

Vergaderjaar 1998–1999

**25 635**

**Invoering WEB**

**Nr. 16**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 21 juli 1999

In vervolg op mijn brief van 21 maart jl. (25 635, nr. 14) en mijn toezeggingen, gedaan tijdens de vergadering van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs op 14 april jl. (25 635, nr. 15), informeer ik u over **de effecten van de nieuwe bekostigingsstructuur voor de educatie met ingang van 2000**. Specifiek is daar gevraagd naar de herverdeeleffecten en de hardheidsclausule voor gemeenten en regio's en de samenhang met het bredere financiële kader van gemeenten inzake onderwijs. Alvorens hierop in te gaan, zal ik de overwegingen achter het nieuwe bekostigingsmodel educatie kort weergeven.

**Het nieuwe bekostigingsmodel educatie**

Met de nieuwe bekostiging wordt:

- de in de WEB neergelegde en door de Tweede Kamer gewenste systematiek van een verdeling aan de hand van voor elke gemeente gelijkelijk geldende objectieve maatstaven gerealiseerd
- een historisch gegroeide aanbodsituatie aangepast aan de actuele maatschappelijke vraag
- het gebruik van minder fraudegevoelige gegevens ingevoerd

De WEB schrijft een verdeling voor aan de hand van de maatstaven volwassen inwoners, opleidingsniveau en etnische achtergrond. Ze zijn ingegeven door de doelstelling van educatie: de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen. Gericht op een betere uitgangspositie voor opleiding en beroep en breed maatschappelijk functioneren bestrijdt educatie onderwijsachterstanden en is de rijksbijdrage educatie een van de instrumenten die de rijksoverheid daartoe heeft. Binnen dit instrument is weging van de maatstaven het middel om aan te geven wat de accenten zijn, die de rijksoverheid legt.

Bij de gewichtenbepaling van de maatstaven heb ik mij laten leiden door de volgende overwegingen. Vanuit het educatieperspectief bezien zijn

volwassenen met een onderwijsachterstand de belangrijkste doelgroep. De primaire doelstelling is volwassenen die niet de mogelijkheid hebben gehad of gebruikt in het initiële onderwijs een maatschappelijke startkwalificatie te verkrijgen, alsnog daartoe in de gelegenheid te stellen. Dit maakt dat de maatstaf opleidingsniveau een groot gewicht heeft gekregen. Een relatief groot gewicht heeft ook de maatstaf «etnische achtergrond». Dit is niet zozeer gebeurd vanwege de onderwijsachterstand van etnische minderheden (hoewel deze van allochtone volwassenen verhoudingsgewijs groter is dan die van autochtone volwassenen) maar meer vanwege het integratie-element. Bij etnische minderheden is naast de taal- en opleidingsachterstand ook een cultureel-maatschappelijk vraagstuk aan de orde. Educatie is bij uitstek geschikt om deze dubbele barrière te slechten: educatie gericht op breed maatschappelijk functioneren, versterkt met educatie gericht op het behalen van een startkwalificatie voor beroep of opleiding levert een grote bijdrage aan succesvolle integratie in de samenleving. De maatstaf «volwassen inwoners» is van beperkte betekenis omdat noch onderwijsachterstand, noch etnische achtergrond parallel lopen aan de verdeling van het aantal volwassen inwoners.

Voor bovenstaande zienswijze bleek in het bestuurlijk overleg groot draagvlak. Uiteindelijk is op voorstel van de VNG, mede om de herverdeeffecten tot een minimum te beperken, gekozen voor een model met als onderlinge verhouding van maatstaven 15% volwassen inwoners, 45% opleidingsniveau en 40% etnische achtergrond.

De gegevens die voor het nieuwe bekostigingsmodel gebruikt worden, zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS ontleent ze aan de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en voor de maatstaf opleidingsachterstand aan de reguliere enquête beroepsbevolking.

### **Overleg**

Over de totstandkoming van een nieuw bekostigingsmodel educatie is uitvoerig overleg gepleegd met VNG, gemeenten en Bve-Raad. Het bestuurlijk overleg met VNG en gemeenten heeft geresulteerd in overeenstemming over de nieuwe verdeling van educatiemiddelen, zowel wat betreft de maatstaven en hun gewichten als het overgangstraject. Bij de voorbereiding van het overleg met gemeenten en VNG is de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid betrokken. Daarbij is ook de afstemming aan de orde geweest tussen de verdeling van het educatie-budget en de zogenaamde Oudkomersgelden.

In verband met de indirecte gevolgen van de herverdeling voor ROC's is met de Bve-Raad afgesproken binnen de BVE-begroting éénmalig, op grond van de huidige inzichten, f 11 à 12 mln. vrij te maken, zonder dat dit ten laste komt van het educatiebudget. Hierdoor worden de BVE-instellingen in staat gesteld de sociale gevolgen die een nieuwe verdeling met zich meebrengt, op te vangen. De in aanmerking komende instellingen dienen te streven naar een zo productief mogelijke aanwending van deze middelen (om- en bijscholing, verhuiskostenvergoeding en dergelijke). Met VNG en Bve-Raad zal hiertoe nader overleg plaatsvinden.

### **Overgangmaatregel en hardheidsclausule**

De uitkomsten van de nieuwe verdeling leiden soms tot forse verschuivingen van budgetten over gemeenten. Deze herverdelingseffecten zijn inherent aan wijziging van het bekostigingsmodel educatie. Bedacht moet worden dat de nieuwe verdeling van educatiemiddelen niet zonder meer met de oude verdeling mag worden vergeleken. De nieuwe verdeling gaat immers uit van een vraaggerichte financiering, in afwijking tot de huidige

verdeling, die voor een aanzienlijk deel nog door (vooral VAVO-)aanbod wordt bepaald. Daarnaast is de oude verdeling een rechtstreeks gevolg van een historisch gegroeide verdeling van middelen.

Met het oog op de herverdeeleffecten is in het bestuurlijk overleg met VNG en gemeenten ook uitvoerig gekeken naar het overgangstraject. Ongeveer 9% (f 36 mln.) wordt tussen gemeenten als gevolg van deze operatie verschoven. Daarom heb ik een overgangperiode van vijf jaar noodzakelijk geacht om gemeenten in staat te stellen hun beleid aan te passen aan de gewijzigde omvang van het budget, waarbij telkens, te beginnen in 2000, stappen van 20% van het verschil worden gemaakt. Een overzicht van deze effecten treft u aan in bijlage 1.<sup>1</sup>

Ten aanzien van de grotere verschuivingen heb ik tevens in het bestuurlijk overleg het VNG-voorstel overgenomen om te komen tot een tijdelijke extra faciliteit voor een aantal gemeenten en WGR-gebieden, waarbij voor de toekenning van deze faciliteit als criterium geldt dat gemeenten er structureel meer dan f 2 mln. op achteruit moeten gaan en WGR-gebieden er meer dan f 0,8 mln., dan wel meer dan 10% op achteruit moeten gaan. De ruimte hiervoor wordt gevonden binnen het totale educatiebudget. Op grond van de huidige informatie vallen in totaal vijf gemeenten binnen de geformuleerde criteria: Rotterdam, Groningen, Alkmaar, Zaanstad en Dordrecht. Van de WGR-gebieden wordt voorzien dat er acht binnen de criteria vallen: Noord-Groningen, Oost-Groningen, Friesland-Noord, Kop van Noord Holland, West-Friesland, Arnhem/Nijmegen, Rivierenland en Zuid-Limburg (3 regio's).

Het is mogelijk dat als gevolg van actuelere gegevens zich in deze opsomming van gemeenten en regio's nog wijzigingen voordoen. Van het totale educatiebudget wordt aldus in 2000 een kleine f 5 mln. afgezonderd voor deze tijdelijke faciliteit. In de jaren daarna wordt respectievelijk 75%, 50% en 25% van dit bedrag afgezonderd. In de totale periode komt zo uit het educatiebudget ruim f 11 mln. beschikbaar voor de hardheidsclausule, als extra overgangsmaatregel voor bedoelde gemeenten en regio's. Bijlage 1 geeft ook een overzicht van de effecten voor de gemeenten en regio's die onder de hardheidsclausule vallen.

Over het nieuwe bekostigingsmodel en het overgangstraject (inclusief hardheidsclausule) is een bestuurlijk akkoord bereikt met VNG en gemeenten. Naar mijn mening is zo op zorgvuldige wijze omgegaan met de gevolgen van het nieuwe bekostigingsmodel educatie en met de gemeenten en regio's waar de hardheidsclausule in het licht van de nieuwe bekostiging zal gaan gelden.

### **Herverdeeleffecten in breder perspectief**

Zoals ik ook in het algemeen overleg heb aangegeven, moet de discussie over de gevolgen van de gewijzigde bekostiging educatie gezien worden in het bredere financiële kader van gemeenten inzake onderwijs. Ik verwijs naar de impuls uit het regeerakkoord voor de inburgering van oudkomers (50 mln. in 2002) – waarvan onderdelen zeker ook ten goede van het onderwijs zullen komen – en de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (61 mln. per 2000). Naast de middelen die per 1996 voor de inburgering van nieuwkomers beschikbaar zijn (195 mln voor de onderwijscomponent), kunnen deze extra middelen door gemeenten worden ingezet in hun achterstandsbeleid. Bijlage 2<sup>1</sup> toont een (indicatief) overzicht van gelden die onderdeel uitmaken van de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid G25 zoals die binnenkort bekend zal worden gemaakt. Deze bijlage illustreert dat voor een aantal van de hierna te noemen gemeenten/regio's die onder de hardheidsclausule vallen, deze bijdrageregeling positieve effecten zal sorteren.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Daarnaast wijs ik op de mogelijkheid die gemeenten hebben eigen middelen in te zetten voor educatie.

Tenslotte noem ik de mogelijkheid die regionale samenwerking met anderen biedt om verschillende geldstromen (zoals ESF-, scholings- en sociale zekerheidsgelden) te bundelen en daarmee de positie van educatie te versterken.

### **Overweging inzake verbreding voor de hardheidsclausule**

Op deze plaats wil ik nader ingaan op het door Groningen aangedragen alternatief. Dit alternatief houdt in dat voor het gedeelte dat uitgaat boven een achteruitgang van 15% een gemeente of regio een verbreding van de hardheidsclausule in de vorm van een structurele compensatie tegemoet zou kunnen zien. Dit voorstel om de hardheidsclausule structureel te verbreden, komt in feite neer op het bestendigen van de oude situatie. Dit voorstel doet daarmee geen recht aan de meer vraaggestuurde financiering en de keuze voor een systematiek met voor elke gemeente gelijkelijk geldende objectieve maatstaven. Gezien de doelgroep voor de educatie ben ik van mening dat de nieuwe verdeling, met name voor de deelnemer, tot een rechtvaardiger verdeling leidt dan de oude verdeling die deels op een historisch gegroeid aanbod is gebaseerd. Bij de nieuwe verdeling krijgen inwoners van gemeenten dezelfde mogelijkheden voor het volgen van educatie en zijn minder afhankelijk van meer of minder actief beleid van hun gemeente, regio of instelling in de regio.

Op basis van de huidige gegevens betreft verbreding van de hardheidsclausule 7 van de 15 gemeenten/regio's die onder de afgesproken hardheidsclausule vallen en betekent dit een structurele extra solidariteitsheffing van f 5,7 mln, die uit het educatiebudget van andere gemeenten moet worden opgebracht. Zo'n structurele voorziening acht ik noch in lijn met de wet, noch in lijn met het bestuurlijk overleg met de VNG, waarin het tijdelijke karakter van het overgangstraject is benadrukt.

Op verzoek van enkele leden van uw Kamer is nogmaals met de minister van GSI gesproken over de gevolgen van de nieuwe bekostiging educatie en de mogelijkheden een extra bijdrage te leveren aan een verbreding van de hardheidsclausule. In dit overleg is gebleken dat zijn bijdrage plaatsvindt in de vorm van het Grote Stedenbeleid, zoals hierboven toegelicht.

### **Evaluatie WEB**

Met de VNG en gemeenten is afgesproken de gekozen verdeelmaatstaven deel uit te laten maken van de evaluatie van de WEB in 2001.

Ik acht het verstandig om die resultaten af te wachten, om een aantal hierna te noemen redenen.

De cijfers zijn gebaseerd op de simulaties die in 1998 zijn gemaakt. Het is mogelijk dat meer recente cijfers van de verdeelmaatstaven een ander beeld geven van de herverdeling. Daarnaast wil ik bezien of de druk op het educatiebudget minder groot is geworden door de extra impulsen voor bestrijding van het voortijdig schoolverlaten en de oudkomersproblematiek. Een grote rol spelen ook de mogelijkheden voor, naar ik hoop toenemende, regionale samenwerking met o.a. arbeidsvoorziening en bedrijfsleven.

Aangezien voor alle gemeenten/regio's die onder de hardheidsclausule vallen geldt dat zij er het eerste jaar nauwelijks op achteruitgaan en in het tweede jaar een gering percentage (niet meer dan 14%) mogen er tot aan het moment van evaluatie van de WEB (in 2001) geen onoverkomelijke problemen worden verwacht.

## **Stand van zaken Uitvoeringsbesluit bekostiging educatie**

Het onderdeel educatie van het Uitvoeringsbesluit WEB zal direct na het zomerreces bij uw Kamer worden «voorgehangen». Naar verwachting zal het besluit binnen de daarvoor ingeruimde tijd in werking kunnen treden, zij het dat sprake is van een krap tijdschema.

De inwerkingtreding is gepland per ultimo september van dit jaar. In het verlengde hiervan streef ik ernaar om de gemeenten en de instellingen eind september 1999 te kunnen berichten omtrent de bekostiging voor het jaar 2000.

Ik hoop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund