

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20160263/1124

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 15 december 2016

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*

Mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft op 30 augustus jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over verfijning van de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. U vraagt of in het licht van deze vereenvoudiging aanvullende maatregelen nodig zijn om schoolbesturen in staat te stellen zorg te dragen voor een voldoende aanbod aan vmbo-techniek. Ook verzoekt u de Onderwijsraad de gevolgen van deze vereenvoudiging te bezien voor het algehele onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs, met inachtneming van de ontwikkelingen van leerlingenaantallen. In het verlengde hiervan vraagt u de raad te reflecteren op de voor- en nadelen van invoering van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs.

In deze brief geeft de raad zijn advies over het behoud van onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs bij daling van de leerlingenaantallen en over het zorg dragen voor een aanbod aan vmbo-techniek gegeven het voorgestelde bekostigingsmodel. Hiermee beantwoordt de raad tevens de vragen van de Tweede Kamer die zijn uitgesproken bij de behandeling van de initiatiefnota-Straus¹ in de moties van Rog c.s. en van Veldman en Ypma over respectievelijk voor- en nadelen van het introduceren van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs en het rekening houden met effecten van daling van leerlingenaantallen bij een nieuwe bekostigingssystematiek.²

De raad deelt de zorgen over de impact die de daling van leerlingenaantallen op het aanbod aan voortgezet onderwijs kan hebben. De raad beschouwt het waarborgen van een basaal aanbod van schoolsoorten³ en profielen als een belangrijke overheidstaak en als publieke verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Tegelijkertijd kunnen pluriformiteit en keuzevrijheid niet overal onverkort behouden worden. In eerste instantie is het aan schoolbesturen om door het maken van scherpe keuzes en door samenwerking met elkaar en met het middelbaar beroepsonderwijs en het bedrijfsleven een dekkend aanbod in stand te houden. Overheden kunnen die samenwerking en afstemming stimuleren en ondersteunen. Waar dit geen uitweg biedt, dient de overheid weloverwogen uitzonderingen en maatwerkoplossingen mogelijk te maken buiten het model voor de basisbekostiging om.

¹ *Initiatiefnota van het lid Straus: Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans*. Kamerstukken II, 2014-2015, 34226, 2.

² *Motie van de leden Veldman en Ypma*. 7 december 2015, Kamerstukken II, 2015-2016, 34226, nr.10; *Motie van het lid Rog c.s.*, 7 december 2015, Kamerstukken II, 2015-2016, 34226, 11.

³ De raad gebruikt 'schoolsoort' in de zin van de WVO. Dit houdt in dat in het voortgezet onderwijs de volgende schoolsoorten worden onderscheiden: het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), en het praktijkonderwijs.

De raad werkt deze standpunten in dit advies uit. Eerst volgt een uiteenzetting van de voorgestelde vereenvoudiging van het bekostigingsmodel en andere ontwikkelingen die van invloed zijn op het onderwijsaanbod in de regio. vervolgens geeft de raad een analyse van het voorgestelde model. Daarna bespreekt de raad nadelen van invoering van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs. Ten slotte komt de raad met verschillende aanbevelingen aan de overheid die bij kunnen dragen aan het waarborgen van een basaal onderwijsaanbod in elke regio.⁴

1 Vereenvoudigde bekostiging voortgezet onderwijs in relatie tot parallele ontwikkelingen

1.1 Er is behoefte aan een eenvoudiger bekostigingsmodel

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de huidige bekostigingssystematiek voor het voortgezet onderwijs, waarmee ruim 7,3 miljard euro over 642 scholen met bijna een miljoen leerlingen verdeeld wordt, complex is en ver afstaat van de praktijk.⁵ De Algemene Rekenkamer concludeert ook dat deze complexe systematiek onbedoeld sturend kan werken. De behoefte aan een vereenvoudigd en kostenvolgend bekostigingsmodel wordt breed gedeeld.⁶ Daarom is een traject ingezet om de bekostiging te vereenvoudigen.

Het voorgestelde bekostigingsmodel en de daarmee geassocieerde herverdeeffecten worden in dit briefadvies als uitgangspunt genomen. De raad zal in dit advies niet ingaan op de (voorlopige) parameters van het voorgestelde model. Dat wil niet zeggen dat er geen kanttekeningen te plaatsen zijn bij het model en mogelijke effecten daarvan op het onderwijs. De raad adviseert in een later te verschijnen wetgevingsadvies over de herziening van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), waar de vereenvoudiging van de bekostiging deel van uitmaakt. Tevens zal de raad in 2017 op verzoek van de Tweede Kamer een advies uitbrengen over sturing op kwaliteit van het onderwijs via de bekostiging.

In overeenstemming met de gebruikte terminologie in wetgeving over de huidige bekostiging als ook de voorgestelde vereenvoudigde bekostiging, zal de raad in dit advies vaak spreken over het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het algemeen vormend onderwijs (avo). Met voorbereidend beroepsonderwijs wordt telkens het onderwijs in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo bedoeld. Algemeen vormend onderwijs refereert naar het onderwijs in de theoretische leerweg van het vmbo (mavo), havo en vwo. Voor de theoretische leerweg van het vmbo zal – in lijn met wetgeving voor het voortgezet onderwijs – de term mavo gehanteerd worden.

Het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel heeft als uitgangspunt dat het aantal leerlingen en het aantal vestigingen de omvang van de rijksbijdrage bepalen. Eén beperkte vaste voet per vestiging komt in de plaats van de uiteenlopende vaste voeten op brin-niveau (basisregister instellingen). Personele en materiële bekostiging worden samengevoegd. Ook wordt bij de hoogte van de bekostiging per leerling niet langer onderscheid gemaakt tussen verschillende schoolsoortgroepen. Er worden slechts twee verschillende bedragen per leerling gehanteerd in plaats van een combinatie van verschillende leerlingafhankelijke ratio's en schoolsoortgroepafhankelijke gemiddelde personeelslasten. Voor een leerling in het praktijkonderwijs of in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs zal een hoger bedrag gehanteerd worden dan voor onderbouwleerlingen en voor leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs.⁷ De beperking van het aantal parameters maakt het bekostigingsmodel transparanter.

⁴ Ter voorbereiding op dit advies heeft de raad een panel gehouden met schoolbestuurders en –leiders en gesprekken gevoerd met onder andere vertegenwoordigers van de platforms vmbo voor de profielen bwi, m&t, mvi en pie.

⁵ Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 13 december 2016 via <http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/06/Bekostiging voortgezet onderwijs>.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 april 2015. Kamerstukken II, 2014–2015, 31289, 233.

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). *Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 december 2015. Kamerstukken II, 2015–2016, 31289, 274.

Met een hogere bekostiging voor leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs wordt ook deels recht gedaan aan de hogere kosten voor onderwijs aan deze leerlingen.

Een budgetneutrale invoering van deze vereenvoudiging heeft onvermijdelijk herverdeeeffecten. Sommige scholen zullen er op vooruitgaan, andere scholen zullen minder bekostiging ontvangen. De voorlopige bedragen per leerling en de vaste voet per vestiging zijn zodanig gekozen dat de relatieve herverdeeeffecten op bestuursniveau worden geminimaliseerd. Voor 10% van de schoolbesturen zal de bekostiging met meer dan 3% dalen. De scholen van die besturen verzorgen onderwijs aan bijna 3% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs.⁸

Het voorstel voor een vereenvoudiging van het bekostigingsmodel valt samen met een aantal andere ontwikkelingen die van invloed zijn op het onderwijsaanbod. Deze ontwikkelingen dienen in beschouwing te worden genomen bij de weging van herverdeeeffecten van het voorgestelde bekostigingsmodel, omdat een cumulatie van effecten de kwaliteit en pluriformiteit van het onderwijs onder druk kan zetten. Belangrijke ontwikkelingen zijn in dit verband de invoering van nieuwe profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs met de daaraan verbonden investeringen, de algemene en regio-specifieke daling van leerlingenaantallen en de verevening passend onderwijs.

1.2 Invoering profielen vmbo

Sinds september 2016 kent de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs tien profielen in plaats van het grote aantal afdelingen en intersectorale programma's van voorheen. Scholen zijn veelal met leerlingen van het derde leerjaar gestart en bereiden nu het onderwijs voor het vierde leerjaar voor. De tien nieuwe profielen zijn:

- bouwen, wonen en interieur (bwi);
- economie en ondernemen;
- dienstverlening en producten;
- groen;
- horeca, bakkerij en recreatie;
- maritiem en techniek;
- media, vormgeving en ict (mvi);
- mobiliteit en transport (m&t);
- produceren, installeren en energie (pie); en
- zorg en welzijn.

De profielen bwi, maritiem en techniek, mvi, m&t en pie vormen het deel vmbo-techniek.

De overgang naar een beperkt aantal profielen maakt het voorbereidend beroepsonderwijs uiteindelijk als geheel beter organiseerbaar en betaalbaar. Op korte termijn zijn echter investeringen nodig om de nieuwe profielen in te voeren. Daarbij geldt voor een deel van de scholen dat de nieuwe profielen structureel duurder uitpakken, omdat ze een verbreding van het onderwijsaanbod betekenen. Een school die zich bijvoorbeeld voorheen richtte op metaaltechniek en elektrotechniek en het profiel produceren, installeren en energie aan wil bieden, dient nu ook installatietechniek op te nemen in de lesstof. De raad heeft er kennis van genomen dat de invoering van de nieuwe profielen in het vmbo zonder extra geld haar beslag dient te krijgen. Scholen zouden investeringen die met de invoering van de nieuwe profielen gemoeid zijn, moeten betalen uit de lopende bekostiging en reserves. In het voortgezet onderwijs zijn in de afgelopen jaren reserves opgebouwd, maar dat is niet voor alle besturen in gelijke mate het geval. Zeker met het oog op de aanstaande daling van leerlingenaantallen kan het onverstandig zijn om reserves af te bouwen omwille van de

⁸ De voorlopige herverdeeeffecten zijn door CentERdata berekend op basis van de voorlopige leerlingenaantallen op 1 oktober 2015 en de voorlopige bekostiging voor 2016.

invoering van de nieuwe profielen. Deze reserves stellen volgens de raad besturen immers in staat om inkomstdalingen op te vangen zonder (abrupte) ingrepen in het onderwijs.

Vooralsnog lijkt – op een aantal kwetsbare regio's na – geen grote teruggang aanstaande in het aantal scholen dat techniekprofielen aanbiedt. Zorgen over de toekomstbestendigheid van het bestaande aanbod aan vmbo-techniek zijn echter niet ongegrond. Op profielniveau zijn ook bij de meest voorkomende techniekprofielen al witte vlekken aan te wijzen. De profielen maritieme techniek en mvi kennen traditioneel een dunne spreiding en verliezen in het voorgestelde model hun hogere materiële bekostiging. Ook de profielen bwi, pie en m&t kunnen niet overal binnen fietsafstand gevolgd worden.⁹ Dat scholen profielen vooralsnog blijven aanbieden zegt niets over wat de impact van de leerlingendaling in de nabije toekomst op het aanbod zal zijn. Dat een profiel wordt aangeboden zegt verder ook weinig over hoe een school een profiel aanbiedt. Ook binnen aangeboden profielen kan verschraling optreden. Uit gesprekken die de raad met schoolbesturen heeft gevoerd komt naar voren dat investeringen worden uitgesteld of geminimaliseerd met het oog op de verwachte daling van het aantal leerlingen. Er wordt bespaard op inventaris en materiaalkosten en er zijn scholen die ervoor kiezen om naast de profielvakken niet te investeren in gespecialiseerde keuzevakken, maar de keuzerimte in te vullen met bredere vakken of vakken uit andere profielen. De raad vindt dat een onwenselijke ontwikkeling. De invoering van de profielen heeft juist tot doel dat vmbo-scholen in samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs en het regionale bedrijfsleven komen tot een weloverwogen aanbod aan keuzevakken die relevant zijn voor de regionale arbeidsmarkt.¹⁰

1.3 Daling van leerlingenaantallen

Als gevolg van demografische ontwikkelingen dalen de komende jaren vrijwel overal in het land de leerlingenaantallen.¹¹ Andere trends, zoals verstedelijking, zorgen ervoor dat op sommige plaatsen deze daling wordt gematigd of zelfs teniet wordt gedaan, terwijl de daling in andere, vaak al dunbevolkte gebieden wordt versterkt. Volgens de leerlingenprognoses van DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) krijgt ongeveer 85% van de scholen voor voortgezet onderwijs tot 2028 te maken met een daling van leerlingenaantallen.¹² Dit is in vrijwel het hele land het geval, maar in sommige regio's is deze daling sterker dan in andere. De daling van leerlingenaantallen verschilt niet alleen per regio, maar ook per schoolsoort. Een trend van de afgelopen jaren was dat relatief minder leerlingen naar het voorbereidend beroepsonderwijs gaan en relatief meer leerlingen naar het algemeen vormend onderwijs.¹³

Daling van leerlingenaantallen kan leiden tot sluiting van scholen of tot afstoting van profielen. Bij sluiting van een school zijn doorgaans alternatieven voorhanden. Leerlingen kunnen meestal binnen een redelijke afstand uitwijken naar een school die dezelfde schoolsoort aanbiedt. Deze school heeft soms wel een andere richting en in het voorbereidend beroepsonderwijs kan er sprake zijn van een ander aanbod aan profielen.¹⁴ Hierbij geldt dat als leerlingenaantallen na 2029 weer gaan stijgen schoolsoorten en profielen niet zo maar terug komen, aangezien het (her)starten veel voeten in de aarde heeft en aanzienlijke investeringen vergt.

⁹ Overigens is dat niet alleen het geval in dunbevolkte gebieden, maar juist ook in enkele grotere steden. Keuzes van schoolbesturen om vmbo-techniek wel of niet aan te bieden en zo ja in welke vorm worden niet noodzakelijkerwijs bepaald door leerlingendaling en dunbevolktheid.

¹⁰ Onderwijsraad (2014). *Profielen in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹¹ Landelijk daalt jaarlijks het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs tot 2029. Tot 2028 is een jaarlijkse daling in de onderbouw waar te nemen, en in de bovenbouw tot 2030. De leerlingendaling is het kleinst in de provincie Zuid-Holland. Ook Noord-Holland en Utrecht kennen een lager dan gemiddelde leerlingendaling. De komende twaalf jaar daalt jaarlijks het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs voor gemiddeld 85% van de gemeenten. Na 2030 is er in 90% van de gemeenten weer sprake van een toename van het aantal leerlingen. Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (z.j.), *Prognose aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 4 november 2016 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/.

¹² De komende jaren daalt het aantal leerlingen jaarlijks voor 80 tot 90% van de scholen. Dit verandert na 2028. In 2029 kent 38% van de scholen een groei in het aantal leerlingen ten opzichte van 2028. In 2030 is dit aandeel al 68% (tov 2029), en een jaar later 87%. Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (z.j.).

¹³ Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). *Voortgangrapportage uitvoering maatregelen leerlingendaling funderend onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2016-2017, 31293, 336.

1.4 Verevening passend onderwijs

Op 1 augustus 2014 is passend onderwijs ingegaan, een herziening om meer maatwerk in de specialistische begeleiding van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte mogelijk te maken. Onderdeel van deze herziening is een verevening van ondersteuningsmiddelen. Anders dan voorheen worden deze middelen niet meer toegekend aan individuele leerlingen, maar aan samenwerkingsverbanden van reguliere scholen en van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs uit cluster 3 en 4. Voorheen waren er grote verschillen tussen regio's in het aantal afgegeven indicaties voor leerlinggebonden financiering en daarmee in de hoogte van de ondersteuningsbudgetten. Er kon echter geen afdoende verklaring worden gevonden voor deze onevenwichtige verdeling van de behoeften aan extra ondersteuning. Met de invoering van passend onderwijs is daarom besloten de budgetten anders te verdelen, namelijk naar rato van het aantal leerlingen in de regio. Deze verevening houdt in dat sommige samenwerkingsverbanden minder en andere meer te besteden hebben in vergelijking met de oude situatie.¹⁵ Hoewel de verevening niet in een keer plaatsvindt, maar met een overgangperiode van vijf jaar, krijgen sommige scholen al direct te maken met een aanzienlijke reductie van hun budget.¹⁶

2 Analyse: voorgenomen vereenvoudiging wel budgetneutraal, maar niet beleidsneutraal

De hoogte van de vaste voet per vestiging en van de bedragen per leerling zijn in het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel zodanig gekozen dat de relatieve herverdeeleffecten zijn geminimaliseerd en dat tegelijkertijd de totale bekostiging ongewijzigd blijft.¹⁷ De voorgenomen vereenvoudigde bekostiging komt daardoor neer op een herverdeling van de huidige bekostiging. De huidige bekostigingssystematiek maakt onderscheid tussen scholen die verschillende combinaties van schoolsoorten aanbieden. Dit onderscheid wordt niet langer gemaakt in de voorgestelde vereenvoudigde bekostigingssystematiek. Daarmee is de voorgestelde vereenvoudigde bekostiging wel budgetneutraal op macroniveau, maar niet beleidsneutraal op instellingsniveau. De rijksbijdrage aan het voortgezet onderwijs is op macroniveau gelijk, maar de aanpassing van het model kan gevolgen hebben voor het onderwijsaanbod doordat effecten verschillen tussen typen scholen en eerdere onderwijsinhoudelijke beleidskeuzes vervallen.

Om aan te geven op welke wijze de voorgestelde vereenvoudigde bekostiging afwijkt van recent beleid, maakt de raad effecten en consequenties van het voorgestelde bekostigingsmodel inzichtelijk op schoolniveau. Wat het effect is op bestuursniveau hangt af van de samenstelling van het scholenbestand van een bestuur. In het voorgenomen bekostigingsmodel zal het bestuur één lumpsum ontvangen voor al zijn scholen samen, evenwel op basis van op scholen te herleiden parameters. Hoe de bekostiging op schoolniveau in de praktijk uitpakt, hangt af van hoe een schoolbestuur de ontvangen bekostiging over zijn scholen verdeelt.

2.1 Reële kosten(verschillen) worden niet meegenomen

De hoogte van de drie parameters van het voorgestelde model wordt bepaald op basis van een statistische berekening. De voorwaarden van budgetneutraliteit en een minimalisatie van herverdeeleffecten bepalen de hoogte van de drie bedragen. Het model wordt niet gevoed met daadwerkelijke kosten(verschillen) – anders dan dat kosten verdisconteerd zitten in de huidige bekostiging. Aansluiten bij reële kosten staat niet gelijk aan het minimaliseren van herverdeeleffecten. In het huidige bekostigingsmodel wordt rekening gehouden met de relatief hoge kosten van beroepsgericht onderwijs door een hogere materiële bekostiging voor leerlingen in het voorbereidend beroepsonderwijs. Daarbij wordt

¹⁵ Deze verevening kan bijdragen aan ongelijkheid in onderwijskansen. Onderwijsraad (2016). *Passend Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁶ *Verslag van een schriftelijk overleg* (2014). Kamerstukken II, 2014–2015, 31293, 218.

¹⁷ De raad maakt in zijn analyses gebruik van voorlopige herverdeeleffecten, die door CentERdata berekend zijn. Bij de berekening van herverdeeleffecten zijn bovenop de basisbekostiging voor 2016 de ondersteuningsgelden lwoo/pro, leerplusarrangementsgelden, en randstadmiddelen opgeteld bij de huidige en nieuwe basisbekostiging, alvorens het procentuele verschil tussen de huidige en nieuwe bekostiging te berekenen.

ook (deels) een onderscheid gemaakt tussen de verschillende profielen.¹⁸ De voorgestelde vereenvoudigde bekostiging kent weliswaar ook een hogere bekostiging voor leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs, maar hierin wordt geen verder onderscheid gemaakt tussen de verschillende profielen. De vereenvoudigde bekostiging betekent daarmee op dit punt een breuk met huidig beleid.

De meeste profielen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs zijn duurder dan onderwijs in de onderbouw en in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs, bijvoorbeeld vanwege de inrichting van praktijklokalen, de aanschaf van materialen en de kleinere omvang van klassen uit veiligheidsoverwegingen. De raad wijst er met nadruk op dat dit naast de techniekprofielen ook het geval kan zijn voor andere profielen zoals zorg & welzijn en horeca, bakkerij & recreatie. Bij de techniekprofielen lijken de kosten evenwel het hoogst. Bekostiging die afwijkt van reële kosten kan scholen en schoolbesturen ertoe aanzetten om duurdere profielen niet meer aan te bieden. In zoverre de extra kosten van het techniekonderwijs niet worden gedekt door parameters in het bekostigingsmodel kan dit de financiële positie van een school, de kwaliteit van het onderwijs en uiteindelijk ook het aanbod van techniekonderwijs onder druk zetten. De techniekprofielen zijn in die zin relatief kwetsbaar.

Het is moeilijk vast te stellen hoeveel duurder techniekonderwijs (per leerling) is en wat minimaal aan budget nodig is om een techniekprofiel aan te kunnen (blijven) bieden. De raad heeft valide berekeningen van diverse scholen op basis van lopende begrotingen en meerjarenplannen gezien, waaruit blijkt dat de meerkosten ten opzichte van andere schoolsoorten en ten opzichte van andere profielen per leerling ook bij middelgrote tot grote vmbo-scholen aanzienlijk zijn. De (minimale) kosten hangen echter van veel factoren af en verschillen per profiel. Zo hangen de kosten af van onderwijsinhoudelijke keuzes. Hoe wordt techniekonderwijs aangeboden (breed of specialistisch)? Hoe vaak oefenen leerlingen bepaalde vaardigheden? Het aantal leerlingen is eveneens bepalend. Bij kleine aantallen is het bedrag per leerling hoger omdat vaste kosten zoals de afschrijving van apparatuur over minder leerlingen omgeslagen worden. Bij dalende aantallen leerlingen wordt het beroepsgericht onderwijs onvermijdelijk nog duurder per leerling omdat veel van deze kosten onafhankelijk zijn van het aantal leerlingen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de bekostiging van het voortgezet onderwijs "binnen eenmaal gestelde (politieke) kaders" kostendekkend is wat betreft de feitelijke uitgaven en inkomsten.¹⁹ Bij welk budget techniekonderwijs verzorgd kan worden is ook een kwestie van goede bedrijfsvoering door het schoolbestuur. De Algemene Rekenkamer wijst er terecht op dat het ene bestuur wel met het budget uitkomt en het andere niet.²⁰ Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer geeft echter geen antwoord op de vraag of de bekostiging toereikend is. Er zijn keuzes te maken ten aanzien van de omvang van voorzieningen en de mate waarin de voorzieningen bij de tijd zijn. Het maakt ook uit of bedrijven bereid zijn materiaal ter beschikking te stellen en of een school gebruik kan maken van voorzieningen van andere scholen, van mbo-instellingen of van bedrijven. De raad wijst er op dat er grenzen zijn aan de mate waarin schoolbesturen stijgende kosten per leerling via de bedrijfsvoering kunnen opvangen. Uitgaven voor personeel en huisvesting zijn niet onmiddellijk terug te brengen. Soms zijn leerlingenaantallen (en daarmee het budget) te klein, terwijl het wel gaat om uniek aanbod in een regio.

2.2 Geen direct verband tussen herverdeeleffecten en daling van leerlingenaantallen

De raad stelt vast dat de daling van leerlingenaantallen en de uitdagingen die dat stelt aan met name het onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden, een autonome ontwikkeling betreft die losstaat van de bekostigings-systematiek. Een aanpassing van het onderwijsaanbod aan lagere leerlingenaantallen is onvermijdelijk.

¹⁸ Voor de afdelingen Grafimedia en Nautisch onderwijs gelden voor de bekostiging van de exploitatiekosten hogere bedragen voor leerlingen in leerjaren 3 en 4 dan voor de overige afdelingen van het vbo (*Regeling bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2015 en 2016*).

¹⁹ Algemene Rekenkamer, 2014.

²⁰ Algemene Rekenkamer, 2014.

Effect van daling van leerlingenaantallen op bekostiging²¹

	Leerlingen	Daling in bekostiging	
		Huidig model	Vereenvoudigd model
<i>Kleine scholengemeenschap met vbo, 1.200 leerlingen, twee vestigingen</i>			
10% daling	1.080	9,5%	9,6%
20% daling	960	18,9%	19,2%
30% daling	840	28,4%	28,8%
<i>Grote scholengemeenschap met vbo, 3.600 leerlingen, twee vestigingen</i>			
10% daling	3.240	9,8%	9,9%
20% daling	2.880	19,6%	19,7%
30% daling	2.520	29,4%	29,6%
<i>Kleine vwo-school, 400 leerlingen, één vestiging</i>			
10% daling	360	9,1%	9,4%
20% daling	320	18,2%	18,8%
30% daling	280	27,3%	28,2%
<i>Grote vwo-school, 1.000 leerlingen, één vestiging</i>			
10% daling	900	9,6%	9,7%
20% daling	800	19,2%	19,5%
30% daling	700	28,8%	29,2%
<i>Kleine vbo/mavo, 400 leerlingen, één vestiging</i>			
10% daling	360	8,8%	8,9%
20% daling	320	17,7%	17,8%
30% daling	280	26,5%	26,7%
<i>Grote vbo/mavo, 1.000 leerlingen, één vestiging</i>			
10% daling	900	9,5%	9,5%
20% daling	800	19,0%	19,1%
30% daling	700	28,5%	28,6%

Er bestaat geen eenduidig verband tussen de berekende herverdeeffecten van de voorgenomen vereenvoudiging en de daling van leerlingenaantallen.²² In de meeste gebieden met een sterke daling komen evenzeer of zelfs overwegend scholen en schoolbesturen voor met een positief herverdeeffect. De daling van leerlingenaantallen leidt zowel in het huidige als in het voorgestelde model tot minder bekostiging. Vanwege het lagere aandeel van de vaste voet in de totale rijksbijdrage zouden dalende leerlingenaantallen een grotere impact op de bekostiging kunnen hebben in het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Dit is bij de gekozen bedragen echter slechts in zeer beperkte mate het geval. In beide modellen is de daling van de bekostiging bijna even groot. Hoe groter de school, hoe kleiner het verschil hierin tussen de modellen. Het verschil neemt wel iets toe naarmate sprake is van een grotere daling van leerlingenaantallen.

²¹ Eigen berekeningen van de raad op basis van de (voorlopige) parameters van de vereenvoudigde bekostiging. Hierbij wordt uitgegaan van de gemiddelde verdeling van leerlingen over schoolsoorten en leerjaren binnen scholengemeenschappen. Bekostiging, zowel in het huidige model als in het voorgestelde vereenvoudigde model, wordt grotendeels bepaald door leerlingenaantallen. In de tabel is voor hypothetische scholen van verschillende grootte volgens het huidige en volgens het voorgestelde model de bekostiging berekend en vervolgens opnieuw berekend bij verschillende percentages van dalende leerlingenaantallen.

²² Eigen berekeningen van de raad op basis van de door CentERdata berekende (voorlopige) herverdeeffecten.

2.3 Negatieve herverdeeeffecten zetten sommige kwetsbare regio's verder onder druk

Over het algemeen is het aantal scholen met een fors negatief herverdeeeffect (een daling van meer dan 3%) beperkt.²³ Besturen die met een fors negatief herverdeeeffect te maken zullen krijgen, zijn verspreid over het land gevestigd, met concentraties juist in de grote steden en op de Waddeneilanden. Scholen van deze besturen vallen voor een deel al onder bestaande uitzonderingsregelingen, waardoor zij extra bekostiging ontvangen.²⁴ Het is aan de hand van berekende herverdeeeffecten moeilijk vast te stellen bij welk herverdeeeffect kwaliteit, pluriformiteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijsaanbod in een bepaalde regio in gevaar komen. Dat zal onder meer samenhangen met mogelijke stapeling van bekostigingseffecten, de financiële positie en bedrijfsvoering van schoolbesturen, het overige aanbod in de regio, en mogelijkheden tot samenwerking in de regio. In een dunbevolkt gebied met weinig scholen zal een negatief herverdeeeffect voor een kleine school eerder de kwetsbaarheid van het aanbod in de regio vergroten dan in andere gebieden.

Sommige dunbevolkte regio's waar leerlingenaantallen gaan dalen, krijgen ook te maken met eenzijdig negatieve herverdeeeffecten. Het gaat om Zeeuws-Vlaanderen, de kop van Noord-Holland, het buitengebied van Groningen, het zuidwesten van Friesland en het zuidwesten van Drenthe. In die regio's kan het voorgestelde bekostigingsmodel de problematiek van daling van leerlingenaantallen versterken. Dit zet de toegankelijkheid van een breed onderwijsaanbod in deze regio's onder druk. Met uitzondering van het zuidwesten van Drenthe, dat een negatieve verevening kent, is in deze regio's echter wel sprake van een positief resultaat bij de verevening passend onderwijs.

2.4 Bekostiging en herverdeeeffect zijn afhankelijk van het aantal vestigingen

De verschuiving van bekostiging per brin-nummer (met één of meerdere vestigingen) naar bekostiging per vestiging kan negatief uitpakken voor scholen die de laatste jaren zijn gefuseerd, zijn gaan samenwerken of hebben gekozen voor concentratie van onderwijs op één of een beperkt aantal locaties vanwege de doelmatigheid van investeringen in huisvesting. Fusies en samenwerking zijn de laatste jaren vanuit de overheid gestimuleerd.²⁵ Scholen die omwille van een efficiënte en doelmatige besteding van publieke middelen hun onderwijs nu in minder vestigingen verzorgen, zullen in het voorgestelde bekostigingsmodel een lagere vaste voet ontvangen, dan wanneer ze hun aantal vestigingen niet hadden teruggebracht.

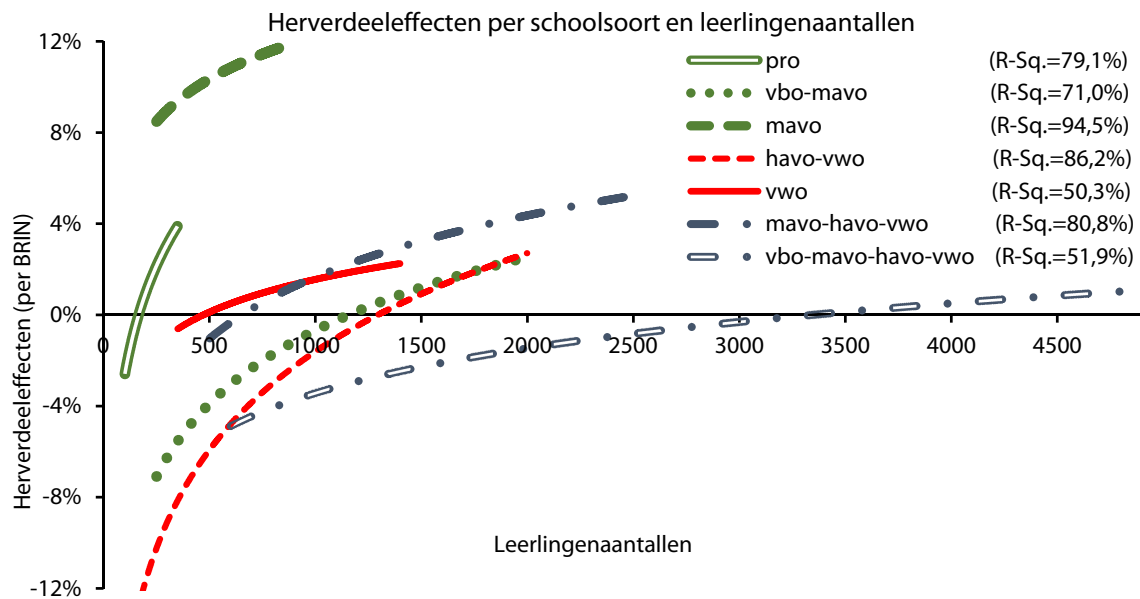
Werken met een vaste voet per vestiging in plaats van per brin-nummer kan daarentegen voor dunbevolkte gebieden juist helpen bij het in stand houden van een regionaal dekkend onderwijsaanbod. De extra bekostiging per vestiging kan helpen kleine nevenvestigingen in dunbevolkte gebieden rendabel te houden.²⁶ Ook verlaagt deze vaste voet de drempel voor het openen van een nieuwe vestiging, indien daar omwille van toegankelijk onderwijs behoefte aan is. Ook al valt de vaste voet per vestiging lager uit dan de daadwerkelijke kosten, het openen of in stand houden van een (neven)vestiging is in het voorgestelde bekostigingsmodel voor het schoolbestuur minder kostbaar dan bij een bekostiging op brin-niveau zonder aanvullende bekostiging voor extra (neven)vestigingen.

²³ 10,4% van de scholen (67 uit 642) heeft een negatief herverdeeeffect dat groter is dan 3% van de bekostiging voor 2016. Deze 67 scholen geven onderwijs aan 5% van alle leerlingen in het voorgezet onderwijs. Voor de scholen zonder uitzonderingsbekostiging (620) is dit percentage 9,4% (58 scholen).

²⁴ Bijzondere aanvullende bekostiging voor 10 scholen onder de opheffingsnorm die erkend worden als uitzonderingsschool in de zin van de Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013. Er zijn twee gronden waarop een school een uitzonderingsschool kan zijn: de geografische ligging, of indien met het verzorgen van het onderwijs een Nederlands belang van economische of cultuurhistorische aard wordt gediend. De hoogte van de aanvullende bekostiging is afhankelijk van het aangeboden onderwijs (schoolsoortgroep) en het aantal leerlingen (Artikel 4, Hoofdstuk II, Formatiebesluit WVO).

²⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016.

²⁶ In de huidige bekostiging is er al een spreidingsnoodzaakregeling. Indien een nevenvestiging binnen een straal van tien kilometer de enige school is die onderwijs aanbiedt van een bepaalde soort en richting, komt deze in aanmerking voor extra bekostiging indien er voldoende leerlingen op die vestiging staan ingeschreven en de vestiging is gevormd voor 1 augustus 2008 (Hoofdstuk I, Regeling aanvullende bekostiging nevenvestiging, startbekostiging nieuwe school VO en samenvoeging). Ook in het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel is een minimum aantal leerlingen vastgesteld om in aanmerking te komen voor de vaste voet per vestiging. Vestigingen voor praktijkonderwijs dienen minimaal 70 leerlingen te tellen, en vestigingen voor overige schoolsoorten minimaal 130 leerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b).



Eigen bewerkingen van de raad van de eerste (voorlopige) doorberekeningen van het vereenvoudigde bekostigingsmodel door CentERdata. De weergegeven lijnen geven per schoolsoort het gemiddelde verband tussen leerlingaantallen en het herverdeeeffect. Omdat het verband niet lineair is, zijn logaritmische trendlijnen weergegeven. Deze figuur laat zien dat er verschillen in herverdeeleffecten zijn tussen schoolsoorten.

2.5 Kleine scholen gemiddeld een groter negatief herverdeeeffect

Er lijkt wel een verband te bestaan tussen de omvang van een school en het herverdeeeffect. Door vervanging van de hoge vaste voeten op schoolniveau door een kleinere vaste voet op vestigingsniveau, krijgen kleine scholen te maken met een (groter) negatief herverdeeeffect. Het aantal leerlingen dat de grens tussen een negatief en een positief herverdeeeffect vormt verschilt per schoolsoort.

2.6 Brede scholengemeenschappen groter negatief herverdeeeffect

Het voorgestelde model pakt minder gunstig uit voor brede scholengemeenschappen met voorbereidend beroeps- onderwijs, vooral wanneer het onderwijs plaatsvindt op één locatie. Dit is een gevolg van het laten vervallen van de extra hoge vaste voet voor brede scholengemeenschappen. Daarmee betekent het voorgenomen bekostigingsmodel een breuk met recent beleid waarbij in de bekostiging een prikkel is toegevoegd voor vorming van brede scholen- gemeenschappen. Veel besturen die dat overheidsbeleid gevolgd hebben, krijgen onder het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel met negatieve herverdeeleffecten te maken.

De herverdeeleffecten zijn gemiddeld negatief voor brede scholengemeenschappen met voorbereidend beroeps- onderwijs, mavo, havo en/of vwo. Dit geldt het sterkst voor scholen met slechts één of twee voor een vaste voet in aanmerking komende vestigingen.²⁷ Scholengemeenschappen met veel vestigingen kennen juist een positief herverdeeeffect. Een scholengemeenschap mét voorbereidend beroepsonderwijs krijgt in de huidige bekostiging een hogere vaste voet en profiteert ook van een hogere vergoeding voor onderwijzend personeel en een hogere vergoeding voor materiële kosten. Deze financiële prikkels zijn in het voorgestelde model niet langer aanwezig. Voor scholen-

²⁷ Om in aanmerking te komen voor de vaste voet per vestiging, zullen in de voorgestelde vereenvoudigde bekostiging vestigingen voor praktijkonderwijs minimaal 70 leerlingen moeten tellen, en vestigingen voor overige schoolsoorten minimaal 130 leerlingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b).

gemeenschappen zonder voorbereidend beroepsonderwijs (mavo-havo-vwo) ontvangen besturen gemiddeld genomen juist een hogere bekostiging. Dit komt deels doordat zij in de huidige bekostiging per leerling minder bekostiging voor onderwijzend personeel ontvangen dan scholengemeenschappen die wel voorbereidend beroeps-onderwijs aanbieden. Dit verschil is niet aanwezig in het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel.

Herverdeeleffecten voor een brede scholengemeenschap met vbo²⁸

Het herverdeeleffect hangt af van het aantal leerlingen en het aantal vestigingen.

Gemiddeld telt een brede scholengemeenschap met vbo ruim 2.400 leerlingen en 3 vestigingen.

Klein	%	Gemiddeld	%	Groot	%
1.200 – 1 vest.	- 4,28	2.400 – 1 vest.	- 2,68	3.600 – 1 vest.	- 2,12
1.200 – 2 vest.	- 2,31	2.400 – 2 vest.	- 1,67	3.600 – 2 vest.	- 1,44
1.200 – 3 vest.	- 0,34	2.400 – 3 vest.	- 0,66	3.600 – 3 vest.	- 0,76
1.200 – 4 vest.	+1,63	2.400 – 4 vest.	+0,36	3.600 – 4 vest.	- 0,08

Huidige bekostiging voor een bovenbouwleerling van de mavo²⁹

Los van verschillende vaste voeten per brin-nummer voor personele kosten (variërend van 186.077,69 euro voor een categorale mavo tot 421.364,02 euro voor een brede scholengemeenschap met vbo) en los van de vaste voet per brin-nummer voor materiële kosten (35.785,64 euro), varieert de bekostiging per leerling sterk tussen categorale scholen en diverse combinaties van scholengemeenschappen.

Voor een bovenbouwleerling van de mavo is de bekostiging per leerling in euro's voor 2016 als volgt.³⁰

Type	Per leerling	(= Leerkrachten + Directie + OOP+ Materieel + Lesmateriaal)
categorale mavo	5.723,98	(= 3.828,76 + 493,08 + 440,57 + 656,77 + 304,80)
mavo-havo-vwo	6.114,60	(= 4.130,20 + 582,21 + 440,57 + 656,77 + 304,80)
vbo-mavo-havo-vwo	6.554,19	(= 4.586,50 + 565,54 + 440,57 + 656,77 + 304,80)

3 Invoering van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs kent overwegend nadelen

Een kleinescholentoeslag kan de financiële consequenties van dalende leerlingenaantallen dempen. Dat kan helpen om onderwijsaanbod in stand te houden op plaatsen waar voortgezet onderwijs als zodanig of een bepaalde schoolsoort, een bepaald onderwijsconcept of onderwijs van een bepaalde richting anders zou verdwijnen. Dit voordeel kan echter ook met andere maatregelen bereikt worden; maatregelen die volgens de raad vanuit overwegingen van kwaliteit en doelmatigheid de voorkeur verdienen. Voor dunbevolkte gebieden wordt met de voorgenomen vaste voet per vestiging overigens al een vergelijkbaar effect bereikt. In wezen is de voorgenomen vaste voet per vestiging een toeslag voor kleine scholen en is het verstandig ook vanuit dit oogpunt naar de hoogte van de vaste voet te kijken. Een aanvullende toeslag voor kleine scholen is in de ogen van de raad nodig noch wenselijk. Het voordeel van demping van de effecten

²⁸ Eigen berekeningen van de raad op basis van (voorlopige) parameters van de vereenvoudigde bekostiging. Het herverdeeleffect is het procentuele verschil tussen vereenvoudigde basisbekostiging en huidige basisbekostiging. Berekeningen op basis van voorlopige parameters vereenvoudigde basisbekostiging en de huidige basisbekostiging voor 2016.

²⁹ Regeling bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2015 en 2016; Formatiebesluit WVO; Regeling vaststelling van de bedragen landelijke gemiddelde personeelslast voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2015 en 2016.

³⁰ Onderwijsondersteunend personeel.

van dalende leerlingenaantallen staat tegenover diverse nadelen van invoering van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs.³¹

In de eerste plaats stimuleert een kleinescholentoeslag het open houden van scholen die te klein zijn vanuit een oogpunt van onderwijskwaliteit. De onderwijskwaliteit op kleine scholen is kwetsbaar.³² Kleine scholen hebben minder mogelijkheden om taken (en daarmee werkdruk) over docenten te verdelen en om uitval van docenten op te vangen. Ook hebben zij minder professionaliseringsmogelijkheden om hun docenten in staat te stellen hun kennis en vaardigheden up-to-date te houden en verder te ontwikkelen. Bij een laag aantal leerlingen zal het voor een school – zeker als de school in stand gehouden wordt door een bestuur met maar één school – moeilijker, zo niet ondoenlijk zijn om voor alle vakken bevoegde docenten in te zetten. Een bevoegde docent zal doorgaans de enige docent voor zijn vak zijn en daarmee binnen de school niet met vakcollega's kunnen overleggen. Kleine afdelingen in havo en vwo worden door de Inspectie van het Onderwijs relatief vaak als zwak beoordeeld.³³ Het aantal leerlingen is verder zodanig dat er onvoldoende kritische massa is om de diversiteit aan schoolsoorten, leerwegen, profielen en keuzevakken in stand te houden. Er moeten dan maatregelen worden getroffen zoals het combineren van leerwegen, het beperken van het aanbod aan keuzevakken en het afstoten of samenvoegen van profielen. Soms zijn er zelfs zo weinig leerlingen dat de school haar rol als sociale ontmoetingsplaats niet kan spelen en leerlingen nauwelijks klasgenoten hebben van dezelfde leeftijd.

De raad merkt daarbij overigens op dat scholen in het voortgezet onderwijs minder kwetsbaar zijn dan kleine scholen in het primair onderwijs, omdat kleine middelbare scholen doorgaans een groter aantal leerlingen tellen dan kleine basisscholen. Daarom heeft de raad eerder voor het basisonderwijs wel en voor het voortgezet onderwijs niet gepleit voor verhoging van de opheffingsnormen.³⁴

In de tweede plaats bevordert een kleinescholentoeslag de doelmatigheid van het onderwijs niet.³⁵ Hoewel de verschillen in het voortgezet onderwijs minder groot zijn dan in het primair onderwijs, ontvangt ook een kleine vo-school een hoger budget per leerling dan een grote school zonder dat daar een hogere onderwijskwaliteit tegenover staat. Vanwege de vaste voeten kan het verschil in de rijksbijdrage per leerling tussen kleine en grote scholen al snel uitkomen op zo'n 500 à 600 euro. Invoering van een kleinescholentoeslag zal dat verschil nog groter maken. Aan de uitgavenkant kunnen vaste kosten voor exploitatie van de school, administratie, afschrijving van inventaris en dergelijke over minder leerlingen worden omgeslagen. Ook dat maakt het onderwijs per leerling minder doelmatig.

In de derde plaats gaat een kleinescholentoeslag bij een gelijk blijvend totaalbudget voor voortgezet onderwijs op de rijksbegroting ten koste van de rijksbijdrage voor andere scholen. Daar komt bij dat een vaste toeslag voor kleine scholen leidt tot niet te rechtvaardigen verschillen in bekostiging rondom de grens tussen kleine en andere scholen, waardoor een school met een leerlingenaantal net onder de grens meer bekostiging krijgt dan een school met een leerlingenaantal net boven de grens. Voor een school net onder de grens kan een zeer kleine groei in het aantal leerlingen bovendien een forse teruggang in de rijksbijdrage betekenen. Dit kan ondervangen worden door een model waar de toeslag hoger wordt naarmate het aantal leerlingen daalt. Deze complexere toeslag past echter niet bij het uitgangspunt van een zo eenvoudig mogelijk bekostigingsmodel.

³¹ Vanwege deze nadelen heeft de raad juist geadviseerd om de bestaande kleinescholentoeslag voor het primair onderwijs af te schaffen. Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.

³² Onderwijsraad, 2013a.

³³ Eigen berekeningen van de raad op basis van Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs 2015/2016. Zie *Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs 2015/2016* (2016). Geraadpleegd op 15 november 2016 via <https://www.destaatvanhetonderwijs.nl/documenten/rapporten/2016/04/13/toezichtarrangementen-voortgezet-onderwijs-2015-2016> (document 20150901_v01_TA_VO.xlsx). Zie ook de bijbehorende leerlingaantallen per 1 oktober 2015, Dienst Uitvoering Onderwijs, z.j.

³⁴ Onderwijsraad, 2013a.

³⁵ Onderwijsraad, 2013a.

In de vierde plaats ontmoedigt een kleinescholentoeslag samenwerking tussen scholen, terwijl dat de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs in een bepaalde regio wel duurzaam zou bevorderen.³⁶ Bij het samenvoegen van scholen daalt de totale rijksbijdrage voor de samenwerkende scholen immers als de toeslag verloren gaat.

Ten slotte zou invoering van een kleinescholentoeslag een ongerichte maatregel zijn. De toeslag zou immers ook gelden voor kleine scholen in gebieden met slechts een lichte daling of zelfs met groei en de toeslag zou ook gelden voor gebieden met een hoge scholendichtheid en een hoge bevolkingsdichtheid waar het open houden van kleine scholen voor het behoud van een gevarieerd onderwijsaanbod niet nodig is. De door leerlingendaling veroorzaakte problematiek verschilt per regio en zelfs per school(bestuur).

4 Advies: waarborg basale dekking aanbod aan voortgezet onderwijs, met name in dunbevolkte gebieden

Bij de beantwoording van de gestelde vragen richt de raad zich op de vraag naar de gevolgen van het voorgestelde vereenvoudigde model voor de kwaliteit, toegankelijkheid, pluriformiteit en doelmatigheid van het onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden en de toekomstbestendigheid van dat aanbod in het licht van dalende leerlingenaantallen, in het bijzonder wat betreft vmbo-techniek. De raad gaat daarbij nadrukkelijk niet in op consequenties van mogelijke herverdeeffecten voor afzonderlijke schoolbesturen. Zoals eerder opgemerkt ziet hij deze herverdeeffecten als gegeven. Hieronder zet de raad zijn advies uiteen en in de laatste paragraaf werkt de raad in lijn met dit advies een aantal aanbevelingen uit.

4.1 Waarborg een regionale dekking van schoolsoorten en profielen

De zorgen over de breedte van het onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden en het aanbod aan vmbo-techniek zijn terecht.³⁷ In het hele land hoort een basaal aanbod aan schoolsoorten in het voortgezet onderwijs gegarandeerd te worden. Overal in het land zou een leerling binnen redelijke afstand de gewenste schoolsoort moeten kunnen volgen, van praktijkonderwijs tot en met vwo. Binnen schoolsoorten hoort ook een basale variatie aan profielen toegankelijk te zijn. Waar mogelijk zou dekkend aanbod ook samen moeten gaan met behoud van diversiteit aan denominaties en onderwijsconcepten. Reële keuzevrijheid en pluriformiteit aan richtingen en onderwijsconcepten zijn wenselijk, zodat ouders een school kunnen kiezen waarin zij hun waarden en opvattingen herkennen; evenwel onder de voorwaarde dat de onderwijskwaliteit gewaarborgd is. De raad wijst hier ook op de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs – bij behoefte hoort er in elk geval aanbod van openbaar onderwijs te zijn.³⁸

Vanuit het perspectief van kwaliteit en een efficiënte en verantwoorde besteding van publieke middelen zijn er in dunbevolkte gebieden en bij lage leerlingenaantallen wel grenzen aan de pluriformiteit van en variatie in het onderwijsaanbod. Pluriformiteit en keuzevrijheid moeten afgewogen worden tegen de doelstellingen kwaliteit en doelmatigheid, waarbij kwaliteit altijd gewaarborgd moet zijn. Zoals gezegd zijn kleine scholen relatief duur en kennen zij hogere risico's ten aanzien van kwaliteit.

4.2 Enkele kwetsbare regio's verdienen bijzondere aandacht

De daling van leerlingenaantallen stelt schoolbesturen in het hele land voor de uitdaging om te gaan met dalende inkomsten. In het algemeen is het Nederlandse voortgezet onderwijs – ook in internationaal vergelijk – fijnmazig en

³⁶ Onderwijsraad, 2013a.

³⁷ Onderwijsraad, 2013a.

³⁸ Onderwijsraad, 2013a. Om ook in dunbevolkte gebieden de vrijheid van onderwijs zo veel mogelijk te garanderen zou binnen redelijke afstand in elk geval zowel openbaar als bijzonder onderwijs aangeboden moeten worden.

hoeft een geringe teruggang in het aantal scholen niet problematisch te zijn.³⁹ In een aantal kwetsbare regio's staat (de breedte van) het aanbod echter onder druk. De raad denkt daarbij in het bijzonder aan Zeeuws-Vlaanderen, de kop van Noord-Holland, het buitengebied van Groningen, het zuidwesten van Friesland en het zuidwesten van Drenthe. Afstanden tot de meest nabijge school (voor een bepaalde schoolsoort) zijn of dreigen er te groot te worden. Het behoeft geen betoog dat het zowel voor individuele leerlingen als voor de samenleving van groot belang is dat voor elke leerling voortgezet onderwijs op zijn of haar niveau toegankelijk is en blijft.

4.3 Vmbo-techniek verdient aandacht

Het vmbo en daarbinnen het techniekonderwijs in het bijzonder verdienen aandacht. Het belang van techniekonderwijs is in het overheidsbeleid erkend, onder andere met het (geactualiseerde) Techniekpact. Dat verdient doorwerking in de bekostiging en in maatregelen ten aanzien van de voorzieningenplanning bij dalende leerlingenaantallen. Bij geringe aantallen leerlingen kan een breed techniekprofiel of clustering van leerwegen een uitweg bieden om in een gebied techniekonderwijs aan te kunnen blijven bieden.⁴⁰ Een regionaal aanbod met alleen brede techniekprogramma's of een multidisciplinair programma met enige aandacht voor techniek acht de raad echter onvoldoende.

De raad is verschillende visies tegengekomen op wat techniekonderwijs in het vmbo is of zou moeten zijn (bijvoorbeeld breed of gespecialiseerd), wanneer (nog) sprake is van techniekonderwijs en wat een juiste aanpak is. De raad heeft in 2015 aanbevelingen gedaan om het vmbo te versterken.⁴¹ Daarbij pleitte hij voor een sterke aandacht voor vakmanschap in het voorbereidend beroepsonderwijs. De raad is voorstander van een voorbereidend karakter van de initiële fase van het beroepsonderwijs met aandacht voor brede vorming, met inrichting van het beroepsgerichte deel vanuit de vakdomeinen van de techniekprofielen. Waar mogelijk dienen zowel leerlingen die een brede oriëntatie willen als leerlingen die gespecialiseerd onderwijs willen, bediend te worden.⁴²

De raad heeft in zijn advies voorafgaand aan de invoering van de nieuwe profielen er al op gewezen dat met vijf verschillende techniekprofielen een onevenwichtigheid zou ontstaan in de examenprogramma's voor het vmbo en dat dit aantal techniekprofielen de organiseerbaarheid van het techniekonderwijs zou kunnen hinderen.⁴³ Van de 581.000 bovenbouwleerlingen in het voortgezet onderwijs (en van de 133.000 bovenbouwleerlingen in het voorbereidend beroepsonderwijs) volgen minder dan 29.000 leerlingen een vbo-techniekprofiel.⁴⁴

De laatste jaren is het aandeel van het brede profiel dienstverlening & producten binnen het beroepsgerichte vmbo toegenomen.⁴⁵ Dit profiel biedt een veelzijdig programma en stelt scholen die nog geen techniek hadden in staat om meer met techniek te doen en leerlingen die nog niet op techniek georiënteerd zijn, enthousiast te maken voor techniek. Er is echter ook gespecialiseerd aanbod op het niveau van de vakdomeinen nodig. Gespecialiseerd onderwijs kan een weg zijn om leerlingen met aanleg voor vakmanschap een goed arbeidsmarktperspectief te geven. Elk profiel kent een eigen type leerlingen dat affiniteit met het betreffende vakdomein heeft, zodat door specialisatie per saldo meer

³⁹ Onderwijsraad, 2013a.

⁴⁰ Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁴¹ Onderwijsraad, 2015.

⁴² Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2015.

⁴³ Onderwijsraad (2014). *Profielen in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁴⁴ Eigen berekeningen van de raad op basis van het aantal leerlingen in de leerjaren 3 tot en met 6, per 1 oktober 2015. Zie Dienst Uitvoering Onderwijs (2015). *Leerlingen per vestiging naar onderwijstype*. Geraadpleegd op 4 november 2016 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/document_01.Leerlingen_vo_per_vestiging_naar_onderwijstype_2015.xls. De aantallen leerlingen die kiezen voor de nieuwe techniekprofielen zijn gebaseerd op de omzettingstabellen in de Regeling profielen vmbo. Leerlingen in de oude ict-route zijn allen toegewezen aan het techniekprofiel mvi. De intersectorale programma's (21.500 leerlingen) en technologie in de gemengde leerweg (10.900 leerlingen) zijn toegewezen aan het profiel dienstverlening en producten.

⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Leerlingdaling in het vmbo*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 november 2015. Kamerstukken II 2015-2016, 30079, 64.

leerlingen al in het voortgezet onderwijs tot een technische carrière worden aangetrokken. Die leerlingen in bredere programma's dwingen kan uitval verhogen en ontnemt hun de kans om hun talenten te ontwikkelen.⁴⁶

Bovenal is techniekonderwijs op vmbo-niveau van belang voor kwalificatie voor het technisch georiënteerd bedrijfsleven in de regio. Voor het voeden van de regionale arbeidsmarkt is aanwezigheid van techniekonderwijs in de eigen regio cruciaal aangezien middelbaar en laagopgeleiden in overgrote meerderheid in de regio waar ze naar school zijn gegaan, blijven wonen en werken. Het verdwijnen van bepaalde techniekprofielen kan dus betekenen dat het regionale bedrijfsleven grote(re) moeite zal hebben om gekwalificeerd personeel te vinden.

5 Aanbevelingen

In de adviesvraag verzoekt de staatssecretaris de raad te adviseren over verfijning van en aanvullingen op het voorgestelde vereenvoudigde bekostigingsmodel om voldoende aanbod aan vmbo-techniek te waarborgen en om besturen in staat te stellen in het licht van de ontwikkelingen van leerlingenaantallen kwalitatief hoogstaand onderwijs te kunnen blijven verzorgen. Op basis van de hiervoor beschreven analyses en overwegingen is de raad van mening dat binnen het vereenvoudigde bekostigingsmodel meer aangesloten moet worden bij reële kosten(verschillen). Dit vraagt om differentiatie tussen schoolsoorten en profielen binnen het voortgezet onderwijs. Daarnaast pleit de raad voor een eenmalige investeringsimpuls voor de invoering van de nieuwe vmbo-profielen buiten de basisbekostiging om. Verder deelt de raad de zorg over de gevolgen van de daling van leerlingenaantallen voor het onderwijsaanbod. De raad adviseert dan ook een regionaal dekkend onderwijsaanbod te waarborgen. In de eerste plaats door regionale samenwerking tussen scholen, besturen, en het bedrijfsleven, en in uitzonderlijke gevallen door tussenkomst van de overheid. De raad ontraadt echter een invoering van een kleinscholentoeslag voor het voortgezet onderwijs. Hieronder werkt de raad deze aanbevelingen verder uit.

5.1 Kies bedragen per leerling zo dat aangesloten wordt bij reële kosten(verschillen)

De raad acht een hoger bedrag voor leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs (en het praktijkonderwijs) verstandig. In de hoogte van bedragen horen reële kosten(verschillen) zichtbaar tot uiting gebracht te worden. Gegeven de kostenverschillen tussen profielen en schoolsoorten binnen het voortgezet onderwijs is het nodig een nadere differentiatie aan te brengen in de bedragen per leerling. De raad meent eveneens dat de bedragen zodanig gekozen dienen te worden dat de wenselijke kleinschaligheid van het praktijkonderwijs gehandhaafd kan blijven.

De consequentie van nadere differentiatie zal overigens zijn dat herverdeeleffecten anders uitvallen. Indien bij het vaststellen van de verschillende bedragen per leerling aangesloten wordt bij reële kosten, zal de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs mogelijkwerijs niet budgetneutraal doorgevoerd kunnen worden.

De raad wijst er ten overvloede op dat de overheid verantwoordelijk is voor een bekostiging die bij een redelijk aantal leerlingen hoort te volstaan voor de benodigde personeelsformatie en materiële voorzieningen. Indicatief daarvoor kan de stichtingsnorm zijn. De wetgever heeft een norm gesteld voor het minimum aantal leerlingen waarbij een school geopend dan wel bekostigd kan worden. Bij die stichtingsnorm en de daarmee corresponderende rijksbijdrage zou het onderwijs op een vanuit een oogpunt van onderwijskwaliteit verantwoorde manier verzorgd moeten kunnen worden.

⁴⁶ Onderwijsraad, 2015.

5.2 Stimuleer scholen om regionaal onderling samen te werken en scherpe keuzes te maken

In de meeste delen van het land kan los van maatregelen omtrent de bekostiging voldoende onderwijsaanbod blijven bestaan. De beste manier om een dekkend en zo gevarieerd mogelijk onderwijsaanbod te garanderen is volgens de raad gelegen in meer samenwerking en afstemming tussen scholen.

Bij sterk dalende leerlingenaantallen is bij elke toeslag of andere denkbare ingreep in de bekostiging slechts sprake van verzachting van de pijn of uitstel van het moment waarop het bestaande aanbod financieel niet meer haalbaar is. Gerichtte afstemming over het regionale onderwijsaanbod en slimme manieren van met elkaar samenwerken, met oog voor lokale en regionale behoeften, zijn in het licht van dalende leerlingenaantallen onvermijdelijk en geboden.⁴⁷

Bij samenwerking kan het bijvoorbeeld gaan om het delen van voorzieningen en docenten tussen scholen voor voortgezet onderwijs onderling en met het middelbaar beroepsonderwijs, om gezamenlijke inkoop van materialen, om gezamenlijke bijscholing van docenten, om het samenvoegen of uitbesteden van administratieve werkzaamheden, om kennisdeling en het in gezamenlijkheid ontwikkelen van lesmaterialen, en om het combineren van verschillende denominaties en waar nodig het bijeenbrengen van openbaar en bijzonder onderwijs in één school of onder één bestuur. Scholen kunnen ook gezamenlijk en met het bedrijfsleven keuzevakken ontwikkelen en daarbij leerlingen uitwisselen. Tal van combinaties zijn denkbaar en komen in de praktijk ook al voor; denk aan ontschotting in de onderbouw, combinaties tussen de bovenbouw van het vmbo en mbo-opleidingen, de inzet van ict voor leren op afstand en varianten waarin de onderbouw op bestaande vestigingen verzorgd wordt en leerlingen in de bovenbouw per profiel geconcentreerd worden. Scholen horen de ruimte te krijgen voor dergelijke innovatie. Onder de voorwaarde dat de onderwijskwaliteit en pluriformiteit op langere termijn gewaarborgd zijn, dient daartoe experimenteerimte optimaal en constructief toegestaan te worden.⁴⁸ Ook kan de overheid kennisdeling en het delen van 'good practices' bevorderen.

Daling van leerlingenaantallen vraagt ook om gecoördineerd scherpe keuzes maken. Zeker in kwetsbare gebieden waar het onderwijsaanbod al dun is, is het nodig om afspraken te maken over wie wat aanbiedt, eventueel in combinatie met het organiseren van leerlingenvoer op grond van neutrale criteria.⁴⁹ Niet iedereen kan alle schoolsoorten en profielen aanbieden.⁵⁰ Variatie in het onderwijsaanbod is er mee gediend dat niet aan het toeval of de beslissingen van individuele besturen en scholen wordt overgelaten welke school zal sluiten of welke schoolsoorten of profielen een school zal afstoten. Daarmee gaat immers het risico gepaard dat een bepaalde schoolsoort of een bepaald profiel in zijn geheel uit een regio verdwijnt, terwijl het poolen van leerlingen wel voldoende massa voor een schoolsoort of profiel zou opleveren. Concurrentiestrijd tussen scholen is geen geschikte overlevingsstrategie om binnen de regio een dekkend en divers onderwijsaanbod overeind te houden. Ook dat kan immers betekenen dat juist een school met een uniek aanbod in schoolsoorten of profielen het onderspit delft.

Het komt er dan ook op aan dat schoolbesturen en overheden gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het regionale onderwijsaanbod. Van schoolbesturen mag verwacht worden dat ze samenwerken. Als besturen van publiek bekostigde instellingen horen zij verder te kijken dan het belang van de individuele instelling en ook publieke belangen te dienen.⁵¹ Zij zijn in eerste instantie aan zet. Overheden kunnen samenwerking en afstemming tussen schoolbesturen stimuleren en ondersteunen zodat schoolbesturen in hun regio samen een goed aanbod (kunnen) organiseren. De raad erkent dat er een spanning is tussen concurrentie tussen scholen en besturen aan de ene kant, en samenwerking om een regionaal dekkend onderwijsaanbod te behouden aan de andere kant. Denken vanuit het belang van de leerling

⁴⁷ VO-raad (2016). *Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen door leerlingdaling*. Geraadpleegd op 29 november 2016 via www.vo-raad.nl.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2013a.

⁴⁹ Onderwijsraad, 2013a.

⁵⁰ Onderwijsraad, 2015.

⁵¹ Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

biedt hier volgens de raad een oplossingsrichting: samenwerking kan binnen een rpo (regionaal plan onderwijsvoorzieningen) vormgegeven worden. Dat vraagt erom dat het rpo daadwerkelijk een gezamenlijk regionaal aanpassingsplan is.⁵² In grensregio's kan daarbij ook naar het onderwijsaanbod aan de andere kant van de grens gekeken worden.

Veel schoolbesturen nemen hun verantwoordelijkheid. Er zijn al veel voorbeelden van goede, innovatieve samenwerking.⁵³ Het rpo-overleg werkt in een aantal regio's goed. Besturen kijken er samen naar het totaalplaatje. In andere regio's is dat minder het geval. De raad meent dat vrijwillige samenwerking de voorkeur verdient. Maar samenwerking komt lang niet overal altijd (tijdig) van de grond. Waar dit het geval is, is een meer proactieve en sturende rol van overheden aangewezen.

5.3 Blijf bezien waar knelpunten voor samenwerking weggenomen kunnen worden

Het is van belang te blijven bezien waar knelpunten voor samenwerking weggenomen kunnen worden. Scholen lopen in de praktijk tegen diverse belemmeringen en knelpunten aan die samenwerking en afstemming in de weg staan. Deels gaat dat om het ontbreken van goede persoonlijke contacten tussen bestuurders, om cultuurverschillen tussen scholen, om verschil in denominatie en om gebrekkige bestuurskracht van schoolbesturen.⁵⁴ Deels gaat het om belemmeringen in wet- en regelgeving of andere zaken waar overheden invloed op kunnen uitoefenen. Een aantal daarvan is inmiddels aangepakt. Zo is de 50%-regel voor uitwisseling van leerlingen verruimd zodat het makkelijker is om leerlingen per profiel te concentreren. Er wordt naar de fusietoets gekeken en er is een vereenvoudiging van de samenwerkingsschool en van het veranderen van de richting van een school geïnitieerd. Er zijn regionale procesbegeleiders aangesteld om de samenwerking tussen scholen vlot te trekken.

De raad is in gesprekken met schoolbesturen ter voorbereiding op dit advies diverse andere belemmeringen tegengekomen. Samenwerkingsvormen waarin scholen gezamenlijk programma's aanbieden en leerlingen uitwisselen of waarin wordt samengewerkt tussen vmbo en mbo, blijken niet aan te sluiten bij het inspectietoezicht en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag waar de inspectie op toeziet. Ook is uitruil van personeel niet altijd mogelijk vanwege collectieve arbeidsvoorwaarden. De raad heeft eerder aangegeven dat het toezicht en de cao samenwerking niet in de weg mogen staan en dat er ruimte moet zijn voor lokale of regionale oplossingen.⁵⁵

In het bijzonder voor het voorbereidend beroepsonderwijs kunnen afspraken tussen scholen over wie welk profiel aanbiedt een goede manier zijn om in een regio een dekkend en doelmatig aanbod aan profielen overeind te houden, mits de afstanden tussen scholen niet te groot zijn. Leerlingen volgen het onderwijs in de onderbouw dan aan de ene school en verplaatsen zich in de bovenbouw voor het gehele programma of voor profiel- en keuzevakken naar de school waar het profiel van hun keuze wordt aangeboden. De verruimde 50%-regel maakt dit mogelijk. Artikel 2, lid 3 van het Besluit samenwerking vo-bve verplicht scholen echter om bij uitruil van leerlingen elk ten minste één van de profielen aan te bieden c.q. een deel van het onderwijs in de bovenbouw op de eigen school te verzorgen. Samenwerkingsconstructies waarin een van de participerende scholen nog alleen onderwijs in de onderbouw aanbiedt, zijn nu dus niet toegestaan. Daarnaast levert herschikking van profielen over scholen doorgaans geen evenwichtige verdeling van leerlingen op. Wie een impopulair profiel aanbiedt, raakt leerlingen kwijt aan andere scholen en krijgt daarom ook minder geld. De financiële consequenties voor samenwerkende scholen zijn dan ongelijk, hetgeen afstemming kan hinderen of bestaande samenwerking onder druk kan zetten. De raad geeft in overweging om te onderzoeken of dergelijke obstakels in de regelgeving weggenomen kunnen worden en of samenwerkingsvormen mogelijk gemaakt of gefaciliteerd horen te worden.

⁵² Onderwijsraad, 2013a.

⁵³ VO-raad (2015). *Samenwerking in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 29 november 2016 via www.vo-raad.nl.

⁵⁴ Onderwijsraad, 2013a.

⁵⁵ Onderwijsraad, 2013a; Onderwijsraad, 2015.

5.4 Stimuleer samenwerking met het bedrijfsleven

Aanvullend aan de inzet van schoolbesturen en overheden kan het regionale bedrijfsleven een (grotere) bijdrage leveren aan het garanderen van een dekkend aanbod aan voorbereidend beroepsonderwijs.⁵⁶ Een dergelijk aanbod is ook in het belang van werkgevers in de regio. Ook van hen mag daarom inzet verwacht worden. Bedrijven kunnen instructeurs, begeleiders, materialen, apparatuur en andere voorzieningen ter beschikking stellen, meedenken over een bij de regionale arbeidsmarkt passend aanbod aan keuzevakken, zorgen voor stageplaatsen en leer-werktrajecten, en meewerken aan het inbedden van werkervaring in vakken. Er zijn voorbeelden waarbij scholen innovatieve keuzevakken kunnen aanbieden doordat bedrijven apparatuur ter beschikking hebben gesteld of doordat een deel van het onderwijs op de bedrijfslocatie verzorgd wordt. Daardoor kunnen leerlingen met de nieuwste apparaten leren werken zonder dat het extra investeringen van onderwijsinstellingen vraagt. Ook zijn er voorbeelden waarbij een school bijvoorbeeld de keuken van een verzorgingstehuis als praktijklokaal mag gebruiken.

Het beroepsgericht onderwijs als zodanig mag niet afhangen van bijdragen vanuit het bedrijfsleven. Maar in kwetsbare gebieden kan het net het verschil maken tussen het wel of niet kunnen aanbieden van een bepaald profiel of gespecialiseerde keuzevakken. Samenwerking met het bedrijfsleven hangt nu doorgaans sterk af van persoonlijke contacten en netwerken. De bereidheid van het bedrijfsleven om mee te werken lijkt verder sterk conjunctuurgevoelig. Het ontwikkelen van modellen voor meer structurele en permanente samenwerking kan dienstig zijn. Overheden kunnen daarbij helpen. Te denken valt aan een subsidie-instrument vanuit de rijksoverheid met wederzijdse verplichtingen voor scholen en bedrijfsleven. De raad geeft ook in overweging om de mogelijkheid te onderzoeken van meer regie op samenwerking tussen scholen en bedrijfsleven vanuit bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio, gemeenten, provincies en brancheorganisaties. Er kan ook geleerd worden van ervaringen met het Regionaal investeringsfonds mbo, van waaruit subsidies verleend kunnen worden aan samenwerkingsverbanden van scholen, bedrijfsleven en regionale overheden.⁵⁷

5.5 Maak weloverwogen uitzonderingen om basale dekking onderwijsaanbod in dunbevolkte regio's en aanbod vmbo techniek te garanderen

Soms zijn gerichte maatregelen en uitzonderingen nodig om een basale dekking aan onderwijsaanbod in dunbevolkte regio's te garanderen. Samenwerking en afstemming volstaan niet overal, bijvoorbeeld voor de enige school (van een bepaalde schoolsoort) in de regio. Juist in dunbevolkte gebieden is de bereikbaarheid van de meest nabije school al snel te groot. Vo-leerlingen kunnen zich weliswaar over grotere afstanden verplaatsen dan leerlingen in het basisonderwijs, maar ook hun reistijd en reisbereidheid zijn begrensd. Afstand beïnvloedt het keuzegedrag van leerlingen. Met name vmbo-leerlingen kiezen hoofdzakelijk uit het nabije aanbod en uit profielen die de eigen school aanbiedt.

De raad meent dat oplossingen voor specifieke situaties waarin voortgezet onderwijs als zodanig of bepaalde schoolsoorten of profielen uit een regio verdwenen zijn of dreigen te verdwijnen, niet in een sectoraal bekostigingsmodel verwerkt moeten worden. Dat zou het bekostigingsmodel te complex maken. Bovendien zou geen enkele verfijning van het bekostigingsmodel recht doen aan de grote variëteit aan maatregelen die nodig is om met specifieke situaties om te gaan. Daarom moet buiten het bekostigingsmodel om gezocht kunnen worden naar voor de specifieke regio passende oplossingen, ondersteund vanuit een rechtvaardige, robuuste en flexibele uitzonderingsregeling waarop schoolbesturen een beroep kunnen doen voor aanvullende bekostiging. Dit vraagt om een verruiming van de bestaande uitzonderingsregeling.⁵⁸ De raad geeft in overweging om te werken met bijzondere licenties voor unieke schoolsoorten

⁵⁶ Eerder wees de raad er al op dat samenwerking tussen middelbaar beroepsonderwijs en bedrijfsleven essentieel is om de inhoud van de opleiding te laten aansluiten bij de praktijk; Onderwijsraad, 2015.

⁵⁷ Dienst Uitvoering Onderwijs (2016). *Regionaal investeringsfonds mbo*. Geraadpleegd op 5 december 2016 via <https://duo.nl/zakelijk/middelbaar-beroepsonderwijs/bekostiging-en-subsidies/regionaal-investeringsfonds-mbo.jsp>.

⁵⁸ Er is bijzondere aanvullende bekostiging voor tien scholen onder de opheffingsnorm die erkend worden als uitzonderingsschool in de zin van de Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013. Er zijn twee gronden waarop een school een uitzonderingsschool kan zijn: de geografische ligging, of indien

of profielen in een regio, op basis waarvan zo'n school of profiel uitzonderingsbekostiging ontvangt.⁵⁹ De raad acht het, zoals eerder geadviseerd, raadzaam om bij het al dan niet toekennen van uitzonderingsbekostiging voor kleine scholen of kleine profielen (de bereidheid tot) samenwerking mee te wegen.⁶⁰ Aanvragen voor uitzonderingen zouden daarom in beginsel via het rpo moeten lopen.

In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid en daarmee de bewijslast voor het maken van een uitzondering bij schoolbesturen. Niet in alle gevallen zullen keuzes van schoolbesturen echter tot een dekkend aanbod aan schoolsoorten en profielen leiden. Ook overheden hebben een verantwoordelijkheid voor het garanderen van een dekkend aanbod. Daarbij past regionale of landelijke regie op witte vlekken in het onderwijsaanbod. Gedeputeerde Staten en de minister hebben al een taak ten aanzien van voldoende openbaar onderwijs en kunnen maatregelen nemen om aanbod aan openbaar onderwijs te behouden of te creëren (artikel 67 en artikel 108, lid 4 en lid 5, WVO). In veel provincies kunnen Gedeputeerde Staten die taak steviger en actiever oppakken met een preciezer oog voor variëteit aan schoolsoorten en examenprofielen, eventueel ondersteund door een landelijke regievoerder vanuit de rijksoverheid. Via die weg kan zo nodig stichting van een nieuwe openbare school geïnitieerd worden om het onderwijsaanbod (weer) dekkend te maken. Schoolstichting zal in dunbevolkte gebieden doorgaans geen wenselijke weg zijn. De raad pleit er daarom voor dat de rijksoverheid al in een eerder stadium een actievere rol neemt in situaties waarin samenwerking tussen schoolbesturen niet tot een dekkend onderwijsaanbod leidt, om zodoende het aanbod van een bepaalde schoolsoort of een bepaald profiel in stand te houden.

5.6 Eenmalige investeringsimpuls voor de invoering van de nieuwe vmbo-profielen is noodzakelijk

De raad meent dat specifiek voor de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo een maatregel nodig is om te voorkomen dat de invoering van de nieuwe profielen bij dalende leerlingenaantallen leidt tot een vershringing van het aanbod van profielen of het aanbod van gespecialiseerde keuzevakken. De raad ondersteunt daarom pleidooien vanuit het onderwijsveld voor een eenmalige impuls ten behoeve van noodzakelijke investeringen bij de overgang naar de nieuwe profielen.⁶¹ Uit de gesprekken die de raad heeft gevoerd met schoolbestuurders en -leiders is duidelijk geworden dat de aanvangsinvesteringen een aanzienlijk bedrag vergen en dat bijvoorbeeld ook investeringen gedaan moeten worden in de infrastructuur en de logistieke organisatie van de nieuwe onderwijsprogramma's. Hoewel een deel van de schoolbesturen de invoering van nieuwe profielen uit reserves zal kunnen betalen, mag behoud van het aanbod van met name techniekprofielen niet afhankelijk zijn van de aanwezigheid van voldoende reserves voor investeringen bij het schoolbestuur. Zeker met het oog op de aanstaande daling van leerlingenaantallen kan het onverstandig zijn om reserves af te bouwen omwille van de invoering van de nieuwe profielen. Deze reserves stellen volgens de raad besturen immers in staat om inkomstendalingen op te vangen zonder (abrupte) ingrepen in het onderwijs.

5.7 Zoek dekking voor voorgestelde stimuleringsmaatregelen en uitzonderingen in dalende rijksbijdrage

Diverse maatregelen die in dit advies worden aanbevolen, kosten extra geld. Dekking voor de voorgestelde stimuleringsmaatregelen en uitzonderingen kan gevonden worden in de dalende rijksbijdrage. Zowel in het huidige als in het voorgestelde bekostigingsmodel betekent daling van leerlingenaantallen dat de totale rijksbijdrage aan scholen voor voortgezet onderwijs mee daalt. De raad beveelt aan het deel van het budget voor voortgezet onderwijs op de

met het verzorgen van het onderwijs een Nederlands belang van economische of cultuurhistorische aard wordt gediend. Daarnaast is er in de huidige bekostiging ook een spreidingsnoodzaakregeling. Indien een nevenvestiging binnen een straal van tien kilometer de enige school is die onderwijs aanbiedt van een bepaalde soort en richting, komt deze in aanmerking voor extra bekostiging indien er voldoende leerlingen op die vestiging staan ingeschreven en de vestiging is gevormd voor 1 augustus 2008 (Hoofdstuk I, Regeling aanvullende bekostiging nevenvestiging, startbekostiging nieuwe school VO en samenvoeging).

⁵⁹ De raad heeft een dergelijke systematiek eerder aanbevolen voor het hoger onderwijs. Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2013a.

⁶¹ VNO-NCW, MKB Nederland (2016). *Petitie Perspectief voor technisch onderwijs in het VMBO*, 1 november 2016 aangeboden aan de voorzitter, leden en plaatsvervangende leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

rijksbegroting dat vanwege dalende leerlingenaantallen niet aan scholen uitgekeerd hoeft te worden, voor het voortgezet onderwijs te behouden. Dit kan worden ingezet om de consequenties van leerlingendaling voor het onderwijsaanbod budgetneutraal op te vangen.

DUO voorspelt dat het voortgezet onderwijs in 2029 – het dieptepunt van de leerlingendaling – 121.936 leerlingen minder zal tellen dan in 2015.⁶² Dit betekent dat de benodigde rijksbijdrage aan het voortgezet onderwijs bij gelijkblijvende bekostiging per leerling in dat jaar ruim 880 miljoen euro lager zal zijn dan in 2015.⁶³ Een deel van de daling in de rijksbijdrage kan gericht ingezet worden voor behoud van onderwijsaanbod waar dat nodig is, bijvoorbeeld via een stimuleringsfonds dekkend onderwijsaanbod vo waaruit uitzonderingsregelingen en incidenteel noodzakelijke investeringen in onderwijsvoorzieningen betaald kunnen worden. Ook kan het Rijk de bedragen per leerling omgekeerd evenredig aan de dalende leerlingenaantallen laten toenemen, zodat de rijksbijdrage voor alle scholen generiek minder daalt.

5.8 Voer geen kleinescholentoeslag in voor het voortgezet onderwijs

De raad ontraadt invoering van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs. Zoals gezegd is de primaire zorg behoud van een toegankelijk en zo gevarieerd mogelijk aanbod aan voortgezet onderwijs als zodanig overal in Nederland. In sommige delen van het land kan het daarvoor nodig zijn om een (te) kleine school open te houden. Maar het in stand houden van kleine scholen is voor de raad geen doel op zich. Het mogelijke voordeel van zo'n toeslag weegt niet op tegen de geconstateerde nadelen. Bijna het hele land en de overgrote meerderheid van schoolbesturen heeft of krijgt met daling van de leerlingenaantallen te maken. Een toeslag voor kleine scholen lost dat niet op. De overgang naar een situatie met minder leerlingen vraagt om regionaal maatwerk. Daarbij past geen generieke maatregel in de bekostigingssystematiek. De oplossing voor de uitdaging die daling van leerlingenaantallen aan een gevarieerd en dekkend onderwijsaanbod stelt, kan niet op schoolniveau gezocht worden, zeker niet met een maatregel die de financiële consequenties slechts dempt.

Anders dan voor het primair onderwijs meent de raad overigens dat voor het voortgezet onderwijs een toeslag op basis van dunbevolktheid geen goed alternatief is voor een kleinescholentoeslag.⁶⁴ In het primair onderwijs hebben scholen een beperkt verzorgingsgebied waardoor het relatief eenvoudig te bepalen is of een school zich in een dunbevolkt gebied bevindt. In het voortgezet onderwijs is het verzorgingsgebied van scholen groter en minder vastomlijnd. Een toeslag op basis van bevolkingsdichtheid vraagt dan om een verfijnde regeling die het bekostigingsmodel te zeer compliceert en die onvermijdelijk werkt met discutabele grenzen en criteria.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

⁶² Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (z.j.), *Prognose aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 4 november 2016 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/.

⁶³ De daling van 121.936 leerlingen is een daling van 12% ten opzichte van het leerlingenaantal per 1 oktober 2015. Voor de bekostiging van 7,3 miljard euro voor 2016 betekent dit een besparing van 880 miljoen euro bij gelijkblijvende bekostiging per leerling.

⁶⁴ Onderwijsraad, 2013a.