

Vergaderjaar 2019–2020

35 354

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging voor personeels- en exploitatiekosten van de scholen voor voortgezet onderwijs (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 maart 2020

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging voor personeels- en exploitatiekosten van de scholen voor voortgezet onderwijs (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen). De regering is verheugd met de getoonde belangstelling en interesse van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, CU en SGP voor het wetsvoorstel. Alle genoemde fracties hebben vragen gesteld.

De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Om de leesbaarheid te bevorderen en herhalingen in de beantwoording te voorkomen, zijn de vragen van de verschillende fracties zo veel mogelijk per thema geclusterd en beantwoord. De vragen die zijn gesteld, zijn terug te voeren op enkele grotere thema's, zoals het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel, de gevolgen van het wetsvoorstel voor scholen, de positie van brede scholengemeenschappen en de positie van scholen in krimpgebieden. Om de beantwoording zo overzichtelijk mogelijk te presenteren, is de reactie van de regering op het verslag ingedeeld in lijn met deze thema's. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 oktober 2020.

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Nut en noodzaak	2
2. Gevolgen wetsvoorstel	4
2.1 Herverdeeeffecten	4
2.2 (Ongewenste) prikkels	8
2.3 Startende scholen	10
2.4 (Technisch) vmbo	11
3. Brede scholengemeenschappen	12

4. Scholen in krimpgebieden	18
4.1 Krimpmaatregelen in het algemeen	18
4.2 Regeling voor geïsoleerde vo-scholen	20
4.3 Dekking regeling voor geïsoleerde vo-scholen	21
5. Overig	21
5.1 Rekenmodel/parameters	22
5.2 Toereikendheid bekostiging	24
5.3 Draagvlak in de sector	25
5.4 Groen onderwijs	25
5.5 Vestigingen	26
5.6 Caribisch Nederland	29
5.7 Overige punten	29
6. Wetstechnische punten	30

1. Nut en noodzaak

De leden van de D66-fractie en de SGP-fractie vragen welke problemen de vereenvoudiging van de bekostiging oplost. De leden van de VVD-fractie vragen verder naar een aantal concrete voorbeelden waaruit blijkt dat in de huidige systematiek beslissingen over het onderwijsaanbod financiële overwegingen leidend kunnen zijn in plaats van onderwijsinhoudelijke overwegingen. Ook de leden van de D66-fractie vragen welke onbedoelde sturing op de onderwijsinhoud de bekostiging bevat. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de stelling van de regering dat de onbedoelde sturing die nu uitgaat van het onderscheid tussen bekostiging voor personeel en bekostiging voor exploitatie vervalt, zodat niet de wet, maar de begroting van een schoolbestuur leidend is voor de besteding van de bekostiging en de verantwoording daarover. De leden van de D66-fractie vragen verder of een vereenvoudigd bekostigingsmodel vanzelfsprekend zal leiden tot het maken van meerjarige financiële planningen en onderwijskeuzes die niet worden gestuurd op financiële gronden. Voornoemde leden tekenen aan zich niet te herkennen in het geschetste beeld van de regering dat het regeerakkoord steun geeft voor de voorgestelde vereenvoudiging. De leden van de SGP-fractie vragen tot slot welke onderzoeken en rapportages laten zien dat bestuurders, toezichthouders en leden van de medezeggenschapsraad last hebben van het huidige bekostigingsmodel.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de huidige bekostiging onvoldoende aansluit op de werkelijke exploitatie van schoolbesturen. Hoe de bekostiging is opgebouwd komt zelden overeen met het uitgavenpatroon van de schoolbesturen.¹ De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs is ingewikkeld, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Met de vele parameters waar het huidige bekostigingsmodel uit bestaat, is het lastig voor scholen om te overzien wat wijzigingen in leerlingenaantallen en schoolsoorten exact betekenen voor de bekostiging. Juist in tijden van leerlingendaling is er behoefte aan een eenvoudig en voorspelbaar bekostigingssysteem, dat schoolbesturen helpt om goede meerjarige financiële planningen te maken. Een eenvoudig bekostigingsmodel faciliteert schoolbesturen hierin.

In het Sectorakkoord VO 2014–2017² en de actualisatie daarvan³ hebben het Ministerie van OCW (hierna: OCW) en de VO-raad afgesproken om de bekostiging van het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen. Het doel van de vereenvoudiging is een transparante en overzichtelijke bekostiging, die

¹ Algemene Rekenkamer (2014): *Bekostiging voortgezet onderwijs*, p. 44.

² Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 187.

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 369.

het voor schoolbesturen makkelijker maakt om meerjarig financieel te plannen. In het regeerakkoord is opgenomen dat de afspraken uit de sectorakkoorden worden gehandhaafd, met uitzondering van de landelijke norm om zittenblijven bij kleuters terug te dringen.⁴

Naast het feit dat het huidige bekostigingsmodel scholen belemmert bij het maken van goede meerjarige financiële planningen, heeft het huidige model een onjuiste sturende werking op de besteding van de bekostiging.⁵ Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door het huidige onderscheid in bekostiging voor personeel en bekostiging voor exploitatie. Binnen de personele bekostiging wordt nu ook onderscheid gemaakt in bekostiging voor onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie. Hierdoor lijkt het alsof scholen de bekostiging conform die genormeerde verdeling moeten besteden. Scholen zijn echter vrij in het maken van keuzes over de inzet van de bekostiging. Soms vraagt de lokale situatie om een forse investering in inventaris en kan een school besluiten om meer bekostiging hiervoor in te zetten. Soms heeft een school een kwaliteitsimpuls nodig en kan een schoolbestuur besluiten om meer uit te geven aan personeel dan op de beschikking van OCW staat. De behoeften van leerlingen en ouders moeten leidend zijn bij hoe de bekostiging wordt ingezet. Het wegnemen van het onderscheid tussen personeel en exploitatie en het reduceren van het aantal parameters vermindert de sturing van OCW op de besteding van de bekostiging.

Het is niet zo dat het vereenvoudigde bekostigingsmodel per definitie leidt tot meerjarige planningen die niet worden gestuurd op financiële gronden. Wel wordt met de vereenvoudiging van de bekostiging beoogd om de financiële prikkels die in huidige bekostiging zitten zoveel mogelijk weg te nemen. In de huidige bekostiging kan het voorkomen dat de ene school voor hetzelfde type leerling een andere bekostigingsbedrag ontvangt dan de andere school, terwijl de kosten voor die leerling niet verschillen. Een ander voorbeeld is dat schoolbesturen de prikkel kunnen hebben om een bepaald aanbod in de lucht te houden, om op die manier een hogere vaste voet of een gunstige ratio in de personele bekostiging te ontvangen. Soms kan het echter omwille van een toekomstbestendig onderwijsaanbod en de kwaliteit van het onderwijs beter zijn als kleine afdelingen worden samengevoegd of overgedragen. Nu is het totale schoolaanbod bepalend voor hoeveel bekostiging een school per leerling ontvangt. In het vereenvoudigde model bestaat deze prikkel niet meer. Een eenvoudig bekostigingsmodel met zo min mogelijk financiële prikkels is een belangrijke randvoorwaarde voor goede meerjarige planningen, gebaseerd op onderwijsinhoudelijke keuzes.

Wat tot slot wordt bedoeld met dat toezichthouders en medezeggenschapsraden last hebben van de huidige bekostiging, is dat het bij een ingewikkelde bekostiging lastig is om hun controlerende taak uit te voeren. Door het vereenvoudigen van de bekostiging beoogt de regering een impuls te geven aan het gesprek tussen schoolbesturen, schoolleiders, medezeggenschapsraden, toezichthouders en ouders over de wijze waarop de bekostiging wordt verdeeld en waar deze aan wordt uitgegeven. Hiermee functioneert een transparante bekostiging als basis voor goede horizontale verantwoording.⁶

Zowel de huidige als de vereenvoudigde bekostigingssystematiek biedt overigens ruimte voor beleidsmatige wensen. In de vereenvoudigde systematiek wordt een basisbekostiging gehanteerd die aan gelijke

⁴ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021, p. 11.

⁵ Onderwijsraad (2018): *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*, p.39.

⁶ Onderwijsraad (2018): *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*, p.40.

leerlingen een gelijke bekostiging toekent. Voor beleidsmatige wensen ligt het voor de hand om deze op te nemen in een aanvullende regeling. In het voorgestelde totaalpakket is dat bijvoorbeeld gedaan voor geïsoleerde vo-scholen. Het totaalpakket moet er toe leiden dat er per saldo wel sprake is van een vereenvoudiging en dat de beleidsmatige wensen doelmatige prikkels zijn met gewenste effecten, die niet op een andere manier doelmatiger bereikt kunnen worden.

2. Gevolgen wetsvoorstel

2.1 Herverdeeeffecten

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel scholen er op vooruit gaan en hoeveel scholen er juist op achteruit gaan. Ook vragen zij welke soort scholen te maken krijgt met gematigde herverdeeeffecten.

In de huidige doorrekening (op basis van de voorlopige leerlingentelling van 1 oktober 2018 en de voorlopige bekostigingsbedragen over 2019) zijn er 643 scholen. Zonder rekening te houden met de aanvullende bekostigingsregelingen voor de gemengde leerweg en voor geïsoleerde vo-scholen, gaan op basis van de huidige doorrekening 326 scholen (51 procent) er op vooruit en 317 scholen (49 procent) er op achteruit. Met een gematigd herverdeeeffect wordt bedoeld op een positief herverdeeeffect of een negatief herverdeeeffect dat kleiner is dan drie procent. In de huidige doorrekening geldt dat voor circa 93 procent van de scholen. Dat is een grote, gemeleerde groep, zowel als het gaat om aanbod, grootte, aantal vestigingen en geografische ligging.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre negatieve herverdeeeffecten voorkomen binnen scholen van hetzelfde bestuur of dat het gaat om scholen verspreid over meerdere besturen.

Een school valt onder één schoolbestuur. Een schoolbestuur kan wel meerdere scholen hebben. De herverdeeeffecten per school binnen een bestuur met meerdere scholen kunnen verschillen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een schoolbestuur drie scholen heeft, waarvan twee een positief herverdeeeffect hebben en één een negatief herverdeeeffect. Positieve en negatieve herverdeeeffecten komen voor bij zowel besturen met één school als bij besturen met meerdere scholen. Er is geen verband zichtbaar tussen het hebben van een positief of negatief herverdeeeffect per bestuur en de hoeveelheid scholen binnen dat bestuur.

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van het rapport van The Next School⁷ en de reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media daarop⁸ nogmaals of het niet de categorale gymnasia zijn die er meer op vooruit gaan dan de overige categorale scholen. Daarbij vragen zij een grondige toelichting op de stelling dat categorale gymnasia er € 5 miljoen extra op vooruit gaan en zij er per leerling zes keer zoveel geld bij krijgen dan andere scholen. Tot slot vragen deze leden of het mogelijk is om een lijst van herverdeeeffecten per school aan te leveren, inclusief het onderwijstype dat op de betreffende school gegeven wordt.

Zoals in de Kamerbrief in reactie op de berichtgeving van The Next School is toegelicht, gaan in de huidige doorrekening alle categorale scholen (pro-scholen, vbo-scholen, mavo-scholen, havo-scholen en vwo-scholen)

⁷ The Next School, <https://thenextschool.nl/uitkomsten-onderzoek-nieuwe-bekostiging-vo/>.

⁸ Kamerstuk 31 289, nr. 411.

er gemiddeld genomen op vooruit.⁹ Onderstaande tabel presenteert het gemiddelde herverdeeeffect (HVE) per soort school.¹⁰ Het HVE is inclusief de regelingen voor geïsoleerde vo-scholen en de gemengde leerweg.

Categorie	Soort school	Aantal scholen	Gemiddeld HVE	HVE in mln. €	HVE € per leerling
Categorale scholen	pro	112	4,9%	9	431
	vbo	8	0,2%	0	20
	mavo	20	12,2%	6	826
	havo	2	1,3%	0	90
	vwo (w.o. gymnasia)	42	2,1%	5	146
Combinatie	vbo/mavo	39	-0,4%	-1	-29
	mavo/havo	3	7,2%	2	474
	havo/vwo	45	0,5%	2	39
	vbo/mavo/havo	3	-1,0%	0	-76
	mavo/havo/vwo	91	4,0%	34	272
Brede scholengemeenschap	vbo/mavo/havo/vwo	278	-0,6%	-28	-43

Categorale vwo-scholen (waaronder gymnasia) gaan er gemiddeld genomen circa 2 procent op vooruit, maar het gemiddelde herverdeeeffect van pro-scholen en mavo-scholen is met respectievelijk 5 procent en 12 procent groter. Ook wanneer het herverdeeeffect per leerling wordt berekend, is te zien dat pro-scholen en mavo-scholen er gemiddeld genomen meer op vooruit gaan dan vwo-scholen. Daarbij is ook het gemiddelde herverdeeeffect van mavo/havo-scholen en mavo/havo/vwo-scholen groter dan die van categorale vwo-scholen. De stelling dat categorale vwo-scholen er op vooruit gaan klopt, maar dat geldt ook voor de andere categorale scholen.

Het positieve herverdeeeffect van de hierboven genoemde soorten scholen is het gevolg van het feit dat in de huidige bekostiging hetzelfde type leerling een verschillende bekostiging kan krijgen, afhankelijk van het type school waar de leerling onderwijs krijgt. Na de vereenvoudiging verdwijnen deze verschillen en krijgt elk type leerling dezelfde bekostiging. Enkele voorbeelden van de verschillen in de huidige bekostiging:

- De bekostiging voor een leerling die vmbo-tl volgt op een categorale mavo-school is nu circa € 900 lager dan de bekostiging voor diezelfde leerling op een brede scholengemeenschap (met vbo tot en met vwo).
- De bekostiging voor een leerling die vmbo-tl, havo of vwo volgt op een mavo/havo/vwo-school is circa € 450 lager dan de bekostiging voor dezelfde leerlingen op een brede scholengemeenschap.
- De bekostiging van een leerling die praktijkonderwijs volgt op een categorale pro-school is circa € 200 lager dan de bekostiging voor diezelfde leerling op een brede scholengemeenschap. Dit geldt ook voor een vwo-leerling op een categorale vwo-school in vergelijking met dezelfde leerling op een brede scholengemeenschap.

De leden van de CDA-fractie vragen om de herverdeeeffecten in absolute en procentuele zin op regionaal of provinciaal niveau uit te werken, zowel op basis van alleen de vereenvoudiging als de regelingen die voortvloeien uit de uitwerking van de commissie Dijkgraaf.¹¹

⁹ Reactie op het rapport van The Next School «Uitkomsten onderzoek nieuwe bekostiging VO». Kamerstuk 31 289, nr. 411.

¹⁰ Een lijst met de herverdeeeffecten van alle vo-scholen is opgenomen op de website van de vereenvoudiging van de bekostiging (www.rijksoverheid.nl/vereenvoudigingbekostigingvo).

¹¹ Kamerstuk 31 289, nr. 393.

Onderstaande tabel geeft per provincie de herverdeeeffecten (HVE) in absolute en procentuele zin weer, exclusief en inclusief de regelingen voor geïsoleerde vo-scholen en de gemengde leerweg. De weergegeven herverdeeeffecten zijn een gemiddelde van de gehele provincie en zijn van veel factoren afhankelijk. In de tabel is goed te zien dat het herverdeeeffect per provincie verbetert door de twee aanvullende regelingen. Dit is met name het geval bij de provincies die zonder de twee regelingen een gemiddeld negatief herverdeeeffect hebben. Er is een gelijkmatig beeld zichtbaar. Overigens zegt het gemiddelde herverdeeeffect per provincie niet alles. In elke provincie is sprake van een gemeleerde en soms grote groep scholen, waarvan sommige geïsoleerd zijn en andere niet.

Provincie	Exclusief de twee regelingen		Inclusief de twee regelingen	
	Absoluut HVE	Procentueel HVE	Absoluut HVE	Procentueel HVE
Drenthe	- € 2.203.863	- 1,3%	- € 576.717	- 0,3%
Flevoland	- € 821.527	- 0,5%	- € 257.715	- 0,2%
Friesland	- € 2.959.522	- 1,1%	- € 51.036	0,0%
Gelderland	- € 524.948	- 0,1%	€ 3.423.334	0,4%
Groningen	- € 2.053.615	- 0,8%	€ 950.189	0,4%
Limburg	- € 4.556.953	- 1,2%	- € 2.460.603	- 0,7%
Noord-Brabant	€ 8.013.562	0,8%	€ 11.803.086	1,2%
Noord-Holland	€ 5.644.043	0,5%	€ 8.207.681	0,7%
Overijssel	- € 4.516.509	- 0,8%	- € 930.293	- 0,2%
Utrecht	€ 4.380.944	0,8%	€ 5.065.882	0,9%
Zeeland	- € 2.531.803	- 1,8%	- € 202.643	- 0,1%
Zuid-Holland	€ 2.798.373	0,2%	€ 4.341.843	0,3%

De voornoemde leden vragen welk soort scholen te maken krijgen met een negatief herverdeeeffect dat groter is dan drie procent. Daarbij vragen zij of er onderscheid gemaakt kan worden tussen hoe groot het percentage is, of dit vooral krimpgebieden of groeiregio's betreft en om welke soort scholen het gaat. In dat kader vragen ook de leden van de GL-fractie om een overzicht van de scholen die er door dit wetsvoorstel fors op achteruit gaan. Daarbij vragen deze leden of daar startende scholen tussen zitten.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de 44 scholen die er in de huidige gegevens op schoolniveau meer dan 3 procent op achteruit gaan. Dit herverdeeeffect is inclusief de regelingen voor geïsoleerde vo-scholen en de gemengde leerweg. Achter het procentuele herverdeeeffect per school is het procentuele herverdeeeffect per bestuur opgenomen. De scholen zijn geclusterd in verschillende categorieën. Eén van die categorieën is een groep met startende scholen.

Bij onderstaande tabel zijn een aantal kanttekeningen van belang. Ten eerste zijn de cijfers tot stand komen op basis van de leerlingentelling van 1 oktober 2018. Dit betekent dat het daadwerkelijke herverdeeeffect voor met name de groep startende scholen naar verwachting kleiner zal zijn. Zij gaan immers nog groeien. Ten tweede maken de scholen in onderstaande tabel vaak onderdeel uit van een bestuur dat in zijn totaliteit wel een positief herverdeeeffect kan hebben. Er zijn 17 besturen met een negatief herverdeeeffect van meer dan 3 procent. Deze besturen hebben voornamelijk scholen die in dichter bevolkte gebieden liggen en die (daarom) niet voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen in aanmerking komen.

BRIN-nummer	Bestuur	Naam school	HVE €	HVE % school	HVE % bestuur
Adresdeler					
02FO	41585	De Meerwaarde Pro	- 171.046	- 10,9%	0,9%
02ZC	99048	Gymn vh Bernardinuscollege	- 131.354	- 5,8%	0,1%
05VN	41430	PRO De Boog	- 55.756	- 4,1%	0,6%
07ZI	41429	Ichthus College PRO	- 102.336	- 10,3%	- 1,0%
14AP	41594	Praktijk College Brielle	- 105.947	- 11,0%	- 1,9%
		Regius College Emmalaan	- 63.992		
19SQ	41865	PRO		- 4,9%	0,4%
19UO	42623	Praktijkschool Het Kwartiers	- 73.139	- 6,0%	- 1,8%
26HV	40608	School v PRO De Opstap	- 48.567	- 3,4%	- 2,1%
30FF	40334	PROS De Goudse Waarden	- 108.695	- 11,5%	- 3,4%
Kleine brede scholengemeenschap (niet geïsoleerd)					
19ZQ	13652	Sted. Dalton College Alkmaar	- 282.728	- 3,1%	0,7%
00BD	42633	Coenecoop College	- 278.181	- 3,5%	-3,5%
00TM	41440	Hendrik Pierson College	- 277.324	- 3,4%	- 0,5%
00TU	43591	Geref SGM Randstad	- 350.200	- 3,6%	- 3,6%
00ZO	41659	ISG Arcus	- 284.921	- 3,4%	- 3,1%
01XF	13652	Willem Blaeu	- 289.009	- 3,1%	0,7%
02LG	35647	Carmelcollege Gouda	- 451.590	- 4,6%	- 0,1%
		Markland College Ouden-	- 321.178		
		bosch		- 3,6%	- 0,5%
06XL	75311	Maerlant	- 512.987	- 5,5%	- 1,9%
11ZH	41594	RGO	- 296.190	- 3,3%	-1,7%
15QW	41867	Scheldemond College	- 405.012	- 4,6%	-2,4%
16YC	13555	Het Stedelijk	- 366.260	- 3,7%	- 0,1%
20DH	42571	SGM Reigersbos	- 276.038	- 4,4%	-4,4%
21FF	41063	Avicenna College	- 290.130	- 4,4%	- 4,4%
30WH	42696				
Kleine scholen (niet geïsoleerd)					
05AC	41750	Kei College	- 151.443	- 8,4%	- 0,5%
18DO	41391	Romboutscollege	- 196.591	- 12,6%	- 1,1%
29ZT	41870	Isaac Beeckman Academie	- 148.356	- 5,0%	- 5,0%
30UV	42639	Tjalling Koopmans College	- 166.976	- 6,9%	- 6,9%
Startende scholen					
31CZ	42718	Ida Gerhardt Academie	- 164.273	- 8,3%	- 8,3%
31FG	42749	TKC-Amsterdam	- 239.070	- 15,3%	- 15,3%
31FH	42748	TKC Utrecht	- 221.265	- 14,4%	- 14,4%
31GM	42752	Cornelius Haga Lyceum	- 209.485	- 12,9%	- 12,9%
Combinatie van factoren					
02HI	31107	Steenstil VMBO	- 166.708	- 3,3%	1,8%
02PA	67107	Mediacollege Amsterdam	- 85.388	- 3,6%	- 3,6%
06WY	74713	Grienden College	- 352.332	- 11,2%	- 11,2%
		Scholengemeenschap	- 415.560		
12RB	41594	Helinium		- 3,6%	- 1,9%
16VM	99048	Herlecollege	- 170.320	- 3,1%	0,1%
17BZ	42623	Van der Capellen SGM	- 626.459	- 3,6%	- 1,8%
17KF	41211	Van Maerlant	- 247.038	- 3,8%	0,4%
18AN	40094	Globe College	- 312.206	- 7,7%	1,7%
19HR	40842	Blariacumcollege	- 526.592	- 3,6%	- 2,6%
20AE	41738	Willem De Zwijger College	- 349.864	- 3,0%	- 3,0%
23JA	67237	Grafisch Lyceum R'dam	- 188.106	- 4,8%	- 4,8%
25FU	41664	LCH	- 208.358	- 5,1%	1,2%
School in afbouw					
00TQ	40631	SGM Mariëndael VBO LWOO	- 308.712	- 23%	- 23%

Van de in totaal 643 vo-scholen zijn er in de huidige doorrekening dus 44 scholen met een negatief herveleffect van meer dan 3 procent. Deze 44 scholen zijn weer in een aantal categorieën te verdelen:

- Negen adresdelers. Dat zijn scholen waarvan één of meerdere vestigingen op hetzelfde adres zijn gevestigd als een andere school onder hetzelfde schoolbestuur. In dergelijke situaties wordt er voor dat adres maar één vaste voet verstrekt en wordt de vaste voet dus naar rato onder die vestigingen verdeeld.
- Veertien kleine brede scholengemeenschappen. Deze scholen hebben een negatief herverdeeleffect en komen niet in aanmerking voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Tien van deze veertien scholen hebben het brede onderwijsaanbod van vbo tot en met vwo op één vestiging georganiseerd.
- Vier kleine scholen. Deze scholen hebben een negatief herverdeeleffect en komen niet in aanmerking voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen.
- Vier startende scholen. In paragraaf 2.3 wordt nader op de positie van startende scholen ingegaan.
- Twaalf scholen waarbij sprake is van een combinatie van factoren. Vaak is hierbij sprake van een beperkte omvang, in combinatie met een adresdeler en/of verlies van historisch gegroeide extra vaste voeten.¹²

De leden van de CDA-fractie vragen ook waarom er niet voor gekozen is om de specifieke overgangsregeling voor deze besturen langer te laten duren dan vijf jaar en wat dit in de praktijk voor deze scholen betekent.

Het is duidelijk dat schoolbesturen met een negatief herverdeeleffect van meer dan 3 procent een opgave hebben. Daarom is voor hen een specifieke overgangsregeling ontwikkeld, die één jaar langer duurt dan de algemene overgangsregeling voor de andere scholen. Dat geeft schoolbesturen in beginsel genoeg tijd om de bedrijfsvoering op de vereenvoudigde bekostiging af te stemmen. Voor sommige van deze besturen zal mogelijk ook gelden dat zij nadere samenwerking moeten zoeken met hun partners in de regio. Naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Dijkgraaf wordt er op dit moment gewerkt aan een regeling die éénmalig extra middelen toekent aan schoolbesturen die samen met elkaar een plan maken om de transitie te maken naar een toekomstbestending regionaal onderwijsaanbod. Deze regeling kan hier een extra steun in de rug bieden.

2.2 (Ongewenste) prikkels

De leden van de D66-fractie en de SP-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat bekostiging een effectief middel kan zijn om bepaalde gewenste beleidsrichtingen en keuzes van schoolbesturen te stimuleren. Daarbij vragen de leden van de D66-fractie of bij de vereenvoudiging een beleidsmatige doelstelling of toekomstvisie voor het voorgezet onderwijs in Nederland is opgesteld. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering de keuze heeft gemaakt om de bekostiging kostenvolgend te maken in plaats van deze te baseren op inhoudelijke wensen.

Bekostiging kan een middel zijn om bepaalde beleidsrichtingen en keuzes van schoolbesturen te stimuleren. Hierbij moet wel expliciet onderscheid gemaakt worden tussen basisbekostiging en aanvullende bekostiging. Op advies van de Algemene Rekenkamer is het voorstel om de basisbekostiging neutraal en kostenvolgend te maken, zonder sturende prikkels. Deze bekostiging is bedoeld voor de reguliere exploitatie van scholen. Aan de

¹² Het verlies van historisch gegroeide extra vaste voeten heeft er mee te maken dat in het vereenvoudigde bekostigingsmodel geen vaste voeten met spreidingsnoodzaak zijn opgenomen. Ook is er een klein aantal scholen die vanuit de opheffing van lom/mlk een extra vaste voet voor leerwegondersteunend onderwijs krijgen. Ook deze vaste voeten zijn niet in het vereenvoudigde bekostigingsmodel opgenomen.

vereenvoudiging van de bekostiging zelf ligt geen beleidsmatige doelstelling of toekomstvisie ten grondslag. Er zijn wel reeds bestaande beleidsmatige doelstellingen die na de vereenvoudiging gewoon blijven bestaan, zoals het bestrijden van onderwijsachterstanden en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Om invulling te geven aan beleidsmatige doelstellingen zijn aanvullende bekostigingsregelingen ontwikkeld, zoals het leerplusarrangement en de vsv-regeling. Deze aanvullende regelingen blijven overeind en worden niet geraakt door deze vereenvoudiging van de bekostiging.

De leden van de D66-fractie vragen verder of een vereenvoudigd model niet juist tot meer gedragseffecten kan leiden, aangezien besturen kunnen inspelen op extra geld, waardoor er juist perverse prikkels kunnen ontstaan. Daarbij vragen deze leden om een toelichting op de stelling dat een bekostiging die kostenvolgend is zo min mogelijk sturende prikkels bevat, en hoe de regering weet dat de voorgestelde parameters geen of minder sturende prikkels bevatten dan de huidige bekostiging.

Het is met het vereenvoudigd bekostigingsmodel juist moeilijker om in te spelen op extra geld. De bekostiging wordt namelijk grotendeels afhankelijk van het aantal leerlingen dat een school heeft. Die bekostiging neemt in beginsel alleen toe als er meer leerlingen zijn. Daarnaast kent het vereenvoudigde systeem een bedrag voor de hoofdvestiging (dat kleiner is dan de vaste voet per school in het huidige systeem) en een bedrag voor een nevenvestiging. Een hoofdvestiging kan alleen worden opgericht als deze conform de wet wordt gesticht. Hierbij moet de school kunnen aantonen dat er voldoende potentieel is en moet de school binnen een paar jaar toegroeien naar de stichtingsnorm. Nevenvestigingen ontstaan door een fusie tussen scholen of kunnen worden opgericht na akkoord van de partners in de regio. De mogelijkheden tot optimalisatie als het gaat om het aantal vaste voeten zijn beperkt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het onderscheid in de bekostiging tussen onderwijzend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie wordt weggelaten en vragen de regering om nader toe te lichten hoe wordt voorkomen dat dit niet zal leiden tot een onbedoelde perverse prikkel om meer niet-onderwijsgevend personeel in te zetten op taken die voorheen uitsluitend door onderwijsgevend personeel werden uitgevoerd. De leden van de D66-fractie vragen in het verlengde daarvan of wordt verwacht dat door het verdwijnen van de aparte indicatie voor personele bekostiging er minder geld naar onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel zal gaan.

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 1 is de besteding van de bekostiging nu al vrij. Het onderscheid in de bekostiging tussen de verschillende soorten personeel is geen normstelling van OCW. De verwachting is daarom ook dat het wegnemen van het onderscheid in bekostiging tussen onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie niet zal leiden tot een prikkel om onderwijsondersteunend personeel in te zetten voor lesgevende taken. Overigens schijft de wet voor dat voortgezet onderwijs alleen mag worden gegeven door diegenen die daartoe bevoegd is.¹³ Onderwijsondersteunend personeel kan een goede bijdrage leveren aan het onderwijsproces, maar kan niet de lesgevende taken van leraren overnemen.

De leden van de SP-fractie en de CDA-fractie vragen wat het verwachte effect van de vereenvoudiging is op de schaalgrootte van zowel scholen als schoolbesturen en of het mogelijk is om te kiezen voor menselijke

¹³ Artikel 2a, Wet op het voortgezet onderwijs.

maat op kleine scholen. De leden van de D66-fractie vragen in het verlengde daarvan naar de gedragseffecten door de vereenvoudiging en de effecten op het scholenaanbod en de onderwijskwaliteit.

Vanuit de vereenvoudiging van de bekostiging zelf wordt niet direct een effect verwacht op de schaalgrootte van scholen en schoolbesturen. Wel is er een effect te verwachten van de autonome ontwikkeling van leerlingendaling. Leerlingendaling noopt in vele delen van het land tot vergaande samenwerking, sluiting van vestigingen of samenvoeging van scholen. Het bevorderen van kleine scholen in het voortgezet onderwijs is overigens geen doel op zich. De Onderwijsraad heeft in het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging geadviseerd om geen kleinescholentoeslag voor het voortgezet onderwijs in te voeren.¹⁴ Vanuit het oogpunt van kwaliteit en de socialisatiefunctie van het onderwijs heeft een school een bepaalde omvang nodig. Als er echter sprake is van een kleine school in geïsoleerde ligging, is het behoud van deze school van groot belang voor een bereikbaar onderwijsaanbod voor leerlingen. Daarom krijgen kleine geïsoleerde vo-scholen in dit voorstel een extra steun in de rug.

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat er specifieke gedragseffecten zullen optreden naar aanleiding van de vereenvoudiging. De verwachting is ook niet dat er als gevolg van de vereenvoudiging direct wijzigingen in het scholenaanbod zullen optreden. In de huidige bekostigingssystematiek zitten wel onbedoelde prikkels, die sturend of normerend werken, terwijl deze niet zo zijn bedoeld. Door het aantal parameters te verminderen is juist beoogd om de sturende werking te verminderen, zodat scholen beter in positie worden gebracht om op grond van lokale afwegingen goede onderwijsinhoudelijke keuzes te maken.

2.3 Startende scholen

De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat een startende school met vijf brugklassen in het nieuwe model ruim 25 procent minder bekostiging krijgt in het eerste jaar en dat de negatieve effecten zich uiteindelijk stabiliseren op vijf procent minder. Ook vragen deze leden of het wetsvoorstel een reële start van nieuwe scholen mogelijk maakt. Ook de leden van de fracties van het CDA en GL hebben gevraagd naar de effecten van het wetsvoorstel voor startende scholen.

De stelling dat een startende school met vijf brugklassen in het nieuwe model ruim 25 procent minder bekostiging krijgt en dat de negatieve effecten zich uiteindelijk stabiliseren op vijf procent minder kan niet bevestigd worden. Het herverdeeffect van een startende school is afhankelijk van het precieze aantal leerlingen en het type school dat het betreft. Bovendien is het herverdeeffect in het vereenvoudigde model niet representatief. Startende scholen komen in aanmerking voor een speciale regeling die aan deze scholen aanvullende bekostiging toekent, tot het moment dat deze scholen volgroeid zijn. Deze aanvullende middelen zijn niet in de online informatietool opgenomen.

In de huidige bekostiging krijgen sommige soorten scholen een hogere bekostiging voor dezelfde leerlingen dan andere soorten scholen, waardoor de effecten van de vereenvoudiging per type school anders kunnen uitpakken. Er is geen reden om aan te nemen dat een startende school er in de uiteindelijke situatie op achteruit gaat. In de uiteindelijke situatie is een startende school volgroeid en krijgt de school in kwestie dezelfde bekostiging als vergelijkbare scholen die niet onlangs gestart

¹⁴ Onderwijsraad (2016). «Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs, p.10–12, 19.

zijn. Wel ziet de regering dat startende scholen gemiddeld genomen vaker een negatief herverdeeeffect hebben. Vier van de vijf meest recent gestarte scholen hebben een negatief herverdeeeffect; één heeft een positief herverdeeeffect. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat de vaste voet voor de hoofdvestiging in het vereenvoudigde bekostigingsmodel lager is dan de vaste voet per school in het huidige bekostigingsmodel. Zeker bij scholen waar (nog) sprake is van beperkte schaal heeft de hoogte van de vaste voet invloed op het herverdeeeffect. De regering zal nog nader kijken naar de financiële positie van startende scholen.

De leden van de SGP-fractie vragen verder om de berekening van de vaste voet inzichtelijk te maken in reactie op kritiek dat de vaste voet voor de hoofdvestiging van de school minimaal ongeveer € 350.000 moet bedragen.

Zoals in de Kamerbrief bij de aanbieding van het wetsvoorstel toegelicht, is het bedrag van de huidige vaste voet voor de hoofdvestiging tot stand gekomen op basis van een gewogen regressie.¹⁵ Een gewogen regressie is een statistische methode die de optimale hoogte van de vier parameters in het vereenvoudigde bekostigingsmodel zoekt, waarbij de herverdeeeffecten worden geminimaliseerd. Grote en kleine scholen tellen even zwaar mee. Het is niet zo dat bepaalde parameters worden vastgezet: de regressie zoekt naar de meest optimale uitkomst. De mening dat de vaste voet minimaal € 350.000 is gebaseerd op de aanname dat de vaste voet voor de school voldoende moet zijn om een school te kunnen bekostigen met slechts één leerling. De wet bepaalt echter dat de bekostiging voldoet aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Een school met één leerling is een puur fictieve situatie en in geen geval een in normale omstandigheden verkerende school. Scholen met een klein aantal leerlingen kunnen slechts voorkomen bij de start van een school of bij het opheffen van een school.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het in de nieuwe systematiek langer duurt voor een startende school op het niveau van bekostiging zit van de huidige situatie. Daarbij vragen voornoemde leden in hoeverre dit in lijn is met het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen¹⁶ en of het mogelijk is om de vaste voet voor startende scholen beter aan te sluiten bij de daadwerkelijke kosten.

Het is niet zo dat het in het vereenvoudigde model per definitie langer duurt voordat een startende school op het niveau van bekostiging zit van de huidige situatie. Dit hangt af van het aanbod en de leerlingontwikkeling op de school in kwestie. Wel is het zo dat startende scholen gemiddeld genomen vaker een negatief herverdeeeffect hebben, omdat de vaste voet in het nieuwe systeem lager is dan in het huidige systeem. De regering wil het mede in het licht van het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen ook voor nieuwe toetreders mogelijk maken om een school te starten. Daarom zal de regering, zoals hierboven aangegeven, nog nader kijken naar de financiële positie van startende scholen.

2.4 (Technisch) vmbo

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de gevolgen van de vereenvoudiging voor de technische vmbo-scholen.

¹⁵ Kamerstuk 31 289, nr. 409.

¹⁶ Kamerstuk 35 050.

Het gevolg voor de technische vmbo-scholen is gelijk aan het gevolg van de vereenvoudiging van het beroepsgerichte vmbo in zijn algemeenheid. Dit met de uitzondering dat het technisch vmbo extra middelen krijgen vanuit het regeerakkoord, bovenop de basisbekostiging. In de huidige basisbekostiging is er niet iets extra's geregeld voor het technisch vmbo. Dat is in het vereenvoudigde bekostigingsmodel ook niet zo.

Van alle scholen met vbo (categoraal en breed), biedt ruim 70 procent minimaal een van de vijf techniekprofielen aan.¹⁷ Veel vbo-scholen bieden dus techniek aan, variërend van één tot meerdere technische profielen en vaak ook in combinatie met niet-technische profielen. Om recht te doen aan geuite zorgen over de bekostiging van het beroepsgericht vmbo in zijn algemeenheid, is in het vereenvoudigde model het bedrag voor leerlingen in de bovenbouw van het vbo hoger vastgesteld ten opzichte van de eerdere doorrekening die met de Tweede Kamer is gedeeld.

De leden van de D66-fractie vragen of het bedrag per leerling op het technisch vmbo verandert met de impulsmiddelen uit het regeerakkoord inbegrepen en wat het effect is in vergelijking met vmbo-leerlingen binnen andere profielen. Ook vragen zij hoe de impulsmiddelen voor het technisch vmbo vorm krijgen in de structurele fase.

Het bedrag per leerling wordt hoger als de regeerakkoordmiddelen daarbij worden opgeteld. Het vereenvoudigde bekostigingsmodel gaat alleen over de basisbekostiging. De middelen voor het technisch vmbo worden bovenop deze basisbekostiging verstrekt. Tussen 2020 en 2023 worden deze middelen via een subsidieregeling aan scholen toegekend op basis van een goedgekeurd regionaal plan. Op dit moment is nog niet besloten hoe deze middelen structureel vorm krijgen. Op basis van de voortgangsrapportages van de regio's over de voortgang van de regionale plannen en de monitoring van de inzet van de middelen zal worden geëvalueerd hoe effectief de huidige inzet is.¹⁸ Die evaluatie geeft vervolgens input voor het besluit om te blijven werken met onderliggende gerichte regionale plannen of de middelen beschikbaar te stellen via de reguliere weg: namelijk een ophoging van het bedrag per leerling in de bekostiging.

3. Brede scholengemeenschappen

De leden van de D66-fractie vragen naar het herverdeeleffect van de vereenvoudiging voor brede scholengemeenschappen op unilocaties. In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie naar hoeveel unilocaties er zijn en wat de verdere verdeling is van typen onderwijs op de totale populatie brede scholengemeenschappen.

Op de teldatum 1 oktober 2019 waren er 278 brede scholengemeenschappen die op schoolniveau het gehele aanbod van vbo tot en met vwo aanbieden. Van deze 278 scholen zijn er:

- 36 scholen die één vestiging hebben en daarmee automatisch het volledige brede aanbod op één vestiging hebben georganiseerd;
- 34 scholen met meerdere vestigingen, die op een deel van hun vestigingen het volledige brede aanbod aanbieden (in totaal 37 vestigingen); en
- één school met twee vestigingen, die op beide vestigingen het volledige brede aanbod heeft georganiseerd.

¹⁷ Dat zijn de volgende vijf profielen: (1) Bouwen, Wonen en Interieur, (2) Maritiem en Techniek, (3) Media, Vormgeving en ICT, (4) Mobiliteit en Transport en (5) Produceren, Installeren en Energie.

¹⁸ Kamerstuk 30 079, nr. 72.

Er zijn in totaal dus 75 vestigingen (behorend bij 71 scholen) waarop het brede aanbod van vbo tot en met vwo wordt aangeboden. Dat betekent dat 207 van de 278 brede scholengemeenschappen (dus ongeveer driekwart) geen vestigingen hebben waarop zij het volledige brede aanbod hebben georganiseerd. Deze 207 scholen bieden op al hun vestigingen slechts een deel van het aanbod aan (variërend van een categoriaal aanbod tot vestigingen waarop drie schoolsoorten worden aangeboden).

De 71 scholen die op minimaal één vestiging een volledig breed aanbod hebben, hebben een gemiddeld negatief herverdeeeffect van circa 1 procent. Dit herverdeeeffect is het gevolg van de verschillen in de huidige bekostiging voor dezelfde leerlingen tussen type scholen. Brede scholengemeenschappen krijgen in de huidige bekostigingssystematiek per leerling meer bekostiging dan andere type scholen voor diezelfde leerling. Na de vereenvoudiging ontvangt hetzelfde type leerling dezelfde bekostiging.

De leden van de fracties van de PvdA, CU, CDA, SGP, D66, GL en SP hebben allen vragen gesteld over het vervallen van het bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen in relatie tot gelijke kansen, doorstroom, het tegengaan van segregatie en het belang van brede brugklassen.

De regering neemt een breed scala aan maatregelen om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen. Op 19 maart 2019 heeft uw Kamer een brief ontvangen waarin deze maatregelen zijn uitgewerkt.¹⁹ De aanpak vindt plaats langs drie lijnen: toegankelijkheid en kwaliteit, overgangen, en school en omgeving. Concrete maatregelen zijn onder meer de invoering van het doorstroomrecht in het voortgezet onderwijs en de doorstroomprogramma's die kinderen begeleiden bij de overstap van primair naar voortgezet onderwijs, van vmbo naar havo en van vmbo naar mbo. Daarnaast wordt geparticipeerd in het netwerk van de Gelijke Kansen Alliantie. De Tweede Kamer wordt met regelmaat geïnformeerd over de voortgang van deze netwerkaanpak, voor het laatst op 19 november 2019.²⁰ Inmiddels zijn 30 lokale agenda's gepresenteerd, die nu worden uitgevoerd. Momenteel wordt gewerkt aan de totstandkoming van nog meer agenda's, tot zeker 50 gemeenten samenwerkingsafspraken hebben gemaakt over het bevorderen van gelijke kansen. Het doel is om samen te werken aan het bieden van gelijke kansen en tegelijkertijd te leren welke interventies daaraan bijdragen. OCW draagt hier ook financieel aan bij in de vorm van cofinanciering.

Als het gaat om brede brugklassen is in het regeerakkoord afgesproken om in te zetten op een op regionaal niveau zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen.²¹ Het regeringsbeleid richt zich daarom op het waarborgen van een regionaal toereikend aanbod van brugklassen waar leerlingen behoefte aan hebben, zowel heterogeen als homogeen.²² Om ouders en leerlingen goed te informeren, heeft DUO een dashboard opengesteld met informatie over het aanbod van verschillende soorten brugklassen in heel Nederland. Dit voorjaar komt een geactualiseerd dashboard beschikbaar. De Inspectie van het Onderwijs heeft in de Staat van het Onderwijs geconstateerd dat er grote verschillen zijn tussen brede brugklassen en hun effect op kansen voor kinderen.²³ Er zijn

¹⁹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

²⁰ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 120.

²¹ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021, p. 9.

²² Kamerstuk 35 162, nr. 3.

²³ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 176.

scholen met homogene klassen waar toch veel opstroom is en dakpanklassen waar weinig opstroom is. Voor sommige leerlingen is het wenselijk om keuzes uit te stellen; sommige leerlingen hebben er juist baat bij om sneller op het vmbo, havo of vwo te beginnen. De regering moedigt scholen aan om volop te experimenteren met brede brugklassen en andere vormen van uitgestelde keuzes, maar is terughoudend met nieuwe landelijke regelgeving op dit punt.

Specifiek op het punt van segregatie voeren scholen en gemeenten jaarlijks overleg over het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.²⁴ De gemeente heeft hier een bepalende rol in, ook omdat de gemeente invloed heeft op waar welke scholen binnen de gemeentegrenzen worden geplaatst. Goede voorbeelden van de lokale aanpak om segregatie tegen te gaan worden gedeeld via de website van de Gelijke Kansen Alliantie. De goede voorbeelden maken duidelijk dat het bestrijden van segregatie om een brede en lokale beleidsaanpak vraagt. Dergelijke grote maatschappelijke vraagstukken overstijgen het onderwijs en kunnen niet alleen worden opgelost door een eenvoudige financiële stimulans. Daarom wordt onverminderd ingezet op de brede beleidsaanpak zoals hierboven uiteengezet.

Het is overigens niet de verwachting dat er als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging grote veranderingen zullen optreden in het scholenbestand. Ook wordt geen afname van het aantal brede scholengemeenschappen en brede brugklassen als gevolg van de vereenvoudiging verwacht. De herverdeeffecten zijn namelijk gematigd en er zijn meer factoren die bepalen hoe een school wordt georganiseerd. Het gaat dan vooral om de onderwijsbehoefte van leerlingen in de regio en de huisvesting die door gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Ook wordt om die reden niet verwacht dat er een groei van het aantal categorale scholen zal plaatsvinden. Categorale scholen krijgen niet meer bekostiging dan brede scholengemeenschappen, noch krijgt een brede scholengemeenschap extra geld als zij categoriaal wordt. Gelijke leerlingen krijgen in het vereenvoudigde bekostigingsmodel een gelijke bekostiging. De wijze waarop scholen het onderwijs inrichten wordt bepaald door het aantal leerlingen in de regio en het type onderwijs waar zij behoefte aan hebben. De overheid kan de vraag naar schoolsoorten niet beïnvloeden. Als er geen leerlingen zijn voor een bepaalde schoolsoort, dan zal een school die niet stichten. Wel kan de overheid met een aanvullende regeling scholen die het moeilijk hebben ondersteunen, zoals dat nu gebeurt met de regeling voor geïsoleerde vo-scholen.

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie vragen wat de reactie is van de regering op het pleidooi van VOS/ABB voor een stimulans wanneer er meer opleidingen op één locatie worden aangeboden. Ook de leden van de fracties van de SGP en het CDA vragen hoe de regering aan kijkt tegen een financiële stimulans voor een brede scholengemeenschap op een unilocatie.

Op bijna 700 vestigingen in het voortgezet onderwijs wordt al in meer dan één schoolsoort afsluitend onderwijs aangeboden. Een stimulans om meerdere schoolsoorten op één vestiging aan te bieden is ongericht en onnodig. Een stimulans om in het kader van het tegengaan van segregatie het hele brede aanbod van vbo tot en met vwo op één vestiging aan te bieden, is wat dat betreft gericht. In totaal zijn er nu 75 vestigingen waarop het brede aanbod van vbo tot en met vwo wordt aangeboden. Het is wel goed om te realiseren dat OCW niet kan sturen op onderwijslocaties. Dit is een rol van de gemeente. Daarnaast is het voor scholen niet

²⁴ Artikel 118a, eerste lid, Wet op het voortgezet onderwijs.

altijd mogelijk om het hele brede aanbod in één gebouw te organiseren. Als het bijvoorbeeld een school met veel leerlingen betreft kan dat leiden tot grote onderwijslocaties, terwijl het vanuit het perspectief van de leerling wenselijk kan zijn dat het onderwijs op kleinere schaal wordt aangeboden.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie wat de reactie van de regering is op het pleidooi voor een financiële stimulans wanneer meer dan één school op één adres samenwerken.

Deze financiële stimulans tot samenwerking maakt reeds onderdeel uit van het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Wanneer verschillende schoolbesturen nevenvestigingen op hetzelfde adres hebben geregistreerd, ontvangen beide vestigingen bij voldoende leerlingen een vaste voet. In een situatie waarin bijvoorbeeld een bestuur voor openbaar onderwijs en een bestuur voor protestants-christelijk onderwijs allebei een vestiging op hetzelfde adres hebben, krijgen beide besturen een vaste voet voor die vestiging. Op die manier wordt samenwerking tussen schoolbesturen aangemoedigd.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het met deze leden eens dat vele onderzoeken hebben aangetoond dat vroege selectie een negatief effect heeft op kansengelijkheid, zeker als het later niet meer mogelijk is om door of op te stromen.

De regering richt zich op waarborgen van een regionaal toereikend aanbod van brugklassen waar leerlingen behoefte aan hebben, zowel heterogeen als homogeen. Voor sommige leerlingen helpt het uitstellen van vroege selectie zeker. Het is belangrijk dat er voor hen de mogelijkheid is om in te stromen op een heterogene brugklas. Overigens zijn de onderzoeken naar kansengelijkheid in relatie tot brede brugklassen niet eenduidig. Er is bijvoorbeeld een onderzoek van NRO dat er op duidt dat dakpanbrugklassen een grotere bijdrage aan gelijke kansen leveren dan brede brugklassen.²⁵ Dakpanbrugklassen worden niet alleen op brede scholengemeenschappen georganiseerd, maar ook op combinaties van schoolsoorten. Bovendien zijn er ook leerlingen die baat hebben bij een snelle keuze voor een bepaalde schoolsoort. Tegen die achtergrond is het van belang dat scholen hun brugklassen zo inrichten dat ze voldoen aan de behoeften van leerlingen en hun ouders in hun regio.

De leden van de GL-fractie vragen of de regering ook ziet dat brede scholengemeenschappen er financieel meer op achteruit gaan door dit voorstel dan categorale scholen.

Brede scholengemeenschappen kennen in het vereenvoudigde bekostigingsmodel gemiddeld genomen een negatief herverdeeeffect van 0,6 procent. Deze herverdeeeffecten ontstaan als gevolg van de keuze voor een kostenvolgend bekostigingsmodel. Categorale scholen ontvangen nu voor hetzelfde type leerling minder bekostiging dan brede scholengemeenschappen. In het voorgestelde vereenvoudigde model wordt de bekostiging per leerling gelijk getrokken. De herverdeeeffecten van de vereenvoudiging zijn overigens beperkt. Nog geen procent van de totale basisbekostiging in het voortgezet onderwijs wordt herverdeeld.

Verder vragen de leden of met deze manier van bekostigen niet indirect ook een beleidskeuze wordt gemaakt, omdat de gevolgen negatiever uitpakken voor brede scholengemeenschappen. In dat kader vragen zij in hoeverre de financiële effecten op verschillende soorten scholengemeen-

²⁵ <https://www.nro.nl/kennisrotondevragenopeenrij/zorgt-brede-brugklas-effectieve-selectie/>.

schappen is doorgerekend en meegenomen in het maken van een keuze hierover. Tot slot vragen zij of de regering het met deze leden eens is dat ook het kiezen van een neutraal model beleidsmatige gevolgen heeft.

De regering kiest met de vereenvoudiging op advies van de Algemene Rekenkamer voor een neutraal, kostengeoriënteerd bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs. De regering heeft geen beleidskeuze gemaakt om bepaalde type scholen te bevoordelen of te benadelen. Gelijke leerlingen krijgen in het vereenvoudigde model een gelijke bekostiging. De herverdeeeffecten ontstaan omdat scholen met een smaller aanbod nu een lagere bekostiging per leerling krijgen dan scholen met een breder aanbod. In het vereenvoudigde model wordt dat rechtgetrokken. Bij de ontwikkeling van het vereenvoudigde bekostigingsmodel is zeker gekeken naar de effecten voor de verschillende soorten scholen. Het model laat echter zien dat de herverdeeeffecten over de gehele linie beperkt zijn. Dat er herverdeeeffecten zijn is een gevolg van de keuze voor een neutraal, kostengeoriënteerd bekostigingsmodel. Het is niet zo dat het kiezen voor een neutraal bekostigingsmodel per definitie beleidsmatige gevolgen heeft. Zowel het huidige als het vereenvoudigde bekostigingsmodel bieden de mogelijkheid om via aanvullende bekostigingsregelingen en subsidies beleidsmatige prioriteiten te stimuleren.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het huidige ongerichte bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen voor de regering aanleiding is om van dit bekostigingsvoordeel af te stappen. Ook vragen zij waarom de regering eerst iets toejuicht middels een financiële prikkel en deze vervolgens afschaft.

Hiervoor zijn twee redenen. Het huidige bekostigingsvoordeel is ongericht en ondoelmatig, omdat in de praktijk veel brede scholengemeenschappen op gescheiden locaties zijn georganiseerd. Ook kunnen gelijke leerlingen in de huidige bekostiging een andere bekostiging krijgen, terwijl de kosten voor die leerling niet verschillen. De Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd om een neutraal, kostenvolgend bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs in te voeren. In het voorgestelde vereenvoudigde model ontvangen scholen daarom voor hetzelfde type leerling een gelijke bekostiging.

Verder vragen de leden van de SP-fractie waarom de regering er voor kiest om het eventueel stimuleren van brede scholengemeenschappen weer via losse stimuleringsregelingen te gaan doen in plaats van dit stevig te verankeren in de basisfinanciering.

In het totaalpakket vereenvoudiging bekostiging is een aanvullende regeling voor geïsoleerde vo-scholen opgenomen. Deze regeling kent aanvullende bekostiging toe aan geïsoleerde vestigingen en een extra bedrag voor kleine brede scholengemeenschappen. Er is bewust voor gekozen om dit middels een aanvullende bekostigingsregeling te doen en niet in de basisbekostiging. In de basis wil de regering gelijke leerlingen gelijk bekostigen. Die basis is voor alle scholen hetzelfde. De regeling voor geïsoleerde vo-scholen geldt voor een specifieke groep scholen in dunbevolkte gebieden. Het is aanpalend beleid op het gebied van leerlingendaling om deze groep een extra steun in de rug te bieden, omdat deze scholen essentieel zijn voor een bereikbaar onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden. Voor maatwerk voor specifieke scholen is een aanvullende regeling, buiten de basisbekostiging om, het juiste instrument.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat de unilocatie zoveel belang wordt toegedicht in het kader van het bevorderen van kansengelijkheid en of het niet zo is dat het voor leerlingen belangrijk is om bij op- of afstroom op dezelfde school te blijven. Ook vragen deze leden of het hierbij ook vaak gaat om scholen die voorheen bijvoorbeeld alleen havo/vwo aanboden, maar op enig moment zijn gefuseerd met een school die alleen vmbo aanbod. Tot slot vragen zij in hoeverre het voor deze scholen fysiek mogelijk is om het totale onderwijsaanbod voortaan aan te bieden op een locatie.

In veel gevallen is een brede scholengemeenschap ontstaan uit een fusie tussen meerdere kleine scholen of schoolsoorten. Soms wordt het aanbod samengevoegd op één locatie, maar ook kan het voorkomen dat er sprake is van gescheiden vestigingen. Het beeld is wisselend, en het is voor de regering onmogelijk om te bepalen voor welke school het fysiek mogelijk is om aanbod samen te voegen en voor welke school niet. Dat hangt vaak af van het aantal leerlingen, maar ook van het specifieke onderwijsaanbod op de school of het type huisvesting dat de gemeente ter beschikking stelt.

Verder vragen de voornoemde leden de regering nader toe te lichten op welke wijze is tegemoetgekomen aan de zorgen van de Onderwijsraad ten aanzien van de gevolgen van de bekostiging van voor de brede schoolgemeenschappen in het algemeen en die van kleine schoolgemeenschappen in het krimpgebied in het bijzonder.

De regering heeft een aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen ontwikkeld, die een component bevat die kleine brede scholengemeenschappen in dunbevolkte gebieden een extra steun in de rug geeft. De regering neemt het advies van de Onderwijsraad ter harte om een basale dekking van vo-aanbod met name in dunbevolkte gebieden te waarborgen.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader te motiveren in hoeverre het met de nieuwe bekostigingssystematiek onbedoeld kan gebeuren dat brede schoolgemeenschappen, die nu zijn georganiseerd middels nevenvestigingen al hun onderwijsaanbod op één locatie zullen aanbieden. Voorts vroegen zij wat de kans is dat scholen juist geneigd zullen zijn om hun nevenvestigingen af te stoten en vooral verder te gaan als een categorale schoolsoort.

Omdat het vereenvoudigde bekostigingsmodel een vaste voet per nevenvestiging bevat, acht de regering deze kans klein. De vaste voet per nevenvestigingen kan juist scholen helpen om het aanbod op meerdere vestigingen in stand te houden. Het kan in de tijd voorkomen dat een school door de leerlingendaling dusdanig klein wordt, dat de school besluit om het aanbod op één vestiging samen te voegen. Dat leidt ertoe dat de school in kwestie minder vaste voeten krijgt, maar vanzelfsprekend ook dat de kostenstructuur er anders uitziet. Ook acht de regering de kans klein dat brede scholengemeenschappen hun nevenvestigingen zullen afstoten. Dit leidt er immers toe dat een vaste voet verloren gaat.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er wel degelijk sprake kan zijn van hogere kosten voor een brede scholengemeenschap in vergelijking met bijvoorbeeld een havo/vwo-school, wanneer serieus werk gemaakt wordt van de doelstelling om alle typen leerlingen zoveel mogelijk gelegenheid te geven om op passende wijze door te stromen naar het wenselijk niveau.

Vanuit kostenvolgend perspectief ziet de regering geen verschil in kosten tussen een havo-leerling op een havo/vwo-school en een havo-leerling op een brede scholengemeenschap. Beide leerlingen hebben lesmateriaal en gekwalificeerde docenten nodig. Op advies van de Algemene Rekenkamer heeft de regering in het vereenvoudigde bekostigingsmodel gezocht naar een neutraal model dat rekening houdt met reële kostenverschillen.

4. Scholen in krimpgebieden

4.1 Krimpmaatregelen in het algemeen

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke maatregelen er concreet genomen zijn ten aanzien van scholen in krimpregio's. Daarbij vragen zij of deze maatregelen ook voor het groene onderwijs gelden.

Voor scholen in krimpregio's neemt de regering, mede naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Dijkgraaf een breed pakket aan maatregelen. De Tweede Kamer is afgelopen zomer geïnformeerd over de voortgang van de uitwerking van deze adviezen.²⁶ De maatregelen zien bijvoorbeeld op betere informatieverstrekking en meer flexibiliteit in regelgeving. In gebieden waar OCW zich zorgen over maakt en extra ondersteuning nodig is, worden regionale procesbegeleiders ingezet om scholen te helpen om de krimp het hoofd te bieden. Tot slot zijn er twee financiële maatregelen aangekondigd. Het gaat om één tijdelijke maatregel om scholen op basis van regionale planvorming te helpen om in hun gebied de transitie te maken naar een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Daarnaast is een regeling ontwikkeld die structurele aanvullende bekostiging toekent aan geïsoleerde vo-scholen. Deze laatste regeling is bij uitstek bedoeld om scholen in krimpregio's, die vaak de laatste school in een gebied zijn, te helpen om ook in tijden van krimp het hoofd boven water te houden. Deze maatregelen gelden ook voor het groen onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vaak het in de afgelopen tien jaar is voorgekomen dat een schoolbestuur een bepaald onderwijsaanbod in de lucht heeft gehouden om geen bekostiging mis te lopen. Daarbij vragen zij of het dan gaat om scholen in krimpgebieden of ook om scholen buiten de krimpgebieden.

De regering heeft geen zicht op de specifieke overwegingen van alle schoolbesturen. Het is dan ook niet mogelijk om stellige uitspraken over aantallen te doen. Een voorbeeld is een schoolbestuur dat koste wat het kost het vbo gekoppeld wil houden aan de school, om op die manier een hogere vaste voet en een gunstige ratio in de personele bekostiging te behouden. De inschatting is dat dergelijke situaties zich vaker zullen voordoen in gebieden waar meerdere scholen en vestigingen staan. In het geval van geïsoleerde vo-scholen zou het afstoten van bepaalde schoolsoorten er toe leiden dat die schoolsoort helemaal niet meer wordt aangeboden in een bepaald gebied. Dat is onwenselijk. De regeling voor geïsoleerde vo-scholen geeft deze (brede) scholen daarom structureel een extra steuntje in de rug.

Verder constateren de voornoemde leden dat het vooral in krimpgebieden voor scholen een uitdaging is om alle profielen te blijven aanbieden en vragen daarbij hoe gewenst het is dat scholen in sommige gevallen alleen door samenwerking of fusie dit brede aanbod overeind kunnen houden. Ook vragen zij wat dit betekent voor de schaalgrootte van de school en de

²⁶ Kamerstukken 31 289, nr. 406.

menselijke maat en het belang van keuzevrijheid van ouders en leerlingen dat ook in krimpgebieden zoveel mogelijk moet blijven bestaan.

De regering deelt de analyse van deze leden dat het voor scholen in krimpgebieden een uitdaging is om het brede onderwijsaanbod, met een ruime keuze aan profielen, in stand te houden. Regionale samenwerking is en blijft hiervoor een noodzakelijke randvoorwaarde. In vele regio's is zichtbaar dat scholen hier in slagen. Er zijn voorbeelden van protestants-christelijke scholen en openbare scholen die samen de bovenbouw van de havo vormgeven in één gebouw. Ook zien we goede voorbeelden van regio's waar over de denominaties heen gezamenlijke faciliteiten voor technisch vmbo worden gerealiseerd. Soms vragen regionale oplossingen ook om fusies. Een voorbeeld daarvan is Zeeuws-Vlaanderen, waar de transitie is gemaakt van vier brede scholengemeenschappen met elk een eigen bestuur naar één sterk onderwijsbestuur dat in drie kernen een brede scholengemeenschap heeft georganiseerd. Dergelijke voorbeelden maken duidelijk dat ook in het geval van bestuurlijke en/of institutionele fusies een kleinschalig, breed aanbod mogelijk blijft, ook in dunbevolkte regio's.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie wat het effect van de lagere vaste voet voor de nevenvestiging is voor scholen in krimpgebieden, bijvoorbeeld in gevallen waar vanwege fusie en samenwerking vaker sprake zou kunnen zijn van nevenvestigingen. Daarbij vragen deze leden of, als de nieuwe bekostiging een negatief herverdeeffect heeft voor scholen met nevenvestigingen, er niet onbedoeld een prikkel ontstaat om zoveel mogelijk hoofdvestigingen open te houden en daarmee fusie en samenwerking in krimpgebieden juist onbedoeld tegenhoudt.

De verwachting is dat de lagere vaste voet een beperkte invloed heeft voor scholen in krimpgebieden. De vaste voet voor de nevenvestigingen is lager om te voorkomen dat een prikkel ontstaat om zoveel mogelijk vestigingen open te houden. Daarom is de vaste voet voor de nevenvestiging bewust niet kostendekkend. Ook in krimpgebieden is het soms nodig dat vestigingen worden gesloten dan wel worden samengevoegd. Het is onwenselijk als een te hoge vaste voet deze regionale samenwerking belemmert. Het is een ander verhaal als er sprake is van geïsoleerde vestigingen in dunbevolkte gebieden. Als deze nevenvestiging de enige schoollocatie in de regio is en dus geïsoleerd ligt, komt deze in aanmerking voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Dan ontvangt de nevenvestiging naast de vaste voet voor de nevenvestiging vanuit de basisbekostiging een aanvullend bedrag vanuit deze regeling.

Het is niet zo dat de nieuwe bekostiging een negatief herverdeeffect heeft voor scholen met nevenvestigingen. Juist het tegenovergestelde is zichtbaar: over het algemeen geldt dat hoe meer nevenvestigingen de school heeft, hoe vaker er sprake is van een positief herverdeeffect. Het is dan ook niet de verwachting dat als gevolg van de vereenvoudiging een prikkel ontstaat om zoveel mogelijk hoofdvestigingen open te houden.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of het klopt dat vooral kleine scholen met een havo/vwo-afdeling negatief worden getroffen door de nieuwe bekostiging en in hoeverre zij in aanmerking kunnen komen voor de extra financiering van geïsoleerde vo-scholen als zij niet in een krimpgebied liggen.

Het klopt niet dat vooral kleine scholen met een havo/vwo-afdeling negatief worden getroffen door het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Kleine scholen met een havo/vwo-afdeling komen alleen in aanmerking voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen als er in een straal van 8

kilometer hemelsbreed geen andere vestiging is gelegen met een vervangend onderwijsaanbod.

4.2 Regeling voor geïsoleerde vo-scholen

De leden van de CU-fractie vragen of bij de regeling voor geïsoleerde vo-scholen ook scholen meegenomen zouden moeten worden die geïsoleerd zijn qua denominatie.

In de regeling voor geïsoleerde vo-scholen wordt geen rekening gehouden met denominatie. De uitwerking van de regeling voor geïsoleerde vo-scholen vloeit voort uit het rapport van de commissie-Dijkgraaf. In het rapport wordt gepleit voor een zogenaamde beschikbaarheidsbijdrage voor scholen die te maken hebben met forse krimp en die ten minste 10 kilometer zijn verwijderd van de volgende school, ongeacht het aanbod.²⁷ De achtergrond bij de regeling is om het laatste onderwijsaanbod in een regio structureel extra te ondersteunen. In het voorstel wordt al een stap verder gegaan dan de commissie-Dijkgraaf, door wel rekening te houden met het onderwijsaanbod en een hemelsbrede afstand van 8 kilometer. Het onderwijsaanbod op de vestiging is bepalend bij het bepalen van de geïsoleerde ligging, niet de denominatie.

De leden van de CDA-fractie en de GL-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van de aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen en wat voor maatregel dit is.

Op het moment van schrijven van de memorie van toelichting was de uitwerking van de regeling voor geïsoleerde vo-scholen (naar aanleiding van de motie Rog c.s.²⁸ en het rapport van de commissie-Dijkgraaf) nog niet bekend. Daarom is de Tweede Kamer bij de aanbieding van het wetsvoorstel per brief geïnformeerd over de uitwerking van deze regeling.²⁹ De gevolgen van deze regeling zijn ook opgenomen in de online informatietool, zodat de scholen kunnen zien of zij voor deze regeling in aanmerking komen en wat de effecten hiervan zijn. Momenteel maakt DUO de uitvoeringsconsequenties van deze regeling inzichtelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen op basis waarvan is gekozen voor het criterium van een bepaald aantal kilometer van het eerstvolgende vervangende aanbod en om hoeveel kilometer het gaat. Verder vragen de voornoemde leden of bij de uitwerking van de regeling rekening is gehouden met geografische omstandigheden zoals waterwegen. Daarbij vragen deze leden of bij het afstandscriterium ook gekeken wordt naar hoe dun bezaaid het onderwijsaanbod in die regio al is. De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regeling voor geïsoleerde vo-scholen gelijktijdig ingaat met de vereenvoudiging van de bekostiging en of deze regeling structureel van aard is. Ook de leden van de GL-fractie vragen of er samenhang is tussen de vereenvoudiging van de bekostiging en de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Daarbij vragen voornoemde leden of het belangrijk is dat scholen in dunbevolkte gebieden weten waar ze financieel aan toe zijn als dit wetsvoorstel intreedt. Tot slot vragen zij op welke termijn de regering met de precieze invulling van deze ondersteuningsmaatregel voor scholen in dunbevolkte gebieden komt, zodat de zorgen van die scholen kunnen worden weggenomen.

²⁷ *De laatste school.*, p. 20. Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 393.

²⁸ Kamerstuk 31 289, nr. 385 (t.v.v. nr. 383).

²⁹ Kamerstuk 31 289, nr. 409.

De keuze voor kilometerafstand vloeit voort uit het rapport van de commissie-Dijkgraaf. In het rapport wordt gepleit voor extra middelen voor scholen die te maken hebben met forse krimp en die ten minste 10 kilometer zijn verwijderd van de volgende school. Hoewel het bekostigen op grond van hemelsbrede afstand in de uitvoering ingewikkeld is, biedt dit wel de mogelijkheid om exact die scholen financieel extra te ondersteunen die de enige aanbieder van onderwijs in hun regio zijn. Bij het bepalen van de geïsoleerde ligging wordt gekeken naar of er sprake is van vervangend aanbod. Er wordt dus rekening gehouden met hoe dun bezaaid het onderwijsaanbod in de regio is.

Voor het vbo, mavo, havo en vwo is gekozen voor een kilometerafstand van 8 kilometer hemelsbreed. 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, juist door specifieke geografische omstandigheden. Door te kiezen voor een hemelsbrede 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, wordt voor vestigingen voor praktijkonderwijs een afstandscriterium van 20 kilometer gehanteerd.

De regeling voor geïsoleerde vo-scholen gaat gelijktijdig in met de vereenvoudiging van de bekostiging en is structureel. Er is sprake van samenhang tussen de vereenvoudiging van de bekostiging en de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Ook deelt de regering het standpunt dat scholen in dunbevolkte gebieden moeten weten waar ze financieel aan toe zijn als dit wetsvoorstel intreedt. In de informatietool is daarom het integrale effect per school inzichtelijk gemaakt. Zo kunnen scholen zien wat de vereenvoudiging van de bekostiging voor hen betekent, samen met het effect van de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Doordat via de informatietool open en transparant over de beide maatregelen is gecommuniceerd, beoogt de regering de zorgen bij scholen in dunbevolkte gebieden weg te nemen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de aangekondigde aanvullende bekostiging geïsoleerde vo-scholen zich verhoudt tot het uitgangspunt dat de basisbekostiging toereikend moet zijn voor de redelijkerwijs door een school te maken kosten. Daarbij vragen zij om een toelichting op de keuze om deze aanvullende bekostiging geen onderdeel te laten zijn van de basisbekostiging.

Het uitgangspunt van de bekostiging is en blijft dat deze voldoet aan de behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. De scholen die voor de aanvullende regeling in aanmerking komen, wijken af van deze kwalificatie. Zij liggen geïsoleerd ten opzichte van het eerstvolgende aanbod en hebben vaak weinig leerlingen. Voor deze scholen is het een uitdaging om in tijden van leerlingendaling het aanbod in stand te houden, temeer omdat zij geen directe samenwerkingspartners hebben. Hun uitzonderlijke positie rechtvaardigt een aanvullende bekostiging, bovenop de basisbekostiging die voor alle scholen gelijk is.

4.3 Dekking regeling voor geïsoleerde vo-scholen

De leden van de VVD-fractie vragen waar de dekking van de regeling voor geïsoleerde vo-scholen vandaan komt en waar dit geld op in mindering wordt gebracht. In het verlengde daarvan vragen de leden van de CDA-fractie wat de hoogte is van de regeling. Daarbij vragen zij of het gaat om aanvullende financiering buiten de bekostiging voor scholen om, of dat dit geld beschikbaar komt door een herverdeling waarbij andere

scholen minder geld krijgen toegewezen. De leden van de GL-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen om de benodigde middelen voor de regeling te onttrekken uit de lumpsum. Voornoemde leden en de leden van de SGP-fractie vragen of dit de juiste pot is om extra maatregelen uit te betalen en waarom er niet gekozen is voor extra financiële middelen. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen waarom dit nieuwe beleid uit de lumpsum wordt bekostigd en of er geen alternatieve dekkingen overwogen zijn. Voornoemde leden vragen verder naar een reactie op de bezwaren van Verus³⁰ en de VGS³¹ over dat de benodigde middelen voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen moeten worden opgebracht door de scholen die niet voor de regeling in aanmerking komen. De leden van de SGP-fractie vragen of het wenselijk is om de systematiek, waarbij de benodigde middelen voor de regeling aan de lumpsum worden onttrokken, met een open einde te laten werken, zeker als het benodigde bedrag door toenemende problematiek zou kunnen groeien.

De benodigde middelen voor de regeling voor geïsoleerde vo-scholen worden aan de lumpsum onttrokken op het moment dat de vereenvoudigde bekostiging in gaat. Dat betekent dat op het moment dat de definitieve hoogte van de parameters wordt vastgesteld, het benodigde budget uit de totale basisbekostiging wordt gehaald. Dat budget wordt vervolgens gericht ingezet voor de ondersteuning van geïsoleerde vo-scholen.

De geraamde kosten voor de regeling voor geïsoleerde zijn op dit moment in totaal circa € 22 miljoen per jaar. Het gaat hier om een verhoudingsgewijs beperkt bedrag en een gering effect op de totale bekostiging van alle scholen (circa 0,3 procent). Het is tegelijkertijd een gerichte investering, die van grote betekenis is voor de scholen die er voor in aanmerking komen. Er zijn op de OCW-begroting geen andere financiële middelen beschikbaar voor deze regeling.

De te onttrekken middelen worden geraamd en dit wordt onttrokken uit de totale basisbekostiging, voordat de definitieve hoogte van de parameters wordt vastgesteld. Dit gebeurt dus niet elk jaar, maar éénmalig. Mocht er in de toekomst sprake zijn van meer problematiek dan geraamd is, dat zal dit leiden tot een tegenvaller op de bekostiging. Deze tegenvaller kan gecompenseerd worden door meevallers elders op de OCW-begroting, mits die er zijn.

5. Overig

5.1 Rekenmodel/parameters

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier transparantie over het rekenmodel wordt verstrekt. Daarbij vragen zij transparantie in de berekening, zodat inzichtelijk wordt welke objectieve factoren worden meegenomen en zodat scholen zelfstandig de meerjarige berekening kunnen maken. Tot slot vragen deze leden of de rekentool de mogelijkheid biedt om een meerjarige financiële planning te maken door bijvoorbeeld de effecten van veranderende leerlingenaantallen in de toekomst te berekenen.

Er bestaat een verschil tussen het rekenmodel enerzijds en het nieuwe bekostigingsmodel (ofwel de nieuwe systematiek voor de basisbekostiging) anderzijds. Het rekenmodel wordt gebruikt om de bedragen voor

³⁰ Verus: Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs.

³¹ VGS: vereniging voor gereformeerd schoolonderwijs.

de vier parameters van het nieuwe bekostigingsmodel te bepalen. De methode om tot de bedragen te komen is ontwikkeld door CentERdata, een onafhankelijk onderzoeksbureau verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Als rekenmodel is een gewogen regressiemethode gekozen, die ervoor zorgt dat de herverdeeffecten per school worden geminimaliseerd. Grote en kleine scholen tellen hierbij even zwaar mee. Dit is een neutrale, niet-sturende methode om tot bedragen te komen. De opbouw van de nieuwe bekostiging (de vier parameters) is aan het rekenmodel meegegeven. Vervolgens zoekt het rekenmodel naar de beste uitkomsten.

De online informatietool is gericht op het geven van inzicht in de opbouw van de nieuwe bekostiging.³² De informatietool biedt handvaten aan scholen en schoolbesturen om aan de hand van bedragen in de informatietool een indicatieve meerjarige financiële planning te maken. De berekening is echter ook makkelijk zelf te maken. Als een school weet hoeveel leerlingen zij nu heeft en in de toekomst verwacht en weet hoeveel hoofd- en nevenvestigingen zij heeft, dan is de som eenvoudig te maken.

Totaal voor vestigingen:

1. vaste voet voor de hoofdvestiging x aantal hoofdvestigingen; en
2. vaste voet voor de nevenvestiging x aantal nevenvestigingen.³³

Totaal voor leerlingen:

3. bedrag per leerlingen in de onderbouw en in de bovenbouw van vmbo-gl, vmbo-tl, havo en vwo x aantal leerlingen; en
4. bedrag voor leerlingen in de bovenbouw van vmbo-bb en vmbo-kb, en in alle verblijfsjaren van het pro x aantal leerlingen.

De leden van de SGP-fractie en de CDA-fractie vragen waarom de regering de personele bekostiging per schoolsoort laat vervallen en of het vereenvoudigde bekostigingsmodel voldoende recht doet aan de hogere kosten die scholen maken voor eerstegraads docenten in bovenbouw van het havo en het vwo.

In het vereenvoudigde bekostigingsmodel wordt in de twee leerlingbedragen onderscheid gemaakt tussen beroepsgericht onderwijs enerzijds en algemeen vormend onderwijs anderzijds. Omdat er in zowel de gehele onderbouw als in de bovenbouw van mavo, havo en vwo sprake is van algemeen vormend onderwijs, is er in het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor gekozen om hier een bedrag voor te hanteren. Scholen ontvangen voor leerlingen in de bovenbouw van het havo en het vwo hetzelfde bedrag als voor mavo-leerlingen en leerlingen in de onderbouw. Dit is een gemiddeld bedrag, dat een middenweg vormt tussen de relatief hogere kosten voor eerstegraads docenten in de bovenbouw in het havo en het vwo en tweedegraads docenten in de onderbouw en het mavo. Verschillende schoolsoorten over meerdere leerjaren vragen om een gebalanceerde samenstelling van het personeelsbestand in een school.

De leden van de D66-fractie vragen of er één bedrag komt voor vmbo-leerlingen in verschillende specialisaties, aangezien sommige specialisaties hogere kosten met zich meebrengen door het gebruik van dure materialen en praktijklokalen.

³² Deze is te vinden via www.rijksoverheid.nl/vereenvoudigingbekostigingvo.

³³ Hoofdvestigingen en nevenvestigingen komen in aanmerking voor een vaste voet als zij voldoen aan enkele criteria. Deze zijn te vinden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel. Deze criteria zijn onder meer dat er sprake moet zijn van een uniek adres en dat er voldoende leerlingen op de vestiging moeten zijn ingeschreven (60 leerlingen op vestigingen met alleen praktijkonderwijs en 130 leerlingen bij overige vestigingen).

Voor het beroepsgerichte onderwijs (het derde en vierde leerjaar van vmbo-bb/kb en het gehele praktijkonderwijs) komt in het vereenvoudigde bekostigingsmodel één (hoger) bedrag per leerling. Door het leerlingbedrag voor beroepsgericht onderwijs hoger te vast te stellen dan het algemeen vormend onderwijs, wordt recht gedaan aan de hogere kosten van het beroepsgericht onderwijs. Deze kosten zien bijvoorbeeld op kleinere klassen, duurdere inventaris en duurdere lesmaterialen. Voor de leerlingen in de gemengde leerweg, die in de basisbekostiging het lagere bedrag voor het algemeen vormend onderwijs krijgen, is er een aanvullende regeling om tegemoet te komen aan de hogere kosten voor het deel beroepsgericht onderwijs wat zij volgen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er in de bekostiging van havo- en vwo-leerlingen rekening gehouden met de wens om meer leerlingen enthousiast te maken voor techniek en dat daarmee wellicht meer praktijklokale nodig zijn.

In de basisbekostiging is niet speciaal rekening gehouden met het enthousiasmeren van leerlingen in de havo en vwo voor techniek. Dit komt ook omdat de instroom voor de technische profielen al goed is. Hiervoor is geen financiële prikkel nodig.

De leden van de D66-fractie constateren dat aanvullende bekostigingsregelingen buiten de vereenvoudiging worden gehouden en vragen of de regering van mening is dat hier nog sprake is van vereenvoudiging, omdat er diverse bekostigingsstromen in stand worden gehouden die afkomstig zijn van diverse bronnen, zoals ministerie, gemeenten en samenwerkingsverbanden.

De reden dat aanvullende bekostigingsregelingen buiten de vereenvoudiging worden gehouden, is omdat aan dergelijke regelingen (zoals de prestatiebox en de regeling om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan) specifieke doelen zijn gekoppeld. Met de vereenvoudiging van de bekostiging wordt alleen de basisbekostiging vereenvoudigd. Dat is het overgrote deel van de rijksbijdragen die scholen jaarlijks ontvangen. Ondanks het feit dat aanvullende middelen niet meelopen in de vereenvoudiging, is er wel degelijk sprake van een forse vereenvoudiging. Het onderscheid tussen personeel en exploitatie vervalt, er is geen onderscheid meer in diverse personeelscategorieën in de bekostiging en de complexe systematiek van schoolsoortgroepen, ratio's en gemiddelde personeelslast wordt vervangen door een eenvoudig model met slechts vier parameters. Ook met het in stand houden van aanvullende bekostigingsregelingen betekent dit een impuls voor goede meerjarige plannings- en adequaat intern toezicht bij scholen. De geldstromen die afkomstig zijn van gemeenten en samenwerkingsverbanden blijven buiten de vereenvoudiging. De financiering van onderwijshuisvesting en de ondersteuning van leerlingen in het lwoo en pro valt immers buiten de scope van dit wetsvoorstel.

5.2 Toereikendheid bekostiging

De leden van de D66-fractie vragen naar de samenhang tussen de vereenvoudiging en het lopende onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging. Daarbij vragen zij in hoeverre een onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging een structureel onderdeel wordt in de wetswijziging.

De vereenvoudiging van de bekostiging en het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging zijn twee aparte trajecten. De vereenvoudiging van de bekostiging ziet op de verdeling van

de bekostiging. Deze is budgetneutraal en heeft als doel de bekostiging minder complex, minder sturend en voorspelbaarder te maken. Het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging gaat over de wijze van besteding van de bekostiging (doelmatigheid) en de toereikendheid van de hoogte van de bekostiging.

5.3 Draagvlak in de sector

De leden van de fracties CDA en D66 vragen in hoeverre het voorgestelde vereenvoudigde model kan rekenen op steun van de VO-raad en of er draagvlak is bij individuele scholen en andere spelers in het veld.

De VO-raad steunt het totaalpakket zoals in de Kamerbrief bij de aanbieding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is gepresenteerd.³⁴ De VO-raad is van mening dat met de keuzes die in het vereenvoudigde bekostigingsmodel zijn gemaakt, in voldoende mate voldaan is aan de eerder gestelde randvoorwaarden. In reactie op zorgen uit het veld over de bekostiging van het beroepsgericht vmbo en de positie van brede scholengemeenschappen in dunbevolkte gebieden, zijn bovenop het vereenvoudigde model een aanvullende regeling voor leerlingen in de gemengde leerweg en voor geïsoleerde vo-scholen ontwikkeld. De VO-raad maakt de kanttekening dat het beter was geweest als de regeling voor geïsoleerde vo-scholen aanvullend gefinancierd was, maar steunt wel het totaalpakket. De VO-raad geeft aan dat het standpunt van de VO-raad tot stand is gekomen op basis van een overtuigende meerderheid van de algemene ledenvergadering. De aanpassingen die tot het totaalpakket hebben geleid zijn ook met instemming in de ledenvergadering ontvangen. De signalen die OCW heeft gekregen vanuit de informatiebijeenkomsten en de berichten van individuele scholen, zijn voor het overgrote deel positief.

5.4 Groen onderwijs

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen naar de positie van het groen onderwijs in het wetsvoorstel en wat de status is van de harmonisatie van de bekostiging van het groen onderwijs. Daarbij vraagt de fractie van het CDA of ook aanvullende bekostigingsregelingen van kracht zijn voor het groen onderwijs.

Het vbo-profiel groen wordt zowel gegeven op agrarische opleidingscentra (aoc's) als op reguliere vo-scholen. Als reguliere vo-scholen het vbo-profiel groen aanbieden, valt het vbo groen volledig onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en is de vereenvoudiging van de bekostiging van toepassing. Dit geldt ook voor de mavo's die in de vorm van een verticale scholengemeenschap zijn verbonden aan aoc's. Deze mavo's worden in de huidige bekostiging ook bekostigd via de WVO.

Voor het vbo-groen aan de aoc's geldt een overgangsfase. Het vbo-groen aan een aoc valt qua bekostiging immers, net als het mbo dat aoc's verzorgen, volledig onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Om deze reden kan het vbo-groen binnen een aoc niet meelopen in dit wetsvoorstel. Om het vbo-groen binnen aoc's qua bekostiging onder de WVO te brengen is het nodig dat de aoc's worden omgevormd naar verticale scholengemeenschappen, waarbij het vo-deel volledig onder de WVO komt. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding.³⁵

³⁴ Kamerstuk 31 289, nr. 409.

³⁵ Kamerstuk 31 511, nr. 38.

Gezien de verschillen in de bekostigingssystematiek kunnen de nieuwe parameters van de vereenvoudigde vo-systematiek (zoals het hogere vbo-bedrag) niet één op één worden toegepast op de huidige parameters van de aoc-bekostiging. Voor de periode vanaf de vereenvoudiging van de bekostiging en tot het moment dat de aoc's zijn omgevormd tot verticale scholengemeenschappen, zal er voor worden gezorgd dat de hoogte van de bekostiging vergelijkbaar is met de hoogte volgens het vereenvoudigde model. Op die manier wordt de afspraak in het regeerakkoord op dit punt gewaarborgd.³⁶

Vbo-leerlingen op aoc's komen al in aanmerking voor aanvullende bekostigingsregelingen, zoals de prestatiebox. De aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen is ook van kracht voor aoc's.

5.5 Vestigingen

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de minimumaantallen van 130 en 60 leerlingen gebaseerd zijn.

Deze minimumaantallen zijn één van de criteria waar een vestiging aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vaste voet. De aantallen zijn afgeleid van de stichtingsnormen in het vo. De bekostigingsnorm van 60 leerlingen komt voort uit de helft van de stichtingsnorm van een pro-school (120 leerlingen). De bekostigingsnorm van 130 leerlingen komt voort uit de helft van de laagste stichtingsnorm van een school voor het overige onderwijs, namelijk een vbo-school met één profiel (260 leerlingen). Er is gekozen voor twee bekostigingsnormen, met daarbij een lagere norm voor het pro, omdat het pro naar zijn aard kleinschaliger is dan het overige onderwijs.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vaste voet voor de nevenvestiging van de school de helft is van de vaste voet voor de hoofdvestiging. Zij vragen wat het verschil in bekostiging was in de huidige situatie en of deze scholen er in de nieuwe systematiek op vooruit of juist op achteruit gaan.

In de huidige bekostiging krijgen scholen een vaste voet per school, onafhankelijk van het aantal vestigingen dat een school heeft. Zij krijgen nu dus geen vaste voet voor een nevenvestiging. Om de bekostiging meer kostenvolgend te maken, krijgen scholen in de nieuwe bekostigingssystematiek wel een vaste voet per nevenvestiging. Deze is in de huidige doorrekeningen circa € 103.000,-. Voor het herveeldeeffect blijkt dat er een positieve relatie tussen is: hoe meer nevenvestigingen de school heeft, hoe vaker er sprake is van een positief herverdeeleffect.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een prikkel uitgaat van het bekostigen van nevenvestigingen, waardoor een school wordt gestimuleerd om uit veel vestigingen te bestaan, en of dat wenselijk is. Daarnaast vragen deze leden of ook nevenvestigingen in de Randstedelijke gebieden aanvullende bekostiging krijgen en of de regering kan verzekeren dat er nu niet meer nevenvestigingen worden gebouwd terwijl dat niet nodig is.

De vaste voet voor de nevenvestiging is bewust beperkt gehouden. In de gesprekken met de VO-raad is besproken dat het nodig is dat er in het vereenvoudigde model een tegemoetkoming is voor de kosten die scholen maken bij het exploiteren van een nevenvestiging. Dit moet tegelijkertijd niet onnodig prikkelelen tot het openhouden van vestigingen. Daarom is de vaste voet voor de nevenvestiging op de helft gezet van de

³⁶ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021, p. 11.

vaste voet voor de hoofdvestiging van de school. Dit bedrag is een tegemoetkoming, maar niet kostendekkend.

In gebieden waar de situatie er om vraagt, is het wenselijk dat scholen een nevenvestiging kunnen openen, om op die manier het onderwijsaanbod op bereikbare afstand voor leerlingen te organiseren. Nevenvestigingen in Randstedelijke gebieden zijn soms noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat de nevenvestigingen anders te groot worden en er anders geen onderwijs op kleine schaal kan worden georganiseerd. Alleen vestigingen in dunbevolkte gebieden krijgen aanvullende bekostiging op grond van de regeling voor geïsoleerde vo-scholen. Hiermee wordt voorkomen dat er een prikkel ontstaat om in dichtbevolkte gebieden extra vestigingen te openen terwijl dat niet nodig is. De vaste voet per nevenvestiging is immers beperkt.

Verder vragen de voornoemde leden waarom de regering er voor heeft gekozen om, in situaties waarbij meerdere schoolbesturen zich op hetzelfde adres hebben geregistreerd, aan elke vestiging een vaste voet te verstrekken.

Hier is voor gekozen om samenwerking tussen verschillende schoolbesturen niet te ontmoedigen. Vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van onderwijsmiddelen en leerlingendaling is het in sommige situaties wenselijker dat twee vestigingen van verschillende schoolbesturen in hetzelfde gebouw zijn gevestigd, dan dat er twee gebouwen in stand worden gehouden. Wanneer vestigingen op hetzelfde adres bij hetzelfde schoolbestuur horen, wordt er echter wel maar één vaste voet verstrekt. De achtergrond bij deze keuze is dat de regering geen prikkel in wil bouwen om vestigingen, behorend bij hetzelfde bestuur, administratief te splitsen.

Voorts vragen deze leden hoe wordt gecontroleerd dat het aantal leerlingen dat op een vestiging is ingeschreven daadwerkelijk door dat aantal leerlingen wordt gebruikt.

Aan de hand van de leerlingentelling van 1 oktober wordt gecontroleerd of vestiging voldoet aan het minimumaantal leerlingen. De onderwijsaccountant controleert vervolgens of de leerlingen die op 1 oktober op die vestiging zijn geteld ook daadwerkelijk op die vestiging onderwijs krijgen. Mocht bij die controle blijken dat de door de school opgegeven aantallen niet kloppen, vindt bijstelling van de leerlingentelling plaats.

Tot slot stellen de leden van de VVD-fractie enkele vragen over onderwijs-huisvesting. Zij vragen wie verantwoordelijk is voor de kosten van een schoolgebouw, of er in het model rekening wordt gehouden met de eventuele kosten van een schoolgebouw en wat het effect is op de onderwijskwaliteit als scholen hoge kosten maken voor nieuwbouw of renovatie.

In het primair en voortgezet onderwijs zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van nieuwbouw en levensverlengende renovatie van schoolgebouwen. Het is onwenselijk als scholen worden gedwongen om bij te betalen aan de nieuwbouw van schoolgebouwen. Hiervoor ontvangt een school immers geen bekostiging. Wel ontvangen scholen bekostiging voor het binnen- en buitenonderhoud van schoolgebouwen. Die component voor onderhoud is ook opgenomen in het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Scholen kunnen met die bekostiging bijvoorbeeld een voorziening voor groot onderhoud aanleggen en hier de onderhoudsactiviteiten uit financieren. Als het echter gaat om nieuwbouw en levensverlengende renovatie, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering. Zij krijgen hier immers middelen voor vanuit het gemeentefonds. Als

scholen worden gedwongen om mee te betalen aan nieuwbouw en levensverlengende renovatie, worden middelen die bestemd zijn voor leraren en lesmateriaal geïnvesteerd in bakstenen. Dat is zeer onwenselijk, temeer omdat dit een groot risico kan vormen voor de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen naar de redenen waarom tijdelijke nevenvestigingen niet in aanmerking komen voor een vaste voet. De leden van de CDA-fractie vragen in dat kader of dit ook geldt voor containers die als tijdelijke nevenvestiging worden geregistreerd en wat de kosten hiervoor zijn. De leden van de D66-fractie lezen dat een tijdelijke nevenvestiging mag worden aangehouden voor maximaal 15 jaar en vragen of de regering niet vindt dat dit een lange periode is om te doorstaan zonder bekostiging. Tot slot vragen de leden van de fracties van het CDA en D66 op dit punt naar het effect van het niet bekostigen van tijdelijke nevenvestigingen in een situatie van snel stijgende leerlingenaantallen, bijvoorbeeld bij de bouw van een nieuwe woonwijk. Zij vragen daarbij of scholen in dergelijke situaties minder snel zullen kiezen voor het openen van een nieuwe vestiging.

Een tijdelijke nevenvestiging is bedoeld om te voldoen aan een tijdelijke huisvestingsbehoefte die ontstaat door gebrek aan plaats op de hoofdvestiging of nevenvestiging. De genoemde 15 jaar is daarbij een maximale termijn.³⁷ Wanneer een schoolbestuur van plan is om een nevenvestiging 15 jaar of zelfs langer geopend te houden, is het onderwijsinhoudelijk gezien logischer om deze vestiging, in overleg met de partners in de regio, als nevenvestiging te registreren. Als er op deze nevenvestiging voldoende leerlingen zijn ingeschreven en als de nevenvestiging een uniek adres heeft, dan ontvangt het schoolbestuur voor deze vestiging een vaste voet. Overigens ontvangt een schoolbestuur vanzelfsprekend wel de bekostiging voor de leerlingen die op een tijdelijke nevenvestiging zijn ingeschreven. Dit laatste geldt ook voor containers die als tijdelijke nevenvestiging worden neergezet.

In het huidige bekostigingsmodel krijgen tijdelijke nevenvestigingen geen vaste voet. De voornaamste reden dat dit ook in het nieuwe model niet is opgenomen, is dat de eisen aan een aanvraag voor een tijdelijke nevenvestiging lichter zijn dan de eisen aan het stichten van een nieuwe hoofdvestiging (dat is een nieuwe school) en de aanvraag van een nevenvestiging. Voor een tijdelijke nevenvestiging volstaan een huisvestingsverklaring van de gemeente en een melding aan de Minister van OCW. Vanuit budgettair oogpunt is het onwenselijk als het nieuwe bekostigingsmodel een stimulans bevat om zoveel mogelijk tijdelijke nevenvestigingen te openen. Daarnaast worden naar verwachting, gezien de aard van de tijdelijke nevenvestiging, geen grote investeringen in het gebouw gedaan. Ook is het realistisch om aan te nemen dat een schoolbestuur niet (veel) extra personeel zal aannemen als de vestiging tijdelijk wordt geëxploiteerd en deze zich dicht bij de andere vestiging(en) van de school bevindt.

De bouw van een nieuwe woonwijk kan leiden tot een plotselinge groei van het aantal leerlingen in een gebied, maar in verreweg de meeste gevallen is de leerlingengroei die daardoor ontstaat wel te voorspellen. Een nieuwe woonwijk ontstaat immers niet van de één op de andere dag. Een permanente nieuwe aanwas van leerlingen rechtvaardigt een permanente onderwijsvoorziening. Schoolbesturen kunnen in overleg met hun partners in de regio hun vestigingsstructuur hierop aanpassen.

³⁷ Kamerstuk 31 310, nr. 3.

5.6 Caribisch Nederland

De leden van de CDA-fractie vragen naar de ongewenst sturende prikkels in de huidige bekostiging van Caribisch Nederland en vragen hoeveel scholen in Caribisch Nederland vanwege die prikkels een besluit hebben genomen ten aanzien van de inzet van de bekostiging voor hun school die in het nieuwe systeem niet meer genomen zouden worden. Daarnaast vragen deze leden tot welke herverdeeffecten de nieuwe bekostiging voor de scholen in Caribisch Nederland.

In Caribisch Nederland zijn drie vo-scholen (één op Bonaire, één op Sint-Eustatius en één op Saba). Het is niet zo dat er in de huidige bekostiging van die scholen prikkels zijn die invloed hebben op welk aanbod de school aanbiedt. Deze drie scholen bieden immers al het voorgezet onderwijs op het eiland aan. Voor zowel de scholen in Europees Nederland als in Caribisch Nederland geldt echter dat de huidige bekostiging onvoorspelbaar, complex en ondoorzichtig is. De redenen voor vereenvoudiging zijn dus ook in Caribisch Nederland van toepassing. Bovendien wordt in de vereenvoudiging gestreefd naar zoveel mogelijk harmonisatie tussen de bekostigingsbepalingen voor Europees Nederland en die van Caribisch Nederland. Op dit moment worden de drie vo-scholen in Caribisch Nederland bekostigd op basis van een overgangsbepaling. Met de vereenvoudiging worden de juridische fundamenten voor de bekostiging van deze scholen in wet- en regelgeving verankerd. De drie scholen hebben alle drie een positief herverdeeffect en gaan er na vereenvoudiging dus op vooruit.

5.7 Overige punten

De leden van de D66-fractie vragen naar een te sluiten akkoord voor het overnemen van personeel, zodat het personeel geen slachtoffer wordt van de herverdeling.

Het is juist dat er in elke regio besturen zitten die er op voor- en op achteruit gaan met de vereenvoudiging van de bekostiging. Gegeven het lerarentekort in specifieke vakken in het voortgezet onderwijs, lijkt het de regering verstandig dat er afspraken worden gemaakt in het geval er personeel moet afvloeien. Dit vraagt echter niet om een landelijk akkoord, maar om regionale afspraken tussen schoolbestuurders over het onderwijsaanbod en de inzet van personeel hiervoor. Dat gesprek is, gezien de leerlingendaling, sowieso van groot belang voor het in stand houden van een robuust en toekomstbestendig onderwijsaanbod. Ook de leerlingendaling vraagt soms om moeilijke keuzes. Er is echter geen landelijke mal waarin alle oplossingen kunnen worden gezocht. Dit vraagt om lokaal en regionaal afgewogen keuzes. Door het overgangsregime worden schoolbesturen in staat gesteld om zich goed voor te bereiden op de nieuwe hoogte van de bekostiging en de gevolgen daarvan voor de bedrijfsvoering.

De leden van de SGP-fractie vragen welke inspanningen worden verricht om de betrokkenen in en rond de school op de hoogte te stellen van de hoogte van de nieuwe bekostiging.

Er is een speciale website ontwikkeld met informatie over de vereenvoudiging van de bekostiging.³⁸ Deze website maakt de gevolgen van de vereenvoudiging inzichtelijk, niet alleen per schoolbestuur, maar ook per school. Daarnaast zijn er in totaal vier informatiebijeenkomsten georganiseerd, verspreid over het land. Deze bijeenkomsten zijn goed bezocht door

³⁸ www.rijksoverheid.nl/vereenvoudigingbekostigingvo.

bestuurders, controllers en schoolleiders. Verder hebben alle betrokkenen in het onderwijs de mogelijkheid om via de mail vragen te stellen aan OCW. Daar is en wordt veelvuldig gebruik van gemaakt. Tot slot worden de beschikkingen per school openbaar gemaakt op de website van DUO.³⁹

6. Wetstechnische punten

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het in de toelichting vermelde artikel 80, vijfde lid, niet bestaat en dat de toelichting bij artikel 80, tweede lid, ziet op de inhoud van het voorgestelde artikel 79a. Zij vragen of de regering de toelichting wil aanvullen.

Deze leden wijzen terecht op deze omissies. In de nota van wijziging zal dit worden gerepareerd door artikel 79a opnieuw vast te stellen met een daarbij horende correcte artikelsgewijze toelichting.

Verder vragen deze leden waarom de regering in artikel 80 heeft gekozen voor het criterium van de redelijke behoefte, in plaats van de formulering op basis van het huidige artikel 84 dat de bekostiging redelijkerwijs voldoende moet zijn. Daarbij vragen zij of het met het oog op het vermijden van onnodige interpretatievragen niet de voorkeur verdient om zoveel mogelijk bestaande formuleringen te continueren.

De regering heeft in het wetsvoorstel zoveel mogelijk de geldende formuleringen in de WVO gehanteerd. De formulering in artikel 80 van het wetsvoorstel is afkomstig uit het huidige artikel 86, tweede lid, van de WVO: «De bekostiging wordt zodanig vastgesteld dat zij voldoet aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school.» De tekst in het wetsvoorstel is gelijklopend.

Ook vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat voor het beoordelen of de bekostiging toereikend is de in artikel 79, derde lid, benoemde categorieën een belangrijk aangrijpingspunt vormen.

Artikel 79 geeft aan waar de bekostiging van de scholen voor wordt verstrekt. Het derde lid geeft de twee categorieën aan (personeel en exploitatie), die in het vierde lid verder worden uitgewerkt. Vervolgens wordt in artikel 80, eerste lid, bepaald dat de hoogte van de bekostiging voldoet aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. De bekostiging moet toereikend zijn voor de uitgaven die scholen doen aan de zaken die in artikel 79, derde en vierde lid, worden gespecificeerd.

Tot slot vragen deze leden of de regering in wil gaan op de huidige formulering van artikel 80, vierde lid, waar staat dat van indexatie kan worden afgezien indien de toestand van 's Rijks financiën zich daartegen verzet. Deze leden vragen daarbij of het wetsvoorstel niet het geëigende moment is om een stringenter criterium te kiezen dan de huidige bepaling.

De formulering van dit artikel is afkomstig uit het huidige artikel 86, zesde lid, van de WVO. Zoals eerder aangegeven is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij geldende juridische formuleringen. In zowel de huidige als de vereenvoudigde systematiek is het uitgangspunt om de bijdrage die beschikbaar komt voor loon- en prijsontwikkeling aan de

³⁹ www.instellingsinformatie.duo.nl.

scholen te verstrekken. De regering ziet geen aanleiding om als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging een inhoudelijke wijziging in deze formulering aan te brengen.

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