

Handreiking allocatie van middelen

Inleiding

Op 1 januari 2023 zal de bekostiging van het primair onderwijs worden vereenvoudigd. Dit zou voor schoolorganisaties het moment kunnen zijn om het huidige allocatiebeleid - het beleid aan de hand waarvan het totale budget dat een schoolbestuur tot haar beschikking verdeelt over de verschillende scholen en afdelingen binnen de schoolorganisatie- tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld omdat het huidige allocatiebeleid gebaseerd is op het oude bekostigingssysteem en daardoor niet meer gebruikt kan worden voor het bepalen van bovenschoolse budgetten. Of omdat het huidige allocatiemodel (tijdelijk) aangepast moet worden om herverdeeleffecten te mitigeren (zie kader).

Allocatie en herverdeeleffecten

De vereenvoudiging van de bekostiging is op macro-niveau budgetneutraal maar leidt wel tot [herverdeeleffecten](#). De herverdeeleffecten worden met name veroorzaakt door het afschaffen van de gewogen gemiddelde leeftijd van het onderwijzend personeel en het onderscheid tussen leerlingen in de onder- en bovenbouw. Omdat de bekostiging wordt toegekend aan het schoolbestuur, worden ook de herverdeeleffecten vastgesteld op het niveau van het schoolbestuur. En daardoor is ook de overgangsregeling¹ die door OCW is vastgesteld voor de eerste drie jaren, gebaseerd op bestuursniveau.

Het schoolbestuur ontvangt de bekostiging, maar de hoogte van de bekostiging wordt door OCW berekend op schoolniveau. Niet zelden is het allocatiemodel van een schoolorganisatie ook gebaseerd op deze OCW berekening op schoolniveau. De herverdeeleffecten op schoolniveau als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging kunnen groter zijn dan die op bestuursniveau.² Vooral wanneer de gemiddelde leeftijd van het onderwijzend personeel erg afwijkt van het landelijk gemiddelde en/of de verdeling van leerlingen in onder- en bovenbouw erg onevenwichtig is. De schoolorganisatie zelf zal moeten dealen met de herverdeeleffecten op schoolniveau. Dat zou reden kunnen zijn om de huidige afspraken over verdeling/ allocatie van middelen over de onder het schoolbestuur ressorterende scholen te herzien.

Afdracht versus allocatie

De berekening van de bekostiging, zowel in de oude als ook in de vereenvoudigde systematiek, gebeurt op schoolniveau. De toekenning van de bekostiging is aan het bestuur. Veel schoolorganisaties hanteren een zogenaamd afdrachtmodel: de school mag beschikken over de bekostiging zoals deze is berekend door OCW en draagt een vast bedrag of percentage af aan de bovenschoolse organisatie. De bovenschoolse organisatie voert daarmee een aantal werkzaamheden en activiteiten uit, waarvan vooraf in overleg met verschillende stakeholders en na advisering van de GMR is afgestemd, dat deze beter bovenschools kunnen plaatsvinden.

Alloceren gaat uit van een omgekeerde redenering: het schoolbestuur beschikt over de totale bekostiging en deelt deze toe aan de scholen en overige organisatieonderdelen op basis van vastgesteld (onderwijskundig)beleid. Er is hierbij niet persé een relatie met de berekening van de bekostiging (budget based policy), want het strategisch beleidsplan is hierbij in de eerste plaats de basis voor het toekennen van de bekostiging (policy based budgetting)

¹ Zie brochure vereenvoudiging bekostiging po (versie 16 december 2021) pagina 35.

² Niet van toepassing op éénpitters.

Koppeling financieel beleidsplan

Afspraken over verdeling van middelen hebben een directe relatie met het strategisch beleidsplan (koersplan) en het financieel beleid van de schoolorganisaties. Net als de hierboven genoemde beleidsplannen, hebben afspraken over verdeling van middelen / allocatie, een meerjarig karakter. Hierdoor weten budgethouders (schooldirecteuren en anderen) voor meerdere jaren waar zij aan toe zijn. Wanneer afspraken over verdeling van middelen worden voorbereid, dan is draagvlak bij de verschillende stakeholders en het medezeggenschapsorgaan van groot belang. Afspraken over verdeling van middelen (een allocatiemodel) dienen dan ook transparant, begrijpelijk en passend te zijn bij wat nodig is voor de budgethouders om de afgesproken doelen te behalen.

Medezeggenschap

Aanpassing van het allocatiemodel betekent veelal ook een aanpassing van het financieel beleid, wat te advisering moet worden voorgelegd aan de (G)MR. In de Wet medezeggenschap op scholen staat in artikel 16 het volgende:

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad wordt vooraf in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot:

lid 2a: De vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de desbetreffende scholen, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen die aan het bevoegd gezag ten behoeve van elk van de scholen uit de openbare kas zijn toegerekend of van anderen zijn ontvangen;

lid 2b: De criteria die worden toegepast bij de verdeling van deze middelen over voorzieningen op bovenscholniveau en op schoolniveau.

Afwegingen, handvatten en aandachtspunten bij herziening allocatiemodel

Onderstaand vindt u enkele afwegingen die gemaakt kunnen worden bij het herzien van het allocatiemodel, zonder kant en klare antwoorden te geven op specifieke uitdagingen van schoolbesturen. Wel worden aspecten benoemd die u kunnen helpen bij het aanpassen van uw allocatiebeleid.

- Een afweging kan zijn om bekostiging toe te kennen aan scholen op basis van het leerlingaantal op 1 februari t i.p.v. 1 februari t-1. Het aantal leerlingen op 1 februari in het kalenderjaar t is nog niet bekend op het moment van begroten maar kan wel goed worden ingeschat wanneer de begroting wordt gemaakt. Het schooljaar is dan al van start gegaan en scholen weten vrij nauwkeurig wat de (kleuter)instroom zal zijn tussen de eerste schooldag en de daaropvolgende 1 februari.

Door te alloceren op basis van 1 februari t ontvangen scholen middelen voor de leerlingen die er daadwerkelijk zijn in de eerste zeven maanden van het jaar. Na-ijl effecten door groei en krimp worden hierdoor gedempt.

- Doelbekostiging/ geormerkte middelen - Houd geormerkte middelen en middelen die instemming behoeven van de (P)MR buiten de allocatie – denk hierbij aan de middelen vanuit het NPO, voor werkdrukvermindering en voor de professionalisering en begeleiding van starters en schoolleiders, of aan specifieke doelsubsidies vanuit het Rijk of de gemeente. Ook private geldstromen (bijv. de ouderbijdrage) dienen buiten de allocatie te blijven.

- Onderwijsachterstandenbeleid – deze middelen worden toegekend op basis van de achterstandsscore van iedere school, met toepassing van de drempel. Er kan voor worden gekozen om deze middelen volledig aan de school te alloceren conform de berekening van OCW. Een alternatief is toekenning op basis van bijv. de achterstandsscores zonder drempel zodat scholen die de drempel (net) niet halen, toch extra middelen krijgen. Consequentie is wel dat de scholen die de drempel wel halen, iets minder ontvangen zodat deze aanpassing door het bestuur budgetneutraal kan worden doorgevoerd.
- De grootte van de school – veel schoolbesturen hebben scholen van verschillende grootte met één of meer schoolgebouwen. De OCW berekening van toeslag nevenvestiging en (zeer) kleine scholen toeslag doet niet altijd recht aan de werkelijke situatie. In dat geval zou een schoolorganisatie zelf een allocatie-afpraak kunnen formuleren met bijvoorbeeld een vaste voet per locatie en/of een staffel aangevuld met een bedrag per leerling.

Bijvoorbeeld:

Aantal leerlingen t-1	Vaste voet t	Bedrag per leerling t
Minder dan 50	200.000	
50-100	175.000	
101-150	150.000	
151-200	125.000	
201-250	100.000	
Meer dan 250	75.000	

- De opbouw van het team (leeftijd, schaal/trede) – met name scholen met een team met veel ervaren leerkrachten (hoogste trede van de schalen L10 en L11) is relatief duur uit. De vereenvoudiging is een uitgelezen kans om met elkaar in gesprek te gaan over de opbouw van evenwichtige teams: qua ervaring, leeftijd, functiemix etc. (mobiliteit, strategisch personeelsbeleid). Het kan zijn dat de mogelijkheden op korte en middellange termijn beperkt zijn en dat sommige scholen tegemoet gekomen moeten worden vanuit de schoolorganisatie doordat deze overgangsperiode langer duurt dan de overgangsregeling van drie jaren. Voorkom echter dat de oude systematiek op bestuursniveau in stand wordt gehouden en maak afspraken die worden afgebouwd.
- De opbouw van de leerlingpopulatie – scholen met veel leerlingen in de onderbouw ervaren in de oude systematiek relatief veel budgettaire ruimte in tegenstelling tot scholen met veel leerlingen in de bovenbouw. Hiervoor is eigenlijk nauwelijks een rechtvaardiging (er wordt meer gekeken naar de samenstelling van de groep, dan naar alleen de leeftijd van de groep) en zou dan ook in een nieuw allocatiemodel geen rol mogen spelen. In extreme situaties zou, middels een *tijdelijke* aanvulling op het uit het allocatie model resulterende budget, scholen de tijd gegeven kunnen worden om hierop te anticiperen.
- Wanneer “harde” bedragen in het allocatiemodel worden opgenomen, neem dan ook op hoe deze bedragen jaarlijks worden geïndexeerd.
- Om de toepasbaarheid van een (concept) allocatiemodel te toetsen, kan het nuttig zijn een aantal afspraken te maken over wat een school minimaal nodig heeft om goed onderwijs te geven.

Bijvoorbeeld:

1,1 FTE L10-10 per 25 leerlingen

0,4 FTE L11-10 IB per 100 leerlingen met een minimum van 0,4 FTE

0,4 FTE D12-12 directie per 100 leerlingen met een minimum van 0,6 FTE Etc.

De hier gepresenteerde handvaten richten zich in eerste instantie op scholen. Wat nodig is voor diverse bovenschoolse organisatieonderdelen verschilt sterk per bestuur. Ieder allocatiemodel moet zeker stellen dat er voldoende middelen resteren om de met elkaar afgesproken bovenschoolse taken en verantwoordelijkheden (bestuur en beheer, gezamenlijke activiteiten) doeltreffend en doelmatig te kunnen uitvoeren.

Koppeling met systemen

In het verleden zijn soms (bekostigings)afspraken gemaakt die slechts met veel rekenwerk of expertise op bestuur- en schoolniveau konden worden uitgewerkt. Dit belemmert de transparantie en wekt soms zelfs wantrouwen.

Het is verstandig vooraf de concept afspraken over verdeling van middelen te toetsen aan de praktische haalbaarheid in de systemen³. Gebruikers moeten de allocatie van middelen in hun budgetten kunnen herleiden naar de gemaakte afspraken.

Naslag

<https://infinitebv.nl/wp-content/uploads/2020/03/Bundel-2010-artikel-Rick.pdf>

³ Veel schoolbesturen gebruiken tegenwoordig speciale begrotings- en rapportage software, bijvoorbeeld Cogix of Capisci. De software bepaalt niet de wijze van alloceren maar staat in dienst van de gemaakte keuzes. De tools bieden vaak de mogelijkheid rekenregels te specificeren en zo de gemaakte afspraken te automatiseren.