

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

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 december 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft kennisgenomen van de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 3 oktober 2018 inzake het ontwerpbesluit over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs (gvo/hvo) op openbare scholen.² Naar aanleiding hiervan zijn op 1 november 2018 aanvullende vragen gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 6 december 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Ganzevoort (GL), Martens (CDA), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Bruijn (VVD), Gerkens (SP), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Köhler (SP), Nooren (PvdA), Pijlman (D66), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Schnabel (D66) (*vice-voorzitter*), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Zandbrink (PvdA).

² Kamerstukken I 2018/19, 34 246, E.

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, 1 november 2018

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 3 oktober 2018 inzake het ontwerpbesluit over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs (gvo/hvo) op openbare scholen.³ Naar aanleiding van deze brief wensen de leden van de fractie van de **ChristenUnie** nog aanvullende vragen te stellen. De leden van de fracties van **CDA, D66, SP, PvdA, GroenLinks** en **SGP** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie danken de Minister voor de beantwoording van hun vragen. Zij constateren dat het begrip «bekostiging» blijkens de beantwoording geen onderwijsrechtelijke betekenis krijgt in de zin van artikel 23 Grondwet. Zij hadden graag bij de behandeling van het wetsvoorstel al van de regering vernomen dat de uit de Grondwet voortvloeiende waarborgen niet voor deze instelling zouden gelden, omdat het geen onderwijsinstelling is. Het bevreemdt deze leden dat gedurende de behandeling van het wetsvoorstel veel gesproken is over «bekostiging» en het gelijkwaardig behandelen van gvo/hvo-docenten, maar dat op dit fundamentele punt het onderscheid niet is gemaakt. Graag ontvangen deze leden een reflectie hierop van de Minister.

De leden houden nu de indruk dat het begrip bekostiging eigenlijk wordt vervangen door een «structurele instellingssubsidie». In de beantwoording wordt ernaar verwezen dat bij de totstandkoming van een aantal andere onderwijswetten ervoor is gekozen om het begrip «bekostiging» niet meer te gebruiken. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich dat goed voorstellen, maar constateren dat het begrip hier wel is gebruikt. Zij geven ter overweging mee dat het gebruik van het begrip daardoor ook verwachtingen wekt en ontvangen daarop graag een reactie van de regering.

De initiatiefwet delegeert daarnaast enkel naar een algemene maatregel van bestuur en niet naar verdere lagere regelgeving. Welke grondslag ziet de Minister om vervolgens toch te kiezen voor een ministeriële regeling voor wat betreft de nadere regels omtrent de financiering? Zou het niet meer in lijn met de initiatiefwet liggen om hier te kiezen voor de AMvB zelf en enkel de technische aspecten in de ministeriële regeling te vervatten? En als de Minister deze opvatting deelt, welke gevolgen zou hij daaraan willen verbinden, zo vragen deze leden ten slotte.

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na dagtekening van deze brief.

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

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 246, E.

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2018

Graag wil ik de leden van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de aanvullende vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt. Hierbij beantwoord ik de aanvullende 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.⁴ Waar ik in deze beantwoording verwijs naar de fractie van de ChristenUnie, bedoel ik mede de fracties van CDA, D66, SP, PvdA, GroenLinks en SGP, die zich bij de vragen hebben aangesloten.

Voorafgaand aan de beantwoording van de aanvullende vragen wil ik u hierbij ook informeren dat op 4 december jl. het amendement Bruins/Rog door de Tweede Kamer is aangenomen. Dit amendement regelt dat in 2019 het subsidiebedrag voor het Dienstencentrum GVO en HVO met € 250.000 verhoogd wordt.⁵ Het amendement zal in 2019 worden verwerkt als een wijziging op de subsidiebeschikking.

De leden van de ChristenUnie-fractie hadden graag bij de behandeling van het wetsvoorstel al van de regering vernomen dat de uit de Grondwet voortvloeiende waarborgen niet voor deze instelling zouden gelden, omdat het geen onderwijsinstelling is. Het bevreemdt deze leden dat gedurende de behandeling van het wetsvoorstel veel gesproken is over «bekostiging» en het gelijkwaardig behandelen van gvo/hvo-docenten, maar dat op dit fundamentele punt het onderscheid niet is gemaakt. Graag ontvangen deze leden een reflectie hierop van de Minister.

De term «bekostiging» wordt, naast de onderwijsrechtelijke betekenis die het begrip op grond van artikel 23 van de Grondwet heeft, in het spraakgebruik regelmatig gebruikt als synoniem voor «structurele subsidie» of «structurele financiering». Ook tijdens de parlementaire behandeling is het begrip bekostiging niet strikt in de betekenis van bekostiging in de zin van artikel 23 van de Grondwet gebruikt. Ik zal daar verderop in de beantwoording op ingaan. In de onderwijswetgeving is de term bekostiging helaas in de loop van jaren ook niet steeds strikt in de betekenis van artikel 23 van de Grondwet gebruikt. Dat kan tot verwarring leiden en is bovendien niet conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van die Awb-conforme aanduiding zijn begin vorig jaar verschillende onderwijswetten aangepast aan de Awb-terminologie. Een voorbeeld daarvan is de «bekostiging» van het leerlingenvervoer. Die term is aangepast, omdat het niet ging om verstrekking van financiële middelen van de overheid aan een schoolbestuur.

De waarborgen die gelden voor de bekostiging van onderwijsinstellingen volgen rechtstreeks uit artikel 23 van de Grondwet. Dit betekent dat de bekostiging van onbepaalde duur is, dat de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden in de wet zijn opgenomen en dat de hoogte van de bekostiging adequaat is voor de taken van de onderwijsinstelling. Die waarborgen zijn inherent aan de toepassing van artikel 23 van de Grondwet en vloeien niet automatisch voort uit het gebruik van het begrip

⁴ Ontvangen bij brief van 1 november 2018 (kenmerk 163154.02u).

⁵ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 42.

bekostiging. Wat onder «bekostiging» in de zin van artikel 23 verstaan moet worden, volgt rechtstreeks uit het artikel.

De bekostiging op grond van artikel 23 van de Grondwet gaat alleen over de relatie tussen de overheid en een schoolbestuur. De invulling en de reikwijdte van bekostiging op grond van artikel 23 van de Grondwet zijn een gegeven. Een andere financiële relatie dan die tussen de overheid en schoolbesturen kan niet met wetgeving binnen het bereik van artikel 23 van de Grondwet worden gebracht louter door de term «bekostiging» te gebruiken. Hoewel in de wettelijke grondslag van de initiatiefwet de term «bekostiging» wordt gehanteerd, is er geen sprake van een bekostiging als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet. Daarom wordt in het ontwerpbesluit van een structurele instellingssubsidie gesproken. Het begrip bekostiging kan in de onderwijswetgeving immers onbedoeld de indruk wekken dat het gaat om bekostiging in de zin van artikel 23 van de Grondwet.

Ik vind het belangrijk dat er geen twijfel over bestaat wanneer artikel 23 van de Grondwet van toepassing is. Dat is het geval bij de verstrekking van financiële middelen door de overheid aan schoolbesturen. Schoolbesturen moeten, naast de financiële waarborgen die gelden voor bekostiging, immers ook voldoen aan bekostigingsvoorwaarden. Die bekostigingsvoorwaarden dienen niet licht te worden opgevat. Het Dienstencentrum GVO en HVO is geen school en kan en hoeft daarom niet te voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden.

Desalniettemin krijgt het Dienstencentrum GVO en HVO op grond van voorliggend ontwerpbesluit wel een structurele subsidie die van onbepaalde duur is, vanwege de wettelijke borging, en die een adequate hoogte heeft, omdat bij de berekening een maatstaf wordt gehanteerd die vergelijkbaar is met de berekening die gebruikt wordt voor de bekostiging van scholen in het primair onderwijs. De financiële waarborgen voor gvo/hvo zijn daarmee gelijkwaardig aan die van bekostigde scholen. Bovendien wordt het bedrag dat het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt bijgesteld met de loon- en prijsbijstellingen en de relevante lumpsumontwikkelingen.

Ik hecht er echter ook sterk aan om de lijn die met het aanpassen van de onderwijswetten aan de Awb is ingezet, in dit ontwerpbesluit door te trekken en daarmee te voorkomen dat in de onderwijswetgeving opnieuw verwarring ontstaat over het toepassingsbereik van het begrip bekostiging. Door het begrip bekostiging in de onderwijswetgeving te reserveren voor de relatie tussen de overheid en schoolbesturen, krijgt het begrip immers weer onderscheidende waarde.⁶

Tijdens de parlementaire behandeling is mogelijk onvoldoende gewezen op het feit dat het gebruik van het begrip bekostiging er niet direct toe leidt dat ook de waarborgen uit artikel 23 van de Grondwet van toepassing zijn. Dat dit tot misverstanden heeft geleid, betreur ik.

De elementen van de financiering van gvo/hvo die tijdens de behandeling naar voren werden gebracht, wezen echter ook niet op de bedoeling om gvo/hvo te bekostigen in de zin van artikel 23 van de Grondwet. Zo werd gesproken over de volumegroei van maximaal 2% per jaar, oplopend tot een maximum van € 5 miljoen in 2025. De groei van het bedrag voor gvo/hvo zou worden gemaximeerd, zodat werd voorkomen dat een

⁶ 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. 173.

openeinderegeling zou ontstaan. Het bestaan van een openeinderegeling is kenmerkend voor de bekostiging van onderwijsinstellingen in het primair onderwijs. Verder werd door de initiatiefnemers aangegeven dat het budget voor gvo/hvo niet automatisch zou stijgen als er meer leerlingen zouden komen. Bij de berekening van de hoogte van de bekostiging van onderwijsinstellingen is het bedrag dat wordt verstrekt juist wel afhankelijk van het aantal (ingeschreven) leerlingen. Bovendien was de vraag waar dekking voor de financiering voor gvo/hvo moest worden gevonden onderdeel van het debat. De financiering kwam niet per definitie uit de lumpsum, zoals bij de bekostiging van onderwijsinstellingen wel het geval is.

Deze inhoudelijke discussie over de financiering van dit wetsvoorstel betreft verschillende onderdelen die kenmerkend zijn voor een structurele subsidierelatie. De elementen die door de initiatiefnemers werden genoemd, passen immers niet bij de wijze van bekostigen van onderwijsinstellingen, ongeacht de terminologie die werd gebruikt om deze relatie te duiden.

Ik wil nogmaals benadrukken dat met de kwalificatie van de financieringsrelatie als «structurele instellingssubsidie» de waarborgen van de financiering van het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen gehandhaafd blijven. Die financiering is met de wetwijziging gelijkwaardig gemaakt aan het primair onderwijs en is nu wettelijk geborgd.

De leden van de ChristenUnie-fractie houden nu de indruk dat het begrip bekostiging eigenlijk wordt vervangen door een «structurele instellingssubsidie». In de beantwoording wordt ernaar verwezen dat bij de totstandkoming van een aantal andere onderwijswetten ervoor is gekozen om het begrip «bekostiging» niet meer te gebruiken. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich dat goed voorstellen, maar constateren dat het begrip hier wel is gebruikt. Zij geven ter overweging mee dat het gebruik van het begrip daardoor ook verwachtingen wekt en ontvangen daarop graag een reactie van de regering.

Ik begrijp dat het gebruik van het begrip bekostiging in een onderwijsrechtelijke context verwachtingen heeft gewekt bij de fractie. Het begrip bekostiging werd tot voor kort ook in de onderwijswetgeving regelmatig gebruikt voor verschillende (wettelijke) financieringsrelaties, terwijl dat niet betekende dat die relatie ook onder artikel 23 van de Grondwet viel.⁷ Het begrip bekostiging scheidt daarom in dit geval onvoldoende duidelijkheid over de aard van de financiering voor gvo/hvo.

Net als naar aanleiding van de hiervoor genoemde wijziging van een aantal onderwijswetten, waarin het begrip bekostiging niet meer werd gebruikt voor andere financieringsrelaties dan die tussen de overheid en schoolbesturen, wil ik ook hier die onduidelijkheid wegnemen door in het ontwerpbesluit en de ministeriële regeling te spreken over «structurele instellingssubsidie». Op die manier wordt de rechtsrelatie tussen de Minister van OCW en het Dienstencentrum GVO en HVO zo juist mogelijk weergegeven. De verwachtingen die door het gebruik van het begrip bekostiging zijn gewekt, worden bovendien ondervangen door het voorliggend ontwerpbesluit en de ministeriële regeling ten aanzien van de structurele subsidiëring van gvo/hvo op openbare scholen, die een gelijkwaardige voorziening treffen.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 607, nr. 3.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke grondslag de Minister ziet om te kiezen voor een ministeriële regeling voor wat betreft de nadere regels omtrent de financiering. Zou het niet meer in lijn met de initiatiefwet liggen om hier te kiezen voor de AMvB zelf en enkel de technische aspecten in de ministeriële regeling te vervatten? En als de Minister deze opvatting deelt, welke gevolgen zou hij daaraan willen verbinden, zo vragen deze leden ten slotte.

In de initiatiefwet is opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over gvo/hvo. Het gebruik van «bij of krachtens» geeft aan dat subdelegatie mogelijk is. Om die reden kunnen regels bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, maar bestaat ook de mogelijkheid om nadere regels in een ministeriële regeling op te nemen.

De leden vragen of het niet meer in lijn met de initiatiefwet zou liggen om voor de amvb zelf te kiezen en enkel de technische aspecten in de ministeriële regeling te vervatten. Die opvatting deel ik, en om die reden heb ik de verdeling tussen het ontwerpbesluit en de ministeriële regeling vormgegeven zoals in de voorliggende stukken. Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit en de ministeriële regeling is een aantal elementen, mede naar aanleiding van overleg met het Dienstencentrum GVO en HVO, overgeheveld van de ministeriële regeling naar het ontwerpbesluit.

In het ontwerpbesluit is ervoor gekozen om regels op te nemen over de hoofdelementen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het subsidiebedrag en de weigeringsgronden. De technische aspecten, zoals de te subsidiëren activiteiten, de aanvraag, de minimale groepsgrootte en de egalisatierserve, zijn in de ministeriële regeling opgenomen. Deze verdeling van regels over het ontwerpbesluit en de ministeriële regeling levert enerzijds rechtszekerheid op voor de leraren gvo/hvo en het Dienstencentrum GVO en HVO, maar zorgt er anderzijds voor dat de verstrekking van de structurele subsidie aan het Dienstencentrum GVO en HVO voldoende adaptief kan zijn bij gewijzigde omstandigheden. Op deze manier blijft voor het Dienstencentrum GVO en HVO bijvoorbeeld de zekerheid bestaan dat de volumegroei maximaal 2% zal zijn, maar kan daarnaast de regelgeving sneller worden aangepast als blijkt dat het nodig is om subsidie te verstrekken voor kleinere groepen gvo of hvo.

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