

Vergaderjaar 2018–2019

34 980

Wijziging van de Wet primair onderwijs BES in verband met herijking van de bekostiging van basisscholen in Caribisch Nederland

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 november 2018

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoudsopgave

1	Algemeen deel	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Hoofdpijnen van het voorstel	1
1.3	Administratieve lasten	5
1.4	Consultatie	5

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Tot mijn genoegen constateer ik dat de leden van de GroenLinks-fractie met interesse kennisgenomen hebben en dat de leden van de fracties van de VVD en de SP kennisgenomen hebben van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Primair Onderwijs BES in verband met herijking van de bekostiging van basisscholen in Caribisch Nederland.

1.2 Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de basisscholen in Caribisch Nederland al worden bekostigd op basis van het in 2015 geïntroduceerde nieuwe bekostigingsmodel. Het lumpsumbudget dat de basisscholen in Caribisch Nederland ontvangen bevat een personele component, welke op schooljaarbasis wordt bepaald, en een component voor materiële instandhouding, welke op kalenderjaarbasis wordt bepaald. Dit is vergelijkbaar met de huidige systematiek die voor basisscholen in Europees Nederland geldt. Het nieuwe bekostigingsmodel is voor de materiële component voor het eerst

voor kalenderjaar 2016 toegepast, voor de personele component voor het eerst voor schooljaar 2016–2017. Alleen de aanvullende bekostiging voor Colegio Strea Briante, vanwege het onderwijs aan zorgbehoeftige leerlingen, zal pas na de inwerkingtreding van de wet ambtshalve toegekend kunnen worden in plaats van op aanvraag. Dit laatste heeft overigens geen financiële consequenties, maar beperkt dus wel de administratieve lasten voor de school.

De genoemde leden zijn benieuwd hoe deze wetswijziging zich verhoudt tot het proces van de voorbereidingsgroep in de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die aan de slag is gegaan met het formuleren van alternatieven voor de lumpsum.

Het traject om te komen tot een nieuw bekostigingsmodel voor de basisscholen in Caribisch Nederland was al eerder in gang gezet dan het genoemde proces. De wetgeving die nu voorligt is bedoeld om de afgesproken en reeds toegepaste systematiek te formaliseren. Het voorziet daarbij ook alleen in een aanpassing vanwege de nieuwe, afgesproken systematiek voor de verdeling van de middelen over scholen en gaat niet over sturing en verantwoording, iets waar het andere proces wel op ziet.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar de manier waarop de basisscholen in Caribisch Nederland worden bekostigd en welke verschillen er qua bekostigingsmodellen zijn ontstaan in de afgelopen jaren.

Sinds 2011 werden de scholen op Caribisch Nederland bekostigd op een wijze die was geënt op de systematiek die voor de basisscholen in Europees Nederland gold. Wel is er destijds voor gekozen om voor de eerste jaren te werken met individuele overgangsbudgetten. Zo werd geborgd dat voor iedere school het inkomstenniveau van vóór 2010 gehandhaafd bleef. In 2015 is er overeenstemming bereikt over de nieuwe wijze van bekostiging. Deze is vervolgens verwerkt in het Besluit bekostiging WPO BES en toegepast. Met de voorliggende wetswijziging wordt de bekostigingssystematiek volledig geformaliseerd. Na inwerkingtreding van de wetswijziging zal het ook mogelijk zijn om Colegio Strea Briante aanvullende bekostiging ambtshalve toe te kennen voor het onderwijs aan zorgbehoeftige leerlingen. Nu geschiedt dat nog op basis van een aanvraag van de school.

Kan de regering een overzicht geven van de hoogte van de te ontvangen bekostiging per basisschool in Caribisch Nederland met het rekenmodel hierachter inclusief bedragen, op basis van het bekostigingsmodel ingevoerd in 2011, in 2015 en dat met de wetswijziging wordt ingevoerd, zo vragen de voornoemde leden.

Er is geen verschil tussen de systematiek die in 2015 is afgesproken en de systematiek die met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Het betreft een bestendiging van de huidige financiële situatie. In de tabel wordt een overzicht gegeven van de bekostiging die scholen in CN hebben ontvangen op basis van de oude systematiek van vóór 2015 en op basis van de nieuwe systematiek (na 2015). Hierbij is voor een goede vergelijking hetzelfde prijspeil en hetzelfde aantal leerlingen aangehouden. In beide berekeningen is rekening gehouden met de aanvullende bekostiging voor Colegio Strea Briante (voorheen Watapanaschool). Voor enkele scholen gold in de oude systematiek een overgangsbudget, dat in de onderstaande tabel in de kolom «Oud budget» is verwerkt. Er gold ook een overgangsbudget voor het schoolbestuur RK Bonaire, waar enkele scholen onder vallen. Omdat dit overgangsbudget aan het schoolbestuur is toegekend, is dit budget als aparte regel in de onderstaande tabel opgenomen en niet verwerkt in de budgetten van afzonderlijke scholen.

Naam school	Eiland	Leerling-aantal	Oud budget (in USD)	Nieuw budget (in USD)	Vershil (in %)
Pelikaan	Bonaire	239	1.317.084	1.393.050	5,8%
Kolegio Kristu Bon Wardador	Bonaire	431	2.272.253	2.343.450	3,1%
Kolegio Papa Cornes	Bonaire	376	1.992.817	2.071.200	3,9%
Kolegio San Bernardo	Bonaire	192	1.057.975	1.160.400	9,7%
Kolegio San Luis Bertran	Bonaire	134	777.412	873.300	12,3%
Kolegio Reina Beatrix	Bonaire	307	1.679.682	1.729.650	3,0%
Kolegio Strea Briante	Bonaire	48	698.607	716.160	2,5%
Bethel Methodist School	St. Eust.	121	751.368	1.042.418	38,7%
Governor de Graaff School	St. Eust.	33	669.999	478.391	- 28,6%
St. Eustatius S.D.A. Education Foundation	St. Eust.	95	702.219	875.774	24,7%
Golden Rockschoon	St. Eust.	88	718.246	830.908	15,7%
Sacred Heart School	Saba	158	1.488.129	1.479.566	- 0,6%
Overgangsregeling bestuur RK Bonaire			294.385		
Totaal		2.222	14.420.176	14.994.266	

Het merendeel van de scholen gaat er met de nieuwe systematiek op vooruit. Eén school heeft een klein negatief herverdeeleffect. De school Governor De Graaff heeft een groot negatief herverdeeleffect. De school ontving vanuit de overgangsregeling een groot budget en kreeg daardoor per leerling een aanzienlijk groter budget dan de andere scholen. Met de nieuwe systematiek wordt het budget per leerling minder, maar is het nog steeds meer dan gemiddeld.

De leden van de VVD-fractie vragen of de scholen door het verwerken van de aanvullende bekostiging voor kleine scholen en onderwijsachterstanden in de reguliere bekostiging allemaal hetzelfde bedrag krijgen of dat er sprake is van een gedifferentieerde verdeling. In de nieuwe systematiek vervangt het vaste bedrag per school de kleinescholentoeslag. Op de eilanden zijn alle scholen relatief klein en daarom is gekozen om met één vast bedrag te werken. De aanvullende bekostiging voor onderwijsachterstanden is verwerkt in het bedrag per leerling. Het vaste bedrag per school en het bedrag per leerling zijn voor zowel de materiële als de personele component bij elke school gelijk. Doordat de scholen met verschillende leerlingenaantallen te maken hebben, ontstaan er verschillen in het budget dat scholen krijgen. Daarnaast zijn er enkele aanvullende bekostigingsregels, die niet voor alle scholen gelden, waardoor er sprake is van een gedifferentieerde verdeling. Zo ontvangen scholen op St. Eustatius en Saba aanvullende bekostiging in verband met zorgleerlingen en het relatief hoge prijspeil op de eilanden. Omdat de leerlingen met een behoefte aan speciale voorzieningen in Bonaire geconcentreerd zijn op Kolegio Strea Briante, ontvangt deze school aanvullende bekostiging hiervoor. De basisschool op Saba ontvangt daarnaast aanvullende bekostiging omdat het de enige school op dit eiland is. Hierdoor zijn alle leerlingen op één basisschool gevestigd. Deze situatie maakt de school kwetsbaarder dan de andere basisscholen in Caribisch Nederland, omdat de school te maken heeft met probleemcumulatie: de enige school op een eiland moet ondersteuning bieden aan alle zorg- en achterstandsleerlingen op het eiland terwijl deze leerlingen op de andere eilanden meer verspreid zijn.

Worden deze bedragen aangepast als het aantal leerlingen met een onderwijsachterstand op een school toeneemt, zo vragen voornoemde leden?

Voorheen kregen scholen aanvullende bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, berekend als een percentage van de reguliere bekostiging. Het feit dat alledrie de eilanden een hoog aantal leerlingen met onderwijsachterstanden met elkaar gemeen hebben, heeft geleid tot de keuze om deze vorm van aanvullende bekostiging onder te brengen bij

de reguliere bekostiging. In de nieuwe systematiek zijn de middelen voor onderwijsachterstanden verwerkt in het bedrag per leerling. Dus wanneer er meer leerlingen op een school komen, ontvangt de school dus ook meer budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Daarbij wordt niet expliciet gekeken of de leerling ook daadwerkelijk een onderwijsachterstand heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of alle scholen ook te maken hebben met dezelfde mate van onderwijsachterstand. Of zijn er grote verschillen tussen scholen? En zijn er binnen scholen zelf grote verschillen tussen leerlingen, zo vragen deze leden.

De mate van onderwijsachterstand tussen de leerlingen is verschillend en kan in een enkel geval groot zijn. Voor alle scholen in Caribisch Nederland kan gesteld worden dat zij te maken hebben met een groot aantal leerlingen met een onderwijsachterstand. De mate van onderwijsachterstand verschilt tussen sommige van de scholen, maar deze verschillen zijn niet erg groot.

Deze leden vragen of de specifieke, structurele problemen van Caribisch Nederland niet vragen om een intensivering van het onderwijsachterstandenbeleid op de BES-eilanden.

Er wordt via verschillende sporen ingezet op het verder terugdringen van de onderwijsachterstanden. Allereerst is de kwaliteit van het onderwijs van belang. De laatste jaren is er veel energie gestoken in het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is vruchtbaar gebleken. Alle basisscholen in Caribisch Nederland halen nu minstens de basiskwaliteit. Ook de inzet op specifieke elementen binnen het onderwijs kan helpen in het verminderen van de onderwijsachterstanden. Een belangrijk element is de instructietaal. De dominante instructietaal die op scholen werd of wordt gebruikt, komt, met name in het voortgezet onderwijs, niet overeen met de voertaal van het eiland. Hierdoor is het voor de leerlingen moeilijker om het onderwijs goed te kunnen volgen. Op St. Eustatius is enkele jaren geleden besloten de instructietaal te wijzigen in het Engels (conform de thuistaal). Op Saba is dat al langer geleden gebeurd. Op Bonaire is de dominante instructietaal Nederlands terwijl er over het algemeen meer mensen Papiaments spreken. De scholen op Bonaire hebben het taalbeleid hiervoor laten inventariseren en zullen in de aankomende periode met concrete acties komen. Voor het terugdringen van de onderwijsachterstanden moet niet alleen gekeken worden naar de basisscholen die op de eilanden aanwezig zijn. Zoals in de brief van 22 augustus 2018 (TK 2017–2018, 34 775 VIII, nr. 145) over de voortgang van het onderwijs in Caribisch Nederland wordt aangegeven, zal het thema jeugdproblematiek op een meer integrale manier benaderd gaan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om armoedebestrijding, maar ook om een verbetering van de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang en voor- en naschoolse voorzieningen. De openbare lichamen van de eilanden in Caribisch Nederland en de Ministeries van SZW, VWS en OCW werken de plannen voor de kinderopvang en voor- en naschoolse voorzieningen in het programma BES(t) 4 kids uit. De Tweede Kamer wordt hierover in het voorjaar van 2019 nader geïnformeerd. Voor de versterking van de kinderopvang zijn op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vanaf 2018 extra middelen opgenomen.

1.3 Administratieve lasten

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de verantwoordings-eisen met de voorgestelde wetswijziging hetzelfde blijven. Is deze verantwoording op dit moment op orde en voldoende transparant, zo vragen deze leden.

Het schoolbestuur verantwoordt zich via het jaarverslag. De accountant dient op basis van het accountantscontroleprotocol vast te stellen of het jaarverslag aan de eisen voldoet. Als dit niet het geval is, dan merkt de accountant dit op in het rapport van bevindingen of in de controleverklaring. Er zijn de afgelopen jaren weinig opmerkingen door de accountants gemaakt over het niet naleven van de eisen. De tijdigheid van het opleveren van het jaarverslag, uiterlijk 1 juli volgend op het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd, is een aandachtspunt. Het aantal besturen dat tijdig het jaarverslag indient is de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar er blijven besturen waar dit niet het geval is. Zo zijn we op dit moment nog in afwachting van twee jaarverslagen. Dit heeft geleid tot opschorting van de betalingen van deze twee besturen.

1.4 Consultatie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de basisscholen in Caribisch Nederland unaniem akkoord zijn met het onderhavige voorstel? Indien dit niet het geval is, wat waren dan de bezwaren, zo vragen deze leden. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar het draagvlak voor de nieuwe wijze van bekostiging, of door scholen ook nadelen van deze nieuwe wijze van bekostiging werden genoemd en of daar door de Minister rekening mee is gehouden in de wetswijziging.

De nieuwe systematiek is destijds besproken en toegelicht in gesprekken met de scholen. Daarnaast is de systematiek ook in een brief aan de schoolbesturen toegelicht. Er zijn noch in de gesprekken, noch in reactie op de brief (formele) bezwaren geuit of nadelen genoemd.

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