

Vergaderjaar 2019–2020

**35 354**

## **Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging voor personeels- en exploitatiekosten van de scholen voor voortgezet onderwijs (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het vereenvoudigen van de grondslagen voor de bekostiging van de scholen voor voortgezet onderwijs (vo), zoals geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De huidige bekostiging van het vo is complex, bevat onbedoeld sturende prikkels en sluit onvoldoende aan bij de werkelijke exploitatie van schoolbesturen. Door het voorliggende wetsvoorstel ontstaat een sterk vereenvoudigd bekostigingsmodel voor het vo. Dit vereenvoudigde bekostigingsmodel faciliteert het verbeteren van de (meerjarige) financiële planning door schoolbesturen, vermindert de onbedoelde sturing op de onderwijsinhoud, vergroot de transparantie en draagt bij aan lagere administratieve lasten.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in het vereenvoudigen van de grondslagen voor bekostiging van vo-scholen in Caribisch Nederland, zoals geregeld in de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES).<sup>1</sup> De vo-scholen in Caribisch Nederland verzorgen ook middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarom wordt met dit wetsvoorstel de bekostiging van het mbo in Caribisch Nederland, zoals bepaald in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES), zoveel mogelijk gelijk getrokken met de WVO BES. Hierbij wordt aangesloten bij de praktijk, waarbij de bekostiging van het mbo in Caribisch Nederland verloopt volgens de systematiek van de bekostiging van het vo. De vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) worden al jaren bekostigd op grond van een overgangsbepaling. Met dit wetsvoorstel worden de grondslagen van de vereenvoudiging bekostiging in het vo tevens doorgevoerd in de WEB BES. Uiteraard is de uitgangspositie voor deze scholen een andere dan die voor scholen in

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om de bekostiging van scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en praktijkonderwijs (pro), of om combinaties van deze scholen (scholengemeenschappen).

Europees Nederland. Daarom wordt de aanpassing voor Caribisch Nederland in een aparte paragraaf toegelicht.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

### 2.1. Aanleiding

Scholen in het vo worden vanaf 1996 bekostigd volgens de lumpsumsystematiek, die bestaat uit parameters voor de personele en de materiële bekostiging.<sup>2</sup> Sinds de invoering van de lumpsum zijn, afgezien van een eerdere vereenvoudigingsslag in 2006, geen grote aanpassingen gedaan in deze systematiek (zie verder paragraaf 2.3 voor een beschrijving van de systematiek). In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I is al opdracht gegeven tot vereenvoudiging van de bekostiging van het vo. De sector hechtte er sterk aan om eerst zelf met een voorstel te komen voor een vereenvoudigd bekostigingsmodel. De VO-raad heeft een constructieve bijdrage geleverd door in 2012 een set uitgangspunten en criteria op te stellen waar dit model in zijn ogen aan moest voldoen. Het model moest onder andere kostenvolgend en transparant zijn, geen oormerking en bestedingsrichting bevatten, en geen perverse prikkels hebben. Voor de uitgangspunten en criteria bestond draagvlak in de sector. Gedurende de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van 2013 is toegezegd om de Algemene Rekenkamer (ARK) om advies te vragen over de toereikendheid van de bekostiging van het vo. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de uitkomsten van dit onderzoek betrokken zouden worden bij de verdere ontwikkeling van een vereenvoudigd bekostigingsmodel.

De ARK concludeerde in 2014 in het onderzoek naar de bekostiging in het vo dat toereikendheid van de bekostiging van vo-scholen een politieke afweging is en dus lastig te objectiveren is. Wel heeft de ARK uitspraken gedaan over mogelijke factoren die van invloed zijn op de financiële positie van een schoolbestuur. Eén van die factoren is de bekostigingssystematiek. In dit kader heeft de ARK onder andere aanbevolen om de bekostigingssystematiek voor het vo te vereenvoudigen.<sup>3</sup> Daarom hebben het Ministerie van OCW en de VO-raad in het Sectorakkoord VO 2014–2017 en de actualisatie hiervan afgesproken om de bekostiging van het vo te vereenvoudigen.<sup>4</sup> In het in 2018 verschenen advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden» heeft de Onderwijsraad haar steun hiervoor uitgesproken.<sup>5</sup>

De huidige bekostiging van het vo is ingewikkeld, ondoorzichtig en onvoorspelbaar. Ook bevat de huidige bekostiging onbedoeld sturende prikkels. Omdat in het vo sprake is van (sterk) veranderende leerlingenaantallen is er juist nu behoefte aan een eenvoudig, voorspelbaar, neutraal en kostenvolgend bekostigingssysteem. Dit maakt het voor schoolbesturen eenvoudiger om bij veranderende leerlingenaantallen een goede meerjarige planning te maken. Een vereenvoudigd bekostigingssysteem vergroot de transparantie in het onderwijs en draagt bij aan lagere administratieve lasten voor de scholen. Het doel van de vereenvoudiging van de bekostiging in het vo is om schoolbesturen en schoolleiders in staat te stellen aan de hand van een transparant en minder onbedoeld

<sup>2</sup> Lumpsumbekostiging betekent dat een schoolbestuur bekostiging voor haar school of scholen ontvangt op grond van onder andere het aantal leerlingen, waarbij het schoolbestuur binnen een bandbreedte de vrijheid heeft om het geld naar eigen inzicht te besteden.

<sup>3</sup> Algemene Rekenkamer (2014): Bekostiging voortgezet onderwijs.

<sup>4</sup> Kamerstuk 2014D14278 en Kamerstuk 2018D32270.

<sup>5</sup> Onderwijsraad (2018): Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.

sturend bekostigingssysteem onderwijsinhoudelijke keuzes te maken die kwalitatief goed vo faciliteren.

## 2.2. Probleembeschrijving en proces

Zoals aangegeven constateerde de ARK dat het huidige bekostigingsstelsel toe is aan een vereenvoudiging. De huidige systematiek sluit niet aan bij de praktijk van scholen. De bekostiging kan door haar gedetailleerde opbouw ten onrechte overkomen als een normstellend kader en kan (hierdoor) onbedoeld sturend werken. Daarnaast is het huidige bekostigingsstelsel met zijn vele verschillende parameters ingewikkeld, ondoorzichtig en kan daardoor onvoorspelbaar overkomen. Schoolbesturen en hun scholen, medezeggenschapsraden en toezichthouders hebben hier last van. De huidige bekostiging bevat tot slot onbedoeld sturende prikkels. De huidige bekostiging kent bijvoorbeeld een systeem van verschillende vaste voeten en verschillende bekostigingsbedragen die afhankelijk zijn van het onderwijsaanbod op de school (zie paragraaf 2.3). Dit kan er toe leiden dat bij beslissingen over het onderwijsaanbod financiële overwegingen leidend zijn, in plaats van dat de onderwijsinhoud, de wensen van leerlingen en ouders en een toekomstbestendig onderwijsaanbod hierin centraal staan. Eén van de aanbevelingen van de ARK was dan ook om de bekostiging van het vo zodanig te vereenvoudigen dat een bekostigingsstelsel ontstaat dat beter aansluit bij de praktijk van scholen. Tegen die achtergrond hebben het Ministerie van OCW en de VO-raad afgesproken om de bekostiging van het vo te vereenvoudigen.

De Tweede Kamer is in verschillende fasen geïnformeerd over de ontwikkeling van het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor het vo. Allereerst zijn de voorwaarden waaraan het nieuwe bekostigingsmodel moet voldoen uitgewerkt en zijn de hoofdlijnen van het voorstel geschetst.<sup>6</sup> Vervolgens is geconstateerd dat het voorstel voor de vereenvoudiging van de bekostiging op brede steun kan rekenen, maar op een aantal punten verdere verfijning vereist.<sup>7</sup> Het belangrijkste aandachtspunt hierbij was de vraag hoe het nieuwe bekostigingsmodel zich verhoudt tot leerlingendaling en het behoud van onderwijsaanbod (met specifieke aandacht voor het behoud van het technisch vmbo). Hierover heeft de Onderwijsraad op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap advies uitgebracht.<sup>8</sup> In paragraaf 8.1 wordt nader ingegaan op dit advies en de wijze waarop hier invulling aan is gegeven.

In het najaar van 2017 is in het regeerakkoord afgesproken dat de afspraken uit de sectorakkoorden worden gehandhaafd.<sup>9</sup> Omdat het vereenvoudigen van de bekostiging een afspraak is uit het Sectorakkoord VO 2014–2017 en de actualisatie hiervan, geeft het regeerakkoord steun aan dit traject. In het voorjaar van 2018 heeft de algemene ledenvergadering van de VO-raad met overgrote meerderheid ingestemd met het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Vervolgens is de Tweede Kamer in augustus 2018 over het voorgestelde vereenvoudigde model geïnformeerd.<sup>10</sup> In de zes weken daarna heeft het wetsvoorstel open gestaan voor internetconsultatie, die eindigde op 28 september 2018 (in paragraaf 8.2 wordt nader ingegaan op de internetconsultatie en de wijze waarop invulling is gegeven aan de binnengekomen reacties). In diezelfde

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 289, nr. 233 en Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 274.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 335.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 342.

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertouwen-in-de-toekomst>.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 372.

periode en in de periode daarna is een rekentool beschikbaar gesteld waarmee schoolbesturen een indicatie konden krijgen van de financiële gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging voor hun situatie.

Op 3 oktober 2018 vond in de Tweede Kamer een algemeen overleg plaats over de vereenvoudiging van de bekostiging. Ter voorbereiding op dit debat is de Kamer op 1 oktober 2018 geïnformeerd over de gevolgen van het vereenvoudigde bekostigingsmodel per schoolbestuur en over de samenloop met leerlingendaling. Tijdens het debat (en het voortgezet algemeen overleg dat op 1 november 2018 daarop volgde) zijn door de Tweede Kamer enkele zorgen naar voren gebracht, die overeen kwamen met de zorgen uit de internetconsultatie. Deze zorgen betroffen de bekostiging van het (technisch) vmbo, de samenloop met leerlingendaling en de positie van kwetsbare brede scholen in krimpregio's met één vestiging. In paragraaf 9 van deze memorie van toelichting wordt toegelicht op welke manier rekening is gehouden met de geuite zorgen vanuit de Tweede Kamer.

### *2.3. Huidige bekostiging van het vo*

het Ministerie van OCW geeft jaarlijks circa € 8 miljard uit aan de bekostiging van het vo. Hiermee worden ruim 600 scholen bekostigd die onderwijs verzorgen aan iets minder dan 1 miljoen leerlingen. De manier waarop de middelen worden verstrekt is al jaren in grote lijnen hetzelfde: de invoering van de lumpsum in 1996 betrof een grote wijziging van het bekostigingsstelsel. De vereenvoudiging hierop in 2006 betrof een eerste aanpassing van het aantal bekostigingsparameters, maar de systematiek bleef hetzelfde. Daarna is het stelsel alleen nog op enkele onderdelen aangepast. Een belangrijke reden voor de invoering van de lumpsum was de wens van schoolbesturen om een eigen professioneel personeelsbeleid te kunnen voeren. Lumpsumfinanciering als bekostigingsmethodiek geeft schoolbesturen vrijheid in de besteding van de bekostiging op een manier die aansluit bij de schoolspecifieke situatie.

Schoolbesturen kregen met de invoering van de lumpsumfinanciering weliswaar de gewenste bestedingsvrijheid, maar de berekening van de lumpsum is complex. Er is sprake van een sterk gedifferentieerd bekostigingssysteem met onderscheid in bekostiging voor personeel en bekostiging voor exploitatie. Voor de berekening van de bekostiging worden veel verschillende parameters gebruikt. De hoogte van de bekostiging wordt vastgesteld op basis van in de wet- en regelgeving vastgelegde parameters en wordt vervolgens jaarlijks bij beschikking vastgesteld.<sup>11</sup>

De hoogte van de bekostiging hangt af van tientallen parameters. Voor de personele bekostiging is het van groot belang welk onderwijsaanbod wordt geboden op de school of scholengemeenschap.<sup>12</sup> Op basis van het aanbod wordt de personele vaste voet per school vastgesteld. Deze is afhankelijk van de schoolsoort(en) die op de school of scholengemeenschap wordt/worden aangeboden en kan flink variëren. Daarnaast wordt op basis van het onderwijsaanbod bepaald per hoeveel leerlingen één fte onderwijzend personeel wordt verstrekt. Dit wordt de zogenaamde ratio

<sup>11</sup> De bekostiging wordt vastgesteld op het niveau van de school en verstrekt op het niveau van het schoolbestuur. Schoolbesturen hebben de vrijheid om de bekostiging onder hun scholen te verdelen. Aan deze systematiek verandert dit wetsvoorstel niets.

<sup>12</sup> Elke school of scholengemeenschap wordt als aparte entiteit geregistreerd en geïdentificeerd aan de hand van het Basisregistratie Instellingen-nummer (BRIN-nummer) bij de Dienst Uitvoering Onderwijs. De bekostiging ziet er anders uit voor elk BRIN-nummer, afhankelijk van de in de tekst beschreven parameters.

genoemd. Hier is ook sprake van flinke variatie. Zo krijgt een brede scholengemeenschap (waarop vbo tot en met vwo wordt aangeboden) één fte onderwijzend personeel per 17,14 leerlingen, maar kent bijvoorbeeld een havo/vwo-school een ratio van één fte onderwijzend personeel per 20 leerlingen. De hoogte van de bekostiging wordt vervolgens bepaald door het normatieve aantal fte's te vermenigvuldigen met de gemiddelde personeelslast (gpl). De hoogte van de gpl is afhankelijk van het onderwijsaanbod op de school of scholengemeenschap. Ook verschilt de gpl tussen de drie soorten personeel die een school kan hebben: onderwijzend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie. Voor het onderwijzend personeel en de directie varieert de gpl en kan, afhankelijk van het onderwijsaanbod, sprake zijn van een verschil van ca. € 10.000 voor onderwijzend personeel en ca. € 16.000 voor directie. De bekostiging voor exploitatiekosten bestaat deels uit een vaste voet per school en deels uit een bedrag per leerling. Het bedrag per leerling kan variëren op basis van het leerjaar, de schoolsoort en de leerweg en het profiel waarin onderwijs wordt gevolgd. Daarnaast wordt een apart bedrag per leerling verstrekt voor lesmateriaal.

Al met al hebben keuzes van scholen en schoolbesturen om het onderwijsaanbod aan te passen dus grote financiële gevolgen. Dit bemoeilijkt een eenvoudige doorrekening van de bekostiging en hiermee meerjarige financiële planning door schoolbesturen. Daarnaast zorgt dit gevarieerde stelsel ook voor ongelijke bekostiging van hetzelfde type leerling. Omgerekend naar een bedrag per leerling krijgt een havo-leerling op een brede scholengemeenschap een andere bekostiging dan een havo-leerling op een categorale school, terwijl de kosten per havo-leerling niet verschillen. De ARK becijferde in 2014 dat dit verschil kan oplopen tot ca. € 400 per leerling.<sup>13</sup>

De complexiteit van het bekostigingssysteem bemoeilijkt goede onderwijskundige keuzes en het gelijktijdig voeren van gesprekken over een gezonde bedrijfsvoering voor scholen en schoolbesturen. Vooral wanneer de situatie voor een school verandert, zoals door leerlingendaling, fusie, wijziging in het onderwijsaanbod en samenvoeging met andere schoolsoorten, leidt de complexiteit van de bekostiging ertoe dat het schoolbestuur de financiële consequenties van beslissingen niet goed kan overzien. Op basis van bovengenoemde situaties kan het zijn dat de ratio verandert, de gpl wijzigt en/of de vaste voet verandert. Deze effecten zijn niet voor iedere schoolbestuurder voldoende inzichtelijk. Dat geldt in nog grotere mate voor medezeggenschapsraden en raden van toezicht. Zij zullen om op adequate wijze van hun rechten en bevoegdheden gebruik te kunnen maken, juist in deze situaties inzicht willen hebben in de risico's. Daarnaast leidt de complexiteit van het bekostigingstelsel ook tot een hoge uitvoeringslast.

Schoolbesturen en scholen ervaren de verschillende elementen in de bekostiging, hoewel ze niet normstellend zijn, soms onbedoeld als sturend. De mate van detail van de huidige berekening van de bekostiging, lijkt te suggereren dat schoolbesturen en scholen de manier waarop de bekostiging is berekend óók moeten toepassen in hun bedrijfsvoering. Een parameter is bijvoorbeeld dat er per 20 leerlingen voor een leerkracht de gpl wordt verstrekt. Dat kan er toe leiden dat een school streeft naar de bekostigde verhouding tussen het aantal leerlingen en een leerkracht, terwijl dat niet per definitie hoeft te passen bij de wijze waarop het onderwijs in die school of scholengemeenschap wordt aangeboden. De feitelijke samenstelling van het personeelsbestand kan

---

<sup>13</sup> Algemene Rekenkamer (2014). Bekostiging voortgezet onderwijs, p. 12.

daardoor vaak juist een andere zijn dan de bij de bekostiging gehanteerde parameters.

Door het huidige bekostigingsmodel worden scholen onbedoeld gestimuleerd om in hun keuzes te veel nadruk te leggen op financiële in plaats van op onderwijsinhoudelijke gronden. Kleine aanpassingen in het onderwijsaanbod kunnen immers leiden tot grote financiële gevolgen. Er zijn situaties mogelijk waarin een bepaald aanbod te klein is geworden om kwalitatief goed te zijn, maar dat toch door schoolbesturen in stand wordt gehouden, omdat de sluiting hiervan leidt tot een forse daling in de bekostiging. Daarnaast veroorzaakt de huidige hoge vaste voet op het niveau van de school of scholengemeenschap dat onderhandelingen over fusie en samenwerking in een krimpregio mede worden bepaald door het willen behouden van de vaste voet en gehele bekostiging die bij de oorspronkelijke school of scholengemeenschap hoorde. In beide gevallen wordt het belang van de leerling niet voorop gesteld: de baten van de school of scholengemeenschap worden gesteld boven de functies die het onderwijs heeft (zoals educatie, persoonsvorming en socialisatie). Toch is het schoolbestuur zowel voor de financiële gezondheid als voor de kwaliteit van onderwijs verantwoordelijk. Dit moet met elkaar in balans zijn. De vereenvoudiging van de bekostiging biedt hiertoe de handvatten: de bekostiging wordt immers kostenvolgend en bevat zo min mogelijk sturende prikkels. Dit geeft schoolbesturen de gelegenheid om bij hun meerjarige planning en onderwijsinhoudelijke keuzes zowel de financiële gezondheid als het belang van leerlingen voorop te stellen. Daarbij is een goede financiële gezondheid van het schoolbestuur een essentiële randvoorwaarde voor de continuïteit van goed onderwijs.

#### *2.4. Het vereenvoudigde bekostigingsmodel: eenvoudig en kostenvolgend*

Met dit wetsvoorstel komt de regering tot een voorstel voor een vereenvoudigd bekostigingsmodel voor de basisbekostiging in het vo.<sup>14</sup> De regering stelt een bekostigingsystematiek voor die eenvoudig en transparant is, rekening houdt met reële kosten en aansluit op de onderwijspraktijk. Het nieuwe bekostigingsmodel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de VO-raad. Het voldoet aan de uitgangspunten en criteria die de VO-raad heeft gesteld. Het nieuwe bekostigingsmodel is op 31 mei 2018 voorgelegd aan de algemene ledenvergadering van de VO-raad. De algemene ledenvergadering heeft met ruime meerderheid van de stemmen vastgesteld dat het model voldoet aan de gestelde criteria en uitgangspunten. Het in dit wetsvoorstel voorliggende vereenvoudigde bekostigingsmodel wordt dus breed gedragen in de sector. De criteria voor de vereenvoudiging van de basisbekostiging zijn:

- het bekostigingsmodel is zo eenvoudig mogelijk;
- het bekostigingsmodel is kostenvolgend;
- het bekostigingsmodel moet zo min mogelijk ongewenste prikkels bevatten; en
- het bekostigingsmodel bevat zo beperkt mogelijke herverdeeffecten (het herverdeeffect wordt gedefinieerd als de procentuele voor- of achteruitgang in de basisbekostiging bij de overgang van het huidige naar het vereenvoudigde bekostigingsmodel).

<sup>14</sup> Met de term basisbekostiging wordt de bekostiging bedoeld die wordt verstrekt voor het personeel en de exploitatie van scholen. Met deze basisbekostiging kan de reguliere bedrijfsvoering van scholen (zoals het betalen van docenten en het inkopen van lesmateriaal) worden ingericht. Tegenover deze basisbekostiging staat aanvullende bekostiging. Dit zijn aanvullende geldstromen die zijn gericht op het realiseren van specifieke beleidsdoelen, zoals het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, het bieden van leerwegondersteuning en het behalen van de doelen uit het sectorakkoord. De vereenvoudiging van de bekostiging ziet alleen op de basisbekostiging.

### *Uitgangspunten nieuw bekostigingsmodel*

Bij de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingsmodel stonden de volgende uitgangspunten centraal:

- de bekostiging voor personeel en exploitatie wordt samengevoegd;
- het onderscheid in de bekostiging tussen onderwijzend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie wordt weggenomen;
- de bekostiging van de school is niet langer afhankelijk van het totale aanbod op de school, maar van het type onderwijs dat de leerlingen op de school volgen;
- het systeem van ratio's en gpl'en als grondslag voor de bekostiging wordt vervangen door een beperkt aantal bedragen per leerling; en
- de bekostiging wordt – net als nu – verstrekt aan het bevoegd gezag van een school.

In lijn met het rapport van de ARK is bij het vereenvoudigen van de bekostiging gezocht naar een balans tussen enerzijds een zo eenvoudig mogelijk model en anderzijds een model dat recht doet aan kostenverschillen tussen scholen, door rekening te houden met bepaalde kostenbepalende elementen. Gegeven bovengenoemde uitgangspunten is in dit wetsvoorstel gekozen voor het loslaten van het onderscheid tussen bekostiging voor personeel en bekostiging voor exploitatie. Zodoende wordt in het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting alleen gesproken over de bekostiging. Door het hanteren van minder parameters in de bekostiging wordt de meerjarige financiële planvorming door schoolbesturen en scholen eenvoudiger. Het vereenvoudigde model draagt er aan bij dat bijvoorbeeld medezeggenschapsraden beter kunnen meepraten met het schoolbestuur over de besteding van de middelen en de afwegingen hierin. De onbedoelde sturing die nu uitgaat van het onderscheid tussen bekostiging voor personeel en bekostiging voor exploitatie vervalft, zodat niet de wet, maar de begroting van een schoolbestuur leidend is voor de besteding van de bekostiging en de verantwoording daarover.

### *Vormgeving nieuw bekostigingsmodel*

Het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel wordt bepaald door slechts vier parameters, in plaats van de tientallen parameters in het huidige systeem. De vier parameters zijn:

1. een bedrag voor alle onderbouwleerlingen in het vwo, havo, mavo en vbo en voor alle bovenbouwleerlingen in het algemeen vormend onderwijs (vwo, havo en mavo, alsmede de gemengde leerweg in het vmbo);
2. een bedrag voor alle leerlingen in het pro en de bovenbouwleerlingen in het vbo;
3. een vaste voet voor de hoofdvestiging van een school; en
4. een vaste voet voor de nevenvestiging(en) van een school.

Het vereenvoudigde bekostigingsmodel heeft zoals gezegd alleen betrekking op de basisbekostiging en herverdeelt geen aanvullende middelen, zoals de ondersteuningsmiddelen voor pro en leerwegondersteuning. Deze worden buiten deze vereenvoudiging gehouden. Dit geldt ook voor de middelen voor aanvullende bekostigingsregelingen, zoals de Regeling leerplusarrangement vo, de Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo en de Regeling versterking functiemix vo-leraren in de Randstadregio's.

De vier parameters uit het vereenvoudigde model voor de basisbekostiging zijn gebaseerd op twee kostenbepalende elementen waar in de bekostiging rekening mee wordt gehouden, namelijk (1) het type

onderwijs dat de op de school aanwezige leerlingen volgen en (2) het aantal vestigingen waar een school onderwijs op verzorgt.

Het eerste kostenbepalende element betreft het type onderwijs dat door de leerling gevolgd wordt. Hieruit vloeien de eerste twee bekostigingsparameters voort. Op hoofdlijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen algemeen vormend onderwijs (inclusief de onderbouw) enerzijds en het beroepsgericht onderwijs en pro anderzijds. Momenteel ontvangen leerlingen in de bovenbouw op het vbo altijd een hogere (materiële) bekostiging dan leerlingen op het havo en het vwo. Ook in het vereenvoudigde bekostigingsmodel ontvangen schoolbesturen voor bovenbouwleerlingen die beroepsgericht onderwijs volgen een hoger bedrag dan bovenbouwleerlingen die algemeen vormend onderwijs volgen. De hogere bekostiging van beroepsgericht onderwijs vloeit voort uit het kostenverschil tussen dit type onderwijs en theoretisch onderwijs. Het beroepsgericht onderwijs in de bovenbouw is naar zijn aard duurder dan theoretisch onderwijs, omdat er praktijklokalen nodig zijn, er duurdere materialen nodig zijn en doordat klassen relatief klein zijn in verband met de veiligheid bij praktijklessen. Dit geldt ook voor het pro. Bovendien wil de regering scholen blijven aanmoedigen om beroepsgericht onderwijs aan te bieden. Daarom kent het vereenvoudigde bekostigingsmodel één prijs per leerling voor de gehele onderbouw (vwo tot en met vbo) en de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs (parameter 1) en geldt één hogere prijs per leerling voor de leerlingen in de bovenbouw van het vbo en het gehele pro (parameter 2).

In het vmbo wordt zowel algemeen vormend als beroepsgericht onderwijs gegeven. Het vmbo kent vier leerwegen (de basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerweg), maar is in de zin van de WVO geen aparte schoolsoort. De basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerwegen vormen de bovenbouw van het vbo. De theoretische leerweg van het vmbo is ook bekend als de bovenbouw van de mavo. De gemengde leerweg zit hier tussenin, maar wordt in het vereenvoudigde bekostigingsmodel gerekend tot het algemeen vormend onderwijs. De achterliggende reden is dat de kostenstructuur van de gemengde leerweg niet overeen komt met de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen, maar ook niet met de theoretische leerweg. Om onbedoelde prikkelwerking te voorkomen wordt dit type onderwijs gerekend tot het algemeen vormend onderwijs.<sup>15</sup> Dit is in lijn met het gegeven dat voor dit onderwijs gebruik wordt gemaakt van de beroepsgerichte faciliteiten die of al aanwezig zijn op de eigen school (in geval van een vmbo), of waar toegang toe is door samenwerking met een andere school (in geval van een categorale mavo, die de gemengde leerweg mag aanbieden in samenwerking met een school voor vbo). Tot slot vraagt de beperkte omvang van deze doelgroep niet om een aanvullende, leerlinggebonden parameter.

Een tweede kostenbepalend element is het aantal vestigingen waarop onderwijs wordt gegeven. De derde en vierde parameter uit het vereenvoudigde bekostigingsmodel vloeien hieruit voort. Onder het woord «vestiging» wordt in deze memorie van toelichting de hoofdvestiging van een school en de eventuele nevenvestiging(en) van een school verstaan, tenzij anders aangegeven. Het huidige bekostigingssysteem van het vo

---

<sup>15</sup> Deze overweging houdt verband met het feit dat landelijk gezien een substantieel aantal leerlingen in de gemengde leerweg uiteindelijk een mavodiploma haalt. Door leerlingen in de gemengde leerweg toe te kennen aan de hoge parameter, kan dit prikkelen tot het inschrijven van leerlingen in de gemengde leerweg, ook als deze leerlingen de overstap maken naar de theoretische leerweg (mavo). De regering wil ongewenste prikkels in de bekostiging voorkomen.



voorziet alleen in een vaste voet voor de hoofdvesting van een school, terwijl het in stand houden van elke hoofdvesting én nevenvestiging bepaalde vaste kosten met zich mee brengt. Scholen hebben per definitie één hoofdvesting, maar kunnen daarnaast ook één of meer nevenvestigingen hebben. Binnen het vo wordt onderscheid gemaakt tussen de hoofdvesting van een school en eventuele nevenvestigingen. Er zijn daarbij twee soorten nevenvestigingen: nevenvestigingen en tijdelijke nevenvestigingen. Een nevenvestiging betreft een permanent onderdeel van de school of scholengemeenschap en ontstaat na fusie, ofwel na aanvraag via het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo) en goedkeuring van de Minister, ofwel buiten de eigen rpo mits aan aanvullende eisen is voldaan.<sup>16</sup> Een tijdelijke nevenvestiging is bedoeld om te voldoen aan een tijdelijke huisvestingsbehoefte die ontstaat door gebrek aan plaats op de hoofdvesting of nevenvestiging. De tijdelijke nevenvestiging moet binnen een hemelsbreed gemeten afstand van drie kilometer van de desbetreffende hoofd- of nevenvestiging gelegen zijn. De tijdelijke nevenvestiging is bedoeld voor de opvang van tijdelijke huisvestingsnood. Hierbij wordt een periode aangehouden van maximaal vijftien jaar.

Iedere nevenvestiging heeft, ongeacht het onderwijsaanbod, te maken met vaste lasten, zoals aansturing, schoonmaak en onderhoud. Evenwel is de kostenopbouw per type vestiging variabel. Hier wordt rekening mee gehouden in de bekostigingsparameters. De kosten die direct ontstaan bij een hoofdvesting zijn hoger dan de kosten die ontstaan bij een nevenvestiging. Hierbij kan gedacht worden aan de aansturing op schoolniveau en de administratie. Dit is extra relevant voor kleine schoolbesturen met slechts één school, zonder nevenvestigingen (met dus alleen een hoofdvesting). Daarom is de vaste voet voor een hoofdvesting (parameter 3) hoger dan de vaste voet voor een nevenvestiging (parameter 4). Tevens zorgt dit voor een demping van de herverdeel-effecten ten opzichte van een model waarin alle vestigingen hetzelfde bedrag krijgen.

Vanwege de aard van de tijdelijke nevenvestiging worden naar verwachting geen grote investeringen in het gebouw gedaan. Daarnaast is het realistisch om aan te nemen dat een schoolbestuur niet (veel) extra personeel zal aannemen indien de vestiging tijdelijk wordt geëxploiteerd. Daar komt bij dat de eisen aan een aanvraag voor een tijdelijke nevenvestiging lichter zijn dan de eisen aan het stichten van een nieuwe hoofdvesting (dat is een nieuwe school) en de aanvraag van een nevenvestiging: voor een tijdelijke nevenvestiging volstaan een huisvestingsverklaring van de gemeente en een melding aan de Minister. Om deze redenen wordt in het vereenvoudigde bekostigingsmodel geen vaste voet verstrekt voor de tijdelijke nevenvestiging.

#### *Criteria voor de vaste voet voor een vestiging*

Om voor een vaste voet in aanmerking te komen moet een vestiging voldoen aan een aantal criteria. Deze criteria zijn ontworpen om te verzekeren dat de vaste voet doelmatig wordt verstrekt. Deze criteria hangen deels samen met de stichtingsnormen en worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Voor nu wordt in elk geval aan de volgende eisen gedacht:

---

<sup>16</sup> Schoolbestuurders in de betreffende regio hebben geen bezwaar, binnen tien kilometer van deze nieuwe nevenvestiging bezoekt 20 procent van de leerlingen al een bestaande vestiging van deze school en er moet op overeenstemming gericht overleg met het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van de nieuwe vestiging worden gevoerd.

- Een vestiging van een school moet geregistreerd staan bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en heeft een adres (bestaande uit straatnaam, huisnummer en eventuele toevoeging).
- Hoofdvestigingen en nevenvestigingen komen in aanmerking voor een vaste voet. Tijdelijke nevenvestigingen komen niet in aanmerking voor een vaste voet.
- Op een vestiging moet een minimum aantal leerlingen als werkelijk schoolgaand zijn ingeschreven, voordat deze vestiging voor een vaste voet in aanmerking komt. Daarbij gelden de volgende twee rekenregels:
  - o Het bevoegd gezag krijgt voor een vestiging een vaste voet wanneer op die vestiging op 1 oktober in het jaar daarvoor in totaal 130 leerlingen of meer worden geteld;
  - o Het bevoegd gezag krijgt voor een vestiging die alleen een licentie voor pro heeft een vaste voet wanneer op die vestiging op 1 oktober in het jaar daarvoor in totaal 60 leerlingen of meer worden geteld.<sup>17</sup>
- Wanneer een schoolbestuur meerdere vestigingen op hetzelfde adres heeft geregistreerd, wordt er voor deze vestigingen samen aan één school een vaste voet verstrekt. Wanneer meerdere schoolbesturen een vestiging op hetzelfde adres hebben geregistreerd, wordt voor elke vestiging een vaste voet toegekend.

### *2.5. Implementatie: twee overgangsregelingen*

De beoogde ingangsdatum van het vereenvoudigde bekostigingsmodel is 1 januari 2021. Hiervoor dient het voorliggende wetsvoorstel vóór 1 oktober 2020 in werking te treden. Voor de bekostiging van 2021 is de leerlingentelling van 1 oktober 2020 immers bepalend. In de drie maanden tussen 1 oktober 2020 en 1 januari 2021 stelt DUO de (voorlopige) beschikkingen op, volgens de nieuwe bekostigingssystematiek.

Elke wijziging in de verdeling van de beschikbare middelen leidt tot herverdeeeffecten. Bij het ontwerpen van een nieuw bekostigingsmodel streeft de regering ernaar die herverdeeeffecten zo klein mogelijk te houden. De herverdeeeffecten van het nieuwe bekostigingsmodel zijn gematigd: circa 90 procent van de schoolbesturen krijgt te maken met een positief herverdeeeffect of een negatief herverdeeeffect dat kleiner is dan 3 procent. Om de schoolbesturen in staat te stellen om de herverdeeeffecten die er desondanks zijn op te kunnen vangen, gaat de invoering van het vereenvoudigde bekostigingsstelsel gepaard met een algemene overgangsregeling en een specifieke overgangsregeling.

De algemene overgangsregeling zorgt ervoor dat schoolbesturen stapsgewijs naar het nieuwe niveau van de bekostiging toegroeien. Het herverdeeeffect wordt in gelijke stappen op- en afgebouwd. De algemene overgangsregeling betreft een periode van vier jaar na invoering en ziet dus op de kalenderjaren 2021 tot en met 2024. In het vijfde jaar na invoering zitten alle schoolbesturen op het nieuwe niveau van de bekostiging. Als een schoolbestuur een positief herverdeeeffect heeft, zal de toename van de bekostiging in deze periode stapsgewijs worden toegekend. Als een schoolbestuur een negatief herverdeeeffect heeft, zal de afname in de bekostiging met hetzelfde ritme worden ingeboekt. Op

<sup>17</sup> Deze bekostigingsnormen zijn afgeleid van de stichtingsnormen in het vo. De bekostigingsnorm van 60 leerlingen komt voort uit de helft van de stichtingsnorm van een pro-school. De bekostigingsnorm van 130 leerlingen komt voort uit de helft van de laagste stichtingsnorm van een school voor het overige onderwijs, namelijk een vbo-school met één profiel. Er is gekozen voor twee bekostigingsnormen, met daarbij een lagere norm voor het pro, omdat het pro naar zijn aard kleinschaliger is dan het overige onderwijs.

die manier draagt de regering zorg voor een geleidelijke overgang naar de nieuwe bekostiging. Deze regeling zal voor vrijwel alle schoolbesturen voldoende mogelijkheden bieden om de herverdeeffecten op te vangen.

Voor de schoolbesturen met een negatief herverdeeffect van 3 procent of meer (het gaat hier om ongeveer 10 procent van de schoolbesturen) komt er bovendien een specifieke overgangsregeling van vijf jaar om de teruggang in de bekostiging te temporiseren. De specifieke overgangsregeling corrigeert bovenop de overgangsregeling het verschil tussen het werkelijke herverdeeffect en een negatief herverdeeffect van 3 procent. Hierdoor hebben deze schoolbesturen meer tijd en ruimte om hun bedrijfsvoering in te richten volgens de nieuwe financiële situatie. In combinatie met de algemene overgangsregeling zorgt de specifieke overgangsregeling ervoor dat deze groep schoolbesturen met een negatief herverdeeffect van 3 procent of meer een jaar langer de tijd krijgt om in te spelen op de nieuwe hoogte van de bekostiging.

Voor de schoolbesturen met scholen die onder de Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013 vallen zal gelden dat een eventueel negatief herverdeeffect voor deze scholen structureel zal worden gecompenseerd. De regering maakt deze bewuste keuze in verband met het uitzonderlijk karakter van deze scholen. Het gaat hier om scholen die minder leerlingen hebben dan de opheffingsnorm, maar open mogen blijven omdat het gaat om scholen alleen via het water en op generlei wijze via een brug of tunnel een rechtstreekse verbinding hebben met het vasteland, waardoor een alternatieve onderwijsvoorziening voor leerlingen slecht fysiek bereikbaar is, of wanneer een wezenlijk economisch of cultuurhistorisch belang gediend wordt met het onderwijs dat de school verzorgt. Er zijn zes scholen die op grond van deze beleidsregel aanvullend worden bekostigd. Het gaat om vier scholen op de Waddeneilanden (op Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog) en de twee Joodse scholen in Amsterdam. De school op Texel valt niet onder deze beleidsregel, omdat deze school zich boven de opheffingsnorm bevindt. De voorziening voor de zes uitzonderingsscholen wordt nader uitgewerkt in onderliggende regelgeving.

## *2.6. Toepassing in Caribisch Nederland*

Sinds 1 januari 2011 is in het Koninkrijk der Nederlanden voor het vo de WVO BES van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). Voor het overgrote deel is die wet hetzelfde als de WVO zoals die nu nog geldt voor het Europees deel van Nederland. Alleen voor de bekostiging geldt dat tot en met 2020 gebruik wordt gemaakt van de overgangsbepaling voor de bekostiging in de WVO BES. Dit betekent dat verschillende artikelen ten aanzien van de bekostiging en onderliggende regelgeving voor de BES nog niet in werking zijn getreden. Het mbo op Bonaire wordt sinds 1 januari 2011 op dezelfde manier bekostigd als het vo. Dat geldt ook voor Sint-Eustatius en Saba, waar sinds 1 augustus 2012 het mbo verzorgd wordt. Ook voor het mbo geldt dat de bekostiging wordt verstrekt op basis van een overgangsbepaling en dat diverse artikelen ten aanzien van de bekostiging in de WEB BES en onderliggende regelgeving voor de BES nog niet in werking zijn getreden.

De bekostiging van het vo en mbo in Caribisch Nederland is nu grotendeels gebaseerd op een model dat zeer sterk overeenkomt met de bekostiging van het vo in Europees Nederland, maar is op basis van het advies van ABD Interim aangevuld met opslagen die voor deze specifieke

scholen noodzakelijk werden geacht.<sup>18</sup> Dit betekent dat ook voor de vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) geldt dat de bekostiging complex, ondoorzichtig en onvoorspelbaar is. Daarnaast geldt ook voor deze scholen dat de huidige bekostiging ongewenst sturende prikkels bevat. Met de vereenvoudiging van de bekostiging wordt de bekostigingssystematiek van de vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) gelijkgetrokken met de systematiek die gebruikt wordt voor de vo-scholen in Europees Nederland. De bekostiging van het vo wordt door dit wetsvoorstel transparanter, voorspelbaarder, begrijpelijker en minder sturend, waardoor de financiële planning door schoolbesturen eenvoudiger wordt. Deze voordelen zijn voor de schoolbesturen in Caribisch Nederland net zo relevant als voor de schoolbesturen in Europees Nederland. Een eenvoudig bekostigingsmodel helpt schoolbesturen om in hun meerjarige planning beter in te spelen op veranderende leerlingen- en studentenaantallen en het daarop aanpassen van de bedrijfsvoering.

Met dit wetsvoorstel wordt de vereenvoudigde bekostigingssystematiek van het vo in Europees Nederland ook zoveel mogelijk toegepast op de vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo). Het voornaamste inhoudelijke verschil tussen de twee systemen is dat het bekostigingsstelsel in Caribisch Nederland geen vaste voet voor de nevenvestiging van een school kent. In plaats daarvan wordt aan de drie scholen in Caribisch Nederland een vaste voet per school toegekend, die afgeleid is van het vereenvoudigde bekostigingsmodel in Europees Nederland. Hier is voor gekozen omdat de registratie van vestigingen in Caribisch Nederland, anders dan die in Europees Nederland, onvoldoende betrouwbaar is om het aantal nevenvestigingen een bekostigingsparameter te laten zijn. Voor de vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) gelden uitzonderingsbepalingen, waardoor rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden waarin deze scholen verkeren. De uitzonderingen, en de eventuele aanvullende bekostiging die hier tegenover staat, worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en onderliggende ministeriële regeling. Voor de drie vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) zal gelden dat een eventueel negatief herverdeeleffect structureel zal worden gecompenseerd, in verband met het uitzonderlijk karakter van deze scholen. Deze scholen maken dan ook geen onderdeel uit van de in paragraaf 2.5 geschetste overgangsregelingen. Zij groeien in één keer naar de nieuwe hoogte van de bekostiging toe.

Dit wetsvoorstel zorgt er voor dat de bekostiging van het vo en mbo in Caribisch Nederland niet langer plaatsvindt op basis van een overgangsbepaling, maar dat er in de WVO BES en de WEB BES een gelijklopende juridische grondslag voor deze bekostiging komt. Door het vereenvoudigde bekostigingsmodel ook zoveel mogelijk in Caribisch Nederland toe te passen vindt een verdere integratie met de Europees Nederlandse wetgeving plaats en wordt tegelijkertijd een formeel vastgelegde systematiek ingevoerd die ook goed past bij de vo-scholen in Caribisch Nederland. Alle relevante artikelen ten aanzien van de bekostiging én onderliggende regelgeving zullen dus ook in werking treden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De bekostiging voor de scholen in Caribisch Nederland wordt na invoering van dit wetsvoorstel, net als in de huidige situatie, verstrekt in Amerikaanse dollars (USD).

---

<sup>18</sup> Eindadvies bekostiging en financial governance CN-onderwijs (te raadplegen als bijlage bij Kamerstukken I 2014/15, 31 568, nr. 147).

### **3. Gevolgen**

De implementatie van dit wetsvoorstel leidt tot een kostenvolgend en vereenvoudigd bekostigingsstelsel, waardoor transparantie wordt bevorderd. Door de toegenomen transparantie worden schoolbesturen gefaciliteerd in hun meerjarige planvorming. Tevens krijgen de stakeholders rondom de school, zoals raden van toezicht, medezeggenschapsraden, ouders en leerlingen duidelijker inzicht in de inrichting en hoogte van de basisbekostiging. Dit is bevorderlijk voor het gesprek tussen het schoolbestuur en betrokken stakeholders over inkomsten enerzijds en de (meerjarige) begroting anderzijds. Meer inzicht in de bekostiging leidt er toe dat er beter verantwoording kan worden afgelegd aan de interne en externe toezichthouder.

### **4. Uitvoering**

De regering heeft dit wetsvoorstel bij DUO voorgelegd voor een uitvoeringstoets. DUO heeft geconcludeerd dat de nieuwe wijze van bekostigen aanzienlijke incidentele aanpassing van processen en systemen tot gevolg heeft. DUO verwacht structureel geen minderwerk door de nieuwe bekostigingssystematiek. Om tijdig te kunnen bekostigen conform het nieuwe model maakt DUO reeds een start met de voorbereidingen voor de implementatie, in overleg met het Ministerie van OCW. Parallel aan het wetstraject maken het Ministerie van OCW en DUO nu al de gevolgen voor de onderliggende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen inzichtelijk. In een later stadium kunnen de gemaakte afspraken in de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden vastgelegd. Dit bevordert een soepele implementatie van het vereenvoudigde bekostigingsmodel.

Uit de uitvoeringstoets bleek daarnaast dat beide overgangsregelingen beter moeten worden afgebakend. De achterliggende reden is dat het voor DUO lastig uitvoerbaar is om in de eerste vijf jaar na invoering van het wetsvoorstel zowel volgens de oude als de nieuwe bekostigingssystematiek te berekenen en vervolgens het verschil hiertussen te berekenen. Na 1 januari 2021 zijn de oude bekostigingssystemen bij DUO immers vervangen door de nieuwe. Daarom is met DUO afgesproken om voor de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek per 1 januari 2021 de aanvullende bekostiging voor de scholen die in aanmerking komen voor de overgangsregelingen in één keer vast te stellen. Ook is met DUO afgesproken om bij het bepalen van het herverdeeleffect de aanvullende bekostigingsregelingen (zoals de Regeling leerplusarrangement vo en de Regeling versterking functiemix vo-leraren in de Randstadregio's) niet mee te rekenen. Op die manier zijn de uitvoeringsconsequenties van de overgangsregelingen voor DUO beperkt. Alle voor het wetsvoorstel relevante punten zijn hiermee verwerkt. De overige punten zullen, zoals hierboven aangegeven, worden vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

### **5. Toezicht en handhaving**

Dit wetsvoorstel verandert niets aan het toezicht op scholen door de Inspectie van het Onderwijs. Ook brengt dit wetsvoorstel geen veranderingen aan in de controles die de accountants uitvoeren op de leerlingentellingen en de jaarrekeningen van schoolbesturen.

## 6. Financiële gevolgen

### 6.1. Financiële effecten en budgettaire gevolgen

Bij de invoering van het vereenvoudigde bekostigingsmodel wordt het beschikbare bekostigingsbedrag voor het vo via andere parameters over de schoolbesturen verdeeld dan nu het geval is. Het beschikbare bedrag blijft echter hetzelfde. Er wordt met dit wetsvoorstel dus niet bezuinigd.

Om het nieuwe bekostigingsmodel goed in het stelsel te laten landen zal de invoering gepaard gaan met een algemene overgangsregeling en een specifieke overgangsregeling (zie paragraaf 2.5). De algemene overgangsregeling is budgetneutraal. In het geval van een positief herverdeel-effect zal de toename van de bekostiging in de eerste vier jaar na invoering stapsgewijs worden toegekend. In het geval van een negatief herverdeel-effect zal de afname in diezelfde periode met hetzelfde ritme worden ingeboekt. De plussen en de minnen heffen elkaar op. De specifieke overgangsregeling (die de schoolbesturen met een negatief herverdeel-effect van meer dan 3 procent gedurende de eerste vijf jaar na invoering van de nieuwe bekostiging extra compenseert) heeft wel een budgettair gevolg. Dit zeer beperkte bedrag wordt ingepast binnen de bekostiging van artikel 3 van de OCW-begroting. Dat geldt ook voor het compenseren van eventuele negatieve herverdeel-effecten van de uitzonderingsscholen (zie paragraaf 2.5). Het compenseren van eventuele negatieve herverdeel-effecten van de drie vo-scholen in Caribisch Nederland (inclusief het mbo) wordt ingepast binnen de bekostiging van artikel 3 en 4 van de OCW-begroting.

In het VAO over de vereenvoudiging van de bekostiging van 1 november 2018 (zie paragraaf 9) heeft de Tweede Kamer de regering via de motie Rog c.s. opgeroepen een adequate oplossing te zoeken voor de negatieve herverdeel-effecten van (kleine) brede scholengemeenschappen (met unilocaties) in het vereenvoudigde bekostigingsmodel, en daarbij rekening te houden met de specifieke problematiek van krimpregio's.<sup>19</sup> Aan de Tweede Kamer is toen toegezegd deze oplossing te betrekken bij de adviezen van de commissie-Dijkgraaf. De commissie-Dijkgraaf heeft de gevolgen van leerlingendaling in het vo in beeld gebracht en oplossingsrichtingen geschetst om hier mee om te gaan. De Tweede Kamer is op 5 maart 2019 over dit rapport geïnformeerd.<sup>20</sup> Naar aanleiding van het verschijnen van dit rapport onderzoekt de regering een maatregel voor scholen in dunbevolkte gebieden. De Tweede Kamer ontvangt naar verwachting begin juli een brief waarin de adviezen van de commissie-Dijkgraaf nader worden uitgewerkt. In deze brief zal ook de maatregel voor scholen in dunbevolkte gebieden worden geconcretiseerd. De regering denkt hierbij aan een aanvullende bekostigingsregeling die geïsoleerde scholen, die op meer dan een bepaald aantal kilometer van het eerstvolgende vervangende aanbod liggen, extra ondersteunt. De precieze vormgeving van deze regeling dient te worden afgestemd met de VO-raad en met DUO.

De regering benadrukt dat deze maatregel, waarmee zowel invulling wordt gegeven aan de motie-Rog c.s. als aan een belangrijk advies van de commissie-Dijkgraaf, een aanvullende bekostigingsregeling betreft en dus niet in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Ook de huidige WVO kent al een juridische grondslag voor aanvullende bekostigingsregelingen. De benodigde middelen voor deze regeling zullen worden onttrokken aan de lumpsum. Het gaat om een relatief klein bedrag ten opzichte van de totale

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 385 (t.v.v. nr. 383).

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 393.

bekostiging van het voortgezet onderwijs. De financiële gevolgen voor de sector als geheel zijn beperkt, maar kunnen voor de specifieke scholen die onder de regeling zullen vallen echt het verschil maken als het gaat om het bereikbaar houden van het onderwijsaanbod. In dat licht vindt de regering deze aanvullende bekostigingsregeling gerechtvaardigd.

## 6.2. Administratieve lasten en regeldruk

Met administratieve lasten worden bedoeld de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het gaat dan om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten zijn in kaart gebracht met behulp van het zogenaamde standaardkostenmodel.

De wijziging van de bekostigingssystematiek leidt ertoe dat het onderscheid tussen personeels- en exploitatiekosten vervalt, evenals een groot aantal gedifferentieerde bekostigingsparameters. Deze worden vervangen door een zeer beperkt aantal parameters. Schoolbesturen krijgen beter inzicht in de bekostiging waarop zij recht hebben. Dat betekent dat ze eenvoudiger en sneller dan voorheen een reële financiële planning kunnen opstellen en geen tijd meer kwijt zijn aan het tot in detail doornemen van de berekening waarop de bekostiging is gebaseerd. Ook het doorrekenen van de gevolgen van keuzes die invloed hebben op het onderwijsaanbod wordt eenvoudiger, net als het opstellen van begrotingen, jaarverslagen en de daarbij behorende continuïteitsparagraaf. Zo leidt de nieuwe bekostiging tot een flinke efficiëncywinst voor scholen.

De regering heeft het Adviescollege toetsing regeldruk op 24 augustus 2018 gevraagd om advies uit te brengen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten en de regeldruk bij scholen. Het college heeft dit advies op 21 september 2018 uitgebracht.<sup>21</sup> Het college concludeert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn onderbouwd en dat er in het proces is gezocht naar een minder belastend alternatief voor de huidige praktijk. Het college adviseert om in de toelichting op het wetsvoorstel te verduidelijken hoe in de overgangperiode (2021–2026) invulling wordt gegeven aan monitoring van de effecten van het nieuwe bekostigingsmodel voor het vo. In reactie daarop heeft de regering in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting verduidelijkt op welke manier in de eerste jaren na invoering de effecten zullen worden gemonitord. Het college concludeerde tot slot dat de inschatting is dat door de vereenvoudiging van de basisbekostiging de administratieve lasten structureel zullen afnemen met € 1 miljoen per jaar en dat de gevolgen voor de regeldruk dus positief zijn te noemen. Het college adviseert daarbij om bij de evaluatie van het wetsvoorstel de gevolgen voor de (ervaren) regeldruk kwalitatief en kwantitatief opnieuw in beeld te brengen. De regering neemt dit advies over (zie paragraaf 7). Het dictum van het college luidde: indien nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Met het overnemen van de twee adviezen is de regering van mening dat op een zorgvuldige wijze invulling is gegeven aan het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk.

## 7. Evaluatiebepaling

In de eerste jaren na invoering van het wetsvoorstel zal de regering, in lijn met het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, monitoren wat de effecten zijn van het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor het vo

<sup>21</sup> <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/09/U129-Ministerie-van-OCW-Vereenvoudiging-bekostiging-VO-w.g.pdf>.

door het met regelmaat voeren van gesprekken met de VO-raad. Hierbij tekent de regering wel aan dat er in de eerste vijf jaar na invoering van dit wetsvoorstel (en in de periode daarna) ook sprake is van andere ontwikkelingen, zoals leerlingendaling. Dergelijke ontwikkelingen hebben soms grote invloed op de sector en maken dat het een ingewikkelde opgave kan zijn om de effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging in isolatie vast te stellen.

Vijf jaar na invoering van de vereenvoudigde bekostiging van het vo zal het wetsvoorstel worden geëvalueerd. Dit is naar verwachting in 2026. De centrale vraag bij deze evaluatie zal zijn of doelen van de vereenvoudiging van de bekostiging zijn behaald en of het wetsvoorstel hiermee heeft geleid tot betere (meerjarige) financiële planning, minder onbedoelde sturing op de onderwijshoud, lagere administratieve lasten en meer transparantie. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor de werking van de vereenvoudigde bekostigingssystematiek (wordt het ervaren als eenvoudig, is het kostenvolgend en werkt het zo min mogelijk onbedoeld sturend?). Daarnaast zal bij deze evaluatie tevens ingegaan worden op een aantal aanvullende onderdelen: de financiële consequenties van dit wetsvoorstel voor schoolbesturen met een negatief herverdeeleffect, mogelijke ongewenste prikkels met betrekking tot de vaste voet voor een nevenvestiging, de positie van tijdelijke nevenvestigingen, de positie van de scholen in Caribisch Nederland en de ontwikkelingen op het gebied van onderwijsaanbod. Bij dit laatste zal er, mede naar aanleiding van een ingediende motie bij het VAO over het vereenvoudigde bekostigingsmodel (zie paragraaf 9), specifieke aandacht zijn voor de spreiding van technische vmbo-profielen. Ook zal, naar aanleiding van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, bij de evaluatie ingegaan worden op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de (ervaren) regeldruk bij scholen (zie paragraaf 6.2).

## **8. Advies en consultatie**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de diverse adviezen en consultaties die de regering in het wetstraject heeft ontvangen. Daarbij zal met name worden aangegeven op welke wijze hierop invulling is gegeven in het wetsvoorstel en daarbuiten.

### *8.1. Advies Onderwijsraad*

De Onderwijsraad heeft op 15 december 2016 op verzoek van de regering advies uitgebracht over verfijning van de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging van het vo. De vraag was of maatregelen nodig zijn om schoolbesturen in staat te stellen zorg te dragen voor een voldoende aanbod, met specifieke aandacht voor het technisch vmbo. Ook is de Onderwijsraad gevraagd de gevolgen van deze vereenvoudiging te bezien voor het algehele onderwijsaanbod in het vo, met inachtneming van ontwikkelingen van leerlingenaantallen en daarbij te reflecteren op de voor- en nadelen van invoering van een kleinescholentoeslag in het vo. Het advies van de Onderwijsraad bestond uit drie hoofdlijnen: (1) waarborg een regionale dekking van schoolsoorten en profielen, (2) enkele kwetsbare regio's verdienen bijzondere aandacht en (3) vmbo techniek verdient aandacht.<sup>22</sup>

De regering deelt deze drie aanbevelingen en heeft hier in en buiten het vereenvoudigde bekostigingsmodel rekening mee gehouden. De hogere vaste voet voor de hoofdvestinging van een school in het nieuwe bekostigingsmodel heeft een positieve invloed op het herverdeeleffect van

<sup>22</sup> Onderwijsraad (2016): Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs.



scholen met één vestiging. Dit is juist voor (brede) scholen in dunbevolkte, kwetsbare regio's een goede impuls en biedt een belangrijke randvoorwaarde voor een regionaal dekkend onderwijsaanbod. Overigens is de regering van mening dat een regionaal dekkend aanbod van schoolsoorten en (vmbo-)profielen alleen gewaarborgd kan worden als schoolbesturen hier met een gezamenlijke inspanning voor zorgen. Zeker in tijden van leerlingendaling is het in stand houden van individuele scholen geen hoger doel. In sommige situaties kan het voor een robuust en toekomstbestendig onderwijsaanbod van belang zijn dat vestigingen en scholen worden samengevoegd of opgeheven.

Tegelijkertijd is de regering het met de Onderwijsraad eens dat het in bepaalde situaties, zelfs na intensieve samenwerking, een grote uitdaging is om het onderwijsaanbod in stand te houden. Het betreft enkele relatief kleine (brede) scholen die de laatste voorziening vormen in een groot verzorgingsgebied en waarvan het voortbestaan mogelijk in gevaar komt door de combinatie van leerlingendaling in combinatie met de vereenvoudiging van de bekostiging. Deze kwetsbare situaties vragen dan ook om extra aandacht. Mede naar aanleiding van het advies van de commissie-Dijkgraaf (zie paragraaf 6.1, 8.2 en 9) onderzoekt de regering in afstemming met de VO-raad en met DUO voor deze situaties een passende maatregel.

Tot slot is de regering het met de Onderwijsraad eens dat het technisch vmbo aandacht verdient. Op het technisch vmbo worden de vakmensen van morgen opgeleid, die van groot belang zijn voor de maatschappij. De regering hecht grote waarde aan een dekkend aanbod van technische vmbo-profielen en vindt dat daar voldoende middelen voor beschikbaar moeten zijn. In lijn met het regeerakkoord investeert de regering, buiten de vereenvoudiging van de bekostiging om, structureel € 100 miljoen per jaar extra in het technisch vmbo.

## *8.2. Internetconsultatie*

Het wetsvoorstel heeft tussen 16 augustus 2018 en 28 september 2018 open gestaan voor internetconsultatie. In deze zes weken zijn 30 reacties binnen gekomen. In deze periode en in de periode daarna is een rekentool beschikbaar gesteld waarmee schoolbesturen inzicht kunnen krijgen in het indicatieve herverdeeffect voor hun situatie. De rekentool maakt onderdeel uit van een speciaal voor het wetsvoorstel ingerichte website.<sup>23</sup> Deze website biedt aanvullende informatie over de vereenvoudiging van de bekostiging.

In de internetconsultatie was het mogelijk om te reageren op de nieuwe bekostigingssystematiek voor het vo (verwijzend naar het wetsvoorstel en memorie van toelichting) en het effect hiervan voor individuele schoolbesturen (verwijzend naar de rekentool). Specifiek is reactie gevraagd op drie vragen:

- 1) Is de beschrijving van het nieuwe bekostigingsmodel in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting helder?
- 2) Zijn de voorgenomen criteria die aan vestigingen worden gesteld voordat zij in aanmerking komen voor een vast bedrag duidelijk?
- 3) Biedt de rekentool u voor nu voldoende inzicht in de gevolgen van het nieuwe bekostigingsmodel voor uw schoolbestuur?

<sup>23</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-voortgezet-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-vo>.

Vrijwel alle reacties op deze drie vragen gaven aan dat het model helder is omschreven, dat de criteria helder zijn en dat de rekentool een helder inzicht gaf. Tegelijkertijd gaven ook veel respondenten aan dat zij zich zorgen maakten over de gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging voor hun situatie. De zorgen betroffen een aantal punten:

- het vervallen van het bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen, ook in het kader van sociale cohesie en gelijke kansen;
- een negatief herverdeeffect in het algemeen en de uitdaging om dit op te lossen in te bedrijfsvoering, met name voor kleine, kwetsbare schoolbesturen;
- en de samenloop van een negatief herverdeeffect met leerlingendaaling.

In de huidige bekostiging krijgen brede scholengemeenschappen een hoge vaste voet in de bekostiging voor personeel. Ook kennen brede scholengemeenschappen een gunstige personele ratio, waardoor zij relatief meer fte's bekostigd krijgen voor hetzelfde aantal leerlingen dan andere scholen. Dit leidt ertoe dat een schoolbestuur voor een vmbo-leerling op de ene school een ander bedrag aan bekostiging ontvangt dan voor een vmbo-leerling op een andere school, terwijl er geen sprake is van reële kostenverschillen tussen deze leerlingen. Bovendien is dit bekostigingsvoordeel in de huidige systematiek ongericht. Het komt veelvuldig voor dat een school in naam breed is, maar het aanbod op verschillende vestigingen heeft georganiseerd. In feite is er dan sprake van categoriaal onderwijs dat onterecht een voordeel ontvangt voor een breed aanbod. Vanuit de wens tot een neutrale, niet-sturende bekostiging is het daarom een bewuste keuze geweest om een model te ontwikkelen waarbij de hoogte van de bekostiging niet langer afhangt van de soort school waar de leerlingen onderwijs op krijgen, maar wordt bepaald door het type onderwijs dat zij volgen.

Dat neemt niet weg dat het oplossen van een negatief herverdeeffect in de bedrijfsvoering een grote uitdaging kan zijn voor schoolbesturen. Daarom gaat de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel gepaard met twee overgangsregelingen, waarmee schoolbesturen gedurende meerdere jaren de tijd krijgen om naar de nieuwe hoogte van de bekostiging toe te groeien. Bovendien krijgen scholen in het vereenvoudigde model een hogere vaste voet voor de hoofdvestiging van een school, dan voor een nevenvestiging. Dit heeft een positief effect op het herverdeeffect van scholen met één vestiging.

Als het gaat om bevorderen van gelijke kansen in het vo onderneemt de regering al diverse maatregelen. Hierover is de Tweede Kamer op 31 oktober 2018 geïnformeerd.<sup>24</sup> Deze brief maakt duidelijk dat het bevorderen van gelijke kansen en sociale cohesie afhangt van vele factoren en om een breed palet aan beleidsmaatregelen vraagt. Deze maatregelen staan los van de keuze voor welke bekostigingssystematiek dan ook. Het bevorderen van brede scholengemeenschappen is een beleidskeuze. Dit wetsvoorstel beoogt een neutrale, niet-sturende basisbekostiging voor het vo. Voor beleidsmatige prioriteiten zijn aanvullende bekostigingsregelingen het juiste instrument. Ook de huidige WVO kent hiervoor al een juridische grondslag.

De regering is zich er van bewust dat een negatief herverdeeffect in combinatie met terugloop van het aantal leerlingen een grote opgave kan zijn voor schoolbesturen. Mede om die reden heeft de regering tot twee keer toe gesproken met een afvaardiging van zes krimpprovincies (Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland, Zeeland en Limburg) over de

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 387.

samenloop van de vereenvoudiging van de bekostiging met leerlingendaling. Deze gesprekken hebben laten zien dat deze samenloop met name een grote opgave is als er sprake is van dunbevolktheid. In dunbevolkte gebieden zijn de samenwerkingsmogelijkheden met andere scholen beperkt, omdat deze er vaak niet zijn. Juist omwille van de leefbaarheid in dunbevolkte gebieden en de reisafstanden voor leerlingen is het wenselijk dat het laatste (brede) aanbod in de regio behouden blijft. Ook de commissie-Dijkgraaf heeft dit punt benadrukt in haar advies. Daarom onderzoekt de regering naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en het advies van de commissie-Dijkgraaf in afstemming met de VO-raad en met DUO een maatregel om scholen in dunbevolkte gebieden te ondersteunen.

Zoals gezegd heeft deze maatregel geen betrekking op dit wetsvoorstel, maar betreft dit flankerend beleid op het gebied van leerlingendaling. Hiermee heeft de regering een goede randvoorwaarde gecreëerd voor invoering van het vereenvoudigde model. Mogelijke negatieve herverdeellecten voor scholen in dunbevolkte gebieden worden door deze maatregel gedempt.

### *8.3. Adviescollege toetsing regeldruk*

In paragraaf 6.2 en 7 is ingegaan op de wijze waarop de regering in het wetsvoorstel rekening heeft gehouden met de adviezen van het Adviescollege toetsing regeldruk.

## **9. AO en VAO vereenvoudiging bekostiging**

Op 3 oktober 2018 vond in de Tweede Kamer een algemeen overleg plaats over de vereenvoudiging van de bekostiging in het onderwijs. Tijdens dit debat heeft de Tweede Kamer, in lijn met de reacties vanuit de internetconsultatie, steun uitgesproken om het aantal bekostigingsparameters fors te reduceren. De noodzaak tot vereenvoudiging werd breed gedeeld. Gelijktijdig sprak de Tweede Kamer haar zorgen uit over de effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging, met name voor (brede) scholen met vmbo en de samenloop met leerlingendaling. Tijdens het debat, alsmede in een brief die voor het algemeen overleg naar de Tweede Kamer is gestuurd, is aangegeven dat leerlingendaling een autonome ontwikkeling is, die los staat van welke bekostigingssystematiek dan ook. Leerlingendaling is een urgent thema, dat nu al noopt tot vergaande samenwerking tussen schoolbesturen, om op die manier een dekkend en kwalitatief goed regionaal onderwijsaanbod te garanderen.<sup>25</sup>

Tegelijkertijd is in het debat aangegeven dat de gevolgen van de leerlingendaling in combinatie met een negatief herverdeellect in sommige situaties kan leiden tot problemen. In lijn daarmee vroeg de Tweede Kamer of er, door de leerlingendaling en de herverdeellecten van de vereenvoudiging van de bekostiging, niet te veel kleine, kwetsbare schoolbesturen dubbel zouden worden geraakt. In reactie daarop is aangegeven dat er oog is voor deze problematiek en oplossingen hiervoor worden gezien in het licht van de adviezen van de commissie-Dijkgraaf.

Op 1 november 2018 vond een voortgezet algemeen overleg over dit onderwerp plaats. Tijdens dat debat zijn drie moties ingediend die later door de Tweede Kamer zijn aangenomen:

- 1) Een motie van Rog (CDA), Van Meenen (D66), Bruins (CU) en Westerveld (GL) die de regering verzoekt samen met de VO-raad een adequate oplossing te zoeken voor de negatieve herverdeellecten

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 375.

van (kleine) brede scholengemeenschappen (met unilocaties) in het vereenvoudigde bekostigingsmodel, en daarbij rekening te houden met de specifieke problematiek van krimpregio's.<sup>26</sup>

- 2) Een motie van Rog (CDA) en Bruins (CU) die de regering verzoekt (overwegende dat in het vereenvoudigde bekostigingsmodel scholen in sommige situaties zouden kunnen besluiten om te stoppen met het aanbieden van duurdere (technische) profielen; overwegende dat Nederland een groot tekort aan vakmensen heeft, dat het kabinet juist 100 miljoen investeert in het technisch onderwijs en dus belang hecht aan technische profielen) dit aandachtspunt te betrekken bij de voorbereiding, vormgeving en evaluatie van het wetsvoorstel Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs, en de komende jaren te monitoren hoe de spreiding van de technische vmbo-profielen en de leerlingenaantallen daarbinnen zich ontwikkelen.<sup>27</sup>
- 3) Een motie van Kwint (SP), Van den Hul (PvdA) en Westerveld (GL) die de regering verzoekt om een krimpcheck toe te passen op het wetsvoorstel.<sup>28</sup>

In reactie op de derde motie over de krimpcheck is aangegeven dat het hele wetstraject, waaronder de internetconsultatie, de gesprekken met de VO-raad, het advies van de Onderwijsraad en niet in de laatste plaats het advies van de commissie-Dijkgraaf heeft er aan bij gedragen dat bij het ontwikkelen van het model goed is gekeken naar de gevolgen van het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor scholen in krimpregio's. Ook in krimpregio's noopt de leerlingendaling tot adequate actie. In sommige situaties is het noodzakelijk dat scholen en vestigingen worden samengevoegd of gesloten, juist omwille van een robuust en toekomstbestendig onderwijsaanbod. Het is echter niet de bedoeling dat de vereenvoudiging van de bekostiging er toe leidt dat er in bepaalde regio's onderwijsaanbod verdwijnt, met lange reisafstanden voor leerlingen tot gevolg. Met de maatregelen die in het vereenvoudigde bekostigingsmodel en daarbuiten zijn genomen is de regering van mening dat er een gebalanceerd totaalpakket ligt, waarmee het vereenvoudigde model goed in de sector kan landen.

In reactie op de tweede motie over de spreiding van technische vmbo-profielen is in de evaluatiebepaling van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 7) opgenomen dat de spreiding van technische vmbo-profielen een expliciet aandachtspunt is bij de evaluatie van het wetsvoorstel. Daarbij tekent de regering wel aan dat ook in de huidige bekostiging geen onderscheid bestaat tussen de vmbo-profielen zorg, economie en techniek. De vereenvoudigde bekostiging brengt hier geen verandering in. Daarbij monitort de regering de spreiding van technische vmbo-profielen al in het kader van andere beleidstrajecten, zoals binnen het accountmanagement leerlingendaling en de intensivering van € 100 miljoen voor het technisch vmbo.

In reactie op de derde motie over de krimpcheck heeft de Minister aangegeven deze breed te willen uitleggen. Het hele wetstraject, waaronder de internetconsultatie, de gesprekken met de VO-raad, het advies van de Onderwijsraad en niet in de laatste plaats het advies van de commissie-Dijkgraaf heeft er aan bij gedragen dat bij het ontwikkelen van het model goed is gekeken naar de gevolgen van het vereenvoudigde bekostigingsmodel voor scholen in krimpregio's. Ook in krimpregio's noopt de leerlingendaling tot adequate actie. In sommige situaties is het noodzakelijk dat scholen en vestigingen worden samengevoegd of

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 385 (t.v.v. nr. 383).

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 384.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 289, nr. 381.

gesloten, juist omwille van een robuust en toekomstbestendig onderwijsaanbod. Het is echter niet de bedoeling dat de vereenvoudiging van de bekostiging er toe leidt dat er in bepaalde regio's onderwijsaanbod verdwijnt, met lange reisafstanden voor leerlingen tot gevolg. Met de maatregelen die in het vereenvoudigde bekostigingsmodel en daarbuiten zijn genomen is de regering van mening dat er een gebalanceerd totaalpakket ligt, waarmee het vereenvoudigde model goed in de sector kan landen.

## **10. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Beoogd wordt de nieuwe bekostigingssystematiek voor het eerst toe te passen voor het kalenderjaar 2021. In paragraaf 2.5 is ingegaan op de algemene overgangsregeling en de specifieke overgangsregeling. De invoering van de vereenvoudigde bekostiging zal gepaard gaan met een uitgebreide voorlichting en communicatie. Specifieke thema's hierin zijn de parameters van de nieuwe bekostiging, de indicatieve prijzen, de criteria waar een vestiging aan moet voldoen voordat deze in aanmerking komt voor een vaste voet en de overgangsregelingen.

## **11. Bijlagen bij de toelichting**

Als bijlage bij deze toelichting zijn transponeringstabellen opgenomen van de betrokken bekostigingsbepalingen van de WVO naar de door dit wetsvoorstel gewijzigde bepalingen van die wetten en omgekeerd.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### **ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS**

##### ***Artikel I, onderdelen A, E, I, J, K, L, M, O, P, Q, R, T, U, V, W, X, Y, Z, AA, BB, CC en GG***

De wijzigingen in deze onderdelen zijn alle van technische aard.

##### ***Artikel I, onderdeel B***

In artikel I, onderdeel B, wordt in artikel 77, eerste lid, de eerste volzin opnieuw vastgesteld. Deze wijziging is van technische aard. Het eerste lid is actiever geformuleerd en daarmee eenvoudiger leesbaar. Het is meteen duidelijk dat het Rijk de scholen bekostigt met inachtneming van de van toepassing zijnde artikelen.

##### ***Artikel I, onderdeel C***

Artikel 78 wordt opnieuw vastgesteld. Door het invoeren van de vereenvoudiging bekostiging in de WVO is het niet meer nodig in de WVO te regelen van welke kostensoorten er sprake is. De kosten van scholen bevatten na de vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging de personeelskosten en de exploitatiekosten. Het nieuwe artikel 78 (algemene bepaling bekostiging samenwerkingsverbanden) regelt de aanspraak van samenwerkingsverbanden op bekostiging van het Rijk.

##### ***Artikel I, onderdeel D***

Onderdeel D laat een aantal artikelen vervallen binnen Hoofdstuk II (*Grondslagen van de genormeerde bekostiging*) van de WVO, dat behoort tot Afdeling II van Titel III (Aanvang, grondslagen, wijze en beëindiging der bekostiging). Dat wil niet zeggen dat deze artikelen in hun geheel

zullen verdwijnen. Ze komen grotendeels, zij het anders geformuleerd in verband met de beoogde vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging, terug in onderdeel F (in de nieuw voorgestelde paragraaf 1).

### **Artikel I, onderdeel F (Gevolgen vereenvoudiging bekostiging)**

In paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is ingegaan op de achtergrond van de vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. In het vereenvoudigde model zijn de volgende zaken veranderd:

- de bekostiging voor personeel en exploitatie zijn samengevoegd;
- er wordt uitgegaan van een beperkt aantal prijzen per leerling, in plaats van veel verschillende ratio's, vaste voeten, gemiddelde personeelslasten en bedragen per leerling;
- er is geen verschil meer in bekostiging van onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel en directie;
- er wordt voor de bekostiging geen onderscheid meer gemaakt tussen schoolsoortgroepen.

Deze wijzigingen zijn in de WVO vooral merkbaar doordat de artikelen voor personele bekostiging en artikelen voor materiële bekostiging nu zijn gebundeld als het gaat om berekeningsgrondslagen en aanvullende bekostiging. Daarnaast zijn de berekeningsgrondslagen nu minder gedetailleerd in hun opbouw. Zoals in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet wordt de nieuwe bekostigingssystematiek in het wetsvoorstel bepaald door vier factoren:

1. eenzelfde prijs voor alle leerlingen in de onderbouw, alle leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs (vwo, havo, mavo alsmede de gemengde leerweg in het vmbo);
2. een (hogere) prijs voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in de bovenbouw van het vbo;
3. een vaste voet voor de hoofdvestiging van een school; en
4. een vaste voet voor de permanente nevenvestiging(en) van een school.

De prijzen zelf worden, net als nu nog het geval is, vastgelegd in een ministeriële regeling. Deze wordt jaarlijks bijgesteld op basis van eventuele loon- en prijsontwikkelingen. Ook worden er nadere regels gesteld om te bepalen welke leerlingen meetellen voor de bekostiging, en over de criteria waaraan een vestiging moet voldoen om mee te tellen voor een vaste voet. De bekostiging wordt per school vastgesteld, dus niet per bestuur. Dit maakt materieel gezien niet uit. Het bestuur ontvangt alle bekostiging en kan op grond van artikel 99 van de WVO met het totale budget schuiven. Dit zorgt ervoor dat ook voor grotere besturen overzichtelijk is hoeveel bekostiging zij krijgen en hoe deze is opgebouwd.

### **Artikel 79. Bekostiging scholen voor personeel en exploitatie**

Dit artikel is in deze vorm nieuw. De berekening van de bekostiging voor personeel en exploitatie is geregeld in één bepaling, die in de plaats komt van de artikelen 84 (deels), 84b, eerste tot en met vierde lid, 85, tweede lid, en 86 (deels) van de WVO. Die combinatie in één bepaling ligt voor de hand omdat de berekening vereenvoudigd wordt. Waar nu nog sprake is van diverse parameters die elk een onderdeel vormden van een complexe berekening, is door dit wetsvoorstel sprake van een bedrag per leerling. Daarmee hoeven die afzonderlijke parameters (zoals ratio's) nu niet meer apart beschreven te worden. Expliciet is (in het derde lid) bepaald op welke kosten van scholen paragraaf 1 betrekking heeft. Geschrapd is de verwijzing naar huisvestingskosten en inventariskosten. De huisvestingskosten zijn geregeld in een afzonderlijk onderdeel van de WVO (titel III,

afdeling IA) en de inventariskosten lopen mee in paragraaf 1 onder de exploitatiekosten.

### **Eerste lid**

Dit lid en artikel 79a, regelen hoe de basisbekostiging van scholen is opgebouwd. Alle scholen ontvangen basisbekostiging. In aanvulling hierop kunnen bepaalde scholen nog aanvullende bekostiging ontvangen. De basisbekostiging bestaat uit twee onderdelen: een vast bedrag per vestiging waarop onderwijs wordt gegeven én een leerlingafhankelijk deel. Het hanteren van een vast bedrag per vestiging doet recht aan de vaste kosten die zo'n vestiging met zich brengt. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld onder welke voorwaarden het bevoegd gezag van een vestiging in aanmerking komt voor dit bedrag (bij vestigingen gaat het dus om «goedgekeurde» vestigingen). Het eerste lid waarborgt dat de bekostiging zodanig moet worden vastgesteld dat zij voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school. De uitdrukking «redelijke behoeften» past bij het oogmerk om te voorzien in de behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Daarmee wordt dus geaccepteerd dat de bekostigingssystematiek relatief globaal is en voorziet in de behoefte van de *gemiddelde* school.

### **Tweede lid**

Het tweede lid regelt dat indien het bevoegd gezag op een adres vestigingen van verschillende scholen heeft ondergebracht, de vaste voet slechts aan een school onder dat bestuur op dat adres wordt verstrekt. Heeft een bestuur op een adres twee of meer vestigingen, dan wordt alleen het bedrag van één vaste voet verstrekt. Het bevoegd gezag ontvangt het bedrag voor de vaste voet en het is het bevoegd gezag dat dat bedrag vervolgens verdeelt. Dit lid is in artikel 79 opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

### **Derde lid**

Dit lid regelt dat de bekostiging die de artikelen 79 e.v. regelen, is bestemd voor de kosten voor personeel en exploitatie van een school. De componenten van die kosten zijn opgesomd in het vierde lid. In het derde lid is tevens de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de bekostiging opgenomen. In dit besluit zullen in ieder geval de hierboven in paragraaf 2.4 genoemde vier parameters worden vastgelegd. Het gaat om de volgende parameters:

- een bedrag voor alle leerlingen in de onderbouw en voor alle leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs (vwo, havo en mavo, alsmede de gemengde leerweg in het vmbo);
- een bedrag voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs en de leerlingen in de bovenbouw van het vbo;
- een vaste voet voor de hoofdvestiging van een school; en
- een vaste voet voor de permanente nevenvestiging(en) van een school.

### **Vierde lid**

In het vierde lid is specifiek geregeld voor welke kostencomponenten de bekostiging is bedoeld. Zo blijft helder waar een school bekostiging voor krijgt. In de eerste plaats zijn dat de personeelskosten in brede zin. Dus niet alleen de salariskosten, maar ook de werkgeverslasten en de kosten voor bijvoorbeeld vervanging of inhuur van personeel. In de tweede plaats betreft het exploitatiekosten in brede zin. Bij exploitatiekosten gaat het om de jaarlijkse kosten voor onderhoud (inclusief bouwkundige

aanpassingen) van het gebouw en het terrein, energie- en waterverbruik, middelen, administratie, beheer en bestuur, schoonmaak en publiekrechtelijke heffingen. De kosten die gemeenten voor scholen maken zijn hier dus niet als zodanig benoemd, zie daarvoor elders in de WVO, waar de huisvesting van scholen is geregeld. Vervallen zijn de onderdelen a en b van het oorspronkelijke artikel 78 WVO. Het gaat dan om bekostiging voor huisvesting en inventaris. Bij huisvestingskosten gaat het om nieuwbouw, de uitbreiding van een bestaand gebouw of beschikbaarstelling van een ander bestaand gebouw. Inventariskosten zijn de kosten voor de eerste aanschaf van leer- en hulpmiddelen en meubilair. De kosten voor vervanging hiervan zijn voor de school. Met «aanpassingen van het gebouw en terrein» kunnen zowel aanpassingen gericht op onderhoud van de binnenzijde, als aanpassingen gericht op de buitenzijde van het gebouw worden bedoeld. Het gaat hier niet om aanpassingen die gericht zijn op uitbreiding van het pand in verband van capaciteitstekort, want die aanpassingen zijn de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zie daarvoor verder het afdeling IA huisvesting (artikel 76a tot en met 76w). De component leermiddelen omvat zowel leer- en hulpmiddelen als apparatuur voor zover dit geen kosten van eerste inrichting zijn. Dit laatste valt namelijk onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook ICT-middelen zijn in deze component begrepen.

### **Artikel 80. Bepalen van de hoogte van de bekostiging voor personeel en exploitatie**

Dit artikel regelt hoe de hoogte van de bekostiging voor personeel en exploitatie wordt berekend. Het komt in plaats van de artikelen 84 (deels) en 86 (deels) WVO.

#### ***Eerste lid***

Dit lid waarborgt dat de bekostiging voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school. De keuze die ooit is gemaakt voor het criterium «*redelijke behoefte*» past bij het voorzien in de behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Daarmee is geaccepteerd dat het bekostigingssysteem gebaseerd is op het macroniveau en voorziet in de behoefte van de gemiddelde school. Het is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om zo met de middelen om te gaan dat de inkomsten in balans zijn en blijven met de uitgaven. Periodiek wordt beoordeeld of de bekostiging nog voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school.

#### ***Tweede lid***

Dit lid beschrijft dat de scholen voor praktijkonderwijs en scholen met leerwegondersteunend onderwijs in aanvulling op de basisbekostiging ook nog een bedrag per leerling krijgen indien die leerling is geïndiceerd door het samenwerkingsverband passend onderwijs. Dit bedrag is bedoeld voor het bieden van extra ondersteuning.

#### ***Derde, vierde en vijfde lid***

De bedragen per vestiging en per leerling (zie artikel 79, eerste lid, onderdelen a en b) moeten bekend zijn voor 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de bekostiging betrekking heeft. Dat geldt ook voor de aanvullende bedragen voor scholen voor praktijkonderwijs en voor scholen met leerwegondersteunend onderwijs (zie het tweede lid). Dit geeft scholen de gelegenheid om met deze bedragen rekening te houden in hun begroting. De bedragen kunnen nog worden



aangepast voor loon- en prijsontwikkelingen (bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het berekenen van de hoogte van de bekostiging).

### **Artikel 81. Teldatum aantal leerlingen en vestigingen meetellend voor berekening bekostiging**

Dit artikel is in deze vorm nieuw. Het is ontleend aan het Bekostigingsbesluit WVO voor wat betreft de teldatum. In dit artikel is geregeld dat de Minister voor de vaststelling van de bekostiging, bedoeld in artikel 79, het aantal vestigingen in aanmerking neemt waarvan op grond van artikel 79, eerste lid, is komen vast te staan dat zij voldoen aan de voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking komen. Ook neemt de Minister in aanmerking de leerlingen die op 1 oktober van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarop de bekostiging betrekking heeft, als werkelijk schoolgaand aan de school stonden ingeschreven. De overheveling van dit teldatumvoorschrift naar de WVO zelf is consistent met de regels in de WVO over de bekostiging van de samenwerkingsverbanden (zie onder meer de artikelen 84 en 90 (nieuwe nummering) WVO). In het Bekostigingsbesluit WVO worden nog nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder «werkelijk schoolgaand» en over de wijze waarop de leerlingentelling plaatsvindt. Dit besluit is op die onderdelen gebaseerd op artikel 106, derde lid, waarin een grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te kunnen geven ter uitvoering van heel afdeling II: Grondslagen en wijze der bekostiging.

### **Artikel 82. Verstrekken aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen**

Dit artikel is in deze vorm nieuw. Het omvat een deel van de inhoud van de huidige WVO-artikelen over aanvullende bekostiging (artikelen 85a en 89) voor scholen.

Bij bijzondere ontwikkelingen kan aanvullende bekostiging worden toegekend voor personeelskosten, voor exploitatiekosten of voor beide. In praktijk zal het vrijwel altijd gaan om een combinatie van beide.

#### ***Eerste lid***

Dit lid biedt de grondslag voor een ministeriële regeling over toekenning van aanvullende bekostiging. Het verstrekken van aanvullende bekostiging moet te maken hebben met bijzondere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs. De ministeriële regeling kan onder meer regels en voorschriften stellen over de toekenningsprocedure.

#### ***Tweede lid***

Artikel 4:26, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat het vaststellen van verdeelregels gebeurt bij of krachtens wettelijk voorschrift. Daarom regelt het tweede lid expliciet dat als sprake is van een bekostigingsplafond, een ministeriële regeling verdeelregels zal vaststellen die bepalen hoe de middelen worden verdeeld indien het plafond wordt overschreden en hoe de verdeling is als het plafond niet wordt overschreden.

### **Artikel 83. Aanvraag en verstrekken aanvullende bekostiging bij bijzondere omstandigheden**

Dit artikel is in deze vorm nieuw. Het omvat een deel van de inhoud van de huidige WVO-artikelen over aanvullende bekostiging (85a en 89) voor scholen. Artikel 83 gaat over bijzondere omstandigheden. Bij bijzondere omstandigheden is er sprake van ontwikkelingen op schoolniveau, bij

bijzondere ontwikkelingen gaat het om ontwikkelingen in het voorgezet onderwijs.

### **Eerste en tweede lid**

Het eerste lid bepaalt dat de Minister ook in individuele gevallen op aanvraag van een bevoegd gezag aanvullende bekostiging kan verstrekken voor personeelskosten of voor exploitatiekosten. Aanvullende bekostiging kan alleen maar worden verstrekt als sprake is van bijzondere omstandigheden aan een school die het bevoegd gezag niet kon voorzien en waardoor een aanvulling nodig is op de gewone bekostiging.

De verstrekking van deze aanvullende bekostiging vindt altijd op individuele basis plaats en wordt van geval tot geval bezien. Naast de aard van de omstandigheden, kan ook de financiële situatie waarin de school verkeert worden meegenomen in de afweging (scholen moeten er in beginsel zelf zorg voor dragen dat de inkomsten en uitgaven meerjarig in balans zijn). Aan de verstrekking van aanvullende bekostiging kan de Minister verplichtingen verbinden.

### **Derde lid**

De aanvraag door het bevoegd gezag moet worden ingediend in het kalenderjaar waarin de bijzondere omstandigheden zich voor het eerst voordoen. Een school kan geen aanvraag met terugwerkende kracht indienen voor eerdere jaren. De beslistermijn op aanvragen van het bevoegd gezag is vier maanden. Deze termijn is langer dan gebruikelijk (de Awb stelt een termijn van acht weken), en kan worden verlengd. In praktijk blijkt dat het onderzoek naar de aard van de bijzondere omstandigheden om te komen tot een zorgvuldige afweging van belangen meer tijd vergt dan de gewone Awb-termijn.

### **Vierde lid**

Artikel 4:26, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat het vaststellen van verdeelregels gebeurt bij of krachtens wettelijk voorschrift. Daarom regelt het vierde lid expliciet dat in geval sprake is van een bekostigingsplafond, een ministeriële regeling verdeelregels zal vaststellen die bepalen hoe de middelen worden verdeeld indien het plafond wordt overschreden en hoe de verdeling plaatsvindt als het plafond niet wordt overschreden.

### **Artikel I, onderdelen G, H en N**

Zoals in de onderdelen E en F een nieuwe paragraaf 1 wordt voorzien voor de grondslag van de bekostiging van scholen, wordt in de onderdelen G, H en N een nieuwe paragraaf 2 voorzien voor de grondslag van de bekostiging van samenwerkingsverbanden.

**Onderdeel G** voorziet de nieuwe paragraaf van een opschrift.

**Onderdeel H** voegt de artikelen over de samenwerkingsverbanden die tot nu toe waren opgenomen in de oude paragraaf 2 (Grondslag bekostiging personeelskosten) in de nieuwe paragraaf 2 (Grondslag bekostiging personeel en exploitatie samenwerkingsverbanden) in.

**Onderdeel N** voegt de artikelen over de samenwerkingsverbanden die tot nu toe waren opgenomen in de oude paragraaf 3 (Grondslag bekostiging exploitatiekosten) eveneens in de nieuwe paragraaf 2 in.

### **Artikel I, onderdeel S**

Paragraaf 2, Bekostiging personeels- en exploitatiekosten, kan komen te vervallen. Artikel 96d is een overbodig artikel. De inhoud van dit artikel is al geregeld in de artikelen 77 en verder van deze wet.

### **Artikel I, onderdeel W**

Artikel 96i betreffende de overschrijdingsregeling ten behoeve van bijzondere scholen wordt in onderdeel W in technisch opzicht aangepast aan de vereenvoudiging bekostiging VO.

### **Artikel I, onderdelen DD en EE**

De artikelen 118w en 118x van de WVO hebben betrekking op respectievelijk de bekostiging voor personeelskosten en exploitatiekosten met betrekking tot leerwegondersteunend onderwijs. Deze bepalingen worden nu samengevoegd tot één nieuw artikel 118w over de bekostiging van de kosten voor zowel personeel als exploitatie. Daarbij is de bepaling redactioneel aangepast.

### **Artikel I, onderdeel FF**

In artikel 118ff wordt het overgangsrecht in het kader van het toegroeien naar de nieuwe bekostiging geregeld. In paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is in algemene zin ingegaan op de algemene overgangsregeling en de specifieke overgangsregeling. Dit overgangsartikel geldt niet voor de scholen die vallen onder de Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013. Deze scholen gaan er immer niet op achteruit. De bekostiging voor deze scholen groeit, net als de scholen op Caribisch Nederland, in één keer toe naar de nieuwe hoogte van de bekostiging.

De nieuwe bekostigingssystematiek wordt voor het eerst toegepast in het kalenderjaar 2021. Daarbij wordt voor de éénmalige bepaling van het herverdeeleffect (per bevoegd gezag) uitgegaan van de telgegevens van 1 oktober 2020. In artikel 118ff is de algemene overgangssystematiek geregeld in het eerste, tweede en derde lid, waarbij is vastgelegd dat in vier jaar tijd wordt toegegroeid naar de nieuwe bekostigingssystematiek. Allereerst wordt op basis van de oude systematiek berekend wat de hoogte van de oude *basis* bekostiging was (op basis van de huidige artikelen 84, 84b, 85 en 86). Bij de vaststelling van de hoogte van de basisbekostiging worden ook de vaste budgetten die nu op vestigingsniveau worden verstrekt voor nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak meegenomen. In de nieuwe systematiek is dit bedrag meegenomen in de basisbekostiging, omdat wordt overgestapt op een vast budget op vestigingsniveau in plaats van op schoolniveau. Dit totale budget wordt vervolgens herrekend volgens de vereenvoudigde bekostigingssystematiek. Dit wordt vergeleken met de hoogte van de nieuwe basisbekostiging (na herrekening). Hierdoor wordt éénmalig het financiële herverdeeleffect, uitgedrukt in procenten en in euro's, inzichtelijk van de herverdeling door de vereenvoudigde basisbekostiging.

Het herverdeeleffect wordt in vier jaar tijd in gelijke stappen op- en afgebouwd volgens het ritme 80%-60%-40%-20%. In het vijfde jaar krijgen alle besturen de bekostiging volgens de nieuwe bekostigingssystematiek. In artikel 118ff, vierde lid, is daarnaast nog geregeld dat de besturen met negatieve herverdeeleffecten van 3% of meer naast de algemene overgangsregeling van artikel 118ff, eerste, tweede en derde lid, recht hebben op een specifieke overgangsregeling van vijf jaar om de

teruggang in de bekostiging te temporiseren. Deze besturen krijgen zodoende tijd en ruimte om toe te groeien naar de nieuwe bekostigingssystematiek. De specifieke overgangsregeling corrigeert bovenop de algemene overgangsregeling het verschil tussen het werkelijke herverdeel-effect en een negatief effect van 3% of meer, maar zal in elk geval niet meer compenseren dan tot 100% van de bekostiging die besturen zouden krijgen volgens de oude bekostigingssystematiek. Het gaat hierbij dus om het verschil tussen de bekostiging die besturen volgens de oude bekostigingssystematiek zouden krijgen en de bekostiging op grond van de nieuwe systematiek. In het vijfde jaar wordt nog éénmalig niet meer dan de helft tussen het werkelijke herverdeel-effect (zie het tweede lid) en een negatief effect van 3% of meer gecompenseerd. In het zesde jaar krijgen besturen de volledige bekostiging volgens de nieuwe bekostigingssystematiek.

Bij de vaststelling van de oude en de nieuwe bekostiging wordt rekening gehouden met de loon- en prijsontwikkelingen volgens bij regels die daarvoor zijn vastgesteld bij ministeriële regeling. Dit voor zover 's Rijks financiën dit toelaten.

### ***Artikel I, onderdeel HH***

In artikel 123d is, conform de Aanwijzingen voor de Regelgeving, geregeld dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie naar de Staten-Generaal wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

## **ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES**

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES) komen grotendeels overeen met de wijzigingen die in de overeenkomstige artikelen van de WVO worden aangebracht. Voor de toelichting bij de verschillende onderdelen van artikel II wordt hieronder dan ook meestal verwezen naar de toelichting bij de overeenkomstige artikelen van de WVO. Hierbij wordt opgemerkt dat voor de bekostiging op Caribisch Nederland geen overgangsregeling wordt getroffen. Zoals is uiteengezet in paragraaf 2.6 zal voor de scholen op Caribisch Nederland gelden dat een eventueel negatief herverdeel-effect structureel zal worden gecompenseerd. Dit in verband met het uitzonderlijke karakter van deze scholen.

### ***Artikel II, onderdeel A***

Voor de toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 77 WVO (artikel I, onderdeel B).

### ***Artikel II, onderdelen B, C, E, F, H en I***

De wijzigingen in deze onderdelen zijn alle van technische aard.

### ***Artikel II, onderdeel D***

Voor de toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen 79 tot en met 83 WVO (artikel I, onderdeel F).

Over artikel 153 geldt allereerst dat de bekostiging aan de eilanden in Caribisch Nederland zal worden verstrekt in een andere valuta dan in Europees Nederland. Dit zal blijken uit de gepubliceerde prijzen in de

regelingen, waarnaar in het tweede en vijfde lid wordt verwezen. Over het derde lid (verstrekken aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen) kan het volgende worden opgemerkt. Het derde lid bevat de grondslag voor aanvullende bekostiging, waarvoor de regels bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven. Het gaat hier om aanvullende bekostiging voor normale omstandigheden die specifiek van toepassing zijn op de BES-eilanden, zodat recht kan worden gedaan aan wisselende behoeftes van de verschillende eilanden ten opzichte van Europees Nederland en ten opzichte van elkaar. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de prijspeilontwikkeling, maar ook aan de specifieke behoeftes van de leerlingenpopulatie op deze eilanden.

### **Artikel II, onderdeel G**

Voor de toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 96i WVO (artikel I, onderdeel W).

### **Artikel II, onderdeel J**

Artikel 207 regelt de overgang van de aanspraak op bekostiging op het tijdstip van de inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen. Scholen in de zin van de Landsverordening voortgezet onderwijs die tot dat tijdstip bekostigd werden, behouden de aanspraak daarop op grond van de WVO BES vanaf dat tijdstip. In dit artikel wordt de Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Putten School aangemerkt als inrichting voor voortgezet onderwijs. Deze aanduiding heeft een tijdelijk karakter: op een later tijdstip zal de school worden aangemerkt als school waarin voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 6, onderdelen a tot en met d, zal worden verzorgd. Op dat moment zal worden bezien of het een school of een scholengemeenschap betreft.

Vanaf 1 januari 2021 kunnen, met uitzondering van de Saba Comprehensive School en de Gwendoline van Putten School, de scholen in de zin van de Landsverordening worden beschouwd als scholen in de zin van de Wet op het voortgezet onderwijs. De bekostiging van deze scholen zal, conform de WVO, op grond van de WVO BES gebeuren. Daarmee kunnen de onderdelen a, b en c van artikel 207 komen te vervallen. Van belang is om aan te geven voor personeel van de scholen in Caribisch Nederland de Ambtenarenwet BES van toepassing is of van overeenkomstige toepassing. Om deze reden wordt in artikel 152, vierde lid, onderdeel c, bepaald dat de bekostiging aan scholen wordt verstrekt wegens voorschriften die bij of krachtens de Ambtenarenwet BES zijn gegeven.

### **Artikel II, onderdeel K**

Artikel 209 (overgangsgrondslag bekostiging) kan komen te vervallen. Dit artikel voorzag in een overgangstraject naar de lumpsumbekostiging die ook in het Europees Nederland wordt gehanteerd. Gedurende de eerste jaren is de bekostiging van de scholen op Caribisch Nederland deels vormgegeven op basis van de bekostigingsregels die ook in Europees Nederland golden. De bekostiging is daardoor grotendeels gebaseerd op een model dat zeer sterk overeenkomt met de bekostiging in Europees Nederland, maar is op basis van advies van ABD Interim aangevuld met een aantal aanvullingen op de bekostiging die voor deze specifieke scholen noodzakelijk werden geacht (*Eindadvies bekostiging en financial governance CN-onderwijs*<sup>29</sup>). Met de overgang naar de vereenvoudigde bekostiging met ingang van 1 januari 2021 is deze overgangsbepaling niet meer nodig, aangezien de basis- en aanvullende bekostiging wordt vastgelegd in de wet en onderliggende regelgeving.

<sup>29</sup> Te vinden op [tweedekamer.nl](http://tweedekamer.nl) onder nummer 2014D47671.

## **Artikel II, onderdeel L**

Voor de toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 123d WVO (artikel I, onderdeel HH) en paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

## **Artikel III**

In artikel III wordt hoofdstuk 2, planning en bekostiging beroepsonderwijs, aangepast. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven, verzorgen vo-scholen in Caribisch Nederland ook middelbaar beroepsonderwijs. Met de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) wordt de bekostiging van het middelbaar beroepsonderwijs inhoudelijk gelijk getrokken met de WVO BES. Dat betekent dat de deelnemers worden bekostigd als ware het vo-leerlingen, ze blijven alleen deelnemers in de zin van de WEB BES. De bekostiging gebeurt nu op grond van artikel 11.1a van de WEB BES, een overgangsregeling bekostiging. Dit is nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WEB BES. Aangezien de bekostiging van de mbo-instellingen op gelijke wijze plaatsvindt als de bekostiging van de vo-scholen, worden de grondslagen van de vereenvoudiging van de bekostiging VO ook meegenomen in de WEB BES. In artikel III worden de bekostigingsartikelen in de WEB BES zoveel mogelijk aangepast conform de bekostigingsbepalingen in de WVO BES. Het gaat hierbij om de artikelen 2.1.1, 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, een nieuw artikel 2.2.3a, 2.2.5 en een nieuw artikel 11.6g. Met de wijziging van deze artikelen en het opnemen van de nieuwe artikelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van de vereenvoudiging bekostiging VO. Met deze aanpassing wordt de praktijk die is ontstaan op grond van de overgangsbepaling in de WEB BES opgenomen. In artikel 2.1.1 is de bevoegdheid van de Minister geregeld om een beroepsopleiding voor bekostiging in aanmerking te brengen. De eilandsraad dient daarvoor gehoord te worden, voordat de Minister tot een besluit komt. In het eerste lid is het begrip studiejaar vervangen door kalenderjaar. Dat betekent dat de bekostigingsaanspraak voor een opleiding die in 2020 wordt aangeboden, dient ruim voor 1 oktober 2019 zijn goedgekeurd. De teldatum 1 oktober wordt namelijk door DUO gehanteerd voor de vaststelling van de bekostigingsaanspraak voor het daaropvolgend kalenderjaar. In het gewijzigde artikel 2.2.5 is geregeld dat jaarlijks in december aan elke instelling wordt gemaakt welke rijksbijdrage voor het daaropvolgende kalenderjaar wordt verstrekt. De grootste inhoudelijke aanpassing betreft artikel 2.2.1 van de WEB BES. Daar worden drie nieuwe leden ingevoegd, het tweede lid, onderdelen a en b, en het derde en vierde lid. Deze leden betreffen nieuwe bepalingen die conform de WVO BES worden overgenomen. Over artikel 2.2.1, derde lid, kan worden opgemerkt dat de hele school een vaste voet ontvangt en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen het vo-deel en het mbo-deel. Artikel 2.2.1, vierde lid, onderdeel h, inkoop van diensten, betekent bijvoorbeeld de inkoop van examens en begeleiding. En met het aanpassen van artikel 2.2.1, eerste lid, wordt aangesloten bij de bekostigingssystematiek van het VO, waarbij sprake is van een open einde regeling in plaats van bekostigen volgens een vast budget, zoals het geval is bij de bekostiging van het mbo. In artikel 2.2.2 is het derde lid, over de bekostiging van de voorbereidende en ondersteunende activiteiten ter bevordering van het kunnen doorstromen in en met gunstig gevolg voltooien van een opleiding, wordt geschrapt. Dit omdat deze ondersteuning mee loopt in de basisbekostiging. Over de verhouding tussen artikel 2.2.2, derde en zesde lid, kan nog het volgende worden opgemerkt. In het derde lid worden de bedragen bij ministeriële regeling vastgesteld die per leerweg kunnen verschillen. In het zesde lid is de maatstaf opgenomen die gebruikt wordt bij de berekening van de rijksbijdrage

verschillend kan worden vastgesteld voor opleidingen die worden verzorgd door een instelling die deel uitmaakt van een scholengemeenschap als bedoeld in artikel 122a van de Wet voortgezet onderwijs BES (Kamerstukken II 2009/10, 32 419, nr. 3, p. 38). Voor de toelichting op de evaluatiebepaling wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

#### **Artikelen IV, V en VI**

In de artikelen IV, V en VI zijn technische wijzigingen in de nummering van artikelen uit de WVO opgenomen in respectievelijk de Wet op de expertisecentra, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht.

#### **Artikel VII**

In artikel 69, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling wordt verwezen naar de artikelen 88 en 89 van de WVO. Deze verwijzingen zijn echter achterhaald. Bedoeld is te verwijzen naar de overschrijdingsregeling, die op dit moment in titel III, afdeling II, hoofdstuk III, paragraaf 7 (de artikelen 96i tot en met 96k) van de WVO te vinden is. Met de voorgestelde wijziging wordt in artikel 69, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling verwezen naar de juiste artikel(led)en in de WVO.

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

**Bijlage 1;****behorende bij de memorie van toelichting op de Wet vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen.**

**Transponeringstabel van de artikelen van titel III, afdeling II, hoofdstuk II, WVO betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van oud -> nieuw**

Artikel WVO oud	Lid/ onderdeel	Nieuwe bepalingen bekostiging	Lid/ onderdeel	Opmerkingen
84	Lid 1 t/m 3	79 en 80		
84	Lid 4	79a	Lid 2	
84b	Lid 1	79	Lid 4, onderdeel c	
84b	Lid 2	80	Lid 3	
85	Lid 1 en 3	80	Lid 3	
85	Lid 2	79	Lid 4, onderdelen a en b	
85a	Lid 1 en 4	82		
85a	Lid 2, 3 en 5	83		
85b		84		
85b1		85		
85c		86		
85c1		87		
85d		88		
86	Lid 1	79	Lid 4, onderdelen d t/m j	
86	Lid 2	80	Lid 1	
86	Lid 3, onderdelen a, b en c, lid 4	79	Lid 1	
86	Lid 3, onderdeel d	80	Lid 2	
86	Lid 5	80	Lid 3 en 4	
86	Lid 6	80	Lid 5	
-		81		Nieuw, artikel over teldatum komt uit Bekostigingsbesluit WVO
89	Lid 1	82		
89	Lid 2, 3 en 4	83		
89a		89		
89a1		90		
89b		91		
89b1		92		



**Bijlage 2;****behorende bij de memorie van toelichting op de Wet vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen.**

**Transponeringstabel van de artikelen van titel III, afdeling II, hoofdstuk II, WVO betrokken bij de vereenvoudiging van de bekostiging van nieuw -> oud**

Nieuwe bepalingen bekostiging	Lid/ onderdeel	Art. WVO oud	Lid/ onderdeel	Opmerkingen
79	Lid 1 (deels)	84		
79	Lid 1 (deels)	86	Lid 3, onderdelen a, b en c, en lid 4	
79	Lid 2	–		Nieuw, voorkomen misbruik/ oneigenlijk gebruik
79	Lid 3	78		
79	Lid 4, onderdelen a en c	85	Lid 2	
79	Lid 4, onderdeel b	84b	Lid 4	
79	Lid 4, onderdelen d t/m j	86	Lid 1	
79a		84, vierde lid		
80	Lid 1	86	Lid 2	
80	Lid 2 (deels)	84	Lid 4	
80	Lid 2 (deels)	86	Lid 3, onderdeel d	
80	Lid 3 en 4	86	Lid 5	
80	Lid 5	86	Lid 6	
81		–		Nieuw, artikel over teldatum komt uit Inrichtingsbesluit WVO
82 (deels)		85a	Lid 1 en 4	
82 (deels)		89	Lid 1	
83 (deels)		85a	Lid 2, 3 en 5	
83 (deels)		89	Lid 2, 3 en 4	
84		85b		
85		85b1		
86		85c		
87		85c1		
88		85d		
89		89a		
90		89a1		
91		89b		
92		89b1		