

Vergaderjaar 2017–2018

34 980

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

Nr. 3

De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inleiding

Sinds 2011 is de bekostiging van de basisscholen in Caribisch Nederland gebaseerd op de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES). De bij of krachtens die wet geldende bekostigingsvoorschriften waren geënt op het bekostigingsstelsel zoals dat voor de basisscholen in Europees Nederland gold. Wel is er destijds voor gekozen om voor de eerste jaren te werken met individuele overgangsbudgetten. Inmiddels heeft, mede in overleg met de scholen, in 2015 een herijking van de bekostiging plaatsgevonden, leidend tot een nieuw adequaat en toekomstbestendig bekostigingsmodel dat de overgangsbudgetten overbodig maakt. Met de voorliggende wetswijziging wordt een heldere en solide grondslag in de WPO BES gecreëerd voor dit nieuwe bekostigingsmodel. Uitgangspunt van het nieuwe bekostigingsmodel is dat het de ruimte laat om maatwerk te bieden voor de verschillende eilanden, waar de specifieke omstandigheden per eiland een andere wijze van bekostigen vereisen.

Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

In overleg met de basisscholen in Caribisch Nederland is een nieuw bekostigingsmodel voor die basisscholen ontwikkeld dat de huidige overgangsbekostiging vervangt. Met deze wetswijziging wordt de WPO BES aangepast, zodat de grondslagen van de bekostiging voor personeel en materiële instandhouding ruimte bieden voor het nieuwe model. Dit model zorgt voor een toereikende bekostiging en doet recht aan de specifieke omstandigheden op de verschillende eilanden.

In 2016 is het nieuwe bekostigingsmodel in grote lijnen opgenomen in het Besluit bekostiging WPO BES (Besluit van 6 juli 2016 tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES in verband met herijking van de bekostiging van basisscholen in Caribisch Nederland, Stb. 2016, 274). De grondslag

van die amvb was echter ontoereikend om ook de details van het nieuwe bekostigingsmodel in te voeren. Destijds is een tussenweg gekozen door sommige elementen van de oude wijze van bekostigen, die vastliggen in de WPO BES, in stand te laten.

In voornoemd besluit is het voornemen tot de voorliggende wetswijziging reeds vermeld. Na de hier voorgestelde aanpassing van de WPO BES volgt nog een wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES om dat aan de WPO BES aan te passen. Hierbij gaat het vooral om technische wijzigingen zoals het aanpassen van de verwijzingen naar de wet.

Probleembeschrijving

Bij de invoering in 2011 van de op de WPO BES gebaseerde bekostiging van de twaalf basisscholen in Caribisch Nederland (zeven op Bonaire, vier op Sint Eustatius, één op Saba), is ervoor gekozen om in eerste instantie door middel van individuele overgangsbudgetten ervoor te zorgen dat voor iedere school het inkomstenniveau van vóór 2010 gehandhaafd bleef. Het bekostigen van de scholen op Caribisch Nederland volgens de Europees Nederlandse bekostigingssystematiek zou er namelijk voor hebben gezorgd dat de scholen in Caribisch Nederland van de ene op de andere dag een substantieel lagere en ontoereikende bekostiging zouden ontvangen. Dit zou de continuïteit van het onderwijsaanbod in gevaar hebben gebracht en zou de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het onderwijs onmogelijk hebben gemaakt.

Van meet af aan was wel duidelijk dat dit slechts een tijdelijke maatregel zou zijn. De doelstelling was om na een aantal jaar van start te gaan met een nieuw bekostigingsmodel. Daarin zouden uiteindelijk de verschillen in bekostiging niet langer gebaseerd mogen zijn op historisch gegroeide verschillen, maar op omstandigheden die objectief vast te stellen zijn. Met de schoolbesturen werd daartoe afgesproken om na ongeveer vijf jaar via een herijking te bepalen hoe deze definitieve bekostiging vorm zou krijgen. Dit heeft de scholen de tijd geven te wennen aan de lumpsumbekostiging (voor 10 oktober 2010 werkten de scholen namelijk op declaratiebasis) en om voldoende gegevens en ervaringen te verzamelen waarop een (reële) herijking van de bekostiging gebaseerd zou kunnen worden.

De herijkte definitieve regeling zou toekomstbestendig moeten zijn, redelijkerwijs voldoende bekostiging moeten bieden én rekening moeten houden met de eisen die de specifieke omstandigheden op de drie eilanden stelden. Redelijkerwijs voldoende bekostiging wil zeggen dat de bevoegde gezagsorganen en de scholen op basis van de bekostiging in staat zijn hun taak uit te voeren, dit is niet anders dan wat geldt voor de bevoegde gezagsorganen en de scholen in Europees Nederland. Bij specifieke omstandigheden valt bijvoorbeeld te denken aan de verschillen in prijspeil, in ligging, in grootte van de eilanden, in grootte van de leerlingenpopulaties, en in onderwijsondersteuningsbehoeften.

Na overleg is in 2015 een nieuw bekostigingsmodel geïntroduceerd waarvoor breed draagvlak bestaat op de eilanden. Een van de knelpunten bij de implementatie van dit nieuwe bekostigingsmodel in het Besluit bekostiging WPO BES, bleek de formulering van artikel 164, derde lid, van de WPO BES te zijn. In dat lid is de grondslag opgenomen voor aanvullende bekostiging voor kleine scholen en onderwijsachterstanden, maar voor Caribisch Nederland geldt dat alle scholen relatief klein zijn, en dat alle scholen te maken hebben met onderwijsachterstanden. In het nieuwe model worden deze toeslagen verwerkt in de reguliere bekostiging. Een wijziging van de grondslagen, via een wetswijziging, is nodig om dit volledig te kunnen implementeren.

Inhoud wetswijziging

Met deze wetswijziging worden enige onderdelen geschrapt die nooit in werking zijn getreden. Toen de WPO BES in 2010 in werking trad, was nog niet precies te voorzien hoe de bekostiging in de praktijk uit zou werken. Daarom is een aantal onderdelen uit de Europees-Nederlandse WPO overgenomen maar nooit in werking getreden. Die onderdelen worden nu geschrapt.

In dit wijzigingsvoorstel:

- a. wordt de in de WPO BES opgenomen bekostigingsgrondslag zodanig aangepast dat het nieuwe bekostigingsmodel volledig geïmplementeerd kan worden, zowel in de wet als in het Besluit bekostiging WPO BES;
- b. worden de artikelen geschrapt die de basis vormden voor de overgangsbekostiging; en
- c. worden de (veelal niet in werking getreden) artikelen uit de WPO BES geschrapt die op het Europees-Nederlandse bekostigingsstelsel zijn gebaseerd, maar geen recht doen aan bovenbedoelde specifieke omstandigheden.

Nieuw bekostigingsmodel

De uit het nieuwe bekostigingsmodel voortvloeiende hoogte van de bekostiging van individuele scholen doet recht aan het ook in de Europees-Nederlandse WPO opgenomen uitgangspunt dat de bekostiging redelijkerwijs voldoende moet zijn. Daarnaast houdt het model rekening met specifieke omstandigheden binnen en tussen de eilanden, zoals de geïsoleerde ligging van de scholen en verschillen in schaalgrootte, prijspeil, onderwijsachterstanden en zorgbehoeftes van de leerlingpopulaties.

Concreet bestaat de te verstrekken bekostiging uit:

- een bedrag per school dat voor iedere school hetzelfde is;
- een bedrag per leerling dat voor alle eilanden hetzelfde is, en waarin een bedrag voor leerlingenzorg is verwerkt;
- een aanvullend bedrag voor zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte dat voor Bonaire anders wordt verstrekt dan voor Sint Eustatius en Saba;
- aanvullende bekostiging voor de scholen in Sint Eustatius of Saba in verband met het hoge prijspeil; en
- aanvullende bekostiging in verband met geïsoleerde ligging, waarbij het hier moet gaan om een school die de enige op het eiland is.

Bedrag per school en leerling

De grondslag voor de bekostiging voor personeel en voor materiële instandhouding wordt zodanig aangepast dat de bekostiging alleen nog bestaat uit een bedrag per leerling en een bedrag per school.

In het personele deel van die bedragen worden de toeslagen verwerkt die voorheen los werden berekend: voor kleine scholen, voor onderwijsachterstanden, voor schoolleiding en het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid.

In het deel voor de materiële instandhouding is een bedrag opgenomen voor faciliteiten voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. De factor normatieve ruimtebehoefte wordt geschrapt. Aangezien dit onderdeel nooit in werking was getreden, zal deze wijziging geen gevolgen voor de scholen hebben.

Bekostiging voor leerlingenzorg

Zoals ook nu al het geval is, zal het Rijk bekostiging verstrekken voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. In de bedragen voor zowel de materiële instandhouding als het personeel wordt een component opgenomen voor leerlingenzorg.

Daarnaast wordt een aanvulling verstrekt op het basisbedrag voor zorg. Die aanvulling wordt voor ieder van de eilanden verschillend verstrekt.

- Op Bonaire zijn de leerlingen met een behoefte aan speciale voorzieningen geconcentreerd op één basisschool, die gespecialiseerd is in het geven van onderwijs aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Dat is ook in het eilandelijk zorgplan zo vastgelegd, en de basisschool die deze taak op dit moment uitoefent is het Kolegio Strea Briante. Voor Bonaire wordt dan ook een grondslag opgenomen voor aanvullende bekostiging voor de basisschool die de bijzondere zorgtaken voor het hele eiland op zich neemt.
- De bovenwindse eilanden kennen geen speciale voorzieningen. Op Sint Eustatius en Saba is de schaal van het eiland onvoldoende om een dergelijke gespecialiseerde instelling mogelijk te maken. Op Sint Eustatius zijn de zorgleerlingen over de vier basisscholen verspreid. Op Saba zijn de leerlingen met een behoefte aan speciale voorzieningen weliswaar geconcentreerd op de enige aanwezige school, maar omdat op deze school ook leerlingen zonder zorgbehoefte en leerlingen met een lichte zorgbehoefte zitten, is deze school als zodanig niet te vergelijken met een specialistische instelling als het Kolegio Strea Briante. Voor deze twee openbare lichamen wordt een grondslag opgenomen voor het verstrekken van aanvullende bekostiging voor zorg aan alle basisscholen op de eilanden.

Aanvullende bekostiging in verband met hoge prijspeil en geïsoleerde ligging

Het gemiddelde prijspeil ligt op de Bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba hoger dan op Bonaire. Doordat Sint Eustatius en Saba gekenmerkt worden door een kleine schaal, zijn de eilanden sterk afhankelijk van import. Het relatief hoge prijspeil wordt met name veroorzaakt door de hoge importheffingen die op de twee eilanden worden geheven. Dit heeft onder meer impact op de kosten van levensonderhoud en de aanschaf van materialen. In verband hiermee is een aanvullende bekostiging vastgesteld.

Op Saba 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. Ook hiervoor is aanvullende bekostiging vastgesteld.

Gevolgen voor de scholen

Zoals aangegeven is de nieuwe bekostigingssystematiek in overleg met de betrokken scholen ontwikkeld. Voor de nieuwe wijze van bekostigen bleek dan ook een groot draagvlak aanwezig te zijn. Daarom is besloten om met de invoering niet te wachten tot de aanpassing van de grondslag in de WPO BES klaar zou zijn, maar is, binnen de kaders van de bestaande grondslag in artikel 164, vanaf 2016–2017 een bekostigingsbedrag toegekend dat qua omvang overeenkomt met de uitkomst van het nieuwe model.

De nu voorgenomen wijziging van de WPO BES verandert niets aan de omvang van de bekostiging van de scholen zoals die sinds 2016–2017 wordt toegekend, maar verandert wel de wijze waarop die bekostiging is opgebouwd. Daarmee wordt een duidelijker relatie gelegd tussen het toegekende budget enerzijds en de normatieve opbouw daarvan anderzijds, hetgeen de transparantie van de bekostiging bevordert.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Op basis van de uitvoeringstoets van de Dienst Uitvoering Onderwijs is gebleken dat die dienst geen uitvoerings- en handhavingproblemen voorziet. Dit is een voornamelijk technisch wetsvoorstel dat nauwelijks gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk.

Administratieve lasten

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de basisscholen en burgers van Caribisch Nederland.¹ Sinds 1 augustus 2016 zijn er al grote wijzigingen geweest in de wijze van bekostigen, zoals hierboven beschreven. Deze wijzigingen hadden ook in de praktijk geen gevolgen voor de administratieve lasten. De nu voorliggende technische wijziging van de WPO BES verandert daar niets aan. Dit blijkt uit de uitwerking van de nieuwe systematiek zoals vastgelegd in het Besluit bekostiging WPO BES, die al van toepassing is. Er is dus als gevolg van deze wetswijziging geen sprake van een toename van de regeldruk en de verantwoordingseisen blijven hetzelfde.

Financiële gevolgen

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat alleen de opbouw van de bekostigingsbedragen en de systematiek zal veranderen, maar niet de totale omvang.

Consultatie

Bij de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel in 2016 heeft de regering overleg gevoerd met alle basisscholen in Caribisch Nederland. Voor de nieuwe wijze van bekostigen is een breed draagvlak. Aangezien de voorliggende wetswijziging vooral technisch van aard is en het effect ervan in de praktijk niet merkbaar zal zijn – de bekostigingsbedragen blijven immers gelijk – is deze wijziging niet gepubliceerd voor internetconsultatie. Wel is met de Rijksdienst Caribisch Nederland overleg gevoerd en zijn wederom de basisscholen geconsulteerd. Hier zijn, met name door het intensieve overleg in de ontwikkelingsfase van de nieuwe bekostigingssystematiek, geen nadere aanpassingen van het wetsvoorstel of toelichting uit voortgekomen.

Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze wetswijziging zal op twee verschillende momenten in werking treden, in verband met de verschillende bekostigingsperioden voor personeel (schooljaar) en voor materiële instandhouding (kalenderjaar). Een deel treedt in werking met ingang van een nieuw schooljaar op 1 augustus, het deel voor materiële instandhouding met ingang van een

¹ Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Het gaat niet om kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de wetgeving die voor de rijksoverheid nodig zijn.

nieuw kalenderjaar op 1 januari. De regering streeft ernaar om het deel over personele bekostiging op 1 augustus 2019 in werking te laten treden en het deel over materiële bekostiging op 1 januari 2020. Onderdelen die niet te herleiden zijn op de personele bekostiging of de materiële instandhouding zullen per 1 augustus 2019 in werking treden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Deze wijziging bevat de nieuwe grondslag voor de bekostiging van zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Alle basisscholen ontvangen op grond van het eerste lid zorgbekostiging, het bedrag is verwerkt in de bedragen voor personeel en materiële instandhouding.

In het tweede lid van artikel 68 wordt bepaald dat één school op Bonaire die taken vervult op het gebied van leerlingenzorg, ambtshalve aanvullende bekostiging toegekend kan krijgen. De taken op het gebied van zorg, die bijzonder zijn in vergelijking met de andere scholen op Bonaire die geen speciale voorzieningen hebben voor zorgleerlingen, worden in het eilandelijk zorgplan vastgelegd. Op dit moment is het Kolegio Strea Briante de school waar verreweg de meeste zorgleerlingen op Bonaire naar toe gaan. Dat wil niet zeggen dat dat altijd zo blijft: als in de toekomst de taakverdelingen op het eiland anders worden, dan kan de Minister van OCW aan een andere school aanvullende bekostiging verstrekken. Voorwaarde is wel dat de verdeling van de zorgtaken in het eilandelijk zorgplan is opgenomen. Overigens wil de concentratie van zorgleerlingen op het Kolegio Strea Briante niet zeggen dat de andere basisscholen op Bonaire geen onderwijs geven aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte. Ook op andere scholen wordt leerlingenzorg bekostigd, op grond van artikel 68, eerste lid, maar dat is een minder hoog bedrag omdat de zorg die de andere scholen leveren veel minder specialistisch is dan Kolegio Strea Briante. Tot op heden ontving het Kolegio Strea Briante op aanvraag aanvullende bekostiging, maar om de administratieve lasten van die aanvraagprocedure te beperken wordt in de toekomst ambtshalve bekostiging verstrekt.

In het derde lid wordt bepaald dat de Minister van OCW aanvullende bekostiging kan verstrekken voor de scholen op Sint Eustatius en Saba. Zoals in het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet, zijn de leerlingen op deze eilanden niet geconcentreerd op één gespecialiseerde school, maar zijn op alle scholen leerlingen met alle soorten zorgbehoefte ingeschreven.

In het vierde lid is de grondslag opgenomen voor uitwerking van de bekostigingsbepalingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Regels over de wijze waarop de bekostiging wordt berekend, en voorwaarden voor de aanvullende bekostigingen op grond van het tweede en derde lid zullen bij amvb worden uitgewerkt. Zo zal voor de in het tweede lid bedoelde bekostiging in elk geval als voorwaarde worden opgenomen dat de verdeling van de zorgtaken in het eilandelijk zorgplan is opgenomen. Daarnaast zal het tweede lid van artikel 22 van het Besluit bekostiging WPO BES worden omgehangen en op het vierde juncto het derde lid worden gebaseerd. Daarmee wordt voorzien in een extra zorgtoeslag voor de eilanden Sint Eustatius en Saba, overeenkomstig hetgeen in het algemeen uiteen is gezet. De omvang van de bekostiging kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in bedragen of in een percentage van een ander bekostigingsbedrag. Concrete bedragen of percentages zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Artikel I, onderdeel B

Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, wordt de factor normatieve ruimtebehoefte, die nooit in werking was getreden, geschrapt. De bekostiging voor materiële instandhouding zal bestaan uit een bedrag per school en een bedrag per leerling. Voor het aantal leerlingen wordt de zogenaamde t-1 systematiek aangehouden: voor het nieuwe bekostigingsjaar geldt het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande jaar. Het tweede onderdeel bevat een technische wijziging om de verwijzingen aan te passen.

Artikel I, onderdeel C

Net als voor de materiële instandhouding, wordt de bekostiging voor personeel opgebouwd uit een bedrag per school en een bedrag per leerling. Artikel 101 – dat nog niet in werking is getreden en waarvoor in de plaats artikel 164 de grondslag biedt voor bekostiging voor personeel – wordt vervangen door een nieuw artikel dat in het eerste lid bepaalt hoe de personele bekostiging wordt opgebouwd, namelijk uit een bedrag per school en een bedrag per leerling van die school. Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, omvatten die bedragen ook de toeslagen die voorheen op grond van artikel 164, derde lid, werden verstrekt.

Het voorgestelde tweede lid komt overeen met het vijfde lid van artikel 164, dat weer gebaseerd was op artikel 120, zevende lid, van de WPO. De hoofdregel is dat de bekostigingsbedragen voldoende zijn om een school in stand te houden.

Het vierde lid bevat de grondslag voor aanvullende bekostiging, waarvoor de regels bij amvb worden gegeven. Dit lid komt overeen met het derde lid, eerste volzin, van artikel 164. Het gaat hier om aanvullende bekostiging voor specifieke omstandigheden, zodat recht gedaan kan worden aan de soms wisselende behoeftes van de verschillende eilanden. De artikelen 19 en 20 van het Besluit bekostiging WPO BES zijn nu op laatstgenoemd lid gebaseerd, en zullen worden omgehangen om te worden gebaseerd op het voorgestelde vierde lid van artikel 101.

In het voorgestelde derde en vijfde lid wordt bepaald dat de bekostigingsbedragen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Gezien het feit dat de bekostigingsbedragen jaarlijks wisselen, en ook binnen een jaar nog kunnen veranderen, is gekozen voor een ministeriële regeling. Dat was voor de reguliere bekostigingsbedragen altijd al zo, maar in artikel 164, derde lid, wordt bepaald dat de bedragen voor aanvullende bekostiging bij of krachtens amvb worden vastgesteld. Dat werd in de praktijk ook altijd al in een ministeriële regeling gedaan. Bij die praktijk wordt nu aangesloten door te bepalen dat de bedragen rechtstreeks in de regeling worden vastgesteld. Wel blijft het zo dat de voorwaarden voor aanvullende bekostiging op grond van het voorgestelde vierde lid bij amvb worden gegeven.

Artikel I, onderdeel D

Het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid, dat voorheen op grond van artikel 166 bij ministeriële regeling werd vastgesteld, wordt verwerkt in de bekostiging voor personeel. De afzonderlijke grondslag vervalft dan ook.

Artikel I, onderdeel E, F en G

Dit zijn technische aanpassingen om de verwijzingen naar artikel 105 – dat immers vervalt – aan te passen. In verband met die aanpassing worden de onderdelen in artikel 116, eerste lid, verletterd en de verwijzingen daarnaar aangepast.

Artikel I, onderdeel H

Nu het nieuwe bekostigingsmodel volledig is ingevoerd en in de praktijk zijn waarde heeft bewezen, kunnen de overgangsartikelen vervallen. Zie verder het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II

Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, zal deze wet op twee verschillende momenten, namelijk op 1 augustus en op 1 januari in werking treden. Dat heeft te maken met de verschillende bekostigingstijdvakken: personele bekostiging wordt per schooljaar berekend en materiële bekostiging per kalenderjaar.

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