

Vergaderjaar 2021–2022

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 495

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2021

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een brief ontvangen van het Kandinsky College over effecten van de vereenvoudigde bekostiging VO («Brief m.b.t. bekostigingssystematiek VO»). De commissie heeft mij om een reactie op deze brief gevraagd.

Aanleiding vereenvoudiging van de bekostiging

Vanaf 1 januari 2022 wordt de vereenvoudigde bekostiging in het voortgezet onderwijs van kracht. Dat betekent dat er niet meer, zoals nu, wordt gerekend met ruim veertig parameters, maar dat de basisbekostiging wordt bepaald op basis van slechts vier parameters. De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs is te ingewikkeld, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Het is een complex stelsel van verschillende ratio's, normeringen en verschillende bedragen. Ook bevat de huidige bekostiging onbedoeld sturende prikkels. De ene school kan, afhankelijk van het totale onderwijsaanbod op die school, voor dezelfde type leerling een ander bekostigingsbedrag krijgen dan de andere school, terwijl er geen sprake is van kostenverschillen. Zo is het bedrag voor een mavo-leerling op een categorale school ca. € 900 lager dan een mavo-leerling op een brede scholengemeenschap.

De invoering van de vereenvoudiging bekostiging vo leidt tot een eenvoudig, voorspelbaar, neutraal, maar ook kostenvolgend bekostigingssysteem, dat een gelijke bekostiging toekent aan leerlingen met dezelfde kenmerken. Een eenvoudig bekostigingsmodel maakt het voor schoolbesturen makkelijker om bij veranderende leerlingenaantallen een goede meerjarige planning te maken.

Effecten vereenvoudiging bekostiging

Het wijzigen van het bekostigingssysteem leidt tot herverdeeffecten, aangezien dezelfde hoeveelheid geld op een andere wijze over de scholen wordt verdeeld. Deze herverdeeffecten zijn verschillend per school en

bestuur. Zonder rekening te houden met de aanvullende bekostigingsregelingen gaan op basis van een eerdere doorrekening 51% van de scholen er op vooruit, en 49% er op achteruit. In het algemeen zien we op basis van dezelfde doorrekening dat circa 93% van de scholen een herverdeeleffect hebben tussen -3% en +3%.¹ Hoewel de herverdeeleffecten zeer afhankelijk zijn van de specifieke situatie van de desbetreffende school, zijn er enkele algemene effecten zichtbaar bij de basisbekostiging, waarbij geen rekening is gehouden met aanvullende regelingen zoals de regeling voor geïsoleerde vestigingen. Categorale scholen gaan er over het algemeen (licht) op vooruit, terwijl brede scholengemeenschappen (van vbo tot en met vwo) er juist licht op achteruit gaan. Dit effect is het gevolg van de vormgeving van de huidige bekostiging waarin brede scholengemeenschappen voor dezelfde leerlingen meer bekostiging ontvangen dan categorale scholen.

Reactie op ingezonden brief

In de ontvangen analyse van de heer L. van het Kandinsky Molenhoek (hierna: brievenaar) stelt de brievenaar dat scholen met een vmbo-bovenbouw erop achteruitgaan, ten gunste van scholen die alleen vmbo-t, havo of vwo, of een combinatie daarvan aanbieden. Ik deel deze conclusie niet.

In de huidige bekostiging ontvangen scholen die vbo aanbieden voor al hun leerlingen een hogere personele bekostiging. Dat betekent dus ook dat een school voor de vbo-leerlingen in de onderbouw en alle avo-leerlingen, indien aanwezig, een hogere personele bekostiging ontvangt. Een school zonder vbo-leerlingen ontvangt deze hogere bekostiging niet.

Scholen die in de huidige bekostiging deze hogere personele bekostiging ontvangen, gaan na vereenvoudiging van de bekostiging er in het algemeen licht op achteruit. Echter, dit wordt niet veroorzaakt doordat deze scholen minder bekostiging ontvangen voor de *vbo-bovenbouw* leerlingen, maar omdat de huidige bekostiging voor *vbo-onderbouw* leerlingen en avo-leerlingen hoger is dan op andere scholen terwijl er geen sprake is van kostenverschillen. Dat verschil wordt door de vereenvoudiging van de bekostiging rechtgetrokken.

Na invoering van de vereenvoudigde bekostiging zijn er nog maar twee leerlingbedragen. Eén bedrag voor alle onderbouwleerlingen en alle bovenbouwleerlingen in het vwo, havo, mavo en de gemengde leerweg in het vmbo, kortweg aangeduid als het «avo-tarief». En één hoger bedrag voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs en voor bovenbouwleerlingen in het vbo (basis en kader), kortweg aangeduid als het «vbo-tarief».

De brievenaar stelt voor de bekostigingsbedragen voor bovenbouw vmbo gl, tl, havo en vwo te verlagen ten behoeve van het bedrag voor vbo-bovenbouw om het effect te kunnen verminderen. Ervan uitgaande dat de brievenaar doelt op het aanpassen van het eerder beschreven avo-tarief (dat omvat ook de volledige onderbouw) en vbo-tarief, heeft dat weinig effect. De besturen die volgens de ingestuurde analyse een negatief herverdeeleffect hebben, hebben gemiddeld genomen een aandeel van vbo-bovenbouw tussen de 5% en 20%. Voor dit kleine aantal leerlingen geldt het hogere vbo-tarief. Het verhogen van het vbo-tarief heeft daarom op het totaal weinig effect.

Daarnaast zal het verder verhogen van het vbo-tarief resulteren in het verlagen van het avo-tarief. Immers, de vereenvoudiging van de bekostiging betreft het herverdelen van dezelfde hoeveelheid geld. Voor de overige 80% tot 95% van de leerlingen ontvangen de voorgenoemde

¹ Kamerstuk 35 354, nr. 6. (Nota naar aanleiding van het verslag)

besturen dus een lager tarief. In combinatie met het beperkte effect van het verhogen van het vbo-tarief zal er op school- en bestuursniveau weinig effect zijn.

De briefschrijver presenteert een grafiek met daarin een selectie van besturen, waarbij het aandeel vbo-bovenbouw is afgezet tegen het herverdeeeffect. Met deze analyse wordt gesuggereerd dat er een negatieve correlatie is tussen het aandeel vbo-bovenbouw en het herverdeeeffect. In andere woorden, volgens de analyse leidt een hoger aandeel vbo-bovenbouw tot een lager herverdeeeffect.

Ik deel de conclusie van deze analyse niet. De gepresenteerde negatieve correlatie wordt veroorzaakt doordat er verschillen zijn in de herverdeeeffecten tussen besturen met en zonder leerlingen in de vbo bovenbouw. De besturen zonder vbo-bovenbouw hebben dus een aandeel vbo-bovenbouw van 0% en worden weergegeven op de horizontale as. Door het substantiële aantal van deze besturen zonder vbo-bovenbouw in de gepresenteerde grafiek, wordt de trendlijn negatief. Dit zegt echter niets over het effect van besturen met een positief aandeel vbo-bovenbouw op het herverdeeeffect, maar alleen wat over de verschillen tussen besturen met en zonder vbo.

Indien de scholen zonder vbo-bovenbouw buiten beschouwing worden gelaten, blijft de geconcentreerde stippenwolk net links van de verticale as over. Er is dan geen trendlijn waarneembaar. Dat betekent dat een hoger aandeel vbo-bovenbouw geen correlatie heeft met het herverdeeeffect.

Als laatste merk ik graag op dat het voorlopige herverdeeeffect van het Kandinsky College gematigd is. Op basis van de meest recente doorrekening is er namelijk sprake van een negatief herverdeeeffect van $-1,4\%$.² Op bestuursniveau is het herverdeeeffect zelfs licht positief ($+0,3\%$). Hierdoor is het voor het bevoegd gezag mogelijk om het lichte negatieve herverdeeeffect van het Kandinsky College op te vangen.

Het vbo-onderwijs is een belangrijk onderdeel van het voortgezet onderwijs. Juist met een reeds hogere prijs voor de leerlingen in de bovenbouw van het vbo meen ik recht te doen aan de reële kostenverschillen die er zijn ten opzichte van de andere schoolsoorten. Ik deel de analyse van de briefschrijver niet dat een hoger aandeel vbo-bovenbouw leidt tot een slechter herverdeeeffect. Op basis van bovenstaande argumenten over de voorgestelde oplossing en analyse zie ik dan ook geen reden om het bekostigingsmodel hierop aan te passen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

² Zie informatietool op: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-voortgezet-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-vo/informatietool-vereenvoudiging-bekostiging-vo>