
4.2 Vereenvoudiging van de bekostiging per 2022

In nauw overleg tussen PO-Raad, een aantal schoolbesturen en OCW is een voorstel voor een vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek uitgewerkt. De PO-Raad heeft OCW toegezegd deze vereenvoudiging van de bekostiging te bespreken in de ALV van 22 november 2018 en de uitkomst hiervan met OCW te delen.

Van modernisering van de bekostiging...

De discussie over mogelijke aanpassingen in de bekostigingssystematiek, loopt al sinds de ALV van 22 januari 2013. Toen heeft het bestuur van de PO-Raad de opdracht gekregen om met OCW het gesprek te voeren over een nieuwe bekostigingssystematiek. Niet omdat 'anderen' dat wilden, maar omdat er binnen de vereniging overeenstemming bestond, dat de huidige systematiek niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. De breed gedeelde overweging hierbij was en is, dat de sector aan de hand van een transparante bekostigingssystematiek beter het gesprek -zowel intern als richting politiek- kan voeren over de inzet van de bekostiging. En dat aanpassingen in de bekostigingssystematiek mogelijk zijn die schoolbesturen beter in de positie kunnen brengen om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor goed onderwijs in meerjarig perspectief. Hierbij hoort een bekostiging die eenvoudig en voorspelbaar is. Maar ook een bekostigingssystematiek die schoolbesturen beter faciliteert om -in overleg met stakeholders- de bekostiging in te zetten die passend is voor de lokale situatie.

Vanaf 2013 heeft zowel binnen de vereniging, als met OCW het gesprek plaatsgevonden over een modernisering van de bekostiging. In dit kader is indertijd op grond van door de ALV van 26 november 2015 vastgestelde uitgangspunten een bekostigingssystematiek onderzocht, die uitgaat van een bedrag per leerling aangevuld met enkele toeslagen per leerling (waaronder een toeslag voor onderwijsachterstanden en een dunbevolktheidstoeslag). Voor een dergelijke systematiek bleek echter te weinig draagvlak, vanwege de grote herverdeeffecten die hiermee gepaard zouden gaan. Door de huidige sobere bekostiging zijn schoolbesturen niet in staat dergelijke herverdeeffecten op te vangen.

...naar een vereenvoudiging van de bekostiging

Op advies van het netwerk financiën heeft de PO-Raad het overleg met OCW over een aanpassing van de bekostigingssystematiek voortgezet. Het netwerk adviseerde tevens om parallel aan het gesprek over de bekostigingssystematiek, te blijven pleiten voor een onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging. Het netwerk financiën adviseerde ook om niet eerst de uitkomst van een dergelijk onderzoek af te wachten, voordat overgegaan zou kunnen worden tot een aanpassing van de bekostigingssystematiek.

In het overleg over de bekostigingssystematiek, heeft OCW voorgesteld om te onderzoeken of het mogelijk is om kleinere aanpassingen in de bekostigingssystematiek door te voeren die wenselijk en (politiek) haalbaar zijn, met herverdeeffecten die relatief beperkt zijn. Binnen deze kaders heeft de PO-Raad samen met OCW en een aantal schoolbesturen nagedacht over mogelijke aanpassingen die de bekostiging eenvoudiger en beter inzichtelijk zouden kunnen maken, met als doel een bekostigingssystematiek die:

1. een schoolbestuur beter in staat stelt om meerjarig te sturen en te begroten;
2. het (horizontale) gesprek over de besteding en verantwoording van onderwijsmiddelen beter faciliteert;
3. gepaard gaat met minder administratieve lasten.

Advies Onderwijsraad

Op 4 juli 2018 presenteerde de Onderwijsraad haar rapport “Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden”¹. In dit rapport constateert de Onderwijsraad dat de overheid vanwege haar stelselverantwoordelijkheid meer inzicht in de bestedingen door schoolbesturen nodig heeft, maar ook dat schoolbesturen meer inzicht in de bekostiging van de overheid nodig hebben om solide beleid te kunnen voeren.

“...De raad beveelt aan de bekostigingsformules te actualiseren en te vereenvoudigen. De vele normbedragen en parameters in het funderend onderwijs hebben een onjuiste sturende werking op de bestedingen en de maatschappelijke discussie daaromheen. De complexiteit zorgt voor onterechte discussies over de rechtmatigheid van bestedingen. Daarnaast dient versnippering van de bekostiging ingeperkt te worden, zodat de stabiliteit van de bekostiging gewaarborgd blijft...”

Onderwijsraad 2018: Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, pagina 39.

De Onderwijsraad constateert tevens dat de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs complex en versnipperd is, waardoor het heel lastig is om goed zicht te krijgen op de ontwikkeling van de bekostiging. Dat maakt het voor schoolbesturen lastig om scherp (meerjarig) te sturen en te begroten. Daarbij is de huidige bekostigingssystematiek lastig te begrijpen voor directeurs, leerkrachten, intern toezicht, (G)MR en ouders en schept deze bekostigingssystematiek regelmatig verkeerde verwachtingen bij zowel politiek als horizontale stakeholders (de verschillende parameters worden vaak gezien als verplichtingen waaraan het geld moet worden besteed). Volgens de Onderwijsraad komt hierdoor het goede gesprek over de inzet van de bekostiging en de verantwoording daarover maar lastig tot stand. De Onderwijsraad stelt dan ook voor om de bekostiging te vereenvoudigen. Het advies van de Onderwijsraad is daarmee volledig in lijn met datgene wat werd beoogd in het overleg van de PO-Raad en een aantal schoolbesturen met OCW in het kader van mogelijke aanpassingen in de bekostigingssystematiek.

Voorstel voor vereenvoudiging van de bekostiging

Binnen de context die hierboven is geschetst zijn de PO-Raad, een aantal schoolbesturen en OCW tot het voorstel gekomen om te komen tot een vereenvoudiging van de bekostiging, die zoveel mogelijk uitgaat van een vast bedrag per school en een bedrag per leerling. Dit voorstel bevat op hoofdlijnen de volgende aanpassingen in de bekostiging, die vanwege de tijd die het kost om wetswijzigingen door te voeren op zijn vroegst per 2022 zouden kunnen worden doorgevoerd:

1. Het afschaffen van de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL);
2. Geen verschil tussen het bedrag per leerling afhankelijk van de leeftijd. Dit betekent dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen een leerling in de onderbouw of bovenbouw;
3. De (groepsafhankelijke) materiële bekostiging omvormen tot één vaste voet plus een bedrag per leerling. Hierdoor kan de groepsafhankelijke materiële bekostiging worden samengevoegd met de leerling afhankelijke materiële bekostiging;
4. De personele bekostiging van schooljaar naar kalenderjaar omvormen, waarbij wordt uitgegaan van een teldatum per 1 februari voorafgaande aan het kalenderjaar (t-11 maanden). Voor een bekostiging per kalenderjaar 2022 wordt dan dus uitgegaan van de teldatum 1 februari 2021.

Bovenstaande maatregelen zouden moeten gelden voor het regulier basisonderwijs en voor zover van toepassing ook voor het speciaal basisonderwijs (SBAO) en (voortgezet) speciaal onderwijs

¹ Zie: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden/item7654>

((V)SO). Wanneer de personele en materiële bekostiging zou worden samengevoegd, zou door deze maatregelen voor alle sectoren een basisbekostiging mogelijk zijn die uitgaat van één vast bedrag per school en één bedrag per leerling.

Onderstaand overzicht geeft een globaal inzicht in het gesprek dat OCW, de PO-Raad en een aantal schoolbesturen, hebben gevoerd in het kader van mogelijk aanpassingen in de bekostigingssystematiek.

Aanpassing	Leidt tot	Beoogd effect
<ol style="list-style-type: none"> 1. Afschaffen GGL 2. Geen verschil bekostiging IIn <8 en ≥8 3. Vereenvoudiging materiële bekostiging 4. Kalenderjaar bekostiging (teldatum 1-feb) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder parameters → zoveel mogelijk naar vast bedrag per school en bedrag per leerling • Beter aansluiting indexatie (kalenderjaar) • Eerdere informatie-voorziening (bij 1 feb telling) • Minder aanpassingen bekostiging: 2 i.p.v. 3 maal p/jr. • Minder administratief gedoe 	<ul style="list-style-type: none"> • Beter ondersteuning meerjarig werken en denken • Beter inzicht (ontwikkeling) bekostiging → dempend effect op reserves • Beter (in)zicht in de werking van de bekostiging. Dit ondersteunt de goede horizontale dialoog over inzet en verantwoording onderwijsgeld • Minder (politieke) sturing op uitgaven: sluit beter aan op lumpsumgedachte – op lokaal niveau wordt inzet van middelen bepaald • Beter landelijk gesprek over inzet en verantwoording van de bekostiging • Daling administratieve lasten

De kleine scholentoeslag blijft gewoon bestaan en dat geldt ook voor het budget voor onderwijsachterstanden, nevenvestigingen, IGBO-scholen en aanvullende bekostiging als die voor nieuwkomers, trekkende bevolking, schipperskinderen, IGBO-scholen etc. Met name omdat de vaste voeten en de kleine scholen toeslag blijven bestaan (en niet worden omgevormd tot een dunbevolktheidstoelage), verschilt dit voorstel met de modernisering van de bekostiging die besproken is in eerdere regiobijeenkomsten en ALV's. Omdat dit voorstel ook niet moet worden gezien als een eerste stap richting één of ander gewenst eindplaatje, is deze aanpassing genoemd naar wat het is: een vereenvoudiging van de bekostiging.

Bespreking vereenvoudiging bekostiging in de vereniging

Het bovenstaande voorstel om de bekostiging te vereenvoudigen is binnen de vereniging besproken in regiobijeenkomsten², in de expertgroep bekostiging en in een aantal andere bestuurlijke netwerken. De uitkomst van deze gesprekken kan als volgt worden samengevat:

- De reacties op het voorstel om de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen waren overwegend positief. De voorgestelde vereenvoudiging van de bekostiging is in lijn met het advies van de Onderwijsraad en zal naar verwachting leiden tot een beter inzichtelijk, minder complex en minder sturend bekostigingsmodel. Hierdoor wordt een schoolbestuur beter in staat gesteld om meerjarig te sturen en te begroten en het gesprek te voeren over de besteding en verantwoording van onderwijsmiddelen. In dit kader werd door schoolbesturen voorgesteld om de bekostiging dan ook zoveel mogelijk terug te brengen tot één vast bedrag per school en één bedrag per leerling.
- Naast de voorgestelde vereenvoudiging van bekostigingssystematiek, zou de voorspelbaarheid van de bekostiging volgens schoolbesturen nog verder verbeterd kunnen worden. In dit kader zou OCW -al dan niet in samenwerking met de PO-Raad- tevens moeten zorgen voor een eerdere informatievoorziening (met name ten aanzien van de te verwachten indexering van de bekostiging), zodat schoolbesturen beter kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de hoogte van de bekostiging.

² Er hebben ruim 230 leden deelgenomen aan de regiobijeenkomsten

- Iedere aanpassing in de bekostigingssystematiek gaat gepaard met herverdeeeffecten. Als de vereenvoudiging van de bekostiging per dit schooljaar zou zijn ingevoerd, zou het maximale negatieve herverdeeeffect voor een schoolbestuur circa 7,8% bedragen. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden, dat het herverdeeeffect op het moment van de invoering van de vereenvoudiging (op zijn vroegst per 2022, met daaropvolgend een overgangsregeling) volledig anders kan/zal zijn. Dit komt doordat het afschaffen van de GGL verreweg de grootste veroorzaker is van het herverdeeeffect. En de samenstelling van het personeelsbestand zal per 2025 zeer waarschijnlijk anders zijn dan per 1 oktober 2017.
De vereenvoudiging van de bekostiging zal zeer waarschijnlijk ook invloed hebben op het interne allocatiemodel van een schoolbestuur. Enerzijds omdat schoolbesturen hun huidige allocatiemodel gebaseerd kunnen hebben op de huidige bekostigingssystematiek van OCW. Anderzijds omdat de herverdeeeffecten op schoolniveau veel groter kunnen zijn dan het herverdeeeffect op bestuursniveau.
Echter gegeven de lange aanlooptijd, en op voorwaarde dat de invoering gepaard gaat met een generieke overgangsregeling waarin de uitschieters worden gemaximeerd, met daarnaast nog een vangnet voor schoolbesturen die ook na de overgangsregeling te maken hebben met grote negatieve herverdeeeffecten en daardoor in de problemen dreigen te raken, is het volgens schoolbesturen verantwoord om de voorgestelde vereenvoudiging van de bekostiging door te voeren.
- Een aantal leden gaf aan dat het in het kader van de besluitvorming op de ALV van belang is, dat zij zicht hebben op wat de vereenvoudiging van de bekostiging in financiële zin betekent voor hun schoolbestuur. Hierin is voorzien middels het verstrekken van een berekeningsmodel via de website van de PO-Raad. Aan de hand van dit model kunnen schoolbesturen het herverdeeeffect op bestuurs- en schoolniveau inzien, ervan uitgaande dat de vereenvoudiging van de bekostiging per dit schooljaar zou zijn ingevoerd. De uitkomsten van dit model moeten worden gezien als een indicatie. Dit omdat de vereenvoudiging van de bekostiging op een aantal puntjes nog nader moet worden uitgewerkt, maar bovenal ook omdat de herverdeeeffecten in het jaar dat de vereenvoudiging van de bekostiging wordt ingevoerd zeer waarschijnlijk anders zullen zijn dan dit schooljaar.
- De bekostiging van het SBAO en het (V)SO kent een iets andere bekostigingssystematiek dan het reguliere basisonderwijs. De voorgestelde aanpassingen in het kader van de vereenvoudiging gelden, voor zover van toepassing ook voor het SBAO en (V)SO. Ook hier geldt dat een aantal zaken nog nader uitgewerkt moeten worden (bijvoorbeeld ten aanzien van de groeiregeling). Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden om de bekostiging van deze scholen te vereenvoudigen. Dit wordt in de verdere uitwerking van de vereenvoudiging meegenomen, waarbij uiteraard ook de betreffende besturen worden betrokken.

Vereenvoudiging van de bekostiging in ALV van 22 november 2018

Omdat er in de regiobijeenkomst voldoende draagvlak werd waargenomen voor het voorstel om de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen, legt de PO-Raad dit voorstel met een positief advies voor aan de ALV van 22 november 2018.

Wanneer de ALV akkoord gaat met dit voorstel voor het vereenvoudigen van de bekostiging, zal de PO-Raad het ministerie van OCW verzoeken dit voorstel, in nauwe samenwerking met de sector, nader uit te werken en door te voeren.