

Vergaderjaar 2018–2019

34 246

Voorstel van wet van de leden Ypma, Voordewind en Rog houdende wijziging van de Wet primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen

E

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 oktober 2018

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben kennisgenomen van het ontwerpBesluit over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen.¹

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 5 juli 2018 nog enkele vragen gesteld bij dit ontwerpBesluit. De leden van de fracties van **CDA, D66, SP, PvdA, GroenLinks** en **SGP** hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft op 3 oktober 2018 gereageerd.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman

¹ Aanboden bij brief van 30 mei 2018 (kenmerk 1367593).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Den Haag, 5 juli 2018

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpBesluit over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen.² Zij waarderen het dat hiermee nadere invulling wordt gegeven aan het initiatiefwetsvoorstel van de leden Ypma (PvdA), Rog (CDA) en Voordewind (CU) houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen dat op 14 februari 2017 door de Eerste Kamer werd aanvaard.³ De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen nog enkele vragen bij dit ontwerp-Besluit. De leden van de fracties van **CDA, D66, SP, PvdA, GroenLinks** en **SGP** sluiten zich bij de vragen aan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Minister om nader toe te lichten hoe hij met dit besluit opvolging heeft gegeven aan de motie Bikker c.s.⁴ Deze motie verzocht de regering om in lijn met het wetsvoorstel met een overbruggingsregeling te komen voor de jaren 2016 en 2017 en voor 1 augustus 2017 met een algemene maatregel van bestuur te komen die conform artikel 50 WPO een structurele bekostiging regelt, zodat voldaan kan worden aan de vraag van ouders om HVO/GVO-onderwijs binnen het openbaar onderwijs. Deze leden danken de Minister dat de AMvB er eindelijk ligt; zij vragen met name om nader in te gaan op het punt van de gevraagde structurele bekostiging in de AMvB.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij om een nadere toelichting op de keuze voor een bekostiging in de vorm van een subsidie. Zij merken op dat het begrip bekostiging een andere onderwijsrechtelijke betekenis en inhoud heeft dan het begrip subsidie. Zij denken hierbij aan de omvang van de bekostiging en de duur. Hoe verhoudt dit besluit zich hiertoe? Zou de datum van 31 december 2025 die nu meerdere keren in het besluit terugkeert (artikel 33b lid 3, artikel 42b lid 3) en mogelijk een stop betekent op het meegroeien van het budget met de omvang van het vormingsonderwijs ook genoemd worden indien er sprake was van bekostiging in plaats van bekostiging in de vorm van een subsidie? Is het andersom ook denkbaar dat de keuze voor bekostiging meer financiële onzekerheid met zich meebrengt voor het HVO/GVO-onderwijs? Graag krijgen de leden van de fractie van de ChristenUnie meer inzicht op dit punt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderkennen dat de basisbekostiging in de hoofdregel ziet op scholen en dat de wettelijke voorschriften zich hierop richten. Tegelijk merken zij echter op dat de Minister bij de behandeling van het wetsvoorstel geen opmerkingen heeft gemaakt over een eventuele aanvullende wetgevingsopgave als ook voor het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs wordt gekozen voor bekostiging. Bovendien merken zij op dat de wetgever uitzonderingen op deze hoofdregel heeft gemaakt voor landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten. Hoe verhoudt zich dit tot het huidige besluit? In het licht van het debat in de Eerste Kamer bij de

² Aangeboden bij brief van 30 mei 2018 (kenmerk 1367593).

³ Kamerstukken 34 246.

⁴ Kamerstukken I 2016/17, 34 246, C.

wetsbehandeling en voornoemde motie vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie om een reflectie op dit punt.

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag vóór het einde van het zomerreces van de Kamer.

De voorzitter van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. de Vries-Leggedoor

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2018

Graag wil ik de leden van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt. Hierbij beantwoord ik de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie met betrekking tot het ontwerpbesluit over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs (gvo/hvo) op openbare scholen.⁵

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting hoe met dit besluit opvolging is gegeven aan de motie Bikker c.s.⁶ Deze leden danken de Minister dat de AMvB er eindelijk ligt; zij vragen met name om nader in te gaan op het punt van de gevraagde structurele bekostiging in de AMvB.

Aan de motie Bikker c.s. – waarin de regering verzocht wordt om met een overbruggingsregeling en een algemene maatregel van bestuur te komen – is opvolging gegeven door over het subsidiebedrag dat het Dienstencentrum GVO en HVO in 2016 ontving, een loon- en prijsbijstelling uit te keren van 3,8%. Dat kwam neer op een extra bedrag van € 0,4 miljoen. Over het subsidiebedrag van 2017 is de loon- en prijsbijstelling uitgekeerd op prijspeil 2017. Dat kwam neer op een extra bedrag van € 0,6 miljoen. Dat totaalbedrag van € 1 miljoen is in 2017 aan het Dienstencentrum GVO en HVO uitgekeerd, waarmee het subsidiebedrag van 2017 steeg van 10,5 miljoen naar 11,5 miljoen.

Voor 2018 bedraagt het subsidiebedrag € 11,8 miljoen. Indien uit de door het Dienstencentrum GVO en HVO in te dienen begroting een aantoonbare volumegroei blijkt van maximaal 2% dan wordt het subsidiebedrag in 2019 verhoogd met een bedrag van € 0,2 miljoen. Daarnaast wordt in 2019 de loon- en prijsbijstelling toegekend op basis van de kabinetsbijdrage.

De hoogte van de instellingssubsidie voor het Dienstencentrum GVO en HVO wordt vastgesteld aan de hand van de subsidieaanvraag. Het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt subsidie op basis van hun begroting met prognoses van het aantal groepen voor het komende kalenderjaar. Die begroting bepaalt de hoogte van de financiering, die op dat moment voldoende zal zijn om de vraag naar gvo/hvo te faciliteren. Een berekening aan de hand van de genormeerde gemiddelde personeelsslust (GPL), die ook wordt gebruikt voor de bekostiging van scholen, levert een nagenoeg zelfde bedrag op als het subsidiebedrag voor het Dienstencentrum GVO en HVO. Deze vergelijking is ook met het Dienstencentrum GVO en HVO besproken.

Het subsidiebedrag is toereikend om de leraren gvo/hvo in gelijkwaardige mate te belonen als de leraren in het primair onderwijs. De regeling bepaalt niet welk bedrag precies voor elke leraar gvo/hvo wordt gereserveerd. Dit is onderwerp van onderhandeling tussen vakbonden en werkgevers. Bovendien heeft het Dienstencentrum GVO en HVO een eigen cao.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts om een nadere toelichting op de keuze voor een bekostiging in de vorm van een subsidie.

⁵ Ontvangen bij brief van 5 juli 2018 (kenmerk 163154.01u).

⁶ *Kamerstukken I 2016/17, 34 246, C.*

Hoe verhoudt het begrip subsidie in dit besluit zich tot het begrip bekostiging, met een andere onderwijsrechtelijke betekenis en inhoud? Zou de datum van 31 december 2025 ook genoemd worden indien er sprake was van bekostiging in plaats van subsidie? Is het andersom ook denkbaar dat de keuze voor bekostiging meer financiële onzekerheid met zich meebrengt voor het HVO/GVO-onderwijs?

De waarde van de initiatiefwet is gelegen in het feit dat door deze wet de subsidierelatie met een instelling die het gvo/hvo-onderwijs verzorgt, een specifieke wettelijke grondslag én een structurele vorm heeft gekregen en daarmee een vergelijkbare waarborg kent als de bekostiging van onderwijsinstellingen via de Grondwet. De artikelen 184b WPO en 170b WEC gaan uit van het verstrekken van «bekostiging» aan een rechtspersoon die het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen verzorgt. De regering geeft op grond van deze bepalingen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: het ontwerpbesluit) regels over de bekostiging van dit onderwijs in de vorm van een structurele instellingssubsidie.

Het begrip «bekostiging» in de initiatiefwet maakt het rechtskarakter van de financiële verstrekking aan de niet-onderwijsinstelling niet anders dan hij al was, een subsidie. De financiering van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen verschilt op een aantal cruciale punten van de bekostiging van onderwijsinstellingen. De bekostiging aan onderwijsinstellingen, bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, kent een drietal waarborgen die volgen uit de Grondwet, namelijk een financiering van onbepaalde duur, de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden zijn in de wet vastgelegd en de hoogte van de bekostiging is adequaat voor de taken van de onderwijsinstelling.⁷ Die waarborgen vloeien niet voort uit het al dan niet hanteren van het begrip «bekostiging» maar vloeien rechtstreeks voort uit artikel 23 Grondwet.

Het begrip «bekostiging» wordt ook in andere wetgeving wel gebruikt als algemene aanduiding van het ter beschikking stellen van financiële middelen. De term heeft geen specifieke onderwijsrechtelijke betekenis. In de onderwijswetgeving heeft de wetgever er eerder, bij de totstandkoming van de Wet SLOA⁸ en ook bij de aanpassing van de onderwijswetgeving aan de Awb⁹, voor gekozen het begrip «bekostiging» in een aantal gevallen niet meer te gebruiken.

De uit de Grondwet voortvloeiende waarborgen gelden niet voor de onderhavige financiering omdat de instelling waaraan de verstrekking plaatsvindt geen onderwijsinstelling is in de zin van de onderwijswetgeving maar een zogenoemde andere rechtspersoon, in casu het Dienstencentrum GVO en HVO. Artikel 23 Grondwet ziet alleen op bekostiging van onderwijsinstellingen. Voor de financiering aan een niet-onderwijsinstelling voor het geven van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen, geldt daarmee ook niet de grondwettelijke eis dat de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden in de wet moeten worden vastgelegd. De initiatiefwet voorziet daar dan ook niet in, maar delegeert dit naar een lager niveau. Daarom wordt een aantal subsidievoorwaarden bij dit ontwerpbesluit en in een ministeriële regeling vastgesteld.

⁷ J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjens, Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving, Tilburg/Leiden, maart 2013, p. 175.

⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24 718, nr. 3, p. 4

⁹ Kamerstukken II 2016/2107, 34 607, nr 3, p. 4

Dit neemt niet weg dat onderhavige subsidie als gevolg van de initiatiefwet wél omgeven is met een wettelijke waarborg van continuïteit, daar waar daar eerder geen sprake van was. Nu gaat het immers om een bekostiging in de vorm van een structurele subsidievoorziening die alleen door wetswijziging kan worden afgeschaft.

Bij het opstellen van het ontwerpbesluit is voorts zorgvuldig gekeken naar de wijze waarop de subsidie moet worden berekend om ervoor te zorgen dat er sprake is van een adequaat bedrag voor de instelling door bij de berekening een maatstaf te hanteren die vergelijkbaar is met de berekening die gebruikt wordt voor de bekostiging van onderwijsinstellingen als bedoeld in de onderwijswetgeving. Voor de bekostiging van scholen wordt de financiering (onder andere) berekend op basis van het aantal ingeschreven leerlingen. Scholen zijn wettelijk verplicht om de gegevens hiervoor aan BRON te leveren. Het Dienstencentrum GVO en HVO heeft geen ingeschreven leerlingen en er geldt ook geen plicht om nauwkeurig het aantal leerlingen bij te houden. Als het Dienstencentrum GVO en HVO bekostigd zou worden als een school, zou dat betekenen dat het Dienstencentrum GVO en HVO aangesloten zou moeten worden op BRON en zal van hen een nauwkeurige administratie worden gevraagd over het aantal leerlingen per gvo/hvo-les. Dat zou voor het Dienstencentrum GVO en HVO een aanzienlijke toename zijn in administratieve lasten in vergelijking met de huidige situatie waarin zij een aanvraag kunnen doen op basis van het aantal groepen. Bovendien zou hiervoor een wetswijziging nodig zijn, en een forse aanpassing van de systemen.

De hoogte van de instellingssubsidie voor het Dienstencentrum GVO en HVO wordt vastgesteld aan de hand van de aanvraag. Het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt subsidie op basis van hun begroting met prognoses van het aantal groepen voor het komende kalenderjaar. Die begroting bepaalt de hoogte van de financiering, die op dat moment voldoende zal zijn om de vraag naar gvo/hvo te faciliteren. Een berekening aan de hand van de genormeerde gemiddelde personeelslast (GPL), die ook wordt gebruikt voor de bekostiging van scholen, levert een nagenoeg zelfde bedrag op als het subsidiebedrag voor het Dienstencentrum GVO en HVO. Deze vergelijking is ook met het Dienstencentrum GVO en HVO besproken. Voor 2019 zal het subsidiebedrag € 11,8 miljoen gaan bedragen, zo is met het Dienstencentrum GVO en HVO afgesproken. Indien uit de door het Dienstencentrum GVO en HVO in te dienen begroting een aantoonbare volumegroei blijkt van maximaal 2% wordt het subsidiebedrag verhoogd met een bedrag van € 0,2 miljoen. Daarnaast wordt in 2019 de loon- en prijsbijstelling toegekend op basis van de kabinetsbijdrage. De initiatiefnemers wilden, met de regering, wel voorkomen dat een openeinderegeling ontstaat. Daarom werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gesproken over een beperking van de volumegroei van 2% per jaar.¹⁰

Voorts wordt gevraagd of de datum van 31 december 2025, die, volgens de leden, mogelijk een stop betekent op het meegroeien van het budget voor gvo/hvo, ook genoemd zou worden indien sprake was van bekostiging in plaats van een subsidie.

Ook na 2025 blijft de financiering voor gvo/hvo bestaan. De financiering van dit onderwijs is immers, dankzij de initiatiefwet, wettelijk vastgelegd. De vervaldatum van de bepaling over volumegroei (2025) is gebaseerd op de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.¹¹ In de gewijzigde memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen dat het een realistische inschatting is dat in 2025 een bedrag

¹⁰ Handelingen I 2016/17, 34 246, nr. 17, item 8, p.27

¹¹ Handelingen I 2016/17, 34 246, nr. 17, item 8, p. 28.

van maximaal € 15 miljoen nodig zal zijn voor de salariëring van de leraren.¹² Om die reden is het jaar 2025 gekozen om te toetsen of die verwachting realistisch is geweest.

Is het andersom ook denkbaar, zo vragen de leden, dat de keuze voor bekostiging meer financiële onzekerheid met zich meebrengt voor het gvo/hvo-onderwijs?

Het is inderdaad denkbaar dat de keuze voor bekostiging meer onzekerheid voor gvo/hvo-onderwijs met zich meebrengt dan het verstrekken van een instellingssubsidie. Bij bekostiging van scholen en instellingen wordt uitgegaan van het aantal ingeschreven leerlingen. Het Dienstencentrum GVO en HVO krijgt subsidie op basis van het aantal groepen, van minimaal zeven leerlingen, waarin gvo of hvo wordt gegeven. Voor het Dienstencentrum GVO en HVO is dus alleen relevant of er meer dan zeven leerlingen in een groep zitten, maar niet hoeveel leerlingen het precies zijn. Een daling van bijvoorbeeld zestien naar acht leerlingen in een groep heeft geen effect op het subsidiebedrag. Bij onderwijsbekostiging heeft een daling van het aantal leerlingen meer en directere effecten.

Het bekostigen van het Dienstencentrum GVO en HVO op exact dezelfde wijze als een school zou bovendien op verschillende wetstechnische en uitvoeringstechnische bezwaren stuiten, zoals ik hierboven uiteengezet heb.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderkennen dat de basisbekostiging in de hoofdregel ziet op scholen en dat de wettelijke voorschriften zich hierop richten. Tegelijk merken zij echter op dat de Minister bij de behandeling van het wetsvoorstel geen opmerkingen heeft gemaakt over een eventuele aanvullende wetgevingsopgave als ook voor het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs wordt gekozen voor bekostiging. Bovendien merken zij op dat de wetgever uitzonderingen op deze hoofdregel heeft gemaakt voor landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten. Hoe verhoudt zich dit tot het huidige besluit? In het licht van het debat in de Eerste Kamer bij de wetsbehandeling en voornoemde motie vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie om een reflectie op dit punt.

In de parlementaire behandeling is niet expliciet vermeld dat bij de bekostiging van het Dienstencentrum GVO en HVO een aanvullende wetgevingsopgave nodig zou zijn.

Zoals ik hierboven uiteengezet heb, maakt het begrip «bekostiging» in de initiatiefwet het rechtskarakter van de financiële verstrekking aan de niet-onderwijsinstelling niet anders dan hij al was, namelijk een subsidie. Daar is toenmalig Staatssecretaris Dekker ook van uitgegaan in de behandeling van het wetsvoorstel: dat met de initiatiefwet een structurele bekostiging in de vorm van een instellingssubsidie zou worden verstrekt. In het verleden werden niet-onderwijsinstellingen inderdaad bekostigd. Zo werd in de Wet op de Onderwijsverzorging uit 1986 schoolbegeleiding tot een basisvoorziening gerekend. Dat standpunt is verlaten met de Wet regeling schoolbegeleiding waarmee in 1997 de middelen voor instandhouding van de schoolbegeleidingsdiensten werden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Bij de wet Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) uit 1998 is besloten om aan niet-onderwijsinstellingen een subsidie te verstrekken in plaats van een bekostiging.¹³ Zo ontvangen bijvoorbeeld Cito en de Stichting Leerplanontwikkeling op basis van artikel 3 van de huidige Wet SLOA een subsidie.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 34 246, nr. 7, p. 7.

¹³ Kamerstukken II 1995, 96, 24 718, nr. 3, pag. 4

In het geval van het Dienstencentrum GVO en HVO is er sprake van een structurele instellingssubsidie, die de waarborgen biedt die de wet beoogt.

Naar aanleiding van de vragen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer over het structurele karakter van deze subsidie, heb ik besloten om het opschrift van de in het Besluit opgenomen Titels III te wijzigen in: Structurele subsidiëring van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen. Daarmee wordt nog eens expliciet, naast de wettelijke grondslag, het structurele karakter van de subsidie benadrukt en kunnen de bepalingen in deze Titels op geen andere manier worden gelezen. Deze verduidelijking doet recht aan het doel dat de initiatiefnemers hadden met hun wetsvoorstel: het verschaffen van zekerheid aan de sector over de continuïteit van de financiering van dit type onderwijs

Verder zal de horizonbepaling in artikel 8, tweede lid, van de ministeriële regeling worden geschrapt. Op grond van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 dienen subsidieregelingen weliswaar te worden voorzien van een horizonbepaling, maar uit de initiatiefwet vloeit voort dat er sprake is van een wettelijk geborgde structurele subsidie. Die verplichting tot financiering is immers vastgelegd in de artikelen 184b WPO en 170b WEC, waarmee ook de doelstelling van structurele financiering van dit onderwijs is bereikt. Ik hecht eraan geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan over het structurele karakter van deze subsidiëring, dat zou immers niet stroken met het doel van de initiatiefnemers.

Ik hoop met bovenstaande antwoorden uw vragen voldoende te hebben beantwoord.

De Minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media,
A. Slob