HELDERHEID

in de bekostiging
van het beroepsonderwijs
en de volwasseneneducatie

2004

september 2004

INHOUD

Inleiding		3
Thema 1	Uitbesteding	4
Thema 2	Investeren van publieke middelen in private activiteiten	5
Thema 3	Het verlenen van vrijstellingen	6
Thema 4	Les- en cursusgeld niet betaald door de deelnemer zelf	8
Thema 5	In- en uitschrijving en inschrijving van deelnemers in meer dan één opleiding tegelijk	9
Thema 6	De deelnemer volgt een andere opleiding dan waarvoor hij is ingeschreven	14
Thema 7	Bekostiging van maatwerktrajecten ten behoeve van bedrijven	18

Nieuwe onderwerpen 2004

Thema 8	Buitenlandse deelnemers	19
Overige onderwerpen		20
Overzicht van de maatregelen		21
Bijlage: Meetinstrument diplomastapeling		22

Inleiding

Bekostigingsoverleg 2004

Op 1 juli 2004 is het bekostigingsoverleg 2004 gehouden (met instellingen en Bve Raad). In het overleg is geconstateerd dat de eerste notitie 'Helderheid voor de bekostiging in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie' van september 2003 aan zijn doel beantwoord heeft. Maar ook na het verschijnen van die notitie (verder genoemd Helderheid 2003) zijn er vragen naar voren gekomen die nadere toelichting wenselijk maken. Deze vragen zijn in het bekostigingsoverleg besproken en zijn nu, met de antwoorden, geïntegreerd in de notitie Helderheid 2003. Het resultaat is de onderhavige notitie Helderheid 2004.
Nieuwe maatregelen zijn van toepassing met ingang van het studiejaar 2004/2005.

Helderheid 2004

De onderhavige notitie verschilt op de volgende punten van de Notitie Helderheid die in september 2003 is verschenen:

- De inleiding is aangepast.
- De in de Notitie Helderheid 2003 aangekondigde maatregelen zijn niet meer afzonderlijk bij elk onderdeel (thema) opgenomen. Ook is de toelichting op de maatregelen, aangekondigd in het plan van aanpak jeugdwerkloosheid (zie thema 6) niet meer opgenomen. Aan het eind van deze notitie zijn de maatregelen opgesomd die al genomen zijn, de maatregelen die nog in voorbereiding zijn, en de nieuwe maatregelen.
- De vragen en antwoorden die een bevestiging zijn van of een aanvulling vormen op de thema's uit Helderheid 2003 zijn aan die thema's toegevoegd. Na thema 7 worden enkele onderwerpen behandeld die niet aan de orde zijn geweest in de notitie Helderheid.

Ik vraag nog uw aandacht voor het volgende. In het Bekostigingsoverleg is - naar aanleiding van enkele praktijkgevallen - nog de vraag aan de orde gesteld of er mogelijk restricties aangebracht moeten worden in de mogelijkheden tot uitbesteding. Op dit moment is daar nog niet voor gekozen. Ik wil echter niet onvermeld laten dat bedoelde praktijkgevallen mij aanleiding tot zorg geven. De voorwaarden die in Helderheid 2003 gesteld zijn met betrekking tot uitbesteding (als doelmatigheid, belang deelnemer, transparantie en evenwicht in vergoeding versus prestatie) gelden nog onverkort. Uitbesteding mag er niet toe leiden dat onderwijs dat niet bekostigd behoort te worden, via een omweg alsnog bekostigd wordt. Het komende jaar zal ik nadrukkelijk kijken hoe de sector hiermee omgaat.

Verantwoording

De maatregelen, getroffen of nog te treffen, doen niet af aan de bestaande verantwoordingslijnen. De verantwoordelijkheden van besturen of raden van toezicht, van colleges van bestuur, van examencommissies en andere organen van de instelling blijven volledig in stand. Ook het toezicht door de Inspectie en de accountantsverklaring bij de jaarstukken van de instellingen moeten blijven zorgen voor een bestuurscultuur bij de instellingen die recht doet aan de bestuurlijke integriteit, die van maatschappelijk verantwoordelijke instellingen verwacht mag worden. Ik ga er hierbij vanuit dat de interpretatie van de bekostigingsregels, zoals hierbij weergegeven, ook nadrukkelijk betrokken wordt bij het interne toezicht van de instellingen en bij de publieke verantwoording. De instelling blijft verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksbijdrage en dat moet blijken uit de jaarstukken.
In algemene zin geldt dat gedrag van financieel-strategische aard dat uitsluitend gericht is op het maximaliseren van de rijksbijdrage - ook nog ten koste van andere instellingen - onaanvaardbaar is en blijft. Het is aan de besturen van de instellingen - en met hen aan de raden van toezicht - daarop toe te zien.

Tenslotte benadruk ik dat de notitie aansluit bij het huidige bekostigingsregime. Dit regime wordt in het najaar 2004 geëvalueerd.

Thema 1 Uitbesteding

Wat we hiermee bedoelen

Onder uitbesteding wordt in dit stuk verstaan: het uitbesteden van bekostigd onderwijs aan een andere al dan niet bekostigde instelling of organisatie tegen betaling voor de geleverde prestaties.

Voorbeelden zijn:

- Samenwerking van een instelling met een commerciële instelling, waarbij de deelnemers (een deel van) de studie aan een commerciële instelling volgen.
- Samenwerking van een instelling met een niet-commerciële organisatie (zoals een penitentiaire inrichting), waarbij de deelnemers (een deel van) de studie bij de niet-commerciële organisatie volgen.

Contractonderwijs valt hier buiten; dit is een aangelegenheid van de instelling.

Waarom we hier iets aan doen

In principe is uitbesteding toegestaan maar het is nodig de condities waaronder dat kan te expliciteren en te zorgen voor optimale transparantie erover. Het gaat immers om publieke taken.

Wat we van elkaar mogen verwachten

Uitgangspunt is dat het is geoorloofd om ten behoeve van het verzorgen van onderwijs samen te werken met andere organisaties waarbij de opleiding (deels) verzorgd wordt door die andere organisatie, als dat doelmatig is en het belang van de deelnemer dient.
Aan de wettelijke waarborgen die zijn gecreëerd rond het onderwijs (dus de eisen omtrent kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) moet onverkort worden voldaan. Te allen tijde moet de instelling die de bekostiging ontvangt zich jegens deelnemers en rijksoverheid controleerbaar kunnen verantwoorden over alle uit de wet voortvloeiende verplichtingen.
Aandachtspunten daarbij zijn:

- Partijen leggen vast dat de instelling verantwoordelijk blijft voor alle wettelijke verplichtingen, bijv. ten aanzien van kwaliteit, positie deelnemer en doelmatigheid.
- De uitbestedende instelling moet zorgen dat zij aan de wettelijke verplichtingen – zoals bijvoorbeeld met betrekking tot het toezicht door Inspectie en Accountantsdienst - kan voldoen door daarover de nodige afspraken te maken met de uitvoerder.
- De instelling dient zich ervan te overtuigen dat de werkzaamheden goed worden uitgevoerd als deze worden uitbesteed aan een derde.
- De instelling dient uitbesteding adequaat te verantwoorden in het financiële jaarverslag.
- De tegenprestatie dient in redelijke verhouding te staan tot de te leveren inspanning. Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om te komen tot kostendekkende afspraken. Er mag geen concurrentievervalsing ontstaan of sprake zijn van ongerechtvaardigde verrijking.
- Bij overschrijding van het drempelbedrag voor Europese aanbesteding is de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten diensten onverkort van toepassing is.
- Voor de deelnemer moet transparant zijn aan welke instelling hij de opleiding volgt en welke rol de uitvoerder speelt.

Aandachtspunt

Ook indien er sprake is van specifieke activiteiten voor specifieke doelgroepen (zoals onderwijs aan deelnemers in penitentiaire inrichting) is het uitgangspunt dat de instelling verantwoordelijk blijft voor het primaire proces en dat daarop toezicht van bijvoorbeeld de inspectie mogelijk moet zijn. Als dat niet kan, mag er eenvoudig niet worden uitbesteed. Uiteraard kan met de inspectie en de uitvoerder wel besproken worden op welke wijze in specifieke gevallen het inspectietoezicht zodanig praktisch kan worden ingericht dat de uitoefening van formele verantwoordelijkheden voldoende gewaarborgd is.

Thema 2 Investeren van publieke middelen in private activiteiten

Wat we hiermee bedoelen
Hieronder vallen de situaties waarin de rijksbijdrage wordt ingezet in een privaatrechtelijke rechtspersoon, of waarin publieke middelen anderszins worden geïnvesteerd in private activiteiten die niet behoren tot de kerntaak van de instelling/het KBB.
Voorbeelden zijn:

- investeringen die zijn verricht met de rijksbijdrage in contractstichtingen;
- risicovolle financieringen met de rijksbijdrage;
- investeringen in private activiteiten, zoals voorzieningen voor deelnemers (sportzaal).

Waarom we hier iets aan doen
In principe is investeren van publieke middelen in private activiteiten toegestaan, maar het is nodig de condities waaronder dat kan te expliciteren en te zorgen voor optimale transparantie erover. Het gaat immers om publieke middelen.

Wat we van elkaar mogen verwachten.
Publiek-private samenwerking is toegestaan, als daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van de doelstellingen van het beroepsonderwijs.
Aan de wettelijke waarborgen die zijn gecreëerd rond het onderwijs (dus de eisen omtrent kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) moet onverkort worden voldaan. Te allen tijde moet de instelling die de bekostiging ontvangt zich jegens deelnemers en rijksoverheid controleerbaar kunnen verantwoorden over alle uit de wet voortvloeiende verplichtingen.
Aandachtspunten daarbij zijn:

- Bij investering in een private rechtspersoon moet de doelstelling van die rechtspersoon (zoals neergelegd in de statuten) in lijn zijn met de kerntaak waarvoor de instelling een rijksbijdrage ontvangt (te weten: het verzorgen van beroepsonderwijs conform de WEB).
- De investering in private activiteiten mag niet uitsluitend vanuit financieel oogmerk tot stand zijn gebracht, maar moet bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en in het belang van de deelnemers zijn.
- De instelling dient zich ervan te overtuigen dat de activiteiten waarvoor de investering geschiedt adequaat worden uitgevoerd.
- De investering dient in redelijke verhouding te staan tot de te verwachten opbrengsten. Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om te komen tot kostendekkende afspraken. Er mag geen concurrentievervalsing ontstaan.
- De instelling moet inzichtelijk maken hoeveel van de rijksbijdrage wordt besteed aan welke werkzaamheden in het kader van publiek-private samenwerking.
- De Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek moet worden nageleefd.

Thema 3 Het verlenen van vrijstellingen

Wat we hiermee bedoelen
De instelling kan vrijstelling verlenen voor het afleggen van toetsen of examenonderdelen in het beroepsonderwijs. Dat kan op basis van eerder afgelegde toetsen of examens, of op basis van buiten het onderwijs opgedane kennis en vaardigheden, ofwel Elders Verworven Competenties (EVC).

Waarom we hier iets aan gaan doen
Als gevolg van het verlenen van vrijstellingen zal een deelnemer een opleiding niet in zijn volle omvang volgen. Soms zijn de vrijstellingen zo omvangrijk dat de deelnemer nog maar zeer weinig of in het geheel geen onderwijs behoeft te volgen om het diploma te behalen. In zo'n geval behoort daar geen bekostiging tegenover te staan.

Wat we van elkaar mogen verwachten
Uitgangspunt is dat het verlenen van vrijstellingen is en blijft toegestaan en dat EVC wordt aangemoedigd, uiteraard mits voldaan wordt aan de kwaliteitseisen die de wet daaraan stelt. Wel worden er grenzen gesteld aan de minimumomvang van het onderwijsprogramma waaraan moet worden voldaan, wil er sprake kunnen zijn van bekostiging.
Door de vrijstelling volgt de deelnemer slechts een gedeelte van de opleiding. Het is aan de instelling om daarvoor een doelmatig onderwijsprogramma in te richten, natuurlijk mede afhankelijk van de wensen van de deelnemer. Instelling en deelnemers kunnen ervoor kiezen om het programma zodanig te comprimeren dat bijvoorbeeld een opleiding die normaal 4 jaar duurt, voor deelnemers met veel vrijstellingen maar 1 jaar duurt. Ook kan gekozen worden voor een deeltijdvariant, waarbij de opleiding meer jaren beslaat maar per jaar een minder intensief programma heeft. Maar voor welke variant ook gekozen wordt, de omvang van het onderwijsprogramma dat de deelnemer daadwerkelijk wordt aangeboden – en dat wordt vastgelegd in de onderwijsovereenkomst - bepaalt of er aanspraak is op inputbekostiging en zo ja, op voltijds- of deeltijdsbekostiging.

- Om in aanmerking te komen voor voltijdsbekostiging moet het onderwijsprogramma voldoen aan de eis dat het in het betreffende jaar minimaal 1600 klokuren omvat, waarvan 850 klokuren in instellingstijd verzorgd.
- Als het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma minder dan 850 klokuren omvat, maar wel 300 klokuren of meer, mag de deelnemer meegeteld worden voor deeltijdsbekostiging.
- Als het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma minder dan 300 klokuren omvat, mag de deelnemer in het geheel niet worden meegeteld voor inputbekostiging
- Voor BBL geldt altijd een deeltijdsbekostiging als de deelnemer aan de geldende bekostigingsvoorwaarden voldoet; zoals een BPV- overeenkomst.

Aandachtspunt: outputbekostiging
Een diploma, behaald door een examendeelnemer (iemand die geen onderwijs volgt, maar alleen het examen aflegt) geeft aanspraak op outputbekostiging. Dat is niet alleen zo bij deelnemers die in voorgaande jaren een beroepsopleiding volgden, maar ook bij deelnemers die nooit aan het beroepsonderwijs hebben deelgenomen. Voor die laatste categorie was de outputbekostiging niet bedoeld. Er zal worden bezien in hoeverre en op welke termijn deze categorie kan worden uitgesloten van de outputbekostiging. In de tussentijd verwacht ik dat instellingen prudent omgaan met het voor bekostiging in aanmerking brengen van diploma's van deelnemers die niet voorafgaand aan het examen een beroepsopleiding volgden. Zoals eerder gezegd, gedrag van financieel-strategische aard dat uitsluitend gericht is op het maximaliseren van de rijksbijdrage - ook nog ten koste van andere instellingen – is onaanvaardbaar. Het is aan de besturen van de instellingen - en met hen aan de raden van toezicht - daarop toe te zien

Aandachtspunt: Leven Lang Leren
Het bekostigingsmodel voor het beroepsonderwijs is toegesneden op jeugdige deelnemers die initieel onderwijs volgen. Het beleid inzake Leven Lang Leren en EVC maakt het noodzakelijk na te denken over de vraag of het model wel past voor oudere deelnemers die in het kader van Leven Lang Leren kortere onderwijstrajecten volgen. In het kader van de verkenning van een nieuw bekostigingsmodel wordt dit aspect meegenomen.

Aanvullende vragen en antwoorden in 2004

A Hoe om te gaan met de 850-urennorm ingeval van EVC

Er zijn vragen gesteld over de omgang met EVC (Elders Verworven Competenties) in relatie tot 'urennormen'. Er zijn instellingen die menen dat voor een deelnemer die vrijstellingen heeft wegens EVC wordt voldaan aan de 850-urennorm als hij deelneemt aan een regulier opleidingstraject dat volgens de Onderwijs- en examenregeling 850 klokuren IIVO (in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma) op jaarbasis omvat.

Antwoord

Zoals in hierboven is aangegeven, behoort ook de deelnemer die vrijstellingen heeft vanwege EVC een doelmatig programma te worden aangeboden. Het gaat om het programma zoals dat aan die deelnemer daadwerkelijk wordt aangeboden. Lessen e.d. voor examenonderdelen waarvoor de deelnemer vrijstelling heeft, mogen uiteraard niet worden meegeteld. Bijvoorbeeld: een deelnemer wil een diploma behalen voor een opleiding die 4 deelkwalificaties omvat. Hij heeft vrijstelling voor 3 deelkwalificaties; hij behoeft dus alleen nog maar het onderwijs te volgen dat bij die ene deelkwalificatie hoort. Alleen dat onderwijsprogramma wordt hem daadwerkelijk aangeboden. Als dat onderwijsprogramma minder dan 850 uren IIVO omvat, dan kan er dus geen sprake zijn van voltijdsbekostiging.

B Vrijstelling van BPV, toch BBL?

De vraag is gesteld of de deelnemer (werknemer van een bedrijf) die vanwege zijn praktijkervaring vrijstelling krijgt van de beroepspraktijkvorming, nog deel kan nemen aan een BBL-traject en op die manier voor het bedrijf de fiscale faciliteit kan genereren ofwel door de instelling kan worden aangemerkt als ESF-deelnemer.

Antwoord

Nee, dat is niet de bedoeling; dat is strategisch gebruik maken van het systeem met het oog op financieel gewin. Een deelnemer die alleen nog theoretische kennis tekort komt om een diploma te kunnen behalen mag niet worden ingeschreven voor een BBL-traject. De regels mogen niet omzeild worden om voor bedrijven de fiscale faciliteit te genereren. Evenmin mogen deze deelnemers worden aangemerkt als ESF-deelnemer; zij behoren niet tot de ESF-doelgroep.
Iets anders is het als het gaat om BBL-deelnemers die in het kader van het BBL-traject, op basis van een beroepspraktijkvormingsovereenkomst, de beroepspraktijkvorming al hebben afgerond, maar nog niet klaar zijn met het theoriegedeelte. Deze deelnemers kunnen hun opleiding afronden en dus ingeschreven blijven in het BBL-traject. Of deze deelnemers overigens nog aangemerkt kunnen worden als ESF-deelnemer moet worden beoordeeld aan de hand van de ESF-regeling.

Thema 4 Les- en cursusgeld niet betaald door de deelnemer zelf

Wat we hiermee bedoelen
Deelnemers voldoen niet zelf hun cursusgeld (ingeval van BBL of deeltijd BOL) of lesgeld (ingeval van voltijd BOL), maar dit geschiedt door de instelling of door een derde.
Voorbeelden:

- Het cursus- of lesgeld wordt voor deelnemers die in een moeilijke positie zitten, soms via een speciaal fonds, door de instelling betaald.
- De instelling ziet het als haar 'plicht' ziet het les- of cursusgeld voor een deelnemer te betalen, omdat door schuld van de instelling een deelnemer extra les- of cursusgeld moet betalen.
- Het cursusgeld wordt door de gemeente betaald uit het educatiebudget.
- Het cursusgeld wordt betaald door een bedrijf (veelal het bedrijf waar BBL-deelnemers een beroepspraktijkvormingsplaats hebben).
- het les- of cursusgeld voor 1 opleiding wordt door de instelling betaald als de deelnemer 2 of meer opleidingen tegelijk volgt.

Waarom we hier iets aan gaan doen
Er zijn 3 redenen om hier iets aan te doen.

1. In de eerste plaats moet recht worden gedaan aan het uitgangspunt van de wetgever dat een deelnemer zelf verantwoordelijk moet zijn voor het betalen van een deel van zijn opleidingskosten. Dit uitgangspunt past ook thans nog volledig in mijn beleid. Het les- en cursusgeld is zodanig vastgesteld dat alle deelnemers dit in principe zelf moeten kunnen betalen. De minder draagkrachtige deelnemers in de voltijds BOL kunnen een beroep doen op de Wet Tegemoetkoming Onderwijskosten en Schoolkosten (WTOS) c.q. op de Wet Studiefinanciering (WSF). Deelnemers in de deeltijd-BOL en de BBL die cursusgeld moeten betalen worden geacht zelf in hun levensonderhoud te kunnen voorzien en ook zelf hun cursusgeld te voldoen.
2. De rijksbijdrage is niet bedoeld om daaruit kosten te betalen die volgens de wetgever voor rekening van de deelnemers horen te blijven; als dat toch gebeurt is er sprake van ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage.
3. Het door de deelnemer zelf betalen van cursus- en lesgeld wordt gezien als een signaal dat de deelnemer de intentie heeft om onderwijs te volgen. De kans op spookstudenten moet zoveel mogelijk worden weggenomen. Het is daarom noodzakelijk om te zorgen dat het niet mogelijk is dat anderen voor deelnemers het les- of cursusgeld voldoen, zonder dat vastligt dat de deelnemer daarmee instemt.

Wat we van elkaar mogen verwachten.

1. De instelling mag niet zelf het lesgeld of cursusgeld voor de deelnemer voldoen.
2. Het is alleen mogelijk dat derden (een bedrijf of andere organisatie) het cursusgeld voor een deelnemer betalen als de deelnemer die derde daartoe schriftelijk heeft gemachtigd.
3. Wanneer een deelnemer – binnen dezelfde instelling – tegelijk twee opleidingen volgt, kan hij slechts eenmaal voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Er hoeft dan ook geen twee keer cursusgeld/lesgeld te worden betaald.
4. Bij geïntegreerde trajecten voor beroepsonderwijs en educatie is het niet toegestaan dat de gemeente het les- of cursusgeld van het beroepsonderwijs betaalt vanuit het educatiebudget van de gemeente. Het educatiebudget is hiervoor niet bedoeld. Vanuit het educatiebudget dient op basis van een overeenkomst tussen gemeente en instelling een onderwijsprestatie te worden verricht voor het 'educatiedeel'. We nemen dit onderwerp ook op met de gemeenten.
5. Het staat de instelling vrij een fonds te vormen en daaruit het cursus- of lesgeld voor specifieke deelnemers te voldoen. Dit fonds mag echter niet worden gevoed uit de rijksbijdrage. De instelling moet dit kunnen aantonen en zich erover verantwoorden in het financiële jaarverslag.

Thema 5 In- en uitschrijving en inschrijving van deelnemers in meer dan één opleiding tegelijk

Wat we hiermee bedoelen
Bij de inschrijving van deelnemers doen zich verschillende situaties voor: inschrijving van deelnemers voor de teldatum, inschrijving na de teldatum, uitschrijving van deelnemers kort na de teldatum, of inschrijving van deelnemers bij meerdere opleidingen tegelijk.
Voorbeelden van situaties bij in– en uitschrijving bij de instelling:

- Deelnemers worden voor 1 oktober (peildatum) ingeschreven voor een opleiding en volgen onderwijs voor een heel schooljaar.
- Deelnemers worden voor 1 oktober ingeschreven voor een opleiding en kort daarna uitgeschreven, omdat de deelnemer de instelling verlaat met of zonder diploma, al dan niet om het onderwijs te vervolgen bij een andere instelling.
- Deelnemers worden na 1 oktober ingeschreven en volgen onderwijs voor een korte(re) periode tot het eind van het schooljaar.
- Deelnemers worden gelijktijdig ingeschreven bij meerdere opleidingen en bij meerdere leerwegen
- Deelnemers zijn zowel ingeschreven bij een educatietraject als voor een beroepsopleiding. Zij volgen een geïntegreerd traject educatie en beroepsonderwijs.

Waarom we hier iets aan gaan doen
Het is nodig dat volstrekt duidelijk is welke deelnemers kunnen meetellen voor bekostiging.

Wat we van elkaar mogen verwachten.
Bij inschrijving van een deelnemer worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er moet sprake zijn van een inschrijving op een adequaat niveau en opleiding. M.a.w.: er is sprake van inschrijving op basis van genoten vooropleiding; er wordt rekening gehouden met de keuze van de deelnemer;
- Om bekostiging te genereren moet voldaan zijn aan het voorgeschreven minimum aan onderwijsinspanning (850 uur voor een voltijdopleiding en 300 uur voor een deeltijdopleiding, zie ook thema 3);
- De datum van 1 oktober is de vastgestelde teldatum. Die datum is een reële datum waarop kan worden gezien welke deelnemer wel en welke niet het lopende schooljaar onderwijs zal volgen. Wie op 1 oktober is ingeschreven mag worden meegeteld, wie wordt ingeschreven na 1 oktober mag niet worden meegeteld;
- Indien bij de inschrijving niet wordt voldaan aan de administratieve vereisten, zoals de ondertekende onderwijsovereenkomst, mag de deelnemer niet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht;
- Er moet worden voldaan aan de voorgeschreven lesgeld – en cursusgeldverplichtingen;
- Er moet sprake zijn van een opleiding die voor de instelling in het CREBO is geregistreerd.

A Uitschrijving kort na 1 oktober

Het is niet te vermijden dat deelnemers in bepaalde omstandigheden relatief snel de instelling verlaten. Het mag evenwel niet zo zijn dat de instelling door een strategische in– en uitschrijvingprocedure een financieel gewin realiseert. Om daar zicht op te krijgen moet het volgende gebeuren:

- In het financiële jaarverslag dient de instelling te rapporteren over het aantal uitschrijvingen na 1 oktober. De accountant dient daarover, los van de gebruikelijke verklaring inzake de jaarrekening, een aannemelijkheidsverklaring te geven.
- Het staat de instelling vrij om ook te rapporteren over het aantal inschrijvingen na 1 oktober.
- Er zal worden gecontroleerd op excessieve uitschrijvingen na 1 oktober. Hierbij wordt opgemerkt dat instellingen al een aanwezigheids- en afwezigheidsregistratie voeren. In

het huidige controleprotocol van de instellingsaccountant is dit ook opgenomen bij de controle op de bekostigingsgegevens onder het hoofdstuk “Onderwijsovereenkomst en presentie van deelnemers”. Van deze registratie kunnen de instellingen gebruik maken bij de opgave van de gegevens “uitschrijvingen na 1 oktober”.

- Indien het aantal uitschrijvingen na de teldatum opvallend hoger is dan het gemiddelde van de sector, zal aan de instelling een toelichting worden gevraagd. Indien de toelichting niet afdoende is kan een zoeklichtonderzoek worden ingesteld, eventueel gevolgd door sancties in de vorm van waarschuwing of korting op de rijksbijdrage.
- De uitval moet in de volgende categorieën worden gesplitst:
  1. uitschrijven met diploma
  2. uitschrijving zonder diploma
  3. uitschrijven waarbij de deelnemer de studie bij een andere instelling vervolgt

  Ten aanzien van punt 3 is het denkbaar dat instellingen zelf afspraken maken over het onderling verrekenen van de bekostiging van de betrokken deelnemer.

B Dubbele inschrijving

Het is geoorloofd om een deelnemer in te schrijven voor meer opleidingen binnen de instelling; dat kan de deelnemer meer kans geven op de arbeidsmarkt. Het is echter niet de bedoeling dat de instelling strategisch inschrijft om een hogere bekostiging te genereren.

C Gecombineerde trajecten educatie/beroepsonderwijs

Het is gewenst dat wordt gestimuleerd dat deelnemers, ingeschreven bij de educatie (voor deze deelnemers wordt door de gemeente een overeenkomst afgesloten met een instelling om educatie onderwijs te verzorgen) een beroepsopleiding gaan volgen. Hiermee verkrijgt de deelnemer een betere positie op de arbeidsmarkt. In dit kader worden gecombineerde trajecten educatie–beroepsonderwijs aangeboden. Het is gebleken dat voor het deel beroepsonderwijs sprake is van het volgen van delen van CREBO opleidingen. Hierbij is dan ook sprake van 2 bekostigingsstromen. Het is noodzakelijk om nadere voorwaarden te stellen voor het genereren van bekostiging. Voor het educatiedeel wordt een overeenkomst afgesloten tussen gemeente en instelling. In deze overeenkomst wordt de onderwijsintensiteit van de educatie vastgelegd en de daarvoor te ontvangen vergoeding. Voor het deel beroepsonderwijs kan bekostiging worden gegenereerd indien is voldaan aan het volgende:

- de deelnemer is op 1 oktober ingeschreven in een CREBO-opleiding en volgt op 1 oktober daadwerkelijk CREBO-gericht onderwijs;
- het cursusgeld wordt door de deelnemer of diens wettelijke vertegenwoordiger betaald (of er wordt een betalingsverplichting aangegaan). Het cursusgeld mag niet worden betaald door de instelling of door de gemeente uit het educatiebudget.
- Het onderwijsprogramma voor het deel beroepsonderwijs moet ten minste 300 klokuren in instellingstijd verzorgd onderwijs bedragen.
- De instelling legt in het jaarverslag verantwoording af over deze gecombineerde trajecten.

Aanvullende vragen en antwoorden in 2004

A Mag een deelnemer zowel in het VO als het MBO meetellen voor bekostiging?

Het komt voor dat leerlingen die ingeschreven staan in het VO, en daar voor bekostiging in aanmerking gebracht worden, tegelijkertijd als extraneus in het mbo worden ingeschreven en als zij daar een diploma halen meetellen voor de diplomavergoeding. In die situatie is er over de onderwijssectoren heen sprake van dubbele bekostiging. Immers de vergoeding in het VO was reeds integraal. Eind 2003 is de tijdelijke beleidsregel assistentenroute in het vmbo gepubliceerd die dit (impliciet) toestaat, voor die gevallen waarin toestemming is verkregen om de assistentroute in het vmbo aan te bieden.

Antwoord:
Dubbel meetellen voor bekostiging is niet toegestaan. Alleen in de gevallen waarin o.g.v. de tijdelijke beleidsregel aan samenwerkingsverbanden van ROC's en vmbo-scholen toestemming is gegeven om de assistentroute in het vmbo aan te bieden, mogen de deelnemers die bij het ROC het diploma halen, bij het ROC meetellen voor outputbekostiging. Dit mag zolang de voorgenomen wijziging van artikel 99 van de WVO – inhoudend dat vmbo-scholen taken en middelen kunnen overdragen aan een ROC – nog niet is gerealiseerd. Het gebruik van de examenvergoeding door de betrokken ROC's zal worden gemonitord. De verwachting is dat het – gelet op de doelgroep van de tijdelijke beleidsregel - om beperkte aantallen deelnemers zal gaan. Als dat niet het geval blijkt, dan zal er verder over worden gesproken.

B Mag bij combitrajecten educatie – beroepsonderwijs het beroepsonderwijs bestaan uit algemene vakken?
Hierboven is aangegeven dat geïntegreerde trajecten beroepsonderwijs – educatie zijn toegestaan mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden (zoals transparantie, geen dubbele bekostiging voor eenzelfde activiteit). Nu blijken deze trajecten in de praktijk in een aantal gevallen zodanig vorm gegeven te worden dat betwijfeld moet worden of daarmee aan de voorwaarden wordt voldaan. Sommige instellingen geven namelijk in het beroepsonderwijs van de gecombineerde opleiding uitsluitend algemene vakken zoals rekenen of taal die ook in het curriculum van de educatie voorkomen.

Antwoord:
Een dergelijke handelwijze is uiteraard niet de bedoeling. Op die manier zou alsnog eenzelfde activiteit dubbel worden bekostigd. Ook bij samengestelde trajecten beroepsonderwijs – educatie moet het beroepsgerichte gedeelte van voldoende omvang zijn en daadwerkelijk beroepsgericht (dat wil zeggen, dat in overwegende mate voor de opleiding typerende beroepsgerichte vakken zoals timmeren of lassen worden gevolgd).
De inspectie zal hier verscherpt op toezien. De bekostiging die gemoeid is met deze deelnemers zal in voorkomend geval worden geweigerd dan wel teruggevorderd.

C Mogen opleidingen zijn samengesteld uit meer kwalificaties ('sprokkelen')?
Met de wetswijziging Korte Klap is geregeld dat deelnemers die tegelijkertijd voor meer opleidingen worden ingeschreven slechts voor één opleiding bekostigd worden. Bovendien komt een opleiding uitsluitend voor bekostiging in aanmerking als het gaat om een crebo-opleiding met een in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma van tenminste 850 klokuren (voor voltijdsbekostiging; voor de deeltijdsopleiding is de 300-urennorm aangekondigd). In de praktijk blijkt het voor te komen dat opleidingen zijn samengesteld uit onderdelen van verschillende opleidingen die samen voldoen aan het criterium van 850 uur resp. 300 uur, maar ieder voor zich niet.

Antwoord:
Wij achten dat in strijd met de regels. Indertijd is de aanscherping in het wetsvoorstel Korte klap en de toelichting in Helderheid 2003 opgenomen om te voorkomen dat deelnemers door meerdere keren voor samenhangende delen van opleidingen in te schrijven een hogere bekostiging genereren c.q. dat er 'pretpakketten' zouden ontstaan. Dat doel is niet verlaten. Ons standpunt is dat beroepsopleidingen voor elke deelnemer arbeidsmarktrelevantie moeten hebben, en als samengestelde opleidingen door sociale partners arbeidsmarktrelevant worden geacht, dan gaan we ervan uit dat voorstellen daarvoor de gebruikelijke weg zullen gaan. Overigens zullen ook de ontwikkelingen binnen de kwalificatiestructuur tegemoet komen aan de mogelijkheid om beter te kunnen inspelen op (regionale) specifieke behoeften. Het is de bedoeling dat in het komende studiejaar al geëxperimenteerd kan worden met de zogenaamde brede assistentopleidingen en met het herontwerp mbo. In de brieven van 13 augustus 2004 aan de Tweede en Eerste Kamer

wordt daarop ingegaan. De regeling Proeftuinen is gepubliceerd. Daarnaast is in Koers beleid aangekondigd m.b.t. 'opstapkwalificaties'.
De regel dat bekostiging wordt gerelateerd aan één opleiding (een 'crebocode') blijft overeind. Als slechts een deel van die opleiding aan de deelnemer wordt aangeboden, kan er geen sprake zijn van voltijdsbekostiging. Er is één specifieke uitzondering op die regel: voor risicodeelnemers als gedefinieerd in de Regeling risicodeelnemers (wijziging van de Uitvoeringsregeling WEB, zie Gele Katern nr. 18a (deel 2) van 25 juli 2001). Deze regeling gaat ervan uit dat via goedkeuring van de inspectie certificaattrajecten aan deze categorie deelnemers kunnen worden aangeboden.[1] In het controleprotocol voor de instellingsaccountant is opgenomen dat gecontroleerd moet worden of er ontheffing van de inspectie is.

D Mogen BBL-deelnemers met terugwerkende kracht worden overgeschreven naar dtBOL, als niet is voldaan aan de BPV-eis?
Voor een deelnemer die op 1 oktober is ingeschreven voor een BBL-traject, kan bekostiging worden gegenereerd als ook voor 31 december van datzelfde jaar sprake is van een geldige BPV-overeenkomst. Er zijn signalen dat instellingen – om de bekostiging veilig te stellen – deelnemers die zijn ingeschreven voor een BBL- traject en in de loop van de rit niet voldoen aan de BPV-vereisten, met terugwerkende kracht (naar peilmoment 1 oktober) als deeltijd-BOL'ers aanmerken. Dat geldt vooral voor de niveau 1 en 2 deelnemers.

Antwoord:
Een deelnemer aan een BBL-traject mag niet met terugwerkende kracht alsnog als deelnemer aan een deeltijd-BOL-opleiding worden ingeschreven om de bekostiging veilig te stellen. Een deeltijd-BOL-traject is immers niet hetzelfde als een BBL-trajct zonder BPV! Een BBL-deelnemer mag alleen worden overgeschreven naar een deeltijd-BOL-traject op initiatief van de deelnemer zelf, en nooit met terugwerkende kracht. Het omgekeerde mag evenmin. Deelnemers veiligheidshalve inschrijven in deeltijd-BOL (terwijl het de bedoeling is een BBL-opleiding te volgen), en als een BPV-plek gevonden wordt overschrijven naar BBL. Instellingen die deelnemers inschrijven voor een BBL-traject terwijl bekend is dat het voor deze deelnemers niet realistisch is om te verwachten dat er tijdig een BPV-overeenkomst zal zijn, nemen daarmee zelf het risico dat er geen recht op bekostiging zal zijn. De reden waarom het vereiste van een tijdige BPV-overeenkomst destijds is ingevoerd, is nog onveranderd: een deelnemer aan een BBL-opleiding moet een BPV-plek hebben, want anders krijgt hij een opleiding die van geen enkele waarde is. Niet iedereen heeft meteen al zo'n plek; daarom is de eis niet dat er per 1 oktober al een BPV-overeenkomst is, maar moet dat uiterlijk per 31 december wel het geval zijn. Nu is het duidelijk dat, zeker in economisch moeilijke tijden, het aantal BPV-plekken soms problematisch is. De oplossing is dan niet om toch maar erop te rekenen, dat ze er wel zullen komen. De instelling heeft een zorgplicht jegens de deelnemer; en als al voorzienbaar is dat voor deze deelnemers de kans op een BPV-plek te verwaarlozen is, dan is voor hen een BBL-traject niet het meest aangewezen. Het kan natuurlijk voorkomen dat voor BBL-deelnemers voor wie een leerplek wel realiseerbaar mocht worden geacht, toch door omstandigheden geen BPV-plek gevonden kan worden. De huidige bekostigingssystematiek biedt voor deze situatie geen oplossing. In de evaluatie van de bekostiging zal dit als aandachtspunt worden meegenomen. Ook in Koers wordt hierop ingegaan.

E Hoe om te gaan met opleidingen die eindigen met een onvolledig studiejaar?
Om voor voltijdsbekostiging in aanmerking te komen moeten deelnemers een opleiding volgen waarvan het in instellingstijd verzorgde onderwijsprogramma (met inbegrip van BPV) tenminste 850 uur per jaar moet omvatten. Voor deeltijd-BOLopleidingen is de 300-urennorm aangekondigd; de daartoe strekkende wetswijziging is in voorbereiding. De 300-urennorm gaat ook voor BBL-opleidingen gelden. Opleidingen die minder dan 300 uur op jaarbasis

[1] Genoemde regeling is ook het komend studiejaar van toepassing.

beslaan komen niet voor (input)bekostiging in aanmerking. Deelnemers die een opleiding volgen van minder dan 300 uur op jaarbasis mogen bij het behalen van het diploma wel meegeteld worden voor de outputbekostiging. Er doen zich daarbij een aantal vragen voor:

- hoe om te gaan met het laatste jaar van opleidingen die niet 1, 2, 3 of 4 volledige studiejaren beslaan?
- Maakt het daarbij verschil of de door het bevoegd gezag vastgestelde studieduur afwijkt van het bij de eindtermen (in het CREBO) vastgestelde aantal studiebelastingsuren?
- En wat als de opleidingsduur wel een volledig aantal studiejaren telt, maar de deelnemer is niet binnen de gestelde tijd klaar?

Antwoord:
Een voltijdsopleiding die een onvolledig laatste studiejaar heeft mag in het laatste jaar nog steeds als voltijdsopleiding meegerekend worden. Het maakt daarbij niet uit of de studieduur afwijkt van het aantal sbu's dat in het CREBO is opgenomen. De kanttekeningen die in de Notitie Helderheid zijn gemaakt in thema 5 onder A (Uitschrijving kort na 1 oktober) gelden onverkort. Er moet over tussentijdse uitschrijvingen worden gerapporteerd in het jaarverslag en er wordt gemonitord op excessieve aantallen uitschrijvingen kort na de teldata. Ook hier geldt het algemene uitgangspunt, dat gedrag dat uitsluitend gericht is op het maximaliseren van de rijksbijdrage, onaanvaardbaar is. We verwachten van de instellingen dat zij de duur van een opleiding zorgvuldig, op goede (onderwijskundige) gronden, vaststellen, en niet zodanig dat er nog net geprofiteerd kan worden van een extra teldatum.
Ook ingeval een deelnemer niet binnen de vastgestelde studieduur klaar is, geldt dat hij in het daaropvolgende jaar gewoon mag meetellen. Maar we gaan ervan uit, dat herexamens of herkansingen niet ná de teldatum worden georganiseerd als dat niet strikt noodzakelijk is.

Thema 6 De deelnemer volgt een andere opleiding dan waarvoor hij is ingeschreven

Wat we hiermee bedoelen
Inschrijving van een deelnemer voor een in het CREBO geregistreerde opleiding, terwijl hij daadwerkelijk een andere CREBO-opleiding of niet in het register opgenomen opleiding volgt.
Voorbeelden:

- Deelnemers volgen een andere opleiding dan bij de inschrijving is vastgelegd in de onderwijsovereenkomst.
- Deelnemers stappen na enige tijd over op een andere opleiding.
- Deelnemers stappen tijdens het schooljaar van een voltijds variant naar een deeltijd variant.
- Specifieke groepen: met name deelnemers uit risicogroepen die nog niet weten welke beroepsopleiding zal worden gevolgd en die worden ingeschreven in trajecten aan de onderkant van de kwalificatiestructuur. Het is voorgekomen dat deelnemers worden geplaatst in een opleiding met het hoogst mogelijke prijsniveau.
- Diploma's worden uitgereikt op een lager niveau dan het hogere niveau waarvoor de deelnemer is ingeschreven, als de deelnemer dit hogere niveau niet haalt, of er worden meerdere diploma's aan de deelnemer uitgereikt. Hierbij kan het onderscheid worden gemaakt van meerdere diploma's op hetzelfde niveau en diploma's op verschillend niveau.

Waarom we hier iets aan gaan doen
Algemene voorwaarde voor bekostiging is dat een deelnemer daadwerkelijk de opleiding volgt waarvoor hij is ingeschreven. Het moet bovendien gaan om een opleiding die is geregistreerd in het CREBO.
Het moet volstrekt helder zijn dat alleen deelnemers die op de peildatum daadwerkelijk de opleiding volgen waarvoor zij staan ingeschreven, mogen meetellen voor de bekostiging. Deelnemers die in werkelijkheid een andere opleiding volgen dan waarvoor zij staan ingeschreven, mogen niet worden meegeteld voor de bekostiging.
Het moet bovendien helder zijn hoe de instelling dient te handelen ingeval van tussentijdse overstap of bij specifieke groepen in specifieke trajecten.

Wat we van elkaar mogen verwachten.

A Het veranderen van opleiding/leerweg tijdens het schooljaar (omzwaai).
Het is niet te vermijden dat deelnemers in individuele gevallen een andere opleiding gaan volgen dan in de onderwijsovereenkomst is vastgelegd. Dat geldt ook voor de omzwaai van voltijds naar deeltijd variant, en vice versa. Doel is de deelnemer te plaatsen op een adequate leerroute tijdens het onderwijsproces. Het mag evenwel geen beleid zijn van de instelling om via deze procedure een financieel gewin te behalen.
Bij de "omzwaai" worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- De datum 1 oktober is de peildatum voor de bekostiging. De opleiding en leerweg die op dat moment daadwerkelijk door de deelnemer wordt gevolgd is maatgevend. Vanzelfsprekend dient om bekostiging te genereren aan de voorgeschreven bekostigingsvoorwaarden te worden voldaan.
- In het geval dat wordt omgezwaaid naar een andere opleiding resp. leerweg is er sprake van een gewijzigde inschrijving. De onderwijsovereenkomst dient te worden aangepast.
- De administratieve verwerking van deze aanpassing dient ordentelijk te geschieden en inzichtelijk te zijn voor de instellingsaccountant.
- In het jaarverslag dient de instelling te rapporteren over het aantal (en soort) omzwaaiers binnen de instelling.

- Er zal worden gecontroleerd op excessieve omvang. Indien de omvang ons daartoe aanleiding geeft zal aan de instelling een toelichting worden gevraagd.
- Indien de toelichting niet afdoende is kan een zoeklichtonderzoek worden ingesteld, eventueel gevolgd door sancties in de vorm van waarschuwing of korting op de rijksbijdrage.

B Specifieke groepen volgen specifieke trajecten.
Uitgangspunt is dat deelnemers in de meest passende CREBO opleiding worden geplaatst en dat daadwerkelijk onderwijs wordt gegeven behorend bij die opleiding. In individueel geval kan de deelnemer aangeven tijdens het schooljaar te willen omzwaaien naar een andere opleiding.
Eind juni 2003 is een plan van aanpak jeugdwerkloosheid aan de Kamer verzonden. In het plan zijn 31 actiepunten opgenomen. In het kader van dit thema zijn de actiepunten met betrekking tot de aansluiting tussen VMBO en MBO en de begeleiding van jongeren op school, in de praktijk alsook de overstap naar een vervolgopleiding opgenomen. Het betreft:
a. de verbreding van leerwerktrajecten in het vmbo
b. de introductie van de assistentroute (mbo-1) in het vmbo
c. het versoepelen van tussentijdse overstappen van vmbo naar mbo
d. het verlenen van dispensatie VAVO voor 16- 17 jarigen.

C Horizontale en verticale stapeling van diploma's
Algemeen uitgangspunt is dat deelnemers worden ingeschreven op een adequate CREBO opleiding en opleidingsniveau op basis van genoten vooropleiding; vervolgens kan de opleiding succesvol worden afgerond met het behalen van het diploma. Het uitreiken van meer diploma's is geoorloofd; dit kan de deelnemer meer kans geven op de arbeidsmarkt en draagt bij aan de individuele ontplooiing van de deelnemer. Er is geen bezwaar om de deelnemer een diploma op een lager niveau dan waarvoor hij is ingeschreven mee te geven bij het verlaten van de instelling; vanzelfsprekend als is getoetst dat de deelnemer voldoet aan de kwalificatie eisen van dat niveau.
Centraal hierbij is het individuele belang van de deelnemer bij de uitgifte van diploma's. Meervoudige diplomering dient niet te worden beperkt. Er moet een stimulans zijn te streven naar het hoogst mogelijke opleidingsniveau. Doch: meervoudige diplomering mag niet worden toegepast om overwegend of uitsluitend het financiële belang van de instelling te dienen.
Voor wat betreft de bekostiging worden nadere voorwaarden gesteld:
- Indien in enig kalenderjaar meer dan één diploma aan de deelnemer wordt uitgereikt, wordt één diploma voor bekostiging meegenomen. Dit is opgenomen in het wetsvoorstel korte klap.
- Op basis van monitoring zal worden vastgesteld in welke mate er sprake is van onevenwichtigheid in de verdeling van het macrobudget in de komende jaren als gevolg van de meervoudige diplomering (verticale stapeling). Uitgangspunt is namelijk dat instellingen voorzichtig en professioneel omgaan met de uitgifte van meerdere diploma's aan de deelnemer voor zover die voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Na 3 jaar zal worden vastgesteld of bij het gebruik van verticale stapeling van diploma's voor bekostiging sprake is van een professioneel handelen bij de instellingen. Dan zal worden bezien of het aanscherpen van wet- en regelgeving noodzakelijk is. De kwestie verticale stapeling van diploma's voor bekostiging komt terug in het jaarlijkse bekostigingsoverleg.

Aanvullende vragen en antwoorden in 2004

A Mag horizontale stapeling van diploma's gespreid in de tijd?
Een instelling mag per deelnemer in een kalenderjaar maar één diploma voor bekostiging mag meetellen. Dit is inmiddels geregeld in de wetswijziging 'Korte klap'. Nu gebeurt het dat instellingen de diplomering over twee jaar spreiden door na de eerste diploma-uitreiking

deelnemers nog een differentiatie te laten volgen die dan opnieuw wordt afgesloten met een diploma, of door deelnemers een verwante opleiding te laten volgen. In feite horizontale stapeling, gespreid in de tijd.

Antwoord:
Het is duidelijk dat een dergelijke handelwijze, als die is ingegeven door 'bekostigingsoverwegingen', fout is. Maar niet altijd is een bekostigingsoverweging de drijfveer. We gaan hierna in op de volgende vragen:

- Mag een deelnemer na het behalen van een diploma opnieuw worden ingeschreven voor een opleiding die leidt tot hetzelfde diploma, maar een andere differentiatie (een ander 'vakkenpakket') dan wel voor een ander diploma op hetzelfde niveau en mag die deelnemer meetellen voor de inputbekostiging?
- Onder welke voorwaarden?
- Mag die deelnemer meetellen voor de outputbekostiging?

De wet verbiedt niet dat een deelnemer een andere uitstroomdifferentiatie volgt van een opleiding waarvoor hij al een diploma heeft behaald. De wet verbiedt evenmin dat een deelnemer die al een diploma heeft, een andere opleiding volgt op hetzelfde niveau. Maar dat wil nog niet zeggen, dat het altijd geoorloofd is om deze deelnemers mee te tellen voor bekostiging.

De **uitgangspunten** waaraan een instelling behoort te toetsen of in een concreet geval een deelnemer voor bekostiging mag meetellen zijn:

a. Een instelling moet zorgen voor doelmatige leerwegen en opleidingsroutes. Dit zowel vanwege de noodzaak de rijksmiddelen doelmatig in te zetten als in het belang van de deelnemer. Bij twee elkaar opvolgende, studies op hetzelfde niveau is het maar de vraag of dan sprake is van doelmatige leerwegen. Kan een deelnemer niet beter een opleiding op een hoger niveau gaan volgen? Alleen als het belang van de deelnemer het meest is gediend bij een tweede studie op hetzelfde niveau, is dit geoorloofd.
b. De instelling moet zorgen voor goede loopbaanoriëntatie en begeleiding. Is daar wel in voorzien?
c. Hierboven is neergelegd dat er geen sprake mag zijn van strategisch gedrag gericht op het genereren van bekostiging. Als het in meer dan een incidenteel geval gebeurt dat deelnemers opnieuw in een opleiding worden ingeschreven op het niveau waarvoor zij al een diploma hebben, zal al gauw het beeld ontstaan, dat dit wel degelijk wordt ingegeven door strategische overwegingen gericht op het verkrijgen van bekostiging. De instelling zal haar beleid via het jaarverslag moeten kunnen verantwoorden.

De **voorwaarden** die gelden:

a. Om de deelnemer mee te mogen tellen voor bekostiging, geldt dat voor deze deelnemer aan alle wettelijke voorwaarden voldaan moet zijn om hem voor bekostiging te kunnen meetellen.
b. Voor de inputbekostiging geldt dat bezien moet worden of het onderwijsprogramma dat deze deelnemer daadwerkelijk wordt aangeboden, voldoet aan de normen voor bekostiging. Zie ook thema 3: om te mogen meetellen voor de voltijdsbekostiging moet tenminste een programma van 850 uur op jaarbasis in de BOL worden aangeboden. Om te mogen meetellen voor deeltijdsbekostiging 300 uur. Onderdelen van de opleiding die de deelnemer al gevolgd had – en waarvoor hij dus vrijstelling behoort te krijgen - mogen daarbij uiteraard niet meetellen.
c. Een deelnemer die alsnog een andere differentiatie van dezelfde opleiding wil doen, zal per definitie slechts een deel van de opleiding volgen, te weten voor een of meer deelkwalificaties die geen deel uitmaken van het diploma dat hij al heeft behaald. De inschrijving kan dus alleen maar plaats vinden voor een deel van een opleiding; er is dus hooguit sprake van deeltijdbekostiging.

d. Een diploma mag in geen geval voor een tweede keer voor bekostiging meetellen. Het betreft immers 2 keer hetzelfde diploma.

Welke **maatregelen** nemen we?
a. Deze vorm van stapeling wordt een aandachtspunt in het jaarverslag.
b. Er zal monitoring plaatsvinden op het gebruik van horizontale, in de tijd gespreide stapeling. Deze vorm van stapeling komt – net als de verticale stapeling - terug in het jaarlijkse bekostigingsoverleg.

C Mag Pasvorm nu wel, nu Schutte heeft geadviseerd niet terug te vorderen?
Er zijn vragen gesteld over de toelaatbaarheid van zogenaamde Pasvormconstructies, nu de commissie Schutte heeft geadviseerd in dergelijke gevallen niet over te gaan tot terugvordering.

Antwoord:
Bedacht moet worden dat de opdracht van de commissie was om te bezien in hoeverre 'rode' handelwijzen zich in het verleden hebben voorgedaan. Dat de commissie, constaterend dat zich deze handelwijzen hebben voorgedaan, oordeelt dat dit onder zodanige omstandigheden heeft plaatsgevonden dat niet tot terugvordering behoort te worden overgegaan, betekent niet dat daarmee deze handelwijzen zijn gelegitimeerd en al helemaal niet dat ze ook in de toekomst zijn gelegitimeerd.
Met de Kadernotitie risicoleerlingen van medio juli 2002 zijn richtlijnen gegeven over de handelwijze bij de inschrijving van deelnemers in opleidingen aan de onderkant van de kwalificatiestructuur. Deze richtlijnen gelden nog onverkort. De inschrijving en het opleiden van de deelnemers in kwestie moet plaatsvinden binnen de bestaande wettelijke kaders. Naar onze mening bieden die redelijke mogelijkheden om de deelnemers een adequate opleiding te geven, met gebruikmaking van de VOA-faciliteiten en van de vrije ruimte die iedere opleiding heeft. Dat geldt des te meer door de introductie van de brede assistentopleidingen (zie onder thema 5).

Thema 7 Bekostiging van maatwerktrajecten ten behoeve van bedrijven

Wat we hiermee bedoelen
Instellingen ontwikkelen maatwerktrajecten waarbij een derde - een bedrijf of een andere organisatie - een bijdrage betaalt voor het op maat snijden van trajecten voor eigen personeel.

Waarom we hier iets aan gaan doen
Het ontwikkelen van maatwerktrajecten is geoorloofd voor zover het is gericht op deelname aan een in het CREBO geregistreerde opleiding met het oogmerk het traject met succes af te ronden. Met maatwerktrajecten wordt bereikt dat bedrijfsleven en instellingen samenwerken en adequaat kunnen inspelen op de regionale behoefte. De WEB biedt hiervoor ruimte. Het is wel nodig om voorwaarden te stellen om te voorkomen dat de toegankelijkheid wordt beperkt of de instellingen zich te veel concentreren op het aanbieden van maatwerktrajecten, omdat zij daarvoor zowel van de overheid als van de andere partij een bijdrage ontvangen.

Wat we van elkaar mogen verwachten
De voorwaarden waaronder maatwerktrajecten mogelijk zijn luiden als volgt:
- Er moet een overeenkomst zijn opgesteld tussen bedrijf of organisatie en instelling;
- De wensen van het bedrijf of organisatie worden in de overeenkomst opgenomen alsook het bedrag aan “meerkosten” die ten laste van het bedrijf komen. Van meerkosten kan alleen sprake zijn bij een *extra* inspanning van de instelling, volgens de wens en op verzoek van het bedrijf.
- Het moet voor het bedrijf duidelijk zijn dat deelnemers en diploma’s van het maatwerktraject normaal meetellen voor de bekostiging door de overheid. Daarvoor moet er uiteraard sprake zijn van inschrijving van de deelnemers in een in het CREBO geregistreerde opleiding.
- In het jaarverslag dient door de instelling te worden opgenomen voor welke bedrijven of organisaties maatwerktrajecten zijn georganiseerd.
- De naleving van de voorwaarden bij het afsluiten van maatwerktrajecten zal worden gecontroleerd via themagewijze zoeklichtacties.

Nieuwe onderwerpen 2004

Thema 8 Buitenlandse deelnemers en onderwijs in het buitenland.

Verschillende instellingen hebben vragen gesteld over de toelaatbaarheid en het kunnen meetellen voor bekostiging van buitenlandse deelnemers en het kunnen verzorgen van onderwijs in het buitenland.
Voorbeelden hiervan zijn:

- Een groep Spaanse deelnemers doet een BBL-opleiding; zij doen de BPV in een bedrijf in Spanje en het theoriegedeelte in Nederland, in één blok van 10 dagen;
- Een groep deelnemers uit een voormalig Oostblokland volgt een BBL-opleiding; theorie wordt in hun eigen land gegeven en de BPV geschiedt ook in dat land in een vestiging van een Nederlands bedrijf.

Antwoord
Allereerst wordt ingegaan op het aspect 'buitenland'. Uitgangspunten zijn:

1. alleen onderwijs dat daadwerkelijk in Nederland verzorgd wordt komt voor bekostiging in aanmerking. De WEB heeft immers territoriale werking en is in het buitenland niet van toepassing, het overheidstoezicht is beperkt tot Nederland en de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid strekt zich niet uit tot onderwijs in het buitenland.
2. buitenlandse deelnemers mogen worden ingeschreven – en worden meegeteld voor de bekostiging – als zij, kort gezegd, hier 'rechtmatig verblijven' (zie artikel 8.1.1 van de WEB). Volledigheidshalve wordt aangetekend dat ook deelnemers uit grenslanden in Nederland het onderwijs mogen volgen.

Een instelling mag dus alleen in Nederland onderwijs aanbieden en verzorgen. Onderwijs dat wordt verzorgd op locaties buiten de grenzen wordt niet bekostigd. Betekent dit nu ook dat een stage (beroepspraktijkvorming) in het buitenland niet meer is toegestaan? Nee, dat is niet het geval. Een stage in het buitenland mag natuurlijk; het is juist gewenst dat dat kan. Maar dat mag er niet toe leiden dat het onderwijs, met inbegrip van de beroepspraktijkvorming, niet meer overwegend in Nederland wordt verzorgd. Voor de goede orde: ook onderwijs verzorgd op de Antillen komt niet voor bekostiging in aanmerking.
Het eerste uitgangspunt geldt ook voor buitenlandse deelnemers. Alleen indien zij overwegend in Nederland het onderwijs (met inbegrip van de BPV) volgen, mogen zij worden ingeschreven en voor bekostiging meetellen. Uiteraard alleen indien ook aan de overige wettelijke voorwaarden is/wordt voldaan, zoals het rechtmatige verblijf.
Voorts geldt in alle gevallen dat de examinering geheel in Nederland dient te geschieden.

Overige onderwerpen

A Verhouding IIVO/BPV

De in thema 8 aangehaalde 'Spaanse casus' roept ook vragen op met betrekking tot de verhouding tussen beroepspraktijkvorming en het IIVO (in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma). Niet alleen wat betreft de bekostiging, maar ook onderwijskundig. Wat betreft het laatste aspect: we vragen ons af, of er wel sprake kan zijn van een goede opleiding, als het IIVO bestaat uit één blok van 10 dagen. Hoe krijgt de relatie tussen theorie en praktijk – essentie van het beroepsonderwijs - dan vorm?
Wat betreft de bekostiging: de wet kent nu geen maximum aan de beroepspraktijkvorming voor de BBL, alleen een minimum. Maar als de beroepspraktijkvorming de 100% nadert, rijst de vraag in hoeverre de bekostiging van zo'n opleiding nog een zaak van de overheid moet zijn. Moet er niet een minimum worden gesteld van bijvoorbeeld 1 dag per week? Over deze vraag willen wij ons op korte termijn bezinnen.

B Distance learning

Mede in relatie tot de vorige onderwerpen zal ook in de BVE-sector het onderwerp *distance learning* in relatie tot de bekostiging op de agenda moeten worden gezet. Het huidige bekostigingssysteem houdt geen rekening met ontwikkelingen op het gebied van distance learning. Op dit punt zal beleid worden ontwikkeld. In ieder geval geldt dat buitenlandse deelnemers die in het buitenland via distance learning hun opleiding volgen, niet voor bekostiging kunnen worden meegeteld.

C Het verstrekken van een diplomabonus

Er zijn instellingen die deelnemers uit de publieke middelen een diplomabonus willen geven wanneer deze met succes hun opleiding afronden.

Antwoord:
Een dergelijke besteding past niet binnen de doelen waarvoor de rijksbijdrage ter beschikking is gesteld; deze is immers niet bestemd om benut te worden om financiële tegemoetkomingen aan deelnemers te doen.

D Praktijkleerplaatsen

Een van de maatstaven voor bekostiging van de Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven is het aantal erkende leerbedrijven. De commissie Schutte meent dat een maatstaf voor bekostiging die vatbaar is voor oneigenlijk gebruik niet juist is en beveelt aan om in overleg met COLO na te gaan hoe het systeem van erkenning actueel kan blijven. Met COLO is afgesproken dat COLO met een voorstel hierover zal komen.

Maatregelen

In 2003 aangekondigde maatregelen

Gerealiseerd
- De Richtlijn voor het verslag is aangepast, ingaande het verslagjaar 2003.
- Er wordt specifiek gecontroleerd op de aantallen uitschrijvingen na 1 oktober en de aantallen omzwaaiers gedurende het studiejaar.
- Verticale stapeling van diploma's wordt gemonitord.
- Bij de VOA-verdeling worden deelnemers in de deeltijd-bol niet meegenomen.
- De Tijdelijke beleidsregel assistentopleiding in het vmbo is gepubliceerd.
- Het wetsvoorstel Korte Klap is op 1 augustus 2004 in werking getreden.

Nog in voorbereiding
- Het wetsvoorstel waarin de 1600/850-urennorm als inrichtingsvoorschrift in de WEB wordt opgenomen.
- Kapstokbepaling om in het U-WEB een ondergrens (300 uur) te kunnen stellen voor de bekostiging van de deeltijd-bol.
- Les- en cursusgeldwet/Uitvoeringsbesluit LCW worden aangepast m.b.t. de betaling van cursusgeld bij dubbele inschrijving.

Aandachtspunten bij herziening bekostigingssysteem
- Oudere deelnemers die in het kader van LLL kortere onderwijstrajecten volgen.
- Risicodeelnemers
- Uitsluiting van deelnemers die nooit aan het beroepsonderwijs hebben deelgenomen, van outputbekostiging.

Maatregelen 2004
- Verscherpt toezicht op de beroepsopleiding bij gecombineerde trajecten educatie/ beroepsonderwijs.
- Horizontale stapeling gespreid in de tijd verantwoorden in jaarverslag.
- Monitoring van horizontale stapeling gespreid in de tijd.

Te verkennen
- Distance learning in relatie tot bekostiging.
- Hoe blijft systeem ven erkenning van leerbedrijven actueel? Voorstel COLO.
- Maximum aan BPV in BBL?

Aandachtspunten bij herziening bekostigingssysteem
- Bekostiging van BBL-leerlingen die door omstandigheden onverwacht geen BPV-plek vinden.

Bijlage: Meetinstrument diplomastapeling

In de praktijk komen diverse vormen van diplomastapeling voor:
- horizontale diplomastapeling: veelal vrijwel gelijktijdig zonder veel extra inspanning aan deelnemers meerdere diploma's uitreiken voor opleidingen die elkaar in belangrijke mate overlappen en deze diploma's voor bekostiging in aanmerking brengen;
- verticale diplomastapeling: deelnemers die op een hoger opleidingsniveau ingeschreven kunnen worden op een lager niveau inschrijven en na het behalen van het diploma alsnog laten doorstromen naar het hogere niveau, waardoor zonder onderwijskundige noodzaak voor hetzelfde traject meerdere keren een diplomavergoeding wordt ontvangen;
- overige vormen van diplomastapeling: deelnemers bij diplomering ook en diploma op een lager niveau uitreiken waardoor meerdere keren een diplomavergoeding wordt ontvangen.

In deze bijlage wordt aangegeven hoe met behulp van de bestaande gegevensverzameling een indruk kan worden gekregen van de diplomastapeling op instellingsniveau.
Per instelling worden via de bekostigingstelling en in de toekomst via het onderwijsnummer de volgende gegevens verzameld:
- diploma's naar crebocode, leerweg en opleidingsniveau;
- deelnemers naar crebocode, leerweg en opleidingsniveau.

Door op dit gedetailleerde niveau de ratio van diploma's en deelnemers te vergelijken per instelling in de tijd en op de teldatum tussen instellingen ontstaat een beeld van de onderlinge verschillen en van de beweging in de tijd. Deze worden jaarlijks in kaart gebracht.

Bekend is dat verschillen tussen instellingen op dit gedetailleerde niveau en bewegingen in de tijd het gevolg kunnen zijn van 'min of meer toevalligheden'. Bijvoorbeeld relatief veel extraneï bij een instelling in enig jaar ten opzichte van het aantal overige gediplomeerden leidt tot een hoger kengetal terwijl dit niet duidt op meervoudige diplomering. Deze omstandigheden maken dat een zekere bandbreedte in acht genomen moet worden.

Hoe werkt het instrument?

Instellingen die gerelateerd aan hun deelnemerspopulatie relatief veel diploma's hebben, laden het vermoeden op zich van diplomastapeling en komen in aanmerking voor nader onderzoek. Hetzelfde geldt voor instellingen die een verhoudingsgewijs sterke toename van diploma's laten zien. Vervolgens kan de inspectie worden ingeschakeld om nader onderzoek te verrichten.

De benodigde gegevens zijn afkomstig van de bekostigingstelling. Deze gegevens komen op 1 juli van jaar t-1 beschikbaar voor de bekostiging van jaar t. Om effectief te kunnen opereren zal de gedetailleerde analyse voor 1 oktober van jaar t-1 beschikbaar moeten komen zodat in de bekostigingsbrief voor jaar t terzake een voorbehoud kan worden gemaakt. Definitieve vaststelling vindt plaats na nader onderzoek door de inspectie.

Hiermee kan niet elke diplomastapeling worden gevonden. Wel komen notoire overtredingen aan het licht.