

Een confrontatie tussen de eisen, kosten en
bekostiging in het primair onderwijs



Amsterdam, juli 2017
In opdracht van de PO-Raad

Een confrontatie tussen de eisen, kosten en bekostiging in het primair onderwijs

Een verkennende analyse van de toereikendheid van de bekostiging in het
primair onderwijs

Emina van den Berg
Lieke Megens
Bas ter Weel



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-52

ISBN 978-90-6733-877-6

Copyright © 2017 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Is de bekostiging toereikend voor een gemiddelde basisschool in Nederland? Op basis van een kwalitatieve analyse, interviews en een businesscase waarin de eisen, kosten en bekostiging van drie gemiddelde schoolbesturen met elkaar zijn geconfronteerd, komt naar voren dat de bekostiging in het primair onderwijs uit de pas lijkt te lopen met de eisen vanuit de politiek, het onderwijsveld en de samenleving en dat er met kosten wordt geschoven tussen het personeels- en materiële budget.

Doel en onderzoeksvraag

De PO-Raad wil graag meer inzicht in de toereikendheid van de bekostiging vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in het primair onderwijs. Deze wens is ingegeven door signalen die zij hierover ontvangt van scholen. Het uitgangspunt van het onderzoek is om te bezien in hoeverre de bekostiging van een *gemiddelde* school in Nederland toereikend is in verhouding met de eisen die worden gesteld en de kosten die worden gemaakt.

Onderzoeksmethode

Om de toereikendheid van de bekostiging in kaart te brengen is een businesscase uitgewerkt, waarin de eisen, kosten en bekostiging van drie gemiddelde schoolbesturen in Nederland centraal staan. Op basis van een kwalitatieve analyse is gekeken naar de verhouding tussen de gestelde eisen, de kosten die gemaakt zijn en de toereikendheid van de bekostiging. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en drie gemiddelde schoolbesturen. De bevindingen uit deze gesprekken zijn voorgelegd aan een groep van veertien schoolbestuurders in de vorm van een focusgroepspraak.

Conclusie

Uit de analyse komt naar voren dat de bekostiging toereikend is om te voldoen aan de wettelijke eisen.¹ 98 procent van alle schoolbesturen heeft een basisarrangement, wat aangeeft dat zij volgens de Inspectie van het Onderwijs voldoen aan de wettelijke eisen. Dit zijn echter minimeisen waar scholen volgens eigen zeggen gemakkelijk aan kunnen voldoen. De bekostiging is dus voldoende om niet onder verscherpt toezicht van de Inspectie te staan. Voor de overige 2 procent is het in dit onderzoek niet aan te tonen dat de bekostiging een factor is in het niet verkrijgen van het basisarrangement.

De ambitie om tot de best presterende onderwijsstelsels ter wereld te behoren, vereist meer van scholen dan het voldoen aan de wettelijke eisen. De businesscase toont aan dat scholen vanuit financieel perspectief moeite hebben om te voldoen aan de aanvullende eisen die vanuit het ministerie van OCW, het onderwijsveld zelf en de samenleving de school binnen komen. Hierbij valt te denken aan doelstellingen die zijn opgenomen in de bestuurs- en sectorakkoorden en in de Leraaragenda. Voor deze doelstellingen wordt extra geld beschikbaar gesteld, maar dat lijkt niet in

¹ Hiermee worden de deugdelijkheidseisen bedoeld, die een zekere basiskwaliteit van de onderwijsinrichting en het functioneren van de school waarborgen.

verhouding te staan tot de extra kosten die gemaakt moeten worden. De aanvullende eisen zorgen voornamelijk voor hogere materiële kosten die niet volledig gedekt worden door het materiële deel van de totale bekostiging in de lumpsum. Ondanks dat de lumpsumbekostiging het mogelijk maakt om het budget naar eigen inzicht te verdelen tussen materiële en personeelsmiddelen, worden de hogere materiële kosten gecompenseerd door minder middelen in te zetten ten behoeve van het personeel. Hierdoor ontstaan er bijvoorbeeld grotere klassen en wordt de werkdruk voor leraren hoger. Ook wordt er direct bespaard op materiële kosten door bijvoorbeeld te bezuinigen op schoonmaak en onderhoud. Dit zou (op termijn) kunnen leiden tot een lagere onderwijskwaliteit en hogere kosten om voorzieningen op peil te houden.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek.....	1
1.2 Onderzoeksmethode.....	1
1.3 Leeswijzer	4
2 Bouwstenen van de businesscase	5
2.1 Eisen	5
2.2 Bekostiging	7
2.3 Kosten	8
3 Uitwerking van de businesscase	9
4 Conclusies	13
Literatuur	15
Bijlage A Gespreksleidraad Inspectie en PO-Raad	17
Bijlage B Gespreksleidraad schoolbesturen	19

1 Inleiding

De PO-Raad wil graag meer inzicht in de vraag in hoeverre de huidige bekostiging van het primair onderwijs in verhouding staat tot de eisen waar scholen aan moeten voldoen en de kosten die zij maken. Om antwoord te geven op deze vraag is een businesscase uitgewerkt waarin de eisen, de bekostiging en de kosten met elkaar zijn geconfronteerd.

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Schoolbesturen maken zich zorgen over de toenemende discrepantie tussen de bekostiging en de kosten van het onderwijs. Deze zorg wordt gedeeld door diverse instanties uit binnen- en buitenland, zoals de Algemene Rekenkamer (2013 & 2016) en de OESO (2016). Een extra zorg is dat aanvullende afspraken, vanuit bijvoorbeeld het Nationaal Onderwijsakkoord, lastig zijn in te passen als wordt uitgegaan van louter het bestaande budget. De Algemene Rekenkamer heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in 2013 aanbevolen om de invoering van nieuwe taken, zoals passend onderwijs, te beschouwen in samenhang met het brede takenpakket van het onderwijs en de wijze van bekostiging en zo nodig de balans tussen mensen, middelen en tijd te herstellen. Een te krappe bekostiging leidt op termijn namelijk tot afnemende onderwijskwaliteit en minder goed werkgeverschap.

Voor inzicht en orde in het debat over de bekostiging en de kosten van het primair onderwijs, wil de PO-Raad antwoord op de vraag in hoeverre de kosten die een gemiddelde basisschool maakt om te voldoen aan de gestelde eisen, in verhouding staan tot de bekostiging die zij ontvangen. Om de toereikendheid van de bekostiging inzichtelijk te maken, heeft de PO-Raad gevraagd een businesscase uit te werken. Deze businesscase dient een beeld te geven van de toereikendheid van de bekostiging voor een *gemiddelde* school in Nederland. De centrale onderzoeksvraag is dan ook:

Is de huidige bekostiging toereikend voor een gemiddelde basisschool in Nederland?

1.2 Onderzoeksmethode

Aanpak businesscase

In de businesscase staan de inkomsten en uitgaven van een gemiddelde school in Nederland centraal. Maar wat is een *gemiddelde* school? Voor het identificeren van een gemiddelde school is een *kwantitatieve* aanpak gehanteerd, waarbij gebruik is gemaakt van de jaarrekeningen van schoolbesturen². Op basis van de jaarrekeningen zijn de volgende drie kengetallen vastgesteld:

1. het gemiddeld aantal leerlingen per schoolbestuur in Nederland³;

² Jaarrekeningen van schoolbesturen zijn openbaar beschikbaar via de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), zie https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/financien/po-jaarrekening/

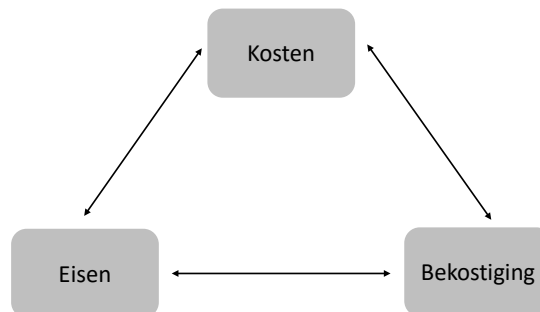
³ Bij het bepalen van de gemiddelde schoolgrootte in Nederland zijn de 10 procent kleinste en 10 procent grootste schoolbesturen buiten beschouwing gelaten.

2. de gemiddelde bekostiging⁴ per leerling in Nederland;
3. de gemiddelde kosten per leerling in Nederland.

Schoolbesturen die zich op of rond het gemiddelde van deze drie kengetallen bevinden, zijn aangemerkt als *gemiddelde* school in Nederland.

De businesscase is inhoudelijk opgebouwd uit drie bouwstenen: eisen, kosten en bekostiging (zie Figuur 1.1). Deze drie bouwstenen vormen het uitgangspunt voor de *kwantitatieve* analyse waarin vanuit elk van de drie elementen wordt bekeken waar zich knelpunten bevinden. Het is belangrijk om de analyse van knelpunten vanuit de drie hoeken van de driehoek te bekijken. De Inspectie van het Onderwijs kijkt relatief gezien meer vanuit de eisen naar het primair onderwijs, de schoolbesturen kijken vanuit de kosten en de PO-Raad vanuit de bekostiging.

Figuur 1.1 **Bouwstenen van de businesscase**



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Bij het in kaart brengen van de drie bouwstenen en de eventuele spanningsvelden daartussen, zijn verschillende gesprekken gevoerd met:

- inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs;
- beleidsmedewerkers van de PO-Raad;
- drie geselecteerde schoolbesturen;
- 14 schoolbestuurders die onderdeel uitmaken van het Netwerk Financiën van de PO-Raad.

Gesprekken met de Inspectie van het Onderwijs en de PO-Raad

Als voorbereiding op de businesscase zijn allereerst de inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs en beleidsmedewerkers van de PO-Raad geïnterviewd. Bij beide gesprekken is gebruikgemaakt van een vooraf opgestelde gespreksleidraad, zie Bijlage A. In het gesprek met de Inspectie van het Onderwijs is ingezoomd op de wettelijke eisen waaraan scholen moeten voldoen en het inspectiekader van waaruit wordt beoordeeld of aan die eisen wordt voldaan. Met de medewerkers van de PO-Raad is voornamelijk gesproken over de knelpunten die scholen ervaren met betrekking tot de huidige bekostiging.

⁴ Hierin zijn alle inkomsten van schoolbesturen meegenomen, dus meer dan alleen de Rijksbekostiging.

Gesprekken met drie geselecteerde schoolbesturen

De gesprekken met drie schoolbesturen vormen de kern van de businesscase. Zij moeten op basis van de eisen en de beschikbare bekostiging hun kosten rond zien te krijgen. Er is gekozen voor een aantal gesprekken met schoolbesturen om daarmee een onderbouwd inzicht te geven over de toereikendheid van de bekostiging.

De selectie van de drie schoolbesturen is als volgt tot stand gekomen:

- Stap 1:** Allereerst is het eerste kwantitatieve kengetal bepaald: het gemiddelde leerlingaantal per schoolbestuur in Nederland. Bij het bepalen van dit gemiddelde, zijn de 10 procent kleinste en 10 procent grootste schoolbesturen buiten beschouwing gelaten. Schoolbesturen met uitsluitend speciaal(basis)onderwijs zijn ook niet meegenomen. In kalenderjaar 2015 komt het gemiddelde leerlingaantal volgens deze methodiek uit op circa 1.100;
- Stap 2:** Vervolgens is het tweede kwantitatieve kengetal berekend: de gemiddelde bekostiging per leerling. Hierbij zijn alle inkomsten van schoolbesturen meegenomen, waar de Rijksbekostiging gemiddeld ruim 90 procent van uitmaakt. In 2015 komt de gemiddelde bekostiging uit op een bedrag van circa € 5.900 per leerling;
- Stap 3:** Ten slotte is het derde kengetal berekend: de gemiddelde kosten per leerling. Ook dit bedrag komt in 2015 uit op circa € 5.900, wat weergeeft dat scholen gemiddeld uitgeven wat ze binnen krijgen;
- Stap 4:** Op basis van deze drie kwantitatieve kengetallen is voor alle schoolbesturen in Nederland bepaald of zij kunnen worden aangemerkt als gemiddeld. Dit leverde een lijst op van 17 schoolbesturen, die een grootte hadden tussen 1.039 en 1.154 leerlingen, bekostiging tussen € 4.688 en € 7.006 per leerling en uitgaven tussen € 4.653 en € 7.210 per leerling. Op basis van deze lijst is samen met de PO-Raad een selectie gemaakt van drie schoolbesturen, waarbij rekening is gehouden met de denominatie en eventuele bijzondere omstandigheden van de besturen⁵.

In de gesprekken met de drie geselecteerde schoolbesturen is ingegaan op de eisen, kosten en bekostiging en de eventuele spanningsvelden daartussen. De gehanteerde gespreksleidraad voor de schoolbesturen is opgenomen in Bijlage B.

Focusgroepsgesprek met 14 schoolbestuurders

De bevindingen uit de gesprekken met de schoolbesturen zijn gepresenteerd aan een groep van 14 schoolbestuurders die onderdeel uitmaken van het Netwerk Financiën van de PO-Raad. Initieel was het de bedoeling om daarin de bevindingen van alle drie de schoolbesturen te betrekken. Het gesprek met het derde schoolbestuur heeft echter na de focusgroep plaatsgevonden, waardoor dit niet mogelijk was.

Het doel van de bijeenkomst met de focusgroep was om de bevindingen te toetsen bij een grotere groep schoolbesturen, om daarmee de representativiteit van de bevindingen te kunnen beoordelen. Tegelijkertijd bood dit ook de mogelijkheid om de bevindingen aan te scherpen en uit te breiden aan de hand van de informatie die tijdens de focusgroep is opgehaald.

⁵ Zoals bijvoorbeeld een fusie.

De bijeenkomst met de focusgroep is inhoudelijk vormgegeven door middel van drie rondes, waarin per ronde de bevindingen van een bouwsteen van de businesscase (eisen, bekostiging en kosten) plenair gepresenteerd zijn. Na de plenaire presentatie zijn de schoolbestuurders in drie groepen ingedeeld en hebben ze met elkaar gediscussieerd over de bevindingen. De hoofdlijnen van die discussies zijn vervolgens plenair besproken.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage geeft antwoord op de vraag in hoeverre de huidige bekostiging toereikend is voor een gemiddelde basisschool in Nederland. Daartoe worden allereerst de eisen, bekostiging en kosten van basisscholen beschreven in Hoofdstuk 2. In Hoofdstuk 3 worden de eisen, de bekostiging en de kosten met elkaar geconfronteerd, waarmee de knelpunten voor scholen aan het licht worden gebracht. Tot slot wordt in Hoofdstuk 4 de conclusie gepresenteerd.

2 Bouwstenen van de businesscase

Schoolbesturen moeten voldoen aan wettelijke eisen en worden geconfronteerd met aanvullende eisen vanuit de politiek, het onderwijs zelf en de samenleving. Daarvoor maken ze kosten die gedekt moeten worden door de bekostiging die ze ontvangen. Kosten worden afgestemd op de bekostiging wat vaak zorgt voor een sluitende begroting, maar dit geeft geen uitsluitsel over de toereikendheid van de bekostiging.

2.1 Eisen

Wettelijke eisen

Schoolbesturen zijn volgens de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) verplicht tot het geven van onderwijs aan leerlingen vanaf vier jaar en het leggen van de grondslag voor aansluitend vervolgonderwijs. Volgens de WPO dient het onderwijs zich in elk geval te richten op ‘de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden’ (art. 8, tweede lid, WPO). Een schoolbestuur moet zorg dragen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van de leerlingen (art. 4c, WPO). Daarnaast moet een schoolbestuur het onderwijs zodanig inrichten dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen, waarbij het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen (art. 8, eerste lid, WPO). Deze voortgang moet worden getoetst en scholen moeten gebruikmaken van een leerlingvolgsysteem, waaruit de vorderingen van leerlingen blijken (art. 8, vierde, zesde en zevende lid en art. 9b, WPO). Leerlingen dienen minimumresultaten te behalen op de kernvakken van het onderwijs (art. 10 en 10a, WPO). Ook is een schoolbestuur verplicht om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs door het uitvoeren van een kwaliteitszorgsysteem (art. 10 en 12, vierde lid, WPO). Het schoolbestuur moet verantwoording afleggen aan belanghebbenden (art. 13, 17a t/m 17c en 171, WPO en de WMS) en de Rijksbegroting doelmatig en rechtmatig besteden (art. 148, WPO en art. 34a besluit bekostiging, WPO).

Per 1 augustus 2014 is passend onderwijs ingevoerd, waarbij kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte zo veel mogelijk in het reguliere onderwijs worden geplaatst. Scholen dienen de leerlingen ondersteuning op maat te bieden. Wanneer dit niet mogelijk is dan moet er een andere school worden gevonden die deze ondersteuning wel kan bieden.

Aanvullende eisen

Het ministerie van OCW formuleert naast de wettelijke vereisten, aanvullende doelen en ambities voor het primair onderwijs. Deze doelen zijn geformuleerd in de begroting van het ministerie van OCW (2015) en komen onder andere tot uiting in bestuurs- en sectorakkoorden (ministerie van OCW, 2013a & 2014) en bijvoorbeeld de lerarenagenda (ministerie van OCW, 2013b). Er wordt onder andere gestreefd naar een hoger percentage scholen dat voldoende scoort op alle indicatoren van kwaliteitszorg en een hoger aantal leerlingen dat zich veilig voelt op school. Bovendien is het streven om 100 procent van de schoolleiders in 2020 ingeschreven te hebben in het schoolleidersregister. Professionalisering van leraren, met een streefdoelstelling van 30 procent masteropgeleide leraren voor de klas, is ook een belangrijk punt in de begroting. Het ministerie wil werken aan

ambitieuw onderwijs dat alle leerlingen en studenten uitdaagt. Daarnaast wordt ingezet op het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van leraren, aansluitend op de lerarenagenda, en het bevorderen van transparantie van scholen over hun resultaten en prestaties. In het Nationaal Onderwijsakkoord (ministerie van OCW, 2013a) wordt bovendien de ambitie beschreven om tot de best presterende onderwijsstelsels ter wereld te gaan behoren. In het actieplan ‘Basis voor presteren’ heeft het ministerie van OCW (ministerie van OCW, 2011) maatregelen geformuleerd om de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs te verbeteren. Ook wordt daarin de wens geopperd om het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt toe te laten nemen van 30 procent in 2011 naar 90 procent in 2018.

In het bestuursakkoord voor 2014-2020 (ministerie van OCW, 2014) zijn afspraken gemaakt over talentontwikkeling voor modern en uitdagend onderwijs, waarbij ICT een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt ingezet op een brede aanpak voor duurzame onderwijsverbetering, waarin scholen en besturen gaan werken vanuit een planmatige cyclus van kwaliteitszorg en voldoen aan de Code Goed Bestuur.⁶ Het versterken van de bekwaamheid van docenten speelt eveneens een belangrijke rol in het bestuursakkoord. Ten slotte wordt ingezet op doorgaande ontwikkellijnen voor kinderen. Deze eisen vragen veel van de bekwaamheid van het personeel en het aanpassingsvermogen van de onderwijsorganisatie.

Naast de aanvullende eisen geïnitieerd door het ministerie van OCW, ervaren scholen ook eisen vanuit het onderwijs zelf en de samenleving. Ouders hebben bijvoorbeeld verwachtingen over de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs. Ook zijn zij kritisch op de kwaliteit van het schoolgebouw en op het gebruik van moderne ICT-middelen. Scholen ervaren dat ouders steeds mondiger geworden, waardoor meer tijd en ruimte moet worden ingepland om hierover met ouders in gesprek te gaan. Vooral leraren hebben hiermee te maken. Vanuit de samenleving komen onder andere eisen met betrekking tot burgerschapsonderwijs en integratie de scholen binnen. De aanvullende eisen vanuit de samenleving verschillen per school, afhankelijk van de regio en de leerlingpopulatie.

Toezicht op de eisen

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de onderwijskwaliteit en ziet toe op naleving van de WPO. Zij onderzoekt de opbrengsten van het onderwijs, controleert jaarstukken (zoals de schoolgids en financiële jaarverslagen), onderzoekt signalen (zoals meldingen van klachten en berichtgevingen in de media) en beoordeelt nalevingsaspecten zoals de onderwijstijd. Daarnaast bewaakt de Inspectie de basiskwaliteit en stimuleert scholen met onvoldoende kwaliteit om hun kwaliteit te verbeteren. Bijna alle basisscholen in Nederland (98 procent) voldoen aan de minimumeisen waar de Inspectie van het Onderwijs op toeziet en hebben een basisarrangement (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

⁶ Binnen de Code Goed Bestuur zijn afspraken gemaakt over het waarborgen van de kwaliteit van bestuurlijk handelen binnen scholen.

De aanvullende eisen en eigen ambities van scholen worden vooralsnog niet meegenomen in het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs⁷. Daarvoor zijn raden van toezicht en medezeggenschapsraden ingesteld. Zij controleren de afgesproken doelen van scholen en bieden tegenwicht aan schoolbesturen met betrekking tot het gekozen beleid.

2.2 Bekostiging

Tot 1 augustus 2006 kende het primair onderwijs een declaratiestelsel, waarbij schoolbesturen voorschotten ontvingen en achteraf hun kosten declareerden. Sinds de invoering van de lumpsumbekostiging ontvangen scholen één budget voor alle kosten, samengesteld uit de personele lumpsum en de materiële lumpsum. Scholen hebben hierdoor meer beleidsvrijheid, maar worden ook gedwongen om meer integraal en strategisch na te denken over de verdeling en de inzet van het geld. Dit creëert enerzijds meer mogelijkheden, maar anderzijds brengt het meer risico's met zich mee.

Het grootste deel van de inkomsten van scholen bestaat uit de Rijksbekostiging (gemiddeld 94 procent in 2015). De totale lumpsumbekostiging bedroeg in 2015 ruim € 9 miljard. De personele lumpsum wordt gebaseerd op het aantal en type leerlingen per schooljaar en er wordt rekening gehouden met de leeftijdsopbouw van het onderwijsgevend personeel. Daarnaast wordt in de bekostiging rekening gehouden met de groei en de grootte van de school (de kleine scholentoeslag en de directietoeslag). De materiële lumpsum is bestemd voor kosten aan het schoolgebouw (zoals onderhoud, schoonmaak en energiekosten) en voor onderwijsbenodigdheden, zoals lesmethoden en meubilair. De materiële lumpsum wordt jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkelingen. Met ingang van 1 januari 2015 zijn schoolbesturen in het primair onderwijs zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan schoolgebouwen. Hiervoor is structureel € 159 miljoen overgeheveld uit het Gemeentefonds naar de lumpsum.

Naast de personele en materiële lumpsum wordt er sinds 2014 geld beschikbaar gesteld uit de Prestatiebox. Geld uit de Prestatiebox is bedoeld voor het realiseren van afspraken uit het Bestuursakkoord. In 2015 was hiervoor € 128 miljoen beschikbaar. De middelen die via de Prestatiebox worden verstrekt, kunnen worden gezien als lumpsum, maar moeten wel worden verantwoord in het de financiële jaarverslag. Vanuit het Bestuursakkoord (ministerie van OCW, 2014) is in 2015 circa € 300 miljoen geïnvesteerd in het verbeteren van de onderwijskwaliteit.⁸ Scholen kunnen naast de lumpsum ook aanvullende subsidies vanuit gemeenten ontvangen. De mate waarin scholen hiervoor in aanmerking komen verschilt onder andere afhankelijk van de budgetten van gemeenten.

De Nederlandse overheid geeft minder uit aan het primair onderwijs dan gemiddeld in de OECD-landen (OECD, 2016). Uit de jaarrekeningen van schoolbesturen blijkt dat de gemiddelde bekostiging per leerling in de periode van 2011 tot 2015 is gestegen van ruim € 5.300 in 2011 naar bijna € 5.900 in 2015⁹. Er is echter grote variatie tussen de bekostiging per schoolbestuur. Het minimum in 2015 komt uit op iets meer dan € 3.800 per leerling en het maximum op ruim € 44.000 per leerling.¹⁰

⁷ Dit verandert per augustus 2017 als het nieuwe toezichtkader van kracht wordt.

⁸ In 2018 wordt dit bedrag € 286 miljoen.

⁹ Schoolbesturen met enkel speciaal(basis)onderwijs zijn buiten beschouwing gelaten.

¹⁰ Er is niet onderzocht waardoor deze verschillen veroorzaakt worden, maar het vermoeden is dat dit te maken heeft met het aandeel leerlinggewichten dat een school heeft.

2.3 Kosten

Schoolbesturen onderscheiden twee soorten kosten: personele en materiële kosten. De personele kosten zijn te onderscheiden in kosten voor lonen en salarissen en overige personele kosten. De materiële kosten van schoolbesturen worden onderverdeeld in afschrijvingen, huisvestinglasten, leermiddelen en overige instellingslasten. In de praktijk streven schoolbesturen naar 80 procent personele kosten en 20 procent materiële kosten. Dit blijkt onder andere uit de Financiële staat van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2015). Uit de jaarrekeningen van schoolbesturen blijkt dat de gemiddelde kosten per leerling zijn toegenomen van ongeveer € 5.400 in 2011 tot ruim € 5.800 in 2015. Ook hierin zijn grote verschillen zichtbaar tussen schoolbesturen. De laagste lasten per leerling komen in 2015 uit op ongeveer € 3.800 en de maximale lasten per leerling op ruim € 43.000.

Schoolbesturen hebben grofweg twee mogelijkheden om met stijgende kosten om te gaan:

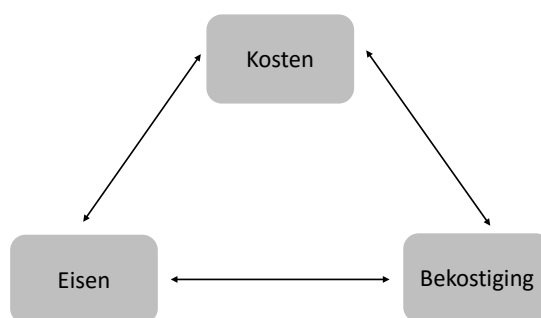
1. Scholen kunnen bezuinigen op hun kosten door bijvoorbeeld grotere klassen te maken, langer met een lesmethode te doen, de afschrijvingen van materiaal te verlengen of te bezuinigen op schoonmaak. Bezuinigen kan echter gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit en toekomstige investeringen. Een andere mogelijkheid om te besparen op kosten is door de schoolorganisatie efficiënter te maken, bijvoorbeeld op het gebied van inkoopbeleid en het opzoeken van samenwerking.
2. Scholen kunnen extra inkomsten genereren door bijvoorbeeld aanspraak te maken op gemeentegelden of gebruik te maken van sponsoring of donaties vanuit het bedrijfsleven. Ook kunnen de gevraagde bijdrages van ouders worden verhoogd. In de praktijk zijn de mogelijkheden hiertoe echter beperkt.

3 Uitwerking van de businesscase

De confrontatie tussen de eisen, bekostiging en kosten maakt een aantal knelpunten inzichtelijk. De kern van die knelpunten komt neer op een tekort aan middelen voor het dekken van de materiële kosten. Hierdoor zijn scholen genoodzaakt om keuzes te maken in de verdeling van middelen tussen personeel en materieel die (op termijn) kunnen leiden tot een verslechterde onderwijskwaliteit en minder goed werkgeverschap.

In de businesscase worden de eisen, kosten en bekostiging voor goed onderwijs met elkaar geconfronteerd (zie Figuur 3.1). Op basis van die confrontatie komen eventuele knelpunten aan het licht. Het is belangrijk om vanuit elk van de hoeken van de driehoek te kijken waar zich knelpunten bevinden.

Figuur 3.1 Confrontatie tussen de bouwstenen van de businesscase



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Eisen

Scholen ontvangen bekostiging voor het verzorgen van onderwijs dat minimaal voldoet aan de wettelijke eisen die zijn opgenomen in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Het voldoen aan de wettelijke eisen is voor de meeste scholen geen probleem, gegeven het feit dat 98 procent van alle schoolbesturen in het primair onderwijs een basisarrangement heeft, wat aangeeft dat de onderwijskwaliteit in Nederland aan de minimeisen voldoet.¹¹ Daarnaast moeten de kosten die schoolbesturen maken worden verantwoord richting hun raden van toezicht en de medezeggenschapsraad, middels een heldere begroting en verantwoording van de uitgaven.

Scholen streven in de praktijk naar meer dan het voldoen aan de minimale wettelijke eisen die het ministerie van OCW de afgelopen jaren heeft opgesteld, zoals ambities met betrekking tot de professionalisering van leraren en het investeren in nieuwe kennis en vaardigheden. De bekostiging vanuit het ministerie van OCW wordt regelmatig aangepast om aan deze aanvullende eisen te kunnen voldoen. Deze aanpassingen van de eisen staan echter niet in verhouding tot de extra kosten die gemaakt moeten worden. Naast aanvullende eisen vanuit het ministerie van OCW, komen er ook steeds meer aanvullende eisen vanuit het onderwijs zelf en vanuit de samenleving de school

¹¹ Hierbij wordt sterk gekeken naar de onderwijsopbrengsten op het gebied van taal en rekenen.

binnen. Voorbeelden van eisen die vanuit het onderwijs zelf komen zijn goed HR-beleid, het aanstellen van conciërges en netwerkbeheerders en het aanleren van 21st century skills. Vanuit de samenleving komen onder andere eisen met betrekking tot burgerschapsonderwijs, integratie en gezondheid de scholen binnen. Ouders hebben bijvoorbeeld ook verwachtingen van de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs en zijn vaak kritisch op de kwaliteit van het schoolgebouw en op het gebruik van moderne ICT-middelen. Deze stapeling van verhogingen van de eisen die aan het primair onderwijs worden gesteld lijkt niet in verhouding te staan tot de extra bekostiging die wordt verkregen vanuit het ministerie van OCW en lijkt ook niet in verhouding te staan tot de extra kosten die een schoolbestuur in de praktijk maakt.

De mate waarin scholen gehoor geven aan deze eisen is een afweging die scholen zelf maken. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is het de taak van een schoolbestuur om te voorkomen dat elke eis vanuit de samenleving als vanzelf in het onderwijs terechtkomt. In de praktijk ervaren scholen echter dat het moeilijk kan zijn om eisen van bijvoorbeeld ouders te negeren. Ouders kiezen namelijk voor een school die voldoet aan hun eisen en past bij hun voorkeuren. Door geen gehoor te geven aan de eisen van ouders, kan het marktaandeel van een school dalen.

Kosten

Als vanuit de kostenkant wordt gekeken naar de aanvullende eisen die aan het primair onderwijs worden gesteld en de bekostiging die hiervoor beschikbaar is, vallen een aantal zaken op. Een aanvullende eis waar moeilijk aan kan worden voldaan, zonder in te leveren op andere uitgaven binnen een sluitende begroting, is het bieden van uitdagend en gepersonaliseerd onderwijs waarbij ICT een grote rol speelt. De materiële kosten van scholen zijn in de loop van de jaren gestegen door investeringen in digitalisering van het onderwijs. Dergelijke investeringen worden ook gestimuleerd vanuit het Bestuursakkoord. Naast de directe investeringen die dit vergt, nemen ook de energie- en afschrijvingskosten toe. Bovendien is het nodig om blijvend te investeren in een ICT-infrastructuur die goed functioneert. De materiële bekostiging blijft hierop achter, omdat deze momenteel nog uitgaat van bijvoorbeeld krijtborden die een veel langere afschrijvingstermijn hebben dan de digiborden die veel scholen tegenwoordig gebruiken. Daarnaast vergt de digitalisering van het onderwijs investeringen in de kennis en vaardigheden van het personeel, zowel in tijd als in financiële middelen.

Een andere aanvullende eis die de materiële kosten verhoogt, is de decentralisatie van het onderhoud aan schoolgebouwen sinds 2015. Scholen zijn nu zelf verantwoordelijk voor het binnen- en buitenonderhoud van schoolgebouwen. Voor 2015 lag deze taak nog bij de gemeenten. Ondanks dat daar extra middelen tegenover worden gesteld, blijken niet alle scholen hiermee uit te komen.

ICT wordt als belangrijke pijler gezien voor het onderwijs van de toekomst. Scholen kiezen er daarom voor om hierin te investeren, ook al is de materiële bekostiging daarvoor niet altijd toereikend. Om toch een sluitende begroting te hebben, wordt er vaak geld uit de personele bekostiging ingezet om de materiële kosten te dekken. Dit blijkt ook uit de landelijke gegevens met betrekking tot de lasten van schoolbesturen. In 2015 is gemiddeld 80,3 procent van het geld besteed aan personele lasten. In 2011 was dat nog 81,6 procent. Het schuiven tussen personeel en materieel heeft als direct gevolg dat er minder geld kan worden uitgegeven aan personeel, wat kan leiden tot grotere

klassen, meer werkdruk voor leraren en minder investeringen in de professionalisering en kennis en vaardigheden van het personeel. Dit zet druk op goed werkgeverschap en duurzame inzetbaarheid van personeel.

Scholen hanteren ook andere manieren om stijgende materiële lasten te drukken. Het afstoten of verhuren van leegstaande lokalen binnen het schoolgebouw vanwege leerlingkrimp, het bezuinigen op schoonmaak en onderhoud en het verlengen van de afschrijvingstermijnen van de schoolinventaris worden hier als voorbeelden aangedragen. Ook bestaan er kansen om door middel van innovatie kosten te besparen, zoals bijvoorbeeld een Europese aanbesteding van schoonmaak voor meerdere scholen tegelijk, de centrale inkoop van leermiddelen of samenwerking zoeken binnen de omgeving van de school (opvang, sportclubs etc.).

Bekostiging

Vanuit de invalshoek van de bekostiging van het primair onderwijs is het van belang te bekijken of de beschikbare middelen toereikend zijn om aan de wettelijke en aanvullende eisen te voldoen. Daarnaast moet de bekostiging die beschikbaar is in verhouding staan tot de kosten die schoolbesturen in het primair onderwijs maken.

De voornaamste bron van bekostiging is de lumpsum financiering vanuit het ministerie van OCW. Scholen hebben relatief veel autonomie in het besteden van deze middelen. De grenzen worden bewaakt door de eisen aan de vereiste onderwijskwaliteit, waarop door de Inspectie van het Onderwijs toezicht wordt gehouden, en door de kosten die middelen een begroting en verantwoording met de raad van toezicht en medezeggenschapsraad wordt opgesteld en gecontroleerd. Een tweede bron van bekostiging loopt via ouders en andere private (zoals bedrijven en kinderopvangorganisaties) en publieke partijen (voornamelijk gemeentes). Dit is echter een relatief kleine hoeveelheid middelen.

Knelpunten ontstaan als de aanvullende eisen niet meer in verhouding staan tot de bekostiging. Hiervan lijkt sprake te zijn doordat er steeds meer wordt gevraagd van het personeel waar vaak gerichte bijscholing voor nodig is. De complexiteit van het lesgeven is bijvoorbeeld toegenomen, doordat de aandacht is verschoven van het gemiddelde kind naar het individuele kind met een passend onderwijsaanbod. Dit vraagt om extra handen voor de klas, maar binnen de huidige bekostiging is die ruimte er niet. Dit vergroot de werkdruk en maakt het lerarenberoep mogelijk onaanrekkelijk.

Knelpunten ontstaan ook als de kosten niet langer in verhouding staan tot de bekostiging. Hiervan is duidelijk sprake bij de materiële bekostiging. Vooral op het gebied van ICT ervaren bestuurders dat de kosten die gemaakt moeten worden niet gedekt worden door de bekostiging. Dit knelpunt wordt gedeeltelijk opgevangen door bijvoorbeeld langere afschrijvingstermijnen aan te houden of te bezuinigen op onderhoud en schoonmaak. Ook wordt er geschoven tussen het materiële en personele budget, waardoor er minder geld overblijft voor het personeel en leidt tot gedwongen keuzes met betrekking tot bijvoorbeeld de klassengrootte en tot meer werkdruk. De huidige investeringen in ICT gaan dus ten koste van andere zaken. Op langere termijn lijkt dit een niet-houdbare strategie.

4 Conclusies

De businesscase toont aan dat de verhouding tussen de bekostiging, kosten en eisen toe is aan herziening. Scholen voldoen met gemak aan de formele eisen, maar ervaren knelpunten bij het voldoen aan de aanvullende eisen die worden gesteld door het ministerie van OCW, het onderwijsveld zelf en de samenleving. Het onderdrukken van de knelpunten is niet houdbaar op lange termijn, omdat dit de onderwijskwaliteit in gevaar brengt en het lerarenberoep onaantrekkelijk kan maken.

Schoolbesturen zoeken binnen de huidige bekostiging naar de juiste balans van het voldoen aan de eisen en de te maken kosten. De businesscase maakt inzichtelijk dat die balans moeilijk te handhaven is. Scholen ervaren dat de huidige bekostiging ontoereikend is voor het kunnen voldoen aan de aanvullende eisen die de school binnen komen, gegeven de kosten. Deze aanvullende eisen zorgen vooral voor stijgende materiële kosten, die niet kunnen worden gedekt vanuit de materiële lumpsum. Hierdoor wordt bezuinigd op onder andere onderhoud, lesmateriaal, schoonmaak en investeringen in modernisering en ICT. Ook schuiven scholen met uitgaven tussen het materiële en personele budget. Dit gaat ten koste van de middelen die worden besteed aan het personeel, wat leidt tot grotere klassen dan gewenst, een hogere werkdruk bij leraren en minder investeringen in nieuwe kennis en vaardigheden. De duurzame inzetbaarheid van het personeel komt zo onder druk te staan.

Om in de toekomst vervangingsinvesteringen te kunnen doen in ICT lijkt het erop dat er structureel meer materiële bekostiging nodig is. Deze conclusie komt overeen met die van Berenschot (Berenschot, 2017) en de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2016). Ook achtten de schoolbesturen extra personele bekostiging noodzakelijk om de klassen niet te groot te laten worden, te kunnen investeren in duurzame inzetbaarheid en het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep via hogere salarissen. Omdat dit onderzoek zich heeft beperkt tot drie schoolbesturen, is het aan te raden om een grootschaliger evaluatie op te zetten. Daarin zou meer variatie in schoolgrootte en meer massa gewenst zijn. Een analyse van enkel de inkomsten en uitgaven van scholen is onvoldoende om de vraag te beantwoorden of de bekostiging toereikend is, omdat scholen deze op elkaar afstemmen om tot een sluitende begroting te komen. Een interessante invalshoek om daarin mee te nemen, betreft hoe de bekostiging van het po zich verhoudt tot andere onderwijssectoren.

De voornaamste conclusie die uit deze analyse naar voren komt is dan ook dat de verhouding tussen de bekostiging, kosten en de (aanvullende) eisen toe lijkt te zijn aan een herziening. Deze herziening kan het meest effectief vanuit drie invalshoeken worden bekeken. Ten eerste vanuit de aanvullende eisen. In hoeverre dragen deze bij aan de kwaliteit van het onderwijs als de (extra) kosten hiervan in beschouwing worden genomen en de bekostiging die hiermee gemoeid zou moeten zijn? Ten tweede vanuit de invalshoek van de kosten. Hoe dienen scholen om te gaan met het aanwenden en invullen van het door het ministerie van OCW beschikbaar gestelde lumpsum budget? Ten derde vanuit de bekostiging. Wat is het primair onderwijs (met verschillende rollen voor leerlingen, leerkrachten, materieel en bestuur) de samenleving waard?

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*
- Berenschot (2017). *Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014*. Utrecht: Berenschot
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *De financiële staat van het onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderwijsverslag: De staat van het onderwijs 2015-2016*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2015). *Rijksbegroting primair onderwijs 2015*.
- Ministerie van OCW (2014). *Bestuursakkoord PO 2014-2020*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 juni 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 31 293, nr. 211.
- Ministerie van OCW (2013a). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 oktober 2013. Kamerstukken II. 33 750-VIII, nr. 8.
- Ministerie van OCW (2013b). *Lerarenagenda 2013-2020: De leraar maakt het verschil*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 8 oktober 2013. Kamerstukken II. 27 923, nr. 171.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplannen Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en leraren*. Brief van de Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 23 mei 2011. Kamerstukken II. 32 500 VIII, nr. 176.
- OECD (2016), *Education at a glance 2016: OECD Indicators*, Parijs: OECD Publishing.

Bijlage A Gespreksleidraad Inspectie en PO-Raad

Doel: kwalitatieve analyse van de verhouding tussen de gestelde eisen, de kosten die gemaakt (moeten) worden en de bekostiging vanuit het Rijk.

Eisen:

- Aan welke eisen moeten scholen voldoen volgens de Wet Primair Onderwijs (WPO)?
- Welke aanvullende eisen worden gesteld aan scholen vanuit de diverse onderwijsakkoorden (bijv. het bestuursakkoord en de lerarenagenda)?
- Hoe vullen scholen deze eisen in? Welke verschillen zijn er in de praktijk zichtbaar? Zijn deze verschillen een uitvloeisel van een verschil in interpretatie van de wettelijke eisen of van een verschil in norm?
- Hoe beoordeelt de Inspectie of scholen aan de wettelijke eisen voldoen? Naar welke (concrete) aspecten wordt gekeken?
- Hoe is vast te stellen of scholen meer doen dan wettelijk geëist wordt?

Bekostiging:

- Uit welke onderdelen bestaat de bekostiging van scholen?
- Hoe heeft de bekostiging zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke mogelijkheden zijn er voor scholen om aan extra inkomsten te komen?
- Ervaren scholen knelpunten met betrekking tot het overeenstemmen van de bekostiging met de wettelijke eisen?
 - Zo ja, welke knelpunten?
 - Zijn hierin verschillen waar te nemen tussen scholen?

Kosten:

- Welke kosten moet een school maken om aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen?
- Wat zijn de grootste kostenposten van scholen?
- Welke kosten zijn de afgelopen jaren toegenomen en waarom? Worden scholen voor deze stijgende kosten gecompenseerd?
- Welke verschillen zijn er zichtbaar in de kosten tussen scholen en hoe zijn deze te verklaren?
- Kunnen alle kosten worden gedekt door de bekostiging van het Rijk?
- Welke mogelijkheden hebben scholen om om te gaan met tekorten?
- Waar bestaan de meeste zorgen over m.b.t. de kosten?
- Waarop bezuinigen scholen en waarom?
- Waarop intensiveren scholen en waarom?
- Welke gevolgen hebben bezuinigingen en intensiveringen voor leraren en leerlingen?

Bijlage B Gespreksleidraad schoolbesturen

Doel: kwalitatieve analyse van de verhouding tussen de gestelde eisen, de kosten die gemaakt (moeten) worden en de bekostiging vanuit het Rijk. Het gesprek zal gaan over de eisen, kosten en bekostiging in het kalenderjaar 2015.

Eisen

- Aan welke eisen moet u voldoen voor het geven van goed onderwijs (denk aan WPO)?
- Welke aanvullende eisen worden gesteld aan schoolbesturen (bijv. het bestuursakkoord en de lerarenagenda)?
- Hoe hebben de eisen zich in de loop van de tijd ontwikkeld?
- Wat is uw mening over de gestelde eisen?
- Ervaart u ruimte in interpretatie van de verschillende eisen?
- Ervaart u knelpunten met betrekking tot de eisen?
- Vindt u zelf dat u voldoet aan de (wettelijke) eisen?

Bekostiging

- Hoe heeft de bekostiging van uw schoolbestuur zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Ervaart u knelpunten met betrekking tot het overeenstemmen van de bekostiging met de (wettelijke) eisen?
 - Zo ja, welke knelpunten? Hoe gaat u daarmee om?
 - Zo nee, waardoor ervaart u geen knelpunten?
- Welke mogelijkheden heeft u om aan extra inkomsten te komen?
- In welke mate heeft u financiële ruimte om invulling te geven aan eigen ambities?
- Zou u meer bekostiging willen ontvangen? Zo ja, waarvoor en met welke onderbouwing?

Kosten

- Hoe hebben de kosten van uw schoolbestuur zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke kosten zijn de afgelopen jaren toe-/afgenomen en waarom?
 - Wordt u voor deze kosten gecompenseerd/gekort?
 - Indien gecompenseerd: vanuit welke bron (Rijk, gemeente, ouders, anders)?
- Op welke kostenposten ervaart u knelpunten en waarom?
 - Hoe gaat u om met deze knelpunten?
- Bezuinigt of intensificeert u op bepaalde kosten?
 - Waarom wel/niet?
 - Welke gevolgen hebben eventuele bezuinigingen en intensiveringen voor leraren en leerlingen?
- Waarvoor zou u meer geld willen ontvangen en met welke onderbouwing?



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl