



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media  
De heer drs. A. Slob  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/MR/bs/ATR1047/2020-U067

**Uw referentie**

Datum 4 mei 2020

Betreft Wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 26 februari 2020 het 'Voorstel van Wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES en de Wet op het voortgezet onderwijs vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po)' ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie heeft plaatsgevonden van 27 februari tot 29 april 2020. De vereenvoudigde bekostiging is voorzien per 1 januari 2023.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. *Nut en noodzaak*

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel staat wens om de bekostiging van het primair onderwijs te vereenvoudigen al enige tijd op de agenda van de betrokkenen. In 2014 is met de PO-Raad afgesproken om te verkennen hoe een transparant, eenvoudig en voorspelbaar bekostigingsmodel eruit zou kunnen zien. Mede op basis van de analyses van de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer en Oberon is vastgesteld wat de belangrijkste problemen van de huidige bekostigingssystematiek zijn.<sup>1</sup> Samengevat zijn dat de complexiteit, de onbedoeld sturende werking en de onvoorspelbaarheid voor de scholen van de te ontvangen bekostiging. De onvoorspelbaarheid leidt onder andere tot vorming van (hoge) financiële reserves. De huidige bekostiging van het primair onderwijs sluit door de fijnmazigheid ook onvoldoende aan bij de sturingsfilosofie van de lumpsum. Deze

<sup>1</sup> [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2013/07/02/kunnen-basisscholen-passend-onderwijs-aan](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2013/07/02/kunnen-basisscholen-passend-onderwijs-aan); [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/17/beleidsreactie-op-de-financiële-staat-van-het-onderwijs-2018-en-het-verhaal-achter-de-financiële-cijfers](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/17/beleidsreactie-op-de-financiële-staat-van-het-onderwijs-2018-en-het-verhaal-achter-de-financiële-cijfers)

filosofie is dat schoolbesturen binnen de wettelijke kaders de beschikbare middelen naar eigen inzicht kunnen besteden voor de realisatie van hun onderwijskundige doelen.

In uw brief van 19 december 2018 aan de Tweede Kamer is de vereenvoudiging van de bekostiging op hoofdlijnen aangekondigd.<sup>2</sup> In het kader van de voortgang en evaluatie van het passend onderwijs zijn in juni 2019 de aanvullende maatregelen aangekondigd die betrekking hebben op de vereenvoudiging van de bekostiging van de speciale scholen voor het basisonderwijs (sbo), het (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so en de samenwerkingsverbanden (SWV).<sup>3</sup> Het wetsvoorstel gaat uitgebreid in op de complexe structuur van de bekostiging van de scholen en de beoogde vereenvoudigingen.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Het is voor de Tweede Kamer onduidelijk gebleken of en hoe (extra) publieke middelen aan de beoogde beleidsprioriteiten worden uitgegeven en wat het effect van deze investeringen is. De Tweede Kamer heeft daarom recent aan de Onderwijsraad advies gevraagd over de bekostiging van het onderwijs. De toelichting bij het wetsvoorstel verwijst naar het uiteindelijke rapport van Onderwijsraad, waarin verschillende bekostigingsmethoden zijn afgewogen als alternatief voor de lumpsumbekostiging.<sup>4</sup> De Onderwijsraad adviseert onder andere de bekostigingsvorm (lumpsum) te handhaven en te vereenvoudigen.

Met de vereenvoudigingen binnen de bestaande bekostigingssystematiek is gekozen voor een minder belastend alternatief. Het college heeft geen aanvullende opmerkingen.  
Werkbaarheid

## 3. *Werkbaarheid*

Het college constateert dat er veel aandacht is voor de werkbaarheid van het voorstel. Dit blijkt onder meer uit de beoogde overgangsregeling tot 1 januari 2026 en uit de mogelijkheid voor aanvullende bekostiging na de overgangperiode. De adviespunten van ATR betreffen de werkbaarheid van enkele aspecten van de voorgestelde vereenvoudigingen en de monitoring en evaluatie van het wetsvoorstel.

### *Complexiteit door 'zelfregulering'*

Scholen betalen in de nieuwe situatie alleen nog mee aan de overschrijdingen van de begroting van het SWV als zij die zelf met doorverwijzingen konden beïnvloeden. Volgens de toelichting blijft de systematiek hierdoor "redelijk complex", maar het verbinden van financiële gevolgen aan het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm moet zorgen voor enige 'zelfregulering'. Het is niet duidelijk waarom een dergelijke 'zelfregulering' nodig is, gelet op het feit dat het SWV op basis van (verplicht) deskundig advies beslist of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal basisonderwijs (sbo) of tot het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so).

<sup>2</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31293-426.html>;

<sup>3</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31497-310.html>;

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-891087.pdf>

<sup>4</sup> [www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/07/04/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden](http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/07/04/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden);

[www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z18371&did=2018D49219](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z18371&did=2018D49219)

### **3.1 Het college adviseert in de toelichting te motiveren waarom er voor is gekozen om financiële gevolgen te verbinden aan het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm en wat het beoogde effect van dit financiële instrument is.**

#### Bepalen van meer dan gemiddelde doorverwijzing

Het SWV heeft de verplichting om financiële middelen te geven aan sbo- en (v)so-scholen voor de toename in het aantal leerlingen op 1 februari ten opzichte van 1 oktober. Volgens de toelichting kan de nieuwe teldatum van 1 februari en het afschaffen van de groei-bepaling leiden tot onbedoelde, negatieve effecten. Scholen kunnen om financiële redenen wachten tot na 1 februari met het doorverwijzen van leerlingen naar een andere onderwijsvorm om zodoende langer bekostiging te ontvangen. Dit gaat ten koste van de ontvangende sbo- of (v)so-school. Daarom bevat het wetsvoorstel een bepaling voor de situatie waarin na 1 februari een meer dan gemiddeld aantal leerlingen door bo-scholen wordt doorverwezen naar sbo- en (v)so-scholen. Het SWV wordt verplicht aan te geven op welke wijze zal worden vastgesteld dat er sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal leerlingen en de wijze waarop dit financieel wordt gecompenseerd. De PO-Raad maakt hiervoor een handreiking, aldus de toelichting. De vraag is of het vermeende risico van de late doorverwijzing een dergelijke bepaling in de wet rechtvaardigt (proportionaliteit). Daarnaast is het de vraag of het mogelijk is vast te stellen dat er sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal leerlingen (werkbaarheid). Mogelijk zijn er andere methoden om strategisch doorverwijzen van scholen te voorkomen.

### **3.2 Het college adviseert de voorgenomen bepaling in de wet te heroverwegen, vanuit het oogpunt van proportionaliteit en werkbaarheid.**

#### Complexiteit door onderscheid basisbekostiging en andere vormen van bekostiging

De toelichting staat expliciet stil bij de reikwijdte van de beoogde vereenvoudigingen van de aanvullende en bijzondere bekostiging. Deze worden weliswaar op een vergelijkbare wijze als de basisbekostiging vereenvoudigd, maar ze worden niet samengevoegd met de basisbekostiging. Volgens de toelichting wordt op deze manier recht gedaan aan de specifieke doeleinden waarvoor de aanvullende en bijzondere bekostiging worden verstrekt. "Verdere vereenvoudiging zou snel tot grote herverdeeleffecten leiden en geen recht doen aan de schoolspecifieke omstandigheden", aldus de toelichting. Het college heeft begrip voor deze afweging. De vraag is daarbij wel of het in de toekomst mogelijk is om (onderdelen van) de aanvullende en bijzondere bekostiging op te nemen in de basisbekostiging. Het college denkt hierbij aan een vorm van een brede doeluitering.

### **3.3 Het college adviseert te onderzoeken wat de relatie in de toekomst moet zijn tussen de basisbekostiging en de aanvullende en/of bijzondere bekostiging.**

#### Monitoring van effecten voor financiële verantwoording

Een aanleiding voor de discussie in de Tweede Kamer over de lumpsumbekostiging was de onduidelijkheid of en hoe (extra) publieke middelen aan de beoogde beleidsprioriteiten worden uitgegeven en wat het effect is van deze investeringen. De Onderwijsraad concludeerde dat onderwijsinstellingen beter inzicht moeten geven in de uitgaven.<sup>5</sup> De vereenvoudiging van de bekostiging leidt volgens de toelichting naar verwachting tot

<sup>5</sup> [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z18371&did=2018D49219](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z18371&did=2018D49219).

meer begrip en kennis van de bekostigingssystematiek en tot een beter gesprek tussen schoolbestuurders en belanghebbenden over de wijze waarop de middelen worden besteed. De vereenvoudiging kan zo bijdragen aan de doelmatigheid van de uitgaven.

Na de inwerkingtreding van de wet wordt gemonitord in hoeverre de basisbekostiging eenvoudiger, minder sturend en voorspelbaarder is geworden. Ook zal aandacht worden besteed aan de vraag of de stakeholders beter in staat zijn het gesprek te voeren over de bekostiging en wat het effect van de vereenvoudiging is op de administratieve lasten. De wetsevaluatie vindt vijf jaar na de vereenvoudiging van de bekostiging plaats. Om een volledig beeld te krijgen van de effecten van de vereenvoudiging is het raadzaam om in de monitoring en evaluatie ook de gevolgen voor de financiële verantwoording door schoolbesturen te betrekken.

### **3.4 Het college adviseert om de effecten voor de financiële verantwoording door schoolbesturen te betrekken in de monitoring en de evaluatie.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De gevolgen voor de regeldruk zijn uitgebreid in beeld gebracht in de toelichting bij het wetsvoorstel. Volgens de toelichting is er met vertegenwoordigers van schoolbesturen gesproken over de (vermindering van) administratieve lasten. ATR heeft separaat nog een financiële onderbouwing ontvangen. De inschatting is dat de jaarlijkse administratieve lasten door de vereenvoudiging structureel afnemen met € 5 miljoen. De verwachting is verder dat met name in het eerste jaar extra werkzaamheden moeten plaatsvinden om invulling te geven aan de ruimte die de wet biedt. De inschatting is dat de kosten hiervan eenmalig € 1 miljoen bedragen.

Het college constateert dat de gevolgen voor de regeldruk in beeld zijn gebracht en zijn berekend. Het heeft geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

#### *Dictum*

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

### **Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris