

Vergaderjaar 2013–2014

33 911

Wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 april 2014

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
Algemeen	2
1. Inleiding	2
1.1. Aanleiding	2
1.2. Keuze voor bestedingsvrijheid en coördinerende gemeenten	4
1.3. Specifieke uitkering	4
2. Doelstelling	5
3. Inhoud van het wetsvoorstel, uitwerking van de maatregelen	6
3.1. Eindtermen en diploma-erkenning	6
3.2. Regio's met contactgemeenten	7
3.3. Verruiming bestedingsvrijheid	8
3.4. Aanbod educatie	9
3.5. Verdeelmaatstaven	10
3.6. Verantwoording	10
3.7. Bestedingsregels tijdens de overgangsfase	11
3.8. Cursusgeld en eigen bijdrage van de deelnemer	11
4. Gevolgen voor doelgroepen, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en roc's	12
4.1. Gemeenten kunnen de verschillende doelgroepen beter bereiken	12
4.2. Gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid	12
4.3. Relatie met landelijk ondersteuningsbudget	13
5. Overleg met VNG, MBO Raad, NRTO, LVO en andere Belanghebbenden	13
Artikelsgewijs	14
Artikel II, onderdeel G (artikelen 2.3.1 tot en met 2.3.5 WEB)	14

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zien aanleiding tot het stellen van een aantal vragen. De leden lezen dat de tijdelijke bepaling om educatiemiddelen bij wijze van overgangsregeling verplicht door gemeenten bij roc's¹ te besteden, niet door vorige kabinetten is teruggedraaid. Een van de redenen om niet eerder aan deze middelen te tornen was de zogeheten «zekerheid» voor instellingen. Kan de regering toelichten hoe het kan dat een niet-bestaande zekerheid in de praktijk ontwikkelt tot een verworven recht? Welke les kan het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hieruit trekken voor het opstellen van toekomstige overgangsbepalingen, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij stellen een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot het vergroten van de bestedingsvrijheid van gemeenten inzake het aanbod van opleidingen educatie. Deze leden zijn het er mee eens dat de verplichting van gemeenten om het educatiebudget bij roc's te besteden in drie jaar tijd wordt afgeschaft en de wettelijke taak van roc's om educatie aan te bieden vervalt. Deze beweging past bij het overhevelen van taken naar de gemeente die meer maatwerk kan bieden. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen een aantal vragen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De leden van de PvdA-fractie maken zich grote zorgen over het grote aantal van zo'n anderhalf miljoen laaggeletterden en functioneel analfabeten in Nederland. De leden zijn niet per se tegen marktwerking in de educatie, maar zijn er ook niet principieel voorstander van. Het gaat erom dat het aantal laaggeletterden wordt teruggebracht, of dit nu geschiedt via marktwerking of via een gesloten aanbod. De leden zijn er nog niet van overtuigd dat de afschaffing van de gedwongen winkelnering van de gemeenten bij de roc's dit doel naderbij brengt. De ervaringen met de invoering van marktwerking bij de inburgering² en de ervaringen met vermarkting van de educatie in Denemarken en Australië geven deze leden niet het vertrouwen dat het marktmechanisme bij deze problematiek automatisch zal functioneren als een wondermiddel. Daarom verlangen de leden van de regering een nadere argumentatie.

¹ Roc: regionaal opleidingscentrum

² Zie het advies *Het Waterloo van de inburgering* van de Amsterdamse Adviesraad Diversiteit en Integratie

Op 1 november 2011 heeft de Kamer met algemene stemmen de motie aangenomen van het lid Çelik³ die de regering verzocht om bij de bestrijding van laaggeletterdheid zich voortaan niet meer vast te leggen op inspanningen en bestedingen, maar op de kwaliteit en resultaten van de sector volwasseneneducatie. De leden constateren dat de regering bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten ervoor heeft dat het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2010 moest zijn gehalveerd ten opzichte van 2002. Heeft de regering ook overwogen of voor de bestrijding van laaggeletterdheid zulke ambitieuze doelstellingen zouden kunnen worden afgesproken? Zo nee, waarom niet?

De leden merken op dat het een triest gegeven is dat ook een belangrijk deel van de laaggeletterden autochtoon is, want dit betekent dat het Nederlandse onderwijsaanbod bij deze mensen tekort heeft geschoten. Als we laaggeletterdheid bij de wortel willen aanpakken dan moeten we tegengaan dat leerplichtige jongeren nog langer thuiszitten, zo menen deze leden. Deze leden zijn van mening dat wat dat betreft, het passend onderwijs zo moet worden ingericht dat het ook echt gaat passen en geen kind meer tussen de wal en het schip raakt binnen ons onderwijsstelsel. In hoeverre kan de Kamer erop rekenen dat het aantal autochtone laaggeletterden onder invloed van de invoering van het passend onderwijs gaat dalen?

De leden zijn van mening dat de aanpak van laaggeletterdheid bij jongeren een zaak is die een zorgvuldige analyse vergt. Bij jonge laaggeletterden betreft het niet alleen een problematiek die te maken heeft met het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar er bestaan ook raakvlakken met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Denk bijvoorbeeld aan mensen die doordat zij op jonge leeftijd moeder worden, minder aandacht aan school kunnen besteden. Zijn er wat zulke raakvlakken aangaat ook allianties met de andere ministeries in beeld? Wat zijn de specifieke voornemens van de regering voor de aanpak van laaggeletterdheid onder jonge (autochtone) laaggeletterden en welke analyse ligt daaraan ten grondslag, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie merken op dat er wordt gesteld dat de reden dat er nooit gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om via AMvB⁴ de verplichte aanbesteding van educatiemiddelen te laten vervallen, zijn oorzaak vindt in de onzekerheid die dat tot gevolg zou hebben. Waarom acht de regering deze onzekerheid nu geen reden meer, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een nadere toelichting waarom de regering toch vasthoudt aan het oormerken en niet doorgaat met verdere ontschotting. Hoe moet dit gezien worden in de trend van decentralisaties en minder verticale sturing, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie willen ten aanzien van de keuze de educatiemiddelen beschikbaar te stellen via een specifieke uitkering, een opmerking plaatsen van meer algemene aard. Zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt, past deze keuze namelijk niet bij de ingeslagen weg van deze regering inzake decentralisatieoperaties in het sociale domein en het doel van ontschotting. Eveneens merken deze leden op dat de figuur van een contactgemeente een nieuw fenomeen is, dat een nogal gekunstelde manier lijkt van het verdelen van de budgetten om op die manier belangen te behartigen. De genoemde leden vragen de regering dan ook nogmaals helder toe te lichten op welke manier dit

³ Motie Çelik over een alfabetiseringsopleiding, Kamerstuk 28 760, nr. 26

⁴ AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur

wetsvoorstel past binnen het gekozen beleid van de regering en de eenheid van kabinetsbeleid, zo vragen zij.

1.2. Keuze voor bestedingsvrijheid en coördinerende gemeenten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting, als meest recente ontwikkeling, verwijst naar het wetsvoorstel dat op het Ministerie van Binnenlandse Zaken in voorbereiding is tot het instellen van een deelfonds voor het sociaal domein. Dit wetsvoorstel moet erin voorzien dat de middelen voor de bekostiging van de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), participatie (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en jeugd (Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) deel uitmaken van en beschikbaar worden gesteld via dit deelfonds sociaal domein, dat wordt opgenomen in de begroting van het gemeentefonds. Nu betekent aanpak van laaggeletterdheid niet altijd per se dat de kortste weg naar werk kan worden gekozen. Hoe gaat de regering voorkomen dat in de gemeenten met de invalshoek van werkgelegenheid de bredere problematiek van laaggeletterdheid ondergesneeuwd raakt, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gemeente het educatiebudget ook kan inzetten om vrijwilligers, buurthuizen en bibliotheken erbij te betrekken of dat het alleen voor formele educatie ingezet kan worden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de verdeelsystematiek van de educatiebudgetten. Waarom is er voor gekozen de educatiebudgetten te verdelen via zogenaamde coördinerende gemeenten? Op welke manier is dit effectiever dan het gewoon te verdelen via gemeenten of via een decentralisatie-uitkering, zo vragen zij.

1.3. Specifieke uitkering

De leden van de VVD-fractie merken op dat het in eerste instantie de bedoeling was om deze educatiemiddelen op te nemen binnen het sociaal domein. Bij wijze van overgangsregeling is besloten de huidige regeling separaat te regelen voor het onderwijsdeel. Kan de regering de garantie geven dat deze tijdelijke overgang tijdelijk blijft? Begrijpen deze leden goed dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat na de evaluatie over drie jaar niet automatisch alsnog tot een overheveling naar het sociaal domein komt? Waarom is er bij de evaluatiebepaling de mogelijkheid opgenomen dat deze tijdelijke regeling als apart domein verlengd wordt? In de ogen van de leden is dat onwenselijk. Wat deze leden betreft, blijft het noodzakelijk om de middelen samen te voegen in een regeling voor het sociaal domein omdat er sprake is van onderlinge samenhang van problematiek waarvoor de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. Door een klein onderdeel van de middelen separaat te regelen, ontstaat onduidelijkheid bij afnemers. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

In de toelichting lezen deze leden dat de tijdelijke overgangsregeling met name is bedoeld zodat de gemeenten het aanbod kunnen herzien. In hoeverre is de financiering vraaggericht? Juist door de verplichte winkelnering richting roc's te schrappen heeft het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nu een kans om het stelsel te veranderen in de richting van vraagsturing. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

Deze leden vragen waarom op alle onderdelen van het sociaal domein de regering vertrouwen stelt in de gemeenten om tot een evenwichtige

verdeling en beleidskeuzes te komen, maar dat zij bang is dat dat voor de educatiemiddelen niet geldt. Hoe komt dat?

Is de regering van mening dat door de constructie van contactgemeenten als coördinator aan te stellen, behalve de voordelen van gezamenlijke inkoop er ook nadelen zijn? Bijvoorbeeld voor de kleinere gemeenten binnen die regio? Zo ja, welke en hoe worden deze ondervangen, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om de mogelijkheid open te houden om na 2017 de oormerking voor educatie los te laten, en deze middelen na aangekondigde evaluatie over te laten gaan naar het gemeentefonds. De leden vragen de regering dit verder toe te lichten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de keuze voor een oormerking van de educatiebudgetten zich verhoudt tot het reguliere beleid in het sociale domein en het participatiebudget, waarbij ontschotting juist het uitgangspunt is, conform de aangenomen motie Van 't Wout en Bergkamp⁵?

Tevens vragen deze leden of de specifieke uitkering via coördinerende gemeenten niet de bestedingsvrijheid van gemeenten onder druk zet. De genoemde leden vragen de regering ook nader uiteen te zetten aan welke voorwaarden moet worden voldaan alvorens de educatiemiddelen in de toekomst kunnen worden overgeheveld naar het gemeentefonds. De leden constateren voorts dat het participatiebudget vanaf 2013 gedeeltelijk afhangt van de werkelijk uitgevoerde activiteiten. De gemeenten ontvangen met ingang van 2015 budget op basis van de daadwerkelijke aantallen ingekochte contacturen. Als de gemeente in 2014 geen contacturen heeft ingekocht ontvangt het twee jaar later, wanneer het misschien heel hard nodig is, geen budget. In hoeverre is de regering van mening dat deze inrichting van budgetverdeling maatwerk in de weg staat? Kan het voorkomen dat opleidingen door deze manier van financiering niet worden aangeboden, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de ontwikkeling dat de beleidsvrijheid van decentrale overheden is toegenomen. De ontwikkeling in het wetsvoorstel om de bestedingsvrijheid te vergroten en de verplichte route via roc's te laten vervallen, past hierbij. Toch wordt in het wetsvoorstel gekozen voor een specifieke uitkering. Bij verschillende decentralisaties is juist voor het uitgangspunt van beleidsvrijheid en financiering via de algemene uitkering gekozen. Waarom gaat het voorliggende wetsvoorstel tegen dit principe in? Bij het participatiebudget is het belangrijk dat gemeenten de vrijheid hebben om middelen voor educatie ook in te zetten voor participatie. Is een specifieke uitkering niet tegenstrijdig met eerdere beleidskeuzes? Op welke manier hebben gemeenten beleidsvrijheid om de uitdagingen van decentralisaties en nieuwe taken integraal uit te voeren? Op welke manier kunnen gemeenten met gescheiden budgetten de samenhang tussen educatie en participatie vormgeven, zo vragen zij.

2. Doelstelling

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de mogelijkheid van non-formeel leren, zolang de eindtermen ook een kwaliteitsniveau waarborgen. Hoe wordt dat gegarandeerd? Welke consequenties heeft deze kwaliteitsborging in verhouding tot de kwaliteitsgaranties van de diplomagerichte trajecten, zo vragen zij.

⁵ Motie Van 't Wout en Bergkamp over de middelen voor gemeenten ten behoeve van de taken in het sociale domein, Kamerstuk 30 597, nr. 300

De leden van de SP-fractie erkennen de grote rol van gemeenten, zij hebben goed zicht op specifieke doelgroepen en instellingen. Zij vragen echter wel hoeveel ruimte voor verschil in beleid tussen verschillende gemeenten en arbeidsregio's er is. Hoe gaat bijvoorbeeld de uitkering aan arbeidsmarktregio's worden georganiseerd? Op welke manier is er garantie dat iedere volwassene dezelfde toegang tot educatie heeft en houdt? Heeft iedereen nog wel dezelfde kansen, ongeacht zijn of haar woonplaats? Het wel of niet kunnen deelnemen aan volwasseneneducatie mag niet afhankelijk zijn van iemands woonplaats in een bepaalde regio, zo stellen de leden.

Voorts plaatsen de leden kanttekeningen bij de positieve benadering van de regering. De regering lijkt ervan uit te gaan, dat van het loslaten van de verplichte aanbesteding bij de roc's alleen maar positieve gevolgen zijn te verwachten. De leden verwijzen naar de soortgelijke ontwikkeling met betrekking tot de inburgering, waar het overlaten van deze inburgering aan de markt vooral negatieve effecten tot gevolg had. Zij vragen de regering hierop te reageren.

Tevens beschouwen de leden educatie aan laaggeletterden als onderdeel van het Nederlands onderwijs. Een goede uitvoering daarvan is dan logischerwijs het geven van onderwijs door bevoegde docenten. Hoe wordt gegarandeerd dat andere partijen, buiten de roc's, educatie aanbieden en scholing geven die van goede kwaliteit is? Hoe ziet de regering de inzet van vrijwilligers hierin? Deelt de regering de mening dat het daadwerkelijke onderwijs gegeven dient te worden door een bevoegd docent, zo vragen de leden.

3. Inhoud van het wetsvoorstel, uitwerking van de maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de procedure tot erkenning van een diploma voor lastenstijging bij het roc zorgt. In hoeverre kan een roc een bestaand traject eenvoudig om laten zetten? De leden vragen tevens waarom, aangezien wordt aangesloten bij de 35 arbeidsmarktregio's die al bestaan, niet in één wettelijke zin de regio's en afwijkmogelijkheden worden opgenomen. Waarom wordt daar een aparte AMvB voor opgesteld en wat is de noodzakelijkheid daarvan? Waarom wordt de indeling voorgelegd aan de VNG⁶, aangezien de VNG al akkoord is met aansluiting bij de 35 arbeidsmarktregio's?

Als de leden de rol van de contactgemeente bezien dan zien zij daarin wederom een aanbodgericht model. Kan de regering toelichten hoe en op welke wijze zij de vraag van de burger centraler kan stellen in dit model, aangezien toegankelijkheid voor de burger voorop staat, zo vragen zij.

3.1. Eindtermen en diploma-erkenning

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering stelt dat aanbieders op basis van eindtermen, die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld, diploma-erkenning kunnen aanvragen voor educatie-opleidingen, maar dat contactgemeenten ook opleidingen kunnen laten verzorgen door aanbieders die niet beschikken over een dergelijke erkenning. De leden hebben behoefte aan een toelichting op deze vrijblijvendheid. Kan het de bedoeling zijn dat een goedkope niet-erkende alfabetiseringscursus de positie van de relatief duurdere wel erkende educatie-opleidingen gaan ondergraven, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ook roc's een diploma-erkenning moeten aanvragen. Is dit nieuwe regelgeving of al bestaande praktijk? Waarom nu ook erkende en bekostigde onderwijsinstellingen deze erkenning laten aanvragen voor onderwijstrajecten die zij nu al

⁶ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

vervullen, wanneer dat eerder niet noodzakelijk werd geacht? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Voorts vragen zij op welke wijze er sprake zal zijn van uniforme (landelijke) toetsingscriteria voor diplomering. Hoe gaat voorkomen worden dat toegang verkregen tot vervolgoopleidingen met verschillende certificaten (van verschillend niveau) tot problemen zal leiden wegens eventueel te laag taalniveau, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat contactgemeenten opleidingen kunnen laten verzorgen door aanbieders die niet over een diploma-erkenning beschikken. De leden zien in dat het voor sommige doelgroepen inderdaad niet noodzakelijk is om een diploma te behalen, maar willen wel weten hoe dit onderscheid gemaakt zal worden. Ook vragen zij of en hoe de gemeenten dit verschil in aanbod moeten communiceren naar de afnemers van het onderwijs. Hoe wordt gewaarborgd dat deelnemers aan het onderwijs de juiste opleiding voor hun situatie volgen en zich niet achteraf realiseren dat zij toch een opleiding met diploma-erkenning hadden moeten volgen, zo vragen zij.

3.2. Regio's met contactgemeenten

De leden van de PvdA-fractie kunnen de achtergrond van de keuze voor het aanwijzen met regio's waarbij contactgemeenten worden vastgesteld, begrijpen. De doelgroep van alfabetiseringscursus wordt echter niet altijd bereikt. Hoe denkt de regering dat valt te voorkomen dat het bereiken van de doelgroep te lijden heeft onder invloed van de afstand tot de contactgemeente.

De leden houden ermee rekening dat marktwerking in de educatie voor gemeenten wellicht ook kan leiden tot onevenredige aanbestedingslasten. Hoe denkt de regering over een optie dat gemeenten ervoor kiezen dat zij de aanbestedingslasten ontwijken door hun educatiebudget geheel of gedeeltelijk als subsidie overmaken aan een regionaal opleidingscentrum? In het verleden zijn alle mogelijke cursus die ook uit het educatiebudget werden bekostigd (fietsen, EHBO⁷, assertiviteit) wegbezuinigd. Omdat laaggeletterdheid echter geen geïsoleerd probleem was en is, blijft het nodig dat laaggeletterden niet enkel op het vlak van lezen en schrijven hulp wordt geboden, zo menen deze leden. Volgens deze leden hoeft dit niet per se allemaal het werk te zijn van bevoegde docenten, maar kan het worden overgelaten aan voldoende opgeleide vrijwilligers. Zulke vrijwilligers dienen zich echter niet vanzelf aan. De leden vragen de regering welke mogelijkheden zij ziet om mensen op dit vlak bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd moeten de eigenlijke alfabetiseringscursus worden gegeven door bevoegde en bekwaame docenten. Wil de regering de Inspectie voor het Onderwijs opdragen erop toe te zien dat de docenten die de eigenlijke alfabetiseringscursus geven, bevoegd en bekwaam zijn, of deze nu plaatsvindt bij een roc of bij een andere instelling, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de totstandkoming van het educatieprogramma. Wordt bij het vaststellen van een regionaal educatieprogramma overleg gevoerd met onderwijsinstellingen en aanbieders van educatietrajecten? Op welke wijze wordt gezorgd voor een goed overkoepelend programma dat tegemoet komt aan de behoefte van verschillende doelgroepen? Voorts vragen zij op welke wijze de toegankelijkheid wordt geborgd? Kan hier uitgebreider op in worden gegaan, zo vragen de genoemde leden.

⁷ EHBO: eerste hulp bij ongelukken

De leden van de CDA-fractie vragen precies de rol is van de contactgemeente. Wat zijn de bevoegdheden van de contactgemeente? Hoe verhoudt het aanwijzen van contactgemeenten zich tot een «bottum-up» proces waarbij gemeenten op natuurlijke wijze verbanden aangaan die passen bij de arbeidsmarkt? Is het niet beter eerst deze ontwikkeling af te wachten en alleen indien de noodzakelijke samenwerking uitblijft, contactgemeenten aan te wijzen door het Rijk, zo vragen zij. Voorts vragen zij of de regering van plan is één landelijk kenniscentrum te creëren om te voorkomen dat de 35 regio's allemaal het wiel opnieuw gaan uitvinden. Onderzoekt de regering een kwaliteitskeurmerk voor informeel/ non-formeel onderwijs? En ziet zij af van centrale examens, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat 53 miljoen euro wordt verdeeld over de 35 arbeidsmarktregio's. De gelden worden vervolgens toegekend aan de bij wet genoemde contactgemeente. Kan de regering toelichten hoe de contactgemeente wordt gecontroleerd op de juiste besteding van het budget? Hoe wordt daarbij de democratische controle gewaarborgd, zo vragen deze leden. Op welke wijze kunnen de raadsleden van omliggende gemeenten hun controlerende taak uitvoeren op kwaliteit van de educatie indien het geld dat hen (indirect) toekomt en de bijbehorende aanbesteding wordt verdeeld en uitgezet via een contactgemeente? Voorts vragen deze leden waarom er is besloten de verschillende contactgemeenten per AMvB aan te stellen. Is dit enkel ingegeven door de praktische overweging van tijdsdruk? Is er bij deze AMvB een voorhangen/of nahangprocedure voorzien, zo vragen de leden. De genoemde leden vragen voorts op welke wijze de contactgemeente verantwoording dient af te leggen aan het Rijk met betrekking tot de educatiemiddelen. Wat is de noodzaak van deze verantwoording, en op welke manier verhoudt zich dit tot de decentralisatie van de middelen? Strookt dit wel met de toenemende beleidsvrijheid van decentrale overheden, aangezien hiermee de verticale verantwoording wordt verzaamd, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een nieuwe systematiek van contactgemeenten wordt ingevoerd, aangezien deze systematiek niet gebruikelijk is bij aanverwante (nieuwe) wetgeving. Waarom kiest de regering niet voor aansluiting bij de systematiek van arbeidsmarktregio's en de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij de vrijheid bestaat om samen te werken? Waarom wordt niet gekozen tot aansluiting bij de systematiek zoals in de Participatiewet⁸, waarbij alleen van bovenaf de samenwerking wordt voorgeschreven wanneer deze samenwerking uitblijft, zo vragen zij.

3.3. Verruiming bestedingsvrijheid

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of de «open markt» die ontstaat wanneer roc's niet langer de wettelijke taak hebben om educatie te verzorgen wel zal leiden tot een meer divers en kwalitatief hoogstaand aanbod. Op basis van welke criteria zullen de gemeenten de aanbieders selecteren? Op welke manier nemen ze de kwaliteitsoverweging daarin mee, zo vragen zij.

⁸ Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet), Kamerstuk 33161

3.4. Aanbod educatie

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer iedere gemeente verantwoordelijk is voor het lokale aanbod, maar de financiën en de monitoring van het aanbod bij de contactgemeente ligt, hoe de verhouding onderling dan geregeld moet zijn en of hier in geval van conflict wel uitwegen voorgesteld worden.

Voorts vragen zij hoe het kan zijn dat de kwaliteit van een diploma gericht traject bij de Inspectie voor het Onderwijs ligt en een niet-diplomagericht traject gecontroleerd moet worden door de gemeente zelf, met behulp van een servicedocument van de VNG. Als het gaat om laaggeletterden-aanpak dan moet er toch een meetbaar effect zijn, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de bestaande praktijk van de aanpak van laaggeletterdheid niet volmaakt is. Hierin werd de afgelopen jaren veel geld gestoken, maar het aantal laaggeletterden is ongeveer gelijk gebleven. Tegelijkertijd is het aanbod van alfabetiseringscursussen bij de regionale opleidingscentra ook relatief duur: deze kosten de gemeenten 2000 tot 8.000 euro per deelnemer, terwijl een gewone scholier in het basisonderwijs, die wordt onderwezen gedurende vijf dagen in de week, gemiddeld jaarlijks 5.900 euro kost. De regering schrijft nu in de memorie van toelichting dat er «kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die zijn opgedaan met de ondersteuning vanuit het Actieplan Laaggeletterdheid, de pilotprogramma's Taal voor het Leven en de expertise van de Inspectie voor het Onderwijs.» Dit klinkt, zo menen deze leden, nogal vrijblijvend, terwijl er alle reden bestaat om de formele en informele netwerken rondom de aanpak van laaggeletterdheid beter te benutten. De leden hebben in het algemeen geen behoefte om onderwijsinstellingen voor te schrijven hoe het onderwijs moet worden aangepakt, maar wel om voor te schrijven wat er moet worden onderwezen. Nu er echter het programma Taal voor het Leven bestaat, dat werd ontwikkeld door de Stichting Lezen & Schrijven en dat inmiddels *evidence based* blijkt, adviseert de VNG om dit programma uit te rollen over alle 35 arbeidsmarktregio's. Voelt de regering daarvoor? Zo ja, hoe gaat zij dit gestalte geven? Zo nee, waarom niet?

De leden onderkennen dat het moeilijk is om de educatie zo in te richten dat alle laaggeletterden worden bereikt. Het betreft mensen die niet alleen problemen hebben met lezen en schrijven, maar mede daardoor ook moeite hebben met plannen, afspraken nakomen, budgetteren enzovoorts. Deze leden menen dat een goede aanpak van laaggeletterdheid daarom gebaat is bij inzet van (goed opgeleide) vrijwilligers, maar de kern van het leren lezen en schrijven is iets dat moet gebeuren door bevoegde en bekwame docenten, net zoals wij dit elders in het onderwijs verlangen. De educatie mag niet verworden tot een klus voor goedbedoelende amateurs en ook als er een beroep wordt gedaan op vrijwilligers, dan wordt hun inzet niet gratis. De aanpak van laaggeletterdheid is, zo menen deze leden, er niet mee gediend als gemeenten zonder meer kiezen voor de goedkoopste aanbieder. Het komt erop aan dat er wordt gekozen voor een aanbod van kwalitatief voldoende niveau tegen een redelijke prijs. In hoeverre is de regering bereid om de gemeenten te helpen om in plaats van een eenzijdige prijsvergelijking een reële prijs-kwaliteitafweging te maken, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat contactgemeenten verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van educatietrajecten die niet opleiden tot een diploma. De leden vragen op welke wijze een gemeente verantwoordelijk gehouden kan worden voor, en goed zicht kan hebben op, de kwaliteit van onderwijs. Hoe wordt binnen de contactgemeente het toezicht op deze trajecten georganiseerd, en waaruit bestaan gestelde kwaliteitseisen? Kan het servicedocument waar naar verwezen wordt

verder worden toegelicht? Waar gaat dit document uit bestaan en hoe komt deze tot stand?

Tevens vragen de leden of de regering de mening van deze leden deelt, dat de kwaliteit van onderwijs een te groot goed is om over te laten aan daar niet voor opgeleide gemeentelijke ambtenaren. Dient niet de Inspectie voor het Onderwijs ook toezicht op deze trajecten voor non-formeel onderwijs te houden? Opnieuw herhalen deze leden het belang van het geven van goed onderwijs, gegeven door daartoe bevoegde docenten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetvoorstel bijdraagt aan het scholen van veel meer laaggeletterden. Hoe gaat de regering de effectieve aanpak van de pilots Taal voor het Leven opschalen om te waarborgen dat in elke arbeidsmarktregio een basis infrastructuur bestaat? Betreft ze bij de opschaling van de pilots de Ministeries van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het voorstel sprake is van een open aanbesteding.

Kan de regering toelichten hoe de kwaliteit gewaarborgd blijft van zowel het formeel als het non-formeel aanbod? Welke status heeft het servicedocument dat beschikbaar zal worden gesteld, zo vragen zij.

De leden constateren voorts dat de VNG aangeeft dat de landelijke ondersteuning en expertise essentieel is. Het uitrollen van het programma Taal voor het Leven wordt als oplossing aangedragen. Wat is de visie van de regering hierover, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de waarborging van kwaliteit op basis van eindtermen samengaat met het onderscheid tussen formeel en non-formeel aanbod zoals dat in dit wetsvoorstel wordt gepresenteerd. Indien het belangrijkste verschil de mogelijkheid tot examinering en diplomering is, hoe zullen de vastgestelde eindtermen voor opleidingen zonder diploma-erkenning dan worden gehandhaafd? Als dezelfde eindtermen voor beide soorten aanbod worden gehanteerd, hoe wordt dan het onderscheid bij diploma-erkenning gemaakt, zo vragen zij.

3.5. Verdeelmaatstaven

De leden van de D66-fractie constateren dat het beschikbare geld voor gemeenten wordt verdeeld op basis van bij of krachtens AMvB vast te stellen maatstaven. De genoemde leden vragen een toelichting van de regering om wat voor maatstaven het hier gaat, wat er wordt bedoeld met de term «objectieve maatstaven» en wanneer deze zullen worden vastgesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met de via AMvB vast te stellen maatstaven verschillen zullen ontstaan met de huidige verdeling van educatiebudget. Er wordt onder meer bij de berekeningswijze melding gemaakt van het hanteren van maatstaven als het aantal volwassen inwoners van de desbetreffende gemeenten en het opleidingsniveau en etnische achtergrond van de inwoners.

3.6. Verantwoording

De leden van de VVD-fractie vragen of het verdelen via kalenderjaren het meest efficiënt is in de richting van onderwijsinstellingen die werken met schooljaren.

3.7. Bestedingsregels tijdens de overgangsfase

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de praktijk gaat uitwerken met de percentages die zijn bedoeld als gemeenten en roc's er zelf niet uitkomen. De gemeenten zijn vrij zowel lager als hoger af te spreken. Waarom is hoger ook toegestaan? Wat is dan de meerwaarde van die percentages? Hoe verhoudt inkoop ten aanzien van de nieuwe situatie zich ten opzichte van de percentages van de afbouw van de oude inkoop? In de ogen van de leden tellen alleen die laatste binnen de percentages. Is dat waar, zo vragen zij. Welke consequenties van de Europese jurisprudentie hebben effect voor het educatietrajecten die niet naar roc's gaan? Hoe zit het dan met aanbestedingen, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om na de afbouw te kiezen om de educatie aan te besteden bij het oude roc, of om het in te zetten bij andere taalaanbieders. Kunnen gemeenten ook afspraken maken met roc's zonder dure aanbestedingsprocedures, zo vragen zij.

3.8. Cursusgeld en eigen bijdrage van de deelnemer

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het voornemen heeft dat mensen die geen Nederlands spreken en niet bereid zijn daar iets aan te doen, het risico gaan lopen hun bijstandsuitkering kwijt te raken. Nu zal gebrekkige beheersing van het Nederlands bij sommige allochtone Nederlanders mede samenhangen met laaggeletterdheid en de bereidheid om Nederlands te leren, tevens te maken heeft met de beschikbare mogelijkheden daartoe. Heeft de regering ook overlegd met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of het budget voor educatie in het licht van deze voornemens toereikend is? Zo ja, wat waren de uitkomsten van dit overleg, zo vragen de leden.

De leden roepen in herinnering dat de Minister tijdens het algemeen overleg over emancipatiebeleid van 13 juni 2013⁹ in reactie op een pleidooi van de PvdA-fractie aankondigde dat zij wilde inzetten op initiatieven van De tafel van één, van Laaggeletterdheid, samen met een toegankelijke educatie. Zij had van de Stichting Lezen & Schrijven een verzoek gekregen om voor goede toegang te zorgen en zei daar graag aan mee te werken. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre het wetsvoorstel nu gestalte geeft aan de aangenomen motie van het lid Yücel¹⁰ die ook specifiek vroeg om mogelijkheden te verkennen om vanuit educatie- en reïntegratiemiddelen educatievormen naar het idee van de vroegere moedermavo's aan te bieden, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de regering kan garanderen dat er niet meer voor educatietrajecten wordt gevraagd dan de kostprijs. Is er zicht op wat de prijzen voor deelname gaan zijn wanneer er exact de kostprijs gevraagd zal worden? Is er een regeling om in deze kosten tegemoet te komen, zoals een teruggaaf of kwijtschelding voor bijvoorbeeld deelnemers met minimumloon of bijstandsniveau, zo vragen zij.

Tevens merken de leden op dat in 2013 het examengeld voor NT2¹¹ met 100% werd verhoogd. Is bekend wat daar de gevolgen voor deelname van

⁹ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 13 juni 2013, over Emancipatiebeleid, Kamerstuk 30 420, nr. 200

¹⁰ Gewijzigde motie van het lid Yücel. (t.v.v. 30 420, nr. 181) over vormen van volwasseneneducatie die leiden tot arbeidsmarktparticipatie, Kamerstuk 30 420, nr. 199

¹¹ NT2: Nederlands als tweede taal

zijn? Is deze verhoging voor sommigen een (te grote) drempel gebleken, zo vragen de leden.

Voorts vragen de leden hoe de regering oordeelt over de geluiden dat asielgerechtigden leningen moeten afsluiten om het inburgeringsexamen te kunnen afleggen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel over de aanpassing van de bijstand waarin het recht op bijstand vervalt indien men de Nederlandse taal niet voldoende machtig is? Kan de regering helder toelichten welke consequenties het wetsvoorstel over de aanpassing van het recht op bijstand voor mensen die kampen met laaggeletterdheid? Kan de regering tevens toelichten welke passende maatregelen er worden genomen om er voor te zorgen dat mensen die kampen met laaggeletterdheid naast de sociale nadelen die ze daarvan ondervinden niet ook nog extra financiële nadelen ondervinden doordat ze worden gekort op bijstand, mochten ze die ontvangen, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de eigen bijdrage die geheven kan worden een belemmering zal kunnen vormen voor de toegankelijkheid voor sommige doelgroepen. Kan de regering hier een inschatting van maken, zo vragen zij.

4. Gevolgen voor doelgroepen, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en roc's

4.1. Gemeenten kunnen de verschillende doelgroepen beter bereiken

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze iedereen uit de doelgroep wordt bereikt. Tijdens het rondetafelgesprek over de toekomst van de volwasseneneducatie, die de Kamer op 29 januari jl. heeft gehouden, bleek dat mensen die on- of laaggeletterd thuiszitten vaak maar moeilijk te bereiken zijn. Hoe is daar het zicht op? Werpt dit voorstel nieuwe drempels op, zo vragen de genoemde leden.

4.2. Gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat met de commentaren van de genoemde organisaties ook gekeken is naar het effect van de nieuwe regeling ten opzichte van de doelstellingen op het gebied van lezen en schrijven. Wordt op deze manier de grootste doelgroep bereikt via gemeenten, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering vindt van het verzoek¹² van de LVO¹³ om de hoogte van het educatiebudget al in juni bekend te maken, zodat er voldoende tijd is om op goede wijze in januari van start te kunnen gaan. Kan de regering aan dit verzoek gehoor geven, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat, nu pas in september 2014 duidelijk wordt hoe hoog de uitkering wordt, de vraag rijst of hiermee alle betrokken partijen voldoende tijd hebben om alles onderling te regelen

¹² Commentaar LVO t.b.v. verslag wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake het invoeren van een specifieke uitkering educatie en het vervallen van de verplichte besteding van educatiemiddelen bij regionale opleidingscentra d.d. 24 april 2014, Parlisonummer: 2014D14287

¹³ LVO: Landelijke Vereniging Onderwijsadviseurs

voor 1 januari 2015 als de wet ingaat. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering.

De leden van GroenLinks-fractie merken op dat gemeenten met dit wetsvoorstel meer vrijheid en verantwoordelijkheid zullen krijgen. Zij vragen hoe de regering geborgd heeft dat gemeenten voldoende toegerust zijn deze extra verantwoordelijkheden te dragen en of gemeenten daarbij kunnen rekenen op begeleiding of monitoring.

4.3. Relatie met landelijk ondersteuningsbudget

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Kamer met de gewijzigde motie van het lid Ypma¹⁴ de regering heeft opgeroepen naast het educatiebudget dat bestemd is voor de uitvoering van educatie, vijf miljoen euro vrij te maken voor innovatieve werkwijzen waarbij zoveel mogelijk laaggeletterden worden bereikt. Kan de regering nader aangeven hoe zij invulling wil geven aan de motie van het lid Ypma? Ziet zij bijvoorbeeld de inzet van vrijwilligers (aanvullend op de formele educatiecursussen) zoals ontwikkeld in het programma Taal voor het Leven ook als zo'n innovatieve methode? Kunnen de multimediprogramma's van ETV.nl¹⁵ en haar platform Oefenen.nl die vooral in non-formele netwerken functioneren, ook een belangrijke rol spelen in het aanbod van oefen- en instructiematerialen voor laagopgeleiden en laaggeletterden?

De regering meldt dat op rijksniveau nog nadere besluitvorming plaatsvindt over het landelijk ondersteuningsbudget voor handreikingen, materialen en onderzoeken waarvan de contactgemeenten gebruik kunnen maken. De leden vragen op welke wijze en in welke mate het landelijk ondersteuningsbudget moet gaan zorgen voor een kwaliteitsborging van de educatie.

Onderwijs is vrijgesteld van btw¹⁶. Kan de regering, zo vragen de leden, aangeven of onder voorliggende wetswijziging het educatieaanbod vrijgesteld blijft van de btw-plicht.

5. Overleg met VNG, MBO Raad, NRTO, LVO en andere Belanghebbenden

De leden van de PvdA-fractie zijn tevreden dat de regering voor het wetsvoorstel draagvlak heeft gezocht onder de uitvoerende belanghebbenden. Heeft er ook overleg plaatsgevonden met Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering ABC? Hoe stond deze organisatie tegenover het wetsvoorstel, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat zij vindt van de oproep van de LVO om over te gaan tot uniforme landelijke toetsingscriteria voor diplomering indien deze toegang bieden tot vervolgoopleidingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering er voor heeft gekozen om de uitkering van educatiemiddelen te laten geschieden op basis van een specifieke uitkering omdat «een uitkering van educatiemiddelen aan centrumgemeenten zich moeilijk verhoudt met de systematiek van het sociaal deelfonds». Verwijzend naar hetgeen gevraagd door de leden onder punt 1.3 «Specifieke uitkering», vragen deze leden de regering toe te lichten wat nu de werkelijke reden is dat de educatiemid-

¹⁴ Gewijzigde motie van het lid Ypma c.s. (t.v.v. 33 750-VIII, nr. 26) over de aanpak van laaggeletterdheid, Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 48

¹⁵ EVT: Educatieve Televisie

¹⁶ Btw: belasting over de toegevoegde waarde.

delen beschikbaar worden gesteld via specifieke uitkering. Is dit omdat het anders snijdt met het beleid in het sociale domein, is het vanwege de doeltreffendheid, of is het omdat op deze manier de verschillende belanghebbenden het meest tevreden worden gesteld, zo vragen zij.

Artikelsgewijs

De leden van de D66-fractie constateren dat veel van de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel nog plaats zal vinden via AMvB. De genoemde leden vragen de regering een toelichting over nut en noodzaak hiervan, en op welke wijze het parlement hierin zal worden betrokken, bijvoorbeeld door middel van een voorhang- of nahangprocedure.

Artikel II, onderdeel G (artikelen 2.3.1 tot en met 2.3.5 WEB)

De leden van de PvdA-fractie merken op dat aanbestedingen veel tijd kosten. De leden merken op dat in artikel 2.3.2. lid 3 nu staat dat de uitkering wordt vastgesteld in september voorafgaande aan het kalenderjaar waarop zij betrekking heeft. In hoeverre wordt het budget eerder bekend gemaakt? Als gemeenten een aanbesteding moeten doorlopen, is september te laat. Contactgemeenten moeten op basis van een behoeftepeiling een regionaal educatieplan opstellen en vervolgens educatie inkopen. Voor een aanbestedingstraject hebben gemeenten minimaal vijf maanden nodig. Kan de regering in het wetsvoorstel opnemen dat het de hoogte van het budget in het voorjaar bekend wordt gemaakt om vervolgens in het najaar te worden vastgesteld, zo vragen zij.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic