

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

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

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

Onze referentie
1418447

Uw brief van
26 september 2018

Uw referentie
2018D45911

Bijlagen
1

Datum 1 oktober 2018

Betreft Informatie over de gevolgen van de nieuwe bekostigingssystematiek van het voortgezet onderwijs in relatie tot leerlingendaling

Inleiding

Op 26 september jl. verzocht uw Kamer mij een brief te sturen met een landelijk overzicht van de gevolgen van het nieuwe bekostigingsmodel per schoolbestuur, met daarbij een overzicht van hoe deze effecten zich verhouden tot de groei of krimp in de betreffende regio. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek. Ook ga ik hierbij in op de brief van 25 september jl. van de provincie Friesland over dezelfde thematiek, die namens zes provincies met een krimpregio aan uw Kamer is gestuurd. Ik zal hen overigens nog separaat benaderen over de inhoud van de brief. Ik begrijp de zorgen van deze bestuurders goed, maar vind dat zij de leerlingendaling nu ten onrechte verbinden aan de vereenvoudiging van de bekostiging.

De noodzaak tot vereenvoudiging van de bekostiging

De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs is complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Bestuurders, scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders hebben hier last van: het is lastiger om te anticiperen op ontwikkelingen en daarop beleid te ontwikkelen. Ook bevat de huidige bekostiging soms onbedoeld sturende prikkels, omdat vaste voeten, ratio's en bekostigingsbedragen afhangen van het aanbod op de school. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat een bestuur voor een leerling op een categorale vmbo-school een lager bedrag aan bekostiging ontvangt dan voor een vmbo-leerling op een brede scholengemeenschap. Het komt voor dat er scholen zijn die zich als brede scholengemeenschappen presenteren, maar het onderwijs op gescheiden locaties organiseren. De sturende prikkels in de bekostiging kunnen leiden tot beslissingen op financiële in plaats van onderwijsinhoudelijke gronden. Tot slot belemmert een ingewikkelde bekostiging schoolbesturen bij hun financiële planning. In het sectorakkoord is met de VO-raad afgesproken om een vereenvoudigd bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs in te voeren. Ook de Algemene Rekenkamer en de Onderwijsraad hebben geadviseerd de bekostiging van het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.

Het nu voorliggende model heb ik in nauwe samenwerking met de VO-raad ontwikkeld. Het model is eenvoudig, houdt rekening met reële kostenverschillen en vermindert het aantal sturende prikkels. De ALV van de VO-raad heeft afgelopen voorjaar met overgrote meerderheid ingestemd met dit model. Het

vereenvoudigde bekostigingsmodel kan dus op breed draagvlak rekenen in de sector.

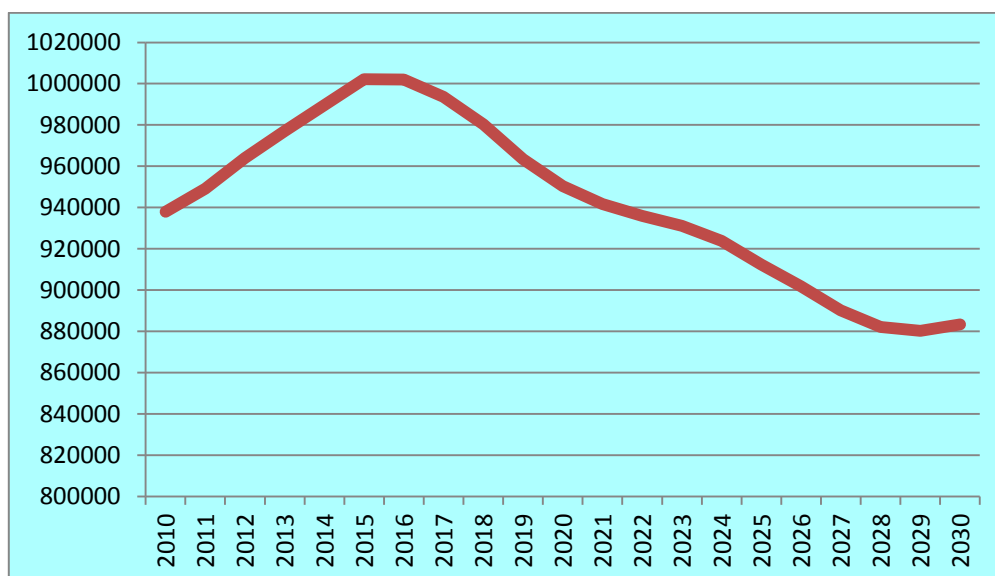
Onze referentie
1418447

Ik kan me voorstellen dat de gevolgen van krimp voor een school in combinatie met de herverdeel-effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging in sommige situaties in het voortgezet onderwijs een zware opgave kan zijn. Echter, leerlingendaling enerzijds en de vereenvoudiging van de bekostiging anderzijds zijn twee verschillende zaken. Het is zaak de cijfers en bedragen zeer zorgvuldig te gebruiken bij de berekening van de effecten. Het beeld zoals geschetst in de brief van de Provincie Friesland herken ik dan ook niet. Hetzelfde geldt voor de brief aan uw Kamer van een aantal schoolbesturen. Ik hecht er aan dit te verhelderen. Ik ga hierna in op zowel de impact van leerlingendaling als de gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging.

Forse impact leerlingendaling

De leerlingendaling in het voortgezet onderwijs is al langer aan de gang en gaat door tot tenminste 2030. Het betreft een autonome ontwikkeling, waarbij het aantal leerlingen in de komende vijftien jaar daalt met gemiddeld 12 procent. Op dit moment heeft 61 procent van de schoolbesturen te maken met leerlingendaling; in 2019 is dat naar verwachting opgelopen tot 82 procent. Met name het beroepsonderwijs wordt hard geraakt door de krimp. Niet alleen loopt het aantal leerlingen op het vbo in absolute zin terug, maar ook kiezen relatief steeds meer ouders en leerlingen voor het algemeen vormend onderwijs. Het is dan ook met reden dat ik schoolbesturen al langer oproep om nu al met een gezamenlijke inspanning te zorgen dat er een kwalitatief goed en dekkend onderwijsaanbod in de regio blijft bestaan. Overigens kan dit ook betekenen dat losse vestigingen en scholen, juist ten behoeve van een robuust en toekomstbestendig onderwijsaanbod, worden opgeheven.

De onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling en prognose van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs tussen 2010 en 2030 weer:



Uit dit beeld blijkt dat leerlingendaling een forse impact heeft op de hele sector. Als gevolg daarvan – bij ongewijzigd beleid – daalt het budget aan bekostiging van de sector met circa € 800 miljoen. Dat is 10 tot 12 procent van het huidige budget voor het voortgezet onderwijs. Uw Kamer en ik hebben voor de zomer uitgebreid gesproken over leerlingendaling en de gevolgen daarvan voor de sector. Samenwerking tussen schoolbesturen is in de komende jaren het sleutelwoord. Besturen zijn genoodzaakt om samen afspraken te maken over een dekkend regionaal en lokaal onderwijsaanbod dat bestand is tegen de krimp. Ik ondersteun schoolbesturen waar dat nodig is. Vanaf 2019 komt er gerichte procesbegeleiding voor probleemregio's. Bovendien brengt de Commissie Dijkgraaf in de komende maanden de impact van leerlingendaling en de knelpunten die schoolbesturen ervaren in beeld. Dit advies verwacht ik begin volgend jaar.

Onze referentie
1418447

Het voortgezet onderwijs is gebaat bij een vereenvoudigd bekostigingsmodel. Juist met een eenvoudig bekostigingsmodel zijn schoolbesturen beter in staat om te anticiperen op veranderende omstandigheden, waaronder dalende leerlingenaantallen. Omdat het nieuwe model rekening houdt met reële kostenverschillen en zo min mogelijk sturende prikkels bevat, is dat ook mogelijk. Het aantal parameters in de bekostiging wordt teruggebracht van ruim veertig tot slechts vier. Besturen kunnen hierdoor een betere meerjarige financiële planning maken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. In de huidige bekostiging betekent een herschikking van het aanbod vaak dat scholen, doordat zij een bepaalde schoolsoort niet meer aanbieden, te maken krijgen met een andere vaste voet en een andere ratio. In de vereenvoudigde bekostiging is de bekostiging gekoppeld aan het type leerlingen op een school en niet aan het totale aanbod op de school. Discussies over vormgeving van het regionale onderwijsaanbod, die juist in krimpregio's van groot belang zijn, worden dan niet langer vertroebeld door de mogelijkheid tot onverwachte effecten in de bekostiging. Er is een eenvoudig te berekenen relatie tussen bestuurlijk handelen en het financiële effect daarvan.

De vereenvoudiging van de bekostiging is budgetneutraal. Dat betekent dat er met dit traject dus niet wordt bezuinigd. Wel leidt de vereenvoudiging van de bekostiging tot een herverdeling van middelen. Het betreft hier een bedrag van € 50 miljoen, dat neerkomt op nog geen procent van het bekostigingsbudget voor het voortgezet onderwijs. De impact van een eventueel negatief herverdeeffect van de bekostiging is relatief klein ten opzichte van de effecten de leerlingendaling teweegbrengt. Het proces van leerlingendaling en de vereenvoudiging van de bekostiging lopen bovendien niet synchroon. De leerlingendaling noopt nu al tot adequate gezamenlijke actie van besturen. De beoogde inwerkingtreding van de vereenvoudiging van de bekostiging is 1 januari 2021. Door de overgangsregelingen zal de nieuwe verdeling naar verwachting in 2026 geheel zijn geëffectueerd.

De gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging per bestuur in beeld

Uw Kamer vraagt om een overzicht van de gevolgen van het nieuwe bekostigingsmodel per schoolbestuur, met daarbij een overzicht van hoe deze effecten zich verhouden tot de groei of krimp in de betreffende regio. In bijlage 1 is dit overzicht met indicatieve herverdeeffecten opgenomen. Ik wil de genoemde cijfers en percentages echter wel plaatsen in het hierboven geschetste perspectief. Als ik naar de besturen kijk die te maken hebben met

leerlingendaling, dan zie ik zowel besturen met een positief als met een negatief herverdeeeffect. Twee jaar geleden is de Onderwijsraad gevraagd om advies uit te brengen over de samenloop van leerlingendaling en de vereenvoudiging van de bekostiging. De Onderwijsraad concludeerde dat de daling van leerlingenaantallen en de uitdagingen die dat stelt aan met name het onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden, een autonome ontwikkeling betreft die losstaat van de bekostigingssystematiek. Daarbij constateerden zij dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de berekende herverdeeeffecten van de voorgenomen vereenvoudiging en de daling van leerlingenaantallen.¹

Natuurlijk kan een negatief herverdeeeffect, hoe klein dit ook is, een opgave betekenen voor een schoolbestuur, bijvoorbeeld doordat het aantal fte's teruggebracht moet worden. In individuele gevallen komt het zeker voor dat een sterke terugloop van het aantal leerlingen samengaat met negatieve herverdeeeffecten. Door de overgangsregeling van vier jaar geven we alle besturen ruim de tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe hoogte van de bekostiging. Voor de besturen met een negatief herverdeeeffect van meer dan 3 procent is daarnaast een specifieke compensatieregeling ontwikkeld. Deze besturen worden gedurende de eerste vijf jaar na invoering extra gecompenseerd, zodat zij zich nog beter kunnen aanpassen op de nieuwe bekostiging. Hiermee is sprake van een zorgvuldig invoeringsproces.

Tot slot

Zoals eerder aangegeven kunnen verschillende presentaties van bedragen en percentages tot andere beelden leiden. In dat verband wil ik nog kort ingaan op de cijfers en de grafische weergaven uit de brief van de provincie Friesland. Belangrijk is om hierbij allereerst te beseffen dat alleen de basisbekostiging wordt vereenvoudigd. Aanvullende bekostigingsregelingen, zoals voor onderwijsachterstanden, nieuwkomers en leerweg ondersteunend onderwijs, wijzigen met dit traject niet. In het algemeen vind ik het toekennen van herverdeeeffecten op bestuursniveau aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs niet zuiver. Een bestuur kan vestigingen hebben in meerdere samenwerkingsverbanden, waardoor dubbeltellingen kunnen ontstaan. Daarnaast herken ik mij niet in de genoemde percentages en de grafische weergave. Het lijkt bijvoorbeeld alsof vrijwel alle besturen in Noord-Oost-Nederland er door de vereenvoudiging van de bekostiging gemiddeld meer dan 3 procent op achteruit gaan. De gemiddelden per provincie zijn gematigd en komen op geen enkele manier in de buurt bij de in de brief van de provincie Friesland vermelde percentages. Ondanks dat ik de zorgen van de bestuurders begrijp, ben ik er van overtuigd dat met dit nieuwe systeem zij beter in staat zijn de uitdaging van het omgaan met leerlingendaling aan te gaan. Ik ga hierover graag het gesprek met deze bestuurders en uw Kamer aan.

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

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

Bijlage 1: Overzicht leerlingendaling en herverdeeleffect vereenvoudiging bekostiging vo per provincie

Onze referentie
1418447

Onderstaande figuren bevatten de indicatieve herverdeeleffecten van de schoolbesturen per provincie. Per figuur is het aantal schoolbesturen weergegeven met scholen in de desbetreffende provincie. Per bestuur is vervolgens het indicatieve herverdeeleffect (HVE) van het vereenvoudigde bekostigingsmodel grafisch weergegeven. Tot slot is per provincie het gemiddelde herverdeeleffect en de geprognosticeerde afname van het aantal vo-leerlingen tussen 2017 en 2023 vermeld.² Landelijk is de gemiddelde leerlingendaling tussen deze jaren 7 procent.

Ik wijs uw Kamer op de volgende aandachtspunten/voorbehouden:

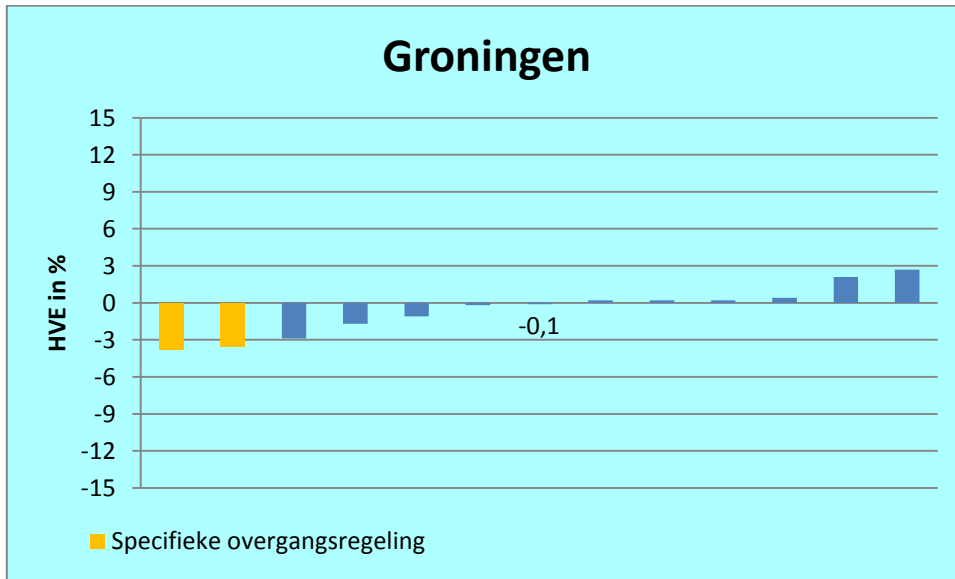
- Met de vereenvoudiging wordt alleen de basisbekostiging vereenvoudigd. Aanvullende bekostigingsregelingen, zoals voor onderwijsachterstanden, nieuwkomers en leerweg ondersteund onderwijs, wijzigen met dit traject niet.
- De herverdeeleffecten in de figuren betreffen slechts een indicatie van het effect van de vereenvoudiging van de bekostiging. Deze effecten zijn gebaseerd op een voorlopige doorrekening op basis van de gegevens van de bekostiging van 2017. De uiteindelijke bedragen en hiermee het daadwerkelijke herverdeeleffect zullen zo dicht mogelijk op de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel worden vastgesteld. Dit is naar verwachting in 2020. Tussen dat moment en nu kunnen zich nog allerlei ontwikkelingen voordoen die invloed hebben op de bekostiging en daarmee op de vaststelling van de bedragen en de effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging.
- De besturen zijn ingedeeld per provincie. Tien besturen hebben scholen in meerdere provincies. Bij deze besturen is er voor gekozen om ze in te delen bij de provincie waar het bestuur de meeste leerlingen heeft.
- Er zijn zesentwintig besturen met een negatief herverdeeleffect van meer dan 3 procent. Deze besturen komen in aanmerking voor de specifieke compensatieregeling en zijn in de figuren geel gearceerd.
- Van de besturen met een negatief herverdeeleffect van meer dan 3 procent zijn er twee besturen het bevoegd gezag van een in 2016 opgerichte school. De herverdeeleffecten van deze besturen zijn niet representatief, omdat de scholen nog niet volgroeid zijn en zij op het moment van de doorrekening nog een beperkt aantal leerlingen hadden. Op het moment van invoering van de vereenvoudigde bekostiging kennen deze scholen een volledig andere leerlingsamenstelling.
- Voor de besturen met een herverdeeleffect tussen de -0,1 procent en +0,1 procent is vanwege de leesbaarheid van de grafiek het herverdeeleffect in cijfers weergegeven.

² Bron: DUO Leerlingenprognose vo 2011-2036 (peildatum 1 oktober 2016 definitief).

Groningen

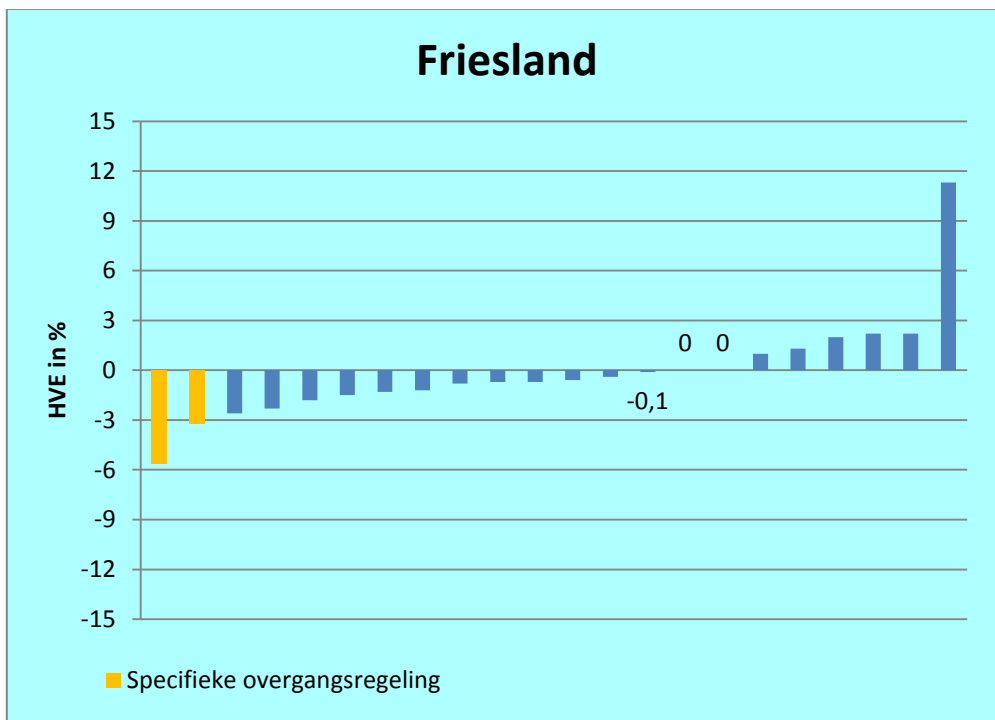
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -8%
Aantal besturen: 13
Gemiddeld herverdeeffect: -0,4%

Onze referentie
1418447



Friesland

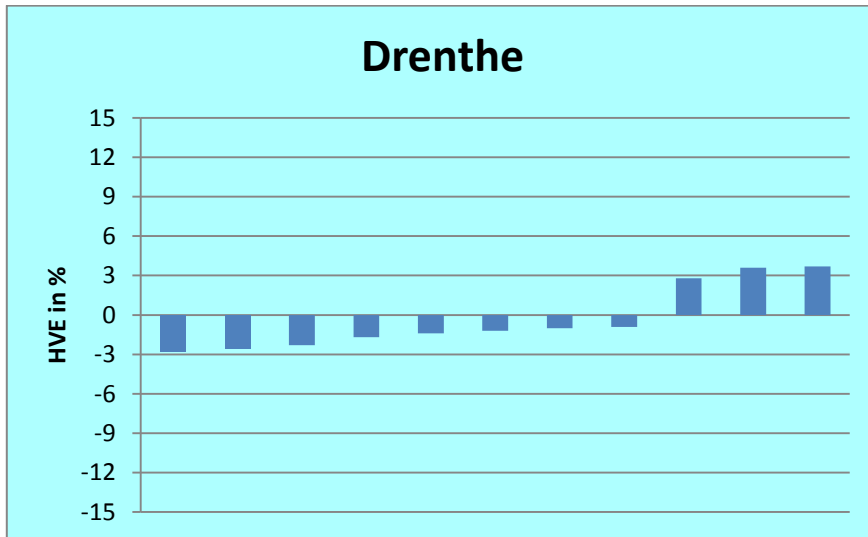
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -9%
Aantal besturen: 22
Gemiddeld herverdeeffect: -0,5%



Drenthe

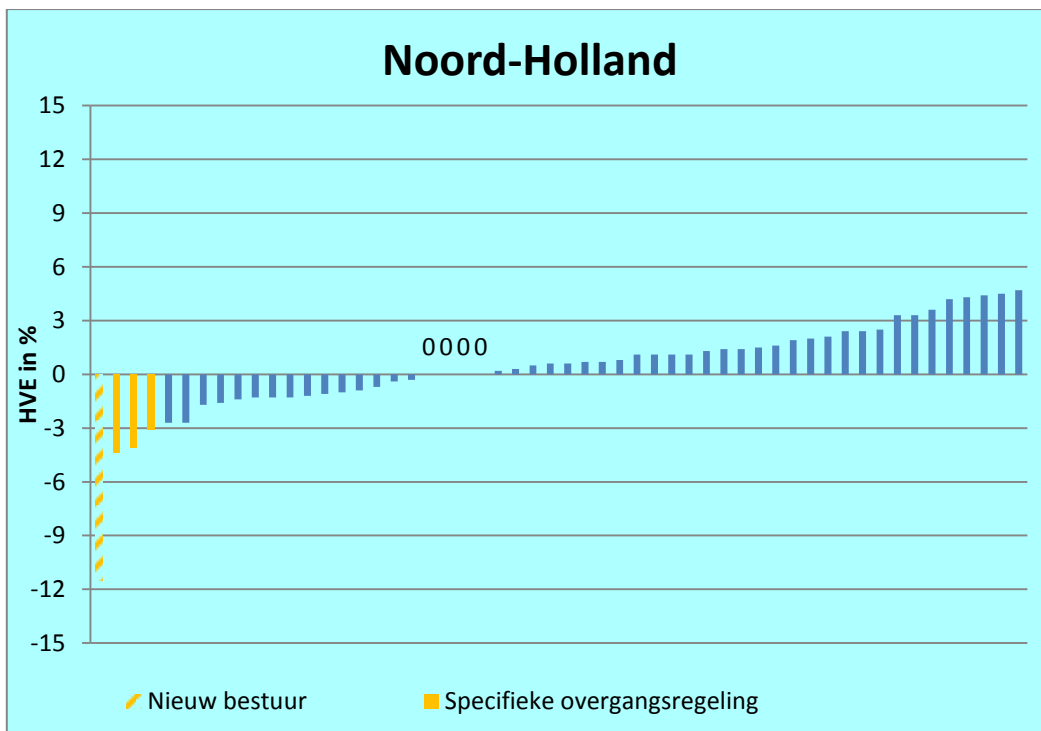
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -11%
Aantal besturen: 11
Gemiddeld herverdeeeffect: -1,2%

Onze referentie
1418447



Noord-Holland

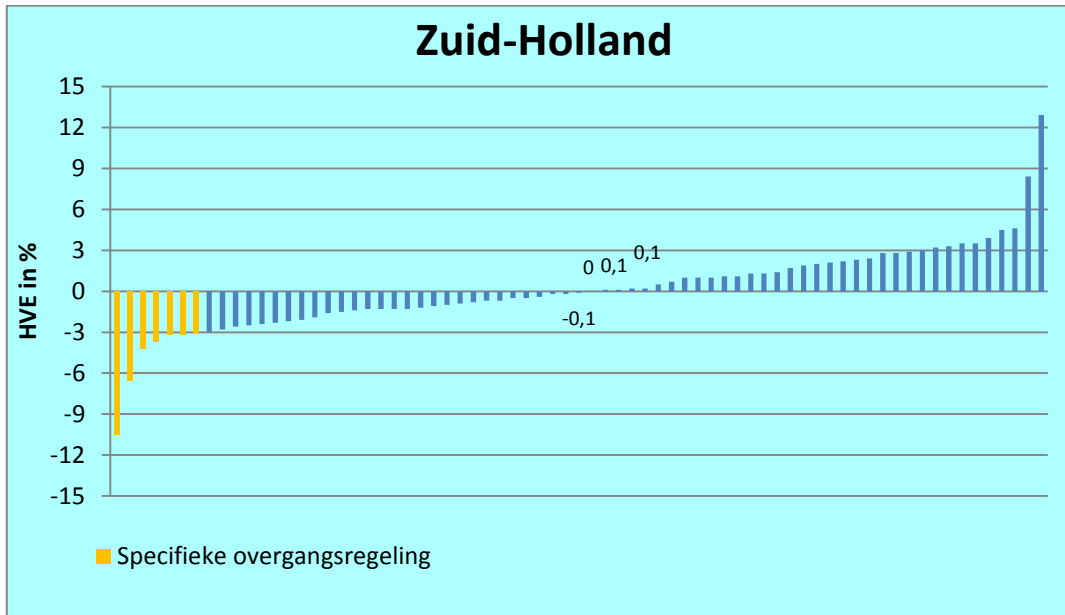
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -4%
Aantal besturen: 54
Gemiddeld herverdeeeffect: 0,5%



Zuid-Holland

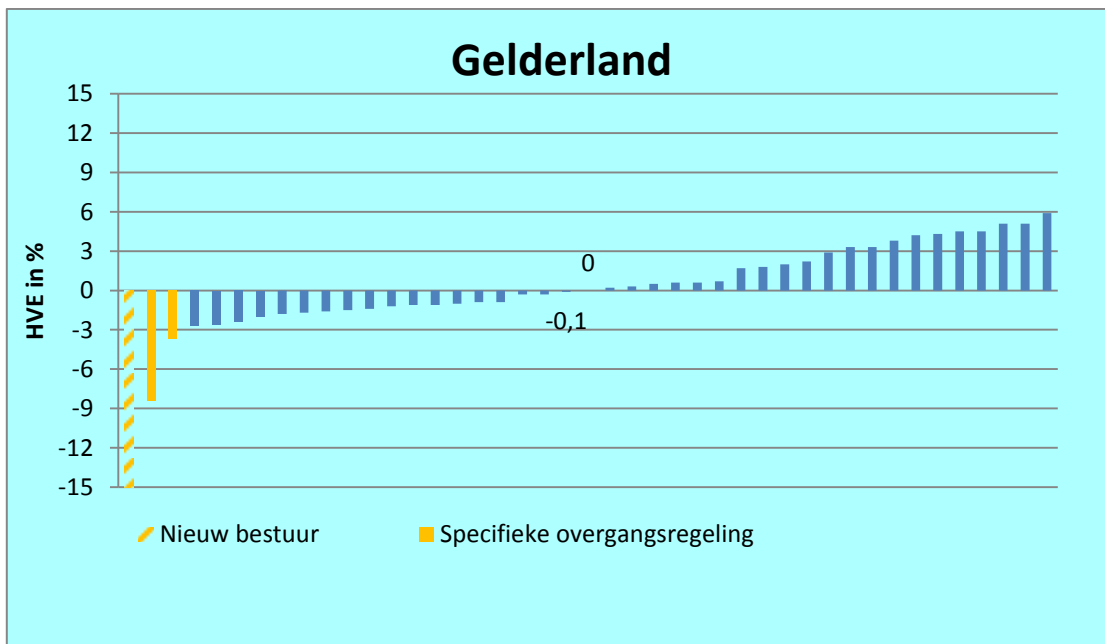
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -2%
Aantal besturen: 71
Gemiddeld herverdeeeffect: 0,2%

Onze referentie
1418447



Gelderland

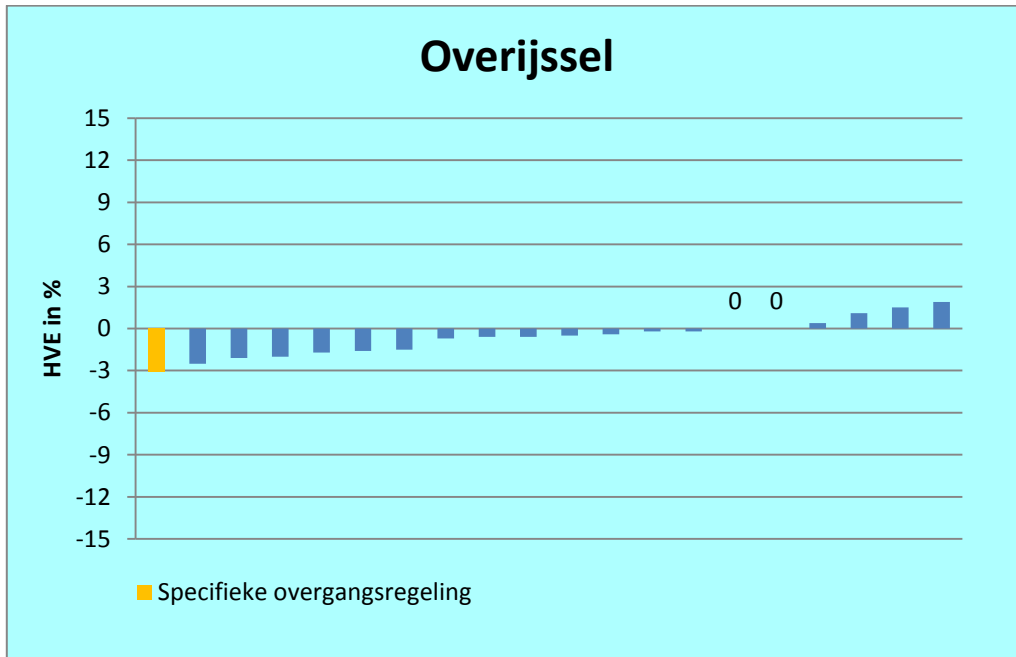
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -11%
Aantal besturen: 43
Gemiddeld herverdeeeffect: 0,0%



Overijssel

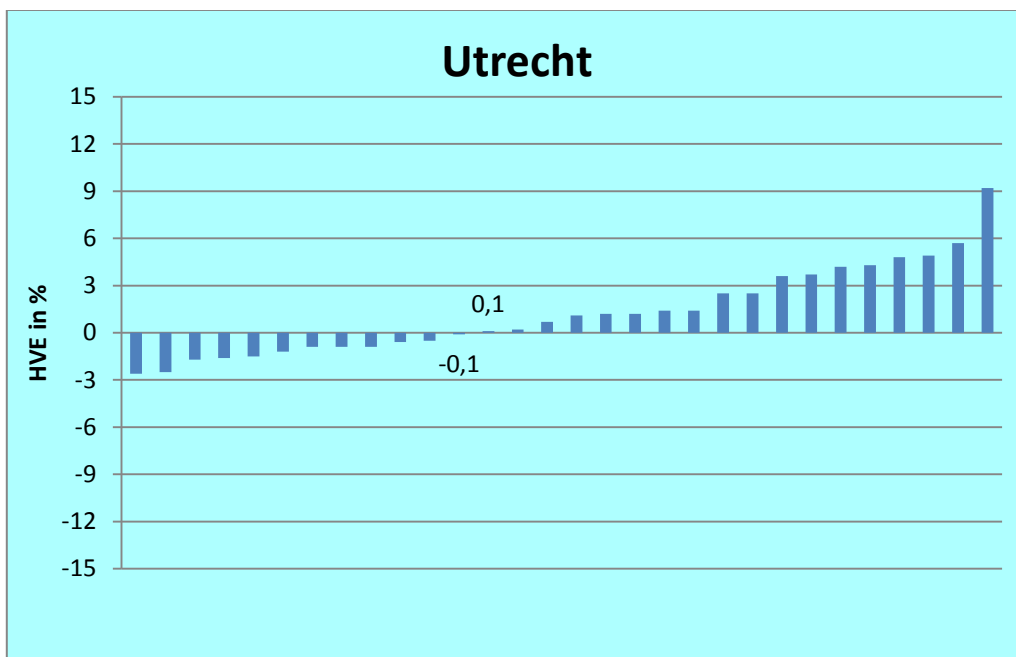
Gemiddelde leerlingontwikkeling: -10%
Aantal besturen: 20
Gemiddeld herverdeeeffect: -0,7%

Onze referentie
1418447



Utrecht

Gemiddelde leerlingontwikkeling: -4%
Aantal besturen: 30
Gemiddeld herverdeeeffect: 0,5%



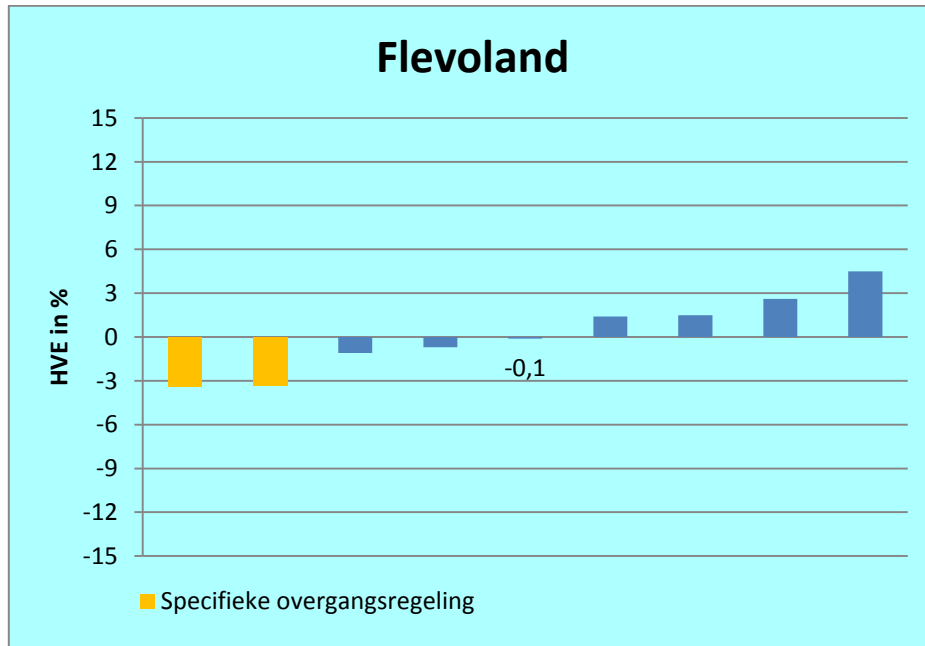
Flevoland

Onze referentie
1418447

Gemiddelde leerlingontwikkeling: -10%

Aantal besturen: 9

Gemiddeld herverdeeleeffect: -0,4%

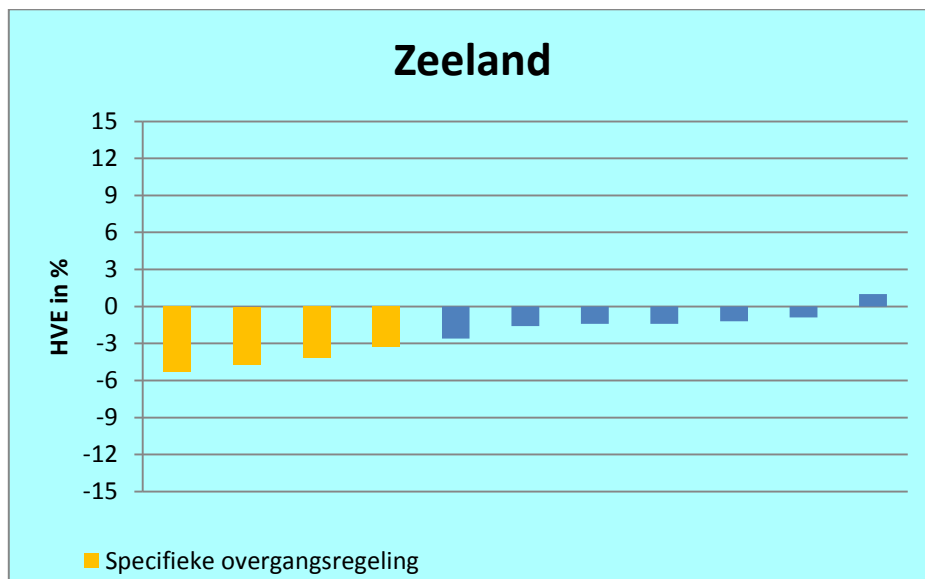


Zeeland

Gemiddelde leerlingontwikkeling: -11%

Aantal besturen: 11

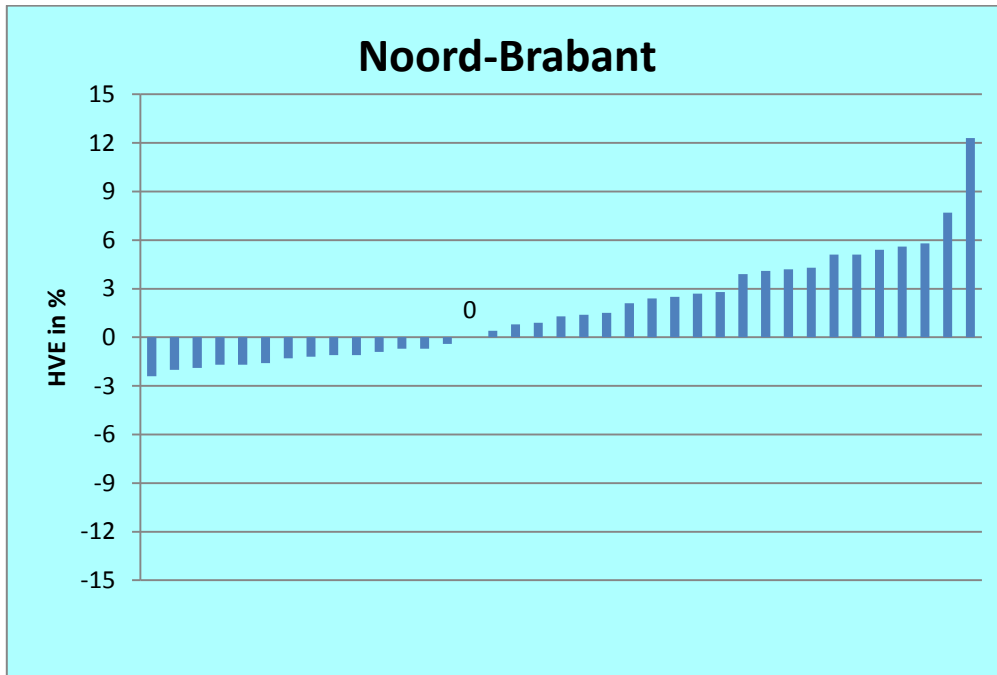
Gemiddeld herverdeeleeffect: -2,0%



Noord-Brabant

Gemiddelde leerlingontwikkeling: -9%
Aantal besturen: 37
Gemiddeld herverdeeeffect: 0,6%%

Onze referentie
1418447



Limburg

Gemiddelde leerlingontwikkeling: -13%
Aantal besturen: 9
Gemiddeld herverdeeeffect: -1,4%

