

Vergaderjaar 2019–2020

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 409

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2019

1. Inleiding

In het najaar van 2018 heb ik voor het laatst met uw Kamer gesproken over de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. In de periode daarna heb ik het wetsvoorstel voorbereid. Het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs wordt op korte termijn naar uw Kamer gestuurd.

Uw Kamer heeft mij vorig jaar verzocht om de herverdeeeffecten van het vereenvoudigde bekostigingsmodel te actualiseren op het moment dat het wetsvoorstel aan uw Kamer zou worden aangeboden. Dat heb ik parallel aan de voorbereiding van het wetsvoorstel gedaan. Daarnaast heb ik twee aanvullende bekostigingsregelingen ontwikkeld: één voor de gemengde leerweg (gl) in het vmbo en één voor geïsoleerde vo-scholen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over dit totaalpakket.

Het totaalpakket is tot stand gekomen in overleg met de VO-raad. De VO-raad is van mening dat met de keuzes die in dit vereenvoudigde bekostigingsmodel zijn gemaakt, in voldoende mate voldaan is aan de eerder gestelde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn dat het nieuwe bekostigingsmodel zo eenvoudig mogelijk moet zijn, kostenvolgend moet zijn, zo min mogelijk sturende prikkels moet bevatten en zo beperkt mogelijke herverdeeeffecten tot gevolg moet hebben.

In de komende weken ga ik samen met de VO-raad in gesprek met de sector tijdens drie informatiebijeenkomsten. Deze bijeenkomsten zullen verspreid over het land plaatsvinden. Het doel van de bijeenkomsten is om de scholen en hun bestuurders de gemaakte keuzes in het totaalpakket en de effecten daarvan toe te lichten.

In deze brief ga ik allereerst kort in op het belang van de vereenvoudiging van de bekostiging en schets ik de bouwstenen van het nieuwe bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs (paragraaf 2 en 3). Deze bouwstenen zijn vastgelegd in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Vervolgens blik ik terug en inventariseer ik de reacties die in de afgelopen periode over het vereenvoudigde bekostigingsmodel zijn geuit, naar aanleiding van de eerdere Kamerbehandeling en de consultatie van het wetsvoorstel (paragraaf 4). Daarbij geef ik aan op welke manier ik aan deze reacties tegemoet kom.

2. De vereenvoudiging van de bekostiging is van groot belang

De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs is ingewikkeld, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Het is een complex stelsel van verschillende ratio's, normeringen en verschillende bedragen. Ook bevat de huidige bekostiging onbedoeld sturende prikkels. De ene school kan, afhankelijk van het totale onderwijsaanbod op die school, voor dezelfde type leerling een ander bekostigingsbedrag krijgen dan de andere school, terwijl er geen sprake is van kostenverschillen. Dat is lastig uitlegbaar.

De Algemene Rekenkamer constateerde in 2014 dat de huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs niet aansluit bij de praktijk van scholen, onterecht normstellend overkomt en complex is. De Algemene Rekenkamer heeft dan ook geadviseerd een eenvoudiger bekostigingssysteem voor het voortgezet onderwijs in te voeren.¹ Daarom hebben het Ministerie van OCW en de VO-raad in het Sectorakkoord VO 2014–2017 en de actualisatie hiervan afgesproken om de bekostiging van het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.² In het in 2018 verschenen advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden» heeft de Onderwijsraad haar steun hiervoor uitgesproken.³ Begin oktober heeft de Algemene Rekenkamer de urgentie van een vereenvoudigd bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs opnieuw onderstreept.⁴

Het doel van de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs is om schoolbesturen en schoolleiders in staat te stellen aan de hand van een transparant en minder beleidsmatig sturend bekostigingssysteem onderwijsinhoudelijke keuzes te maken die kwalitatief goed onderwijs faciliteren. Omdat in het voortgezet onderwijs sprake is van (soms sterk) veranderende leerlingenaantallen, is er juist nu behoefte aan een eenvoudig, voorspelbaar, neutraal, maar ook kostenvolgend bekostigingssysteem, dat een gelijke bekostiging toekent aan leerlingen met dezelfde kenmerken. Een eenvoudig bekostigingsmodel maakt het voor schoolbesturen makkelijker om bij veranderende leerlingenaantallen een goede meerjarige planning te maken. Tot slot vergroot een vereenvoudigd bekostigingssysteem de transparantie in het onderwijs en draagt het bij aan lagere administratieve lasten voor scholen.

¹ Algemene Rekenkamer (2014): *Bekostiging voortgezet onderwijs*; Kamerstuk 31 289, nr. 193.

² Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 187 en bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 369.

³ Onderwijsraad (2018): *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*; Bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 141.

⁴ Algemene Rekenkamer (2019): *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VIII) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*; Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 13.

3. Het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs is eenvoudig, neutraal en kostenvolgend

3.1. Het vereenvoudigde basisbekostigingsmodel heeft vier parameters

In eerdere brieven over de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs heb ik de vier parameters van het nieuwe bekostigingsmodel geschetst.⁵ Met dit vereenvoudigde bekostigingsmodel vindt een forse reductie van het aantal bekostigingsparameters plaats, waardoor de voorspelbaarheid en eenvoud van de bekostiging toeneemt. In het uiteindelijke voorstel blijven de vier parameters gehandhaafd. Deze parameters zijn:

- een vast bedrag voor de hoofdvestiging van een school;
- een lager vast bedrag voor de nevenvestiging(en) van een school;
- een bedrag voor alle leerlingen in de onderbouw (vbo tot en met vwo) en de bovenbouw van de gl, mavo, havo en vwo; en
- een hoger bedrag voor alle leerlingen in de bovenbouw van het vbo en voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs.

Zoals in vorige brieven over de vereenvoudiging van de bekostiging aangegeven, vloeien deze vier parameters voort uit twee kostenbepalende elementen voor scholen: het aantal vestigingen waarop het onderwijs is georganiseerd en het type onderwijs dat leerlingen volgen (algemeen vormend of beroepsgericht onderwijs). De vaste bedragen voor de hoofdvestiging en de nevenvestiging(en) van een school vormen een tegemoetkoming voor de vaste lasten die scholen maken in hun exploitatie. Hierbij moet worden gedacht aan schoonmaak, onderhoud en aansturing. De twee leerlingbedragen vloeien voort uit het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsgericht onderwijs. Omdat het beroepsgericht onderwijs naar zijn aard duurder is, onder meer vanwege de kleinere klassen en duurdere lesmaterialen en inventaris, krijgen scholen voor leerlingen in de bovenbouw van het vbo en voor leerlingen in het praktijkonderwijs een hoger bekostigingsbedrag dan voor leerlingen in het algemeen vormend onderwijs.

De vereenvoudiging van de bekostiging heeft alleen betrekking op de basisbekostiging. Dat is de personele en exploitatiebekostiging (inclusief de bekostiging van lesmateriaal). Aanvullende bekostigingsregelingen, zoals de Prestatiebox, de Randstadmiddelen functiemix, het leerplusarrangement en de ondersteuningsmiddelen voor leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs, worden met de vereenvoudiging van de bekostiging niet gewijzigd. Wel zijn er enkele aanvullende bekostigingsregelingen, zoals de regeling voor internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs, die in lijn moeten worden gebracht met de nieuwe bekostigingssystematiek. Dergelijke regelingen zullen worden aangepast op een manier die zo nauw mogelijk aansluit op de bestaande wijze van bekostigen. Hiermee worden eventuele herverdeeffecten tot een minimum beperkt.

3.2. Met een regressie wordt gezocht naar minimale herverdeeffecten

De hoogte van de vier parameters van de basisbekostiging is tot stand gekomen op basis van een gewogen regressie. Het gaat hier om een statistische methode, die de optimale hoogte van de vier bedragen zoekt, waarbij de totale herverdeeffecten worden geminimaliseerd. Het gaat dan om een verdeling van de huidige beschikbare middelen (de lumpsum). Door een gewogen regressie te hanteren worden grote en

⁵ Zie bijvoorbeeld mijn brief van 16 augustus 2018 (Kamerstuk 31 289, nr. 372).

kleine scholen even zwaar meegenomen bij het bepalen van de meest optimale uitkomst.

De indicatieve herverdeeeffecten op bestuursniveau heb ik vorig jaar openbaar gemaakt via een speciaal daarvoor ingerichte informatietool. De toen gepresenteerde cijfers kwamen tot stand op basis van de leerlingentelling van 1 oktober 2016 en de bekostigingsbedragen over 2017. Uw Kamer heeft mij vorig najaar verzocht om, op het moment dat het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs aan uw Kamer zou worden aangeboden, de herverdeeeffecten te actualiseren op basis van actuele leerlinggegevens. Dat is gebeurd. Voor deze actualisatie zijn de voorlopige leerlingentelling van 1 oktober 2018 en de voorlopige bekostigingsbedragen over 2019 gebruikt. Als gevolg van de consultatie van het wetsvoorstel zijn er twee restricties in het model opgelegd. Er is een verhouding aangebracht tussen de twee leerlingbedragen en het vaste bedrag voor de nevenvestiging van een school is de helft van het vaste bedrag voor de hoofdvestiging van een school. In paragraaf 4.1 en 4.2 wordt nader op deze restricties en de keuzes daarachter ingegaan. Gegeven de mogelijkheden die het model heeft (de vier parameters, in combinatie met de twee restricties), heeft het model vervolgens de optimale uitkomst gezocht, waarbij zo min mogelijk scholen er op achteruit gaan.

Net als bij de vorige doorrekening zijn de herverdeeeffecten van de vereenvoudiging van de bekostiging gematigd: ongeveer 90 procent van de schoolbesturen krijgt te maken met een positief herverdeeeffect of een negatief herverdeeeffect dat kleiner is dan 3 procent. Dit beeld is ten opzichte van de vorige doorrekening niet veranderd.

3.3. De effecten van de vereenvoudiging zijn openbaar, maar nog niet definitief

De actuele herverdeeeffecten heb ik openbaar gemaakt via een geheel vernieuwde informatietool.⁶ Op verzoek vanuit het veld heb ik deze herverdeeeffecten niet alleen op bestuursniveau, maar ook op schoolniveau weergegeven. Ook is in deze informatietool duidelijk weergegeven hoe de bekostiging per school en per schoolbestuur tot stand is gekomen.

Concreet geeft de informatietool scholen en besturen de volgende informatie:

- de hoogte van de basisbekostiging 2019 volgens het huidige model;
- een indicatie van de hoogte van de basisbekostiging 2019 volgens het nieuwe model;
- de onderbouwing van deze nieuwe berekening (de gebruikte parameters en leerlingaantallen);
- het absolute en procentuele verschil tussen de huidige en de nieuwe basisbekostiging 2019;
- meerjarig inzicht in de algemene en de specifieke overgangsregeling van de basisbekostiging voor alle besturen (zie paragraaf 3.4);
- de eventuele extra middelen vanuit de aanvullende bekostigingsregelingen voor de gl en voor geïsoleerde vo-scholen (zie paragraaf 4.1 en 4.3); en
- per school een aangepast herverdeeeffect, waar naast het herverdeeeffect vanuit de basisbekostiging ook de aanvullende middelen vanuit de twee aanvullende bekostigingsregelingen zijn meegerekend.

⁶ Deze tool is te bereiken via <https://www.rijksoverheid.nl/vereenvoudigingbekostigingvo>.

De hoogte van de nu gepubliceerde parameters en herverdeeffecten zijn berekend op basis van de voorlopige leerlingentelling van 1 oktober 2018 en de voorlopige bekostigingsbedragen over 2019. Deze cijfers zijn dus voorlopig! De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2021. De definitieve parameters worden in dat geval in de zomer van 2020 vastgesteld. Vervolgens wordt op basis van de leerlingentelling van 1 oktober 2020 het definitieve herverdeeffect per school en per schoolbestuur inzichtelijk gemaakt. Verschillen tussen de nu gepubliceerde voorlopige herverdeeffecten en de uiteindelijke definitieve herverdeeffecten zullen vooral worden veroorzaakt door wijzigen in leerlingaantallen.

3.4. Twee overgangsregelingen zorgen voor een zorgvuldige implementatie

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zijn de herverdeeffecten van het vereenvoudigde bekostigingsmodel gematigd. Ik ben me er desondanks van bewust dat een negatief herverdeeffect, hoe groot of hoe klein ook, voor schoolbesturen een grote opgave kan betekenen. Daarom gaat de invoering van het vereenvoudigde bekostigingsmodel gepaard met twee overgangsregelingen: een algemene en een specifieke.

De algemene overgangsregeling zorgt ervoor dat schoolbesturen stapsgewijs naar het nieuwe niveau van de bekostiging toegroeien. Het herverdeeffect wordt gedurende vier jaar in gelijke stappen op- en afgebouwd. In het vijfde jaar na invoering zitten de schoolbesturen op het nieuwe bekostigingsniveau. Voor de schoolbesturen met een negatief herverdeeffect van 3 procent of meer komt er daarnaast een specifieke overgangsregeling van vijf jaar. De specifieke overgangsregeling corrigeert bovenop de algemene overgangsregeling het verschil tussen het werkelijke herverdeeffect en een negatief herverdeeffect van 3 procent. Hierdoor hebben deze schoolbesturen meer tijd en ruimte om hun bedrijfsvoering in te richten naar de nieuwe financiële situatie. Zoals aangegeven zijn de beide overgangsregelingen ook opgenomen in de informatietool.

4. Door gerichte maatregelen wordt rekening gehouden met geuite reacties over de vereenvoudiging

In het afgelopen jaar heb ik het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs bij vele stakeholders getoetst. De Onderwijsraad is over het model geconsulteerd en er heeft een uitgebreide internetconsultatie van het wetsvoorstel plaatsvonden. Daarnaast heb ik meerdere malen met een vertegenwoordiging van zes krimpprovincies over de vereenvoudiging van de bekostiging gesproken.⁷ Verder hadden scholen via de eerder genoemde website de mogelijkheid om per mail contact op te nemen met mijn ministerie. Hier is veelvuldig gebruik van gemaakt. Tot slot heb ik ook, zoals eerder aangegeven, in het najaar van 2018 met uw Kamer over dit thema gesproken.

Op basis van de bovenstaande consultaties en gesprekken kom ik tot een viertal reacties die over de vereenvoudiging van de bekostiging zijn geuit:

- het beroepsgerichte vmbo krijgt onvoldoende bekostiging;
- het vaste bedrag voor nevenvestigingen kan een onbedoelde prikkel vormen;
- de vereenvoudiging van de bekostiging loopt samen met leerlingentelling; en

⁷ De provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland, Limburg en Zeeland hebben zich in deze zogenaamde K6 verenigd. In reactie op een brief van de K6 is meerdere malen met enkele schoolbestuurders, controllers en ambtenaren uit die provincies gesproken.

- brede scholengemeenschappen krijgen minder bekostigd.

In de onderstaande paragrafen geef ik aan op welke manier ik opvolging heb gegeven aan deze reacties. De maatregelen voor de gl en geïsoleerde vo-scholen (zie paragraaf 4.1 en 4.3) worden vastgelegd in aanvullende bekostigingsregelingen, waarvoor in de Wet op het voortgezet onderwijs reeds een grondslag bestaat.

4.1. Een hogere prijs voor het vbo en een tijdelijke aanvullende regeling voor de gl doen recht aan de hogere kosten van het beroepsgericht vmbo

Eén van de zorgen was dat scholen met beroepsgericht vmbo hard door de vereenvoudiging worden getroffen. Daarom heb ik op dit punt een nadere analyse uitgevoerd. Hieruit bleek dat het bedrag voor een leerling in de bovenbouw van het vbo uit de vorige doorrekening (toen ca. € 7.700,-) lager lag dan het gemiddelde bedrag voor een algemene vbo-bovenbouw-leerling (economie, zorg en techniek) in de huidige bekostiging. Daarom heb ik, ook naar aanleiding van de gesprekken met de zes krimpprovincies, een verzoek van de VO-raad en diverse brieven over dit punt, de verhouding tussen de twee leerlingbedragen veranderd. Hierdoor komt het bedrag voor leerlingen in de bovenbouw van het vbo hoger uit ten opzichte van het andere leerlingbedrag. De parameter voor een leerling in de bovenbouw van het vbo is in de actuele doorrekening € 8.213,-. Dit bedrag sluit beter aan op de huidige bekostiging van een algemene vbo-bovenbouw-leerling.

Daarnaast heb ik een tijdelijke aanvullende bekostigingsregeling voor de gl ontwikkeld. Deze regeling kent aan scholen die de gl aanbieden een aanvullend bedrag toe. Dit bedrag is voorlopig vastgesteld op € 284,- per leerling in de bovenbouw van de gl.⁸ Achtergrond bij de regeling is de mate van beroepsgerichtheid van dit type onderwijs. De gl is, vanwege de (beperkte) beroepsgerichte component duurder dan het algemeen vormend onderwijs, maar niet zo duur als de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen in het vmbo. Door een aanvullend bedrag aan gl-leerlingen toe te kennen, wordt rekening gehouden met de kosten die scholen voor dit type onderwijs maken.

Ik heb gekozen voor het instrumentarium van een aanvullende bekostigingsregeling, omdat nu slechts circa 28.000 leerlingen de gl volgen (op een totale populatie van bijna 1 miljoen vo-leerlingen). Een dergelijke beperkte doelgroep rechtvaardigt geen extra parameter in het basisbekostigingsmodel. Bovendien is de huidige gl naar verwachting eindig. Beoogd wordt om de gl op termijn op te nemen in de nieuwe leerweg in het vmbo.⁹ Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze nieuwe leerweg precies wordt ingericht. Daar moet eerst zorgvuldig onderzoek naar verricht worden. Vervolgens kan worden bepaald op welke manier de nieuwe leerweg in het vmbo structureel in het (vereenvoudigde) bekostigingsmodel wordt verankerd.

De benodigde middelen voor deze tijdelijke aanvullende bekostigingsregeling worden meegenomen bij de berekening van de definitieve de hoogte van de parameters. De regeling gaat in op het moment dat het vereenvoudigde bekostigingsmodel in werking treedt.

⁸ Dit is een voorlopig bedrag. De uiteindelijke hoogte van dit bedrag wordt bepaald bij de vaststelling van de vier parameters in het nieuwe bekostigingsmodel.

⁹ Over de nieuwe leerweg in het vmbo is uw Kamer op 26 augustus 2019 geïnformeerd (Kamerstuk 31 524, nr. 437).

Het beroepsgericht onderwijs, en met name de positie van het technisch vmbo, is ook voor uw Kamer een belangrijk aandachtspunt, zoals verwoord in de motie van de leden Bruins en Rog, die vorig najaar na het VAO over de vereenvoudiging van de bekostiging (Handelingen II 2018/19, nr. 18, item 3) is aangenomen.¹⁰ Vanuit het regeerakkoord is structureel € 100 miljoen uitgetrokken voor onder meer het in stand houden van een dekkend aanbod van technisch vmbo. In het kader van dat traject, en ook in het kader van de aanpak rondom leerlingendaling, wordt de bereikbaarheid van het technisch vmbo gemonitord. Daarmee is invulling gegeven aan deze motie.

4.2. Een lager vast bedrag voor de nevenvestiging(en) van een school vermindert ongewenste prikkels

Een andere zorg vanuit de zes krimpprovincies en de internetconsultatie was dat er een prikkelwerking uit gaat van het vaste bedrag voor een nevenvestiging om zoveel mogelijk nevenvestigingen open te houden en om vestigingen administratief te splitsen. Ik deel deze zorg. Het is onwenselijk als schoolbesturen vanuit louter financiële overwegingen vestigingen open houden. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 heb ik daarom in de actuele doorrekening de verhouding tussen het vaste bedrag voor de hoofdvesting van een school en het vaste bedrag voor de nevenvestiging(en) van een school gewijzigd. In het model blijft wel een (beperkte) vaste voet voor de nevenvestiging opgenomen, als tegemoetkoming in de vaste lasten bij het exploiteren van een nevenvestiging.

4.3. Geïsoleerde scholen in krimpregio's krijgen structurele aanvullende bekostiging

Een belangrijke zorg van uw Kamer is de samenloop tussen de vereenvoudiging van de bekostiging en leerlingendaling. De zorg is dat scholen in krimpggebieden onevenredig vaak met negatieve herverdeeffecten te maken zullen hebben. Ik heb vorig jaar aan uw Kamer geschreven dat er geen direct verband bestaat tussen de geografische ligging van een schoolbestuur en het herverdeeffect in het vereenvoudigde bekostigingsmodel.¹¹ Ook de Onderwijsraad gaf aan dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de herverdeeffecten van de vereenvoudiging van de bekostiging en de daling van leerlingenaantallen.¹² Het beeld dat schoolbesturen in krimpregio's eenzijdig door negatieve herverdeeffecten worden geraakt, klopt niet.

Dat neemt niet weg dat ik de zorgen van uw Kamer herken als een samenloop van omstandigheden waar een schoolbestuur mee te maken kan krijgen. Het adequaat inspelen op leerlingendaling kan voor schoolbesturen een grote opgave zijn. Wanneer schoolbesturen daar bovenop te maken krijgen met een negatief herverdeeffect, kan dat deze opgave vergroten. Door de twee overgangsregelingen geef ik besturen voldoende tijd zich voor te bereiden op deze ontwikkelingen. Daarbij vraag ik aan schoolbesturen om in gezamenlijkheid zorg te dragen voor een robuust en toekomstbestendig regionaal onderwijsaanbod. Dat vraagt van de schoolbesturen een perspectiefwisseling van concurrentie naar samenwerking en soms om stevige keuzes. Deze pijlers waren en blijven leidend in het beleid rondom leerlingendaling.

¹⁰ Kamerstuk 31 289, nr. 384.

¹¹ Zie mijn brief van 31 oktober 2018 (Kamerstuk 31 289, nr. 387).

¹² Onderwijsraad (2016): *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*.

Ik vind echter dat er meer nodig is. Er zijn scholen die dusdanig geïsoleerd liggen dat de mogelijkheden tot verdere samenwerking (bijvoorbeeld fusie) beperkt zijn. Deze scholen verdienen extra aandacht. Daar heeft de commissie-Dijkgraaf, die onderzoek heeft gedaan naar leerlingending in het voortgezet onderwijs, op gewezen.¹³ Ook uw Kamer heeft uw zorgen over de samenloop met leerlingending uitgesproken door de regering op te roepen om een oplossing te zoeken voor de negatieve herverdeel-effecten van (kleine) brede scholengemeenschappen in krimpregio's (gewijzigde motie van het lid Rog c.s.).¹⁴ Vanuit het oogpunt van leefbaarheid en de zorg voor acceptabele reisafstanden voor leerlingen is het behoud van het laatste (brede) onderwijsaanbod in de regio van groot belang.

Tegen die achtergrond heb ik eerder aan uw Kamer gemeld dat ik geïsoleerde scholen structureel extra wil ondersteunen.¹⁵ Voor deze scholen heb ik in de afgelopen periode een aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen ontwikkeld. Deze regeling bestaat uit twee componenten: een basisbedrag voor alle geïsoleerde schoolvestigingen en een aanvullend bedrag voor kleine geïsoleerde brede scholengemeenschappen. Met deze regeling geef ik invulling aan zowel het advies van de commissie-Dijkgraaf om scholen in dunbevolkte gebieden structureel extra te ondersteunen als aan de gewijzigde motie van het lid Rog c.s.

Component 1: een basisbedrag voor alle geïsoleerde schoolvestigingen

Scholen die één of meerdere geïsoleerde vestigingen hebben, krijgen per geïsoleerde vestiging een basisbedrag. In de regeling wordt een vestiging als geïsoleerd beschouwd als er binnen een straal van acht kilometer geen andere vestiging met vervangend onderwijsaanbod is.¹⁶ Als er bijvoorbeeld een brede scholengemeenschap (vbo tot en met vwo) en een categorale mavo-school in een afgelegen plaats liggen, dan is de categorale mavo niet geïsoleerd, maar de brede scholengemeenschap wel. Die school is immers de laatste school in het gebied die vbo, havo en vwo aanbiedt. In dat geval komt de brede scholengemeenschap in aanmerking voor het basisbedrag. Het basisbedrag voor alle geïsoleerde schoolvestigingen is gelijk aan het vaste bedrag voor de hoofdvestiging. Door te kiezen voor een afstandscriterium en daarbij het onderwijsaanbod mee te wegen, kan ik specifiek inzoomen op de laatste schoolvestiging in een regio. Op dit moment gaat het om circa 90 geïsoleerde schoolvestigingen die in aanmerking komen voor structurele extra steun.

¹³ Het rapport van de commissie-Dijkgraaf heb ik op 5 maart 2019 samen met een beleidsreactie naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 31 289, nr. 393).

¹⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 385 (t.v.v. nr. 383).

¹⁵ Kamerstuk 31 289, nr. 406.

¹⁶ In het rapport van de commissie-Dijkgraaf wordt een afstand van 10 kilometer genoemd. Een hemelsbrede afstand van 10 kilometer is echter niet altijd gelijk aan de reisafstand tussen vestigingen. Door te kiezen voor een afstand van 8 kilometer zal de reisafstand in verreweg de meeste gevallen onder de 10 kilometer liggen. Omdat het praktijkonderwijs naar zijn aard regionaal georganiseerd is, hanteer ik voor vestigingen voor praktijkonderwijs een afstandscriterium van 20 kilometer. In een aantal gevallen komt het voor dat scholen hun onderwijsaanbod over meerdere dichtbij (minder dan 5 kilometer) elkaar gelegen vestigingen verdelen, met als gevolg dat de school meerdere geïsoleerde vestigingen heeft. In dergelijke situaties is ervoor gekozen om de school voor één vestiging in aanmerking te laten komen voor het basisbedrag. Het is onwenselijk als deze regeling een prikkel zou bevatten om zoveel mogelijk vestigingen open te houden, of zelfs een school op te splitsen in zoveel mogelijk vestigingen die allemaal geïsoleerd zijn.

Component 2: een aanvullend bedrag voor kleine geïsoleerde brede scholengemeenschappen

In de regeling is een kleine geïsoleerde brede scholengemeenschap een brede scholengemeenschap die voldoet aan de eisen onder de eerste component en minder dan 1.200 leerlingen heeft. Er zijn ongeveer 20 geïsoleerde brede scholengemeenschappen die nu, of in de komende jaren als gevolg van leerlingendaling, minder dan 1.200 leerlingen hebben. Deze scholen krijgen, in aanvulling op het basisbedrag onder de eerste component, een aanvullend bedrag op het moment dat het leerlingenaantal op de school onder de 1.200 zakt. Hierbij geldt een gestaffeld systeem, waarbij het aanvullende bedrag toeneemt naarmate het leerlingenaantal kleiner wordt. Als het leerlingenaantal van de laatste brede scholengemeenschap in de regio onder de 1.200 komt, krijgt de school een extra aanvullend bedrag van éénmaal het vaste bedrag voor de hoofdvestiging. Dit loopt stapsgewijs op tot viermaal dit vaste bedrag als het leerlingenaantal van de school onder de 900 komt.¹⁷

Het totale bedrag voor de laatste kleine brede scholengemeenschap neemt dus toe naarmate het leerlingenaantal afneemt. Deze maatregel is echter geen kleinescholentoeslag. Het ondersteunen van kleine vo-scholen is geen doel op zich. Als vo-scholen te klein worden, is dit voor schoolbesturen een goede stimulans voor vergaande samenwerking dan wel fusie met andere scholen. Als er echter geen andere scholen in de regio zijn, zijn dergelijke samenwerkingsmogelijkheden er niet altijd. Alleen kleine geïsoleerde brede scholengemeenschappen die aan het kilometercriterium voldoen, komen in aanmerking voor deze tweede component.

De benodigde middelen voor de aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen worden meegenomen bij de berekening van de definitieve de hoogte van de parameters. Het gaat hier om een verhoudingsgewijs beperkt bedrag en een gering effect op de totale bekostiging van alle scholen. Het is tegelijkertijd een gerichte investering, die van significante betekenis is voor de scholen die ervoor in aanmerking komen. De VO-raad maakt de kanttekening dat het beter was geweest als de regeling aanvullend gefinancierd was. De VO-raad steunt echter wel het totaalpakket.

Krimpcheck

Met de regeling beoog ik het kwetsbare onderwijsaanbod in krimpgebieden te behouden. Ook is hiermee een goede randvoorwaarde gecreëerd voor invoering van het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Mogelijke negatieve herverdeeffecten voor geïsoleerde vo-scholen worden door deze regeling gedempt. Met het gestaffelde systeem in de tweede component wordt ook rekening gehouden met dalende leerlingenaantallen, waardoor zowel geïsoleerdheid als krimp van de school de centrale elementen van de regeling zijn.

¹⁷ Soms komt het voor dat de laatste brede scholengemeenschap in een gebied geen losstaande school is, maar een nevenvestiging van een grotere school. Als deze scholen op schoolniveau groter zijn dan 1.200 leerlingen, komt deze nevenvestiging niet in aanmerking voor de tweede component van de regeling. Ter compensatie krijgen deze nevenvestigingen een aanvullend bedrag ter hoogte van het vaste bedrag voor de hoofdvestiging, als op die vestiging alle vier de schoolsoorten (vbo, mavo, havo en vwo) worden aangeboden en als op alle vier de schoolsoorten leerlingen zijn ingeschreven. Daarbij moeten alle vier de schoolsoorten geïsoleerd liggen ten opzichte van het eerstvolgende aanbod en mogen op de specifieke vestiging maximaal 1.200 leerlingen ingeschreven zijn. Het gaat hier overigens om een beperkte groep (op dit moment voldoen drie nevenvestigingen aan deze criteria).

Ik wil benadrukken dat leerlingendaling, los van de keuze voor welk bekostigingsmodel dan ook, in iedere regio om adequate actie vraagt. Zoals eerder aangegeven moet samenwerking tussen besturen en scholen centraal staan. Omwille van een toekomstbestending onderwijsaanbod is het soms noodzakelijk dat scholen en vestigingen worden samengevoegd of gesloten. Het is echter niet de bedoeling dat de vereenvoudiging van de bekostiging ertoe leidt dat er in bepaalde regio's onderwijsaanbod verdwijnt, met grote reisafstanden voor leerlingen tot gevolg. Met de aanvullende bekostigingsregeling, die ik naar aanleiding van de gewijzigde motie van het lid Rog c.s. en een van de aanbevelingen van de commissie-Dijkgraaf heb ontwikkeld, bied ik scholen in dunbevolkte gebieden structurele extra financiële ondersteuning. Hiermee houd ik het onderwijsaanbod in krimpregio's bereikbaar voor leerlingen. Daarmee geef ik ook invulling aan de oproep die uw Kamer heeft gedaan om een krimpcheck toe te passen op het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging (motie van het lid Westerveld c.s.).¹⁸

4.4. De positie van de brede scholengemeenschap

«De brede scholengemeenschap» is een diffuus begrip. Op dit moment kent ons stelsel ongeveer 280 brede scholengemeenschappen, waarvan nog geen 40 het volledige aanbod (vbo tot en met vwo) op één vestiging hebben georganiseerd. Er kan ook sprake zijn van brede scholengemeenschappen met meerdere vestigingen, met het volledige aanbod op elke vestiging, of van scholen die met zogenaamde dakpanconstructies werken, waarbij bijvoorbeeld het vmbo-tl, havo en vwo op één locatie zijn gevestigd. Er zijn echter ook veel brede scholengemeenschappen die de verschillende schoolsoorten op gescheiden vestigingen organiseren. Er zijn dus veel scholen die in naam breed zijn, maar in de praktijk categoriaal zijn georganiseerd. Alle brede scholengemeenschappen kennen in de huidige bekostiging echter wel allemaal hetzelfde bekostigingsvoordeel, terwijl zij niet allemaal (in gelijke mate) een impuls geven aan gelijke kansen in het onderwijs.¹⁹

Het bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen in de huidige bekostiging is dus geen effectieve maatregel. Bovendien leidt dit voordeel er toe dat de ene school voor dezelfde leerling een ander bekostigingsbedrag krijgt dan de andere school, terwijl de kosten voor deze leerling niet verschillen. Deze prikkel in de huidige systematiek is een van de belangrijkste redenen om de basisbekostiging van het voortgezet onderwijs eenvoudiger en kostenvolgend te maken. Met de vereenvoudiging van de bekostiging beoog ik een neutrale, niet-sturende basisbekostiging voor het voortgezet onderwijs in te voeren. In het vereenvoudigde bekostigingsmodel is deze prikkel dan ook niet opgenomen. Leerlingen met dezelfde kenmerken krijgen een gelijke bekostiging.

Voor het sturen op beleidsmatige prioriteiten zijn aanvullende bekostigingsregelingen het juiste instrument. Hiervoor biedt de huidige wet al de juridische grondslagen. Met de aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen worden niet alle brede scholengemeenschappen, maar wel een grote groep brede scholengemeenschappen in krimpgebieden structureel extra ondersteund. De achtergrond bij deze regeling is de breed gedeelde wens om het laatste brede onderwijsaanbod te behouden en thuisnabij onderwijs te garanderen voor leerlingen.

¹⁸ Kamerstuk 31 289, nr. 381.

¹⁹ Het bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen bestaat uit een hoog vast bedrag per school en een gunstige ratio in de personele bekostiging. Dit laatste betekent dat een brede scholengemeenschap voor hetzelfde aantal leerlingen meer personele bekostiging krijgt dan de overige scholen.

Dat het vereenvoudigde bekostigingsmodel geen bekostigingsvoordeel aan alle brede scholengemeenschappen toekent, betekent niet dat dit kabinet zich niet inzet voor meer gelijke kansen in het onderwijs. In oktober 2018 schreef ik al aan uw Kamer dat in het regeerakkoord is afgesproken om in te zetten op een op regionaal niveau zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen. Een toereikend regionaal aanbod van brede brugklassen is een van de elementen van de brede kansengelijkheidsaanpak van het kabinet, samen met onder meer het (verder) verbeteren van basisschool-adviezen, het mogelijk maken van 10–14-onderwijs en de introductie van een doorstroomrecht van vmbo-t naar havo en van havo naar vwo. Het gaat hier om een totaalpakket aan maatregelen om te vroege definitieve selectie van leerlingen te voorkomen en te corrigeren.²⁰

In het voorjaar van 2019 is uw Kamer uitvoerig geïnformeerd over de brede kabinetsaanpak om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen. Langs drie aangrijpingspunten (toegankelijkheid en kwaliteit, overgangen en school en omgeving) zijn diverse beleidsmaatregelen aangekondigd. Het gaat hierbij onder meer om het bieden van meer ontwikkeltijd voor leraren op scholen met veel leerlingen met een risico op een achterstand en het verbeteren van de aansluiting op het vervolgonderwijs.²¹ Het vergroten van gelijke kansen in het onderwijs en het bevorderen van sociale cohesie vraagt om een brede beleidsaanpak, die dit kabinet onverminderd voortzet.

5. Afsluitend

De vereenvoudiging van de bekostiging biedt veel kansen voor het voortgezet onderwijs. De bekostiging van het voortgezet onderwijs wordt transparanter, minder sturend en voorspelbaarder. Dit faciliteert schoolbesturen in het maken van goede meerjarige planningen en helpt hen de financiële gevolgen van veranderende leerlingenaantallen beter in te kunnen schatten.

Zoals eerder aangegeven ga ik in de komende periode, samen met de VO-raad, met de sector in gesprek over het totaalpakket dat in deze brief is gepresenteerd.

Ik zie er naar uit om vervolgens ook met uw Kamer over dit totaalpakket te spreken bij de behandeling van het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

²⁰ Kamerstuk 31 289, nr. 387.

²¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.