijk en gemeente levert soms uitvoeringstechnische en administratieve rompslomp op, die het moeilijk maakt om op decentraal, gemeentelijk niveau beleid te ontwikkelen dat direct aansluit op de gevarieerde vraag naar educatie in diezelfde gemeenten.
- De instellingen voor het vavo innen het cursusgeld van de deelnemers tot nog toe zelf en dragen dit vervolgens weer af aan de minister. Vanaf 1997 hoeven instellingen het cursusgeld niet meer af te staan;
- ze houden dit zelf. Deze inkomsten uit cursusgeld zullen normatief in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage die gemeenten ontvangen.

2.2 Gemeenten en instellingen: wat verandert er?

Behalve de genoemde verandering in de verantwoordelijkheid van de gemeenten, introduceert de WEB een aantal essentiële wijzigingen die vooral betrekking hebben op het verkeer tussen de gemeente en de instelling. De voornaamste en meest ingrijpende veranderingen zijn waarschijnlijk: (1) het vervallen van de voorschriften voor planning en (2) de introductie van de contractrelatie tussen gemeenten en instelling.

De gewijzigde relatie tussen instellingen en gemeenten trekt natuurlijk de aandacht. En dat deze relatie moet worden vastgelegd in de vorm van een overeenkomst roept wellicht een zekere mate van onzekerheid op. Zo'n aanpak is nieuw: nergens is de bekostiging van onderwijsaanbod dat de rijksoverheid regelt, en de instandhouding van de benodigde infrastructuur gekoppeld aan een *overeenkomst* tussen twee partijen zonder dat de rijksoverheid een van de contractpartners is. En voorzover er de afgelopen maanden ervaring mee is opgedaan in het kader van de inburgering, blijkt dat zo'n overeenkomst als een ongewis instrument wordt ervaren.

Gemeenten en instellingen komen daarmee voor de uitdaging te staan om een omgangspraktijk te ontwikkelen die inhoud geeft aan de nieuwe vorm voor hun formele relatie. Die nieuwe praktijk zal er niet van de ene op de andere dag zijn. Er zullen zich wellicht onduidelijkheden voordoen bij de ontwikkeling van die relatie. Er kunnen bijvoorbeeld vragen rijzen over wat nu ieders rol is en hoe het instrument van de overeenkomst zich verhoudt tot de wettelijke taak en opdracht aan gemeenten en instellingen. Bij de instellingen bestaat bovendien de vrees dat de gemeenten via de overeenkomst zullen gaan dicteren wat er met het geld moet gebeuren, waardoor hun inbreng sterk zou worden gereduceerd. Het is echter de vraag of dit beeld juist is. Om daar beter zicht op te krijgen, is het goed de relatie gemeente en instelling onder de KVE en onder de WEB even naast elkaar te leggen.

De relatie tussen gemeente en instelling onder de KVE

De KVE schrijft dat de gemeenten voor 1 november een plan opstellen. In dat plan beschrijven zij welke activiteiten zij het volgende jaar in aanmerking willen laten komen voor bekostiging. Dit gebeurt op basis van een afweging die de gemeente maakt tussen de educatiebehoefte aan de ene kant en educatieprioriteiten aan de andere kant. Voordat de gemeentebesturen het plan vaststellen, horen de gemeenten de instellingen die voor uitvoering ervan in aanmerking kunnen komen. Op basis van het vastgestelde plan beslissen de gemeentebesturen vervolgens vóór 1 december welke bedragen zij voor de uitvoering van de activiteiten toekennen aan welke instellingen. In de beschikking wordt naast de hoogte van de bijdrage vermeld:

- om welke activiteiten het gaat;
- het beoogde aantal deelnemers;
- de periode waarbinnen de activiteiten worden uitgevoerd, en
- desgewenst ook de doelgroepen van de activiteiten.

De relatie tussen gemeente en instelling onder de WEB

De WEB vervangt het systeem van eenzijdig door de gemeente vastgestelde voornemens door de tweezijdige overeenkomst. Dit is een overeenkomst naar burgerlijk recht; dat wil zeggen dat er pas een overeenkomst wordt gesloten, wanneer beide partijen - gemeente en instelling over de inhoud ervan overeenstemming hebben bereikt. Dat betekent dat er onder de WEB sprake zal zijn van een intensieve relatie tussen gemeenten en instellingen waarbij onderhandeld wordt over de inhoud van de overeenkomst.

Dit betekent een belangrijke verandering voor beide partijen. Voor de gemeenten, omdat die verplicht worden zich rechtstreeks te verstaan met de instellingen over wat wenselijk, noodzakelijk en mogelijk is. Zij hebben niet meer de mogelijkheid via beschikkingen uiteindelijk eenzijdig te bepalen wat er zal gebeuren. Met welke instelling zij ook in zee willen gaan, er zal altijd sprake moeten zijn van overeenstemming over de inhoud van de overeenkomst. Het legt ook de plicht op de gemeenten om duidelijk aan te geven wat men wil bereiken met educatie.

Voor de instellingen betekent de overeenkomst dat zij zich minder afwachtend hoeven op te stellen ten opzichte van de gemeenten. Zij zijn volwaardig partij. Zij hoeven zich ook niet afhankelijk op te stellen aangezien de gemeenten van hun kant moeten streven naar overeenstemming. Daar staat tegenover dat de instellingen zich de vaardigheid eigen moeten maken om gemeenten ervan te overtuigen dat hun aanbod tegemoet komt aan dat wat de gemeenten met de educatie willen bereiken. Ook moeten zij de vaardigheid ontwikkelen om bij de verantwoording aan te geven dat de doelstellingen zijn bereikt.

De overeenkomst

De WEB schrijft een aantal onderwerpen voor, waarop de overeenkomst tussen gemeente en instelling ten minste betrekking heeft (art 2.3.4):

- de aard van de activiteiten;
- het aantal deelnemers, in voorkomende gevallen onderscheiden naar doelgroepen;
- de periode;
- de omvang van het bedrag, dan wel de wijze waarop dit berekend wordt;
- de wijze waarop het bedrag beschikbaar wordt gesteld, en
- de wijze waarop verantwoording jegens het gemeentebestuur wordt afgelegd.

Er staat niet in de wet *wat* er voor die onderwerpen in de overeenkomst moet worden geregeld, alleen maar *dat* partijen daarover iets moeten afspreken. In de WEB is bovendien vastgelegd dat deelnemers die voor 1997 zijn begonnen aan een opleiding basiseducatie of vavo, door de instelling in de gelegenheid dienen te worden gesteld deze opleiding af te ronden

Aanvullende voorschriften

De ervaringen met contracten die inmiddels rond de inburgering zijn opgedaan, geven weer dat onzekerheden bestaan en vragen rijzen uit de praktijk. Dit was reden voor de minister om enkele aanvullende voorschriften te geven op deze wettelijke bepaling. Die zijn te vinden in de ministeriële regeling die de bekostiging van educatie regelt voor 1997 (zie bijlage 1).

- De eerste aanvulling houdt in dat in de overeenkomst ook afspraken moeten worden gemaakt tussen de gemeenten en de instellingen over de verplichting van de instellingen ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen, die kunnen ontstaan als gemeenten minder geld beschikbaar stellen. Deze aanvulling komt voort uit het feit in de WEB de gemeenten niet meer rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de personele gevolgen van een andere inzet van de beschikbare gelden. De opvang van die gevolgen dient dus onderdeel te zijn van de onderhandelingen tussen gemeenten en instellingen.
- Daarnaast wordt elke onduidelijkheid weggenomen over het feit dat gemeenten de hele rijksbijdrage aan educatie moet besteden en van deze bijdrage geen geld in reserve mogen houden. Voor 1 januari van het jaar waarvoor de rijksbijdrage is verstrekt, moet het hele budget zijn belegd met één of meer overeenkomsten. Dit voorschrift is ingegeven door de ervaring bij inburgering, waarbij het nogal eens voor kwam dat gemeenten geld in portefeuille hielden in afwachting van zekerheid over het aantal inburgeraars dat voor een traject in aanmerking komt.
- Als gemeenten gedurende de looptijd van de overeenkomst of na afloop daarvan besluiten om het bedrag te verminderen dat aan de instelling wordt toegekend, moeten zij daarvoor een redelijke termijn in acht nemen. Gebeurt dat niet dan moeten de gemeenten de schade vergoeden die de instelling daardoor lijdt. Het verminderen van de bijdrage kan het gevolg zijn van een besluit van de gemeenten om met een andere instelling in zee te gaan of van een ingrijpende verandering in de bestemming of in het soort activiteiten. Bijvoorbeeld als de doelgroep verandert die tot dan toe in de overeenkomst was afgesproken.

Deze aanvullende bepalingen in de ministeriële regeling zullen in de wet zelf worden opgenomen. Daarvoor zal te zijner tijd een voorstel tot wijziging van de WEB worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Meerjarige overeenkomsten

Ter ondersteuning van het werken met een overeenkomst is er in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de BVE-procescoördinatie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een modelovereenkomst ontwikkeld die in november 1996 beschikbaar komt. Het ministerie van OCenW heeft aan de ontwikkeling van dit modelcontract financiële steun verleend. De modelovereenkomst is bedoeld als voorbeeld en beoogt partijen op weg te helpen, zonder daarvoor dwingende voorschriften te geven.

Het model zal onder meer suggesties bevatten over de manier waarop met de meerjarigheid

van overeenkomsten om kan worden gegaan. De wenselijkheid daarvan wordt over het algemeen onderkend, maar de systematiek van de Rijksbegroting houdt in dat de minister jaarlijks in september bekend maakt wat het budget per gemeente voor educatie is. Dit leidt bij gemeenten en instellingen tot twijfels over de mogelijkheid van meerjarige afspraken. Het is in dit verband goed dat partijen zich realiseren dat zij zeer wel in staat zijn om langer dan één jaar lopende afspraken te maken over grote lijnen die vervolgens per jaar nader ingevuld kunnen worden. Ook al is niet bekend wat het bedrag van de rijksbijdrage precies zal zijn de komende jaren, wel kan een gemeente zich voor meer jaren vastleggen op bijvoorbeeld de keuze van de instelling met wie men voor educatie in zee gaat. Zowel gemeenten als instelling zullen immers behoefte hebben aan en hebben belang bij een stabiele basis. Beide hebben ook de verantwoordelijkheid dat deelnemers bij de start van hun opleiding weten dat zij die ook kunnen afmaken. Immers, de duur van de opleiding zal lang niet altijd één jaar zijn en de start zal evenmin altijd aan het begin vallen van het jaar waarop de overeenkomst betrekking heeft. De modelovereenkomst biedt daarvoor aanknopingspunten.

Het model raamovereenkomst en de modellen productieovereenkomsten zijn als bijlage bij deze brochure opgenomen (bijlage 3).

Samenwerkende gemeenten

De WEB richt zich tot de individuele gemeenten en bevat geen verplichting tot samenwerking van gemeenten ten behoeve van de educatie. Daarmee is samenwerking, zoals destijds in de KVE voorgeschreven, niet onmogelijk geworden. De vraag of en zo ja in welke vorm er wordt samengewerkt met andere gemeenten moet door elke gemeente zelf worden beantwoord. Er kunnen goede redenen zijn voor een dergelijke samenwerking. Bijvoorbeeld kleine gemeenten die ieder een vrij geringe bijdrage ontvangen voor educatie, kunnen door bundeling van het geld, versnippering voorkomen en effectiever werken.

1997: een overgangsjaar

Het jaar 1997 is voor de bekostiging en de opbouw van het budget per gemeente een overgangsjaar. De tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie van 17 september 1996 gaat daarop uitvoerig in. In de regeling zijn ook de educatiebudgetten per gemeente voor 1997 opgenomen. In principe wijken deze budgetten niet af van de budgetten 1996. De integrale tekst van deze regeling is als bijlage bij deze brochure opgenomen. (zie bijlage 1)

3 Kwalificatiestructuur educatie

3.1 Het opleidingsmodel van de WEB

Onder de WEB wordt het opleidingsaanbod in de volwasseneneducatie opnieuw geordend. De volgende opleidingen educatie worden onderscheiden:

- de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo);
- opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren;
- de opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) I en II;
- andere opleidingen gericht op sociale redzaamheid.

De opleidingen vavo zijn gericht op het behalen van een diploma mavo, havo, vwo, dan wel op onderdelen van een van de diploma's. De overige opleidingen educatie zijn gericht op het realiseren van de vastgestelde eindtermen.

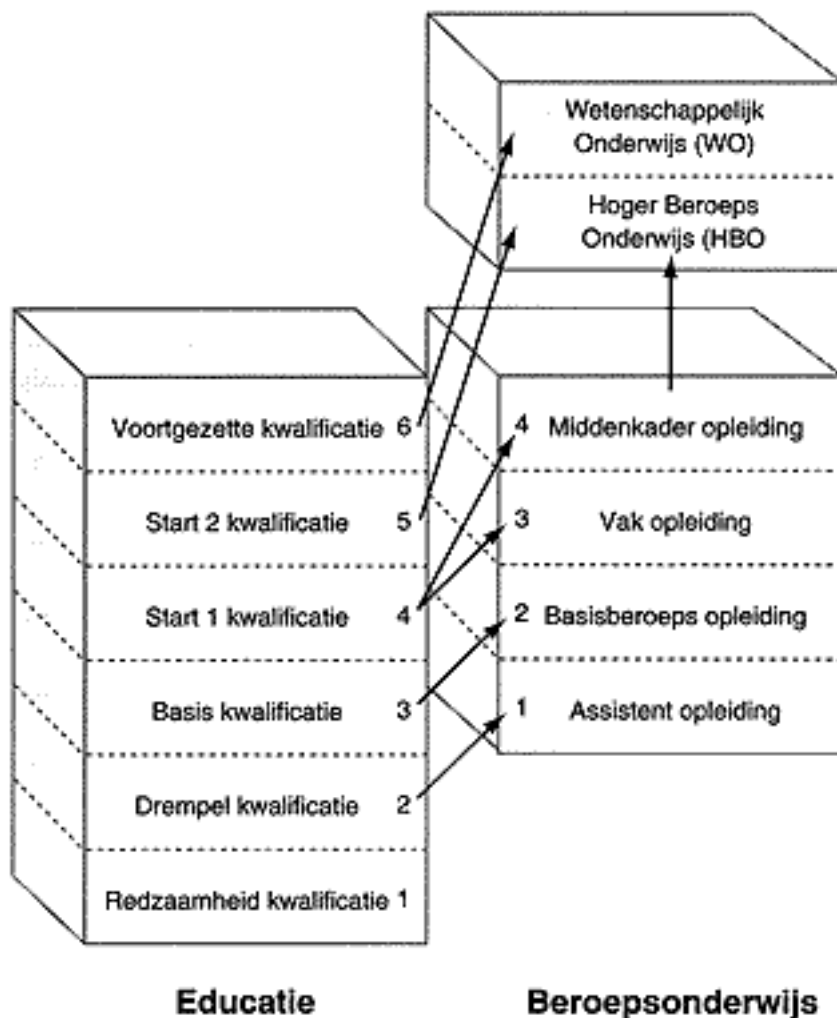
3.2 De kwalificatiestructuur educatie

De eindtermen voor de educatie worden ondergebracht in een samenhangende kwalificatiestructuur voor de educatie (KSE). De programmaeenheid rendementsvraagstukken volwasseneneducatie (Prove), onder voorzitterschap van mevrouw E. ter Veld, heeft een model voorgesteld dat gebaseerd is op kwalificatieniveaus, vergelijkbaar met de opbouw van de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs. In dit model zijn de reeds bestaande kwalificaties van NT2 I en II en vavo opgenomen.

Het model in het advies van Prove onderscheidt de volgende zes niveaus.

6. Voortgezet niveau
5. Start-2 niveau
4. Start-1 niveau
3. Basisniveau
2. Drempelniveau
1. Redzaamheidsniveau

Figuur 1: aansluitingsmogelijkheden van educatie naar beroepsonderwijs



Toelichting bij figuur 1:

Deze figuur schetst op welke wijze de kwalificatieniveaus educatie aansluiten op de kwalificatieniveaus in het beroepsonderwijs.

In "Naar eindtermen educatie" (juni 1996), de beleidsreactie op het advies Kwalificatiestructuur educatie van Prove, stelt de minister van OCenW dat het voorgestelde model een goed bruikbaar referentiekader vormt voor de verdere ontwikkeling van een samenhangend stelsel van eindtermen.

3.3 De vaststelling van de eindtermen

In de WEB worden 'eindtermen' als volgt gedefinieerd:

"als zodanig omschreven kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden en in voorkomende gevallen beroepshoudingen, waarover degene die de opleiding voltooit, met het oog op het maatschappelijk en beroepsmatig functioneren dient te beschikken en die in voorkomende gevallen betekenis hebben voor de doorstroming naar vervolgonderwijs" (art. 7.1.3).

In deze definitie worden twee elementen onderscheiden:

- kennis, vaardigheden en inzichten: wat kent, kan en snapt de deelnemer;

- wat heeft de deelnemer aan die kennis, vaardigheden en inzichten als het gaat om:
 - algemeen maatschappelijk functioneren
 - vervolgopleiding of scholing
 - beroepsuitoefening.

De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de eindtermen van de opleidingen educatie is als volgt vastgelegd.

- De eindtermen voor de opleidingen NT2 worden door de minister vastgesteld. Dit is inmiddels gebeurd door middel van de Regeling Eindtermen NT2 in Uitleg OCenW Regelingen 31 a, 20 december
- Voor de opleidingen die zijn gericht op breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid is in de beleidsreactie "Naar eindtermen educatie" opgenomen, dat de minister eindtermen zal vaststellen voor Maatschappij oriëntatie, Nederlands, Engels en Rekenen, op de kwalificatieniveaus 2 en 3. Voor het vaststellen van eindtermen voor de overige opleidingen is het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling zelf verantwoordelijk.

Instellingen kunnen deze eindtermen vaststellen voor de eigen instelling (toegespitst op de specifieke regionale behoeften), maar uiteraard ook "interregionaal" (waar het niet gaat om lokaal of regionaal geboden aanbod).

Vóór 1 januari 1997 dienen eindtermen voor alle opleidingen educatie (met uitzondering van het vavo) te worden vastgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat het formuleren en vaststellen van eindtermen uiteraard een voortgaand proces is: regelmatig zullen instellingen nieuw aanbod ontwikkelen en tevens zullen vernieuwingen in het 'oude' aanbod worden doorgevoerd.

Voor het vavo worden geen eindtermen vastgesteld. Voor de vavo-opleidingen zijn de regelingen gelijk aan die in de Wet op het voortgezet onderwijs. De examenprogramma's voor mavo, havo en vwo worden jaarlijks door de minister vastgesteld.

4 Inburgering

4.1 De educatieve component

Inburgering is een onderdeel van het integratieproces van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Het betreft de eerste fase van die integratie. In deze fase wordt er naar gestreefd nieuwkomers door een vlot en intensief programma zo snel mogelijk een vorm van 'zelfredzaamheid' te laten bereiken.

Het inburgeringsbeleid voorziet erin dat voor iedere nieuwkomer een individueel inburgeringstraject wordt vastgesteld. Dat traject bestaat uit een welzijns- en een educatieve component. Voor de educatieve component wordt een onderwijsovereenkomst gesloten tussen de nieuwkomer en een regionaal opleidings centrum of instelling voor educatie. De educatieve component is een programma dat kan bestaan uit onderwijs in Nederlands als tweede taal, maatschappelijke oriëntatie en beroeporiëntatie. De educatieve component wordt afgesloten met een toets. Voor deze toets is in opdracht van de minister van OCenW een landelijk model ontwikkeld. Op basis van deze toets wordt vastgesteld welk taalvaardigheidsniveau de nieuwkomer heeft bereikt en welk vervolgtraject voor onderwijs of arbeidsmarkt wenselijk is.

4.2 Wet- en regelgeving

Het verstrekken van budgetten aan gemeenten voor de educatieve component van de inburgering van nieuwkomers is geregeld in de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1996, Uitleg OCenW-Regelingen nr. 31a, 20 december 1995. Deze regeling is gewijzigd in oktober 1996 (zie Uitleg OCenW-Regelingen). Eveneens in oktober 1996 is in Uitleg OCenW-Regelingen de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1997 gepubliceerd.

Op 1 januari 1998 zal de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking treden. De WIN beoogt meer samenhang te brengen in de verschillende aspecten van het inburgeringsbeleid. De WIN sluit in zijn systematiek aan bij onderwerpen die al zijn geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Die aansluiting betreft

- de bekostiging van het educatieve programma voor nieuwkomers,
- de relatie tussen de nieuwkomer en de onderwijsinstelling en
- de onderwijsinhoudelijke regeling van de educatieve component.

Voor de educatieve opvang van nieuwkomers worden, net als voor de overige educatie, contracten gesloten tussen gemeenten en regionale opleidings centra of educatie-instellingen.

Vanaf 1998 zijn op grond van de WIN de gemeenten verplicht alle nieuwkomers die dreigen in een achterstandsituatie te raken een inburgeringsprogramma aan te bieden. Anderzijds is de nieuwkomer verplicht aan het inburgeringsprogramma deel te nemen dat voor hem of haar is vastgesteld.

Bijlage 1

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Gelet op artikel 12.3.48, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

BESLUIT:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen;
- b. wet: de Wet educatie en beroepsonderwijs;
- c. KVE: de Kaderwet Volwasseneneducatie 1991, zoals die wet luidde op 31 december 1995;
- d. instelling: een instelling als bedoeld in artikel 1.3.1. van de wet;
- e. rijksbijdrage: de rijksbijdrage per gemeente, bedoeld in artikel 2.3.1, eerste lid, van de wet, ten behoeve van de educatie met uitzondering van de middelen bedoeld in de derde volzin van dat lid;
- f. vestigingsplaats: de gemeente waar de rechtspersoon die de instelling in stand houdt statutair zetel heeft;
- g. Landelijk overzicht: het landelijk overzicht volwasseneneducatie 1996-1999, bedoeld in artikel 15 van de KVE;
- h. dte's vavo: deeltijdequivalenten voortgezet algemeen volwassenen onderwijs genoemd in bijlage 3 van het Landelijk overzicht;
- i. gebied: het gebied, bedoeld in artikel 19 van de KVE.

Artikel 2. Grondslagen berekening rijksbijdrage

De rijksbijdrage wordt, in afwijking van artikel 2.3.1, eerste lid, tweede volzin, van de wet jaarlijks door de minister binnen het raam van de door de begrotingswetgever beschikbaar gestelde middelen voor de educatie, met uitzondering van de middelen bedoeld in artikel 2.3.1, eerste lid, derde volzin, van de wet, en onder aftrek van de door de minister geraamde middelen voor door de instellingen te ontvangen cursusgeld vavo, berekend op de grondslag van:

- a. de aantallen dte's vavo, vermeld in bijlage 3 van het Landelijk over zicht, die voor 1996 op grond van artikel 17 van de KVE, ten behoeve van het deel terrein voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, per gebied zijn vastgesteld;
- b.
- c. de aantallen deelnemerscontacturen, vermeld in bijlage 9 van het Landelijk overzicht, die voor 1996 op grond van artikel 17 van de KVE, voor de gemeenten ten behoeve van het deel terrein basiseducatie, zijn vastgesteld, en;
- d. de educatiemiddelen afkomstig uit het beroepsonderwijs, die voor 1996 zijn toegekend aan een school of scholengemeenschap in een op bijlage 12 bij het Landelijk overzicht genoemde gemeente.

Artikel 3. Toedeling rijksbijdrage

1. De bedragen per gebied, berekend op grond van artikel 2, onderdeel a, worden verdeeld ten behoeve van toekenning aan gemeenten in het desbetreffende gebied op grond van drie onderscheiden maatstaven.
2. Van elk bedrag per gebied, bedoeld in het eerste lid, is 33 % bestemd voor toekenning aan gemeenten op grond van de maatstaf volwassen inwoners, 32% voor toekenning op grond van de maatstaf opleidings achterstand en 35% voor toekenning op grond van de maatstaf etnische achtergrond.
3. De bedragen voor de onderscheiden maatstaven, berekend op grond van het tweede lid, worden per gemeente toegekend naar rato van de bedragen die voor deze gemeente op grond van de desbetreffende maatstaf, zijn genoemd in bijlage 9 van het Landelijk overzicht.
4. De bedragen, berekend op grond van artikel 2, onderdeel b, worden toegekend aan de in bijlage 9 van het Landelijk overzicht vermelde gemeenten.
5. De bedragen, berekend op grond van artikel 2, onderdeel c, worden toegekend aan de in bijlage 12 van het Landelijk overzicht vermelde gemeenten.

Artikel 4. Vaststelling rijksbijdrage

1. De minister stelt uiterlijk in september van elk jaar de rijksbijdrage voor het daarop volgende kalenderjaar voor elke gemeente vast en publiceert deze bijdrage als bijlage 1 behorende bij deze regeling in Uitleg OCenW-regelingen en in de Staatscourant.
2. De vaststelling geschiedt door somming van:
 - a. de voor de gemeente in bijlage 2 bij deze regeling, opgenomen bedragen berekend op grond van artikel 2, onderdeel a, en artikel 3, eerste, tweede en derde lid;
 - b. de voor de gemeente in bijlage 3 bij deze regeling, opgenomen bedragen, berekend op grond van artikel 2, onderdeel b;
 - c. de voor de gemeente in bijlage 4 bij deze regeling, opgenomen bedragen, berekend op grond van artikel 2, onderdeel c, en artikel 3, vijfde lid berekende bedragen.

Artikel 5. Procedurele voorwaarden

1. De rijksbijdrage per gemeente wordt aan de gemeente toegekend op voorwaarde dat gedurende de periode van 1 januari tot en met 31 december van het jaar waarvoor de middelen aan die gemeente worden toegekend, één of meer overeenkomsten als bedoeld in artikel 2.3.4, eerste lid, van de wet van kracht zijn, op grond waarvan die gemeente zich verplicht tot toekenning en beschikbaarstelling van het totale bedrag van de rijksbijdrage aan een instelling of aan instellingen voor activiteiten gedurende de looptijd van de overeenkomst.
2. Indien een gemeente besluit tot een vermindering van het bedrag van de verplichting ten opzichte van een bepaalde instelling, gedurende of na afloop van de periode genoemd in het eerste lid, is die vermindering niet eerder van kracht dan nadat :
 - a. tussen gemeente en instelling een redelijke termijn voor de vermindering is overeengekomen, of,
 - b. de schade is vergoed die de instelling lijdt doordat zij in vertrouwen op het voortduren van de overeenkomst anders heeft gehandeld dan zij bij vermindering met toepassing van een redelijke termijn zou hebben gedaan.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op wijzigingen in de overeenkomst, bedoeld in het eerste lid.
4. Het tweede lid is niet van toepassing indien de vermindering het gevolg is van een vermindering van de rijksbijdrage voor de desbetreffende gemeente voor de desbetreffende periode.

5. De overeenkomst bedoeld in artikel 2.3.4, eerste lid van de wet, heeft naast de in het tweede lid van dat artikel genoemde aspecten tevens betrekking op de verplichtingen die de instelling heeft ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen ten behoeve van gewezen personeel, voor zover deze uitkeringen het gevolg zijn van of verband houden met vermindering van de op grond van de overeenkomstaangegane verplichtingen van de gemeente ten opzichte van de instelling.

Artikel 6. Samenwerkende gemeenten

1. De gemeente kan de rijksbijdrage te zamen met een of meer andere gemeenten besteden.
2. 2. In geval van samenwerking als bedoeld in het eerste lid, wijzen de samenwerkende gemeenten een gemeente of een publiekrechtelijke rechtspersoon als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan die namens die gemeenten de rijksbijdrage ont- vangt, verantwoordt en met inachtneming van het bepaalde in deze regeling op de rijksbijdrage wordt afgerekend.
3. 3. In geval van samenwerking als bedoeld in het eerste lid, ontvangt de minister vóór 1 december 1996 een melding.
4. 4. Indien gemeenten de uitkering te zamen met een of meer andere gemeenten besteden, wordt de informatie, bedoeld in artikel 7, namens die gemeenten gezamenlijk ingediend door de in lid 2 aan- gewezen gemeente of publiekrechtelijke rechtspersoon.

Artikel 7. Informatie

1. De gemeente zendt de minister vóór 31 januari van het jaar waarvoor de middelen aan de gemeente worden toegekend de volgende gegevens:
 - a. de instelling dan wel instellingen waarmee overeenkomsten zijn gesloten;
 - b. de aard van de activiteit;
 - c. het aantal deelnemers;
 - d. de verdeling van de rijksbijdrage over de onder a bedoelde over- eenkomsten.
2. De minister kan per gemeente openbaar maken voor welk gedeelte van de rijksbijdrage geen overeenkomst is afgesloten.

Artikel 8. Les- en cursusgeldinkomsten van de instelling

Van de inkomsten die de instelling op grond van de Les- en cursusgeldwet ontvangt vindt geen afdracht plaats aan de minister.

Artikel 9. Overgangsartikel Rijksbijdrage 1996

Artikel 5, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op een vermindering van het bedrag van de verplichting van de gemeente of WGRregio ten opzichte van een bepaalde instelling ten opzichte van het bedrag dat die instelling op grond van de beschikking bedoeld in artikel 21 van de KVE over 1996 door de desbetreffende gemeente of WGRregio is toegekend.

Artikel 10. Overgangsrecht onderwijs oude stijl aan op 31 december 1996 ingeschreven deelnemers

De rijksbijdrage per gemeente is mede bestemd voor de toepassing van artikel 12.3.24, eerste lid, onderdeel a, van de wet voorzover het betreft deelnemers die op het in dat artikel genoemde tijdstip waren ingeschreven voor een opleiding basiseducatie of vavo.

Artikel 11. Vervallen van aanspraak op rijksbijdrage

Indien door een gemeente niet of niet geheel is voldaan aan het artikel 5, eerste lid, vervalt de aanspraak op de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk.

Artikel 12. Verantwoording

1. Voor 1 juli 1998 dient de gemeente bij de minister een verantwoording in waaruit blijkt dat de Rijksbijdrage rechtmatig is besteed.
2. De verantwoording is voorzien van een verklaring omtrent de getrouwheid afgegeven door een door de gemeente aangewezen accountant, bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waarbij ten behoeve van de minister is bedongen dat op diens verzoek inzicht wordt geboden in de gegevens die bij de controle op enigerlei wijze een rol spelen en in de controlerapporten van de accountant.
3. Ten behoeve van de verklaring van de accountant wordt door de minister een controleprotocol opgesteld.
4. De minister kan tot uiterlijk 1 juli 1997 ten aanzien van de rekening en verantwoording nadere regels stellen.

Artikel 13. Terugvordering

1. De rijksbijdrage per gemeente kan binnen een periode van 5 jaar na de vaststelling door de minister worden ingetrokken of ten nadele van de gemeente gewijzigd worden vastgesteld op de volgende gronden:
 - a. handelen in strijd met de wettelijke voorschriften, met de aan de rijksbijdrage op grond van wettelijke regels verbonden verplichtingen of voorwaarden;
 - b. handelen in strijd met het controleprotocol of de wettelijke doelstelling van de rijksbijdrage;
 - c. indien de vaststelling van de rijksbijdrage onjuist was en de gemeente dit wist of behoorde te weten.
2. De intrekking of wijziging werkt terug tot de vaststelling, tenzij bij de intrekking anders wordt bepaald.

Artikel 14. Terugvorderen of verrekenen

1. Bij het geheel of gedeeltelijk vervallen van de rijksbijdrage of bij het geheel of gedeeltelijk terugvorderen besluit de minister tot :
 - a. het onmiddellijk terugvorderen van de middelen bij de desbetreffende gemeente, of
 - b. het verrekenen van de middelen met de rijksbijdrage aan de gemeente in het jaar nadat toepassing is gegeven aan artikel 13.
2. Indien de minister toepassing geeft aan het eerste lid, onderdeel a, worden de middelen binnen een termijn van 4 weken na een daartoe strekkend besluit dat aan de gemeente wordt meegedeeld, door de gemeente terugbetaald.
3. Na het verstrijken van de terugbetalingstermijn is de gemeente de wettelijke rente verschuldigd.

Artikel 15. Bekendmaking

Deze regeling zal met de daarbij behorende bijlage 1 en de toelichting in Uitleg OCenW-Regelingen en in de Staatscourant worden geplaatst, met uitzondering van de bijlagen 2, 3 en 4, die ter inzage worden gelegd in de bibliotheek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 16. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de derde dag na de datum van uitgifte van Uitleg OCenW-Regelingen, waarin deze regeling is geplaatst, en vervalt op de dag waarop de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.3.1, eerste lid van de wet, in werking treedt.

Artikel 17. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dr. ir. J.M.M. Ritzen

Toelichting

Inleiding

Deze regeling berust op artikel 12.3.48, tweede lid, van de WEB, aangezien zij deels afwijkingen van de WEB regelt, deels aanvullingen daarop bevat.

De afwijkingen hebben betrekking op artikel 2.3.1, voor zover daarin sprake is van berekening van de rijksbijdrage aan de hand van voor elke gemeente gelijke geldende maatstaven. Van deze gelijkheid is nu nog niet ten volle sprake, aan-gezien de voorliggende regeling nog de maatstaven van 31 december 1995 hanteert en deze maatstaven mede betrekking hebben op toedeling aan gemeenten van gebiedsgelden die onderling verschillen en op bedragen voor een aantal instellingen die worden toegedeeld aan de desbetreffende gemeenten.

Voorts wordt tijdelijk afgeweken van het voorschrift dat de berekeningsmaatstaven bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Zodra deze algemene maatregel van bestuur tot stand zal zijn gebracht, vervalt deze ministeriële regeling.

Van aanvullingen op de WEB is sprake doordat nu wordt bepaald hoe de vaststelling van de rijksbijdrage plaatsvindt (de WEB geeft wel een basis voor de berekening van de rijksbijdrage maar niet voor nadere regels inzake de vaststelling).

Eveneens is van aanvullingen van de WEB sprake daar waar aan gemeenten extra verplichtingen worden opgelegd en, daaraan gekoppeld, regels zijn opgenomen inzake het vervallen van de aanspraak op een rijksbijdrage, terugvordering en verrekening van die bijdrage.

Budget educatie

De belangrijkste bestanddelen van het budget educatie worden gevormd door de middelen die tot en met 1996 voor basiseducatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) onderscheiden op de rijksbegroting beschikbaar waren.

De WEB voorziet erin dat de gelden die tot nu toe voor vavo beschikbaar werden gesteld,

tezamen met de middelen basiseducatie worden verdeeld op grond van objectieve maatstaven. Daarmee wordt dit budget op dezelfde wijze verdeeld als voor het budget basiseducatie reeds jaren het geval is. Ten opzichte van de verdeling van het vavo-budget voor 1996 en voorgaande jaren betekent dit een essentiële verandering. Om duidelijk te maken wat de verandering inhoudt, dient in herinnering te worden geroepen op welke wijze bij de introductie van het vavo de budgetten per WGR-gebied zijn berekend en vastgesteld.

Tot en met 1996 werd voor de verdeling van vavo uitgegaan van het aantal deeltijdequivalenten (dte's) dat in de periode van de autonome bekostiging van het dag/-avond avo en vwo op grond van de autonome vraag naar dit onderwijs tot stand was gekomen. Bij de start van het vavo in 1993 is het aantal voorzieningen voor vavo per RBA- regio, volgens de toen geldende gebiedsindeling, inclusief het daarbij horende aantal dte's geïnterpreteerd. Vervolgens zijn deze dte's op grond van de maatstaf volwassen inwoners verdeeld over de WGR-gebieden binnen de desbetreffende RBA-regio. Het aldus verkregen aantal dte's per WGR-gebied is de basis geweest voor de verdeling van het budget voor vavo in de navolgende jaren. Aangezien de KVE 1991 uitgaat van planning en besluitvorming door samenwerkende gemeenten is tot nu toe volstaan met het bekend maken van het bedrag per WGR-gebied en is verdeling van dit bedrag over de desbetreffende gemeenten achterwege gebleven. Deze systematiek bestendigde de historisch gegroeide situatie per WGR-gebied en kende ook niet een mechanisme dat voorzag in verschuivingen tussen de budgetten per WGR-gebied.

De verdeling die de WEB voorschrijft voor het hele budget educatie, betekent dat de historisch bepaalde en regiogebonden budgetten voor het vavo komen te vervallen. Het loslaten daarvan heeft een andere verdeling van het budget over de gemeenten -en dus tevens over de WGRgebieden waarop de verdeling tot nu toe is gericht- tot gevolg. De omvang van de verschuiving in de verdeling is afhankelijk van de wijze waarop de maatstaven genoemd in de wet worden gehanteerd.

Voor de goede orde wordt hier nog opgemerkt dat de verdeling volgens de WEB-maatstaven geen verandering betekent voor de manier waarop tot nu toe de middelen voor basiseducatie zijn verdeeld.

Naast de bestanddelen basiseducatie en vavo bestaat het budget voor educatie nog uit de middelen die afkomstig zijn uit educatie activiteiten verbonden aan beroepsbegeleidend onderwijs en die m.n. zijn gelegen op het vlak van Nederlands als tweede taal, deze activiteiten werden veelal aangeduid als programma's oriëntatie en schakeling (O&S). Invoering van de web voorziet erin dat deze middelen deel gaan uitmaken van het landelijk beschikbare budget voor educatie en volgens de algemene wettelijke maatstaven over alle gemeenten worden verdeeld. Dit geldt eveneens voor de middelen die binnen de basiseducatie werden geoordeeld voor de zo geheten probleemcumulatiegebieden (PCG). De verdeling van educatie op grond van de algemene wettelijke maatstaven heeft geen betrekking op de gelden die in het kader van de inburgering beschikbaar worden gesteld.

Verdeling van budget educatie in 1997

Het onverkort toepassen van de WEB-maatstaven heeft significante gevolgen voor het VAVO-budget. Deze constatering heeft geleid tot het besluit om het nieuwe bekostigingsmodel nog niet in te voeren per 1 januari 1997 maar ten behoeve van een goede invoering van de WEB de verdeling van het budget educatie in 1997 te laten aansluiten bij de verdeling volgens het landelijk overzicht volwasseneneducatie voor 1996 (LO-VE 1996-1999). Hierna wordt per bestanddeel van het budget educatie aangegeven, wat dit betekent.

1. Het deel educatie-budget afkomstig van het VAVO-budget

Aan het besluit aan te sluiten bij de verdeling volgens het LO-VE 1996-1999 wordt als volgt vormgegeven.

De verdeling voor 1997 handhaaft het historisch bepaalde en regiogebonden aantal dte's VAVO per WGR-gebied uit het LO-VE 1996-1999 (bijlage 3) als basis voor de verdeling van dit deel van het educatiebudget over de gemeenten in de desbetreffende regio.

Voor deze verdeling van de regionale rijksbijdragen over de gemeenten worden de maatstaven gehanteerd die in de WEB zijn voorgeschreven voor de verdeling van het gehele educatiebudget:

- aantal volwassen inwoners
- het opleidingsniveau van de volwassen inwoners en
- de etnische achtergrond van de volwassen inwoners in de gemeenten.

Vervolgens diende de vraag te worden beantwoord welk deel van de rijksbijdrage per gemeente door welke maatstaf wordt bepaald. Daarvoor is nagegaan hoe volgens de meest recent beschikbare telling, landelijk gezien, het gebruik van het vavo is geweest. Daaruit bleek dat 33% van de middelen wordt besteed aan vwo/havo opleidingen c.q. onderdelen daarvan, 32% voor mavo-opleidingen c.q. onderdelen daarvan en 35% voor opleidingen Nederlands als tweede taal. Dit gebruik van het vavo is als volgt "vertaald" naar de drie maatstaven van de WEB:

- 33% van het bedrag wordt toegekend op grond van de maatstaf volwassen inwoners;
- 32% van het bedrag wordt toegekend op grond van de maatstaf opleidingsniveau;
- 35% van het bedrag wordt toegekend op grond van de maatstaf etnische achtergrond.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de dte's TROO (tijdelijke regeling opvang ontheemden) uit bijlage 3 van het LO-VE 1996-1999 niet zijn meegenomen in de berekeningen omdat de middelen voor deze deelnemers tot 1 augustus 1996 beschikbaar waren. De middelen "cumi" uit bijlage 3 van het LO-VE 1996-1999 zijn over de gemeenten verdeeld op basis van de gegevens van etnische achtergrond.

De hoogte van de rijksbijdrage voor dit deel van de educatie is berekend door de hierboven beschreven dte's te vermenigvuldigen met een bedrag per dte. In het bedrag per dte is verwerkt:

1. de personele vergoeding; inclusief de middelen, waarvoor maatregelen zijn uitgewerkt in het kader van Convenant II en het percentage voor de wachtgeldopslag
2. de vergoeding voor materiele exploitatie
3. de vergoeding voor nascholing
4. de inkomsten uit de cursusgeld

Cursusgeld VAVO-opleidingen.

De WEB verandert de bekostigingsrelatie die onder de KVE nog bestond voor wat betreft het VAVO tussen de instellingen en het ministerie. De instellingen innen tot nu toe, op grond van de Les- en cursusgeldwet, cursusgeld van de ingeschreven deelnemers en dragen dit af aan de minister. Verandering van de bekostigingsrelatie betekent dat de procedure ten aanzien van het innen van cursusgeld niet meer in de systematiek past. Na overleg met de VNG en de BVE-raad is besloten dat de geraamde ontvangsten cursusgeld normatief in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage die de gemeenten in 1997 ontvangen. In deze systematiek vindt er geen afdracht meer plaats aan de minister, maar behouden de instellingen deze inkomsten zelf. Voor deze inkomsten is het bedrag per dte normatief vastgesteld. Voor deze vaststelling is uitgegaan van de raming gebaseerd op het totaal aantal dte's voor opleidingen VAVO en dte's NT2 zoals deze door de WGR-gebieden volgens de beschikkingen voor 1996 voor de instellingen zijn gepland. Op basis van deze landelijke verhouding is het normatieve bedrag per dte bepaald door middeling van het cursusgeld VAVO en NT2. Het cursusgeld van NT2 is op nihil gesteld aangezien er geen wettelijke basis is om voor dit onderdeel cursusgeld te heffen.

2. Het deel educatie-budget afkomstig van de basiseducatie.

De toedeling van de rijksbijdrage aan de gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van het aantal deelnemerscontacturen voor het kalenderjaar 1996, zoals deze zijn opgenomen in bijlage 9 van het LO-VE 1996-1999 voor het kalenderjaar 1996. In overleg met de VNG is besloten voor de verdeling 1997 volgens de objectieve maatstaven van dezelfde gegevens gebruik te maken als voor 1996. Daarom is het aantal deelnemerscontacturen voor 1996 genomen. Op deze wijze is eveneens gegarandeerd dat het aantal deelnemerscontacturen van elke gemeente gelijk is aan het aantal voor 1996.

Het aantal deelnemerscontacturen per gemeente op de bijlage 9 van het LO-VE 1996-1999 is de uitkomst geweest van de toepassing van dezelfde maatstaven als de WEB-maatstaven; namelijk aantal volwassen inwoners, opleidingsniveau van die inwoners en etnische achtergrond van die inwoners in een procentuele verhouding 20-60-20.

Aansluitend op het budget voor basiseducatie voor 1996 zijn aanvullende middelen toegevoegd. Het betreft de middelen voortkomend uit de aanbevelingen van de Commissie Ter Veld in het rapport "De grenzen van mijn taal zijn de grenzen van mijn wereld". Deze middelen zijn toegevoegd om het verdringingseffect van oudkomers te verminderen. Deze middelen zijn verdeeld over de gemeenten op basis van de maatstaf etnische achtergrond.

En bij een beperkt aantal gemeenten is rekening gehouden met gegevens die een bijzondere invloed hebben op de bevolkingssamenstelling (asielzoekerscentrum of penitentiaire inrichting).

Bovendien heeft er een toedeling van PCG-middelen voor een beperkt aantal gemeenten plaatsgevonden.

De hoogte van de rijksbijdrage voor dit deel van de educatie is berekend door de hierboven beschreven dcu's te vermenigvuldigen met een bedrag per dcu. In het bedrag per dcu is verwerkt:

1. 1. de personele vergoeding; inclusief de middelen, waarvoor maatregelen zijn uitgewerkt in het kader van Convenant II en het percentage voor de wacht-geldopslag
2. 2. de vergoeding voor materiele exploitatie
3. 3. de vergoeding voor nascholing

3. Het deel van educatie-budget afkomstig uit het beroepsonderwijs.

Bij de invoering van de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) is gebleken dat binnen het beroepsbegeleidend onderwijs (bbo) algemene, niet beroepsgerichte programma's worden verzorgd voor deelnemers van 18 jaar en ouder. Deze programma's werden veelal aangeduid als programma's oriëntatie en schakeling (O&S), maar bestonden voornamelijk uit NT2-activiteiten. De WCBO maakte een einde aan de bekostiging van deze programma's.

Voor de afbouw van de bekostiging van deze programma's heeft een inventarisatie plaatsgevonden bij de instellingen voor beroepsbegeleidend onderwijs van de deelnemers van 18 jaar en ouder aan deze programma's in het schooljaar 1993 /1994. Bij wijze van overgangsmaatregel zijn de budgetten voor deze deelnemers berekend en als een aanvullende vergoeding aan de instellingen met bbo verstrekt voor respectievelijk de jaren 1995 en 1996. In het LO-VE 1996-1999 is aangekondigd dat deze budgetten met ingang van 1997 beschikbaar zullen worden gesteld volgens de educatiesystematiek. Daartoe is in het LO-VE 1996-1999 een bijlage 12 opgenomen waarin deze budgetten worden genoemd bij de gemeenten waar de instelling met beroepsbegeleidend onderwijs op 1 augustus 1995 was gevestigd. De deelnemers aan deze programma's komen niet alleen uit de gemeente waar de hoofdvestiging van de bbo-instelling is gevestigd. Het budget dat weliswaar aan een beperkt

aantal gemeenten beschikbaar wordt gesteld is in feite ook bedoeld voor deelnemers uit de andere gemeenten.

Deze middelen die in 1996 nog als aanvullende vergoeding rechtstreeks aan de betrokken bbo-instellingen zijn verstrekt voor deze programma's worden met ingang van 1-1-1997 toegevoegd aan de educatie-middelen van de gemeente waar de bbo-instelling is gevestigd (hoofdvestiging van de instelling op 1-8-1995).

De toedeling van deze middelen aan een beperkt aantal gemeenten geldt alleen nog voor 1997. Deze middelen zullen met ingang van 1 januari 1998 onderdeel uitmaken van het totaal beschikbare budget volwasseneducatie. Met het gegeven dat deze middelen in 1997 naar een beperkt aantal gemeenten gaan zal bij de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel met ingang van 1 januari 1998 rekening worden gehouden.

Deeltijds MBO

In de WEB is bepaald dat het deeltijds mbo met ingang van 1 januari 1997 onderdeel uitmaakt van het beroepsonderwijs. Dat betekent dat de bekostiging van het deeltijds mbo valt onder de bekostigingssystematiek van het beroepsonderwijs en daarmee een rechtstreekse bekostigingsrelatie met het ministerie krijgt. Het deeltijds mbo maakt geen deel uit van de educatie en valt derhalve niet onder de reikwijdte van deze regeling.

3

Relatie gemeenten en instellingen

De relatie tussen gemeenten en instellingen wordt door de WEB gewijzigd. In de vorm van overeenkomsten maken gemeenten en instellingen afspraken over de manier waarop de rijksbijdrage voor de educatie ingezet moet worden. Het afsluiten van overeenkomsten geldt met ingang van het kalenderjaar 1997.

De inhoud van de verschillende overeenkomsten wordt, binnen de grenzen van de WEB, bepaald door de gemeenten en de instellingen onderling. De WEB schrijft een aantal gebieden voor, waarover afspraken moeten worden gemaakt (artikel 2.3.4 WEB).

Wat betekent dit nu voor de overeenkomsten?

- De rijksbijdrage die gemeenten voor educatie ontvangen, moet door middel van een overeenkomst volledig worden besteed bij de instellingen. Dit betekent dat de gemeente geen geld in reserve mag houden. Ook betekent dit, dat indien tussentijds (dus gedurende de periode waarvoor de overeenkomst reeds is afgesloten) veranderingen optreden in de rijksbijdrage (bijvoorbeeld door een verhoging van de salarissen in de educatie) deze verandering *per direct moet worden doorberekend in de overeenkomst*. Ook over dit soort veranderingen is het dus verstandig afspraken te maken (artikel 2.3.4, eerste lid, WEB en artikel 5, eerste lid, van de regeling)
- De looptijd van de eerste overeenkomst is in ieder geval 1 januari 1997 tot en met 31 december 1997, waarbij is bepaald dat op 1 januari 1997 de overeenkomsten van kracht moeten zijn. Dit betekent dat de overeenkomsten de eerste keer vóór 1 januari

1997 afgesloten moeten zijn (artikel 5, eerste lid, van deze regeling).

De minimumduur van de overeenkomst is een jaar, om de instellingen in ieder geval voor de periode van een jaar zekerheid over de inkomsten te geven. Meerjarige overeenkomsten verdienen de voorkeur, omdat zo voor beide partijen de bestuurslasten lager worden en er lange termijn afspraken kunnen worden gemaakt. Hierbij moet natuurlijk rekening gehouden worden met de mogelijke wijzigingen op de rijksbijdrage, die elk jaar in september voor het volgende jaar wordt bekendgemaakt.

Het is gewenst, mede vanuit het oogpunt van continuïteit voor de onderwijsinstellingen en de deelnemers die een educatie-opleiding volgen dat de overeenkomsten op een zodanig tijdstip worden afgesloten en geëvalueerd dat alle partijen weten wat er wordt uitgevoerd voor welk budget.

Deze overeenkomsten moeten derhalve uiterlijk 31 december van het jaar voorafgaand en aan het jaar waarvoor de rijksbijdrage beschikbaar wordt gesteld en indien mogelijk eerder, worden afgesloten.

- De overeenkomst moet betrekking hebben op de aard van de activiteiten (art. 2.3.4, tweede lid, onder a, WEB)
- De overeenkomst moet betrekking hebben op het aantal deelnemers, in voorkomende gevallen onderscheiden naar doelgroepen (artikel 2.3.4, tweede lid, onder b, WEB)
- De overeenkomst moet de periode aangeven (artikel 2.3.4, tweede lid, onder c, WEB)
- De overeenkomst moet de omvang van het bedrag, danwel de wijze waarop dit berekend wordt, aangeven (artikel 2.3.4, tweede lid, onder d, WEB)
- De overeenkomst moet de wijze waarop het bedrag ter beschikking wordt gesteld aangeven (artikel 2.3.4, tweede lid, onder e, WEB)
- De overeenkomst moet de wijze waarop verantwoording jegens het gemeentebestuur wordt afgelegd aangeven (artikel 2.3.4, tweede lid, onder f, WEB)
- Indien een gemeente gedurende de overeenkomst of na afloop van de overeenkomst besluit het bedrag dat aan een instelling wordt toegekend te verminderen, kan dit alleen als een redelijke termijn in acht is genomen, of de schade is vergoed die de instelling als gevolg van de vermindering lijdt. Wanneer de gemeente niet het bedrag vermindert, maar wel anderszins de overeenkomst wil wijzigen, moet een redelijke termijn in acht worden genomen of schadevergoeding worden betaald (artikel 5, tweede tot en met vierde lid, van de regeling).
- Een vermindering van het bedrag dat een gemeente door middel van een overeenkomst aan een instelling toekent kan verplichtingen van de instelling ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen tot gevolg hebben. In de overeenkomst moeten over dit soort verplichtingen afspraken zijn gemaakt (artikel 5, vijfde lid, van de regeling).
- In de overeenkomsten moeten ook afspraken zijn neergelegd over de afronding van opleidingen van deelnemers die vóór 1997 aan hun opleiding begonnen zijn (artikel 9

en artikel 10 van de regeling).

Inburgering

Het beschikbaar stellen van de middelen voor inburgering is in een afzonderlijke ministeriële regeling geregeld.

Artikelsgewijze toelichting:

Artikel 1 Onderdeel d:

Onder een "instelling als bedoeld in artikel 1.3.1" zijn zowel begrepen de met toepassing van artikel 12.3.1 van de Web gevormde ROC's en ROC's in een samenwerkingsverband, alsook de instellingen, bedoeld in de artikelen 12.3.2 en 12.3.5 tot en met 12.3.7, die voor de toepassing van de WEB gelden als een instelling als bedoeld in artikel 1.3.1.

Artikel 2 lid 2 en lid 3:

Indien de gemeente besluit om aan een bepaalde instelling niet langer een deel van de rijksbijdrage te verstrekken, kan de instelling tegen de gemeente een procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht beginnen.

Indien de gemeente gedurende de looptijd van de overeenkomst daarin wijzigingen aanbrengt zonder dat de betrokken instelling daarmee instemt, of indien de gemeente bepaalde verplichtingen uit de overeenkomst niet nakomt, staat voor de instelling de privaatrechtelijke beroeps weg ter beschikking. Een procedure wegens onrechtmatige daad of wanprestatie zou dan kunnen worden gestart.

Artikel 6 Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van samenwerking tussen gemeenten. Daarbij gelden voor de keuze van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt en voor de vorm waarin wordt samengewerkt, geen aanvullende of afwijkende regels. Voorzover de Wet gemeenschappelijke regelingen dat toelaat is elke vorm van intergemeentelijke samenwerking mogelijk. Indien gemeenten tot samenwerking overgaan, dienen zij dit door middel van het formulier 'Centrale bevoorschotting Educatie (CFI-66103)' te melden bij CFI. Dit formulier wordt in de maand september aan alle gemeenten toegezonden. Bij bedoeld formulier dient een afschrift gevoegd te worden van de desbetreffende raadsbesluiten.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de onder de "oude" regelgeving reeds aangemelde samenwerkingsverbanden ook opnieuw een aanvraag in moeten dienen. Deze samenwerkingsverbanden worden niet automatisch in de nieuwe systematiek overgenomen.

Artikel 7 De informatie die met dit artikel wordt opgevraagd moet door middel van een formulier worden aangeleverd. Dit formulier zal uiterlijk 1 januari 1997 aan de gemeenten worden verzonden.

Artikel 9 Dit artikel bepaalt dat bij vermindering van bedragen die in 1996 aan instellingen zijn toegekend op grond van de KVE, de gemeente een redelijke termijn dan wel schadevergoeding in acht moet nemen.

Artikel 12 lid 3

Voor de verantwoording zal een model worden vastgesteld op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de controle door de accountant zullen richtlijnen worden aangegeven in een controleprotocol. In dit controle protocol zal een aantal controle-eisen worden opgenomen. Mocht blijken dat op een of meer onderdelen door de gemeente geen gevolg aan de gestelde eisen wordt gegeven dan zal op grond van artikel 13 geheel of gedeeltelijk terugvordering van de rijksbijdrage plaatsvinden.

Bijlage 2 Relevante passages uit de WEB

Artikel 1.2.1 Doelstellingen onderwijs

1. Educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat niet activiteiten op het niveau van het hoger onderwijs.
2. Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.

Artikel 2.3.1 Rijksbijdrage educatie

1. Onze Minister kent ten behoeve van de educatie jaarlijks aan de gemeenten een rijksbijdrage toe. De bijdrage wordt, binnen het raam van de door de begrotingswetgever beschikbaar gestelde middelen, berekend aan de hand van voor elke gemeente gelijkelijk geldende maatstaven, neergelegd in een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde berekeningswijze. De bijdrage kan boven dien uitsluitend ten behoeve van inburgering in de Nederlandse samenleving van bepaalde groepen van deelnemers met een niet Nederlandse culturele achtergrond bestaan uit door Onze Minister, al dan niet op verzoek van het gemeentebestuur, onder door Onze Minister gestelde voorwaarden aan het gemeentebestuur toegekende middelen.
2. De maatstaven hebben in elk geval betrekking op het aantal volwassen inwoners van de desbetreffende gemeenten, waarbij rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau en de etnische achtergrond van die inwoners.
3. Voor zover het de huisvestingskosten voor opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs betreft, wordt aan de instellingen een rijksbijdrage toegekend

door Onze Minister. Deze rijksbijdrage wordt berekend hetzij op grond van voor elke opleiding gelijkelijk geldende maatstaven, neergelegd in een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde berekeningswijze, hetzij op grond van een andere bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. Daarbij kan worden bepaald dat huisvestingskosten slechts voor vergoeding in aanmerking komen indien Onze Minister daaraan zijn goedkeuring heeft gehecht. Artikel 2.2.1, vierde lid, is van toepassing.

4. De in het eerste onderscheidenlijk derde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide Kamers der Staten Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken en niet door of namens een van beide Kamers de wens wordt te kennen gegeven dat het in die maatregel geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

Artikel 2.3.2 Bekendmaking en verstrekking rijksbijdrage

1. Onze Minister maakt aan de gemeentebesturen jaarlijks in september bekend welke rijksbijdrage voor de gemeente voor het daarop volgende jaar wordt verstrekt. Hij deelt daarbij mee op welke wijze de rijksbijdrage is berekend.
2. Onze Minister maakt aan elke instelling jaarlijks in september bekend welke rijksbijdrage als bedoeld in artikel 2.3.1, derde lid, voor het daarop volgende jaar wordt verstrekt. Hij deelt daarbij mee op welke wijze de rijksbijdrage is berekend.
3. De rijksbijdrage, bedoeld in artikel 2.3.1, eerste en derde lid, wordt uitgekeerd volgens een door Onze Minister te bepalen kasritme.

Artikel 2.3.3 Gemeentelijk besluit educatiebedragen

Het bestuur van een gemeente waaraan een rijksbijdrage als bedoeld in artikel 2.3.1 is toegekend, besluit jaarlijks voor 1 november ten behoeve van het daaropvolgende jaar welke bedragen zullen worden toegekend voor de educatieve activiteiten, onderscheiden naar de opleidingen, bedoeld in artikel 7.3.1, en in voorkomende gevallen naar doelgroepen.

Artikel 2.3.4 Toekenning bedragen educatie

1. Bedragen die Onze Minister op grond van artikel 2.3.1 ten behoeve van de educatie aan een gemeente toekent, worden door het gemeentebestuur toegekend aan een of meer instellingen. De toekenning en beschikbaarstelling van de bedragen aan die instelling of instellingen berusten op een door het gemeentebestuur met het bevoegd gezag gesloten overeenkomst.
2. Een overeenkomst alsbedoeld in het eerste lid heeft ten minste betrekking op:
 - a. de aard van de activiteiten,
 - b. het aantal deelnemers, in voorkomende gevallen onderscheiden naar doelgroepen,
 - c. de periode,
 - d. de omvang van het bedrag, dan wel de wijze waarop dit berekend wordt,
 - e. de wijze waarop het bedrag ter beschikking wordt gesteld, en
 - f. de wijze waarop verantwoording jegens het gemeentebestuur wordt afgelegd.
3. Ten aanzien van opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onder a, bevat een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid geen bepalingen omtrent de combinaties van vakken waarop de diploma's betrekking dienen te hebben.

Artikel 2.3.6 Informatie educatie

1. De in artikel 2.3.1 bedoelde gemeentebesturen en de instellingen dragen er zorg voor dat zij beschikken over geordende gegevens ten behoeve van het door Onze Minister te voeren beleid met betrekking tot de educatie en verlenen desgevraagd medewerking aan door of namens Onze Minister uit te voeren onderzoek dat geheel of mede op deze gegevens is gebaseerd.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de wijze van beschikbaarstelling van de in het eerste lid bedoelde gegevens.
3. Bij de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden tevens voorschriften vastgesteld over de wijze van ordening van de informatie en over de kengetallen waarover informatie beschikbaar is of wordt verstrekt, en kan worden bepaald dat Onze Minister een bijdrage in de kosten voor het verzamelen of verstrekken van deze gegevens is verschuldigd. Bij of krachtens de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kan deze bijdrage worden vastgesteld.
4. De in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan 12 maanden na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij is geplaatst.

Artikel 7.3.1 Onderscheid opleidingen educatie

1. De volgende opleidingen educatie worden onderscheiden:
 - a. opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, gericht op het behalen van een diploma, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs, of onderdelen van Dat diploma,
 - b. opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren,
 - c. de opleiding Nederlands als tweede taal I en II, en
 - d. andere opleidingen, gericht op sociale redzaamheid.
2. De opleidingen, bedoeld in het eerste lid, onder *b*, sluiten aan bij de basisberoepsopleiding, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder *b*.

Artikel 7.3.2 Nadere omschrijving opleidingssoorten

1. De opleiding Nederlands als tweede taal I is gericht op de beheersing van de Nederlandse taal met het oog op de uitoefening van functies boven het niveau van ongeschoolde arbeid door hen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is en die het niveau van het primair onderwijs hebben bereikt.
2. De opleiding Nederlands als tweede taal II is gericht op de beheersing van de Nederlandse taal met het oog op de uitoefening van hogere functies door hen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is en die functioneren op het niveau van het middenkader.

Artikel 7.3.3 Eindtermen opleidingen educatie

1. Bij ministeriële regeling worden eindtermen vastgesteld voor de opleidingen Nederlands als tweede taal I en II.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke opleidingen in elk geval behoren tot de opleidingen, bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onder *b* en *d*, en kunnen daarvoor eindtermen worden vastgesteld

Bijlage 3 Model raamovereenkomst en model productovereenkomsten *een instrument voor het sluiten van overeenkomsten over educatie*

Inleiding

¹ Er is voor gekozen om het omvattende begrip 'instelling' te gebruiken. Bedoeld wordt een ROC of een instelling die educatie verzorgt.

Vanaf 1 januari 1997 zal de financiering van educatie niet meer plaatsvinden op basis van een regionaal plan, maar op grond van contracten. Er ontstaat dan een contractrelatie tussen gemeenten en instellingen die educatie verzorgen¹. Dat betekent dat de inhoud en leveringsvoorwaarden niet meer eenzijdig door gemeenten bepaald worden, maar dat educatie een product is waarover onderhandeld kan worden. Die onderhandelingen moeten resulteren in een overeenkomst. In de praktijk blijkt dat allerm minst eenvoudig. Men loopt tegen vragen op als:

- over welke prestaties maken we afspraken?
- maken we afspraken per deelnemer of per groep?
- nemen we doelgroepen als invalshoek voor de afspraken, of praten we over functies en opleidingen?
- hoe bepalen we de prijs voor het te leveren product?
- hoe verdelen we risico's en verantwoordelijkheden?
- hoe en waarover wordt verantwoording gevraagd?
- zullen gemeenten gezamenlijk overeenkomsten afsluiten of afzonderlijk?

Maar niet alleen de formele verhouding tussen gemeenten en instellingen verandert. Educatie wordt door gemeenten steeds vaker gehanteerd als een instrument in lokaal onderwijs-achterstandsbeleid gericht op, bijvoorbeeld, de integratie van allochtonen. Daarbij worden ook in toenemende mate aan instellingen vragen gesteld over de effectiviteit en efficiëntie van het educatieve aanbod. In het algemeen stellen gemeenten steeds scherpere eisen aan de educatie.

Dit alles vraagt om instrumenten om de vraag te definiëren en evalueren, en vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Die instrumenten zijn momenteel in ontwikkeling. In de eerste plaats de Kwalificatie Structuur Educatie (KSE), die bijdraagt aan een

gemeenschappelijke 'taal' op basis waarvan prestaties afgesproken kunnen worden. De KSE draagt in belangrijke mate bij aan de benodigde transparantie in de afstemming van vraag en aanbod. Ten tweede de ontwikkeling van informatiesystemen door gemeenten en instellingen. Op basis daarvan kan de vraag worden gespecificeerd, kunnen trends in kaart worden gebracht en kunnen de resultaten worden geëvalueerd. En als derde instrument de hier gepresenteerde model overeenkomsten.

De model raam- en productovereenkomsten zijn tot stand gekomen in een periode van ruim anderhalf jaar. Op initiatief van de gemeente Den Haag en de sectie educatie van de Landelijke Vereniging van Onderwijskundig Adviseurs (LVGOA) is een consortium van opdrachtgevers gevormd. Dit consortium heeft medio 1995 aan Spectra, Partners in Management en A&O, Adviescentrum Opleidingsvraagstukken de opdracht verleend om een instrument te ontwikkelen waarmee gemeenten educatie kunnen inkopen². Aan dit consortium werd deelgenomen door het overleg van de vier Grote Gemeenten (4GG), dertien gemeenten en samenwerkende gemeenten, ProcoBVE en het ministerie van VWS. De opdracht werd mede mogelijk gemaakt en ondersteund door het ministerie van OC&W.

² Voor een toelichting op het gebruik van de modellen kunt u contact opnemen met de auteurs. Beide bureaus bieden ook ondersteuning bij het tot stand brengen van overeenkomsten.

Dit instrument is in enkele stadia ontwikkeld. Het eerste stadium omvatte de verkenning van de criteria waaraan een inkoopinstrument zou moeten voldoen. In mei 1995 is hiermee een aanvang gemaakt. In een daartoe belegde bijeenkomst van de sectie educatie van de LVGOA is nagegaan welke criteria gemeenten wensen te hanteren. Deze verkenning is vervolgd met een onderzoek in opdracht van het Max Goote Kenniscentrum. Dit onderzoek omvatte een enquête onder gemeenten, waarmee geïnterviewd werd welke instrumenten gemeenten hanteren, een literatuurstudie en interviews met deskundigen. De resultaten van dat onderzoek zijn gepresenteerd en besproken tijdens een conferentie in november 1995. Aan die conferentie werd deelgenomen door vertegenwoordigers van gemeenten, instellingen voor educatie, ministerie van OC&W, VNG, PROVE en ProcoBVE. Op grond van een eerste ontwerp van Spectra en A&O, getoetst door Moret, Ernst & Young, is in het daaropvolgend stadium in dertien pilotlokaties intensief gewerkt aan de ontwikkeling van een instrument. Gemeenten en instellingen hebben in die periode gezamenlijk inhoud geven aan de model overeenkomsten. Het ontwerp werd daarbij kritisch gevolgd en becommentarieerd door een begeleidingscommissie. Die commissie was samengesteld met

³ Het gegeven dat het model juridisch becommentarieerd is, ontslaat partij en niet van de plicht de uiteindelijk ingevulde overeenkomst juridisch te laten toetsen. De opstellers van de modellen aanvaarden geen aansprakelijkheid voor eventuele schade, voortvloeiend uit het gebruik van de model overeenkomsten.

deskundigen op persoonlijke titel uit ProcoBVE, PROVE, de vier grote gemeenten, sectie educatie van de LVGOA en de VNG. Ook de AVVE en de VAN, welke later zijn samengegaan in de Bve Raad, waren op deze wijze vertegenwoordigd.

Tenslotte zijn de modellen, in diverse stadia, juridisch van commentaar voorzien. Juristen uit diverse gremia hebben het model onder de loep genomen.

De op deze wijze tot stand gekomen model overeenkomsten vormen uiteraard een compromis tussen verschillende inzichten en beleidsuitgangspunten. Geen van de betrokkenen en betrokken organisaties kan daarom aangesproken worden op de inhoud van deze model overeenkomsten. De hier gepresenteerde modellen vallen onder verantwoordelijkheid van de auteurs³.

Er is gekozen voor dit intensieve traject, omdat de nieuwe verhoudingen tussen gemeenten en educatie vragen om een zorgvuldige benadering. Het gegeven dat het om een belangrijke wijziging gaat in de relatie tussen gemeenten en instellingen, de aard van het product, de weten regelgeving waarbinnen de nieuwe verhoudingen gestalte moeten krijgen en de verandering van publiekrechtelijke naar privaatrechtelijke financiering vormen de ratio van die keuze. Uit eerdere ervaringen valt te leren dat een te eenzijdig accent op de rol van de gemeente als inkoper van educatie niet tot het gewenste resultaat leidt. Een te starre houding van instellingen heeft een zelfde effect.

Om deze redenen is, hoe paradoxaal dan ook, ervoor gekozen om een combinatie te maken tussen een juridisch afdwingbare overeenkomst en de benadering van de 'negotiation permanente'. Hierbij wordt uitgegaan van de noodzaak om een juridisch harde overeenkomst te sluiten, terwijl tegelijkertijd nog instrumenten ontwikkeld moeten worden om vraag en aanbod af te stemmen en de resultaten te kunnen beoordelen. Ook wordt ervan uitgegaan dat de kwaliteit van het product er bij gebaat is dat de resultaten van de afspraken voortdurend onderwerp zijn van dialoog en onderhandeling en dat tegelijkertijd een 'partnership' gevestigd wordt.

De uitkomst van de ervaringen en overwegingen, is hetgeen nu voorligt. In dit product is sprake van een raamovereenkomst en van een productovereenkomst. De raamovereenkomst ondersteunt de 'permanente onderhandeling', door het langdurige karakter ervan en de nadruk op overleg, evaluatie en bijstelling. De productovereenkomst is de vertaling van de concrete vraag en het

concrete aanbod. Hierin worden de gevraagde en aangeboden opleidingen, de termijnen, de gewenste resultaten en de prijs vastgelegd.

In aanvang, is de verwachting, zal het aantal productovereenkomsten beperkt zijn. Maar naarmate er meer instrumenten beschikbaar komen om de vraag en het aanbod transparant te maken, zal het aantal productovereenkomsten toenemen. De inhoud van de onderhandelingen zal naar verwachting ook vooral de productovereenkomsten gaan betreffen.

Duidelijk zal ook zijn, dat met de voorliggende model overeenkomsten niet het laatste woord is gezegd. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen kunnen aanpassing noodzakelijk maken.

In deze rapportage worden eerst de model raamovereenkomst en twee model productovereenkomsten gepresenteerd. Zoals gezegd, geeft de raamovereenkomst het kader. De raamovereenkomst wordt ondersteund door één of meer productovereenkomsten. De inhoud van zo'n productovereenkomst kan variëren van het voldoen aan de minimale vereisten tot een uitgebreide beschrijving van de afgesproken prestaties. Voor beide varianten is een model opgenomen. De rapportage wordt afgesloten met een artikelsgewijze toelichting. Belangrijk daarin is de verantwoording van de keuzen. In een aantal gevallen worden ook alternatieve formuleringen gegeven. Wat in een overeenkomst terecht komt, is dan afhankelijk van het accent dat de beleidsverantwoordelijken en onderhandelaars in de afspraken willen leggen. Voorafgaand aan de artikelsgewijze toelichting, wordt nog een uitleg gegeven (voor zover mogelijk) over enkele vraagstukken die in de afgelopen periode voorgelegd zijn.

oktober 1996

Spectra, Partners in Management

A&O, Adviescentrum Opleidingsvraagstukken

Auteurs:

Drs. P.W.F. Breuer

Drs. W.H. Dickhoff

Model raamovereenkomst gemeenten en educatie

Ondergetekenden:

De gemeente [naam], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de burgemeester [naam burgemeester], handelende ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad van [datum], nr [nummer],

alternatief 1: indien gewenst andere gemeenten toevoegen,

alternatief 2: het openbaar lichaam [naam], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door [naam],

hierna te noemen opdrachtgever;

en

[volledige naam stichting, vereniging of openbare instelling], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door [naam] in zijn hoedanigheid van [functie],

hierna te noemen opdrachtnemer;

overwegende:

- dat artikel 2.3.4 Wet Educatie en Beroepsonderwijs -WEB- bepaalt dat de financiële middelen die de Minister ten behoeve van de daar bedoelde educatie aan de opdrachtgever toekent, door de opdrachtgever vervolgens toegekend moeten worden aan één of meer in de Wet bedoelde instellingen en dat deze toekenning en beschikbaarstelling moeten berusten op een door de opdrachtgever met de opdrachtnemer gesloten overeenkomst;
- dat de overeenkomst krachtens artikel 2.3.4 en artikel 7.3.1 WEB ten minste betrekking moet hebben op de in dat artikel genoemde onderwerpen;
- dat de opdrachtgever het in het kader van zijn beleid met betrekking tot de educatie wenselijk acht, dat er educatief aanbod zoals bedoeld in de WEB wordt verzorgd, afgestemd op de specifieke behoeften van de door de opdrachtgever aangewezen doelgroepen;
- dat de opdrachtnemer in staat en bereid is dit aanbod te verzorgen onder de hieronder nader overeen te komen voorwaarden;

Komen het volgende overeen:

1 begripsbepalingen

In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

- a. educatie onderwijs met het doel als omschreven in artikel 1.2.1, eerste lid WEB;
- b. opleiding opleidingen educatie als bedoeld in artikel 7.3.1. WEB;
- c. educatieve activiteiten activiteiten op het terrein van educatie;
- d. eindtermen als zodanig omschreven kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, met het oog op het maatschappelijk functioneren dient te beschikken en die in voorkomende gevallen betekenis hebben voor de doorstroming naar vervolgonderwijs;
- e. de Minister de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- f. instelling de instelling als bedoeld in artikel 1.3.1 WEB;
- g. bevoegd gezag het bestuur van de rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.1.1.w.1 en 1.1.1.w.2 WEB;

- h. deelnemer de deelnemer aan onderwijs als bedoeld in artikel 8.1.1 WEB, die met de instelling een overeenkomst heeft gesloten als bedoeld in artikel 8.1.3 WEB ten behoeve van opleidingen educatie bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, WEB;
- i. overeenkomst deze raamovereenkomst en de productovereenkomst(en);
- j. productovereenkomst nadere schriftelijke uitwerking als bedoeld in artikel 3 van deze raamovereenkomst;
- k. onderwijsovereenkomst de overeenkomst tussen de deelnemer en het bevoegd gezag, als bedoeld in artikel 8.1.3 WEB.

2. doel van de overeenkomst

2.1 Deze raamovereenkomst heeft tot doel:

- a. het vastleggen van [periode]jarige afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, gericht op het verzorgen van educatieve activiteiten door opdrachtnemer tegen overeen te komen prijs en kwaliteit;
- b. het expliciteren van de wederzijdse rechten en verplichtingen;
- c. het reguleren van het overleg tussen partijen.

3. productovereenkomst

- 3.1 In een productovereenkomst zullen ten minste de volgende onderwerpen worden geregeld:
- a. de aard van de educatieve activiteiten;
 - b. het aantal deelnemers, in voorkomende gevallen onderscheiden naar doelgroepen;
 - c. de periode waarvoor een productovereenkomst wordt aangegaan;
 - d. de omvang van de middelen aan opdrachtnemer, dan wel de wijze waarop dit berekend wordt;
 - e. de wijze waarop de middelen, zoals door opdrachtgever vastgesteld op grond van artikel 4, ter beschikking worden gesteld;
 - f. de wijze waarop verantwoording jegens de opdrachtgever wordt afgelegd;
 - g. de afspraken over het afdekken van werkloosheidsuitkeringen;
 - h. de afspraken over de mogelijkheden voor deelnemers om hun aangevangen educatieve activiteiten af te ronden.
- 3.2 In een productovereenkomst wordt voorts bepaald onder welke voorwaarden de middelen, zoals bepaald in artikel 4, al dan niet ter beschikking worden gesteld.
- 3.3 Een productovereenkomst heeft de werking van één kalenderjaar, tenzij daarin anders is bepaald.

4 ter beschikking te stellen middelen

- 4.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer komen overeen gedurende de looptijd van deze overeenkomst [percentage of bedrag] van de rijksbijdrage beschikbaar te stellen welke aan opdrachtgever door de Minister op grond van artikel 2.3.2 WEB ter beschikking wordt gesteld;
- 4.2 Opdrachtgever kan onverminderd het hiervoor gemelde naast de in artikel 4.1 genoemde rijksbijdrage ook eigen middelen aan opdrachtnemer ter beschikking stellen;

- 4.3 Opdrachtgever zal salarismaatregelen die een verandering in de rijksbijdrage als gevolg hebben, per direct doorberekenen door middel van een wijziging van de middelen die aan opdrachtnemer ter beschikking worden gesteld;
- 4.4 Opdrachtgever stelt de in artikel 4.1 en artikel 4.2 bedoelde middelen aan opdrachtnemer beschikbaar op basis van de in artikel 3 bedoelde productovereenkomst(en);

5 duur van de raamovereenkomst

- 5.1 Deze raamovereenkomst wordt gesloten voor de duur van [periode]. De ingangsdatum van de raamovereenkomst is op 1 januari van het jaar volgende op de ondertekening. De raamovereenkomst eindigt op [datum].
- 5.2 Deze raamovereenkomst wordt na het einde van de looptijd eenmalig verlengd met een periode van zes maanden, tenzij één der partijen tenminste zes maanden voor het einde van de raamovereenkomst deze door opzegging heeft beëindigd.
- 5.3 Partijen treden binnen een redelijke termijn, voorafgaand aan de in artikel 5.2 bedoelde termijn in overleg over voortzetting dan wel beëindiging van deze raamovereenkomst.

6 verplichtingen van partijen

- 6.1 Beide partijen verplichten zich hun informatiestromen zodanig te regelen dat de uit deze overeenkomst voortvloeiende verplichtingen geverifieerd kunnen worden.
- 6.2 Beide partijen dragen er zorg voor dat zij beschikken over geordende gegevens, voor zover artikel 2.3.6 WEB daartoe verplicht.
- 6.3 Opdrachtgever verplicht zich:
 - a. het bepaalde in de artikelen 2.3.3 en 2.3.4 WEB in acht te nemen;
 - b. b zijn takken van dienst zo veel mogelijk te doen samenwerken ten behoeve van het bepalen van de educatieve activiteiten.

6.4 Opdrachtnemer verplicht zich:

- a. zorg te dragen voor inrichting en beschrijving van de educatieve activiteiten volgens artikelen 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3 en 7.3.4 WEB;
- b. door de Minister bepaalde eindtermen te gebruiken, voor zover par tijen dit overeenkomen in een productovereenkomst;
- c. eindtermen die niet door de Minister bepaald zijn te ontwikkelen en te gebruiken voor door opdrachtgever gevraagde educatieve activiteiten, voor zover partijen dit overeenkomen in een productovereenkomst;
- d. onderwijsovereenkomsten af te sluiten met de deelnemers volgens het bedoelde in artikel 8.1.3 WEB;
- e. de geldende voorschriften van de Wet op de Persoonsregistraties toe te passen.

7. regulier overleg

- 7.1 Partijen verplichten zich een regulier overleg tot stand te brengen over zaken die deze overeenkomst betreffen.
- 7.2 Het regulier overleg komt tenminste [aantal] keer per jaar bijeen.
- 7.3 De agenda voor een bijeenkomst wordt opgesteld onder verantwoording van opdrachtgever. De agenda wordt tenminste twee weken van tevoren aan alle deelnemers aan het regulier overleg toegestuurd.
- 7.4 Het regulier overleg komt voorts op verzoek van de opdrachtnemer bijeen indien deze voorziet dat de op grond van een productovereenkomst overeengekomen educatieve activiteiten en voorwaarden niet nagekomen kunnen worden.

8 evaluatie

- 8.1 Partijen zullen de uitvoering en werking van deze overeenkomst jaar lijks voor [datum] evalueren en zullen daarvan een verslag opmaken.

- 8.2 Partijen kunnen besluiten dat het verslag wordt opgemaakt door een commissie. Elke partij benoemt [aantal] leden in die commissie.
- 8.3 Indien de meningen binnen de commissie omtrent het verslag of de uitkomsten daarvan verschillen, vermeldt het verslag de verschillende meningen.
- 8.4 De commissie zal haar verslag uiterlijk binnen [termijn] aan partijen aanbieden.

9 geschillenregeling

- 9.1 Ieder geschil ter zake van het bepaalde bij of krachtens deze overeenkomst wordt voorgelegd aan de daartoe bevoegde rechter.
- 9.2 Er is sprake van een geschil over deze overeenkomst indien een der partijen dit als zodanig benoemt.

10 wijziging omstandigheden

- 10.1 Indien zich ten aanzien van een partij onvoorziene omstandigheden voordoen welke van dien aard zijn dat de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten, zullen partijen onderling overleg plegen teneinde te bezien of zij tot overeenstemming kunnen komen omtrent een wijziging van de overeenkomst met het oog op die omstandigheden.
- 10.2 Indien dit overleg niet binnen [termijn] tot overeenstemming heeft geleid, is er sprake van een geschil.

11 overige bepalingen

- 11.1 Op deze overeenkomst is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.
- 11.2 Wijzigingen en aanvullingen van deze overeenkomst kunnen slechts rechtsgeldig geschieden door een door alle partijen ondertekende schriftelijke aanvulling, welke aan deze overeenkomst wordt gehecht en geacht wordt daarvan deel uit te maken.

11.3 Indien een bepaling van deze overeenkomst nietig is of door rechte lijke uitspraak wordt vernietigd, zullen de overige bepalingen van deze overeenkomst van kracht blijven. Partijen zullen over de bepalingen van deze overeenkomst welke nietig zijn of vernietigd worden overleg plegen teneinde een vervangende regeling te treffen.

11.4 De in deze overeenkomst genoemde kantooradressen van partijen gelden als de adressen aan welke partijen rechtsgeldig jegens elkaar kennisgevingen richten.

11.5 Aan de opschriften boven de artikelen komt geen zelfstandige betekenis toe.

Aldus overeengekomen in [aantal]voud, te [plaats] de dato [datum],

opdrachtgever opdrachtner,

Model productovereenkomst gemeenten en educatie (A)

Ondergetekenden:

De gemeente [naam], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de burgemeester [naam burgemeester], handelende ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad van [datum], nr [nummer],

alternatief 1: indien gewenst andere gemeenten toevoegen,

alternatief 2: het openbaar lichaam [naam], te dezen rechtsgeldig vertegen woordigd door [naam],

hierna te noemen opdrachtgever;

en

[volledige naam stichting, vereniging of openbare instelling], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door [naam] in zijn hoedanigheid van [functie],

hierna te noemen opdrachtnemer;

overwegende:

- dat onderhavige productovereenkomst deel uitmaakt van de raamover eenkomst gemeenten en educatie, gesloten [datum];
- dat op onderhavige productovereenkomst de voorwaarden

van de raamover eenkomst van toepassing zijn, voor zover in de raamover eenkomst niet anders blijkt en voor zover daarvan in deze productovereenkomst niet uitdrukkelijk wordt afgeweken;

- dat partijen tot nadere afspraken willen komen over te verrichten educatieve activiteiten en de voorwaarden waaronder deze verzorgd worden;
- dat partijen hiermee voldoen aan het bepaalde in artikel 2.3.4 en 7.3.1 WEB en de Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie.

Komen het volgende overeen:

1 begripsbepaling

- a.
- b.
- c.

2 duur

Onderhavige productovereenkomst wordt afgesloten voor de duur van [periode] en loopt van [aanvangsdatum] tot [einddatum].

1 product

3.1 Opdrachtnemer zal gedurende de looptijd van deze productovereenkomst de volgende educatieve activiteiten verzorgen:

- 1
- 2
- 3

3.2 Tot de educatieve activiteiten worden toegelaten:

- 1
- 2
- 3

3.3 De [duur/behaalde eindtermen] van de educatieve activiteit(en) [is/zijn]:

- 1
- 2
- 3

3.4 Als start van een educatieve activiteit geldt de datum van de eerste bijeenkomst.

3.5 De intensiteit van bedoelde educatieve activiteit(en) is als volgt:

- 1: tenminste [aantal] uren per week
- 2: tenminste [aantal] uren per week
- 3: tenminste [aantal] uren per week

3.6 Het aantal instroommomenten voor de educatieve activiteit(en) be draagt evenwichtig gespreid over de duur van deze productovereenkomst [aantal] keer.

3.7 Het [minimaal en maximaal toegestaan] aantal deelnemers aan bedoelde educatieve activiteit(en) bedraagt:

- 1
- 2
- 3

3.8 Van realisering van een educatieve activiteit is sprake indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a. het afgelegd hebben van een *overeengekomen* [toets/ examen]
Door de deelnemer, en
- b. een door opdrachtnemer verstrekt advies over een vervolgopleiding binnen de instelling van opdrachtnemer dan wel uitstroom naar een andere educatieve of maatschappelijke instelling of werk.

4 voorwaarden

- a. opdrachtgever verplicht zich salarismaatregelen per direct door te berekenen in een wijziging van de middelen zoals overeengekomen in artikel 5;
- b. *opdrachtgever (alternatief: opdrachtnemer) draagt zorg voor de tijdige werving en toeleiding van het geplande aantal deelnemers (bij educatieve activiteit 1/2/3);*
- c. *opdrachtgever (alternatief: opdrachtnemer) draagt zorg voor een tijdige onafhankelijke en deskundige intake;*
- d. *opdrachtgever (alternatief: opdrachtnemer) draagt zorg voor adequate kinderopvang (bij educatieve activiteit 1/2/3);*
- e. opdrachtnemer verplicht zich te verzekeren tegen werkloosheidsuitkeringen;
- f. *opdrachtnemer (alternatief: opdrachtgever) draagt zorg voor tijdige plaatsing van de deelnemers in bedoelde educatieve activiteit(en) (bij educatieve activiteit 1/2/3);*

5 middelen

De middelen voor de in artikel 3 genoemde educatieve activiteit(en) worden als volgt ter beschikking gesteld:

- a. opdrachtnemer ontvangt *per deelnemer* [uit/voor] de aangegeven doelgroep(en) een bedrag van f [] *per gerealiseerde educatieve activiteit.*
- b. in bijzondere gevallen kan, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 3.7 en 3.8 door opdrachtgever worden besloten toch de middelen ter beschikking te stellen.
- c. de middelen, genoemd onder a, worden als volgt ter beschikking gesteld:
[]
- d. *kosten van boekengeld worden geregeld als volgt:*
[]
- e. *reiskosten worden geregeld als volgt:*
[]
- f. *kosten van kinderopvang worden geregeld als volgt:*
[]
- g. de afrekening van de hierboven genoemde kostensoorten geschiedt als volgt:

6 verantwoording

6.1 Opdrachtnemer draagt zorg voor een inhoudelijke verslaglegging van de gevolgde educatieve activiteit(en) *in de vorm van kwartaalrapportages, aan te leveren binnen twee weken na afloop van ieder kwartaal, alsmede voor een eindrapportage, aan te leveren voor de eerste dag van de vijfde maand na afloop van de termijn van deze overeenkomst.*

6.2 *De tussenrapportages en de eindrapportage [zal/zullen] per deelnemer alsmede* getotaliseerd de navolgende gegevens bevatten:

- *geslacht, leeftijd, woonplaats, opleidingsniveaueu land van herkomst;*
- *het overeengekomen onderwijs;*
- *instroomdatum en uitstroomdatum;*
- *resultaten afgelegde toets(en) en examen(s);*
- *aanwezigheidsregistratie;*
- *aantal gevolgde onderwijsuren;*
- *studievoortgang;*
- *advies vervoltrajecten.*

Aldus overeengekomen in [aantal]voud, te [plaats] de dato [datum],

opdrachtgever, opdrachtnemer,

Model productovereenkomst gemeenten en educatie (B)

Ondergetekenden:

De gemeente [naam], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de burgemeester [naam burgemeester], handelende ter uitvoering van het besluit van de gemeenteraad van [datum], nr [nummer],

alternatief 1: indien gewenst andere gemeenten toevoegen,

alternatief 2: het openbaar lichaam [naam], te dezen rechtsgeldig vertegen woordigd door [naam],

hierna te noemen opdrachtgever;

en

[volledige naam stichting, vereniging of openbare instelling], te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door [naam] in zijn hoedanigheid van [functie],

hierna te noemen opdrachtnemer;

overwegende:

- dat onderhavige productovereenkomst deel uitmaakt van de raamover eenkomst gemeenten en educatie, gesloten [datum] en daarvan als zodanig onderdeel uitmaakt;
- dat op onderhavige productovereenkomst de voorwaarden van de raamover eenkomst van toepassing zijn, voor zover in de raamovereenkomst niet anders blijkt en voor zover daarvan in deze productovereenkomst niet uitdrukkelijk wordt afgeweken;
- dat partijen afspraken hebben gemaakt over de te verrichten educatieve activiteiten en voorwaarden waaronder dit verzorgd wordt in [document];
- dat partijen hiermee voldoen aan het bepaalde in artikel 2.3.4 en 7.3.1 WEB en de Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie.

Komen het volgende overeen:

1 begripsbepaling

- a
- b
- c

2 duur

Onderhavige productovereenkomst wordt afgesloten voor de duur van [periode] en loopt van [aanvangsdatum] tot [einddatum].

3 product

3.1 Opdrachtnemer zal gedurende de looptijd van deze productovereenkomst educatieve activiteiten verzorgen als omschreven in [document].

Alternatief: 3.1 Opdrachtnemer zal gedurende de looptijd van deze productovereenkomst de volgende educatieve activiteit(en) verzorgen:

- 1
- 2
- 3

3.2 Het [minimaal en maximaal toegestaan] aantal deelnemers aan bedoelde educatieve activiteit(en) bedraagt:

[]

4 voorwaarden

- a. opdrachtgever verplicht zich salarismaatregelen per direct door te berekenen in een wijziging van de middelen zoals overeengekomen in artikel 5;
- b. opdrachtnemer verplicht zich te verzekeren tegen werkloosheidsuitkeringen;

5 middelen

De middelen voor het in artikel 3 overeengekomen [product/educatieve activiteiten] worden als volgt ter beschikking gesteld:

[]

6 verantwoording

Opdrachtnemer draagt zorg voor een inhoudelijke verslaglegging en in de frequentie zoals bepaald in [document].

7 nadere afspraken

Opdrachtgever en opdrachtnemer zullen voor [datum] nadere uitwerking geven aan:

- *de omschrijving van de doelgroep;*
- *de omschrijving van de educatieve activiteiten;*
- *de omschrijving van de gewenste resultaten;*
- *de wijze waarop de middelen ter beschikking worden gesteld.*

Aldus overeengekomen in [aantal]voud, te [plaats] de dato [datum],

opdrachtgever, opdrachtnemer,

Toelichting op de model raam- en productovereenkomsten

1 inleiding

Met de presentatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is duidelijk geworden dat de relatie tussen gemeente en instelling voortaan op andere leest geschoeid zal worden. Het contract of de overeenkomst geeft in principe veel ruimte om die relatie anders in te vullen. Toch zijn er een aantal randvoorwaarden en overwegingen waarmee in de ontwikkeling van beleid en in de onderhandelingen rekening gehouden moet worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte toelichting gegeven op de gekozen benadering. Vervolgens worden enkele vraagstukken behandeld die tijdens de ontwikkeling naar voren gebracht zijn. Tenslotte wordt een artikelsgewijze toelichting gegeven op de model raam- en productovereenkomsten.

In de model overeenkomsten staan een aantal begrippen en bepalingen *cursief*, tussen ronde haakjes () of tussen rechte haakjes [].

- *cursieve tekst* vormt een keuze of alternatief voor de daarvoor gepresenteerde formulering of kan al dan niet opgenomen worden;
- tekst tussen ronde haakjes () is van toepassing als sprake is van meervoud;
- tekst tussen rechte haakjes [] dient ingevuld te worden.

2 benadering

Artikel 2.3.4 (WEB) bepaalt dat de bedragen die de minister ten behoeve van de educatie aan een gemeente toekent, vervolgens door het gemeentebestuur worden toegekend aan één of meer instellingen. Deze toekenning en beschikbaarstelling moeten berusten op een door het gemeentebestuur met het bevoegd gezag gesloten (privaatrechtelijke) overeenkomst.

Gemeenten hebben overwogen, dat het werken op basis van overeenkomsten moet voldoen aan enkele voorwaarden:

- er wordt waar mogelijk een overstap gemaakt van inputsubsidiëring naar financiering van toegevoegde waarde en meetbaar rendement;
- aan de instellingen moet in verband met personele verplichtingen en nood zakelijke innovaties een zekere mate van continuïteit worden geboden.

Een belangrijke overweging is dat zowel aan de zijde van de opdrachtgever als aan die van de opdrachtnemer nog systemen ontwikkeld en geïmplementeerd moeten worden, op basis waarvan een adequate vraag gesteld kan worden en resultaten beoordeeld kunnen worden.

Tussen genoemde overwegingen bestaat een spanningsveld. Dit kan worden opgelost door te gaan werken met twee typen overeenkomsten:

- een meerjarige raamovereenkomst en;
- productovereenkomsten voor de duur van een jaar en/of de duur van de uit te voeren diensten.

Door middel van de meerjarenovereenkomst leggen partijen zich vast op hun voornemen gedurende de duur van de overeenkomst met elkaar zaken te doen. Deze overeenkomst legt met name vormkwesties vast, oftewel het raamwerk voor de nadere inhoudelijke bepaling. Zo worden doel en duur van de samenwerking gedefinieerd. Andere elementen welke zich lenen voor opname in de raamovereenkomst zijn de verplichtingen en bevoegdheden van partijen, het overleg, de omvang van de middelen, een geschillenregeling en de wijze van beëindiging van de

overeenkomsten.

In een productovereenkomst worden de concrete diensten vastgelegd. Afspraken concentreren zich op zaken als de aard van de activiteiten, doelgroepen, periode van levering, prijs en overige leveringsvoorwaarden.

De raamovereenkomst vestigt de relatie en biedt de gewenste continuïteit. De productovereenkomsten maken vervolgens het sturen op rendement en output mogelijk.

Essentieel is dat de raamovereenkomst en de productovereenkomst een onlosmakelijk geheel vormen. Beide moeten dus gesloten worden. In de productovereenkomst wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen aangaande de wijze waarop de gemeente educatie 'inkoopt'. Ook de omvang van de bedragen en de wijze van betaling worden daarin geregeld. Het is dus van belang dat raam- en productovereenkomst gelijktijdig gesloten worden. In geval dat complicaties oplevert, zou volstaan kunnen worden met een productovereenkomst waarin de minimale wettelijke eisen zijn opgenomen (model overeenkomst 'B').

Het totaal van de op basis van één of meer raam- en productovereenkomsten afgesproken middelen aan opdrachtnemer (s), moet overeenstemmen met 100% van de rijksbijdrage. Terugvordering van de rijksbijdrage is mogelijk als hieraan niet wordt voldaan.

In de praktijk zal het zo zijn dat over een deel van de gevraagde educatieve activiteiten concrete prestaties afgesproken kunnen worden, terwijl voor een ander deel een beperkt aantal afspraken gemaakt zal worden. Ook voor deze situatie zijn twee modellen opgenomen: respectievelijk model 'A' en model 'B'.

In geval van model 'B' zal voldaan worden aan de minimale wettelijke vereisten, maar niet meer dan dat. Partijen kunnen voor dit minimum kiezen omdat het hun uitdrukkelijke wens is, maar ook omdat het nog niet mogelijk is om concrete afspraken te maken. Voor dit laatste geval, voorziet de productovereenkomst in afspraken over de evaluatie van de werking en eventuele bijstelling van de afspraken. Waar partijen voorzien niet voor 1 januari aanstaande tot concrete afspraken te komen, is aan te raden een raamovereenkomst te sluiten en een productovereenkomst volgens model 'B'. Aangezien het hier tevens een groeimodel betreft, is te overwegen om voor 1997 een overeenkomst te sluiten voor één jaar.

3 enkele vraagstukken

Enkele vraagstukken die tijdens de ontwikkeling van de model overeenkomsten naar voren gebracht zijn, betreffen de minimale inhoud van overeenkomst op grond van de WEB, de bepalingen uit de 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie', de reikwijdte van de Europese richtlijnen over aanbesteding, de BTW-plicht en de consequenties van enkele andere wettelijke bepalingen.

artikel 2.3.4 WEB

In het eerste lid van artikel 2.3.4 WEB wordt bepaald dat de gemeente alle middelen die zij van het rijk ontvangt, inzet bij één of meer instellingen op grond van een overeenkomst.

Op grond van het tweede lid van dat artikel, heeft de overeenkomst tenminste betrekking op:

- de aard van de activiteiten;
- het aantal deelnemers, in voorkomende gevallen onderscheiden naar doel groepen;
- de periode;
- de omvang van het bedrag, dan wel de wijze waarop dit berekend wordt;
- de wijze waarop dat bedrag ter beschikking wordt gesteld;
- de wijze waarop verantwoording jegens het gemeentebestuur wordt afgelegd.

Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie

In de 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie' (zie hiervoor Uitleg nr 22, d.d. 25 september 1996) wordt aangegeven dat, als de hierboven genoemde gegevens niet worden opgeleverd, het rijk de bijdrage geheel of gedeeltelijk kan laten vervallen. Ook wordt bepaald dat voor 31 januari aangegeven moet worden met welke instellingen een gemeente overeenkomsten sluit, wat de aard van de activiteiten is, het aantal deelnemers en hoe de rijksbijdrage over die overeenkomsten verdeeld is. De overeenkomst zelf moet voor 31 december 1996 gesloten zijn. Indien gemeenten de rijksbijdrage samen met andere gemeenten willen besteden, dan moeten zij dit voor 1 december 1996 melden.

Ook staat in de regeling vermeld:

- dat de gemeente een redelijke termijn in acht moeten nemen

- als zij besluit het bedrag aan de instelling te verminderen, tenzij de gemeente schadevergoeding betaalt;
- dat gemeente en instelling afspraken moeten maken over eventuele werkloosheidsuitkeringen;
 - dat gemeente en instelling afspraken moeten maken over de mogelijkheid voor deelnemers om hun educatieve activiteit af te ronden, en
 - dat voor 1 juli 1998 de gemeente een accountantsverklaring moet overleggen over de besteding van de middelen.

In artikel 3 van de raamovereenkomst is aangegeven dat het tweede en derde element in de productovereenkomst geregeld moeten worden. Het eerste punt wordt geregeld in de raamovereenkomst. Het laatste punt hoeft niet geregeld te worden in de relatie tussen gemeente en instelling.

Europese richtlijnen

Op Europees en nationaal niveau zijn regels van toepassing op het verlenen van overheidsopdrachten. Eén van de Europese richtlijnen bepaalt de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (richtlijn 92/50/EEG van de Raad). Deze richtlijn is naar oordeel van het ministerie van OC&W niet van toepassing op deze wettelijk geregelde overeenkomst tussen gemeenten en instellingen. Ook op grond van Artikel 9 (bijlage IB) van de richtlijn wordt onderwijs uitgezonderd van de zware procedure. Voor, onder meer, deze dienst geldt dat slechts achteraf melding van de uitkomst moet plaatsvinden. Maar nogmaals: de richtlijn is in beginsel niet van toepassing.

BTW-plicht

Op grond van de Wet op de Omzetbelasting (1968), wordt BTW geheven over producten en diensten. Het in deze overeenkomsten bedoelde onderwijs is hiervan echter uitgezonderd. In Hoofdstuk II van het Uitvoeringsbesluit van de wet staan een aantal vrijstellingen van tarief vermeld. In artikel 8 dat hoofdstuk wordt onderwijs vrijgesteld: "Als onderwijs als bedoeld in artikel 11, eerste lid, letter o, sub 2 van de Wet op de Omzetbelasting wordt aangewezen:

- a. onderwijs ter opleiding van een vak of beroep;
- b. schriftelijk onderwijs;
- c. onderwijs door ondernemers die met het verstrekken van onderwijs geen winst beogen."

Burgerlijk Wetboek en Algemene Wet Bestuursrecht

In de overeenkomst is geen artikel opgenomen over tussentijdse ontbinding. Ontbinding met wederzijds goedvinden kan altijd. Maar in alle gevallen zijn de regels van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing bij ontbinding in het geval van wanprestatie. Met name Titel 5, afdeling 5, en Titel 1, afdeling 9 en 10 van boek 6 BW zijn hier van toepassing. Het overnemen van die bepalingen in de overeenkomst, met alle uitzonderingen en nuances van dien zou hier te ver hebben gevoerd.

Tenslotte is ook van belang te beseffen dat op het handelen van een gemeente de beginselen van 'behoorlijk bestuur' van toepassing zijn op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Die beginselen zijn ook van toepassing op het privaatrechtelijk handelen van de gemeente.

4 artikelsgewijze toelichting raamovereenkomst

aanhef

Gemeenten

De opdrachtgever kan bestaan uit één gemeente dan wel op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) samenwerkende gemeenten. De WEB gaat uit van een verantwoordelijkheid per gemeente. Niettemin zullen in veel regio's gemeenten hun beleid op elkaar willen afstemmen. De raamovereenkomst kan worden gesloten namens één gemeente dan wel namens samenwerkende gemeenten. Bij alternatief 2 gaat het om een rechtspersoon op grond van de WGR. Voor 1997 geldt op grond van de 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie' dat gemeenten de rijksbijdrage ook met andere gemeenten gezamenlijk kunnen besteden, zolang de WGR dit toestaat. Zij zullen dit dan wel voor 1 december aanstaande moeten melden.

Instelling

De gemeenten zullen in hun werkgebied met één of meerdere instellingen van doen hebben die educatie verzorgen. Dat kan een ROC zijn, maar ook nog een instelling voor basiseducatie of een VAVO. Aanbevolen wordt om met iedere instelling afzonderlijk een raam- en productovereenkomst af te sluiten.

Instellingen zullen te maken krijgen met meerdere gemeenten. Om de administratieve procedures te beperken, is het voor het wenselijk dat gemeenten samenwerken middels één overeenkomst.

beleidsdocument

In veel gemeenten wordt bij de aanvang van de collegeperiode een programma van eisen geformuleerd. Op grond hiervan wordt bijvoorbeeld een onderwijsplan samengesteld. In een dergelijk plan staan de doelstellingen en prioritaire doelgroepen voor het lokale onderwijsbeleid voor de komende vier jaar vermeld. Ook instellingen geven vaak in meerjarenbeleidsplannen aan welke doelen men nastreeft, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijskundige vernieuwing. De overeenkomsten kunnen daarop voortbouwen en kunnen dan gebaseerd worden op dergelijke beleidsdocumenten.

artikel 1: begripsbepaling

In deze overeenkomst wordt met de omschrijving van de begrippen zoveel mogelijk aangesloten bij de WEB. Waar het nodig is om andere begrippen te definiëren, zoals bijvoorbeeld de begrippen module, traject en doelgroep, wordt erop gewezen dat dit in een productovereenkomst moet worden vastgelegd.

artikel 2: doel van de overeenkomst

In artikel 2 wordt de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gedefinieerd en wordt de verhouding tussen de raamovereenkomst en productovereenkomsten aangegeven. De raamovereenkomst vormt samen met één of meer productovereenkomsten het juridisch document. In de productovereenkomsten worden de concrete activiteiten uitgewerkt. Tevens wordt daarin het financiële verkeer geregeld en de wijze van verantwoording aangegeven. In de raamovereenkomst wordt aangegeven dat het doel is om afspraken te maken over prijs en kwaliteit. Wat die prijs en kwaliteit zullen zijn, bepalen de contractpartijen. Reden om dit hier te formuleren is dat prijs en kwaliteit onderhandelbaar zijn geworden. De huidige tarieven en opslagen zijn dus niet vanzelfsprekend uitgangspunt voor de prijsbepaling.

Zoals gesteld, wordt de overeenkomst in principe voor meerdere jaren aangegaan. Alleen zo kan de onderwijskundige vernieuwing gestalte krijgen. Het is echter denkbaar dat partijen beslissen deze periode te beperken tot één jaar. Wellicht dat deze overweging speelt voor het jaar 1997, dat als een overgangsjaar beschouwd kan worden. Door middel van deze overeenkomst nemen de partijen de verplichting op zich een overleg te voeren, gericht op evaluatie en waar nodig verbetering van de resultaten.

De partijen verplichten zich met het aangaan van de raamovereenkomst om tenminste één productovereenkomst te

sluiten. Dat kan dan een document zijn dat een aantal globale bepalingen bevat, maar tenminste de bepalingen zoals beschreven in artikel 3 van de raamovereenkomst. Indien geen enkele productovereenkomst gesloten wordt, is niet voldaan aan de bepalingen in de raamovereenkomst en in de WEB. Aan de instelling kunnen dan geen financiële middelen ter beschikking gesteld worden (zie artikel 4.4).

In artikel 2.2 wordt geregeld dat het gehele bedrag of deel van de rijksbijdrage ingezet moet worden op grond van een productovereenkomst. Dit is gebaseerd op artikel 2.3.4 WEB. Als een productovereenkomst eindigt vóór het einde van de raamovereenkomst, zal daarom aansluitend een nieuwe productovereenkomst gesloten moeten worden.

artikel 3: productovereenkomst

In de productovereenkomst wordt aangegeven hoe voldaan wordt aan de wettelijke bepalingen in artikel 2.3.4 lid 2 WEB en de bepalingen uit de 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie'.

Daarnaast kunnen in een productovereenkomst nog andere zaken geregeld worden rondom de uitvoering van educatie. In de productovereenkomst kan bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid rondom werving en toeleiding geregeld worden. Aangezien er geen sprake meer is van een tarief als de DCU en DTE, zullen partijen een eigen prijs per eenheid product moeten vaststellen. In de productovereenkomst wordt die prijs overeengekomen.

In de productovereenkomst kan ook een bepaling opgenomen worden dat toch uitbetaling van de financiële middelen plaatsvindt indien opdrachtgever dan wel opdrachtnemer voor een bepaalde datum er niet in slaagt de deelnemers aan te leveren. Zij dienen dan overigens wel op grond van artikel 7.4 van de overeenkomst in overleg te treden. Deze bepaling dient ertoe het risico niet eenzijdig bij opdrachtnemer te leggen en te garanderen, dat verplichtingen naar personeel en algemene kosten kunnen worden nagekomen.

Ook andere zaken die specifiek zijn voor een bepaalde doelgroep of educatieve activiteit kunnen beter in de productovereenkomst geregeld worden. Op die wijze kan beter maatwerk geleverd worden.

Een productovereenkomst heeft in principe de werking van één jaar.

In de productovereenkomsten zullen ook de verplichtingen opgenomen moeten worden die voortvloeien uit de eerder genoemde 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie'.

Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5: 'artikelsgewijze toelichting productovereenkomsten'.

artikel 4: ter beschikking te stellen middelen

De educatie wordt verzorgd op basis van verschillende financiële bronnen. De omvangrijkste bron van inkomsten bestaat uit de middelen van het rijk aan de gemeenten. De gemeenteraad besluit jaarlijks voor 1 november, ten behoeve van het daaropvolgend jaar, hoe de middelen aan educatieve activiteiten besteed zullen worden. Daarbij wordt niet vanzelfsprekend rekening gehouden met het gegeven dat sprake kan zijn van verschillende instellingen en van de mogelijke wens om een overeenkomst over meerdere jaren te sluiten. Om in deze mogelijkheden te voorzien, kan bepaald worden dat een vast percentage of een vast bedrag van de rijksbijdrage aan een instelling ter beschikking wordt gesteld. Dat betekent wel dat een eventuele verandering van de vraag van opdrachtgever naar educatieve activiteiten, binnen het afgesproken deel van de rijksbijdrage moet passen, c.q. dat opdrachtnemer in de gelegenheid wordt gesteld zijn aanbod daarbinnen aan te passen. Verschuiving tussen instellingen is immers op grond van dit artikel niet mogelijk gedurende de looptijd van de overeenkomst.

De consequentie van het opnemen van een bedrag in plaats van een percentage is dat geen rekening gehouden wordt met een eventuele verhoging of verlaging van de rijksbijdrage tijdens de looptijd van de overeenkomst.

Er dient in ieder geval rekening mee gehouden te worden dat het volledig overeengekomen bedrag middels één of meer productovereenkomsten ter beschikking gesteld wordt. In de productovereenkomsten wordt vervolgens geregeld hoe een instelling de middelen ontvangt: bijvoorbeeld door middel van een maandelijkse bevoorschotting. Daarnaast wordt ook educatie verzorgd op basis van eigen middelen van gemeenten. Deze middelen kunnen afkomstig zijn van gemeentelijke diensten onderwijs, maar ook van andere gemeentelijke diensten. De gemeenten zijn ook wel aanvrager van andere middelen zoals middelen uit de Europese structuurfondsen. De raamovereenkomst is erop gericht samenloop van middelen te organiseren ten behoeve van educatief aanbod. Op alle middelen kan de raamovereenkomst van toepassing zijn, uiteraard voor zover het middelen betreft waarover de gemeente beslist.

Op grond van de WEB moeten gemeenten de hele rijksbijdrage bij een of meer instellingen besteden. Ook tussentijdse veranderingen in

salaris moeten doorberekend worden.

Doel is om uiteindelijk het gehele educatieve aanbod middels productovereenkomsten te regelen. Op die wijze is dan ook het gehele financiële verkeer geregeld. Vooralsnog dienen echter nog instrumenten ontwikkeld te worden, op basis waarvan vraag en aanbod geïnventariseerd, beschreven en afgestemd kunnen worden.

artikel 5: duur van de raamovereenkomst

In de WEB wordt de duur van de overeenkomst niet geregeld. Alleen voor het jaar 1997 geldt dat verplichtingen aangaan moeten worden voor het hele jaar (Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie). De raamovereenkomst wordt aangaan voor een overeen te komen periode. Gesuggereerd wordt een periode van vier jaar (zie overweging bij beleidsdocument).

Alternatief is om de duur van de raamovereenkomst te laten samenvallen met een collegeperiode.

In artikel 5.2 wordt bepaald dat de overeenkomst tenminste zes maanden voor het einde van de looptijd moet worden opgezegd. Als dat niet gebeurt, wordt de looptijd éénmalig, maar automatisch met zes maanden verlengd. Dit lid is bedoeld om partijen ruim voor wijziging in de contractrelatie in overleg te laten treden. Immers, als partijen wachten tot de uiterste datum en niet tijdig maatregelen getroffen zijn, kan een beëindiging van de overeenkomst aanzienlijke financiële consequenties hebben. Ook is hier van belang dat deelnemers die op grond van de overeenkomst tot meerjarige trajecten zijn toegelaten, in de gelegenheid worden gesteld deze af te maken (zie hiervoor ook: 'Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie'). Lid 5.3 is bedoeld om partijen te attenderen op het tijdig voeren van overleg vóór de automatische verlenging. Wat een 'redelijke termijn' is, hangt af van de looptijd van de raamovereenkomst.

Het belang van dit artikel en de daarin genoemde termijnen moet niet onderschat worden. Het gaat er immers om dat door middel van de raamovereenkomst een langdurige relatie gevestigd wordt. Dat houdt onder meer in dat veranderingen in omstandigheden binnen redelijke marges opgevangen moeten kunnen worden, zonder dat de overeenkomst direct wordt ontbonden. En het betekent ook dat partijen elkaar tijdig op de hoogte stellen van voornemens die gevolgen hebben voor de ander.

Op een aantal wijzen wordt het mogelijk gemaakt om te gaan met gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld artikel 10 en het onderscheid tussen raam- en productovereenkomst). Maar om de

opdrachtnemer in staat te stellen om passende maatregelen te nemen als de opdrachtgever besluit om (een deel van de) middelen elders in te zetten, is het belangrijk dat zo'n koerswijziging tijdig wordt aangekondigd. Hiervoor is een termijn van tenminste drie maanden nodig.

Het is daarom aan te bevelen dat partijen hun voornemens zo vroeg mogelijk vaststellen en die uiterlijk 30 september bekend maken.

Vanzelfsprekend kunnen zij daarbij overeenkomen dat die voornemens alleen gerealiseerd kunnen worden als daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Ook kunnen zij afspreken dat de omvang van de middelen automatisch wordt aangepast als, bijvoorbeeld, de rijksbijdrage lager of hoger uitvalt.

artikel 6: verplichtingen van de partijen

In dit artikel staan de verplichtingen vermeld, geordend naar gezamenlijke verplichtingen, verplichtingen voor de opdrachtgever en verplichtingen voor de opdrachtnemer. Het betreft de meer algemene verplichtingen die niet specifiek voortvloeien uit een productovereenkomst. Gezamenlijke verplichtingen betreffen het afstemmen van de onderlinge informatiebehoefte en het informatieverkeer.

In de artikelen 2.3.3 en 2.3.4 WEB wordt bepaald hoe en wanneer de gemeente de bedragen voor de educatie toekent. Daarin staat onder meer dat de gemeente doelgroepen kan onderscheiden, maar daartoe niet verplicht is. Als een gemeente besluit om dit onderscheid in doelgroepen te maken, moet zij ook aangeven wat de kenmerken zijn van die doelgroepen (zie bijvoorbeeld definitie van 'nieuwkomers'). Voorts zal de opdrachtgever, waar van toepassing, zich inspannen voor een zodanige samenwerking tussen haar takken van dienst dat de inventarisatie van de vraag en toelevering van deelnemers gebundeld kan plaatsvinden.

De opdrachtnemer is verplicht eindtermen vast te stellen. Het verdient de voorkeur om het onderwijs in te richten naar landelijke standaarden en normen. In de eerste plaats zijn dat de bepalingen in de WEB. Maar ook de landelijk vastgestelde eindtermen horen hiertoe. Deze eindtermen zullen vervat worden in een Kwalificatiestructuur Educatie. Het is van belang dat hierbij wordt aangesloten. De bepalingen hebben ook die bedoeling.

Voor een deel van de educatieve activiteiten worden geen landelijke eindtermen vastgesteld. Om die reden wordt hier gesteld dat de instelling dat dan zelf moet doen.

Er is hier gekozen om aan te sluiten bij deze landelijke omschrijvingen. Het is voor partijen echter geen wettelijke verplichting. Gemeenten en instellingen kunnen overeenkomen dat zij afwijken van de landelijk omschrijvingen en een eigen inhoud geven aan educatieve activiteiten en eindtermen.

Voorts zal de opdrachtnemer onderwijscontracten afsluiten met de deelnemers en bij de inrichting van de informatiesystemen rekening houden met de bepalingen van de Wet op de Persoonsregistraties.

Overigens beschrijven de artikelen 6.2, 6.3 en 6.4 wettelijke verplichtingen, met uitzondering van artikel 6.3 sub b. Aan de inhoud daarvan kan dus niets veranderd worden. Hooguit kan overeengekomen worden dat een bepaling bijvoorbeeld niet opgenomen wordt in de raamovereenkomst maar in een productovereenkomst.

Gemeenten achten het van belang dat de resultaten van de inspanningen geverifieerd kunnen worden. Hiertoe kunnen verschillende middelen ingezet worden. Een van die middelen is een deelne mers/cursistenvolgsysteem. Indien dit als middel gewenst wordt, kan de volgende bepaling in de raamovereenkomst op genomen worden: "Opdrachtnemer verplicht zich:

f. een deelnemersvolgsysteem te ontwikkelen en in te voeren, dat tenminste de op grond van artikel 3.1. aangegeane verplichtingen inzichtelijk maakt."

artikel 7: regulier overleg

De raamovereenkomst voorziet in een overlegstructuur teneinde partijen in staat te stellen tussentijds overleg te voeren over het verloop van de werkzaamheden. Het overleg kan ertoe leiden, dat overeenkomsten tussentijds en met overeenstemming van beiden worden aangepast. Ook kan het overleg worden gebruikt om vooruit te blikken naar de eerstvolgende contractperiode en hiervoor reeds maatregelen te nemen. Het regulier overleg komt bijeen indien de in een productovereenkomst overeengekomen volumes (deelnemers en/ of bedragen) onder- of overschreden worden. Het is aan de onderwijsinstelling om dit te signaleren.

Het is aan te bevelen om het overleg samen te stellen uit degenen die binnen gemeente en instelling uitvoering geven aan de overeenkomst.

artikel 8: evaluatie

De werking van de raamovereenkomst wordt jaarlijks geëvalueerd. De raamovereenkomst en de ermee verbonden productovereenkomsten

zijn een nieuw instrument. Wenselijk is daarom om in de beginperiode de effectiviteit van het instrument periodiek te bepalen. Uiteraard dient de evaluatie plaats te vinden voor de einddatum van de overeenkomst. Het is sterk aan te bevelen om alle procedures die vastgesteld worden jaarlijks te evalueren, inclusief de procedures rondom werving en toeleiding, intake en plaatsing van deelnemers. Ook is aan te bevelen de duur van de educatieve activiteiten te evalueren in het licht van de toelatingseisen en te behalen kwalificaties. In deze gezamenlijke verplichting komt het ontwikkelingskarakter van de overeenkomst naar voren. Voor de evaluatie kan een aparte commissie in het leven geroepen worden. Het is dan verstandig om elke partij leden in die commissie te laten benoemen. Dat kunnen vertegenwoordigers van gemeenten en instellingen zijn, maar het is aan te bevelen om ook één of meer onafhankelijke personen te benoemen.

Van belang is, de termijnen hier zodanig te kiezen dat er in de onderhandelingen over een nieuw contract rekening mee gehouden kan worden.

artikel 9: geschillenregeling

In artikel 9 wordt bepaald dat in geval van geschillen de rechter om een uitspraak gevraagd kan worden. Partijen kunnen ook bepalen dat zij onderling arbitrage of bindend advies overeenkomen. Daarbij moet overigens bedacht worden dat arbitrage vaak kostbaar is en dat het opstellen van een bindend advies vaak lang duurt. Het is daarom aan te raden naar de rechter te gaan.

Elk van de partijen kan aangeven dat er sprake is van een geschil.

artikel 10: wijziging omstandigheden

Er zijn situaties denkbaar op grond waarvan partijen van mening kunnen zijn dat de overeenkomst herzien moet worden. Gedacht kan worden aan een ingrijpende wijziging in de rijksbijdrage, indien de overeenkomst daarin niet voorziet. Dat is bijvoorbeeld het geval als in artikel 4.1 een bedrag is afgesproken in plaats van een percentage. Op grond hiervan zou het nodig kunnen zijn de overeenkomst tussentijds bij te stellen.

artikel 11: overige bepalingen

Het laatste artikel omvat enkele slotbepalingen.

5 artikelsgewijze toelichting productovereenkomsten

aanhef

De aanhef dient hetzelfde te zijn als die in de raamovereenkomst.

overwegingen

Met het einde van de raamovereenkomst, vervallen ook de productovereenkomsten. Dat kan nadelig zijn voor het starten van langdurige educatieve activiteiten. Immers, als de duur van die activiteiten de looptijd van de raamovereenkomst overschrijdt, bestaat voor de periode na einde looptijd geen financiële dekking meer. Daartoe kan het wenselijk zijn voor een overgangperiode nadere afspraken te maken.

Pas met het sluiten van een raam- én productovereenkomst wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen.

Bij de overwegingen in model productovereenkomst 'B', tweede overweging, wordt verwezen naar een ander document. Dat kan een beleidsdocument of (regionaal) plan zijn, waarin de gevraagde educatieve activiteiten staan vermeld.

artikel 1: begripsbepaling

Van belang is om eenduidige begrippen te hanteren. Soms kan daarbij verwezen worden naar bestaande regelingen, zoals in het geval van de 'nieuwkomer'. In andere gevallen zullen gemeente(n) en instelling(en) tot overeenstemming moeten komen over de gehanteerde definities.

artikel 2: duur

Aanbevolen wordt om een productovereenkomst af te sluiten voor de duur van één jaar. Maar er kunnen redenen zijn om hiervan af te wijken. Daarbij kan gedacht worden aan opleidingen VAVO die langer duren dan één jaar.

In dit artikel wordt bepaald wanneer de productovereenkomst in werking treedt en wanneer deze eindigt.

Het is van belang dat in enig jaar de gehele rijksbijdrage door een gemeente wordt ingezet op grond van een overeenkomst.

artikel 3: product

In de productovereenkomst kunnen afspraken gemaakt worden over één educatieve activiteit of over meerdere. Per activiteit wordt bepaald wie of welke groepen worden toegelaten en wat de duur van de educatieve activiteit is of wat de te behalen eindtermen zijn. De start

van de educatieve activiteit kan afwijken van het moment waarop de productovereenkomst ingaat. In dat geval kan bepaald worden dat de eerste bijeenkomst van de educatieve activiteit geldt als start. Het is soms wenselijk om afspraken te maken over de intensiteit en het aantal instroommomenten van een educatieve activiteit. Hiertoe is een bepaling opgenomen.

Tenslotte is het van belang om afspraken te maken over het aantal deelnemers. Daarbij kan sprake zijn van een gewenst minimum of maximum of een combinatie van beide. Het is van belang hier, of in artikel 5, sub b rekening te houden met een mogelijke aanpassing op grond van een wijziging van de middelen (op grond van artikel 4.1 van de raamovereenkomst). Er moet dus flexibiliteit ingebouwd worden.

Indien gebruik gemaakt wordt van model productovereenkomst 'B', kan er toch voor gekozen worden om de gevraagde educatieve activiteiten apart te benoemen. Bijvoorbeeld omdat de vraag in het beleidsdocument onvoldoende wordt gespecificeerd. Om dit mogelijk te maken, is het alternatief onder artikel 3.1 opgenomen.

Dat in artikel 3.8 wordt bepaald dat een educatieve activiteit pas is afgerond als de opdrachtnemer een advies over het vervolg heeft uitgebracht, betekent niet dat de opdrachtgever dat ook zelf moet doen. Het gebeurt alleen onder diens verantwoordelijkheid.

artikel 4: voorwaarden

In artikel 4 worden een aantal voorwaarden genoemd, die afhankelijk van de educatieve activiteit ingevuld kunnen worden. Sub a (bij beide overeenkomsten) en sub e (bij overeenkomst 'A') respectievelijk sub b (bij overeenkomst 'B'), dienen in elk geval opgenomen te worden. Deze bepalingen vloeien voort uit wet- en regelgeving en andere verplichtingen.

Sub h (bij overeenkomst 'A') kan ook concreet worden ingevuld. Bijvoorbeeld met: "computer ondersteund onderwijs".

artikel 5: middelen

In dit artikel wordt de wijze bepaald waarop middelen ter beschikking worden gesteld. In een aantal gevallen dient op het niveau van de deelnemer vergoed te worden. In andere gevallen is het mogelijk om de resultaten per groep te vergoeden. Ook kunnen de middelen periodiek worden overgemaakt en bij voorschot.

artikel 6: verantwoording

De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, kan per educatieve

activiteit verschillen. Soms is meer gedetailleerde informatie wenselijk. Een aantal mogelijkheden staat hiertoe genoemd.

artikel 7: nadere afspraken

Dit artikel is met name van belang bij model productovereenkomst (B). Het is mogelijk dat partijen van mening zijn dat de bepaling van doelgroepen, gewenste educatieve activiteiten en resultaten en de wijze waarop de educatieve activiteiten worden vergoed, nog onvoldoende uitgewerkt zijn. In artikel 7 kunnen zijn dan besluiten in welke termijn die afspraken nader ingevuld zullen zijn.

Pilotlokaties:

gemeente Almelo

gemeente Amsterdam

gemeente Capelle aan de IJssel

gemeente Enschede

gemeente Gorinchem

gemeente Den Haag

gemeente Haarlem

gemeente Den Helder

gemeente Leiden

gemeente Maastricht

gemeenten Oosterschelderegio/Zuid Bevelanden

gemeente Rotterdam

gemeente Smallingerland

Leden begeleidingscommissie

mevrouw V. van den Broek d'Obrenan ProcoBVE
(tot juni 1996)

mevrouw J. Krommendijk Pilotlokaties

de heer M. te Baerts PROVE

de heer F. Bremer ProcoBVE
(vanaf juni 1996)

de heer A. Clement 4GG

de heer A. Florissen VNG

de heer P. de Noord AVVE/Bve Raad

de heer A. Plas VAN/Bve Raad

de heer T. Remmers LVGOA

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

4GG	Overleg van de vier Grote Gemeenten
AVVE	algemene vereniging van instellingen volwasseneneducatie
AWB	algemene wet bestuursrecht
BE	basiseducatie
BVE	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	burgerlijk wetboek
HAVO	hoger algemeen voortgezet onderwijs
KSE	kwalificatiestructuur educatie
KVE	kaderwet volwasseneneducatie
LVGOA	landelijke vereniging van gemeentelijke onderwijskundige adviseurs
MAVO	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
NT2	Nederlands als tweede taal
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
ProcoBVE	Procescoördinatie beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

PROVE	programma-eenheid rendementsvraagstukken volwasseneneducatie
RBA	regionaal bestuur arbeidsvoorzieningen
ROC	regionaal opleidingen centrum
VAN	vereniging van avondscholen Nederland
VAVO	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VBO	voorbereidend beroepsonderwijs
VE	volwasseneneducatie
VNG	vereniging van Nederlandse gemeenten
VWO	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WVS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WEB	wet educatie en beroepsonderwijs
WGR	wet gemeenschappelijke regelingen
WIN	wet inburgering nieuwkomers
WVO	wet voortgezet onderwijs

Bijlage 5 Achtergrondinformatie

Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers, Staatscourant, 19 december 1995

Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1996, Uitleg OCenW-Regelingen nr. 31a, 20 december 1995

Eindtermen NT2, I en II, Uitleg OCenW regelingen 31a, 20 december 1995

Kwaliteitsstructuur educatie, Advies van Prove aan de minister van OCenW. Prove, Amersfoort, januari 1996

Naar eindtermen voor de educatie, beleidsreactie op "Kwalificatiestructuur Educatie", advies van Prove. Ministerie van OCenW, Zoetermeer, juni 1996

Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie, Uitleg OCenW Regelingen nr. 22, 25 september 1996

Wijziging van de onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1996, Uitleg OCenW-Regelingen nr. 24, 9 oktober 1996

De integrale tekst van de gewijzigde Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1996 is als voorlichtingspublicatie opgenomen in Uitleg OCenW-Regelingen, oktober 1996

Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers 1997, Uitleg OCenW-Regelingen, oktober 1996

Titels

Deze reeks bestaat uit de volgende titels:

1. De Wet in hoofdlijnen
 - Adult and vocational education act: main outline
 - Das Gesetz über Erwachsenenbildung and Berufsbildenden Unterricht: das Gesetz in Grundzügen

2. De wettekst

3. De aanpak van de implementatie

4. Termen en definities

5. Regionale opleidingen centra en overige instellingen

6. De kwalificatiestructuur beroepsonderwijs

7. Educatie: de rol van gemeenten en instellingen

8. Kwaliteitszorg

In voorbereiding:

- Particulier Onderwijs

- Landelijke Organen Beroepsonderwijs

- Agrarisch Onderwijs