

Vergaderjaar 2012–2013

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 139

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 november 2012

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 22 oktober 2012 over het Besluit van ... tot wijziging van het Formatiebesluit W.V.O. in verband met het budgetteren van de bekostiging van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs en van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met een technische aanpassing (Kamerstuk 31 289, nr. 136). Bij brief van 26 november 2012 heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

Fungerend voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het besluit waarmee de bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) op landelijk niveau wordt gebudgetteerd. Ondanks dat het leerlingaantal in het lwoo en pro de afgelopen jaren stabiel is gebleven, zien deze leden het belang van budgetteren om mogelijke weglek te voorkomen. Deze leden hebben wel nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het besluit van 22 oktober 2012 tot wijziging van het Formatiebesluit W.V.O.¹ Zij constateren dat er in de bijgevoegde nota van toelichting sprake lijkt te zijn van een tegenstrijdigheid over de al dan niet verwachte groei van het aantal leerlingen in het leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs. Voorgenoemde leden vinden het van groot belang dat deze leerlingen goed onderwijs krijgen en dat het leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs niet in de knel komt door een beperking van de financiële middelen. Deze leden hebben derhalve nog enkele vragen en opmerkingen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat met dit besluit de systematiek van toekennen van de middelen aan de scholen niet wordt veranderd. Wel wordt er een onderscheid gemaakt tussen de basis- en ondersteuningsbekostiging. Hierbij wordt in het Formatiebesluit W.V.O. in artikel 3 de tabel met de leraar/leerling-ratio gewijzigd. De leden vragen of er een voorbeeldberekening gegeven kan worden waaruit blijkt dat de bekostiging per leerling niet wijzigt bij een gelijk blijvend aantal lwoo- en pro-leerlingen. Tevens vragen de leden op hoeveel leerlingen per leraar momenteel bekostigd wordt in het lwoo en pro. Zijn er daarnaast gegevens over het werkelijke aantal leerlingen per leraar in deze onderwijssoorten?

In de nota van toelichting wordt aangegeven dat de budgettering pas effectief wordt als er sprake is van een onverwachte stijging van het aantal geïndiceerde leerlingen. Daarnaast wordt aangegeven dat ook in het geval dat er zich op totaalniveau een stijging voordoet van het aantal geïndiceerde leerlingen, een bijstelling van het bedrag per leerling gering van omvang zal zijn en niet zal leiden tot een verlaging van de kwaliteit van het beoogde onderwijs. Deze leden vragen om een onderbouwing van deze stelling.

In verband met de budgettering worden de bedragen per leerling jaarlijks in een ministeriële regeling gepubliceerd en zo nodig bijgesteld. De leden vragen wanneer deze gegevens gepubliceerd worden, en of dit voor scholen op tijd zal zijn om de benodigde omvang van de formatie van leraren redelijkerwijs op tijd geregeld te hebben. De leden vragen ten slotte hoe dit besluit zich verhoudt tot het voornemen van het nieuwe kabinet om de middelen voor lwoo en pro onder te brengen in het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. In de nota van toelichting staat immers vermeld dat de kwaliteit niet verlaagd wordt bij budgettering. Maar kan de staatssecretaris aangeven hoe men de kwaliteit denkt te kunnen waarborgen als er op een totaal budget van 521 miljoen euro, 100 miljoen euro bezuinigd wordt, zo vragen de leden. Of accepteert de staatssecretaris de consequentie dat minder jongeren een vmbo-diploma kunnen halen vanwege

¹ W.V.O.: Wet op het voortgezet onderwijs

een taalachterstand en dat minder jongeren toegeleid kunnen worden naar een duurzame plaats op de arbeidsmarkt via het praktijkonderwijs?

De leden van de D66-fractie lezen dat de keuze wordt gemaakt de middelen op landelijk niveau te budgetteren om kostenstijging door een mogelijke toename van het aantal geïndiceerde leerlingen te stoppen. Tegelijk lezen deze leden dat op basis van de leerling-ontwikkeling in de afgelopen jaren er geen significante stijging wordt verwacht van het aantal geïndiceerde leerlingen. Voorgenoemde leden vragen zich af hoe zij dit moeten rijmen. Zij vragen of de staatssecretaris inzage kan geven in de verwachting van het aantal geïndiceerde leerlingen. Als deze niet stijgen, kan hij dan aangeven welke reden ten grondslag ligt aan het voornemen om deze maatregel in te voeren, zo vragen zij. Daarnaast constateren de leden dat het gevolg van budgettering is, dat wanneer het totaal aantal geïndiceerde lwoo/pro-leerlingen ten opzichte van de leerlingentelling stijgt en het beschikbare budget overschreden dreigt te worden, de bekostiging per leerling omlaag zal gaan. In de nota van toelichting wordt daarbij gesteld dat deze bijstelling van het bedrag per leerling gering van omvang zal zijn en niet zal leiden tot een verlaging van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden vragen hoe de staatssecretaris zal monitoren in hoeverre het bedrag per leerling omlaag zal worden bijgesteld en hoe hij ervoor zorg draagt dat de kwaliteit van onderwijs inderdaad niet omlaag zal gaan. Grijpt hij in wanneer de bijstelling wel gevolg heeft voor de kwaliteit van het onderwijs?

Ook maken deze leden zich zorgen over de kwaliteit van het onderwijs wanneer de groep geïndiceerde leerlingen elk jaar licht stijgt, terwijl het budget gelijk blijft. De leden vragen welke actie de staatssecretaris onderneemt als de leerlingontwikkeling jaarlijks licht stijgt, waardoor dit niet op jaarbasis, maar wel op de (middel)lange termijn significante gevolgen heeft. Tot slot vragen de leden hoe wordt omgegaan met meevallers in de leerlingontwikkeling. Blijft het budget dan ook gelijk, of wordt het budget in dit geval naar beneden bijgesteld?

II Reactie van de staatssecretaris

Als achtergrond bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie kan het volgende worden aangegeven. De bekostiging van het lwoo en pro blijft, na budgettering, rechtstreeks verlopen via de scholen. Wel wordt er een onderscheid gemaakt in een basis- en ondersteunings-bekostiging. De basisbekostiging is qua niveau vergelijkbaar met de kosten van een gemiddelde vmbo-leerling. De ondersteuningsbekostiging betreft de meerkosten van een lwoo dan wel pro-leerling ten opzichte van de kosten van een gemiddelde vmbo-leerling. De budgettering is gericht op de ondersteuningsbekostiging. De leden van de CDA-fractie hebben o.a. gevraagd om een voorbeeldberekening, waaruit blijkt dat de bekostiging per leerling niet wijzigt bij een gelijk blijvend aantal lwoo- en pro-leerlingen.

In bijgaand voorbeeld wordt uitgegaan van een school met 100 lwoo- of pro-leerlingen en een gemiddelde personeelslast voor onderwijzend personeel van € 74 160,20 per fte.

Oude berekening: $100/8,87 (=11,27 \text{ fte}) * € 74 160,20 = € 836 079$ of per leerling € 8 361.

Nieuwe berekening: basisbekostiging $100/17,14 * € 74 160,20 = € 432 673$ of per leerling

€ 4 327. Dit bedrag wordt verhoogd met de ondersteuningsbekostiging van € 4 034 per leerling (€ 8 361 minus € 4 327). Het totaal komt daarmee op € 8 361 (€ 4 327 plus € 4 034). Uit de voorbeeldberekening blijkt dat de bekostiging voor lwoo- of pro-leerlingen momenteel nog is gebaseerd op 8,87 leerlingen per leraar. Echter, het is aan de school om te bepalen of deze middelen worden ingezet voor kleinere klassen of andere vormen

van ondersteuning. In antwoord op de vervolgvraag van de leden van de CDA-fractie of er gegevens zijn over het werkelijke aantal leerlingen per leraar kan ik melden dat dit niet exact bekend is. Wel wordt jaarlijks het langjarig verloop van de leerling/leraar ratio in Trends in Beeld gepubliceerd. Dit betreft echter een gemiddelde over alle schoolsoorten. Het is verder aan schoolbesturen en schoolleiders om groepsindelingen te maken die bijdragen aan de onderwijskwaliteit voor de desbetreffende onderwijssoorten. De scholen bepalen bijvoorbeeld zelf hoe ze het lwoo aanbieden. Zij kunnen bijvoorbeeld de keuze maken om lessen in kleine klassen aan te bieden of voor andere vormen van ondersteuning. Scholen in dezelfde regio werken soms samen om leerlingen lwoo aan te bieden. Verder hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd om een onderbouwing van de stelling dat een stijging op totaalniveau met als gevolg een geringe aanpassing van het ondersteuningsbedrag per leerling niet zal leiden tot kwaliteitsverlies. In totaliteit gaat het in het voortgezet onderwijs om ongeveer 112 500 lwoo/pro-leerlingen. Een onverhoopte stijging van het leerlingaantal met bv. 1% (1125 ll.) leidt tot een verlaging van het ondersteunings-bedrag per leerling lwoo/pro van 1%. Een dergelijke marginale verlaging leidt dan ook niet tot kwaliteitsverlies. Daarnaast hebben scholen de ruimte om te variëren in de mate van ondersteuning. Ook kan de ondersteuning in diverse gevallen korter duren dan de gehele schoolloopbaan.

Door de leden van de CDA-fractie is ook gevraagd naar de uitvoering van de maatregel. Na inwerkingtreding van het onderhavige besluit worden de ondersteuningsbedragen per leerling gepubliceerd in de Regeling vaststelling van de bedragen landelijke gemiddelde personeelslast (GPL). In deze regeling worden ook de overige bedragen voor de reguliere personeelskosten gepubliceerd. Op basis van de telling van 1 oktober worden vervolgens, in een nieuwe regeling, de definitieve bedragen bekend gemaakt die voor het desbetreffende kalenderjaar gaan gelden. Naar verwachting is er nauwelijks sprake van een stijging van het leerlingaantal en zal deze maatregel geen invloed hebben op de benodigde formatie van leraren.

Tot slot vragen van de leden van de CDA-fractie hoe dit besluit zich verhoudt tot het voornemen van het nieuwe kabinet om de middelen voor lwoo en pro onder te brengen in het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Deze middelen worden op termijn onder dat stelsel gebracht. Daarbij wordt een korting op het huidige zorgmiddelenbudget lwoo/pro toegepast van € 15 mln. in 2015, oplopend naar € 50 (en niet € 100 mln.) in 2016 en volgende jaren. In hoeverre dat van invloed zal zijn op de kwaliteit hangt af van de condities waaronder deze middelen bij de samenwerkingsverbanden worden ondergebracht en op welke wijze deze korting wordt ingevuld. Dat wordt op dit moment nog onderzocht en nader uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de reden is voor budgettering als er naar verwachting geen significante stijging van het aantal geïndiceerde leerlingen valt te verwachten. De reden voor budgettering is dat ook andere vormen van ondersteuningsbekostiging zijn of worden gebudgetteerd, bv. het sbao en straks in het kader van passend onderwijs het (v)so. Dat noopt mij om ook de laatste open einderegeling, het lwoo/pro, te budgetteren. Dit is noodzakelijk om mogelijke weglek te voorkomen. Gezien de ontwikkeling in recente jaren is de verwachting overigens dat het aantal geïndiceerde leerlingen ook de komende jaren geen significante stijging zal vertonen. Jaarlijks wordt dit getoetst (gemonitord) aan de hand van de jaarlijkse telling van 1 oktober. Alleen in het geval het totaal aantal geïndiceerde lwoo/pro-leerlingen ten opzichte van de leerlingentelling van 1 oktober 2011 en daarbij behorende leerlingenprognose stijgt en het beschikbare budget dreigt te worden

overschreden, zal de ondersteuningsbekostiging per leerling worden bijgesteld.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de D66-fractie over de mogelijke bijstelling van de ondersteuningsbekostiging per leerling en de kwaliteit verwijs ik naar de antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. Tot slot vragen de leden van de D66-fractie hoe omgegaan wordt met meevallers in de leerlingontwikkeling en een gestage stijging van het leerlingenaantal met mogelijke consequenties op de middellange termijn. De basis voor de budgettering van het lwoo/pro is de begroting 2011 en de bekostiging 2012. Het bedrag per leerling voor ondersteuningsbekostiging zal ingeval van daling van het leerlingaantal niet stijgen boven het bedrag per leerling zoals dat voor dat kalenderjaar is vastgesteld. Voor wat betreft het antwoord op de vraag wat er gebeurt ingeval er zich een significante stijging voordoet verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie. De fluctuaties in leerlingenaantal worden verder jaarlijks gemonitord en met inachtneming van het budgettaire kader in de begroting opgenomen en aan de Tweede Kamer voorgelegd. Op termijn zal deze systematiek wijzigen omdat deze middelen dan ondergebracht worden in het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.