



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

Datum

26 mei 2023

Referentie

38725648

Bijlagen

Brief

Intern OCW afgestemd

KenO, PO, F

nota

Kamerbrief nieuwe Onderwijskansenregeling vo

Aanleiding

Sinds 2019 is gewerkt aan een nieuwe indicator en een nieuwe verdeelsystematiek voor een vernieuwd Leerplusarrangement (hierna: LPA). In het voorjaar van 2023 is aangekondigd dat het budget voor deze regeling aanzienlijk zal worden opgehoogd. Met de afronding van de uitvoeringstoets op de nieuwe regeling dient de Kamer te worden geïnformeerd over de nieuwe verdeelsystematiek, de keuzes die daarbij gemaakt zijn en de wijze van verantwoording en monitoring. In het commissiedebat over kansengelijkheid van 7 juni jl. heeft u toegezegd deze brief voor de zomer te sturen. Gezien de vele vragen is het wenselijk de brief nog voor het vervolg van het debat (op 26 juni tijdens het WGO) aan de Kamer te sturen. De Kamer kan zich dan ook uitspreken over de lijn, zodat daar eventueel nog rekening mee gehouden kan worden in de regeling.

Geadviseerd besluit

Het eerste voorstel is de vernieuwde LPA-regeling 'Onderwijskansenregeling VO' te noemen (hierna: OK-regeling vo).

Beslispunt 1: Gaat u akkoord met deze naam?

Het tweede voorstel is de Kamer met de bijgevoegde brief nog voor de zomer te informeren. Op die manier kan ook de communicatie richting het onderwijsveld van start gaan.

Beslispunt 2: Gaat u akkoord met verzending van deze brief?

Kernpunten

- De uitvoeringstoets voor de nieuwe regeling is afgerond. De Tweede Kamer wordt daarom nu geïnformeerd over de regeling en de planning.
- Vanaf 2024 zal de bestaande LPA-regeling worden vervangen door een regeling op basis van een nieuwe indicator en een nieuwe verdeelsystematiek. Met de nieuwe regeling wordt tevens een nieuwe naam geïntroduceerd die op den duur ook bruikbaar is voor het po. Op die manier kan de term 'onderwijsachterstandenbeleid' worden uitgefaseerd.
- De communicatie richting het veld zal nog voor de zomer van start gaan zodat de scholen voorbereid zijn als zij in het voorjaar van 2024 de eerste beschikkingen op basis van de nieuwe regeling ontvangen.
- Voor de verantwoording van de nieuwe regeling zal gebruik gemaakt worden van het XBRL-systeem. Daarnaast zal een onderzoeksopzet

worden uitgewerkt voor de monitoring van de regeling. Het streven hierbij is vooral inzicht te krijgen in de wijze waarop scholen de middelen besteden en wat daarbij goed werkt.

- In deze nota is ook een optie opgenomen waarbij nog iets verder tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de Sectorraad Pro. Het gaat dan om het ophogen van het aandeel van het budget dat naar pro gaat van 9% naar 10%.

Toelichting

Eerder gemaakte keuzes

- Voor de zomer van 2022 heeft u besloten het budget van wat nu nog het LPA heet op te hogen van € 52 naar € 157 miljoen.
- In diezelfde fase heeft u besloten het budget voor de pro-scholen af te splitsen van dat van het budget voor de overige schoolsoorten van het vo.
- In februari jl. heeft u besloten bij de nieuwe verdeelsystematiek uit te gaan van een doelgroep van 15% en een drempel van 12% voor vmbo-havo-vwo (dat is beide gelijk aan het po).
- Onlangs, medio mei, heeft u besloten voor het pro uit te gaan van een doelgroep van 30% en een drempelwaarde van 0%.

Nieuwe naam

- U heeft een aantal keer aangegeven de term 'onderwijsachterstand' te willen vermijden. Nu de regeling en systematiek voor vo worden vernieuwd, is het een kans te kiezen voor een naam die op den duur ook voor het po bruikbaar is. In het po is de aanvullende bekostiging opgenomen in een besluit. Bij de eerstvolgende mogelijkheid om het besluit aan te passen, zal ook de naamswijziging worden meegenomen. De verwachting is dat dit in 2025 zal zijn, na de herijking van de indicator voor het po.
- In dat kader stellen wij voor als naam voor de nieuwe regeling te kiezen voor 'Onderwijskansenregeling VO'. In het po zal artikel 18 van het besluit bekostiging WPO 2022 'Extra bekostiging onderwijsachterstandenbestrijding' t.z.t. worden aangepast naar 'extra bekostiging bevorderen onderwijskansen'.

Lijn van de brief aan de Kamer

- U geeft aan op welke wijze de regeling wordt aangepast en versterkt. U gaat daarbij in op:
 - o de nieuwe indicator,
 - o de nieuwe naam,
 - o de ophoging van het budget,
 - o de voornemens ten aanzien van de verantwoording en monitoring,
 - o de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de verdeelsystematiek,

- o de communicatie,
- o en de planning.

Mogelijke weerstand

- De Sectorraad Pro is niet enthousiast over de splitsing van het budget. Zij hebben de indruk dat zij hierdoor middelen mislopen.
- Het klopt dat tot de splitsing tussen pro en de overige schoolsoorten is besloten om de verdeling over de schoolsoorten meer evenredig te laten zijn met de verdeling van de doelgroepleerlingen over de schoolsoorten.
- Ook het pro zal vanaf 2024 ongeveer drie keer meer ontvangen dan tot nu toe. En hoewel er enkele vestigingen in het pro zijn die er licht op achteruit gaan, ontvangen vanaf 2024 alle pro-scholen middelen vanuit deze regeling. Terwijl het nu gaat om 28% van de pro-scholen. In het algemeen gaan de pro-scholen er dus onmiskenbaar op vooruit.
- Voor het pro is gekozen voor de 0% drempel. Hiermee wordt binnen de marges van de regeling toch zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan de wens van de sectorraad. Die heeft eerder aangegeven het budget liever op te willen nemen in de lumpsum.
- In het commissiedebat over kansgelijkheid van 7 juni jl. hebben GL, de SP en PvdA vragen gesteld over het plafond voor pro, mede naar aanleiding van berichtgeving hierover van de Sectorraad Praktijkonderwijs.

Getalsmatige verhoudingen tussen schoolsoorten

- In het pro zitten zo'n 29.000 leerlingen. In het vo (inclusief het pro) zitten in totaal zo'n 940.000 leerlingen.
- 3% van de leerlingen zit dus in het pro. Ruim 96% van alle vo-leerlingen zit op het vmbo-havo-vwo.
- Uitgaande van de 15% doelgroep is ongeveer de helft van de pro-leerlingen doelgroepleerling (een kleine 15.000 leerlingen).
- CBS is in de berekeningen uitgegaan van een totale populatie vmbo-havo-vwo van 881.800 leerlingen. 134.400 daarvan is doelgroepleerling.
- In totaal zijn er dan dus een kleine 150.000 doelgroepleerlingen. Daarvan zit 9% in het pro, en 91% in het overige vo.

Wat ontvangt het pro

- Het budget dat naar pro gaat zal van zo'n 5 miljoen naar ruim 14 miljoen euro stijgen. Dat is (en blijft) 9% van het totaalbudget voor de OK-regeling vo.
- Er is in het pro gekozen voor een 0% drempel. Alle pro-scholen ontvangen daarmee middelen vanuit dit budget. Hoeveel ze ontvangen hangt af van het aantal doelgroepleerlingen op de betreffende school.
- In de huidige situatie ontvangen 49 pro-scholen LPA-middelen. In de nieuwe situatie zullen alle 175 pro-scholen middelen uit dit budget ontvangen.

- Er zullen zo'n 7 pro-scholen minder middelen ontvangen dan nu. Het gaat dan steeds om een mindering van 0-50k. Dat is in verhouding een vrij beperkte teruggang.
- Overall is het voor de pro-scholen zeker geen bezuiniging en voor het overgrote deel (zeker 95%) gaan die scholen er op vooruit.
- Als het budget niet gesplitst zou worden (en het pro dus zou meelopen in een brede indicator voor het hele vo), zou het pro ongeveer een kwart van het budget ontvangen. Voor de schoolsoorten havo en vwo (waar ongeveer een kwart van de doelgroep leerlingen zit) zou slechts ongeveer 4% van het budget beschikbaar zijn. Dat is vanuit het bredere perspectief niet te billijken, zeker omdat het praktijkonderwijs al een veel hogere bekostiging ontvangt om maatwerk te leveren aan hun leerlingen.

Wat ontvangen de overige schoolsoorten

- Nu ontvangt 23% van de scholen (dat is inclusief pro) LPA-middelen.

De huidige verdeling van de LPA-middelen over de schoolsoorten:

Schoolsoort	Pro	vmbo	havo	vwo	Onderbouw met vmbo	Onderbouw met avo
Aandeel huidige LPA-budget	9%	58%	13%	5%	9%	9%

- Met de OK-regeling vo zal 59% van de vestigingen in het 'overig vo' middelen ontvangen.

De verdeling van de middelen over de schoolsoorten bij de nieuwe de OK-regeling:

Schoolsoort	Pro-vestiging	Alleen vmbo op de vestiging	Alleen havo en/of vwo op de vestiging	Gemengde vestiging (combinatie van vmbo-havo en/of vwo)
Aandeel Onderwijskansen-budget vo (afgerond)	9%	52%	5%	35%

- Uit de berekeningen komt naar voren dat met name het vmbo in de nieuwe situatie een flink deel van het budget zal ontvangen. Het is dus zeker niet zo dat, zoals in het NRC-artikel wordt gesuggereerd, er weinig geld uit dit budget zal gaan naar de leerlingen in het 'praktische onderwijs'.
- De herverdeeleffecten in het 'overig vo' zijn beduidend groter dan voor de pro-scholen. Dat komt doordat we in de nieuwe regeling uitgaan van een andere, veel betere indicator. Dat er aanzienlijke herverdeeleffecten op zouden treden was van te voren helder. Door de ophoging van het budget zijn die effecten wel duidelijk afgezwakt.

De effecten voor de vestigingen in de categorie 'overig vo':

Vestiging kreeg LPA/krijgt hierna OOK OK-regeling middelen	Vestiging kreeg LPA/krijgt hierna GEEN OK-regeling middelen	Vestiging kreeg geen LPA/krijgt hierna WEL OK-regeling middelen	Kreeg geen LPA/krijgt geen OK-regeling middelen
17%	2% → 28 vestigingen	41%	39%

Vestigingen die nu LPA ontvangen en straks vanuit de OK-regeling zullen gaan ontvangen (die 17% uit de tabel hierboven):

- 5% van de vestigingen die nul LPA ontvangen en straks OK-middelen krijgen zal minder ontvangen dan nu. Het gaat dan om bedragen die variëren van 100k minder tot meer dan 300k. Een aanzienlijk groter verschil dan in het pro (de vestigingen voor overig vo zijn veelal ook beduidend groter dan in het pro).
- Zo'n 40% van de vestigingen die nu LPA ontvangen en straks OK-middelen krijgen, zal evenveel ontvangen.
- 55% van deze groep zal meer ontvangen dan nu het geval is.

Beperkte ruimte voor aanpassingen

- Indien we het pro onderdeel zouden maken van de systematiek voor het overig vo is de kans groot dat het budget dat de pro-vestigingen ontvangen van jaar tot jaar in sommige gevallen sterk fluctueert. Sowieso ontvangt dan een deel van de pro-scholen geen middelen uit dit budget.
- CBS maakt nu de berekeningen die nodig zijn om voor alle vo-vestigingen tot een schoolscore te komen. Op basis daarvan kunnen de middelen worden verdeeld. CBS doet dat op basis van de gekozen splitsing tussen pro en overig vo. Het maken van die berekeningen kost heel veel tijd. Dit geldt ook voor het proces van het 'productie klaarmaken' dat daarna volgt. Als er voor wordt gekozen de splitsing ongedaan te maken betekent dat zeker een jaar maar mogelijk zelfs twee jaar vertraging.
- Nog een jaar (of langer) uitkeren op basis van de oude indicator is onhaalbaar. De oude regeling is inmiddels sterk verouderd en past ook niet goed in de huidige bekostigingssystematiek. Het is richting de scholen niet uit te leggen dat we de regeling nog langer op basis van oude teldata in stand houden.
- Indien we het opgehoogde budget tijdelijk verdelen op basis van de oude systematiek zullen de herverdeeleffecten bij de uiteindelijke overgang naar de nieuwe situatie heel extreem zijn.
- Omdat de verwachting steevast is geweest dat de sectorraad minder enthousiast zou zijn over de splitsing, is de huidige uitwerking al een variant waarbij we een zo positief mogelijke uitgangssituatie voor het pro hebben gezocht.
- Indien u aan de zorgen van de Sectorraad Pro en een deel van de Tweede Kamer nog verder dan nu tegemoet wil komen, dan zit de enige ruimte in het kiezen voor een iets groter aandeel van de totale middelen voor het pro. Een dergelijke verschuiving van het schot is technisch relatief eenvoudig te bewerkstelligen.

- Ook gezien de effecten voor de overige schoolsoorten (bv. qua herverdeeleffecten) is het niet wenselijk al te grote ingrepen te doen indien het de wens is de sectorraad tegemoet te komen. Een mogelijkheid is het aandeel voor de pro-scholen op te hogen van 9% naar 10%. Dat is nogmaals 1,5 miljoen euro erbij. Het is aannemelijk dat dan de negatieve herverdeeleffecten in het pro (die al vrij beperkt zijn) nog verder teruggedrongen zullen worden.

Uitvoeringstoets

- DUO geeft aan dat de regeling uitvoerbaar is. Momenteel worden naar aanleiding van de feedback vanuit de uitvoeringstoets de laatste aandachtspuntjes en details aan de regeling verwerkt. De regeling wordt voor de zomer afgemaakt en na het reces aan u voorgelegd.

Communicatie

- Tegelijkertijd met de brief aan de Kamer zullen scholen worden geïnformeerd via de website en nieuwsbrieven van OCW, de VO-raad en de GKA over de nieuwe regeling ter vervanging van het LPA. Daarbij wordt aangekondigd dat er na de zomer een rekentool beschikbaar zal worden gesteld waarmee scholen op vestigingsniveau een indicatie krijgen van de hoogte van het bedrag dat zij voor hun vestiging zullen ontvangen.
- Bij de introductie van de rekentool in september aanstaande zal tevens een infographic/brochure worden gepubliceerd waarmee de scholen op overzichtelijke en beknopte wijze worden geïnformeerd over de vormgeving en de planning van de regeling.

Planning richting betaling

- De nieuwe regeling zal in januari 2024 worden gepubliceerd.
- De besturen ontvangen uiterlijk begin april 2024 de eerste (jaarlijkse) beschikking waarin staat dat zij de OK-regeling middelen ontvangen voor bepaalde vestigingen, en om welk bedrag het gaat.
- De besturen ontvangen de middelen voor de vestigingen in maandelijkse termijnen. In april 2024 ontvangen zij de middelen voor de maanden januari tot en met april in één keer.

Monitoring en verantwoording

- In de visiebrief Kansengelijkheid is toegezegd dat de Kamer in het voorjaar zal worden geïnformeerd over de verantwoording en monitoring zoals die bij de introductie van de nieuwe regeling vorm zullen krijgen.
- De middelen die hiermee worden verstrekt aan de scholen zijn onderdeel van de lumpsum. De verantwoording loopt derhalve via het reguliere proces zoals bij de reguliere bekostiging het geval is. Wij zijn voornemens om aanvullende beleidsinformatie op te vragen via het XBRL-systeem of anderszins. Hiermee zullen wij meer zicht krijgen waaraan de middelen

besteed worden en op welke wijze scholen nagaan wat de effecten daarvan zijn.

- Om meer in het algemeen zicht te krijgen op de beleidskeuzes die scholen maken op basis van deze middelen, en de effecten die ermee bereikt worden, zal de komende jaren onderzoek worden uitgezet.

Financiële gevolgen

- Zoals eerder aangegeven zijn er voor 2023 aanvullende uitvoeringskosten verbonden aan dit voorstel. Dit gaat om kosten voor DUO en kosten voor CBS om de indicator productie klaar te maken. Deze kosten zijn gedekt op het bestedingsplan van VO. Over de kosten voor DUO wordt u geïnformeerd na de uitvoeringstoets.
- Ook eerder aangegeven: dekking voor deze kosten zal gevonden moeten worden op het bestedingsplan van artikel 3. Het CBS maakt nog een berekening van de kosten voor de productie van de indicator vanaf 2024. Op basis van de indicator in het primair onderwijs, is de schatting dat het jaarlijks berekenen van de scores €260.000 kost. Het bedrag zal later worden aangepast naar het exacte bedrag dat het CBS aangeeft.