

Vergaderjaar 2008–2009

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 46

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2008

In mijn brief van 30 juni 2008 (2007–2008, 31 289, nr. 41) beloofde ik u eind 2008 te informeren over het nieuwe bekostigingsmodel in het voortgezet onderwijs. Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken en mijn voornemens.

1. Inleiding

De aanleiding voor de modernisering van de bekostiging is een veldraadpleging eind 2006. De deelnemers aan deze veldraadpleging (bestuurders, directeuren, financieel medewerkers van scholen, en medewerkers van gemeenten, landelijke organisaties en het departement) gaven aan dat het huidige bekostigingsmodel in diverse opzichten belemmerend werkt en niet langer aansluit bij de huidige praktijk. Met mijn brief van april 2007 (2006–2007, 30 800 VIII, nr. 119) heb ik uw Kamer de uitkomsten van de veldraadpleging aangeboden. Vervolgens heb ik in mijn brief van juni 2008 aangegeven dat de simulaties die in het kader van de modernisering op basis van de globale bevindingen van de veldraadpleging worden uitgewerkt, complex zijn en veel tijd kosten. Inmiddels zijn diverse simulaties uitgevoerd. Mede op basis van de effecten van de simulaties, overleg met de VO-raad en andere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs ben ik tot de conclusie gekomen dat ik de bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs vooralsnog niet zal veranderen. Met deze brief wil ik uw Kamer meenemen in het proces, de afwegingen en de dilemma's die tot deze conclusie hebben geleid.

De brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 sta ik kort stil bij de vormgeving van de huidige bekostiging. De veldraadpleging en de knelpunten in de bekostiging vormen het onderwerp van paragraaf 3. Daarna ga ik in paragraaf 4 in op de belangrijkste uitgangspunten van de modernisering van de bekostiging. Paragraaf 5 geeft de verschillende opties weer die zijn onderzocht voor een andere verdeelsystematiek. Vervolgens wordt in paragraaf 6 ingegaan op de herverdeeffecten, de weging en de

dilemma's bij de verschillende varianten. Paragraaf 7 betreft motie 91 (2007–2008, 31 200-VIII, nr. 91) van de heer J.J. van Dijk c.s.. In deze motie is de regering verzocht om bij de ontwikkeling van de nieuwe bekostigingssystematiek met voorstellen te komen waarin recht wordt gedaan aan extreme demografische ontwikkelingen per regio. Paragraaf 8 besluit met een korte conclusie.

2. De huidige bekostiging in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs wordt via twee kanalen bekostigd. Ten eerste is sinds 1997 de verantwoordelijkheid en het budget voor onderwijs-huisvesting voor scholen in het (PO en) VO gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. De algemene uitkering in het Gemeentefonds is destijds structureel verhoogd om huisvesting door gemeenten mogelijk te maken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor uitbreiding en nieuwbouw van schoolgebouwen. Daarnaast ontvangen de schoolbesturen vanuit het ministerie van OCW bekostiging voor het verzorgen van onderwijs en de reguliere bedrijfsvoering. Vanaf 2005 valt hier ook het volledige onderhoud van de gebouwen onder.

Sinds 1996 kent het voortgezet onderwijs de lumpsumbekostiging, waardoor scholen een grote mate van bestedingsvrijheid hebben. Deze brief gaat over de lumpsumbekostiging vanuit OCW. Deze bekostiging kent een personele en materiële component. Hiermee worden scholen in staat gesteld om (onderwijs)personeel aan te stellen en te voorzien in de kosten van de materiële instandhouding, zoals onderhoud van het gebouw, inventaris en leermiddelen, schoonmaak en energiekosten etc. Doordat de bekostiging als een lumpsumbedrag wordt toegekend, kunnen scholen grotendeels zelf bepalen hoe zij deze middelen precies inzetten. Scholen kunnen dus besluiten om materiële middelen in te zetten voor personele doeleinden zoals bijv. extra opleidingen, en andersom.

Het onderscheid tussen personeel en materieel is vooral nog relevant voor de berekening van de hoogte van de bekostiging die wordt toegekend. De personele bekostiging wordt per school berekend op basis van ratio's (personeel-leerlingratio's) en vaste voeten (een bedrag onafhankelijk van het aantal leerlingen). De hoogte van de vaste voet hangt af van de aard van de school. Zo is de vaste voet voor een categorale mavo bijvoorbeeld lager dan die voor een brede scholengemeenschap. Dit vanuit de gedachte dat elke school een bepaalde basisformatie aan (onderwijzend) personeel (vaste voet) nodig heeft om het onderwijs te verzorgen. Naarmate een school complexer wordt en er meerdere onderwijssoorten (mavo, havo etc.) worden aangeboden, ontvangt de school ook een grotere basisformatie aan onderwijzend personeel. Er zijn dan immers meer leerjaren, klassen en schoolsoorten waar les moet worden gegeven, waardoor de minimum personeelsformatie (vaste voet) groter is. De personele bekostiging kent momenteel 9 verschillende vaste voeten voor het onderwijzend personeel. De materiële bekostiging gaat uit van een bepaalde normatieve ruimtebehoefte afhankelijk van het aantal leerlingen (en schoolsoort) en een vaste voet. De materiële vaste voet is een vast bedrag per school en is voor alle scholen gelijk. Door een vaste voet in de bekostiging is het mogelijk om kleinere scholen in stand te houden dan zonder een vaste voet mogelijk zou zijn.

3. De veldraadpleging en de geconstateerde knelpunten in de bekostiging

De basis voor de modernisering van de bekostiging ligt in een onderzoek van eind 2006 naar de bekostigingssystematiek in het VO. In dit onderzoek ging het om de wijze waarop de middelen aan het veld worden toege-

kend. De deelnemers uit het veld die aan het onderzoek hebben meegedaan, hebben een aantal knelpunten in de huidige bekostigingsystematiek gesignaleerd. Ook hebben zij diverse suggesties gedaan voor de contouren van een nieuw bekostigingsmodel. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn brief van 15 februari 2007 (2006–2007, 30 800 VIII, nr. 100).

Het belangrijkste knelpunt dat door het veld eenduidig werd aangedragen, betreft het onderscheid tussen materiële en personele bekostiging. Het huidige onderscheid dat wordt gebruikt voor de berekening van de bekostiging kan in de praktijk ongewenst sturend werken ondanks de bestaande bestedingsvrijheid. Dit komt doordat het onderscheid de discussie oproept aanwending van de middelen ook langs deze twee lijnen te laten verlopen wat op gespannen voet staat met het lumpsum karakter van de bekostiging. Daarnaast kennen de personele en materiële bekostiging verschillende bekostigingsparameters wat de transparantie van de bekostigingssystematiek voor scholen niet ten goede zou komen.

Uit het onderzoek kwam een voorkeur naar voren voor een nieuw model dat zoveel mogelijk uitgaat van een bedrag per leerling. In plaats van schoolkenmerken dienen leerlingenkenmerken (schoolsoort, leerjaar, en zorg) voorop te staan. Verder is er behoefte aan een transparant model met globale en robuuste parameters. Deze wens tot vereenvoudiging van het bekostigingsmodel was voor OCW aanleiding dit nader te onderzoeken. Hiermee wordt immers de transparantie van de bekostiging groter, terwijl de uitvoeringslasten (voor het ministerie) en de administratieve lasten (voor scholen) afnemen. Daarom is gestart met het onderzoeken van de mogelijkheden om het huidige bekostigingsmodel op een technische – want beleidsarme – wijze te vereenvoudigen.

4. Uitgangspunten modernisering bekostiging

Voor een goede afbakening van de technische vereenvoudiging van de bekostiging is uitgegaan van een bekostigingsmodel dat uit twee onderdelen bestaat: een basisbekostiging en aanvullende bekostiging. Dit heb ik ook in de Kwaliteitsagenda VO gemeld. De basisbekostiging is bedoeld voor de reguliere bedrijfsvoering en het verzorgen van onderwijs. Deze bekostiging is robuust en transparant en brengt weinig administratieve lasten met zich mee. Dit conform de wens van het veld. Het merendeel van de bekostiging wordt via deze weg aan de scholen toebedeeld, zodat scholen meerjarig weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast krijgen scholen voor specifieke zaken een deel van de bekostiging via aanvullende bekostiging. Daaraan kunnen specifieke voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de aanwending en verantwoording. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de prestaties van de school. Zo worden bijvoorbeeld via de regeling aanvullende bekostiging lokalen bètavakken havo/vwo, middelen verstrekt aan scholen die zich inspannen om het onderwijs in de bètavakken meer stimulerend te maken. De middelen worden verstrekt voor een nieuwe inrichting en bouwkundige aanpassing van de leslokalen en practicumlokalen voor de bètavakken.

De vereenvoudiging betreft de basisbekostiging. Voor de modernisering van het basismodel zijn vervolgens verschillende varianten (simulaties) voor een andere verdeelsystematiek uitgewerkt. Mede op basis van de veldraadpleging van 2006 hebben hierbij de volgende vertrekpunten voorop gestaan.

Ten eerste gaat de modernisering uit van *een vereenvoudiging van de bekostiging door de personele en materiële bekostiging in het model samen te voegen tot één bedrag per leerling.*

Een tweede punt waar naar is gekeken is om in het nieuwe bekostigingsmodel *op een andere wijze middelen toe te kunnen kennen aan specifieke schoolsoorten*, zoals bijvoorbeeld het havo of het vmbo. Daartoe is in het bedrag per leerling onderscheid gemaakt naar schoolsoort en zorgbehoefte (leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs):

1. een bedrag voor alle leerlingen in de onderbouw: leerjaren 1 en 2;
2. een bedrag voor leerlingen in de jaren 3 en 4 van het vbo;
3. een bedrag voor leerlingen op de mavo in de jaren 3 en 4;
4. een bedrag voor havo/vwo leerlingen in de jaren 3 t/m 6;
5. een bedrag voor het praktijkonderwijs;
6. een opslag op het bedrag voor vbo en mavo (vmbo) voor leerwegondersteunend onderwijs.

Als derde vertrekpunt geldt dat een nieuw bekostigingsmodel *op macro-niveau budgettair neutraal* zou moeten zijn. Het gaat puur om een andere verdeelsystematiek. Een onvermijdelijk gevolg van een budgettair neutrale wijziging van de bekostigingssystematiek is dat sommige scholen er op vooruit zullen gaan en andere erop achteruit. De herverdeel-effecten van de nieuwe verdeelsystematiek moeten echter voor individuele besturen en scholen zo beperkt mogelijk zijn. Beperkte herverdeel-effecten betekenen dat een bestuur/school er in het nieuwe bekostigingsmodel structureel niet te veel op (voor)achteruit gaat of anders gezegd dat een bestuur/school in de nieuwe bekostigingssituatie ongeveer evenveel bekostiging ontvangt als in het huidige model.

Vervolgens heb ik mede naar aanleiding van het debat over het rapport van de Commissie Dijsselbloem en de relatie die uw Kamer heeft gelegd tussen de modernisering van de bekostiging en de menselijke maat, in de kwaliteitsagenda VO gemeld dat er bij de modernisering van de bekostiging aanvullend ook rekening zou worden gehouden met *de menselijke maat*, mogelijk door een vaste voet. Dit vanwege de algemene gedachte dat een vaste voet (een vast bedrag per school of vestiging) de menselijke maat bevordert. Bij de simulaties voor een andere verdeelsystematiek zijn daarom ook diverse varianten van een vaste voet onderzocht. Hiermee werden de simulaties ingewikkelder en de operatie niet meer volledig beleidsarm. In de volgende paragraaf licht ik de simulaties kort toe.

5. Verschillende opties voor de modernisering van de bekostiging

Op basis van de genoemde punten in de vorige paragraaf zijn vervolgens de volgende opties voor een andere verdeelsystematiek van de bekostiging uitgewerkt:

1. een volledig leerlingafhankelijk model, dus zonder vaste voet;
2. een bedrag per leerling en een vaste voet per brinnummer (school);
3. een bedrag per leerling en een vaste voet per vestiging;
4. een bedrag per leerling en een vaste voet gekoppeld aan het aantal leerlingen.

De eerste optie die is onderzocht is – conform de wens uit de veldraadpleging – een volledig leerlingafhankelijk model waarbij de totale personele en materiële bekostiging is samengevoegd tot een bedrag per leerling. In deze variant is niet gerekend met een vaste voet. Alleen voor het praktijkonderwijs is een uitzondering gemaakt, omdat de herverdeel-effecten voor het praktijkonderwijs anders extreem groot zouden zijn.

Gegeven het belang dat de Tweede Kamer hecht aan de menselijke maat zijn daarna diverse varianten van vaste voeten uitgewerkt. Anders dan in het volledig leerlingafhankelijk model wordt een deel van de totale (personele en materiële) bekostiging als vaste voet uitgekeerd. Gegeven de doelstelling van een vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek is

ernaar gestreefd zo min mogelijk verschillende vaste voeten te hanteren. Wil er sprake zijn van een vereenvoudiging dan is het niet de bedoeling om op een andere manier evenveel vaste voeten te introduceren dan er in het huidige bekostigingsmodel zitten. Zoals ik in paragraaf 2 heb beschreven, kent de huidige personele bekostiging 9 verschillende vaste voeten en geldt voor de materiële bekostiging één gelijke vaste voet voor alle scholen.

1. *Vaste voet per brinnummer (school)*: Anders dan in het volledig leerlingafhankelijke model wordt een deel van het macrobudget (de totale personele en materiële bekostiging) als een vast bedrag aan een school toegekend (bedrag dat losstaat van het aantal leerlingen van de school).
2. *Vaste voet per vestiging*: In plaats van toekenning van een vaste voet aan iedere school, wordt er aan elke vestiging een vaste voet toegekend. Via een vaste voet per vestiging wordt de focus van de menselijke maat verlegd van het schoolniveau naar het niveau van de vestiging.
3. *Vaste voet gekoppeld aan het aantal leerlingen*: In deze variant zijn de scholen ingedeeld in een viertal grootteklassen op basis van hun leerlingenaantal. Aan elk van deze klassen is een andere vaste voet gekoppeld, waarbij de scholen met de meeste leerlingen de kleinste vaste voet ontvangen. De menselijke maat wordt hier gerelateerd aan het aantal leerlingen dat een school heeft.

In de genoemde varianten is in eerste instantie uitgegaan van het macrobedrag dat in de huidige (personele en materiële) bekostiging aan vaste voeten wordt besteed (circa 4%). Vervolgens is in relatie tot de menselijke maat gekeken naar varianten waarin een flinke verhoging van het macrobedrag via vaste voeten (per school of vestiging) wordt toegekend. In de volgende paragraaf ga ik in op de herverdeeffecten van de verschillende onderzochte opties.

6. Herverdeeffecten, weging en dilemma's van de verschillende opties

Voor de acceptatie van een nieuwe technische vereenvoudiging van de verdeelsystematiek van de bekostiging is het noodzakelijk dat de herverdeeffecten voor besturen en scholen beperkt blijven. De herverdeeffecten zijn in eerste instantie dan ook het belangrijkste criterium bij de weging van de verschillende opties geweest. Bij een wijziging van de bekostiging is het onmogelijk om volledig uit te sluiten dat er besturen en scholen zijn die er op achteruitgaan. Het streven bij de vereenvoudiging is steeds geweest de herverdeeffecten zo minimaal mogelijk te houden. Om de herverdeeffecten van de verschillende opties met elkaar te vergelijken heb ik met de VO-raad gekeken naar wat in eerste instantie nog acceptabel is: welke financiële consequenties van een wijziging in de bekostiging zijn voor scholen en besturen nog acceptabel.

Op basis daarvan zijn de VO-raad en ik in eerste instantie op een bandbreedte tussen -3 en +3% uitgekomen. Dit wil zeggen dat indien een bestuur of school er minder dan 3% op voor- of achteruit gaat, dit voornog als een acceptabele en niet te vermijden consequentie in het kader van deze operatie wordt gezien. Bij het hanteren van deze bandbreedte heeft de VO-raad wel twee voorwaarden gesteld. In de eerste plaats moet een dergelijke operatie inhoudelijk voldoende opleveren om de herverdeeffecten te rechtvaardigen. In de tweede plaats moet de

operatie niet samengaan met te veel andere ingrijpende veranderings-trajecten.

Met de grenzen van -3% en +3% is aangesloten bij de bandbreedte die in eerdere vereenvoudigingsoperaties van bekostigingsmodellen is gehanteerd. Herverdeeeffecten binnen deze bandbreedte zijn nog verdedigbaar richting besturen en scholen.

Hierbij is ook gekeken naar wat een gemiddelde school dan zelf financieel zou moeten opvangen bij een structurele achteruitgang in de bekostiging. Globaal gezien vanuit het macrobedrag dat in de personele en materiële bekostiging omgaat in relatie tot het aantal VO-scholen, ontvangt een school gemiddeld een lumpsumbedrag van circa € 9 miljoen als basis-bekostiging. Een structurele teruggang in de bekostiging van 3% komt er op neer dat een school er ruim € 270 000 financieel op achteruitgaat. Dit bedrag zal een school vervolgens in de personele en/of materiële sfeer moeten opvangen.

De gekozen bandbreedte zegt nog niets over een eventuele compensatie- of overgangsregeling die meestal in dergelijke operaties wordt getroffen. Hieronder zal blijken dat dit ook afhangt van de specifieke variant voor een andere verdeelsystematiek.

De herverdeeeffecten

Voor elke optie zijn de herverdeeeffecten voor besturen en scholen in kaart gebracht. Ik verwijs u naar de bijlage voor een volledig overzicht en beperk mij hier tot de belangrijkste conclusies.

Ten eerste blijkt dat in elke variant (zowel met als zonder vaste voet) er besturen en scholen zijn die er meer dan 3% op voor- of achteruitgaan. In de variant van een vaste voet gekoppeld aan het aantal leerlingen gaan de minste scholen en besturen er meer dan 3% op achteruit. Dan nog gaat het echter om 19 scholen (van de ruim 600 scholen die in de simulaties zijn meegenomen). Het bedrag dat deze scholen er boven de 3% in totaal op achteruitgaan bedraagt bijna € 6 miljoen. Hier staat tegenover dat in dezelfde variant er zo'n 160 scholen (dus ruim 25%) meer dan 3% op vooruitgaan. In geld uitgedrukt gaat het om circa € 52 mln. buiten de bandbreedte van 3%. Bij de scholen die er op vooruit gaan zijn er zelfs 13 scholen die er meer dan 10% in bekostiging op vooruitgaan. Omdat het een budgettair neutrale herverdeling van de bekostiging is wordt deze vooruitgang opgebracht door alle besturen en scholen die (met meer of minder dan 3%) er op achteruit gaan.

Daarnaast blijkt dat in de volledig leerlingafhankelijke verdeelsystematiek het aantal scholen en besturen dat er meer dan 3% op achteruitgaat, het meest in evenwicht is met het aantal scholen en besturen dat er meer dan 3% op vooruitgaat. Het betreft respectievelijk 66 en 49 scholen. In geld uitgedrukt gaat het in beide gevallen om circa € 18 miljoen die buiten de bandbreedte van 3% valt. Ook hier zijn enkele uitschieters van scholen die er meer dan 10% op achteruit gaan. Zo is er bijvoorbeeld een VMBO-school van circa 260 leerlingen die ruim 16% van de bekostiging zou moeten inleveren.

Ook komt uit de cijfers naar voren dat een flinke verhoging van de vaste voet (per school of vestiging) forse herverdeeeffecten onder besturen en scholen teweegbrengt. Tussen de eevijfde en eenderde van de scholen gaat er meer dan 3% in bekostiging op achteruit. In geld uitgedrukt is dat tussen de € 85 en € 95 miljoen die buiten de bandbreedte van 3% valt. Er zijn ook flinke uitschieters naar boven en beneden: er zijn scholen die er meer dan 15% in bekostiging op achteruit gaan, maar ook scholen die er

meer dan 15% op vooruit gaan. Zo gaat een grote VMBO-school met bijna 880 leerlingen er bij een flinke verhoging van de vaste voet per school bijvoorbeeld bijna 18% op achteruit. Ook is er een brede scholengemeenschap met ruim 1960 leerlingen die 17% aan bekostiging zou moeten inleveren. Dit zijn forse effecten.

Wat leid ik uit het bovenstaande af?

Herverdeeeffecten buiten de bandbreedte van 3% blijken dus – met of zonder vaste voet – onvermijdelijk. Ook de aard van de vaste voet (bijv. per school of vestiging) maakt voor de herverdeeeffecten die optreden geen groot verschil. Verder lijkt het niet zomaar mogelijk (zonder dat een aanzienlijk deel van de besturen en scholen er fors op achteruit gaat) om via een flink hogere vaste voet in de vereenvoudiging van de bekostiging iets substantieels te doen aan de menselijke maat.

Via een overgangsregeling is de inkomensachteruitgang van scholen en besturen in de eerste jaren nog wel te verzachten, maar het structurele effect voor scholen en besturen is niet te voorkomen. Dit leidt tot de volgende mogelijkheden:

1. Het wordt als acceptabel beschouwd dat bij de budgettaire neutrale vereenvoudiging van de bekostiging er scholen zijn die er structureel meer dan 3% op achteruit gaan;
2. Dit is niet acceptabel en dan zijn er twee mogelijkheden:
 - de vereenvoudiging niet doorzetten;
 - de optie verkennen of de «buitensporige» herverdeeeffecten kunnen worden gecompenseerd zodat scholen er structureel niet meer dan 3% op achteruit gaan.

Bij de afweging van bovenstaande mogelijkheden zijn er nog twee andere overwegingen en dilemma's van belang.

Menselijke maat

In de brief over de menselijke maat in het onderwijs die uw Kamer op 28 november jl. heeft ontvangen, geven mijn collega bewindspersonen en ik aan hoe wij om willen gaan met de menselijke maat in de diverse onderwijssectoren. In deze brief is ook de relatie gelegd met de bekostiging. Wij kondigen aan dat we gaan onderzoeken of er in de huidige bekostiging elementen zitten die de menselijke maat kunnen beïnvloeden. Ik vind het verstandig om deze analyse af te wachten om te kijken of deze nog aanknopingspunten kan bieden die relevant zijn voor de bekostigings-systematiek in het voortgezet onderwijs. Ik wil er overigens wel op wijzen dat de menselijke maat in belangrijke mate ook een relatie heeft met de huisvesting van scholen. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De menselijke maat moet dan ook in breder perspectief worden gezien en is niet alleen via de bekostiging vanuit OCW te realiseren. Zoals ik in de brief van 30 april 2008 heb toegezegd, zou ik u dit jaar informeren over het onderzoek over de huisvesting in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoeksrapport wordt op dit moment afgerond. Ik verwacht u conform mijn toezegging voor eind dit jaar het rapport van Regioplan toe te kunnen sturen. Mijn reactie op dit rapport zal ik meenemen in de vervolgbrief over de menselijke maat.

Andere prioriteiten

Een tweede punt dat ik belangrijk vind, is de constatering dat er de komende periode – mede in het kader van de Kwaliteitsagenda VO – veel op besturen en scholen in het voortgezet onderwijs afkomt. Bij deze onderwerpen denk ik onder meer aan de uitwerking van het actieplan leerkracht, verbetering van taal en rekenprestaties, de invoering van de

maatschappelijke stage en de aanbesteding van de gratis schoolboeken. Al deze activiteiten vergen veel tijd en energie van het veld. Bovendien heeft het kabinet flink in deze prioriteiten geïnvesteerd. Ik wil dan ook elk risico vermijden dat ze niet de volle energie en aandacht krijgen die nodig zijn om er een succes van te maken. Daarnaast wil ik niet het risico lopen dat scholen die er bij de modernisering van de bekostiging op achteruit zouden gaan, deze achteruitgang gaan compenseren door middelen in het kader van de Kwaliteitsagenda VO in te zetten die bestemd zijn voor bijvoorbeeld het verbeteren van taal en rekenen.

Omdat er zoveel op het veld afkomt, heeft de VO-raad in het overleg in het kader van de modernisering ook uitstel van de operatie bepleit. De VO-raad zou het liefst zien dat de tijd die dit oplevert, wordt gebruikt voor een meer fundamentele discussie over de bekostiging van het voortgezet onderwijs. Een extra reden voor het bepleite uitstel is de verwachte onrust die de modernisering waarschijnlijk in het veld zal veroorzaken. Ik vind het verstandig om die signalen van de VO-raad serieus te nemen.

Conclusie

Het bovenstaande in overweging nemende kom ik tot de volgende slotsom.

De herverdeeleffecten van de verschillende varianten zijn naar mijn mening fors. Ook de VO-raad is deze mening toegedaan. Omdat de modernisering in eerste instantie was bedoeld als een beleidsarme, technische vereenvoudiging vind ik dat kwetsbaar. Ook is gebleken dat mocht er via een grote vaste voet in de bekostiging een bijdrage moeten worden geleverd aan de menselijke maat, dit binnen een budgettaire neutrale operatie waarschijnlijk niet is te realiseren zonder dat een aanzienlijk aantal scholen en besturen er structureel op achteruit gaat. Dit is des te meer lastig omdat de overheid in het verleden schaalvergroting heeft gestimuleerd. De structurele herverdeeleffecten maken bovendien dat ik het niet wenselijk vind de vereenvoudiging zonder compenserende maatregelen door te voeren.

Bovendien heeft het veld op dit moment de handen vol aan de uitvoering van alle andere prioriteiten in het voortgezet onderwijs en vindt er nog nader onderzoek plaats naar de bekostiging en menselijke maat. De bekostiging en daarbinnen de vaste voet is natuurlijk slechts één facet om de menselijke maat te beïnvloeden. In het bredere onderzoek naar de menselijke maat dat in de brief over de menselijke maat is aangekondigd zal worden gezien welke mogelijkheden er zijn om de menselijke maat te bevorderen.

Dit alles gevoegd bij het feit dat ik op dit moment geen budgettaire mogelijkheden zie om via eventuele compenserende maatregelen de modernisering van de bekostiging vorm te geven, leidt mij tot de conclusie dat het het beste is de modernisering van de bekostiging vooralsnog niet door te voeren.

7. Modernisering bekostiging en motie 91

Zoals al in de inleiding is vermeld reageer ik met deze brief ook op de motie-Van Dijk c.s. In mijn brief van juni 2008 heb ik de Kamer toegezegd dat voor eind 2008 te zullen doen. Daarin heb ik ook aangegeven dat ik bij deze motie het rapport «*Demografische voorsprong kwaliteitsslag onderwijs*» zal betrekken, waar in de procedurevergadering van 22 mei jl. om is verzocht, alsmede de bevindingen in het «*Periodiek Onderhoudsrapport 2009*» dat met Prinsjesdag is verschenen.

Ik heb nader naar de problematiek van extreme demografische ontwikkelingen gekeken en naar mogelijke oplossingen daarvoor. Daarbij heb ik ook onderzocht welke ruimte er in de huidige wet- en regelgeving is om schoolbesturen, die onder invloed van extreme demografische ontwikkelingen financieel in de knel komen, te ondersteunen. Een oplossing heb ik gevonden in de ruimte die in de WVO wordt geboden in de vorm van een hardheidsclausule vervat in de artikelen 85a en 89. Die hardheidsclausule biedt de mogelijkheid maatwerk te leveren bij het bieden van oplossingen. In voorkomende gevallen zal samen met de schoolbesturen gekeken worden naar de achtergronden van de ontstane financiële situatie en de specifieke omstandigheden waarin het bevoegd gezag verkeert. Hieronder zal ik toelichten waarom ik geen generieke maatregel ga treffen en welke afwegingen ik hierbij heb gemaakt.

De motie vraagt om binnen de bekostigingssystematiek met maatregelen te komen waarin recht wordt gedaan aan extreme demografische ontwikkelingen per regio. Een generieke maatregel houdt geen rekening met de specifieke omstandigheden van een schoolbestuur. Zo'n generieke maatregel zou kunnen zijn om te gaan bekostigen op basis van leerlingentellingen met een grotere tijdsvertraging dan nu het geval is. In de huidige systematiek worden de schoolbesturen bekostigd op grond van leerlingentellingen met een tijdvertraging van slechts drie maanden. Een schoolbestuur ontvangt voor het kalenderjaar 2009 bekostiging voor de leerlingen die op 1 oktober 2008 ingeschreven staan op de school. Een mogelijk verschil tussen de leerlingenaantallen waarvoor schoolbesturen bekostigd worden en de leerlingenaantallen waarvoor zij het onderwijs verzorgen, is uiterst beperkt doordat er maar drie maanden zitten tussen de leerlingentelling en de aanvang van het bekostigingsjaar. Elk schoolbestuur ontvangt nu – naast een vaste voet – voor iedere school (maar verschillend per schoolsoort) hetzelfde bedrag per leerling, ongeacht of het bestuur gevestigd is in een demografische krimp- of groeiregio.

Om schoolbesturen die te maken hebben met een demografische krimp tegemoet te komen zou overwogen kunnen worden bij de bekostiging uit te gaan van een oudere leerlingentelling. Een schoolbestuur zou bijvoorbeeld voor de leerlingen voor wie het in 2009 het onderwijs verzorgt, bekostigd kunnen worden op basis van de leerlingen die op 1 oktober 2006 op de school stonden ingeschreven. Daardoor zou een schoolbestuur dat werkt in een regio met demografische krimp voor meer leerlingen bekostigd worden dan waaraan ze onderwijs geven. Feitelijk zou door zo'n wijziging een schoolbestuur in een demografische krimpregio een hogere vergoeding per leerling krijgen, en een bevoegd gezag in een groeiregio een lagere.

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat indien ik de motie zou uitvoeren, ik aanvullende bekostiging zou moeten gaan geven aan schoolbesturen met een sterke demografische krimp die moet worden opgebracht door de andere schoolbesturen. Ik vind het namelijk onrechtvaardig om schoolbesturen die werkzaam zijn in een krimpregio een hogere vergoeding per leerling te geven, en de andere schoolbesturen een lagere.

Het rapport «*Demografische voorsprong kwaliteitsslag onderwijs*», dat in opdracht van de Provincie Limburg tot stand is gekomen gaat in op het fenomeen van remanentiekosten (frictiekosten). Hiermee wordt bedoeld op kosten die zich met vertraging aanpassen aan afnemende leerlingenaantallen. In dat geval lopen de uitgaven van de schoolbesturen minder snel terug, omdat een deel van de uitgaven vaste lasten zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De kosten voor verwarming en licht van een klaslokaal zijn hetzelfde, ongeacht of er aan 20 of aan bijvoorbeeld 10

leerlingen les wordt gegeven in dat lokaal. Die energielasten vallen weg wanneer de leerlingenaantallen zo laag zijn, dat de leerlingen zodanig herschikt kunnen worden dat een klaslokaal niet meer gebruikt hoeft te worden voor het geven van onderwijs. Dit voorbeeld illustreert ook het tijdelijke karakter van remanentiekosten. Demografische krimp leidt niet *structureel* tot hogere lasten, maar kan wel *tijdelijk* tot een hoger lastenniveau leiden in verhouding tot het aantal leerlingen waar onderwijs aan wordt gegeven. Juist dat tijdelijke karakter van de remanentiekosten zorgt ervoor, dat een generieke, structureel doorwerkende maatregel niet passend is, zelfs disproportioneel kan zijn. Dit zou het geval zijn als ik navolging aan de motie zou geven en binnen de bekostigingssystematiek tegemoet zou worden gekomen aan schoolbesturen die werken in gebieden met demografische krimp.

Het genoemde rapport bevat dus geen aanwijzingen dat schoolbesturen met teruglopende leerlingenaantallen structureel hogere lasten hebben dan andere schoolbesturen. Ik zie hierin dan ook geen aanleiding om over te gaan tot generieke maatregelen zonder de specifieke omstandigheden van een schoolbestuur te betrekken. In dat rapport lees ik juist een pleidooi voor het bieden van maatwerk.

Dezelfde conclusie trek ik uit Het «*Periodiek Onderhoudsrapport*» (POR), een bijlage bij de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2009. In het POR 2009 is gekeken naar de kosten die gemeenten maken voor onderwijshuisvesting. Als rekening wordt gehouden met verschillen in demografische samenstelling – in groeiende gemeenten wonen de meeste jongeren en zijn de kosten dus het hoogst – dan verschillen de kosten per inwoner voor onderwijshuisvesting voor krimpende gemeenten niet wezenlijk met die van andere gemeenten.

Met mijn keuze om naar maatwerk te zoeken en geen generieke maatregel te treffen, neem ik het advies ter harte van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), over bevolkingsdaling en de gevolgen voor bestuur en financiën. Het Ministerie van BZK werkt momenteel aan een kabinetstandpunt hierover. Daaruit zal blijken hoe het kabinet aankijkt tegen de uitdagingen van demografische krimp, en welk landelijk beleid daar bij past.

Volgens het advies van de Rob en Rfv doet een algemene maatregel geen recht aan de lokale omstandigheden, die medebepalend zijn voor de omvang van een eventueel financieel probleem. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of een schoolbestuur in de knel is gekomen omdat de gemeente onvoldoende heeft bijgedragen om in huisvesting te voorzien of omdat een bestuur onderwijsmiddelen die daarvoor niet bedoeld zijn, heeft geïnvesteerd in schoolgebouwen. Ik wil voorkomen dat ik onder de noemer van demografische ontwikkeling leemten ga vullen, die mogelijk ontstaan zijn vanuit de uitvoering van de gemeentelijke begroting. Een andere vraag is of een schoolbestuur in de knel is gekomen door zekerheden in de arbeidsovereenkomsten, die een schoolbestuur belemmeren een passend en eigentijds personeelsbeleid te voeren. Dan heb ik het niet over de beloning van de leraren, maar over afspraken die de mobiliteit en de inzet van een docent beperken: is bijvoorbeeld vastgelegd dat een leraar mag worden ingezet op een school in Sittard, maar niet in Geleen? Personeelsbeleid is ten principale een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en niet van mijn ministerie. Ik wil geen verantwoordelijkheden voor mijn rekening nemen die decentraal zijn belegd.

Het advies geeft ook aan dat een generieke maatregel, waarbij de omstandigheden van het schoolbestuur buiten beschouwing blijven, evenmin recht zou doen aan de mogelijkheden en eigen verantwoordelijkheden

van de gemeente- en schoolbesturen om zelf bij te dragen aan een oplossing. Om doelmatigheidsredenen wil ik voorkomen dat ik aanvullende bekostiging ga geven aan een schoolbestuur, terwijl deze reserves heeft waarvan hij niet sluitend kan toelichten waarvoor die bestemd zijn.

Tenslotte heb ik kennis genomen van het verzoek van Gedeputeerde Wolfs van de Provincie Limburg. In haar brief van 7 november jl., waarvan de leden en griffie van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een afschrift hebben ontvangen, is mij gevraagd om haar verzoek te betrekken bij mijn reactie op de motie Van Dijk c.s.. Omdat haar verzoek buiten de strekking van de motie valt, heb ik besloten de Gedeputeerde rechtstreeks een antwoord te schrijven. Daarin schrijf ik dat mij de juridische basis ontbreekt voor het aanwijzen van een proefregio of het toekennen van een laboratoriumstatus aan een of meerdere schoolbesturen. Ook schrijf ik uiteraard geïnteresseerd te zijn in de knelpunten die door elementen in de wet- en regelgeving onder invloed van demografische krimp ervaren worden, met name die betrekking hebben op de bekostiging van het voortgezet onderwijs, en nodig ik haar uit mij over die knelpunten te informeren.

8. Tot slot

Ik hoop dat ik u ervan heb kunnen overtuigen dat het beter is om nu een pas op de plaats te maken met de modernisering van de bekostiging. Dat betekent overigens niet dat ik afzie van de modernisering van de bekostigingssystematiek. Ik zie alleen op dit moment geen mogelijkheden om de modernisering op een verantwoorde wijze vorm te geven. Daarnaast wil ik de resultaten afwachten van het aangekondigde onderzoek naar de bekostiging en menselijke maat. Ik zal u in 2009 nader informeren over de resultaten daarvan en van eventuele mogelijke consequenties die dit heeft voor de bekostiging. Ten aanzien van extreme demografische ontwikkelingen (motie 91) geldt dat demografische ontwikkeling een grond kan zijn voor een aanvraag op grond van de hardheidsclausule vervat in de artikelen 85a en 89 van de WVO. In voorkomende gevallen zal ik samen met de schoolbesturen bezien waar eventueel maatwerk nodig is.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Herverdeeeffecten van de verschillende opties voor een andere verdeelsystematiek

Hieronder worden de herverdeeeffecten weergegeven van de verschillende opties voor een andere verdeelsystematiek van de bekostiging die zijn onderzocht:

1. een volledig leerlingafhankelijk model, dus zonder vaste voet (tabel 1);
2. een bedrag per leerling en een vaste voet per brinnummer (school);
3. een bedrag per leerling en een vaste voet per vestiging;
4. een bedrag per leerling en een vaste voet gekoppeld aan het aantal leerlingen (tabel 7).

In alle opties is de huidige personele en materiële bekostiging in het bekostigingsmodel samengevoegd tot een bedrag per leerling en een bepaalde vaste voet. Bij opties 2 en 3 zijn verschillende deeloptyes onderzocht. Bij optie 2 is gerekend met een gelijke vaste voet voor alle scholen (tabel 2) en met een variant waarin voor het praktijkonderwijs een andere vaste voet wordt gehanteerd dan voor de overige scholen (tabel 3). Ook zijn de (herverdeel)effecten in kaart gebracht van een verdrievoudiging van het bedrag dat in de bekostiging via een vaste voet wordt uitgekeerd (tabel 4). Bij de vaste voet per vestiging is gerekend met een variant waarin voor het praktijkonderwijs een aparte vaste voet wordt gehanteerd (tabel 5) en zijn de effecten berekend van een verdrievoudiging van de vaste voet (tabel 6).

Uitgangspunt is dat de herverdeeeffecten zo minimaal mogelijk zijn in de verschillende varianten. Onderstaande tabellen geven het aantal besturen en scholen weer dat in de verschillende opties buiten de bandbreedte van -3 en +3% valt. In totaal is er gesimuleerd met 342 besturen en 619 scholen (brinnummers) in het voortgezet onderwijs. De verschillende uitzonderingsscholen in het voortgezet onderwijs zijn niet meegenomen, omdat ze het beeld te veel zouden vertekenen. De besturen en scholen die binnen de acceptabele bandbreedte van 3% vallen zijn **niet** in de tabellen opgenomen.

Voor de duidelijkheid: de bedragen in de tabellen laten het bedrag zien dat besturen/ scholen er boven de 3% op achteruitgaan. Ze geven dus niet het volledige bedrag van de achteruitgang weer, omdat de inkomensachteruitgang tot 3% in eerste aanleg als acceptabel wordt gezien. De bedragen geven dus eigenlijk het bedrag weer dat gecompenseerd zou moeten worden (de **niet** acceptabele achteruitgang).

Tabel 1: Herverdeeeffecten van een volledig leerlingafhankelijk model

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	32 (9%)	- 10,7 mln. (0,2%)	27 (8%)	10,9 mln. (0,2%)
Scholen	66 (11%)	- 17,8 mln. (0,3%)	49 (8%)	18,3 mln. (0,3%)

Tabel 2: Herverdeeeffecten van een gelijke vaste voet per brinnummer

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	17 (5%)	- 4,9 mln. (0,1%)	59 (17%)	19,0 mln. (0,4%)
Scholen	30 (5%)	- 8,9 mln. (0,2%)	114 (18%)	30,6 mln. (0,6%)

Tabel 3: Herverdeeffecten van een gedifferentieerde vaste voet per brinnummer

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	16 (5%)	- 5,4 mln. (0,1%)	86 (25%)	30,6 mln. (0,6%)
Scholen	25 (4%)	- 8,2 mln. (0,2%)	182 (29%)	50,0 mln. (0,9%)

Tabel 4: Herverdeeffecten van een verdrievoudiging van de vaste voet per brinnummer

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	69 (20%)	- 64,3 mln. (1,2%)	113 (33%)	61,2 mln. (1,2%)
Scholen	144 (23%)	- 91,5 mln. (1,7%)	216 (35%)	87,4 mln. (1,6%)

Tabel 5: Herverdeeffecten van een gedifferentieerde vaste voet per vestiging

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	20 (6%)	- 8,1 mln. (0,2%)	49 (14%)	17,7 mln. (0,3%)
Scholen	47 (8%)	- 14,6 mln. (0,3%)	106 (17%)	28,9 mln. (0,5%)

Tabel 6: Herverdeeffecten van een verdrievoudiging van de vaste voet per vestiging

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	109 (32%)	- 79,2 mln. (1,5%)	104 (30%)	81,4 mln. (1,5%)
Scholen	204 (33%)	- 85,6 mln. (1,6%)	183 (30%)	83,4 mln. (1,6%)

Tabel 7: Herverdeeffecten van een vaste voetgekoppeld aan het aantal leerlingen

	Meer dan 3% er op achteruit		Meer dan 3% er op vooruit	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Besturen	10 (3%)	- 3,5 mln. (0,1%)	76 (22%)	32,4 mln. (0,6%)
Scholen	19 (3%)	- 5,8 mln. (0,1%)	160 (26%)	51,8 mln. (1,0%)