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
1427031

Datum 31 oktober 2018

Betreft Toegezegde brief inzake vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs

Op woensdag 3 oktober jl. heb ik met uw Kamer een algemeen overleg gevoerd over de vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Tijdens dit algemeen overleg heb ik toegezegd om voor het voortgezet algemeen overleg uw Kamer te informeren over de verklaring(en) voor de regionale verschillen in herverdeeleffecten en over de positie van brede scholen en brede brugklassen in relatie tot de passage daarover in het Regeerakkoord. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Tijdens het algemeen overleg van 3 oktober jl. heeft uw Kamer terecht gevraagd naar een verklaring voor verschillen in herverdeeleffecten. Ik heb toen aangegeven dat er geen direct verband bestaat tussen de geografische ligging van een schoolbestuur en het herverdeeleffect in het vereenvoudigde bekostigingsmodel. De Onderwijsraad gaf in lijn hiermee al aan dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de herverdeeleffecten van de voorgenomen vereenvoudiging en de daling van leerlingenaantallen.[1] Het beeld dat schoolbesturen in krimpregio's eenzijdig door negatieve herverdeeleffecten worden geraakt klopt niet. Tijdens het algemeen overleg heb ik bovendien benadrukt dat het voortgezet onderwijs door de leerlingendaling in de komende vijftien jaar vele honderden miljoenen aan bekostiging minder zal ontvangen. Door de vereenvoudiging van de bekostiging wordt € 50 miljoen herverdeeld. Zeker in vergelijking met de financiële gevolgen van de leerlingendaling is dat beperkt.

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer heb ik nader gekeken naar de achterliggende oorzaken van negatieve herverdeeleffecten bij brede scholengemeenschappen in krimpregio's. Ik heb daarbij twee ontwikkelingen gesignaleerd, die terdege aandacht behoeven en die ik graag met uw Kamer wil delen. Allereerst vervalt in het vereenvoudigde bekostigingsmodel het voordeel dat brede scholengemeenschappen in de huidige bekostiging kennen. In de huidige bekostiging krijgen deze scholen een hoge vaste voet en hebben zij een

[1] Onderwijsraad (2016): Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs, p. 6 en 7.

gunstige ratio in de personele bekostiging.[2] Dit leidt tot ongelijke bekostiging van eenzelfde type leerling. Bovendien zit hier een perverse prikkel in. Er zijn scholen die in naam breed zijn, maar in de praktijk het onderwijs op separate vmbo- en havo/vwo-vestigingen organiseren. In 2017 waren er 277 brede scholengemeenschappen. Bijna driekwart daarvan is gelegen buiten de Randstad. Van de 277 brede scholengemeenschappen bood circa 20 procent het volledige aanbod (vbo tot en met vwo) op één vestiging aan of organiseerde, wanneer er sprake was van meerdere vestigingen, het volledige aanbod op elke vestiging.

In het vereenvoudigde model zijn de hierboven beschreven prikkels niet opgenomen. Alle scholen krijgen in het voorstel eenzelfde vaste voet en alle dezelfde type leerlingen hetzelfde bekostigingsbedrag. Dit betekent niet dat alle brede scholengemeenschappen er in de nieuwe bekostiging op achteruit gaan. Wel komen in de lijst van besturen met een negatief herverdeeleffect relatief veel brede scholengemeenschappen voor. Scholen in krimpregio's hebben vanwege hun regiofunctie relatief vaak een breed aanbod op één vestiging.

Een tweede ontwikkeling is dat het nieuwe bekostigingsmodel, nog meer dan het oude bekostigingsmodel, leerlingafhankelijk is. Hoe meer leerlingen een school heeft, hoe hoger de bekostiging voor die school is. Vanuit kostenvolgend perspectief is dat logisch, omdat scholen met meer leerlingen meer docenten en meer lesmateriaal nodig hebben dan kleine scholen. Wel kan het voor besturen een uitdaging zijn om op kleine schaal onderwijs te organiseren. Vaste lasten kunnen immers over minder leerlingen worden verdeeld. Scholen in krimpregio's zijn vaak kleiner dan scholen in dichtbevolkte regio's.

Deze twee ontwikkelingen zorgen ervoor dat specifiek bij kleine brede scholengemeenschappen in krimpregio's zich relatief vaker een negatief herverdeeleffect voordoet. Dit is vooral het geval bij scholen die het brede aanbod van vbo tot en met vwo op één vestiging hebben georganiseerd.

Het nieuwe bekostigingsmodel is kostenneutraal en zo min mogelijk sturend. Er is bewust voor gekozen om geen prikkels in de basisbekostiging op te nemen die bepaalde scholen bevoordelen ten opzichte van andere scholen terwijl daar inhoudelijk geen reden voor is. Daar sta ik achter. Niet voor niets hebben de Algemene Rekenkamer en de Onderwijsraad opgeroepen tot een eenvoudige basisbekostiging met zo min mogelijk ongewenste prikkels. Er is behoefte aan een eenvoudig bekostigingsmodel, dat kostenvolgend is en scholen beter faciliteert in het maken van meerjarige financiële planningen. Dit vereenvoudigde bekostigingsmodel komt aan deze wensen tegemoet.

Tegelijkertijd zijn er bepaalde situaties die vragen om aandacht. Uw Kamer heeft dit tijdens het algemeen overleg van 3 oktober jl. terecht geagendeerd. De positie van brede scholengemeenschappen met één vestiging in krimpregio's vraagt mogelijk om een specifieke maatregel. Een dergelijke maatregel heb ik op dit moment nog niet ontwikkeld. Ik wil dit betrekken in een breder perspectief dan alleen een technische exercitie als de vereenvoudiging van de bekostiging. In

[2] Brede scholengemeenschappen krijgen in de huidige bekostiging per 17,14 leerlingen één genormeerde fte voor leraren. Scholen zonder vbo krijgen voor 20 leerlingen één genormeerde fte voor leraren. Dit leidt ertoe dat brede scholengemeenschappen voor hetzelfde aantal leerlingen meer bekostiging voor personeel ontvangen dan andere scholen.

februari 2019 komt de commissie Dijkgraaf met haar adviezen over de leerlingendaling in het voortgezet onderwijs en de knelpunten waar scholen mee te maken hebben. Ik wil dan samen met de VO-raad bekijken welke maatregel het beste past bij deze adviezen. Op die manier wil ik invulling geven aan de wensen die er zijn rondom het stimuleren van een breed onderwijsaanbod, het rekening houden met een krimpende sector, het bevorderen van kansengelijkheid en het tegengaan van categorisering van het onderwijs.

Los van de bovenstaande discussie onderneem ik, ook naar aanleiding van het Regeerakkoord, op dit moment al diverse maatregelen om de kansengelijkheid in het voortgezet onderwijs te bevorderen. Zo is in het Regeerakkoord afgesproken dat middelbare scholen de opdracht zullen krijgen om op regionaal niveau een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen aan te bieden. Daarbij is de intentie dat ook categorale scholen samenwerken met scholengemeenschappen voor soepele overgangen van leerlingen.

De eerste stap om deze opdracht gestalte te geven is het inzichtelijk maken van het feitelijke aanbod van verschillende soorten brugklassen. Dergelijke informatie is nodig om regionaal het gesprek aan te kunnen gaan over het feitelijke en gewenste brugklasaanbod. Eind september is informatie over het aanbod van verschillende soorten brugklassen in heel Nederland als open data ontsloten via de website van DUO.[3] Via een mailing door DUO en de Nieuwsbrief VO van het Ministerie van OCW ga ik deze informatie actief onder de aandacht brengen van alle schoolbesturen en schoolleiders. Ik ga de schoolbesturen en schoolleiders vragen om met collega's in de regio in gesprek te gaan om een structureel toereikend aanbod van (brede) brugklassen in hun regio te garanderen. Ook zal in de Gelijke Kansen Allianties het thema 'brede brugklassen' worden geagendeerd.

Ik zie een toereikend regionaal aanbod van brede brugklassen nadrukkelijk als één van de elementen in de brede kansengelijkheidsaanpak van het kabinet, samen met onder meer het (verder) verbeteren van basisschooladviezen, de introductie van een doorstroomrecht van vmbo-t naar havo en van havo naar vwo, het (financieel) stimuleren van brede scholengemeenschappen en het mogelijk maken van zogeheten 10-14-onderwijs. Het is een totaalpakket aan maatregelen om te vroege definitieve selectie van leerlingen te voorkomen en te corrigeren.

Wat veel van deze maatregelen gemeen hebben, is dat een aanpak op schoolniveau veelal niet toereikend is en dat er een bovenschoolse oplossing nodig is, waarbij scholen *in gezamenlijkheid* zorg dragen voor een toereikend voorzieningenaanbod. Dit is in lijn met de door het kabinet voorgestane en bevorderde bredere ontwikkeling in het onderwijs van een 'concurrentiemodel' naar een 'samenwerkingsmodel'. Samenwerking tussen scholen wordt, mede vanwege afnemende leerlingaantallen in verschillende (krimp)regio's en krapte op de onderwijsarbeidsmarkt, steeds belangrijker én vanzelfsprekender.

Op 17 oktober jl. heb ik de VO-raad een brief gestuurd, waarin ik uw verzoek tot het schrijven van een brief over de vereenvoudiging van de bekostiging heb overgebracht. De brief van de VO-raad aan uw Kamer is reeds in uw bezit. De behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging

[3] https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/dashboards/brugklassen/

voortgezet onderwijs vindt naar verwachting plaats voor de zomer van 2019. Op dat moment wil ik graag met uw Kamer het integrale wetsvoorstel bespreken, op basis van actuele doorrekeningen. In dit wetsvoorstel is een adequate oplossing verwerkt voor de geschetste problematiek rondom brede scholengemeenschappen in krimpregio's met het brede aanbod op één vestiging.

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob