

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023

Nr. 225

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2023

Hierbij stuur ik u de uitwerking van de toezegging die ik in het debat passend onderwijs van 5 april 2023 (Kamerstuk 31 497, nr. 463) heb gedaan aan de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om schriftelijk te informeren over de bekostiging van nevenvestigingen in het speciaal onderwijs en de mogelijkheden voor het stichten van nieuwe nevenvestigingen.

De verschillende onderwijssoorten zijn verschillend ingericht, zodat de inrichting aansluit bij de behoeften van de doelgroep en het onderwijs- en ondersteuningsaanbod dat wordt gegeven. Zo kent het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) andere rechten en plichten rondom nevenvestigingen, een deels andere bekostigingssystematiek en andere stichtings- en opheffingsnormen dan andere onderwijssoorten. Dit zal ik in deze brief verder toelichten.

Bekostiging van nevenvestigingen (v)so

De bekostiging van het (v)so is in de basis hetzelfde ingericht als andere onderwijssoorten onder de Wet op het primair onderwijs (WPO), maar kent ook verschillen. Elke school heeft een hoofdvestiging, en kan daarnaast meerdere nevenvestigingen hebben. De hoofd- en nevenvestigingen vormen samen de school. De school valt onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur (het bevoegd gezag). Onder één bestuur of bevoegd gezag kunnen meerdere scholen vallen. De basisbekostiging in het (v)so bestaat, net als bij andere onderwijssoorten, uit een bedrag per school en een bedrag per leerling.

De bekostiging van het (v)so is afgestemd op de doelgroep en de systematiek binnen het (v)so: leerlingen hebben over het algemeen meer ondersteuning nodig en de klassen zijn kleiner dan in het basisonderwijs.

Het bedrag per leerling¹, het bedrag per leerling voor extra ondersteuning² en het bedrag per school³ (vaste voet) is hoger in het (v)so dan in het regulier basisonderwijs of het speciaal basisonderwijs. Ook is in het (v)so de vaste voet per school hoger voor scholen groter dan 50 leerlingen, waar in het regulier en speciaal basisonderwijs deze grens op 100 leerlingen ligt. De vaste voet per school is bovendien hoger als zowel so als vso wordt aangeboden op een school.

De basisbekostiging is dus hoger in het (v)so, maar het (v)so kent geen extra bekostiging voor nevenvestigingen. Door andere stichtings- en opheffingsnormen kent het (v)so relatief meer nevenvestigingen dan andere onderwijssoorten en de nevenvestigingen zijn ook vaak relatief klein. De bekostiging sluit hierop aan. De bekostiging in het (v)so volgt, net als in andere onderwijssoorten, de leerling, middels het bedrag per leerling. Voor de bekostiging van een leerling maakt het dus niet uit of een leerling op een hoofd- of nevenvestiging van een school voor (v)so zit. Het bedrag dat het bestuur per school ontvangt als vaste voet voor de school kan daarbij worden ingezet voor vaste kosten, zoals overhead. Deze bekostiging voor overhead neemt niet evenredig toe met een extra nevenvestiging, omdat er bijvoorbeeld niet bij elke nieuwe locatie extra overhead benodigd is, zoals een directeur. In het (v)so zijn daarnaast door andere stichtings- en opheffingsnormen meer en kleinere nevenvestigingen, waar extra overhead niet evenredig toeneemt. Het hogere bedrag per school (vaste voet) dat geldt in het (v)so kan voor de extra kosten aan overhead voor een extra nevenvestiging worden ingezet.

Stichten en opheffen nieuwe school of nevenvestiging (v)so

De heer Kwint vroeg in het debat passend onderwijs van 5 april ook in te gaan op de mogelijkheden voor het stichten van nieuwe (v)so-scholen en nevenvestigingen.

Ik heb uw Kamer in de verzamelbrief primair en voortgezet onderwijs van januari 2021⁴ geïnformeerd over de uitwerking van de gewijzigde motie van het lid Kwint over het wegnemen van wettelijke belemmeringen en inperkingen voor het inrichten van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs⁵. Hiervoor heb ik destijds een onderzoek laten doen.

Behoefte aan stichten nieuwe (v)so scholen

In 2020 is door Oberon een peiling uitgezet bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs met de vraag of en welke behoefte zij hebben aan het uitbreiden van het aanbod middels nieuwe scholen voor (v)so en speciaal basisonderwijs (sbo).⁶ Vanuit het veld is toen aangegeven dat er niet of nauwelijks behoefte is aan nieuwe hoofdvestigingen (v)so en sbo. Wel is aangegeven dat in de helft van de samenwerkingsverbanden het aantal (v)so-plaatsen binnen samenwerkingsverbanden ontoereikend was. Deze samenwerkingsverbanden gaven aan van plan te zijn het (v)so-aanbod uit te breiden middels een nevenvestiging of zonder het stichten

¹ Het bedrag per leerling bedraagt € 5.801,77 in het basisonderwijs, € 6.685,01 in het sbo, € 6.791,31 in het so en € 10.291,53 in het vso.

² Het bedrag per leerling voor extra ondersteuning bedraagt € 6.318,14 in het sbo en afhankelijk van de bekostigingscategorie tussen de € 12.321,36 en € 29.921,24 in het (v)so.

³ De maximale vaste voet van een (v)so-school is circa drie maal zo hoog als die van een reguliere basisschool, namelijk circa € 295.000 voor een (v)so school met een so en vso afdeling met meer dan 50 leerlingen ten opzichte van circa € 104.000 voor een reguliere basisschool met meer dan 100 leerlingen.

⁴ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 636.

⁵ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 58.

⁶ Behoefte aan nieuwe vestigingen (v)so en sbo, Oberon (november 2020).

van een nieuwe locatie, middels maatwerkarrangementen en combinaties van regulier onderwijs en/of zorg. Ook bleek uit het onderzoek dat ambities voor inclusief onderwijs voor de meeste samenwerkingsverbanden reden waren om, in hun behoefte naar meer (v)so-plekken, niet te kiezen voor nieuwe (v)so-scholen maar voor andere oplossingen te gaan (denk aan meer integreren van regulier en speciaal onderwijs).

Uit het onderzoek blijkt in het algemeen dat het stichten van nieuwe hoofdvestigingen (v)so of sbo niet als een oplossing wordt gezien voor de ervaren knelpunten in het realiseren van een dekkend aanbod en voor de wachtlijsten. Bovendien leert de ervaring dat nieuw aanbod ook een toenemende vraag kan creëren, en dat staat haaks op de ontwikkeling naar inclusief onderwijs. Dit neemt niet weg dat samenwerkingsverbanden een wettelijke verantwoordelijkheid hebben om een dekkend aanbod in de regio te realiseren, en daarbij wachtlijsten voor het (v)so aan te pakken en voorkomen. Daarbij kan de inrichting van een nevenvestiging een goede oplossing zijn. Er zijn geen indicaties dat financiële argumenten meewegen in de argumenten om dit niet te doen.

Mogelijkheden stichten en opheffen nieuwe (v)so hoofdvestiging of nevenvestiging

Er zijn wel beperkte mogelijkheden om een school (hoofdvestiging) voor (v)so in te richten. Daar zijn, net als in andere onderwijssoorten, voorwaarden aan verbonden. Zo kan er alleen een school worden ingericht als deze is gelegen in een gebied waarin sprake is van een uitzonderlijke bevolkingstoename. In de Wet op de Expertisecentra, artikel 75, is opgenomen onder welke andere omstandigheden een nieuwe school voor (v)so mag worden gesticht.

Het (v)so kent geen wettelijke beperkingen voor het inrichten van een nevenvestiging. Sinds de invoering van passend onderwijs is de procedure versneld en vereenvoudigd⁷, zodat regionaal snel gehandeld kan worden wanneer het aanbod in de regio niet meer dekkend is. Als een aanvraag voor 1 februari wordt ingediend, kan met ingang van 1 augustus daaropvolgend de nevenvestiging al starten. Daarnaast gelden er geen opheffingsnormen voor een nevenvestiging. Dit heeft tot gevolg dat nevenvestigingen in het (v)so erg klein kunnen zijn. In het regulier en speciaal basisonderwijs kan een nevenvestiging alleen ontstaan uit een samenvoeging van bekostigde scholen en gelden er wel opheffingsnormen. Door deze verschillen kent het (v)so relatief meer nevenvestigingen dan het basisonderwijs en het sbo.

Het is ook mogelijk een (v)so-klas te stichten op een basisschool, via twee verschillende constructies. In de eerste constructie geldt dat de leerlingen in deze klas onder de WPO vallen en aan de onder de WPO-geldende verplichtingen moeten voldoen. Er kan voor individuele leerlingen wel afgeweken worden van de kerndoelen voor regulier basisonderwijs, waarbij de afwijkingen worden onderbouwd in het OPP. De school ontvangt in deze constructie niet automatisch de extra ondersteuningsbekostiging voor deze leerlingen, maar het samenwerkingsverband moet dit op grond van een afgesproken onderwijsarrangement toekennen en overboeken aan de school.

Als tweede optie is het mogelijk om een (v)so-nevenvestiging op hetzelfde adres als een reguliere basisschool te registreren. Er mogen hiervoor dus

⁷ De reden hiervoor is dat samenwerkingsverbanden wettelijk verplicht werden om een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen in de regio te creëren. Soms is hiervoor een nieuwe/extra nevenvestiging voor (v)so nodig.

wel twee BRIN-nummers op hetzelfde adres bestaan. Voorwaarden zijn dat de leerlingen van de twee scholen niet gezamenlijk onderwijs ontvangen (zie o.a. artikel 69, 2^e lid van de WPO) en dat beide scholen op het adres een eigen schoolplan/schoolgids moet hebben. Ook moeten het samenwerkingsverband en de gemeente betrokken worden, onder andere voor de afstemming over huisvesting en het regionale ondersteuningsplan. De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat onrechtmatige situaties van dubbele BRIN-nummers op hetzelfde adres de afgelopen vijf jaar niet meer zijn voorgekomen.

Wanneer de scholen de leerlingen wel gezamenlijk onderwijs willen bieden, zijn er ook twee opties. Er kan gebruik gemaakt worden van symbiose, waarbij leerlingen van het (v)so voor een deel onderwijs volgen in het regulier onderwijs (artikel 24 WEC), of leerlingen in het regulier onderwijs onder voorwaarden een deel van het onderwijs in het (v)so kunnen volgen (artikel 15 WPO en artikel 6h WVO). Twee scholen (regulier en speciaal onderwijs) kunnen ook een samenwerking aangaan binnen de Beleidsregel Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs. Zij werken dan toe naar volledige integratie van de (v)so-school of vestiging in de reguliere school.

Afsluitend

De bekostigingssystematiek en stichtings- en opheffingsnormen zijn aan elkaar verbonden. De bekostiging van het (v)so is zo ingericht dat het aansluit op de doelgroep en de huidige stichtings- en opheffingsnormen, maar dit zorgt ook voor verschillen met andere onderwijssoorten. Het invoeren van extra bekostiging voor nevenvestigingen in het (v)so betekent dat niet alleen de bekostiging, maar ook de stichtings- en opheffingsnormen hierop moeten worden aangepast. De huidige stichtings- en opheffingsnormen zorgen immers voor meer en kleinere nevenvestigingen dan in andere onderwijssoorten. Wanneer dit ook zou leiden tot het ontvangen van bekostiging, zouden hiervoor andere procedures moeten gaan gelden, om zo te bepalen of aan de juiste voorwaarden wordt voldaan. Dit zou de flexibiliteit en eenvoud van het stichten van een nevenvestiging in het (v)so sterk verminderen. Bovendien is voor het invoeren van extra bekostiging voor nevenvestigingen in het (v)so nodig dat de huidige middelen worden herverdeeld door een verlaging van de huidige basisbekostiging. Al met al weegt deze complexiteit voor mij niet op tegen de beperkte behoefte die er lijkt te zijn aan het stichten van nieuwe hoofdvestigingen of het invoeren van extra bekostiging voor nevenvestigingen in het (v)so.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma