

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 412

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 oktober 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 6 juni 2018 over het Besluit tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Besluit bekostiging WEC in verband met de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen (Kamerstuk 31 293, nr. 392).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 juni 2018 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 3 oktober 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

Inhoud	Blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1. Algemeen	2
2. Hoofdpijnen van het voorstel	3
3. Toezicht en handhaving	5
4. Advies en consultatie	5
5. Artikelsgewijs	5
Artikel II Wijziging van het Besluit bekostiging WEC	5
Artikel 33b Besluit bekostiging WPO en artikel 42b	
Besluit bekostiging WEC	5
6. Administratieve lasten	6
8. Artikelsgewijze toelichting	6
Artikel 5. Aanvraag subsidie	6
Artikel 8. Inwerkingtreding en vervaldatum	7
II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	7

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister en zien daarin aanleiding voor het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig besluit.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige besluit en hebben daarover nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Besluit bekostiging WEC in verband met de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Besluit van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen. De leden waarderen het dat hiermee opvolging is gegeven aan de initiatiefwet van leden Ypma, Rog en Voordewind van 3 juli 2017¹. Het is waardevol dat op deze manier het aanbod van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen geborgd wordt en van structurele financiering wordt voorzien. Deze leden hebben nog enkele vragen over het nu voorliggende besluit.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorgenomen besluit en de voorgenomen regeling inzake de financiële regeling van godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs.

¹ Stb. 2017, nr. 289.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel scholen een docent voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs in dienst kunnen nemen binnen het subsidiebedrag dat in artikel 33a en 33b genoemd wordt. Want waaruit bestaan de overige kosten die naast de personeelskosten genoemd worden als besteding van het subsidiebedrag? De leden vragen of het mogelijk is om met de kaders van deze wet een kostprijs te maken voor de inzet van één vakleerkracht godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs voor één uur in de week gedurende 40 weken per jaar. Zo ja, wil de Minister die berekening aan de Kamer sturen?

Welke keuzes maakt een school die er op basis van deze subsidie voor kiest om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden binnen het curriculum, zo vragen deze leden. Van welke vakken wordt er een uur minder gegeven?

De voornoemde leden vragen tot slot of deze regeling open te stellen is voor andere vakken en vakleerkrachten. Zo nee, welke expliciete belemmeringen zijn er? Welke ingrediënten uit deze regeling zijn bruikbaar om voor andere vakken ook vakleerkrachten aan te stellen, zo vragen de eerder genoemde leden.

De leden van de PVV-fractie vragen of het Besluit tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Besluit bekostiging WEC in verband met de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen, tot gevolg heeft dat godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs (hierna GVO/HVO) gedoceerd zouden kunnen gaan worden door een pastoor, dominee, rabbi of imam of worden deze vakken gedoceerd door een gekwalificeerde docent die geen verdere taken heeft als geestelijk leidsman.

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de keuze voor een bijzondere vorm van een structurele subsidie voor het bekostigen van GVO/HVO overeenkomt met het doel van een zelfde maatstaf voor bekostiging van GVO/HVO als regulier onderwijs dat het initiatiefwetsvoorstel beoogde. Is het niet zo dat het (grondwettelijk) begrip «bekostiging» een specifiek onderwijsrechtelijke betekenis en inhoud heeft met extra waarborgen waarbij deze extra waarborgen erop toezien dat de bekostiging voldoende dient te zijn en adequaat? Is het niet zo dat de bekostiging van onbepaalde duur is en naar gelijke maatstaven dient geschieden? Tevens vragen zij hoe de mogelijkheid bij de subsidieregeling tot periodieke herijking en evaluatie en het opnieuw toestemming vragen voor de bekostiging in 2023 aan de Kamer zich verhoudt tot de doelstelling van de initiatiefwet. Graag ontvangen zij een nadere toelichting.

Verder lezen deze leden in de toelichting op het besluit dat de term subsidie wordt gebruikt omdat de financiële middelen die het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt, zijn aan te merken als subsidie in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Reeds eerder is ervoor gekozen om bekostiging zoals scholen die krijgen, ook toe te passen op niet-onderwijsinstellingen als de pedagogische studiecentra en de schoolbegeleidingsdiensten. Waarom is hier niet voor gekozen in dit geval? Graag ontvangen zij een toelichting hierop. De leden vragen de Minister ook aan te geven wat er nu met dit besluit verandert qua bekostiging ten opzichte van de huidige systematiek die ook uitging van een structurele subsidie, afgezien van het toevoegen van de indexatie. Welke extra waarborgen biedt deze nieuwe subsidie die er niet was in de oude situatie?

De voornoemde leden vragen de Minister waarom een aantal relevante onderwerpen niet in de AMvB² zelf wordt genoemd of nader uitgewerkt zoals voldoende financieringshoogte en gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden, waarbij een richting wordt aangegeven, terwijl deze wel in de bijbehorende ministeriële regeling worden uitgewerkt.

De SP-fractie is al lange tijd voorstander van het vak filosofie (inclusief levensbeschouwing) op school. Met aparte lessen GVO en HVO leren leerlingen niet samen maar apart. Deelt de Minister de mening dat deze wet mogelijk een positieve impuls kan geven aan de rechtszekerheid van de docenten die dit vak gaan geven, maar dat een vak filosofie en/of levensbeschouwing op termijn in het curriculum wenselijker is dan de manier waarop het nu geregeld is? Door dit in gezamenlijkheid met alle leerlingen te doen, bevordert je namelijk onder andere kennis van andere overtuigingen en gebruiken. Hoe verhoudt GVO en HVO zich volgens het kabinet tot de burgerschapsopdracht van scholen? Hoe plaatst de Minister GVO en HVO in het versterken van het burgerschapsonderwijs? Welke rol spelen de docenten die GVO en HVO geven daarin, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister nader kan toelichten waarom gekozen is voor subsidie in plaats van bekostiging, terwijl de initiatiefwet nadrukkelijk ging over het structureel bekostigen van GVO/HVO.

Tevens vragen zij wat de nu gekozen vorm betekent voor de toekomstbestendigheid van de financiering. In het besluit is te lezen dat er in 2025 een herijking/evaluatie van het budget plaatsvindt, en in de regeling is te lezen dat in 2023 de Kamer opnieuw moet instemmen met het verlenen van subsidie. Dit lijkt de toekomstige financiering van GVO/HVO kwetsbaar te maken. Daar komt nog bij dat artikel 33b lid 6 en artikel 42b lid 6 de indruk wekken dat de bekostiging van GVO/HVO in feite afhankelijk is van de beschikbare ruimte op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook is te lezen dat de bepaling over de volumegroei in 2025 zal vervallen. Zij vragen of de Minister kan ingaan op de toekomstbestendigheid van de financiering van GVO/HVO, ook na 2025. De leden vragen tevens hoe hoog het subsidiebedrag voor 2019 voor het Dienstencentrum GVO/HVO is. Waar is dit subsidiebedrag op gebaseerd? In hoeverre kan met dit subsidiebedrag en met de voorziene volumegroei in de komende jaren een aan het primair onderwijs gelijkwaardige rechtspositie en beloning voor docenten GVO en HVO worden gerealiseerd, zoals in de wetsbehandeling uitgebreid aan de orde is gekomen, zo vragen de voornoemde leden.

Het heeft de leden van de SGP-fractie verbaasd dat het kabinet in het voorgenomen besluit ten aanzien van het vormingsonderwijs blijft spreken van het verlenen van subsidie, terwijl de wetswijziging bewust gericht was op het verankeren van het recht op bekostiging en daarom bewust heeft aangesloten bij het begrip bekostiging uit de sectorwetgeving. Deze leden vragen waarom het kabinet ten aanzien van het vormingsonderwijs nu reeds wil overstappen op het begrip subsidie, terwijl het begrip bekostiging nog bewust buiten beschouwing is gelaten in het wetsvoorstel dat de aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beoogde te verbeteren³. Eveneens vragen zij hoe het kabinet zich rekenschap geeft van het feit dat in de toelichting bij het laatstgenoemde wetsvoorstel is erkend dat de bekostiging van het onderwijs meer waarborgen biedt dan reguliere subsidies op grond van de Awb. Zij constateren dat het karakter van de onderwijsbekostiging in de voorge-

² AMvB: algemene maatregel van bestuur.

³ Kamerstuk 34 607, nr. 3.

stelde maatregel en regeling onvoldoende tot uitdrukking komt, bijvoorbeeld doordat de stabiliteit van de bekostiging onder druk komt te staan door het opnemen van een bij subsidie gebruikelijke horizonbepaling. Zij vragen waarom een zwakkere status voor het vormingsonderwijs op dergelijke punten toelaatbaar zou zijn en waarom het voorbehoud van de instemming met de begroting door de Staten-Generaal ten aanzien van het recht op bekostiging bij het vormingsonderwijs anders zou moeten uitwerken dan bij het reguliere onderwijs.

De eerder genoemde leden vragen het kabinet op basis van welke passages uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake vormingsonderwijs opgemaakt zou kunnen worden dat ook beperkingen aan het aantal schooljaren toegestaan zouden zijn.

De leden van deze fractie vragen of het kabinet bij de berekening van de personeelskosten uitgaat van de salarisschalen voor groepsleerkrachten in het basisonderwijs.

3. Toezicht en handhaving

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat de Inspectie van het Onderwijs niet bevoegd is om, zoals bij andere onderwijsactiviteiten wel het geval is, de lessen GVO of HVO inhoudelijk op kwaliteit te toetsen. Acht de Minister dit wenselijk? Kent de Minister andere vakken waar dit het geval is, zo vragen deze leden.

4. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd welke zaken na overleg met het Dienstencentrum GVO en HVO zijn veranderd en of het Dienstencentrum zich kan vinden in de keuze voor de bijzondere vorm van structurele subsidie.

5. Artikelsgewijs

Artikel II Wijziging van het Besluit bekostiging WEC

Artikel 33b Besluit bekostiging WPO en artikel 42b Besluit bekostiging WEC

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de genoemde indexatie van twee procent voor personeelskosten zich verhoudt tot de wens van het initiatiefwetsvoorstel voor gelijke bekostiging van de docenten en indexatie. Waarom is bijvoorbeeld in het besluit niet opgenomen dat voor de docenten GVO/HVO dezelfde salarisschalen van toepassing zijn als voor de groepsleerkrachten in het po⁴? Klopt het dat, als hiervoor zou worden gekozen, lumpsumberekeningen en loonbijstellingen met betrekking tot dit onderwerp niet meer nodig zijn er tevens voldoende financiering hiervoor is behoudens het plafond genoemd ook in het wetsvoorstel? Hoe moeten de voornoemde leden de zinsnede lezen dat het jaar 2025 door de regering wordt gekozen als ijkpunt om te bezien of het in de memorie van toelichting genoemde bedrag van 15 miljoen euro een realistische inschatting is geweest? Welke zaken worden daarbij betrokken om dit te bepalen, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom er gekozen is voor het voortzetten van een subsidierelatie. Het wetsvoorstel beoogde een structurele bekostiging. Is hiervan nog steeds sprake, aangezien in 2025 de jaarlijkse groeiomvang van twee procent per jaar niet meer van toepassing is en de subsidie daarna uit het bedrag bestaat dat ten hoogste

⁴ po: primair onderwijs.

op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar is voor GVO en HVO?

Wat is de reden dat de Minister er niet voor gekozen heeft om de salarissen van leraren GVO/HVO gelijk te trekken met leraren in het po? Waarom is er geen norm opgenomen voor de omvang van de financiering van de organisatiekosten die aansluit op wat er in het po gebruikelijk is in combinatie met de specifieke omstandigheden van de sector GVO/HVO, zo vragen deze leden.

6. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie lezen dat wordt gesteld dat er geen sprake kan zijn van een toename van de administratieve last. Hoe verhoudt zich dit tot de extra bepalingen waar GVO/HVO voortaan aan zal moeten voldoen op het terrein van de verantwoording van de minimale groeps-grootte, het toestemming vragen aan de Minister voor het maken van uitzonderingen hierop, de accountant die op deze punten moet controleren en bijvoorbeeld de subsidieaanvraag voorzien van groepenopgave per school? Graag ontvangen zij een nadere toelichting hierop.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het voorgestelde besluit en de regeling betekenen voor de administratieve lasten. Er lijkt meer bureaucratie te ontstaan, bijvoorbeeld door de bepalingen met betrekking tot de verantwoording van de minimale groeps-grootte, het vragen van toestemming aan de Minister voor het maken van uitzonderingen hierop, de controle van de accountant op deze punten, de subsidieaanvraag die voorzien moet worden van de groepenopgave per school, enzovoort. Klopt de veronderstelling in de toelichting bij de regeling dat er geen toename van administratieve lasten is? Zij vragen of de Minister deze administratieve lasten zoveel mogelijk kan beperken.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de constatering van het Dienstencentrum dat de administratieve lastendruk door de voorgestelde regeling zou toenemen. Deze leden vragen waarom het noodzakelijk is om niet alleen een prognose van het aantal leerlingen en uren aan te leveren, maar ook het aantal groepen per stroming en het aantal schooljaren per school aan te leveren. Eveneens vragen zij waarom de aanvrager zou moeten vermelden dat het onderwijs op verzoek van de ouders wordt gegeven, terwijl het reeds aan de school is om ouders te wijzen op de mogelijkheid om het onderwijs te volgen en het criterium ook als vereiste vermeld is in artikel 4 van de regeling.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5. Aanvraag subsidie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe bij de Artikelsgewijze toelichting, artikel 5, het uitsluiten van het recht van ouders op GVO/HVO door bepaalde leerjaren uit te sluiten van GVO/HVO zich verhoudt met het wettelijk recht van ouders op het geven van GVO/HVO op een openbare school.

De leden van de SP-fractie vragen of het wettelijk gezien is toegestaan om bepaalde leerjaren uit te sluiten van GVO/HVO. Zo ja, vindt de Minister dit wenselijk, zo vragen de voornoemde leden.

Artikel 8. Inwerkingtreding en vervaldatum

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de toelichting op artikel 8 van de ministeriële regeling innerlijk tegenstrijdig is. Enerzijds wordt de verplichting tot financiering uit de sectorwetten benoemd. Anderzijds wordt gesteld dat om het wegvallen van financiering na afloop van de looptijd van de regeling te voorkomen instemming van het parlement nodig zou zijn. Aldus wordt gesuggereerd dat het ontbreken van instemming wel degelijk tot het wegvallen van financiering leidt. Deze leden vragen hoe een wettelijk recht op financiering te verenigen is met een voorwaardelijke regeling van de subsidie.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt.

Veel vragen hebben betrekking op de betekenis van het in de algemene maatregel van bestuur gebruikte begrip «subsidie» in relatie tot het begrip «bekostiging» zoals dat in artikel 184b, tweede lid, van de WPO en artikel 170b, tweede lid van de WEC is neergelegd. Ik wil hier graag onder het kopje «Bekostiging van gvo/hvo in de vorm van een structurele instellingssubsidie» nader op ingaan waarbij ik ook de vragen van de fracties met betrekking tot het begrip «subsidie» en de relatie tot «bekostiging» zal beantwoorden. Daarna zal ik de overige vragen van de leden in de volgorde van het verslag beantwoorden.

1. Bekostiging van gvo/hvo in de vorm van een structurele instellingssubsidie

In 2008 heeft uw Kamer besloten om € 10 miljoen per jaar vanuit de begroting van OCW beschikbaar te stellen voor het geven van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen. Over de afwegingen over het al dan niet voortzetten van deze jaarlijkse subsidiepost is verschillende keren met uw Kamer gesproken.⁵ Deze discussie was voor de leden Ypma, Voordewind en Rog reden om de financiering van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen structureel te borgen door een wettelijke verankering en zodoende de sector zekerheid en continuïteit te verschaffen. Nu het initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven is structurele financiering door de Minister van OCW van gvo/hvo aan openbare scholen inderdaad wettelijk geborgd. Wijziging van dat structurele karakter is alleen mogelijk bij wet en is derhalve geen bevoegdheid van Minister of regering.⁶ De toekomstbestendigheid en het structurele karakter van de financiering zijn door de initiatiefnemers op wetsniveau vastgelegd en verzekeren een duurzame financiële borging van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen.

De artikelen 184b WPO en 170b WEC gaan uit van het verstrekken van «bekostiging» aan een rechtspersoon die het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen verzorgt. De regering geeft op grond van deze bepalingen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: het ontwerpbesluit) regels over de bekostiging van dit onderwijs in de vorm van een structurele instellingssubsidie.

⁵ Bijvoorbeeld naar aanleiding van de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 31 mei 2013 over de invulling van de subsidietaakstelling op het terrein van onderwijs en onderzoek (Kamerstuk 33 650, nr. 1).

⁶ Kamerstuk 34 246, nr. 3, p. 2.

Een aantal fracties vraagt zich af waarom in het ontwerpbesluit gekozen is voor de term «subsidie» daar waar de initiatiefwet juist spreekt van «bekostiging», zoals de onderwijswetgeving ook bij de financiering van onderwijsinstellingen spreekt van «bekostiging». Zo vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de keuze voor een bijzondere vorm van een structurele subsidie voor het bekostigen van GVO/HVO overeenkomt met het doel van een zelfde maatstaf voor bekostiging van GVO/HVO als regulier onderwijs dat het initiatiefwetsvoorstel beoogde. Is het niet zo, zo vragen deze leden verder, dat het (grondwettelijk) begrip «bekostiging» een specifiek onderwijsrechtelijke betekenis en inhoud heeft met extra waarborgen waarbij deze extra waarborgen erop toezien dat de bekostiging voldoende dient te zijn en adequaat? Is het niet zo dat de bekostiging van onbepaalde duur is en naar gelijke maatstaven dient te geschieden? Welke extra waarborgen, zo vragen deze leden verder, biedt deze nieuwe subsidie die er niet was in de oude situatie?

Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom de subsidierelatie wordt voortgezet. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister nader kan toelichten waarom gekozen is voor subsidie in plaats van bekostiging, terwijl de initiatiefwet nadrukkelijk ging over het structureel bekostigen van GVO/HVO en de leden van de SGP-fractie vragen waarom het kabinet ten aanzien van het vormingsonderwijs nu reeds wil overstappen op het begrip subsidie, terwijl het begrip bekostiging nog bewust buiten beschouwing is gelaten in het wetsvoorstel dat de aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beoogde te verbeteren. De leden van de SGP-fractie vragen ook hoe het kabinet zich rekenschap geeft van het feit dat in de toelichting bij het laatstgenoemde wetsvoorstel is erkend dat de bekostiging van het onderwijs meer waarborgen biedt dan reguliere subsidies op grond van de Awb.

De waarde van de initiatiefwet is gelegen in het feit dat door deze wet de subsidierelatie met een instelling die het gvo/hvo-onderwijs verzorgt, een specifieke wettelijke grondslag én een structurele vorm heeft gekregen en daarmee een vergelijkbare waarborg kent als de bekostiging van onderwijsinstellingen via de Grondwet. Deze extra waarborg die de initiatiefwet biedt voor deze subsidie ontbrak voor de oude subsidie.

Het begrip «bekostiging» in de initiatiefwet maakt echter het rechtskarakter van de financiële verstrekking aan de niet-onderwijsinstelling niet anders dan hij al was, een subsidie. De financiering van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen verschilt op een aantal cruciale punten van de bekostiging van onderwijsinstellingen. De bekostiging aan onderwijsinstellingen, bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, kent een drietal waarborgen die volgen uit de Grondwet, namelijk een financiering van onbepaalde duur, de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden zijn in de wet vastgelegd en de hoogte van de bekostiging is adequaat voor de taken van de onderwijsinstelling.⁷ Die waarborgen vloeien niet voort uit het al dan niet hanteren van het begrip «bekostiging» maar vloeien rechtstreeks voort uit artikel 23 Grondwet.

Het begrip «bekostiging» wordt ook in andere wetgeving wel gebruikt als algemene aanduiding van het ter beschikking stellen van financiële middelen. De term heeft geen specifieke onderwijsrechtelijke betekenis. In de onderwijswetgeving heeft de wetgever er eerder, bij de totstandkoming van de Wet SLOA⁸ en ook bij de aanpassing van de onderwijswet-

⁷ 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. 175.

⁸ Kamerstuk 24 718, nr. 3, pag. 4.

geving aan de Awb, voor gekozen het begrip «bekostiging» in een aantal gevallen niet meer te gebruiken. Ik kom hier later nog op terug.

De uit de Grondwet voortvloeiende waarborgen gelden niet voor de onderhavige financiering omdat de instelling waaraan de verstrekking plaatsvindt geen onderwijsinstelling is in de zin van de onderwijswetgeving maar een zogenoemde andere rechtspersoon, in casu het Dienstencentrum GVO en HVO. Artikel 23 Grondwet ziet, voorzover hier van belang, alleen op bekostiging van onderwijsinstellingen. Voor de financiering aan een niet-onderwijsinstelling voor het geven van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen, geldt daarmee ook niet de grondwettelijke eis dat de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden in de wet moeten worden vastgelegd. De initiatiefwet voorziet daar dan ook niet in maar delegeert dit naar een lager niveau. Daarom wordt een aantal subsidievoorwaarden bij dit ontwerpbesluit en in een ministeriële regeling vastgesteld.

Dit neemt niet weg dat onderhavige subsidie als gevolg van de initiatiefwet wèl omgeven is met een wettelijke waarborg van continuïteit, daar waar daar eerder geen sprake van was. Nu gaat het immers om een bekostiging in de vorm van een structurele subsidievoorziening die alleen door wetwijziging kan worden afgeschaft.

Bij het opstellen van het ontwerpbesluit is voorts zorgvuldig gekeken naar de wijze waarop de subsidie moet worden berekend om ervoor te zorgen dat er sprake is van een adequaat bedrag voor de instelling door bij de berekening een maatstaf te hanteren die vergelijkbaar is met de berekening die gebruikt wordt voor de bekostiging van onderwijsinstellingen als bedoeld in de onderwijswetgeving. Voor de bekostiging van scholen wordt de financiering (onder andere) berekend op basis van het aantal ingeschreven leerlingen. Scholen zijn wettelijk verplicht om de gegevens hiervoor aan BRON te leveren. Het Dienstencentrum GVO en HVO heeft geen ingeschreven leerlingen en er geldt ook geen plicht om nauwkeurig het aantal leerlingen bij te houden. Als het Dienstencentrum GVO en HVO bekostigd zou worden als een school, zou dat betekenen dat het Dienstencentrum GVO en HVO aangesloten zou moeten worden op BRON en zal van hen een nauwkeurige administratie worden gevraagd over het aantal leerlingen per gvo/hvo-les. Dat zou voor het Dienstencentrum GVO en HVO een aanzienlijke toename zijn in administratieve lasten in vergelijking met de huidige situatie waarin zij een aanvraag kunnen doen op basis van het aantal groepen. Bovendien zou hiervoor een wetwijziging nodig zijn, en een forse aanpassing van de systemen.

De hoogte van de instellingssubsidie voor het Dienstencentrum GVO en HVO wordt vastgesteld aan de hand van de aanvraag. Het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt subsidie op basis van hun begroting met prognoses van het aantal groepen voor het komende kalenderjaar. Die begroting bepaalt de hoogte van de financiering, die op dat moment voldoende zal zijn om de vraag naar gvo/hvo te faciliteren. Een berekening aan de hand van de genormeerde gemiddelde personeelslast (GPL), die ook wordt gebruikt voor de bekostiging van scholen, levert een nagenoeg zelfde bedrag op als het subsidiebedrag voor het Dienstencentrum GVO en HVO. Deze vergelijking is ook met het Dienstencentrum GVO en HVO besproken. Voor 2019 zal het subsidiebedrag € 11,8 miljoen gaan bedragen, zo is met het Dienstencentrum GVO en HVO afgesproken. Indien uit de door het Dienstencentrum GVO en HVO in te dienen begroting een aantoonbare volumegroei blijkt van maximaal 2% wordt het subsidiebedrag verhoogd met een bedrag van € 0,2 miljoen. Daarnaast wordt in 2019 de loon- en prijsbijstelling toegekend op basis van de kabinetsbijdrage. De initiatiefnemers wilden, met de regering, wel

voorkomen dat een openeinderegeling ontstaat. Daarom werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gesproken over een beperking van de volumegroei van 2% per jaar.⁹

De financiële verstrekking voor dit onderwijs aan de instelling die dit onderwijs verzorgt, is altijd een subsidie geweest en kent op dit moment nog zijn grondslag in de Wet overige OCW-subsidies (de WOOS). Op basis van de wet WOOS en de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS werd de subsidie verstrekt aan het Dienstencentrum GVO en HVO voor het verzorgen van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. Dit wijzigt als de initiatiefwet en het ontwerpbesluit in werking treden, want dan wordt de subsidie op die wettelijke grondslag als een structurele instellingssubsidie toegekend.

Het gebruiken van de term «bekostiging» in het ontwerpbesluit kan makkelijk tot verwarring leiden over het rechtskarakter van de financiële verstrekking. Dat wil ik voorkomen. Bovendien hecht ik er aan om, ook in de onderwijswetgeving, daar waar sprake is van een in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde rechtsrelatie, deze aan te duiden conform de Awb voorschrijft. Dat komt de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de bepalingen ten goede. Om die reden zijn begin vorig jaar, door de toenmalige Minister van OCW, veel onderwijswetten al aangepast aan de Awb-terminologie¹⁰. Deze wetgeving vloeiende voort uit het rapport «Anders, of toch niet?» van de universiteiten Tilburg en Leiden waarin de mogelijkheden naar een meer Awb-conforme onderwijswetgeving werd onderzocht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is benadrukt dat «bekostiging» in de onderwijswetgeving slechts gebruikt dient te worden in de relatie tussen de overheid en schoolbesturen. Ten aanzien van de aanbeveling in dat rapport over de Awb-conforme aanpassing van de bekostigingsrelatie van scholen, werd door de toenmalige Minister aangegeven de aanbevelingen nader te onderzoeken op inhoudelijke of uitvoeringstechnische consequenties. Het ging daarbij uitsluitend om bekostiging aan onderwijsinstellingen in de zin van artikel 23 Grondwet. Deze terughoudendheid gold echter niet voor financiële relaties tussen overheid en anderen dan bevoegde gezagen van onderwijsinstellingen. Zo is in hetzelfde wetstraject de term «bekostiging» wél gewijzigd inzake het leerlingenvervoer omdat het in dat geval niet ging om een «verstrekking van financiële middelen van de overheid aan schoolbesturen»¹¹. Voor de onderhavige financiering van het godsdienst-onderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen is een onderzoek, anders dan bij de bekostiging aan onderwijsinstellingen, niet nodig omdat deze verstrekking al Awb-conform was, immers er was al sprake van een subsidierelatie die voldoet aan de Awb-systematiek. Ik vind het uit oogpunt van zuiverheid van wetgeving noodzakelijk om die juridische terminologie in het ontwerpbesluit te hanteren die recht doet aan de aard van de te regelen financiële verhouding. Het hanteren van het begrip «bekostiging», hoe consequent ook ten aanzien van de wettelijke grondslag, kan verwarring geven over de te regelen rechtsverhouding en kan onbedoeld de indruk wekken dat het gaat om een in artikel 23 Grondwet bedoelde bekostiging.

De leden van de CDA-fractie merken op dat reeds eerder ervoor is gekozen om bekostiging zoals scholen die krijgen, ook toe te passen op niet-onderwijsinstellingen als de pedagogische studiecentra en de schoolbegeleidingsdiensten. Zij vragen waarom daarvoor niet is gekozen in dit geval. Het is inderdaad zo dat niet-onderwijsinstellingen in het

⁹ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 27.

¹⁰ Stb. 2017, nr. 80.

¹¹ Kamerstuk 34 607, nr. 3, p. 4.

verleden werden bekostigd. Zo werd in de Wet op de Onderwijsverzorging uit 1986 schoolbegeleiding tot een basisvoorziening gerekend. Dat standpunt is verlaten met de Wet regeling schoolbegeleiding waarmee in 1997 de middelen voor instandhouding van de schoolbegeleidingsdiensten werden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Bij de wet Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) uit 1998 is besloten om aan niet-onderwijsinstellingen een subsidie te verstrekken in plaats van een bekostiging¹². Zo ontvangen bijvoorbeeld Stichting Cito en de Stichting Leerplanontwikkeling op basis van artikel 3 van de huidige Wet SLOA een subsidie. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, wordt de subsidierelatie met het Dienstencentrum GVO en HVO als subsidie voortgezet omdat het rechtskarakter van de financiële relatie niet is gewijzigd door de initiatiefwet. Deze initiatiefwet heeft die relatie wèl wettelijk geborgd door een structureel karakter te geven aan de financiering van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en als extra waarborg zijn de hoogte en voorwaarden in het ontwerpbesluit neergelegd. Het gebruik van de term «subsidie» in het ontwerpbesluit doet geen enkele afbreuk aan het doel van de initiatiefnemers om te zorgen voor een structurele financiering om hiermee duidelijkheid te geven aan de sector.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe de periodieke herijking en evaluatie en de vervaldatum van 2023 zich verhoudt tot de doelstelling van de initiatiefwet. De leden van de SGP constateren dat het karakter van de onderwijsbekostiging in de voorgestelde maatregel en regeling onvoldoende tot uitdrukking komt, bijvoorbeeld doordat de stabiliteit van de bekostiging onder druk komt te staan door het opnemen van een bij subsidie gebruikelijke horizonbepaling.

Op grond van artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016 dienen subsidieregelingen te worden voorzien van een horizonbepaling. Deze horizonbepaling strekt ertoe dat een subsidieregeling automatisch vervalt na een bepaalde termijn (uiterlijk vijf jaar). Het doel van de horizonbepaling is te evalueren of de subsidieregeling nog voldoet en of er eventueel aanpassingen nodig zijn. In de bij de onderhavige voorhang van dit ontwerpbesluit ter informatie toegezonden ministeriële regeling is om die reden een horizonbepaling opgenomen. Uit de initiatiefwet vloeit echter voort dat er sprake is van een wettelijk geborgde structurele subsidie. Die verplichting tot financiering is immers vastgelegd in de artikelen 184b WPO en 170b WEC, waarmee ook de doelstelling van structurele financiering van dit onderwijs is bereikt. Ik hecht eraan geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan over het structurele karakter van deze subsidiëring, dat zou immers niet stroken met het doel van de initiatiefnemers. De horizonbepaling in artikel 8, tweede lid, van de ministeriële regeling wordt dan ook geschrapt.

Uit bovenstaande vragen van de verschillende fracties maak ik op dat door het begrip «subsidie» er vragen ontstaan over de borging van het structurele karakter ervan. Ik meen dan ook dat explicitering omtrent het structurele karakter van de subsidie, conform het beoogde doel van de initiatiefnemers met het wetsvoorstel, in het ontwerpbesluit op zijn plaats is. Ik ben daarom voornemens om het opschrift van de in het ontwerpbesluit opgenomen Titels III te wijzigen in: Structurele subsidiëring van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen. Daarmee wordt nog eens expliciet, naast de wettelijke grondslag, het structurele karakter van de subsidie benadrukt en kunnen de bepalingen in deze Titels ook expliciet alleen in deze context worden gelezen en begrepen. Deze verduidelijking doet recht aan het doel dat de initiatiefnemers hadden met hun wetsvoorstel: het verschaffen van

¹² Kamerstuk 24 718, nr. 3, pag. 4.

zekerheid aan de sector over de continuïteit van de financiering van dit type onderwijs.

Hiermee rond ik mijn beantwoording van de vragen over het begrip «subsidie» in het ontwerpbesluit in relatie tot het begrip «bekostiging» in de initiatiefwet af en wil ik overgaan tot de beantwoording van de overige vragen, in volgorde van het verslag.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel scholen een docent voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs in dienst kunnen nemen binnen het subsidiebedrag dat in artikel 33a en 33b genoemd wordt.

De subsidie betreft een ondeelbare subsidie aan een rechtspersoon, in dit geval het Dienstencentrum GVO en HVO. Het is dus niet zo dat de openbare basisscholen een deel van het geld krijgen om daarmee een leraar voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in dienst te kunnen nemen. Momenteel wordt op zo'n 1250 openbare basisscholen godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs verzorgd.

Deze leden vragen voorts waaruit de overige kosten bestaan die naast de personeelskosten genoemd worden als besteding van het subsidiebedrag. De overige kosten bestaan uit personeelskosten van ondersteunend personeel, huisvestingskosten van het bureau, budget voor communicatie, verzekeringen, IT-kosten, inhuur van externe diensten zoals accountant, kantoorbenodigdheden en abonnementen.

Deze kosten betreffen overigens een zeer klein percentage van het totale subsidiebedrag. Het grootste deel is gereserveerd voor personeelskosten voor de leraren die gvo/hvo verzorgen.

De leden vragen vervolgens of het mogelijk is om met de kaders van deze wet een kostprijs te maken voor de inzet van één vakleerkracht godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs voor één uur in de week gedurende 40 weken per jaar.

Dat is bij benadering mogelijk. De GPL voor een basisschoolleerkracht in het primair onderwijs bedraagt – exclusief de loonbijstelling over 2018 en de bijdrage voor verbetering arbeidsvoorwaarden cao primair onderwijs en inclusief het bedrag voor personeels- en arbeidsmarktbeleid – € 71.536,75 per fte. Verder is het aantal werkbare uren per jaar van een basisschoolleraar 1.659 uur. Voor de leraren gvo/hvo is naast de 40 lessen per jaar voor lesgebonden taken een opslag gehanteerd van 30%, zodat het totaal aantal uren voor die leraren 52 per jaar bedraagt. Om de kostprijs te berekenen is de GPL gedeeld door het aantal werkbare uren per jaar en dit is vervolgens vermenigvuldigd met de 52 uren per jaar voor een leraar gvo/hvo.

Dit levert de volgende rekensom op: $€ 71.536,75 / 1659 * 52 = € 2.242,26$.

De kostprijs voor de inzet van één vakleerkracht gvo/hvo voor één uur per week in één klas gedurende 40 weken per jaar bedraagt dus bij benadering € 2.242,26. Het bedrag dient nog bijgesteld te worden voor de loonbijstelling 2018 van 2,6% en met het evenredig deel van de middelen die volgen uit het regeerakkoord voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs.

Welke keuzes maakt een school die er op basis van deze subsidie voor kiest om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden binnen het curriculum, zo vragen deze leden van de VVD-fractie. Een openbare school heeft niet de keuze om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wel of niet aan te bieden. Het is een recht van ouders, vastgelegd in de artikelen 50 van de WPO en 53 van

de WEC. Zij kunnen vragen om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs voor hun kind. De school wordt na inwerking-treding van de initiatiefwet bovendien verplicht om de mogelijkheid voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in de schoolgids op te nemen. Bij voldoende belangstelling (in principe minimaal zeven leerlingen per groep) dient de school een aanvraag in bij het Dienstencentrum GVO en HVO. Het Dienstencentrum GVO en HVO plant vervolgens een bevoegde leraar in.

De leden van de VVD-fractie vragen van welke vakken een uur minder wordt gegeven.

Elke school maakt een eigen keuze voor de vakken die worden gegeven tijdens de uren dat leerlingen het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs volgen. Het lesaanbod dat tijdens deze lessen aan de overige leerlingen wordt aangeboden, mag geen vak betreffen dat de leerlingen die de les godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs volgen op een ander moment moeten inhalen.

De voornoemde leden vragen tot slot of deze regeling open te stellen is voor andere vakken en vakleerkrachten. Zo nee, welke expliciete belemmeringen zijn er? Deze regeling is niet van toepassing op andere vakken en vakleerkrachten. Daarvoor ontbreekt een wettelijke grondslag. De initiatiefwet waar het ontwerpbesluit uit voortvloeit ziet uitsluitend op godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare basisscholen. Dat laat dus geen ruimte voor een regeling voor andere vakken en vakleerkrachten.

De leden van de PVV-fractie vragen of voorliggend ontwerpbesluit tot gevolg heeft dat godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs (hierna GVO/HVO) gedoceerd zouden kunnen gaan worden door een pastoor, dominee, rabbi of imam, of dat deze vakken worden gedoceerd door een gekwalificeerde docent die geen verdere taken heeft als geestelijk leidsman.

De leraren die lessen godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs verzorgen moeten voldoen aan de gestelde eisen uit artikel 51 WPO en artikel 54 WEC. Godsdienstonderwijs wordt gegeven door leraren daartoe aangewezen door kerkelijke gemeenten, plaatselijke kerken, of rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens hun statuten het geven van godsdienstonderwijs ten doel stellen. Levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wordt gegeven door leraren daartoe aangewezen door volledige rechtsbevoegdheid bezittende organisaties op geestelijke grondslag. Bovendien ziet het bevoegd gezag van de school erop toe dat de leerkracht godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs voldoet aan de bekwaamheidseisen en zijn bekwaamheid onderhoudt. In de praktijk kan het zo zijn dat een gekwalificeerde leraar ook een geestelijke functie vervult.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister ook aan te geven wat er nu met dit ontwerpbesluit verandert qua bekostiging ten opzichte van de huidige systematiek die ook uitging van een structurele subsidie, afgezien van het toevoegen van de indexatie.

De financieringssystematiek voor het Dienstencentrum GVO en HVO is veranderd door de initiatiefwet. Voorliggend ontwerpbesluit is een uitwerking van die initiatiefwet. Vóór de initiatiefwet was de subsidie voor gvo/hvo een post op de begroting, die al een aantal jaren verstrekt werd maar in principe niet vast lag. Door de initiatiefwet is wettelijk vastgelegd dat subsidie verstrekt moet worden voor het geven van gvo/hvo en is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen waarvan dit ontwerpbesluit de uitwerking is. In dit ontwerpbesluit zijn, zoals de leden van de CDA-fractie terecht

opmerken, de loon- en prijsbijstelling toegevoegd. Bovendien zal de subsidie – waar relevant voor de activiteiten die het Dienstencentrum GVO en HVO verricht – aansluiten bij de financiële ontwikkelingen in de PO-sector (ontwikkelingen van de lumpsum).

De voornoemde leden vragen de Minister waarom een aantal relevante onderwerpen niet in de AMvB zelf wordt genoemd of nader uitgewerkt zoals voldoende financieringshoogte en gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden, waarbij een richting wordt aangegeven, terwijl deze wel in de bijbehorende ministeriële regeling worden uitgewerkt.

De financieringshoogte is geen vast bedrag maar is afhankelijk van de door het Dienstencentrum GVO en HVO ingediende begroting met daarin de prognose van het aantal groepen voor het komende kalenderjaar. Op basis van die begroting wordt de hoogte van de financiering bepaald, die op dat moment voldoende zal zijn om de vraag naar godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te faciliteren, maar met de beperking van de volumegroei van 2% per jaar. Het is niet mogelijk om gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden via wetgeving toe te kennen of vast te leggen. In januari 2014 is de wet in werking getreden die de volledige decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs regelde (Stb. 2011, nr. 558). Met die wet verviel alle invloed die de Minister van OCW heeft op de arbeidsvoorwaardenvorming. Zowel de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn sinds die wetswijziging onderwerp van de cao-onderhandelingen tussen de vakbonden en de werkgevers. Wel is in de regeling opgenomen dat de subsidie, waar relevant voor de activiteiten die het Dienstencentrum verricht, aansluit bij de financiële ontwikkelingen (lumpsum) in de PO-sector. Per ontwikkeling zal bekeken worden of doorberekening daarvan in de subsidie zal plaatsvinden.

De SP-fractie vraagt of de Minister de mening deelt dat deze wet mogelijk een positieve impuls kan geven aan de rechtszekerheid van de docenten die dit vak gaan geven, maar dat een vak filosofie en/of levensbeschouwing op termijn in het curriculum wenselijker is dan de manier waarop het nu geregeld is.

Ik deel de mening dat de wettelijke verankering van de financiering een positieve impuls geeft aan de rechtszekerheid van de leraren die godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs geven. Op dit moment werken diverse ontwikkelteams van leraren en schoolleiders gezamenlijk toe naar bouwstenen voor een herzien curriculum voor het primair en voortgezet onderwijs. Het thema filosofie is in het kader van de curriculumherziening ondergebracht bij het ontwikkelteam Mens & Maatschappij. In het voorjaar van 2019 leveren de ontwikkelteams, waaronder ook Mens & Maatschappij, bouwstenen voor de herziening op waarover in de zomer van 2019 politieke besluitvorming plaatsvindt.

Ik vind het belangrijk om de ontwikkelteams de ruimte te geven om aan hun opdracht te werken en de uitkomsten af te wachten die zij in het voorjaar presenteren.

De leden van de SP-fractie vragen hoe GVO en HVO zich volgens het kabinet verhoudt tot de burgerschapsopdracht van scholen. Hoe plaatst de Minister GVO en HVO in het versterken van het burgerschapsonderwijs? Welke rol spelen de docenten die GVO en HVO geven daarin, zo vragen de voornoemde leden.

De burgerschapsopdracht is een opdracht aan alle scholen en niet specifiek gericht op één vak. Godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs kan aanvullend zijn op het totale aanbod op het gebied van burgerschap. Het kan nooit in de plaats van de opdracht van de school komen, aangezien niet alle leerlingen deelnemen aan de lessen godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. Als een

openbare school de lessen godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs onderdeel maakt van haar totale, samenhangende, aanbod op het gebied van burgerschap, dan dienen de leraren in dat geval hun onderwijs ook in te passen in de burgerschapsvisie van de school. Het is in dat geval van belang dat de leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en de groepsleerkrachten met elkaar de lesinhoud afstemmen.

De leden van de ChristenUnie vragen wat de nu gekozen vorm betekent voor de toekomstbestendigheid van de financiering. In het besluit is te lezen dat er in 2025 een herijking/evaluatie van het budget plaatsvindt, en in de regeling is te lezen dat in 2023 de Kamer opnieuw moet instemmen met het verlenen van subsidie. Dit lijkt de toekomstige financiering van GVO/HVO kwetsbaar te maken. Daar komt nog bij dat artikel 33b lid 6 en artikel 42b lid 6 de indruk wekken dat de bekostiging van GVO/HVO in feite afhankelijk is van de beschikbare ruimte op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook is te lezen dat de bepaling over de volumegroei in 2025 zal vervallen. Zij vragen of de Minister kan ingaan op de toekomstbestendigheid van de financiering van GVO/HVO, ook na 2025.

Ook na 2025 blijft de financiering voor gvo/hvo bestaan. De financiering van dit onderwijs is immers, dankzij de initiatiefwet, wettelijk vastgelegd. De vervaldatum van de bepaling over volumegroei (2025) is gebaseerd op de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.¹³ In de gewijzigde memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is opgenomen dat het een realistische inschatting is dat in 2025 een bedrag van maximaal € 15 miljoen nodig zal zijn voor de salariering van de leraren.¹⁴ Om die reden is het jaar 2025 gekozen om te toetsen of die verwachting realistisch is geweest. Voor wat betreft de horizonbepaling in de regeling met de vervaldatum van 2023 verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de CDA-fractie. Ik ben voornemens die horizonbepaling te schrappen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens hoe hoog het subsidiebedrag voor 2019 voor het Dienstencentrum GVO/HVO is. Het subsidiebedrag voor 2019 bedraagt € 11,8 miljoen. Dit bedrag is hoger dan eerder voorzien, omdat het verhoogd is met een evenredig deel van de middelen die volgen uit het regeerakkoord voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs. Indien uit de door het Dienstencentrum GVO en HVO in te dienen begroting een aantoonbare volumegroei blijkt van maximaal 2%, wordt het subsidiebedrag verhoogd met een bedrag van € 0,2 miljoen. Daarnaast wordt in 2019 de loon- en prijsbijstelling toegekend op basis van de kabinetsbijdrage.

Waar is dit subsidiebedrag op gebaseerd, vragen de leden van voornoemde fractie?

De basis voor het subsidiebedrag is de realisatie van loon- en materiële kosten over 2016. Deze bedragen zijn bijgesteld met de loon- en prijsbijstellingen 2016 en 2017. Voor 2018 is de loonsom bijgesteld met enerzijds de loonbijstelling over 2018, van 2,6%, en anderzijds met 3%, gebaseerd op de maatregelen die volgen uit het regeerakkoord voor de verbetering van arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs.

In hoeverre kan met dit subsidiebedrag en met de voorziene volumegroei in de komende jaren een aan het primair onderwijs gelijkwaardige rechtspositie en beloning voor docenten GVO en HVO worden gerealiseerd, zoals in de wetsbehandeling uitgebreid aan de orde is gekomen, zo vragen de voornoemde leden.

¹³ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 28.

¹⁴ Kamerstuk 34 246, nr. 7, p. 7.

De berekening op basis van de lumpsumsystematiek aan de hand van de GPL, zoals ik ook heb geantwoord op de vraag van de VVD-fractie, laat zien dat de loonsom toereikend is voor de dekking van de benodigde capaciteit voor het geven van de lessen. Het subsidiebedrag is toereikend om de leraren gvo/hvo in gelijkwaardige mate te belonen als de leraren in het primair onderwijs. De regeling bepaalt niet welk bedrag precies voor elke leraar gvo/hvo wordt gereserveerd. Dit is onderwerp van onderhandeling tussen vakbonden en werkgevers. Bovendien heeft het Dienstencentrum GVO en HVO een eigen cao.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom een zwakkere status voor het vormingsonderwijs op dergelijke punten toelaatbaar zou zijn. De status van het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs is met de wetwijziging gelijkwaardig gemaakt aan het primair onderwijs. De financiering is immers wettelijk geborgd. Bij de berekening van de hoogte van de financiering wordt de aanvraag van het Dienstencentrum GVO en HVO als basis gebruikt. Het uiteindelijke bedrag wordt bijgesteld met de loon- en prijsbijstelling en relevante lumpsumontwikkelingen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom het voorbehoud van de instemming met de begroting door de Staten-Generaal ten aanzien van het recht op bekostiging bij het vormingsonderwijs anders zou moeten uitwerken dan bij het reguliere onderwijs. De financiering voor het Dienstencentrum GVO en HVO is een aparte post op de begroting van het Ministerie van OCW. Het is in beide gevallen aan de begrotingswetgever om zich een oordeel te vormen over de hoogte van het opgenomen bedrag. De systematiek voor de subsidie voor godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs is dus hetzelfde als voor de bekostiging van het reguliere onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen op basis van welke passages uit de parlementaire behandeling zou kunnen worden opgemaakt dat ook beperkingen aan het aantal schooljaren zijn toegestaan. De initiatiefnemers hebben een aantal mogelijkheden genoemd (de «knoppen om aan te draaien») om de kosten te beperken als de aanvraag van het Dienstencentrum GVO en HVO stijgt boven de 2% volumegroei. Ik verwijs hiervoor naar de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, waarin de heer Rog (CDA) spreekt over het beperken van de volumegroei door aan bepaalde knoppen te draaien. De knoppen die hij noemt zijn de minimale groepsgrootte en een beperking van het aantal leerjaren.¹⁵ De initiatiefwetgever heeft het aan de regering gelaten om regels te stellen ter uitwerking van de wettelijke bepalingen. De regering heeft voor die uitwerking in het ontwerpbesluit uiteraard deze wetsgeschiedenis betrokken. Daarbij wil ik benadrukken dat op dit moment alleen een minimale groepsgrootte van zeven leerlingen is vastgesteld. Van een beperking van het aantal schooljaren is op dit moment geen sprake.

De leden van de SGP-fractie vragen of het kabinet bij de berekening van de personeelskosten uitgaat van de salarisschalen voor groepsleerkrachten in het basisonderwijs. Bij de berekening van de personeelskosten voor de leraren gvo/hvo wordt uitgegaan van de genormeerde personeelslasten voor leraren basisonderwijs, hetzelfde als voor de reguliere bekostiging van het primair onderwijs.

¹⁵ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 28–29 en p. 29–30.

3. Toezicht en handhaving

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat de Inspectie van het Onderwijs niet bevoegd is om, zoals bij andere onderwijsactiviteiten wel het geval is, de lessen GVO of HVO inhoudelijk op kwaliteit te toetsen. Acht de Minister dit wenselijk?

De inspectie kan en zal toezicht houden op de randvoorwaarden van de lessen gvo/hvo, zoals de bevoegdheid van de leraar, de veiligheid van de leerlingen en het feit dat het onderwijs in het Nederlands moet worden gegeven. Dit is de lijn die ook besproken is in de parlementaire behandeling, zowel door toenmalig Staatssecretaris Dekker¹⁶ als de initiatiefnemers.¹⁷

Vanwege de aard van het onderwijs is de inspectie terughoudend voor wat betreft de inhoud van het godsdienstonderwijs. De terughoudendheid betekent dat de lessen slechts worden bezocht als daar aanleiding voor is. Als daar aanleiding toe is, zal de inspectie zijn bevindingen doorgeven aan de Minister, waarna de Minister in overleg kan treden met de rechtspersoon, bedoeld in artikel 184b, eerste lid, WPO en artikel 170b, eerste lid, WEC.

Kent de Minister andere vakken waar dit het geval is, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De inspectie verricht haar taken met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Dat betekent dat ook in de godsdienstlessen in het bijzonder onderwijs de inspectie bevoegd is om de lessen bij te wonen, maar geen oordeel geeft over de inhoud van de godsdienstlessen.

4. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen welke zaken na overleg met het Dienstencentrum GVO en HVO zijn veranderd en of het Dienstencentrum zich kan vinden in de keuze voor de bijzondere vorm van structurele subsidie.

Aan het Dienstencentrum GVO en HVO zijn meerdere conceptversies van zowel het ontwerpbesluit als de ministeriële regeling voorgelegd en er hebben meerdere overleggen plaatsgevonden. Overleg over het ontwerpbesluit en de regeling heeft onder andere geleid dat op verzoek van het Dienstencentrum GVO en HVO enkele onderwerpen van de regeling naar het ontwerpbesluit zijn verplaatst, zoals de totstandkoming van het bedrag dat ten hoogste wordt verstrekt, de weigeringsgronden, het betaalritme en de beëindiging of herziening. Tevens zijn in de toelichting van respectievelijk het ontwerpbesluit en de regeling de afspraken omtrent loon- en prijsbijstelling en omtrent financiële ontwikkelingen in de PO-sector opgenomen.

Ook is met het Dienstencentrum GVO en HVO besproken dat bekostiging conform de wijze waarop een school wordt bekostigd geen extra zekerheden biedt, niet tot een hoger bedrag leidt en een aantal praktische en administratieve nadelen heeft. Een wettelijk verankerde verplichting tot financiering in de vorm van een instellingssubsidie, biedt de waarborgen die de wet beoogt.

De totstandkoming van het startbedrag is tevens onderwerp van overleg geweest.

¹⁶ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 33–34.

¹⁷ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 24–25.

Het Dienstencentrum GVO en HVO had ook graag gezien dat in het ontwerpbesluit zaken aangaande secundaire arbeidsvoorwaarden werden opgenomen. Besproken is dat gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden niet via wetgeving kunnen worden toegekend of vastgelegd, omdat de arbeidsvoorwaarden voor het primair onderwijs zijn gedecentraliseerd. De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn onderwerp van de cao-onderhandelingen tussen de sociale partners. Bekostiging conform de lumpsumsystematiek die voor scholen geldt zou hierin geen verandering brengen. Er is ook gesproken over de wijze waarop verantwoording moet plaatsvinden. Er is in het ontwerpbesluit naar gestreefd om zo veel mogelijk bij de huidige verantwoordingssystematiek aan te sluiten, zodat de administratieve lasten zo laag mogelijk blijven. In dat verband is er ook meerdere keren gesproken over de noodzaak tot het opnemen van sturingsmogelijkheden voor het voorkomen van een openeinderegeling en de gevolgen daarvan voor de verantwoording.

5. Artikelsgewijs

Artikel II Wijziging van het Besluit bekostiging WEC

Artikel 33b Besluit bekostiging WPO en artikel 42b Besluit bekostiging WEC

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de genoemde indexatie van twee procent voor personeelskosten zich verhoudt tot de wens van het initiatiefwetsvoorstel voor gelijke bekostiging van de docenten en indexatie.

De subsidie voor het Dienstencentrum GVO en HVO wordt berekend volgens een zelfde maatstaf als de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs. Het doel van de initiatiefnemers was echter ook om een openeinderegeling te voorkomen. Dat is de reden dat het bedrag dat is bestemd voor personeelskosten met maximaal twee procent per jaar kan stijgen ten opzichte van het meest recent vastgestelde subsidiebedrag dat bestemd is voor personeelskosten. Die stijging van twee procent wordt toegekend als sprake is van aantoonbare volumegroei. Daarnaast wordt jaarlijks indexatie toegepast voor de loon- en prijsbijstelling op basis van de kabinetsbijdrage.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het ontwerpbesluit niet is opgenomen dat voor de docenten GVO/HVO dezelfde salarisschalen van toepassing zijn als voor de groepsleerkrachten in het po.¹⁸ Ook de leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat de Minister er niet voor gekozen heeft om de salarissen van leraren GVO/HVO gelijk te trekken met leraren in het po. Klopt het dat, als hiervoor zou worden gekozen, lumpsumberekeningen en loonbijstellingen met betrekking tot dit onderwerp niet meer nodig zijn er tevens voldoende financiering hiervoor is behoudens het plafond genoemd ook in het wetsvoorstel?

De arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs zijn gedecentraliseerd. Om die reden is het niet mogelijk de arbeidsvoorwaarden voor leraren godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op te nemen in wet- of regelgeving.

Hoe moeten de voornoemde leden de zinsnede lezen dat het jaar 2025 door de regering wordt gekozen als ijkpunt om te bezien of het in de memorie van toelichting genoemde bedrag van 15 miljoen euro een realistische inschatting is geweest?

Deze keuze is gebaseerd op de parlementaire behandeling. In de gewijzigde memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is

¹⁸ po: primair onderwijs.

opgenomen dat het een realistische inschatting is dat in 2025 een bedrag van maximaal € 15 miljoen nodig zal zijn voor de salariering van de leraren.¹⁹ Om die reden is het jaar 2025 als een logisch moment gekozen om te toetsen of die verwachting realistisch is geweest. Op basis daarvan kan een nieuw bedrag en een nieuw maximum aan de groei vastgesteld worden.

Welke zaken worden daarbij betrokken om dit te bepalen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Om te bepalen of het bedrag van € 15 miljoen een realistische inschatting is geweest, is in de eerste plaats de ontwikkeling in het aantal lesaanvragen dat het Dienstencentrum GVO en HVO ontvangt van belang.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom er gekozen is voor het voortzetten van een subsidierelatie. Het wetsvoorstel beoogde een structurele bekostiging.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar hetgeen ik hierop reeds eerder heb geantwoord.

Is van structurele bekostiging nog steeds sprake, aangezien in 2025 de jaarlijkse groeimogelijkheid van twee procent per jaar niet meer van toepassing is en de subsidie daarna uit het bedrag bestaat dat ten hoogste op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar is voor GVO en HVO?

De financiering van gvo/hvo blijft structureel vanwege de wettelijke verankering in de WPO en de WEC. Na 2025 houdt de groeimogelijkheid niet op, maar wordt deze, indien daar aanleiding toe is, bijgesteld.

Waarom is er geen norm opgenomen voor de omvang van de financiering van de organisatiekosten die aansluit op wat er in het po gebruikelijk is in combinatie met de specifieke omstandigheden van de sector GVO/HVO, zo vragen deze leden.

De organisatiekosten van het Dienstencentrum GVO en HVO zijn niet vergelijkbaar met het primair onderwijs. Daarom is er geen norm opgenomen, maar dient de aanvraag van het Dienstencentrum GVO en HVO als basis voor de hoogte van de financiering.

6. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie lezen dat wordt gesteld dat er geen sprake kan zijn van een toename van de administratieve last. Hoe verhoudt dit zich tot de extra bepalingen waar GVO/HVO voortaan aan zal moeten voldoen op het terrein van de verantwoording van de minimale groeps-grootte, het toestemming vragen aan de Minister voor het maken van uitzonderingen hierop, de accountant die op deze punten moet controleren en bijvoorbeeld de subsidieaanvraag voorzien van groeponopgave per school? Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat het voorgestelde besluit en de regeling betekenen voor de administratieve lasten. Er lijkt, volgens deze leden, meer bureaucratie te ontstaan, bijvoorbeeld door de bepalingen met betrekking tot de verantwoording van de minimale groeps-grootte, het vragen van toestemming aan de Minister voor het maken van uitzonderingen hierop, de controle van de accountant op deze punten, de subsidieaanvraag die voorzien moet worden van de groeponopgave per school, enzovoort.

Een subsidiebedrag van deze omvang rechtvaardigt uiteraard een bepaalde verantwoordingsplicht. Om de administratieve lasten zo min mogelijk te laten stijgen, is bij het opstellen van voorliggend ontwerpbesluit en de ministeriële regeling zoveel mogelijk aangesloten bij de

¹⁹ Kamerstuk 34 246, nr. 7, p. 7.

huidige verantwoordingswijze van het Dienstencentrum GVO en HVO. De Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS blijft van toepassing op de subsidieverlening aan het Dienstencentrum GVO en HVO. De nieuwe systematiek sluit daarmee aan op de huidige verantwoording, want ook in de nieuwe systematiek legt het Dienstencentrum GVO en HVO verantwoording af door middel van een door een accountant goedgekeurde jaarrekening. Het Dienstencentrum GVO en HVO geeft ook in de huidige situatie in de subsidieaanvraag een prognose van het aantal groepen met minder dan zeven leerlingen. Een nieuw element is dat het Dienstencentrum GVO en HVO niet alleen in de aanvraag maar ook in de jaarrekening het aantal groepen dat minder dan zeven leerlingen telt, moet opnemen. Bovendien moet het Dienstencentrum in de begroting de 2% volumegroei aantonen.

Het Dienstencentrum GVO en HVO hoeft op dit moment geen inzicht te bieden in het aantal schooljaren per school waar de gvo/hvo-lessen worden gegeven. Dat blijft zo.

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling in de toelichting bij de regeling dat er geen toename van administratieve lasten is, klopt.

Afgezien van het feit dat niet alleen in de aanvraag, maar ook in de jaarrekening inzicht wordt gevraagd in het aantal groepen dat uit minder dan zeven leerlingen bestaat, en dat het Dienstencentrum GVO en HVO in de begroting de volumegroei van 2% moet aantonen, is er geen toename van de administratieve lasten.

Kan de Minister deze administratieve lasten zoveel mogelijk beperken, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Er is, zoals gezegd, zo veel mogelijk aangesloten bij de huidige verantwoordingsystematiek. Daarmee is de toename van de administratieve lasten gering gebleven.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de constatering van het Dienstencentrum dat de administratieve lastendruk door de voorgestelde regeling zou toenemen.

Bij elke vorm van financiering hoort een verantwoording. Met het Dienstencentrum GVO en HVO is meermaals gesproken over de vorm waarin verantwoording moet plaatsvinden. Doordat wordt aangesloten bij de huidige verantwoordingswijze, is er van een toename van administratieve lasten nauwelijks sprake. Bovendien is de verantwoordingswijze vergelijkbaar met die van andere instellingen die een instellingssubsidie ontvangen.

Deze leden vragen waarom het noodzakelijk is om niet alleen een prognose van het aantal leerlingen en uren aan te leveren, maar ook het aantal groepen per stroming en het aantal schooljaren per school aan te leveren.

Deze cijfers zijn van belang om te monitoren of de maximale volumegroei bereikt wordt. Het Dienstencentrum GVO en HVO kan door middel van de prognoses inzichtelijk maken, intern en extern, welke keuzes gemaakt worden om binnen de maximaal toegestane groei te blijven.

Eveneens vragen zij waarom de aanvrager zou moeten vermelden dat het onderwijs op verzoek van de ouders wordt gegeven, terwijl het reeds aan de school is om ouders te wijzen op de mogelijkheid om het onderwijs te volgen en het criterium ook als vereiste vermeld is in artikel 4 van de regeling.

Bij financiering door de rijksoverheid passen niet alleen afspraken over verantwoording van de besteding, maar ook afspraken om het juiste gebruik van de financiering te garanderen. Het Dienstencentrum GVO en

HVO wordt daarom gevraagd om bij de aanvraag te verklaren dat het onderwijs op verzoek van de ouders van de leerling plaatsvindt.

7. Artikelsgewijze toelichting bij de ministeriële regeling

Artikel 5. Aanvraag subsidie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe bij de Artikelsgewijze toelichting, artikel 5, het uitsluiten van het recht van ouders op GVO/HVO door bepaalde leerjaren uit te sluiten van GVO/HVO zich verhoudt met het wettelijk recht van ouders op het geven van GVO/HVO op een openbare school. De leden van de SP-fractie vragen of het wettelijk gezien is toegestaan om bepaalde leerjaren uit te sluiten van GVO/HVO. Op grond van de artikelen 50 WPO en 53 WEC stelt het bevoegd gezag van een openbare school leerlingen in de gelegenheid om gvo of hvo te volgen tijdens de reguliere schooltijd. In de artikelen 184b WPO en 170b WEC is door de initiatiefnemers opgenomen dat bekostiging wordt verstrekt voor gvo/hvo en dat bij amvb regels kunnen worden gesteld over die bekostiging. De initiatiefnemers hebben in de parlementaire behandeling aangegeven de beperkingsmogelijkheden belangrijk te vinden, om te voorkomen dat de financiering van gvo/hvo een openeinde-regeling zou worden. Met de optie van de beperking van het aantal leerjaren wordt, naast het vaststellen van de minimale groepsgrootte, zorg gedragen voor het feit dat de volumegroei van het bedrag voor het Dienstencentrum GVO en HVO niet meer dan twee procent zal zijn.²⁰ Ik wil in de eerste plaats benadrukken dat op dit moment het aantal leerjaren waarvoor subsidie voor gvo/hvo wordt verstrekt, niet wordt beperkt. Mocht dat in de toekomst wel gebeuren, dan is dat geen beperking van het recht van ouders om gvo/hvo te vragen. Het recht om gvo/hvo te vragen en te krijgen is immers wettelijk vastgelegd. De wet kent echter geen plicht om gvo/hvo ook in alle leerjaren te financieren. De leerjaren die niet meer worden gefinancierd kunnen nog wel gvo/hvo ontvangen als de ouders daar om vragen, maar voor die leraren is geen financiering beschikbaar vanuit de begroting van het Ministerie van OCW.

Zo ja, vindt de Minister dit wenselijk, zo vragen de leden van de SP-fractie. Deze bepaling is opgenomen om slechts in het geval dat het maximaal beschikbare bedrag dreigt te worden overschreden, te kunnen bijsturen. Ik acht het wenselijk dat er in dat geval inzicht wordt verschaft in de sturingsmogelijkheden.

8. Inwerkingtreding en vervaldatum

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de toelichting op artikel 8 van de ministeriële regeling innerlijk tegenstrijdig is. Enerzijds wordt de verplichting tot financiering uit de sectorwetten benoemd. Anderzijds wordt gesteld dat om het wegvallen van financiering na afloop van de looptijd van de regeling te voorkomen instemming van het parlement nodig zou zijn. Aldus wordt gesuggereerd dat het ontbreken van instemming wel degelijk tot het wegvallen van financiering leidt. Deze leden vragen hoe een wettelijk recht op financiering te verenigen is met een voorwaardelijke regeling van de subsidie.

De subsidie is niet voorwaardelijk, want het verstrekken van subsidie voor gvo/hvo is wettelijk vastgelegd in de artikelen 184b WPO en 170b WEC. De subsidie zal daarom niet wegvallen. Er zal dus altijd een ministeriële regeling zijn die de subsidie voor het geven van gvo/hvo nader uitwerkt, want dat is een verplichting die voortvloeit uit de wettelijke verankering

²⁰ Handelingen I 2016/17, nr. 17, item 8, p. 28–29.

die de initiatiefnemers hebben aangebracht. Om verwarring te voorkomen, zal ik deze horizonbepaling schrappen uit de ministeriële regeling.