

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

24 november 2005

Ons kenmerk

VO/SenO/2005/54525

Onderwerp

Toelichting Leerplusarrangement VO n.a.v.
Algemeen Overleg 23 november jl.

Op woensdagmiddag 23 november jl. heb ik met u gesproken over het Leerplusarrangement VO. Ik heb u toegezegd om u de argumenten zoals op 23 november gewisseld over de keuze voor berekening en bekostiging van het Leerplusarrangement VO op School(=Brin)niveau per brief te doen toekomen. Dit met het oog op een spoedige besluitvorming over het Leerplusarrangement VO. Met deze brief wordt aan deze toezegging voldaan.

Probleemaanduiding

Verschillende fracties hebben gevraagd of het mogelijk is om het Leerplusarrangement VO op vestigings- in plaats van schoolniveau te berekenen. Hier is grondig onderzoek naar gedaan. De bevindingen zet ik in deze brief uiteen.

Uit de op dit moment beschikbare gegevens blijkt dat u mij vraagt om een principiële aanpassing van het bekostigingsregime te maken voor slechts een twintigtal extra scholen, niet op basis van bekostigingskenmerken van de scholen zelf, maar omdat dit twintigtal een beperkt aantal vestigingen heeft dat aan de drempel van 30% voldoet. Dit vraagt om een aanpassing van het bekostigingssysteem voor de 650 scholen die we kennen.

Het zou toch wel erg wrang zijn als 25 scholen die de extra Leerplussmiddelen het hardste nodig hebben (omdat ze als school de 30% drempel overschrijden) zouden moeten inleveren voor scholen met slechts een enkele vestiging die aan de Leerpluscriteria voldoen. Het budget blijft immers hetzelfde, maar wordt over ongeveer 20 meer scholen verdeeld.

Zowel bij OCW als bij uw Kamer zijn verschillende signalen bekend uit het veld waarin zorgen worden geuit over de (financiële) consequenties van het nieuwe Leerplusarrangement VO. Op 23 november is over enkele casussen van gedachten gewisseld. Daarmee is duidelijk geworden dat het bijzonder lastig is om op basis van individuele signalen een beleidsdiscussie te voeren. De brieven-schrijvers konden niet goed inschatten hoe het Leerplusarrangement voor hun scholen zou uitwerken. Uit de casussen blijkt dat in deze gevallen de keuze voor vestigingsniveau in plaats van schoolniveau niet tot de

gewenste resultaten leidt. In het ene geval komt de school zowel op vestigingsniveau als op schoolniveau volledig in aanmerking, in het andere geval op beide niveau's niet of gaat de school er juist op achteruit omdat er vestigingen uitvallen.

De achterliggende zorgen van de signalen lijken om een andere reactie te vragen, namelijk zo snel mogelijk heldere communicatie over het nieuwe Leerplusarrangement VO. Daarmee krijgen scholen beter zicht op hoe het Leerplusarrangement VO voor hen uitpakt. Middels een brochure bij de regeling en informatie op de Instellingsportal (website) van CFI, voor iedere school individueel opvraagbaar, hoop ik hierin in het voorjaar van 2006 voldoende te voorzien.

Probleemcumulatie

Om een goede afweging te maken, is het goed om scherp voor ogen te hebben wat het doel van het Leerplusarrangement VO is. Nadruk van mijn beleid ligt op het vroegtijdig signaleren en aanpakken van feitelijke leerachterstanden in de voor- en vroegschoolse educatie en de vervolgjaren in het basisonderwijs. Na het basisonderwijs vertaalt het niveau van de leerling zich naar een verdeling over de schoolsoorten VO (vmbo/havo/vwo), al dan niet met extra leerlingbegeleiding en al dan niet met indicatiestelling voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs. Op deze wijze zijn de feitelijke individuele achterstanden zo goed mogelijk vertaald.

Dit neemt niet weg dat de ene school het zwaarder heeft dan de andere school met evenveel leerlingen in de verschillende schoolsoorten, door andere factoren dan individuele feitelijke leerachterstanden. Deze andere factoren leiden tot probleemcumulatie. Het Leerplusarrangement VO moet ervoor zorgen dat de scholen met de grootste problematiek, nog meer dan nu al het geval is, maatwerk kunnen leveren voor deze groepen leerlingen. Hierbij past een maatregel op schoolniveau. In de veldraadpleging van maart jl. was men het er over eens dat er een omslagpunt is dat in de buurt van éénderde ligt: de ervaring leert dat wanneer ca eenderde van de **school**populatie probleemleerling is, er niet langer sprake is van een beperkte set maatregelen, maar het gehele schoolbeleid en de schoolorganisatie daarop moeten worden aangepast.

Het is sterk de vraag hoe groot probleemcumulatie is op scholen die niet als geheel, maar slechts met een enkele vestiging boven de drempel uitkomen. De probleemcumulatie is in elk geval lager dan de drempel op schoolniveau en zou daarmee dus op schoolniveau behapbaar moeten zijn. Hoe dit in de praktijk werkt, zet ik hieronder via een voorbeeld uiteen.

Een voorbeeld:

Een school in Rotterdam heeft zo'n 3500 leerlingen, met één vestiging met 500 leerlingen waarvan 340 uit een armoedeprobleemcumulatiegebied. Op schoolniveau nog geen 10%, op vestigingsniveau 60%. Het aanvullende budget voor deze school zou ca. € 250.000 euro zijn, op een totale personele lumpsum van € 27 miljoen euro. Nog géén 1% dus en behapbaar op schoolniveau om, indien nodig, in de behoefte van deze vestiging te voorzien.

Consequenties bij de keuze voor berekening op vestigingsniveau

Er is grondig nagegaan wat de consequenties zijn wanneer berekening op vestigingsniveau aan de orde is. Om te beginnen is het goed om een aantal feiten te noemen:

- Het gaat in het voortgezet onderwijs om zo'n 650 scholen met bekostiging (brinnummers)
- Deze scholen vallen onder 330 bevoegde gezagen.
- Daarnaast kennen we 130 vestigingen met spreidingsnoodzaak, circa 500 vestigingen zonder spreidingsnoodzaak en 78 zorglocaties. De leerlingen van scholen en alle vestigingen zijn bekend bekend via het onderwijsnummer. Dit betekent dat de gegevens voor handen zijn om mogelijk mee te nemen voor het Leerplusarrangement VO.
- Probleem is dat weliswaar de leerlingen op school- en vestigingsniveau bekend zijn, maar dat de berekening van de bekostiging alleen op schoolniveau plaatsvindt en uitbetaling aan het bevoegd gezag. Deze verantwoordingsverdeling ondergraven, betekent een forse aantasting van de zeggenschap van de schooldirecteur en het bevoegd gezag.
- Naast scholen en vestigingen zijn er naar schatting nog zo'n 300 onbekende (dis-)locaties.
- Dit levert juist nieuwe rechtsongelijkheid op. Het leidt immers tot de vraag "waarom de vestiging wel en de locatie niet?". Het is volstrekt duidelijk dat het onbegonnen werk is om de onbekende locaties in beeld te brengen.

Mocht uw Kamer besluiten dat bekostiging op vestigingsniveau noodzakelijk is, dan voorzie ik tenminste één jaar uitstel van invoering van het Leerplusarrangement VO en de nieuwe nieuwkomersregeling. De wijziging van gegevensstromen vraagt, om technische redenen, ongeveer anderhalf jaar doorlooptijd en brengt grote kosten met zich mee. Dit weegt niet op tegen de grote voordelen die invoering van dit nieuwe instrument oplevert in de bestrijding van probleemcumulatie in het voortgezet onderwijs.

Verder gelden natuurlijk ook nog steeds de argumenten die ik eerder in mijn brief van 10 november jl. noemde:

- Toekenning van middelen op vestigingsniveau vraagt ook om afrekening en verantwoording op vestigingsniveau. Scholen dienen voor iedere vestiging die in aanmerking komt voor het Leerplusarrangement VO in hun schoolplan op te nemen wat hun ambities zijn en hierover verantwoording af te leggen. Dit past niet binnen de governance-besturingsfilosofie en de autonomie van scholen.
- Tevens brengt het hoge administratieve lasten en hogere accountantskosten met zich mee voor de scholen. Immers op ruim 200 Leerplusarrangement VO-vestigingen (soms 6 per school) dienen de administraties afzonderlijk door de accountants gecontroleerd te worden.
- Het past niet bij de lumpsum-bekostiging om voor elke mogelijke maatregel die voor sommige scholen onvoordelig uitpakt het berekenings- en bekostigingsregime aan te passen. Wanneer dit de handelswijze wordt ontstaat geleidelijk een moeilijk uit te leggen bijzonder complex systeem.
- Daarnaast bestaat het risico van segregatiebevordering omdat het zou kunnen lonen om leerlingen uit achterstandwijken te concentreren op één vestiging. De keuze voor bekostiging op vestigingsniveau kan namelijk strategisch gedrag in de hand werken (en de eerste signalen van scholen die dit overwegen zijn inmiddels gehoord) van werving en registratie van leerlingen op

vestigingsniveau om de drempel te halen. Voor een goede handhaving van het beleid zal het toezicht dan ook tot op het niveau van de vestiging moeten worden aangescherpt. Zoals op 23 november jl. ook aangegeven, betekent dit dat de cumi-VO-telling van 1-10-2005 zal worden bevroren ten behoeve van de bekostiging in 2007.

Sturingsfilosofie

In aanvulling op bovenstaande overwegingen, hecht ik eraan nog even stil te staan bij de sturingsfilosofie. Bij de discussie vestigings- dan wel schoolniveau gaat het juist om de ruimte die OCW al jaren via haar sturingsfilosofie (en vertaald in de bekostigingssystematiek) geeft voor beleidsvoering. Het bevoegd gezag heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Daar kan ik niet in treden. Het kan zijn dat binnen een bevoegd gezag een school of vestiging het onevenredig zwaar heeft, om welke redenen dan ook. In dat geval is het al jarenlang de gebruikelijke weg dat de vestigingsdirecteur zich wendt tot de schooldirecteur en de schooldirecteur zich wendt tot het bevoegd gezag om zo nodig te komen tot een herschikking van middelen.

Mocht in den brede gevoeld worden dat de bekostigingssystematiek knelt (en daarvoor zijn voorheen geen signalen ontvangen) dan is het niet op zijn plaats om nu op één casus (het Leerplusarrangement VO) een principe-discussie voeren. Mochten er signalen zijn dat op dit punt de schoen wringt, dan zal ik hierop het betreffende bevoegd gezag aanspreken.

Monitoring en evaluatie

Aangezien het Leerplusarrangement VO een totaal nieuw beleidsinstrument is, worden de ontwikkelingen op de voet gemonitord. Tevens zal er 4 jaar na invoering een tussentijdse evaluatie worden uitgevoerd. Hierin zal de keuze voor berekening op school(BRIN)niveau worden meegenomen.

Met deze brief hoop ik voldoende helder uiteen gezet te hebben wat mijn overwegingen zijn om bij de berekening van de budgetten voor het Leerplusarrangement VO het school(BRIN)niveau als aangrijpingspunt te hanteren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven