

Vergaderjaar 2015–2016

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 274

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2015

Op 17 april 2015 heb ik u geïnformeerd over mijn voornemen om de bekostiging in het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.¹ In het debat dat we over dit onderwerp hebben gevoerd, heb ik toegezegd uw Kamer in het najaar van 2015 te informeren over de voortgang van dit traject. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Ook informeer ik uw Kamer in deze brief over mijn voornemen om de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) te moderniseren. Tenslotte ga ik in deze brief specifiek in op de positie van de medezeggenschapsraad ten aanzien van het financieel beleid van scholen.

Vormgeving van het nieuwe bekostigingsmodel

In mijn brief van 17 april 2015 heb ik de redenen uiteengezet waarom ik de huidige bekostiging wil vereenvoudigen. Aanleiding hiervoor was onder meer dat de Algemene Rekenkamer constateerde dat het huidige bekostigingsstelsel complex is en dat het niet aansluit bij de praktijk van scholen.² De bekostiging kan door de gedetailleerde opbouw ten onrechte overkomen als een normstellend kader en kan (hierdoor) onbedoeld sturend werken. Daarnaast is de huidige bekostiging met het systeem van vele verschillende ratio's en prijzen complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders hebben hier last van. Bovendien kan het in de huidige bekostiging bijvoorbeeld voorkomen dat een havo met een eigen brin-nummer meer geld per leerling ontvangt dan een nevenvestiging waarop havo wordt aangeboden.³ De huidige bekostiging kan dus strategisch gedrag in de hand werken en bevat daarmee ongewenste prikkels.

¹ Kamerstuk 31 289, nr. 233.

² Algemene Rekenkamer (2014): Bekostiging voortgezet onderwijs.

³ brin = basisregistratie instellingen.

Daarom heb ik aangekondigd een sterk vereenvoudigd bekostigings-systeem in te willen voeren, dat transparant is en beter aansluit op de onderwijspraktijk. Met deze vereenvoudiging volg ik het advies van de Algemene Rekenkamer en geef ik invulling aan de afspraken die in het sectorakkoord op dit vlak zijn gemaakt. Het vereenvoudigde model bevat drie bekostigingsparameters:

- eenzelfde prijs voor leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs;
- een (hogere) prijs voor leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs;
- en een (beperkte) vaste voet per vestiging.

Uitwerking vaste voet

Bij het verstrekken van een vaste voet per vestiging moet goed afgebakend zijn wat een vestiging precies is. De minimale voorwaarde is dat het een schoolgebouw betreft waar onderwijs wordt gegeven aan een minimum aantal leerlingen. Dit betekent dat op de vestiging een minimum aantal leerlingen als daadwerkelijk schoolgaand moet zijn ingeschreven, alvorens de vestiging voor de vaste voet in aanmerking komt. Het gaat dan concreet om 70 leerlingen voor een vestiging waar uitsluitend praktijkonderwijs wordt gegeven en 130 leerlingen voor overige vestigingen. Met dit onderscheid wordt rekening gehouden met de beperkte omvang die locaties voor praktijkonderwijs vaak hebben ten opzichte van overige locaties in het voortgezet onderwijs. Door het hanteren van een bekostigingsnorm is er een duidelijke grens alvorens een vestiging voor een vaste voet in aanmerking komt. Tegelijkertijd ligt de norm laag genoeg om ook kleine vestigingen in aanmerking te laten komen voor bekostiging. Indien een bestuur meerdere vestigingen/scholen in één gebouw heeft, wordt er slechts één vaste voet verstrekt. Hierdoor prikkelt het model niet tot het theoretisch splitsen van onderdelen van een school op hetzelfde adres, om daarmee extra bekostiging te krijgen. Daarmee wordt voorkomen dat een administratieve werkelijkheid leidt tot een bekostigingsvoordeel.

Uitwerking overgangsregeling

Een andere verdeling van de bekostiging, waarbij tegelijkertijd sprake moet zijn van budgetneutraliteit, leidt tot herverdeel-effecten. Zoals ik in mijn vorige brief over dit onderwerp aangaf, streef ik er naar deze effecten zo klein mogelijk te houden. Uit de berekeningen blijkt dat de herverdeel-effecten gematigd zijn. Meer dan 90 procent van de schoolbesturen krijgt te maken met een positief herverdeel-effect of een negatief herverdeel-effect dat kleiner is dan -3 procent. Wat verder positief opvalt, is dat er geen significant verband is aangetoond tussen een negatief herverdeel-effect en het feit of een school te maken krijgt met leerlingendaling. Dit geldt ook voor de relatie tussen een negatief herverdeel-effect en de verevening van de middelen voor zware ondersteuning in het kader van passend onderwijs. Op macroniveau krijgen scholen dus niet te maken met een stapeling van effecten.

Ondanks het gematigde karakter van de herverdeel-effecten zullen er individuele schoolbesturen zijn die door sterke negatieve herverdeel-effecten worden getroffen of die wel degelijk met een stapeling van effecten worden geconfronteerd. Daarom wil ik de invoering van de nieuwe bekostiging gepaard laten gaan met een overgangsregeling, waarbij positieve en negatieve effecten worden gedempt door de voor- en achteruitgang over een aantal jaren te spreiden. Daarom wordt, in overleg met de VO-raad, een algemene overgangsregeling uitgewerkt van drie jaar, met een aanloopjaar in 2017 waarin scholen op de hoogte zijn van

hun verwachte herverdeeeffect. In de overgangsregeling wordt de hoogte van de bekostiging stapsgewijs op- dan wel afgebouwd. Voor besturen die er op vooruit gaan, betekent dit dat zij in 2018 een kwart van de toename in bekostiging ontvangen, in 2019 de helft en in 2020 driekwart. Voor de besturen die er op achteruit gaan, betekent dit dat hun bekostiging in 2018 met een kwart van de totale afname verminderd zal worden, in 2019 met de helft en in 2020 met driekwart. In 2021 zullen daarmee alle schoolbesturen het nieuwe bekostigingsniveau bereikt hebben. Ik ga ervan uit dat deze regeling voor vrijwel alle schoolbesturen voldoende mogelijkheden biedt om deze herverdeeeffecten op te vangen. Mochten er individuele besturen zijn voor wie dit niet geldt, bijvoorbeeld omdat zij wél te maken hebben met een uitzonderlijke stapeling van effecten, dan zal hier maatwerk worden toegepast.

Brede afstemming

In de afgelopen maanden heb ik in nauwe samenwerking met de VO-raad gewerkt aan het concretiseren van dit nieuwe bekostigingsmodel. Ook is het model in deze fase besproken met een aantal besturen en controllers van scholen. Nu het vereenvoudigde bekostigingsmodel tot op dit niveau is uitgewerkt, volgt de volgende fase waarin een bredere consultatie zal gaan plaatsvinden. Zo zal het model besproken worden met de vakbonden, waarmee ik tegemoet kom aan de wens van uw Kamer om de vereenvoudigde bekostiging ook te bespreken met lerarenvertegenwoordigers. Daarnaast zal het conceptwetsvoorstel nog dit najaar worden aangeboden voor internetconsultatie, zodat ook op die wijze reacties op de vereenvoudiging van de bekostiging kunnen worden verkregen. Ook zal in de loop van komend jaar een tool beschikbaar komen, waarmee schoolbesturen zelf kunnen berekenen wat het effect van de vereenvoudiging van de bekostiging is op hun situatie.

Omdat er in de nieuwe bekostiging geen vaste voeten meer worden verstrekt op basis van het aantal scholen, maar op basis van het aantal vestigingen, is het belangrijk om alle schoolvestigingen goed te registreren in de basisregistratie instellingen. De komende maanden zal ik samen met de VO-raad concrete acties ondernemen om te zorgen voor een sluitende registratie van schoolvestigingen in het voortgezet onderwijs.

Modernisering WVO

De invoering van de nieuwe bekostiging vereist een wijziging van de bekostigingsartikelen in de WVO. Omdat hiermee een belangrijk onderdeel van de wetgeving rondom het voortgezet onderwijs verandert, wil ik deze mogelijkheid aangrijpen om de WVO in zijn geheel te moderniseren.

De WVO bestaat nu ruim 50 jaar. Gebruikers van de wet, zoals scholen, ouders, leraren en besturen, geven al geruime tijd aan dat de wet steeds moeilijker in gebruik is. De ruim 200 wijzigingen die sinds de inwerking-treding van de wet zijn doorgevoerd, hebben voor een complexe en weinig transparante sectorwet gezorgd. De verdeling van regels over de wet en haar uitvoeringsbesluiten is niet meer in balans. Daarnaast zijn niet alle artikelen voorzien van een op zichzelf leesbare toelichting en zorgt ook de structuur van de wet voor onduidelijkheid. De wet voldoet hiermee niet meer aan de huidige wetgevingseisen. Bovendien hanteert de wet deels nog ouderwets taalgebruik.

Ik wil de wettelijke inkadering van de nieuwe bekostiging en de modernisering van de WVO vatten in één wetgevingstraject. Waar de vereenvou-

diging van de bekostiging een inhoudelijke wijziging van de bekostigingsartikelen met zich meebrengt, zal de focus bij de modernisering liggen op het herstructureren en herschrijven van de hele wet. Het gaat bij dit laatste dus niet om inhoudelijke wijzigingen van de artikelen, maar om een fundamentele verbetering in de begrijpelijkheid van de wet. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanbrengen van een nieuwe indeling en het moderniseren van het ouderwetse taalgebruik. In dit proces ben ik ook voornemens om de WVO BES te incorporeren in de gemoderniseerde WVO. Met deze moderniseringsoperatie ontstaat een helder, toekomstbestendig en duurzaam wettelijk kader. Nieuwe wetgeving kan hierdoor landen in een herziene, leesbare en gemoderniseerde WVO.

Lumpsumfinanciering vereist goede verantwoording

In de nieuwe systematiek zal de hoogte van de bekostiging voortaan op bestuursniveau berekend en beschikt worden. Deze wijze van bekostigen sluit goed aan bij het karakter van lumpsumfinanciering in een sector waarin schoolbesturen veel autonomie kennen. Bij deze autonomie hoort ook het afleggen van goede verantwoording. In de afgelopen periode heb ik meermaals met uw Kamer over dit onderwerp gesproken. Ik heb daarbij benadrukt dat goede verantwoording onlosmakelijk verbonden is met lumpsumfinanciering en de daaraan inherente bestedingsvrijheid voor schoolbesturen. Zoals toegezegd naar aanleiding van de motie-Duisenberg c.s. zullen de Minister en ik u in 2016 een brief sturen waarin wij nader ingaan op het principe van lumpsumbekostiging en alternatieven daarvoor.⁴

Bij de gesprekken met uw Kamer over goede verantwoording heb ik aangegeven dat wat mij betreft juist op lokaal niveau het goede gesprek hierover gevoerd moet worden. Hierbij is het van belang dat de medezeggenschapsraad voldoende positie heeft. Door de vereenvoudiging wordt dit beter mogelijk, omdat de bekostiging veel transparanter wordt en voor stakeholders daardoor eenvoudiger te berekenen is. Tegelijkertijd heeft uw Kamer mij gevraagd om ook na te denken over een formele versterking van de positie van de medezeggenschap op dit vlak. Ik sta hier positief tegenover. Hierin zoek ik de balans tussen enerzijds het bestuur de mogelijkheid geven te besturen en anderzijds het voorkomen dat het bestuur bij belangrijke besluiten geen tegenspraak krijgt.

Voor mij is het een essentieel punt dat de verantwoording over de uitgaven wordt verbeterd en dat er onder de stakeholders in en rondom de scholen breed draagvlak is voor de besteding van de bekostiging. Juist omdat de besteding van de bekostiging wordt bepaald door het bestuur, waarin het bestuur lokale afwegingen en schoolspecifieke omstandigheden meeneemt, is het belangrijk dat er op dit niveau kritisch en constructief wordt meegedacht, zeker ook op financieel vlak. Daarom wil ik de positie van de medezeggenschap versterken door de medezeggenschapsraad in het voortgezet onderwijs instemmingsrecht te geven op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid die uiteindelijk hun weerslag vinden in de begroting. In mijn optiek gaat het hier om de uitgangspunten waarop de jaarlijkse begroting wordt gebaseerd, zoals de verhouding tussen de bestemming van middelen aan personele en materiële doeleinden en de allocatie van de bekostiging binnen het bestuur. Ook grotere projecten zoals plannen op het vlak van huisvesting en (groot) onderhoud horen thuis in dit gesprek. De komende periode zal ik met de VO-raad en de bonden overleg voeren over de wijze waarop dit begrip goed afgebakend en wettelijk verankerd kan worden.

⁴ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27.

Door medezeggenschapsraden dit instemmingsrecht te geven, wil ik bevorderen dat het bestuur en de medezeggenschapsraad in gezamenlijkheid het meer beleidsmatige gesprek aangaan over de financiële positie van het schoolbestuur. Op deze manier kan breed worden besproken wanneer het versterken van de financiële positie noodzakelijk is, of wanneer er juist moet worden ingeteerd op het eigen vermogen. Daarbij is uiterst relevant welke gevolgen dit heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Ik denk dat dit instemmingsrecht de medezeggenschapsraden een goed instrument geeft om het strategische gesprek met het bestuur te voeren, met als resultaat dat de medezeggenschap op lokaal niveau fors wordt verstevigd.

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de versterking van de kennis en kunde van de medezeggenschapsraden. Een versterking van de rol van de medezeggenschapsraden ligt daarom wat mij betreft voor de hand in combinatie met de invoering van deze bekostigingsvereenvoudiging. Voor het primair onderwijs zal ik een dergelijk besluit op dit punt ook overwegen in combinatie met een vereenvoudiging van de bekostiging in die sector.

Ik beoog het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO eind 2016 aan uw Kamer aan te bieden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker