

Vergaderjaar 2017–2018

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 360

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2018

Bij de wetsbehandeling van de wet van 13 september 2012 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie, is een amendement¹ aangenomen waarmee een evaluatiebepaling ten aanzien van de vavo-bekostiging in de wet is opgenomen.

Naar aanleiding hiervan stuur ik u bijgaand het onderzoeksrapport met de evaluatie van de nieuwe bekostiging voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en mijn reactie daarop.

Doelen van de wijziging van de bekostiging van het vavo

Per 2013 worden vavo-instellingen rechtstreeks bekostigd door het Rijk. Daarvóór verliep de bekostiging van deze instellingen via een specifieke uitkering aan de gemeenten. Gemeenten kochten hiermee aanbod bij vavo-instellingen in.

Met invoering van de nieuwe bekostiging werden twee doelen nagestreefd:

- Het waarborgen van het vavo-aanbod, mede gezien de belangrijke rol bij het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten (VSV);
- Instellingen zijn niet langer afhankelijk van gemeentelijke besluitvorming voor de omvang en samenstelling van het vavo-aanbod.

Belangrijkste conclusies uit de evaluatie

Bij invoering van de nieuwe bekostiging werd naar aanleiding van genoemd amendement afgesproken de bekostiging over vijf jaar te evalueren. Het doel van deze evaluatie was om inzicht te krijgen in de volgende vragen:

¹ Kamerstuk 33 146, nr. 9; Handelingen II 2011/12, nr. 97, item 18

1. Zijn de doelen van de nieuwe bekostiging bereikt?
2. Hebben vavo-instellingen hun toelatingsbeleid gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging?
3. Zijn er ontwikkelingen in het onderwijsbeleid die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en impact kunnen hebben op de vavo-infrastructuur en de bekostiging?

Hieronder ga ik eerst in op de belangrijkste conclusies uit het rapport. Daarna volgt mijn reactie.

Ad 1) Zijn de doelen van de nieuwe bekostiging bereikt?

In het rapport wordt geconcludeerd dat het aanbod van vavo-onderwijs op hoofdlijnen is gewaarborgd. Ook blijkt dat het aantal Rijksbekostigde deelnemers sinds 2013 met 26% is gestegen.² Voorts wordt in het rapport onderstreept dat met de nieuwe bekostiging instellingen veel autonomer zijn geworden in hun beleidsvoering omdat ze niet meer afhankelijk zijn van gemeentebestuur (van meerdere gemeenten). Ze zien dit als een groot pluspunt.

Ongeveer 70% van de instellingen geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de nieuwe bekostiging. Circa 25% van de instellingen staat er neutraal in en één instelling is ontevreden. De tevredenheid zit vooral in de voor de bekostiging gebruikte maatstaven en de weging daarvan, in de duidelijkheid van het bekostigingssysteem en in de t-2-systematiek, waarmee instellingen kunnen anticiperen op veranderingen. Het ontbreken van een aparte weegfactor voor Rijksbekostigde deelnemers in pre-examenklassen wordt door enkele instellingen genoemd als een nadelige factor. Deze groep deelnemers haalt in de pre-examenklas nog geen certificaten of diploma's, waardoor (nog) geen outputfinanciering voor deze deelnemers wordt ontvangen.

Ad 2) Hebben vavo-instellingen hun toelatingsbeleid gewijzigd?

Het merendeel van de instellingen heeft het toelatingsbeleid niet gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging. Zoals hierboven reeds aangegeven heeft de nieuwe vavo-bekostiging geen negatieve effecten gehad op het aantal vavo-deelnemers.

Ad 3) Zijn er ontwikkelingen in het onderwijsbeleid die kansen dan wel risico's vormen voor de vavo-infrastructuur en de bekostiging?

Vavo-instellingen zien kansen in nieuwe doelgroepen die zij kunnen gaan bedienen. Deze kansen staan los van de evaluatie van de vavo-bekostiging, maar hangen samen met andere voorgenomen wijzigingen die meer ruimte voor vavo-instellingen geven. Hierbij valt te denken aan de voorgenomen wijziging van de vsv-wetgeving, waarmee 17-jarigen die reeds uit het vo zijn gevallen onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks naar het vavo kunnen (Kamerstuk 34 812, nr. 2). Een andere kans is het voornemen om het Besluit samenwerking vo-bve uit te breiden, zodat gediplomeerde havisten en vwo'ers, die met het oog op een vervolgopleiding een extra vak of hoger cijfer willen halen, hiervoor op het vavo terecht kunnen. Naar verwachting zal dit besluit in het voorjaar van 2019 aan uw Kamer worden gestuurd.

² De zorg van de Tweede Kamer zoals die is geuit tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat de nieuwe bekostiging zou kunnen leiden tot toelating van minder deelnemers – dit omdat bij een vast macrobudget meer deelnemers leiden tot een lagere prijs per deelnemer – kan met deze conclusie worden weggelaten.

Wat betreft risico's worden de volgende knelpunten het meest genoemd:

- Vavo-instellingen geven aan dat het aantal zorgleerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften de laatste jaren is toegenomen, zowel onder de Rutte- als onder de Rijksbekostigde leerlingen. Daarbij wijzen vavo's erop dat zij, als onderdeel van een mbo-instelling, geen deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en daarom geen beroep kunnen doen op het budget voor passend onderwijs.
- Een kwart van de vavo-instellingen wijst op de groeiende instroom van de groep statushouders of migranten. Deze groep heeft extra (taal)ondersteuning nodig.
- Enkele vavo-instellingen noemen de mogelijke flexibilisering van het vo als risico. Als vo-scholen ook certificaten mogen afgeven voor separate vakken, zou dit een bedreiging voor het vavo kunnen betekenen.

Beleidsreactie op de conclusies

Vavo-instellingen leveren een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en het bieden van een tweede kans aan jongeren die eerder in hun schoolloopbaan zijn vastgelopen. Dit rapport toont aan dat het daarvoor beschikbare Rijksbudget voldoet om dit waardevolle werk voort te zetten zonder afbreuk te doen aan de toegankelijkheid van het vavo en het onderwijs dat zij aanbieden.

Ik begrijp de zorgen van enkele vavo-instellingen over de instroom van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het bieden van deze ondersteuningsbehoefte is een uitdaging; tegelijkertijd is in de bekostiging hier ook financiële armslag voor. Voor de Rijksbekostigde leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt – evenals in het beroepsonderwijs – een apart gehandicaptenbudget van ruim € 1 mln. (circa 1,7% van de rijksbijdrage) als onderdeel van de lumpsumbekostiging voor het vavo beschikbaar gesteld. Wat betreft de Rutte-leerlingen kan ik in reactie hierop aangeven dat de vo-scholen, waar Rutte-leerlingen ingeschreven blijven staan, wel deel uitmaken van genoemde samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat het vavo voor deze leerlingen met de vo-school afspraken kan maken over de voortzetting van extra ondersteuning door het samenwerkingsverband.

De wens van enkele vavo-instellingen om pre-examenklassen voor bekostiging in aanmerking te brengen, neem ik niet over. Alle instellingen moeten ernaar streven dat ook deze deelnemers uiteindelijk een diploma halen en de instelling pas verlaten nadat alle vakken met een voldoende zijn afgesloten. De met een voldoende afgesloten vakken en de afgegeven diploma's leveren op dat moment outputfinanciering op.

Het vavo-onderwijs kan voor migranten en statushouders een goede manier zijn om kennis en vaardigheden te vergroten. Een kwart van de vavo-instellingen noemt de groeiende instroom van de groep migranten en statushouders als punt van aandacht, omdat deze groep extra ondersteuning nodig heeft om het onderwijs met goed gevolg te kunnen doorlopen. Ik wil komende jaren via de overleggen met het vavo-netwerk deze instroom nauw volgen om een beter beeld te krijgen van deze groep en van wat een grotere instroom betekent voor de vavo-instellingen.

Tot slot noemt een aantal vavo-instellingen de mogelijkheid tot flexibilisering van het vo als risico, waardoor het unieke karakter van het vavo onder druk kan komen te staan. In reactie hierop kan ik aangeven dat het

kabinet aan uw Kamer heeft toegezegd³ onderzoek te doen naar de mogelijkheid van deexamens in het vo en hierbij de consequenties in kaart te brengen voor zowel het vo als het vavo. In de recent naar de Kamer gestuurde voortgangsrapportage regelluwe scholen is ingegaan op de vraag hoe dit onderzoek wordt opgepakt.⁴

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

³ Toezegging gedaan tijdens het algemeen overleg over examens in het voortgezet onderwijs op 15 juni 2016 (Kamerstuk 31 289, nr. 337)

⁴ Kamerstuk 29 546, nr. 28