

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 414

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2018

In deze brief beantwoord ik de vragen die tijdens het AO Krimp in het onderwijs op 27 juni jongstleden niet beantwoord konden worden, omdat ik het overleg voortijdig moest verlaten door de perikelen rondom de examens in Maastricht. Daarnaast ga ik in op de instelling van de commissie Dijkgraaf, die zich buigt over de aanpak van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs (vo). Tot slot zal ik kort de stand van zaken van de drie uit het algemeen overleg voortgekomen en aangenomen moties behandelen.

1 Onbeantwoorde vragen

De vragen zijn geclusterd naar onderwerp. Ik behandel ten eerste samenwerking (inclusief fusie), daarna ga ik in op de situatie in Zeeuws-Vlaanderen en op de toedeling van de kleinescholentoeslag en tot slot worden de overige vragen beantwoord.

Samenwerking

Mogelijkheden en belemmeringen samenwerking

Om leerlingendaling het hoofd te bieden, is het nodig dat schoolbesturen scherpe keuzes maken en samenwerken in de regio. De heer Beertema (PVV) vroeg mij een overzicht te geven van de mogelijkheden tot samenwerking. Er zijn tal van samenwerkingsmogelijkheden in het onderwijs, zoals het maken van afspraken over het onderwijsaanbod en/of het uitruilen ervan, het detacheren van leraren, het opzetten van gezamenlijke vervangingspools, het aangaan van bestuurlijke samenwerkingsvormen, het vormen van samenwerkingscolleges (alleen in het mbo), een gezamenlijk bestuursbureau voor administratieve ondersteuning en fuseren. Daarbij zijn de mogelijkheden om samen te werken de afgelopen jaren uitgebreid: verruiming uitbesteding van leerlingen (alleen in het vo),

verruiming mogelijkheden voor het vormen van een samenwerkings-school en afschaffing fusietoets.

Zowel voor het primair onderwijs (po) als voor het vo zijn brochures gepubliceerd waarin de samenwerkingsopties overzichtelijk uitgewerkt zijn.¹

Mevrouw Westerveld (GroenLinks) vroeg naar de mogelijkheden om barrières voor samenwerking weg te halen. Hierbij doelde ze op de mogelijkheid voor twee scholen om bijvoorbeeld een gezamenlijke vwo-afdeling aan te bieden en op mogelijkheden voor het samenvoegen van de bovenbouw.

Voor het gezamenlijk aanbieden van bijvoorbeeld een vwo-afdeling bestaan nu al mogelijkheden door middel van het uitbesteden van leerlingen. Een aantal jaar geleden heeft voormalig Staatssecretaris Dekker een pilot aangekondigd voor het gezamenlijk aanbieden van profielen in de bovenbouw. Daarvoor was echter op dat moment geen animo. Mocht dat inmiddels veranderd zijn, dan kan een dergelijke pilot alsnog gestart worden.

Ook voor het samenvoegen van de bovenbouw zijn er mogelijkheden met behulp van het uitbesteden van leerlingen. Scholen kunnen hun leerlingen uitbesteden naar een andere school, zodat zij gezamenlijk les krijgen en het mogelijk is om onderwijs te geven in grotere groepen. Een voorwaarde daarbij is wel dat een school nog minimaal één profiel zelf blijft aanbieden. In zo'n geval zou de andere school zijn leerlingen voor dat profiel aan de ene school kunnen uitbesteden. Hoe dan ook vraagt een situatie van stevige krimp om samenwerking maar ook om scherpe keuzes: «Is het nodig en mogelijk om op alle scholen nog alle schoolsoorten aan te bieden? Is het nodig en mogelijk om alle beroepsgerichte profielen aan te blijven bieden?» Om het onderwijsaanbod op langere termijn levensvatbaar te houden, moeten scholen gezamenlijk kritisch kijken naar hun aanbod.

De accountmanagers leerlingendaling blijven in gesprek met schoolbesturen en andere partijen, signaleren daarbij mogelijke belemmeringen voor samenwerking en denken mee over mogelijke oplossingen.

Stimuleren samenwerking

De heer Van Meenen (D66) stelde de vraag hoe OCW gaat stimuleren dat schoolbesturen beter gaan samenwerken. In de voortgangsrapportage van juni 2018 heb ik een intensivering van het beleid leerlingendaling in vo en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) aangekondigd, ook op het terrein van samenwerking (Kamerstukken 31 293, 31 289 en 31 524, nr. 394). De accountmanagers spreken inmiddels besturen aan op hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor een kwalitatief goed en dekkend regionaal onderwijsaanbod. De regionale procesbegeleiding in het voortgezet onderwijs zal in 2019 gericht ingezet worden en sterk ingrijpen op de noodzaak tot samenwerking. Daarnaast zal de VO-raad zich richten op regionale samenwerking. Het is primair de verantwoordelijkheid van de besturen om die samenwerking te zoeken.

¹ Samen aan de slag met leerlingendaling in het primair onderwijs (2016) <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/documenten/brochures/2016/11/01/samen-aan-de-slag-met-leerlingendaling>. Samen sterker bij leerlingendaling. Handreiking bij samenwerkingsvraagstukken in het voortgezet onderwijs (2015) <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/documenten/brochures/2015/12/01/samen-sterker-bij-leerlingendaling>.

De heer Van Meenen vroeg daarnaast of ik creatieve bestuurlijke constructen -zogenaamde pseudofusies- waarbij inspraak ontbreekt, ga ontmoedigen.² Vormen van bestuurlijke samenwerking waarbij onduidelijkheid ontstaat over verantwoordelijkheden en inspraak acht ik onwenselijk. Waar constructen strijdig zijn met de wet treedt de Inspectie van het Onderwijs (IvO) op. Voormalig Staatssecretaris Dekker heeft in november 2016 een brief aan uw Kamer gestuurd over samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 345). In deze brief is een vervolgonderzoek in 2018 aangekondigd, waarbij specifiek aandacht besteed wordt aan de risico's die beschreven zijn in de brief. Dit onderzoek is in voorbereiding en ik informeer uw Kamer hierover als het rapport gereed is. Als de uitkomsten van het onderzoek daar aanleiding toe geven, zal ik ook ingaan op mogelijke maatregelen.

Samenwerkingsscholen

Het lid Heerema (VVD) vroeg of het mogelijk is om een verruiming door te voeren van de getalsnormen voor het vormen van een samenwerkingsschool. Ook mevrouw Westerveld (GroenLinks) vroeg naar het verbeteren van mogelijkheden voor samenwerkingsscholen.

De samenwerkingsschool is een uitzondering op het grondwettelijke duale bestel. Enkel onder strikte voorwaarden is een dergelijke uitzondering mogelijk. Ook de Raad van State heeft aangegeven dat de samenwerkingsschool een uitzondering moet blijven. De normen gesteld in de wet zijn zorgvuldig tot stand gekomen met inachtneming van het advies van de Raad van State.³ Ik zie daarom geen mogelijkheid om deze normen verder op te rekken. In het vo biedt de recente wetswijziging voor brede scholengemeenschappen met beroepsgericht vmbo – 278 van de in totaal 640 vo-scholen – de meeste verruiming; voor de overige scholen is de wet ook verruimd, maar in mindere mate.

Fusies

De heer Bisschop (SGP) ging in op de afschaffing van de fusietoets, en vroeg of er nog mogelijkheden zijn voor het schrappen van onnodige rompslomp in wettelijke vereisten of de uitwerking daarvan in modellen. Hij gaf het voorbeeld van het wettelijk vereiste fusiedoel, dat volgens het modelformulier fusie-effectrapportage kwantificeerbaar moet zijn. Uit de evaluatie en veldraadpleging van 2015 blijkt dat de fusie-effectrapportage door fusiepartijen wordt gezien als een nuttig en behulpzaam instrument in het fusieproces. Het zorgt ervoor dat de belangrijkste afwegingen overzichtelijk gedocumenteerd worden, waardoor alle betrokkenen de benodigde informatie op één plek kunnen vinden. De fusie-effectrapportage is daardoor ook een belangrijk instrument voor de medezeggenschap. Zij kan dit document gebruiken ter ondersteuning van haar afweging om al dan niet in te stemmen met de fusie. Ook kan tijdens de evaluatie van de fusie teruggesproken worden op de beschrijving van de te bereiken doelen in de fusie-effectrapportage. Ik ben voornemens bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs opnieuw een modelformulier voor de fusie-effectrapportage vast te stellen, waarbij ik er op zal letten dat de administratieve lasten zo beperkt mogelijk zijn, zonder de waarde van de fusie-effectrapportage te schaden.

Ook vroeg de heer Bisschop naar het lot van de fusiecompensatieregeling na 2019. Ik wil een en ander aanvullen op wat mijn collega Minister van Engelshoven hier in het algemeen overleg al over gezegd heeft. Eén

² Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 390.

³ Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsscholen, Stb. 2017, nr. 327.

van de maatregelen om schoolbesturen te ondersteunen bij het opvangen van de gevolgen van leerlingendaling is de tijdelijke uitbreiding van de fusiecompensatieregeling. De middelen die schoolbesturen daarmee ontvangen kunnen zij gebruiken om in de periode van leerlingendaling te zorgen voor een herschikking van het onderwijsaanbod. De aanvullende middelen worden tijdelijk verstrekt omdat de gevolgen van de leerlingendaling ook tijdelijk tot extra kosten leiden.

De huidige regeling loopt tot 2025. Daardoor zouden fusies na 2019 minder dan 6 jaar compensatie ontvangen. Omdat de leerlingendaling in het po langer duurt dan verwacht, wordt de huidige regeling met twee jaar verlengd, dus tot 2027. Dan krijgen de scholen die op 1 augustus 2020 en op 1 augustus 2021 fuseren ook nog zes jaar volledige compensatie. Scholen die op 1 augustus 2022 fuseren krijgen nog 5 jaar volledige compensatie. De scholen die in het jaar daarna fuseren nog vier jaar volledig en zo voort. Na 2027 ontvangen de scholen compensatie volgens de oude regeling, omdat de leerlingendaling in het po dan voorbij is.

Mevrouw Westerveld vroeg of er meer aandacht kan komen voor de specifieke rol van personeel en ouders als het gaat om medezeggenschap bij fusies. Bij fusies wordt grote waarde gehecht aan de rol van de medezeggenschap in de besluitvorming. Zo heeft de gehele medezeggenschap (ouders en personeel) instemmingsrecht bij fusie. Bij een dergelijk besluit is raadpleging van de ouders verplicht. De medezeggenschap heeft ook een adviesbevoegdheid bij duurzame samenwerking met een andere instelling. Om haar rol goed uit te voeren kan de medezeggenschapsraad advies en ondersteuning inwinnen, waarbij het bestuur dan de kosten moet vergoeden. Bij een geschil kan de medezeggenschapsraad zich wenden tot de Landelijke Geschillencommissie. Daarnaast worden medezeggenschapsraden vanuit het project versterking medezeggenschap geholpen hun rol beter te vervullen. Dit project biedt ondersteuning voor leden van (gezamenlijke) medezeggenschapsraden, ondersteuningsplanraden, schoolleiders en bestuurders op het terrein van medezeggenschap. Het project is een samenwerking tussen de vakbonden, de raden, en ouder- en leerlingenorganisaties. Op dit moment wordt het project geëvalueerd. Ten slotte is er een handreiking voor medezeggenschapsraden om bij fusie alternatieven aan te dragen.⁴ Zo worden zij in staat gesteld om hun belangrijke taak op een goede manier vorm te geven.

Zeeuws-Vlaanderen

De Kamerleden Van den Hul, Bisschop, Van Meenen en Kwint, hebben allen gevraagd naar de situatie in Zeeuws Vlaanderen. Zij willen weten hoe ik aankijk tegen de situatie in het algemeen, hoe ik de zorgplicht zie van de overheid ten opzichte van openbaar onderwijs en welke lessen er uit de situatie getrokken kunnen worden.

Het is niet aan de rijksoverheid om zich direct te mengen in het handelen van besturen en gemeenten. Wanneer echter het onderwijsaanbod in gevaar komt, is ingrijpen van de overheid nodig. Bij leerlingendaling moet er over grenzen van denominatie heen samengewerkt worden, zeker als die daling zich in zo ernstige mate voordoet als in Zeeuws-Vlaanderen. Een samenwerkingschool kan dan een van de oplossingen zijn. De gemeente Terneuzen had kunnen besluiten een openbare vo-school te stichten. In het voorjaar heeft de gemeenteraad echter besloten dat niet te doen. Afgelopen zomer hebben VOS/ABB, de Stichting Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Terneuzen afspraken

⁴ Zie <https://infowms.nl/sites/default/files/publicaties/20180101%20Expertisecentrum%20Handreiking%20MR%20fusie%20of%20sluiting%20school.pdf>.

gemaakt over de algemene toegankelijkheid van het Lodewijk College in Terneuzen voor alle leerlingen.⁵ Daarmee geeft het Lodewijk College ook de ruimte aan leerlingen die onderwijs op openbare grondbeginselen willen volgen. De gevonden oplossing, waarbij het voortgezet onderwijs in Terneuzen voor iedere leerling toegankelijk blijft, is op positieve en constructieve wijze tot stand gekomen.

De heer Kwint vroeg daarbij wat ik vind van het feit dat het Zwin College is gered met een forse bijdrage van de gemeenten en provincie. Ik wil benadrukken dat de bijdrage van OCW en de bijdrage van de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten op verschillende zaken zien. OCW levert een bijdrage aan de transitiekosten, waarmee het voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen (waaronder het Zwin College) de overgang kan maken naar een financieel duurzame organisatie. De bijdragen van de lokale en provinciale overheden hebben expliciet betrekking op de verrijking van het onderwijsaanbod, waarmee wordt beoogd de weglek van leerlingen naar België een halt toe te roepen. OCW levert hier geen bijdrage aan, omdat OCW dit voor geen enkele school doet.

De heer Bisschop vroeg voorts naar de lessen die uit de situatie in Zeeuws-Vlaanderen getrokken kunnen worden. Ik zie twee belangrijke lessen. Allereerst is het van groot belang dat schoolbesturen tijdig anticiperen op leerlingendaling en helder inzicht hebben in wat dit betekent voor de kwaliteit van het onderwijs en de financiële continuïteit van het bestuur. Ten tweede is het van belang dat schoolbesturen elkaar niet beconcurreren, maar dat zij zich bewust zijn van hun maatschappelijke opdracht en door samenwerking zorg dragen voor een kwalitatief goed en dekkend regionaal onderwijsaanbod. Door tijdig te anticiperen en samen te werken met andere besturen kunnen schoolbesturen situaties zoals in Zeeuws-Vlaanderen voorkomen.

De heer van Meenen vroeg tot slot of ik de constructie rondom de startgroepen die momenteel in Zeeuws-Vlaanderen bestaat kan blijven toestaan en ondersteunen. Een integrale voorziening voor kinderen van twee tot vier jaar kan worden vormgegeven zoals nu wordt voorgesteld. De schoolbesturen in Zeeuws-Vlaanderen mogen vanwege de uitzonderlijke situatie nu bij wijze van hoge uitzondering de fusiecompensatiemiddelen die zij ontvangen daarvoor inzetten. Dat is echter geen structurele financiering, en dat weten de besturen ook. Voor een structurele financiering zullen de betrokken partijen in Zeeuws-Vlaanderen zelf plannen moeten maken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld VVE-middelen inzetten voor doelgroepkinderen, en kunnen daarbij zelf de doelgroepdefinitie bepalen. Er gaan straks meer VVE-middelen naar de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen. De drie gemeenten krijgen samen € 1,5 miljoen meer. Zij zouden kunnen besluiten om die middelen in te zetten voor de startgroepen om zo te komen tot een structurele en duurzame financiering van dit initiatief.

Toedeling kleinescholentoeslag

Conform toezegging, ga ik nader in op de toedeling van de verhoging van de kleine scholentoeslag voor het primair onderwijs. De kleinescholentoeslag die de huidige groep scholen met minder dan 145 leerlingen ontvangt, wordt verhoogd. In het schooljaar 2018/2019 met € 10 miljoen per jaar en vanaf het schooljaar 2019/2020 met € 20 miljoen per jaar.

⁵ <https://www.vosabb.nl/overeenkomst-fusieschool-zeeuws-vlaanderen/>.

In de tabel is een indicatie van de hoogte (vanaf schooljaar 2019–2020) van de kleinescholentoeslag (KST) per school opgenomen:

Aantal leerlingen	KST-bedrag (huidig)	KST-bedrag (nieuw)	Verhoging
25	€ 125.000	€ 145.000	€ 20.000
50	€ 95.000	€ 115.000	€ 20.000
75	€ 70.000	€ 85.000	€ 15.000
100	€ 45.000	€ 55.000	€ 10.000
125	€ 20.000	€ 25.000	€ 5.000
143	€ 1.500	€ 2.000	€ 500

Overige vragen

Eenpitters en kleine scholen

De heer Heerema vroeg verder naar de specifieke problemen voor eenpitters. Eenpitters – besturen die één school in stand houden – in krimpgebieden hebben het niet per se moeilijker of gemakkelijker dan grotere besturen. Eenpitters en kleine scholen zijn echter wel kwetsbaarder met name op financieel gebied. Ongeacht de omvang van bestuur en scholen is het vooral van belang in hoeverre bestuur en intern toezicht oog hebben voor de (regionale) situatie. Robuuste bestuurskracht, met daarbij een goede borging van (onderwijs)kwaliteit en goed financieel beheer zijn randvoorwaarden voor een levensvatbare onderwijsinstelling.

De heer Bisschop vroeg naar mijn reactie op zijn actieplan voor kleine scholen. Die reactie is te vinden in de verzamelbrief van 13 juli jongstleden.⁶

Verder vroeg hij naar de stand van zaken van de motie van de leden Van der Staij en Van Toorenburg (Kamerstuk 34 851, nr. 21) over het ontzien van kleine instellingen als het gaat om een verplichte privacyfunctionaris. Onderwijsinstellingen zijn verplicht een functionaris gegevensbescherming (FG) aan te stellen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft dit ook benadrukt op haar website. Het is wel mogelijk om met meerdere instellingen één gezamenlijke FG aan te stellen. Daar gaat de AP ook van uit. Deze heeft daarbij wel aangegeven dat de FG goed bereikbaar moet zijn vanuit alle vestigingen.

Kennisnet heeft over dit onderwerp de *Handreiking functionaris gegevensbescherming* opgesteld voor scholen, waarin deze verplichting wordt uitgelegd.⁷

De heer Kwint vroeg naar situaties waarbij kleine scholen de dupe kunnen worden van een plotseling gestegen opheffingsnorm door gemeentelijke herindelingen. Hij vraagt of de inspectie daarbij een rol zou kunnen krijgen. De opheffingsnormen zijn gerelateerd aan de leerlingdichtheid van het gebied. De criteria zijn zo gekozen dat er een zekere doelmatigheid is in gebieden met een hogere leerlingdichtheid en dat er kleine scholen mogelijk zijn in gebieden met een lagere leerlingdichtheid.

Als kleine scholen in het po bij gemeentelijke herindeling bedreigd worden door de hogere opheffingsnorm, kan een splitsing van de opheffingsnorm uitkomst bieden, want in landelijk gebied zal een lagere norm gelden dan in stedelijk gebied.

Een gemeente kan alleen tot splitsing van de opheffingsnorm besluiten als alle schoolbesturen die scholen hebben binnen die gemeente daarmee

⁶ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 408.

⁷ <https://www.kennisnet.nl/fileadmin/kennisnet/informatiebeveiliging-privacy-ibp/Bestanden/Kennisnet-Handreiking-functionaris-gegevensbescherming.pdf>.

instemmen – dus ook de kleine schoolbesturen. Mochten niet alle schoolbesturen instemmen met splitsing van de opheffingsnorm, kan de gemeente een verzoek neerleggen bij de Minister om toch te splitsen. In dat geval moet de Minister de verschillende belangen afwegen en een beslissing nemen.

Er is destijds bewust gekozen om objectieve criteria vast te stellen voor de sluiting van scholen. Dat voorkomt willekeur en sluit uit dat denominatieve of andere voorkeuren meespelen bij de besluitvorming. Ook wordt voorkomen dat elke schoolsluiting een politiek thema wordt, omdat ook de Minister of de Tweede Kamer niet kunnen afwijken van de objectieve criteria. Ik zie daarin ook geen rol voor de inspectie. Een school onder de opheffingsnorm, – hoe goed ook – zal moeten sluiten.

Overigens zijn er nog andere mogelijkheden in het po om kleine scholen open te houden. Zo kunnen schoolbesturen er voor kiezen om een school onder de opheffingsnorm open te houden, als de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van het bestuur, of van samenwerkende besturen, hoog genoeg is. Ook biedt de kleinescholentoeslag extra financiële ruimte om ondanks de omvang toch goed onderwijs te kunnen geven.

Lerarentekort en leerlingendaling

De heer Heerema wilde weten of het mogelijk is om leraren die in het vo en het mbo overbodig worden te behouden voor het po omdat daar de lerarentekorten groot zijn, en wat voor acties er daartoe worden ondernomen. Het is inderdaad een aantrekkelijke gedachte om leraren die door leerlingendaling minder uren les kunnen geven, te behouden voor het onderwijs door ze in te zetten waar het lerarentekort het grootste is. Hier ligt een kans voor schoolbesturen die met strategisch personeelsbeleid inspelen op veranderingen in de arbeidsmarkt. Er zijn uit Rotterdam en Amsterdam ook voorbeelden bekend van scholen die in krimpregio's hebben geworven of inzetten op de overstap van vo naar po. Met name voor vakken waarin voldoende leraren zijn, zoals geschiedenis en lichamelijke opvoeding, is dat mogelijk. Het vraagt echter ook dat schoolbesturen dit voor de betreffende docenten aantrekkelijk maken, waarbij gedacht kan worden aan goede begeleiding en facilitering van de scholing die nodig is om bevoegd les te geven in een andere onderwijssector of in een ander vak. Schoolbesturen dienen hun verantwoordelijkheid te nemen, maar ik doe ook een beroep op lerarenopleidingen om binnen de verantwoordelijkheid die zij hebben voor kwaliteit te bekijken wat er mogelijk is om leraren met maatwerk flexibel naar een tweede bevoegdheid te helpen.

Reisafstanden (v)so

Mevrouw Van den Hul stelde een vraag over de reisafstanden voor kinderen met een speciale zorgbehoefte. Het aantal (neven)vestigingen in het (v)so was in 2017 hoger dan in 2013. Zelfs als het aantal vestigingen zou dalen, zegt dat niet altijd iets over de afstand die een leerling moet afleggen. In sommige regio's wordt, wanneer een voorziening sluit, een andere voorziening ingericht voor deze leerlingen. Dit gebeurt dan bijvoorbeeld binnen een reguliere school, bijvoorbeeld in het sbo, waarbij het samenwerkingsverband extra middelen beschikbaar stelt voor deze leerlingen. Het aantal leerlingen met een vervoersvoorziening is gedaald van 3,1% naar 2,8% van de totale populatie in het funderend onderwijs. Van de leerlingen die gebruik maken van de regeling leerlingenvervoer werd in schooljaar 2016–2017 39% vervoerd naar het so en 31% naar het vso. Deze percentages zijn redelijk constant ten opzichte van voorgaande metingen.

Vereenvoudiging bekostiging vo en leerlingendaling

De heer Rog vroeg naar de positie van scholen in rurale gebieden binnen de aangekondigde nieuwe bekostigingssystematiek van het voortgezet onderwijs. Het belangrijkste doel van de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek is dat de bekostiging transparant, kostenvolgend en niet onbedoeld sturend wordt. Om hieraan te voldoen, stellen we een systematiek voor met slechts vier parameters, waaronder een vast budget op het niveau van de vestiging. In de huidige bekostiging werken we met een vast budget op het niveau van de school. Op het moment dat twee scholen fuseren, is derhalve sprake van een vermindering van het vaste budget. Dit kan ertoe leiden dat uiteindelijk wordt besloten om niette fuseren, terwijl dit voor de kwaliteit en de mate van dekking van het aanbod wel verstandig kan zijn. In de nieuwe systematiek is het voorstel om een vast budget te verstrekken per vestiging. Als twee scholen fuseren, maar de vestigingen van die scholen blijven bestaan, dan blijft ook het vaste budget voor die vestigingen bestaan. Op die manier bekostigen we kostenvolgend en transparant, en werkt de bekostiging niet onbedoeld sturend. Dit geldt voor alle vestigingen van scholen. Er wordt nu en in de toekomst geen onderscheid gemaakt tussen stedelijke en rurale gebieden.

Contacten andere departementen

De heer Kwint vroeg of ik bereid ben in gesprek te gaan met Minister Schouten, die over krimp gaat. Ik ben regelmatig in gesprek met de Ministers van LNV en BZK over krimp en de gevolgen daarvan.

2 De commissie-Dijkgraaf

In het algemeen overleg kondigde ik al aan een adviescommissie Aanpak Leerlingendaling voortgezet onderwijs in het leven te willen roepen. De opdracht voor deze commissie is om de invloed van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs in kaart te brengen. Concreet gaat het daarbij ook om de mate waarin schoolbesturen in staat zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor een toekomstbestendig aanbod in de regio, mogelijke oplossingsrichtingen voor knelpunten en de consequenties van mogelijke oplossingen.

Bij dalende leerlingenaantallen, dalen ook de inkomsten van schoolbesturen. Voorkomen moet worden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs. De commissie Dijkgraaf onderzoekt binnen welke (financiële) randvoorwaarden een kwalitatief goed en dekkend onderwijsaanbod in krimpregio's beschikbaar kan blijven.

De commissie staat onder voorzitterschap van de heer E. Dijkgraaf. Overige leden van de commissie zijn de heer F.W. Hoekstra en mevrouw C. Kervezee. Ik ben blij dat zij hun kennis en ervaring willen inzetten voor deze adviesopdracht. Het instellingsbesluit is inmiddels gepubliceerd in de Staatscourant.⁸

Anders dan eerder mondeling aan uw Kamer gemeld, heb ik de commissie opdracht gegeven om advies uit te brengen uiterlijk vóór 1 februari 2019. Gegeven het feit dat de commissie per 1 september aan de slag is gegaan, lijkt afronding voor het einde van het jaar niet mogelijk zonder in te leveren op kwaliteit en volledigheid. Ik heb er voor gekozen de commissie vijf maanden de tijd te geven om tot haar advies te komen.

⁸ Stcrt. 2018, nr. 49440.

Te zijner tijd zal ik het adviesrapport aan uw Kamer aanbieden en u informeren over het vervolg.

3 Stand van zaken aangenomen moties

Motie van de leden Heerema en Rog (steekproef reclame) (Kamerstuk 31 293, nr. 399)

In de motie wordt de regering verzocht om door middel van een steekproef uit te zoeken hoeveel onderwijsgeld besteed wordt aan concurrentie, reclame en marketing door vo-scholen. Voorop staat dat het lastig is om harde uitspraken te doen over hoe veel geld schoolbesturen in totaal precies uitgeven aan reclame, marketing en PR. Het is lastig om dergelijke activiteiten te definiëren. De kosten die een schoolbestuur maakt voor een website kunnen beschouwd worden als marketing, maar ook als onderdeel van de ICT. Dergelijke uitgaven worden dan ook niet door elk schoolbestuur op dezelfde manier geboekt. Dat leidt ertoe dat we op macroniveau geen gegevens kunnen verzamelen over de totale uitgaven aan reclame, marketing en PR in het voortgezet onderwijs.

Wel is het mogelijk om door middel van een steekproef een indicatie te verkrijgen. Vorig jaar heeft een benchmarkonderzoek plaatsgevonden naar de overhead in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2016/2017.⁹ Dit onderzoek, dat op initiatief van drie schoolbesturen is uitgevoerd, beslaat 24 procent van de vo-sector. Gelet op het aantal en de variëteit van de onderzochte besturen schat de VO-raad in dat de uitkomsten een representatief beeld geven. Het onderzoek laat zien dat in 2016 gemiddeld 0,2 procent van de totale uitgaven van de onderzochte schoolbesturen betrekking had op de personele uitgaven rond marketing, PR en communicatie. Hierbij gaat het veelal om functies als communicatiemedewerkers en andere PR-werkzaamheden, en dus om personeel dat al bij het schoolbestuur in dienst is. Van de personele uitgaven aan marketing, PR en communicatie had volgens het onderzoek slechts 4,2 procent betrekking op externe inhuur.

Ten aanzien van de materiële uitgaven aan marketing, PR en communicatie is er onder de deelnemers aan dit benchmarkonderzoek een vervolgvraag gesteld. Hierbij is uitgevraagd hoeveel de besturen in 2017 hebben uitgegeven aan materiële uitgaven voor wervingsactiviteiten voor leerlingen. Het voornaamste doel van reclame, marketing en PR is voorlichting. Voorbeelden van uitgaven die hieronder vallen zijn voorlichtingsmateriaal in de vorm van folders en advertenties, materiële uitgaven voor open dagen, het geven van kennismakingslessen voor leerlingen uit groep 8 en het maken van een website met informatie voor deze leerlingen. Hieronder valt ook de informatievoorziening aan bestaande leerlingen en ouders. Op basis van deze enquête kan worden geconcludeerd dat ongeveer 0,25 procent van de totale uitgaven van schoolbesturen betrekking heeft op materiële uitgaven rond PR en werving.¹⁰

Voor zowel de personele inzet als de materiële uitgaven geldt dat de bovengenoemde percentages een ruwe inschatting zijn, omdat harde cijfers op dit vlak ontbreken. Als het gaat om de uitgaven aan reclame, PR en marketing, vind ik een indicatief percentage van 0,2 procent voor personele uitgaven en 0,25 procent voor materiële uitgaven ten opzichte van het totaal bescheiden. Bovendien hebben deze uitgaven een doel, namelijk om basisschoolleerlingen en hun ouders goed voor te lichten

⁹ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/resultaten-benchmark-overhead-in-het-vo-gepubliceerd>.

¹⁰ De enquête is begin september 2018 uitgevoerd en ingevuld door ongeveer 5 procent van de vo-besturen.

over de onderwijsmogelijkheden, zodat zij een goede keuze kunnen maken voor het vervolgonderwijs. De uitgaven moeten om die reden niet alleen gezien worden als uitgaven die betrekking hebben op concurrentie tussen scholen. Dat neemt niet weg dat ik de zorgen deel die in de motie worden verwoord. Concurrentie moet de uitgaven niet opdrijven. De inhoud en het belang van de voorlichting moet altijd voorop staan en scholen dienen publieke onderwijsbekostiging primair in te zetten voor het onderwijs. Niet concurrentie, maar samenwerking is essentieel voor een duurzaam, toekomstbestendend regionaal onderwijsaanbod. Daarom onderneem ik, zoals in het algemeen overleg en deze brief aangegeven, concrete stappen om de knelpunten voor samenwerking tussen scholen en besturen weg te nemen.

Motie van de leden Westerveld en Van den Hul (krimpcheck) (Kamerstuk 31 293, nr. 400)

In de motie van de leden Westerveld en Van den Hul vraagt u mij om bij nieuwe wet- en regelgeving te toetsen of dit nadelige gevolgen heeft voor scholen in krimpgebieden en om u op de hoogte te stellen wanneer uit deze «krimpcheck» blijkt dat scholen in krimpgebieden worden benadeeld. Het thema leerlingendaling staat al jarenlang scherp op het netvlies van de onderwijsdirecties van mijn ministerie. Zeker bij het po, waar de daling al lange tijd aan de gang is, en in het vo waar de krimp nu landelijk is doorgezet. In het mbo en het hoger onderwijs ziet men de krimp ook al aankomen. Omdat dit onderwerp zo groot en belangrijk is, wordt er bij het maken van nieuwe wet- en regelgeving al langere tijd gelet op de consequenties voor scholen in krimpgebieden. Ik zal deze problematiek expliciet als bespreekpunt opnemen bij nieuwe wet- en regelgeving.

Motie van het lid Rog c.s. (omgekeerde doelmatigheidstoets) (Kamerstuk 31 293, nr. 405)

Met de motie van het lid Rog vraagt de Kamer om samen met het onderwijsveld te onderzoeken hoe een omgekeerde doelmatigheidstoets kan worden ingericht en scholen gezamenlijk verantwoordelijk worden voor een kwalitatief goed en dekkend regionaal onderwijsaanbod.¹¹ Ik wil dit graag bezien in samenhang met de adviezen van de commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs. Daarom heb ik de commissie gevraagd deze motie te betrekken in haar advies.

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

¹¹ Stcrt. 2018, nr. 49440.