

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 426

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

In de sector is de afgelopen maanden onderzocht of de bekostiging in het primair onderwijs (hierna: po) vereenvoudigd kan worden. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten hiervan en de voorgenomen vervolgstappen.

Probleem huidige bekostigingssystematiek voor scholen

Uit gesprekken in de sector blijkt dat een vereenvoudiging van de bekostiging van groot belang is voor het po. Op dit moment is het voor besturen en scholen moeilijk om in te schatten op welk bedrag zij kunnen rekenen. Dit komt mede doordat de huidige bekostiging van het po complex en lastig te doorgronden is. Zo is de bekostiging opgebouwd uit een groot aantal onderdelen en parameters, die op verschillende momenten in het jaar worden uitgekeerd. Dit belemmert besturen en schoolleiders bij hun financiële planning. Voor andere belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad (hierna: MR) en de Raad van Toezicht, is deze complexiteit en ondoorzichtigheid ook onwenselijk, omdat het de horizontale verantwoording en dialoog bemoeilijkt.

Recent heeft de Onderwijsraad geconcludeerd in het advies «Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen» dat de huidige berekeningswijze van de bekostiging veelal normerend werkt. Er is onder een deel van de besturen en scholen namelijk het idee dat normbedragen en parameters, die gebruikt worden voor de bekostiging, als richtlijn gelden voor de verdeling van de middelen. Dit sluit niet aan bij de sturingsfilosofie van de lumpsum, namelijk dat besturen en scholen afhankelijk van hun visie en lokale omstandigheden afwegingen maken over de inzet van de middelen.

Voordelen vereenvoudiging voor scholen

Het vereenvoudigen van de bekostiging kent vele voordelen. Zo worden besturen en schoolleiders beter in staat gesteld om passende meerjarige

financiële planningen te maken. Met het verdwijnen van onbedoelde prikkels en complexiteit ontstaat er meer ruimte voor een gesprek met relevante stakeholders over de besteding van de middelen en de afwegingen hierin. Hierdoor kunnen besturen, in overleg met relevante partijen zoals de Raad van Toezicht, schoolleiders en (gemeenschappelijke) MR'en, keuzes maken die passend zijn bij hun visie en de lokale situatie. Daarnaast zorgt de vereenvoudiging voor een verlaging van de administratieve last bij scholen.

Inhoud vereenvoudiging

De PO-Raad heeft mij gevraagd om de bekostiging van het po te vereenvoedigen. Voorafgaand aan hun voorstel hebben zij uitvoerig gesproken met hun achterban over de wenselijkheid van een vereenvoudiging en de invulling hiervan. Uit deze gesprekken zijn diverse maatregelen naar voren gekomen om de bekostiging te vereenvoedigen. Ik onderschrijf deze maatregelen en licht ze hieronder verder toe. Ik wil de bekostiging gaan vereenvoedigen, zodat:

1. Er één basisbedrag per school en per leerling in het po komt;
2. De volledige bekostiging op kalenderjaarbasis wordt vastgesteld en uitgekeerd.

1) Eén basisbedrag per school en per leerling in het po

Ik heb het voornemen om voortaan één basisbedrag per school en per leerling te hanteren. Aanvullende bekostiging voor bijvoorbeeld kleine scholen, onderwijsachterstanden en specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld asielzoekers, wil ik in stand houden. Ook blijft er in het voorstel aanvullende bekostiging, voor bijvoorbeeld ondersteuning, voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Om te komen tot één gelijk basisbedrag per school en per leerling ga ik de volgende maatregelen budgetneutraal uitwerken.

Verschil onderbouw en bovenbouw verdwijnt

In de huidige berekening van de rijksbijdrage wegen leerlingen in de onderbouw zwaarder mee in de bekostiging dan leerlingen in de bovenbouw. Ik wil toe naar één basisbedrag per leerling in het po, onafhankelijk van zijn of haar leeftijd. Uit het veld en onderzoek blijkt namelijk dat de leeftijd van de leerlingen slechts één van de vele factoren is bij het tot stand komen van de groepsindeling. Schoolbesturen en schoolleiders maken afwegingen en nemen daarbij diverse factoren mee, zoals de onderwijskundige visie, prioriteiten van de school, de leerlingenpopulatie, de vaardigheden van de leraren en de visie van de MR. Het is belangrijk dat keuzes rondom groepen gemaakt worden op basis van al deze afwegingen.

Gemiddelde leeftijd van leraren op school

Naast de leeftijd van de leerling wordt er in de berekening ook rekening gehouden met de gemiddelde leeftijd van de leraren op de school, de zogeheten gemiddelde gewogen leeftijd (GGL). Het voorstel is om dit los te laten, zodat het basisbedrag per leerling op elke school gelijk is. De leeftijd van de leraar is het enige kenmerk waarvoor gecorrigeerd wordt, terwijl de leeftijd van de leraar niet de enige verklaring is voor onderlinge salarisverschillen. Daarnaast zijn de huidige regels voor het vaststellen van de GGL niet eenduidig en leiden ze tot administratieve lasten bij scholen.

Materiële bekostiging vereenvoudigen

De materiële bekostiging wordt nu voor een deel vastgesteld op basis van een uitgebreide formule met verschillende parameters. Deze formule wordt gehanteerd om het genormeerde aantal groepen te bepalen voor de groepsafhankelijke bekostiging. Dit kan veel eenvoudiger, namelijk door middel van één bedrag per school en één bedrag per leerling. De huidige bedragen worden eens in de vijf jaar vastgesteld op basis van de zogenaamde programma's van eisen. Hierin staan gedetailleerde bedragen die al jaren niet meer zijn geactualiseerd, zoals de vergoeding voor een krijtbord. Dit is niet meer van deze tijd. Ik wil geen normbedragen vaststellen die soms toch als richtlijn voor de besteding worden gebruikt, waar ze niet voor zijn bedoeld. De sturende werking van de programma's van eisen sluit niet aan bij de bestedingsvrijheid van besturen en ik wil hen dan ook zo goed mogelijk in staat stellen om zelf de juiste afwegingen te maken.

Samenvoegen personeel en materieel

Op dit moment worden er aparte bedragen vastgesteld voor de personele en de materiële bekostiging. Schoolbestuurders zijn echter vrij om middelen uit de personele bekostiging te besteden aan de energierekening en middelen uit de materiële bekostiging aan te wenden voor het betalen van de salarissen. Ik wil daarom ook niet de indruk wekken dat er afzonderlijke potjes met geld voor personeel en materieel worden verstrekt. Daarom wil ik graag de bedragen voor personeel en materieel samenvoegen. Ik ben mij ervan bewust dat er juist ook stemmen opgaan om een striktere scheiding tussen de personele en materiële bekostiging. Ik ben daar echter geen voorstander van. Zoals de Onderwijsraad heeft aangegeven past de lumpsumsystematiek het beste bij het huidige onderwijsstelsel. Geoordeelde budgetten passen niet in deze systematiek. Wel werk ik aan een betere verantwoording door schoolbesturen over de inzet van onderwijsmiddelen. Hierover heb ik geïnformeerd in mijn beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 11).

Zodra bovengenoemde maatregelen zijn doorgevoerd, ontstaat er simpelweg één basisbedrag per school en per leerling wat aangewend kan worden voor personeel en materieel. Dit vermindert het aantal verschillende onderdelen in de bekostiging aanzienlijk en maakt het voor alle stakeholders eenvoudiger te begrijpen en te voorspellen.

2) De volledige bekostiging per kalenderjaar vaststellen en uitkeren

In het po wordt de personele bekostiging nu op drie verschillende momenten vastgesteld, namelijk: voor, gedurende, én na afloop van het schooljaar. Dit komt doordat de personele bekostiging op schooljaarbasis werkt, terwijl loonbijstellingen op kalenderjaarbasis worden uitgekeerd. Hierdoor vindt over één schooljaar, twee keer loonbijstelling plaats. Dit zorgt ervoor dat scholen en besturen veelal pas achteraf horen dat eerder gecommuniceerde bedragen verhoogd worden. Deze verhoging belandt vaak in de reserves.

Het po is met een schooljaarbekostiging een uitzondering op de andere onderwijssectoren. Daarnaast werkt de materiële bekostiging in het po dan weer wel op kalenderjaarbasis. Dus ook binnen de sector verschilt het per onderdeel. Ik wil dit vereenvoudigen en de bekostiging voortaan volledig per kalenderjaar berekenen en uitkeren. Hierdoor zullen de bedragen slechts twee, in plaats van drie keer worden vastgesteld. Namelijk voor het kalenderjaar, zodat de school weet waar die aan toe is,

en gedurende het kalenderjaar om de loon- en prijsbijstelling te verwerken. Dit sluit beter aan op de verantwoording in de jaarverslagen en op de Rijksbegroting die op kalenderjaarbasis werken.

Teldatum verschuiven naar 1 februari

Het is voor scholen en besturen van belang om tijdig te horen welke bedragen zij gaan ontvangen. Door het voorstel om te gaan werken met kalenderjaar in plaats van schooljaar, zal de huidige teldatum moeten veranderen om voldoende tijd te hebben om de rijksbijdrage voor elk bestuur vast te stellen. Daarom wil ik in het po voortaan uitgaan van 1 februari uit het voorgaande jaar als teldatum. Bijkomend voordeel is dat deze datum midden in het schooljaar valt. Hierdoor wordt er rekening gehouden met het gemiddelde aantal leerlingen op de school gedurende het schooljaar. Dit sluit beter aan op de kosten die gemaakt worden.

Vervolgproces

Naar aanleiding van het voorstel van de PO-Raad, ga ik de vereenvoudiging van de bekostiging verder uitwerken. Hierbij wil ik verkennen of de bekostigingssystematiek op nog meer onderdelen vereenvoudigd kan worden. Dit zal ik in nauwe samenwerking met het veld doen, zoals de PO-Raad mij ook heeft verzocht. Daarnaast let ik goed op de herverdeelacten die optreden en zorg ik voor een gedegen overgangsregeling. Ik verwacht uw Kamer in 2019 nader te informeren over de stappen die zijn gezet

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