

Vergaderjaar 2019–2020

35 289

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES inzake het verstrekken van aanvullende middelen in verband met bijzondere omstandigheden

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2019

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES inzake het verstrekken van aanvullende middelen in verband met bijzondere omstandigheden. De leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks hebben aangegeven met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben tevens vragen gesteld. De regering zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Daarbij zal de indeling van het verslag worden gevolgd.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie lazen dat tevens geregeld wordt dat de verstrekte aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering gebracht kunnen worden op de rijksbijdrage van de instelling in latere jaren. Graag willen deze leden weten in hoeverre instellingen, die afgelopen jaren aanvullende middelen hebben gekregen omdat er sprake was van een onevenredig grote toename van het aantal studenten, deze middelen ook al geheel of gedeeltelijk terug konden betalen. Ook willen deze leden graag een overzicht van hoe vaak de afgelopen vijf jaar instellingen gebruik hebben gemaakt van deze aanvullende middelen en hoe vaak en hoeveel er terugbetaald is.

De afgelopen vijf jaar is één instelling in aanmerking gekomen voor de verstrekking van aanvullende middelen vanwege een onevenredig grote toename van het aantal studenten. De Scholengemeenschap Bonaire heeft in oktober 2014 aanvullende middelen ontvangen vanwege een onevenredige grote toename van het aantal mbo-studenten. Terugvoering was in dit geval niet aan de orde, waarbij zij opgemerkt dat de Scholengemeenschap Bonaire niet de financiële middelen had om de verstrekte middelen (gedeeltelijk) terug te kunnen betalen. Met dit wetsvoorstel wordt een heldere constructie geboden om verstrekte aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering te kunnen brengen in latere jaren.

2. Doel en inhoud

De leden van de CDA-fractie willen voorts graag weten wat de onderbouwing is om jaarlijks € 10 miljoen te reserveren. Tevens willen zij graag weten hoe vaak de afgelopen jaren vanwege een incidentele situatie gezocht moest worden naar dekking op artikel 4.

Sinds 2015 zijn in vier gevallen aan individuele instellingen financiële middelen verstrekt vanwege bijzondere omstandigheden.¹ In alle vier gevallen is hiervoor incidenteel dekking gezocht op artikel 4.

Op basis van deze verstrekkingen is een inschatting gemaakt van de benodigde reservering. Als daartoe aanleiding is, dan kan de reservering hoger of lager worden. Als er meer dan € 10 miljoen gereserveerd moet worden, dan gebeurt dat na overleg met de MBO Raad.

De leden van de CDA-fractie lezen dat aan het einde van het jaar de som van de middelen die over zijn weer worden toegevoegd aan het landelijk beschikbare budget en worden toegevoegd aan de rijksbijdrage van alle instellingen. Deze leden willen graag dat elk jaar bij het trekken van de eindconclusies over het toevoegen van de middelen aan de rijksbijdrage van alle instellingen de Kamer geïnformeerd wordt over het gebruik van deze wettelijke mogelijkheid. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

Als er aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden worden verstrekt, dan wordt uw Kamer hierover geïnformeerd in het jaarverslag van het Ministerie van OCW. Daarin staat voor welk bedrag en aan welke instelling middelen zijn verstrekt. Als er aanleiding is om u eerder te informeren, dan zal ik uw Kamer, zoals de afgelopen jaren, per brief informeren.² Overigens wordt het toevoegen van niet-bestede middelen aan het landelijk budget juridisch verplicht. Deze bepaling geeft geen ruimte om de middelen niet toe te voegen.

2.1 Nut en noodzaak

De leden van de D66-fractie lezen dat niet-bestede gereserveerde middelen in december van het jaar alsnog worden uitgekeerd aan de mbo-instellingen in een aangepaste beschikking. Deze leden vragen de regering of dit niet leidt tot onvoorspelbare rijksbesteding aan de kant van de instellingen.

Het streven is om de reservering zo klein mogelijk te houden. Gedacht wordt aan een jaarlijkse reservering van € 10 miljoen. Het landelijk budget voor het mbo bedraagt circa € 3,5 miljard, dus de reservering bedraagt circa 0,3% van het totale landelijk budget. Dat betekent dat 99,7% van het landelijk budget conform de huidige werkwijze beschikt en betaald wordt. De niet-bestede gereserveerde middelen van circa 0,3% van het landelijk budget worden in december betaald en de instellingen weten dat in december mogelijk de rijksbijdrage met een beperkt bedrag opgehoogd kan worden. Gezien het beperkte bedrag en de transparante werkwijze kunnen instellingen hierop goed anticiperen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering verwacht dat instellingen deze middelen nog kunnen inzetten in het primaire proces. Deze leden vrezen dat de middelen niet aansluiten op de bedrijfsvoering van de mbo-instellingen en dus geen bestemming krijgen in de begroting waardoor het leidt tot toenemende reserves. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 31 524, nr. 229; Kamerstukken II 2014/15, 31 524 nr. 237; Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 70; Kamerstukken II 2017/18, 33 495, nr. 114.

² Zie bijv. Kamerstukken II 2017/18, 33 495, nr. 114 en Kamerstukken II 2014/15, 33 495, nr. 70.

Instellingen weten van te voren dat niet-bestede gereserveerde middelen aan de rijksbijdrage toegevoegd worden. De reservering is circa 0,3% van het landelijk budget, dus het gaat om een beperkt bedrag per instelling. Instellingen kunnen zelf bepalen of ze deze middelen in het lopende jaar nog kunnen besteden. Als dat niet meer in het lopende jaar kan, dan staat het de instellingen vrij om de middelen in de daaropvolgende jaren alsnog te besteden. Als de instelling de middelen niet in het lopende jaar besteedt, dan leidt dat in het desbetreffende jaar tot een kleine toename in de reserve, maar als de middelen op een later moment alsnog worden besteed, dan neemt de reserve met hetzelfde bedrag in latere jaren af.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een nadere toelichting in welke gevallen de verstrekte aanvullende middelen geheel dan wel gedeeltelijk in mindering worden gebracht van de rijksbijdrage in latere jaren.

Elke aanvraag betreft maatwerk, dus het is niet mogelijk om vooraf een overzicht te geven van alle situaties waarin de aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage in latere jaren. Het is bijvoorbeeld mogelijk aanvullende middelen te verstrekken bij (verwachte) onevenredige groei. Als de gerealiseerde groei lager is dan gedacht, dan kan dat een reden zijn om (een deel van) de verstrekte middelen in mindering te brengen op de rijksbijdrage van de betreffende instelling in latere jaren.

De leden van de D66-fractie lezen tevens dat het budget voor niveaus 2 tot en met 4 worden verdeeld naar rato van het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgegeven diploma's van elke instelling en dat de mate waarin een diploma meetelt afhankelijk is van het niveau waarvoor het diploma wordt afgegeven. Deze leden zijn van mening dat deze bekostigingsindicator een rendementsprikkel kan vormen in het mbo waardoor het kansongelijkheid in de hand kan helpen. Deze leden vragen de regering een nadere toelichting op de diplomabekostiging en een reactie op de zorg voor sterke sturing op rendement in het mbo. De diplomabekostiging betreft een beperkt deel, nog geen 20% van de bekostiging. Doel van de diplomabekostiging is instellingen te stimuleren dat zoveel mogelijk studenten gediplomeerd de instelling verlaten en voortijdig schoolverlaten wordt voorkomen. Voor studenten is het van belang dat zij gediplomeerd en gekwalificeerd de arbeidsmarkt kunnen betreden. Ook de doorstroom naar een opleiding op een hoger niveau wordt beloofd doordat aan dat diploma een hogere waarde wordt toegekend. Er is geen sprake van een negatief effect op kansengelijkheid, omdat elke student die aan de vooropleidingseisen voldoet, toegelaten moet worden tot het mbo. Er mag dus geen sprake zijn van selectie aan de poort waardoor kansongelijkheid zou ontstaan. Dit valt overigens buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel regelt slechts dat aanvullende middelen kunnen worden verstrekt als sprake is van bijzondere omstandigheden. Het heeft dan ook geen invloed op het verdeelmodel voor de mbo-bekostiging.

2.2. Verstrekken van middelen voor bijzondere omstandigheden

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de aanvullende middelen nu ook verstrekt kunnen gaan worden bij bijzondere omstandigheden die in redelijkheid niet binnen de rijksbijdrage en ook niet binnen de normale bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen. De reden is dat niet incidenteel naar dekking hoeft te worden gezocht en de OCW-begroting op dit punt beter voorspelbaar wordt. Deze leden vragen of er, nu blijkt dat de aanvullende middelen apart per wet beschikbaar gesteld moeten worden, ook gekeken is naar mogelijkheden om het landelijk budget voor

mbo-instellingen structureel te verhogen. Zo ja, op welke manier en zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Het landelijk macrobudget wordt niet opgehoogd met het te reserveren bedrag. Middelen voor bijzondere omstandigheden worden verstrekt vanuit het landelijke budget. Dit is conform de huidige werkwijze, want het landelijk budget is de afgelopen jaren al een aantal keer verlaagd om aan individuele instellingen aanvullende middelen te kunnen verstrekken. Alleen worden de middelen nu vooraf gereserveerd en wordt het landelijk budget niet meer incidenteel verlaagd. Niet-bestede gereserveerde middelen worden aan het einde van het kalenderjaar toegevoegd aan het landelijk beschikbare budget en toegevoegd aan de rijksbijdrage van alle instellingen. De instellingen ontvangen de aangepaste beschikking in december van het lopende jaar. Zo komt de reservering geheel ten goede aan de mbo-sector: hetzij als aanvullende middelen vanwege bijzondere omstandigheden bij een individuele instelling dan wel als rijksbijdrage voor alle mbo-instellingen.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich grote zorgen over het voorstel om de verstrekte aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering te brengen op de rijksbijdrage in latere jaren. De regering geeft aan dat er nog geen duidelijkheid is of de gereserveerde en niet-bestede middelen doorgeschoven kunnen worden en gaat uit van een scenario waar deze niet doorgeschoven kunnen worden, wat extra nadelig zou zijn voor de mbo-instellingen. Deze leden vragen of dit niet dreigt te leiden tot een glijdende schaal. Gesteld dat een mbo-instelling met de aanvullende middelen een noodzakelijk gat heeft gedicht en er zich wederom omstandigheden voordoen, waarbij het uiterste van het lumpsum-budget en het bedrijfsvoeringsbudget gevraagd moet worden, hoe wordt dan voorkomen dat de in mindering gebrachte rijksbijdrage daarbovenop niet de nekslag vormt voor financieel kwetsbare instellingen? Tevens vragen zij hoe een structureel liquiditeitsprobleem wordt voorkomen.

Niet-bestede middelen worden binnen de Rijksbegroting niet doorgeschoven naar het volgende kalenderjaar, omdat er binnen de begrotings-systematiek vooraf geen zekerheid is dat de gereserveerde en niet-bestede middelen ook daadwerkelijk beschikbaar komen in het volgende begrotingsjaar. De niet-bestede gereserveerde middelen worden aan het einde van het kalenderjaar toegevoegd aan het landelijk beschikbare budget en toegevoegd aan de rijksbijdrage van alle instellingen.

Per goedgekeurde aanvraag voor de verstrekking van aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden wordt beoordeeld of en onder welke omstandigheden in mindering brengen van (een gedeelte van) de aanvullende middelen gewenst is. Het is dus niet zo dat altijd in mindering gebracht wordt. Er zijn wel situaties denkbaar waarin in mindering brengen van (een gedeelte van) de aanvullende middelen gewenst is. Indien dat gewenst is, dan wordt gekeken op welke termijn en onder welke voorwaarden dit moet plaatsvinden.

De aanvullende middelen zijn bedoeld om mbo-instellingen tijdelijk aanvullende middelen te kunnen verstrekken vanwege bijzondere omstandigheden. Het is niet de bedoeling om een individuele instelling structureel geld te verstrekken op basis van deze wettelijke grondslag. Als een instelling een structureel liquiditeitsprobleem heeft, dan zal naar andere oplossingsmogelijkheden gekeken moeten worden. Daarbij is continuïteit van het onderwijs het uitgangspunt en niet de continuïteit van een individuele instelling.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in een voorbeeld van bijzondere omstandigheden over de mogelijkheid tot extra bekostiging wanneer een instelling onevenredig groeit in aantal studenten. Zij merken op dat de regering hierbij aantekent dat «de instelling zelf geen actief beleid heeft gevoerd om – ten koste van andere mbo-instellingen – te groeien». Deze leden vragen hoe dit te rijmen is met de eerder genoemde groei ten

gevolge van de vraag vanuit het bedrijfsleven / stimulering door bijvoorbeeld het techniekpact die géén belemmering vormt om in aanmerking te komen voor deze middelen. Hoe gaat de regering dit onderscheid vaststellen, zo vragen deze leden. Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het niet logisch is dat een mbo-instelling ook een onevenredig grote groei zal kennen indien deze – terecht – in haar wervingsactiviteiten wijst op de praktische voordelen van een bij die instelling te volgen opleiding. Gaat dat niet automatisch ten koste van mbo-instellingen die deze opleidingen niet (kunnen) bieden, zo vragen deze leden.

Per aanvraag zal kritisch worden beoordeeld wat de reden van de onevenredige groei is en zal een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden. Daarbij zal worden betrokken of de instelling een zodanig actief wervingsbeleid heeft gevoerd dat de groei ten koste gaat van andere mbo-instellingen. Hiervoor zal de benodigde informatie opgevraagd worden bij de desbetreffende instelling en indien nodig bij andere «stakeholders», zoals omringende instellingen en het bedrijfsleven.

Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering de intentie heeft om de aanvragen zowel als de uiteindelijke toegekende aanvullende middelen in verband met bijzondere omstandigheden, openbaar te maken, zo nee, waarom niet en zo ja, op welke manier. Als er aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden worden verstrekt dan wordt uw Kamer hierover geïnformeerd in het jaarverslag van het Ministerie van OCW. In het jaarverslag wordt vermeld voor welk bedrag en aan welke instelling aanvullende middelen zijn verstrekt in het desbetreffende jaar. Voor zover de leden van de GroenLinks-fractie met hun vraag doelen op openbaarmaking op individueel niveau, dan ben ik bereid om beschikkingen waarin aanvullende middelen zijn verstrekt actief openbaar te maken voor zover dit niet leidt tot schending van de privacy of onevenredige benadeling. Dit zal per geval worden bekeken. De openbaarmaking zal geschieden op een voor het publiek toegankelijke wijze.

3. Caribisch Nederland

De leden van de CDA-fractie willen graag weten waarom op Saba en Sint Eustatius geen mbo-onderwijs meer wordt gegeven en overgestapt is naar het CVQ-onderwijs.

In de *Tweede Onderwijsagenda Caribisch Nederland 2017–2020; Samen werken aan de volgende stap* is afgesproken dat op de Gwendoline van Puttenschool en op de Saba Comprehensive School de inrichting van het onderwijs en de bijbehorende examens volgens de systematiek van de Caribbean Examinations Council (CXC) wordt ingevoerd.³ Het CXC-onderwijs betreft een gangbare onderwijsinrichting in de Engelstalige landen die aangesloten zijn bij de CARICOM (Caribbean Community). Binnen alle landen die met CXC werken worden dezelfde kwalificatieniveaus gehanteerd waardoor vergelijking en doorstroom binnen de regio eenvoudiger wordt. Al geruime tijd vóór 2010 was de Saba Comprehensive School voor wat betreft het voortgezet onderwijs overgestapt op het CXC-onderwijs. Dat besluit was mede ingegeven door de keuze voor het Engels als voertaal op school, omdat Engels de moedertaal van de meeste kinderen is. Ook de Gwendoline van Puttenschool besloot over te stappen op het CXC-onderwijs.

³ Kamerstukken II 2015/16, 30 420, nr. 243.

In genoemde onderwijsagenda is afgesproken het CXC-onderwijs op beide scholen volledig in te voeren. Dit betekent dat op de Bovenwindse eilanden geen beroepsonderwijs in de zin van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES meer wordt verzorgd. In plaats daarvan wordt het CVQ-onderwijs gegeven: een vorm van beroepsonderwijs die door CXC wordt aangeboden. De kwalificatiestructuur daarvan wordt in overleg met lokale partijen (in het geval van Sint Eustatius en Saba met de Raad onderwijs arbeidsmarkt CN) afgestemd. Op die manier sluit het beroepsonderwijs op beide scholen beter aan op mogelijkheden voor vervolgonderwijs in de regio en op de regionale arbeidsmarkt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven