Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Voortgezet Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1371123

Datum 16 augustus 2018
Betreft Voorstel voor vereenvoudigd bekostigingsmodel voortgezet onderwijs

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs en schets ik het wetstraject. Los daarvan ga ik, zoals toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg van 25 juni jongstleden[1], in op de suggestie van bekostiging op het niveau van de school en het versterken van de rol van schoolleiders.

Net als de Onderwijsraad zie ik het belang van vereenvoudiging van de bekostiging. In het recent door u ontvangen advies roept de Onderwijsraad op de bekostiging te vereenvoudigen, zodat deze beter inzichtelijk, minder complex en minder onbedoeld sturend wordt.[2] Na een periode van gesprekken, het ontwikkelen van modellen en analyses van effecten heb ik met de VO-raad overeenstemming bereikt over de vereenvoudiging van de bekostiging. De leden van de VO-raad hebben met grote meerderheid vastgesteld dat het voorgestelde model voldoet aan de eerder gestelde voorwaarden. Ik ben verheugd over deze doorbraak. Dit is een mooie stap op weg naar een zorgvuldige implementatie van het voorstel. Ik ga daarom het wetstraject voorbereiden om een vereenvoudigde, transparante bekostiging voor het voortgezet onderwijs in te voeren.

Waarom vereenvoudigen?

De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs is complex, ondoorzichtig en bevat (onbedoeld) sturende prikkels. In het huidige systeem wordt eenzelfde type leerling niet op iedere school gelijk bekostigd, terwijl er geen sprake is van objectieve kostenverschillen. Ook belemmert een ingewikkelde bekostiging schoolbesturen bij hun financiële planning. De vereenvoudiging van de bekostiging is daarom van groot belang voor het voorgezet onderwijs. Met een vereenvoudigde, kostenvolgende bekostigingssystematiek zijn schoolbesturen beter in staat om in te spelen op fluctuerende leerlingenaantallen en betere meerjarige financiële planningen te maken. Hiermee bied ik handvatten aan schoolbesturen om met de basisbekostiging in te spelen op ontwikkelingen in de sector. Dit past goed binnen de sturingsfilosofie die ik voorsta, waarin besturen verantwoordelijk zijn voor zowel goed onderwijs als een goede bedrijfsvoering.

[1] Wetgevingsoverleg jaarverslag en slotwet 2017 van het ministerie van OCW en de Staat van het Onderwijs 2016-2017, dd. 25 juni 2018.
[2] Onderwijsraad (2018): Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.

In de afgelopen jaren heb ik in samenwerking met de VO-raad gewerkt aan de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. Uw Kamer is daar al meerdere malen over geïnformeerd, voor het laatst op 22 februari 2017.[3] In het Sectorakkoord VO 2014-2017 zijn afspraken gemaakt om tot een vereenvoudigd bekostigingsmodel te komen. In het regeerakkoord is afgesproken het sectorakkoord te handhaven. Daarom is in de actualisatie van het sectorakkoord de afspraak opgenomen om het model als wetsvoorstel door te ontwikkelen. Dat moment is nu aangebroken. Het voorgestelde model reduceert op budgetneutrale wijze het aantal parameters in de bekostiging, maar houdt tegelijkertijd rekening met reële kostenverschillen. Ook wordt het aantal ongewenste prikkels sterk verminderd.

Het nieuwe bekostigingsmodel in reactie op geuite aandachtspunten
Eerder was er met de VO-raad al overeenstemming bereikt over de uitgangspunten en kenmerken van een vereenvoudigd bekostigingsmodel. Vervolgens is aan de hand hiervan een model met drie parameters uitgewerkt:

- één prijs voor alle leerlingen in de onderbouw en voor leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs;
- één prijs voor leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs en leerlingen in het praktijkonderwijs;
- en een vast bedrag voor een vestiging van een school.

In de vorige brief aan uw Kamer over de vereenvoudiging van de bekostiging zijn drie aandachtspunten geschetst in relatie tot dit nieuwe bekostigingsmodel, namelijk (1) de positie van kwetsbare besturen met brede scholen, (2) de bekostiging van het vmbo techniek en (3) de registratie van en criteria voor vestigingen. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen, zowel in het vereenvoudigde bekostigingsmodel als daarbuiten.

Om rekening te houden met de positie van kleine, kwetsbare besturen heb ik er voor gekozen om een vierde parameter in het nieuwe model op te nemen, door te differentiëren in vaste bedragen voor de hoofdvestiging van een school en voor de permanente nevenvestiging(en) van een school. De hoofdvestiging krijgt daarbij een hoger bedrag dan de permanente nevenvestiging(en). Dit houdt verband met de vaste kosten die op het niveau van de hoofdvestiging van een school worden gemaakt, zoals de aansturing op schoolniveau en administratie. Met deze variatie blijft het nieuwe bekostigingsmodel eenvoudig en wordt het herverdeeleffect voor deze specifieke groep besturen verkleind.[4] Ook heb ik een algemene overgangsregeling en een specifieke overgangsregeling ontwikkeld (zie verderop), die voor voldoende tijd en ruimte zorgen om naar het nieuwe niveau van de bekostiging toe te groeien.

Voor wat betreft het vmbo techniek constateer ik dat de arbeidsmarkt staat te springen om goed geschoold technisch personeel. Daarnaast vragen we van de scholen die vmbo techniek aanbieden om bij te blijven met alle technologische ontwikkelingen. Daarom trekt het kabinet structureel € 100 miljoen uit voor een dekkend en kwalitatief hoogstaand aanbod van vmbo techniek. Op 6 juni

[3] Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 345.
[4] Het herverdeeleffect van de zes besturen met scholen die onder de Regeling uitzonderingsscholen VO 2013 vallen wordt structureel gecompenseerd tot 0 procent. Het gaat hier om de scholen op Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog en om de twee joodse scholen in Amsterdam.

jongstleden heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd. [5] De financiële impuls voor het vmbo techniek betreft een aanvullende regeling en valt zodoende buiten de vereenvoudiging van de bekostiging. Ik breng, zoals eerder aan uw Kamer toegelicht, geen variatie aan in het basismodel.[6] Wel geeft de intensivering van het kabinet schoolbesturen de ruimte om buiten de basisbekostiging om te investeren in de kwaliteit van het techniekonderwijs.

In de afgelopen periode heeft een werkgroep gekeken naar de registratie van vestigingen in het voortgezet onderwijs en de criteria waar een vestiging aan moet voldoen om in het vereenvoudigde bekostigingsmodel in aanmerking te komen voor een vast bedrag. Deze werkgroep concludeerde op basis van een representatieve steekproef onder schoolbesturen dat de registratie van vestigingen in het voortgezet onderwijs op orde is. Ook concludeerde de werkgroep dat de gestelde criteria helder zijn en houvast bieden in het model.

Dit alles heeft geleid tot het nu voorliggende vereenvoudigde bekostigingsmodel. De herverdeeleffecten van dit nieuwe model zijn gematigd en daarmee verdedigbaar. Circa 90 procent van de schoolbesturen heeft een positief herverdeeleffect of een negatief herverdeeleffect dat kleiner is dan -3 procent.

Twee implementatiemaatregelen voor een zachte landing
Om het nieuwe bekostigingsmodel goed in de sector te laten landen, gaat de implementatie gepaard met een algemene overgangsregeling en een specifieke overgangsregeling. De algemene overgangsregeling geldt voor alle besturen, waarbij de procentuele op- of afbouw van de bekostiging in vier jaar tijd stapsgewijs wordt doorgevoerd. Voor de besturen die op het moment van invoering een negatief herverdeeleffect hebben van 3 procent of meer komt er een specifieke overgangsregeling. Deze regeling geldt voor vijf jaar en komt bovenop de algemene overgangsregeling, die voor alle besturen geldt. Op die manier krijgen ook de schoolbesturen met een negatief herverdeeleffect van 3 procent of meer ruimschoots de tijd om zich in hun bedrijfsvoering op de hoogte van de nieuwe bekostiging voor te kunnen bereiden.[7]

Vervolgproces
In de komende periode ga ik het wetstraject in gang zetten. Gelijktijdig met het versturen van deze brief heb ik het wetsvoorstel opengesteld voor internetconsultatie. Om schoolbesturen te informeren over wat het nieuwe bekostigingsmodel voor hun situatie betekent, stel ik tegelijkertijd met de internetconsultatie een instrument beschikbaar dat de indicatieve herverdeeleffecten inzichtelijk maakt. Ik streef er naar het wetsvoorstel voor de zomer van 2019 bij uw Kamer in te dienen. De beoogde invoeringsdatum van het nieuwe bekostigingsmodel is 1 januari 2021.

Bekostiging op schoolniveau
In het wetgevingsoverleg (WGO) van 25 juni jongstleden heb ik met uw Kamer gesproken over het voorstel van de heer Van Meenen over het bekostigen op het

[5] Kamerstukken II 2017/18, 30 079, nr. 72.
[6] Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 345.
[7] De huidige herverdeeleffecten zijn indicatief. De uiteindelijke prijzen en herverdeeleffecten zullen zo dicht mogelijk op het moment van invoeren worden vastgesteld. Op dat moment wordt ook duidelijk welke besturen er een herverdeeleffect hebben dat groter is dan -3 procent en dus voor de specifieke overgangsregeling in aanmerking komen.

niveau van de school en over het versterken van de rol van de schoolleider. Deze thema's staan overigens los van de vereenvoudiging van het verdeelmodel dat ik hierboven voorstel ten aanzien van de bekostiging in het voortgezet onderwijs.

Ik begrijp en deel de wens om de (financiële) medezeggenschap op het niveau van de school te verbeteren, de positie van de schoolleider te versterken en de verantwoording over de besteding van middelen te verbeteren. Tegelijkertijd heb ik hier wel bedenkingen bij: er kleven grote nadelen aan het bekostigen op schoolniveau. Zoals ik reeds heb aangegeven gedurende het WGO betreft het voorstel van de heer Van Meenen een ingrijpende wijziging, die een wezenlijke verandering betekent van de manier waarop het onderwijsstelsel is ingericht. Hier kan niet lichtzinnig mee om worden gegaan.

Uiteraard ben ik wel bereid om hier verder met uw Kamer van gedachten over te wisselen. Het voorstel om op schoolniveau te bekostigen vraagt wat mij betreft om een fundamenteel gesprek, dat zich niet alleen beperkt tot het verdeelmodel van de bekostiging, maar ook gaat over de verantwoording en de *checks and balances* die in het stelsel zijn ingericht om de kwaliteit van het onderwijs en een goede bedrijfsvoering te borgen. Dit gesprek moet gevoerd worden op basis van de juiste informatie, zoals onder andere op basis van het onlangs verschenen advies van de Onderwijsraad over de bekostiging en verantwoording en het advies over de positie van schoolleiders[8].

Tot slot

Het in deze brief geschetste vereenvoudigde bekostigingsmodel kan op groot draagvlak rekenen in de sector. Na de fase van overleg is nu het moment aangebroken om de vereenvoudiging van de bekostiging vast te leggen in wetgeving. Een eenvoudig, neutraal en kostenvolgend model stelt besturen beter in staat om meerjarige financiële planningen te maken en daarmee in te spelen op veranderende leerlingenaantallen. Juist nu het leerlingenaantal in grote delen van Nederland terugloopt is dit des te relevanter. Ik zie er naar uit om met uw Kamer het gesprek over dit wetsvoorstel te voeren.

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

[8] Onderwijsraad (april 2018): Een krachtige rol voor schoolleiders.