

## Onderwijsbegroting 2015: minder meer?

Door financieel expert Bé Keizer

**Onmiskenbaar betekent de begroting 2015 dat er aanzienlijk meer geld naar onderwijs gaat. Alle akkoorden zorgen ervoor dat de structurele bekostigingsachterstand voor personeel en materieel voorbij lijkt. De werkelijkheid is echter dat er weliswaar wat is ingelopen, maar dat de structurele oorzaken van de achterstand nog aanwezig zijn. Zo is de toename van de werkgeverslasten niet weggenomen. De werkelijke ophoging van de lumpsum bedraagt voor het primair respectievelijk voortgezet onderwijs elk tientallen miljoenen euro's, maar om de achterstand weg te werken zouden honderden miljoenen nodig zijn.**

De extra gelden die worden toegekend, gaan gepaard met afspraken over bestedingen. Daardoor zijn deze middelen niet echt vrij besteedbaar. Alleen een schoolbestuur dat de zaken al heel goed op orde heeft, hoeft nog maar weinig in te zetten op de bestedingsafspraken en kan het daarvoor bedoelde geld naar eigen inzicht aanwenden. Het uitgangspunt van de akkoorden is echter dat de zaken in veel gevallen nog onvoldoende op orde zijn en dat dat geld hard nodig is om tot kwaliteitsverbetering bij tal van zaken te komen.

Daarnaast wordt er geld toegekend dat in feite geen nieuw geld is. Een voorbeeld daarvan is het geld dat bij de gemeenten is weggehaald, omdat het daar niet in overeenstemming met de bedoeling zou worden besteed. Met de motie-Buma is op die wijze 256 miljoen euro van de toekenning via het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting overgegaan naar de bekostiging van de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs. Overigens nadat er circa 60 miljoen vanaf is bezuinigd.

Het bedrag van 256 miljoen is niet het complete bedrag dat bij de gemeenten voor onderwijshuisvesting is weggehaald. Daar kom ik straks nog op terug. Hier is de constatering van belang dat 'nieuw' geld in feite 'oud' geld is, dat afkomstig is uit een andere pot.

Maar niet getreurd en gezeurd: er is geld bijgekomen en de nullijn voor de lonen en deels de prijzen wordt voor 2015 beëindigd. Voor volgend kalenderjaar is de (voorlopige) inschatting dat er weer een arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar komt van zo'n 1,5 procent op basis van de referentiesystematiek die de index van de marktsector volgt. Het betreft voor het onderwijs ongeveer 330 miljoen euro.

Na deze inleiding zijn onderstaande schema's met bijstellingen beter te begrijpen. Ik begin met het overzicht van de begrotingsafspraken 2014, waarin de wirwar van akkoorden op een rij is gezet. Alle bedragen zijn in miljoenen euro's<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De PO-Raad en VO-raad hebben op hun websites ook overzichten weergegeven van de budgetten die beschikbaar komen. Die overzichten zijn wat anders ingedeeld, maar de bedragen die erin staan corresponderen met de hier weergegeven overzichten, die uit de OCW-begroting komen.

<b>Begrotingsafspraken 2014</b>					
<b>PO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Lumpsum		43,5	25,1	25,0	36,5
Startende leraren		26,0	26,0	30,0	30,0
Meer masters		11,0	11,0	11,0	11,0
ICT		4,0	4,0	4,0	4,0
Concierges en klassenassistenten		29,0	29,0	29,0	29,0
Onderwijstijd		12,0	12,0	12,0	12,0
Stichting Nederlands onderwijs buitenland		5,0	5,0		
Duurzame scholen		3,5	6,5		
Nationaal Onderwijsakkoord (NOA)			-45,0	-40,0	
Regerakkoord 2012: NOA		43,9	43,9	43,9	43,9
Regerakkoord 2012: Onderwijshuisvesting		145,9	145,9	145,9	145,9
Passend onderwijs			-4,7	2,8	1,9
Overig		2,5	2,5	2,5	2,5
Begrotingsrapport - aandeel EJM	20,0				
<b>Totaal</b>	<b>20,0</b>	<b>326,3</b>	<b>261,2</b>	<b>266,1</b>	<b>316,7</b>
<b>VO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Lumpsum		35,1	21,6	21,5	30,1
Meer masters		21,0	21,0	34,0	34,0
Klassenassistenten		21,0	21,0	21,0	21,0
ICT		4,0	4,0	4,0	4,0
Zomerscholen		9,0	9,0	9,0	9,0
Nationaal Onderwijsakkoord (NOA)			-35,0	-30,0	
NOA: inzet incidentele middelen CAO VO	12,0				
Regerakkoord 2012: intensivering onderwijs		33,1	33,1	33,1	33,1
Regerakkoord 2012: Onderwijshuisvesting		110,1	110,1	110,1	110,1
Inzet eindejaarsmarge	4,9	0,4			
Overig		-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
<b>Totaal</b>	<b>16,9</b>	<b>233,3</b>	<b>184,4</b>	<b>202,3</b>	<b>240,9</b>

Met het gegeven van de in de begroting 2014 vastgelegde afspraken, zoals hierboven weergegeven, is van belang te weten welke budgetten vanaf 2015 beschikbaar zijn, mede op basis van de sector- en bestuursakkoorden. Dit leidt tot onderstaand overzicht.

<b>Budgetten in sector-/bestuursakkoorden (x € 1 mln.)</b>		<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>PO</b>					
<b>Prestatiebox</b>		128	151	223	263
	professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders				
	aanpak toptalenten en bewegingsonderwijs				
	duurzame kwaliteitsverbetering				
	brede vorming (cultuur, wetenschap en techniek)				
<b>Lumpsum</b>		138	138	142	142
	cao afspraak begeleiding startende leraar				
	cao afspraak professionele ontwikkeling leraren				
	werkdrukvermindering door conciërges en klassenassistenten				
	vermindering zittenblijven				
<b>Subsidie</b>		33	35	39	39
	verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding				
	implementatie, ICT, verbeterescholen				
<b>Totaal PO</b>		<b>299</b>	<b>324</b>	<b>404</b>	<b>444</b>
<b>VO</b>					
<b>Prestatiebox</b>		176	202	265	295
	professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders				
	aanpak toptalenten				
	opbrengstgericht werken				
	cofinanciering aanpak continu verbeteren				
	meer masters voor de klas				
<b>Lumpsum</b>		21	21	21	21
	werkdrukvermindering door inzet klassenassistenten				
	(academische) opleidingsscholen				
<b>Subsidie</b>		37	44	45	45
	verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding				
	verminderen zittenblijven				
	implementatie, ICT, verbeterescholen				
<b>Aanvullende bekostiging</b>		4	8	8	8
<b>Totaal VO</b>		<b>238</b>	<b>275</b>	<b>339</b>	<b>369</b>

De akkoorden voor het primair respectievelijk voortgezet onderwijs vertonen inhoudelijk in hoge mate dezelfde doelstellingen. Daarbij nog wel enkele specifieke kanttekeningen te plaatsen:

- De bedoelde professionalisering richt zich tot enkele duidelijke doelgroepen, waarbij opvallend is dat het ondersteunend en beheerspersoneel ervan wordt buitengesloten. Ik vind dat merkwaardig. Het wordt ook niet nader toegelicht. Wellicht is het per ongeluk vergeten, wat het lagere personeel wel vaker overkomt. Hopelijk wordt het in de school niet vergeten. Gelet op de CAO PO en CAO VO hoeft dat ook niet.
- Voor de toptalenten heeft het ministerie van OCW veel aandacht. De indruk ontstaat dat die aandacht ten koste gaat van het achterstandenbeleid. Aan dat laatste wordt in de begroting vrijwel geen woord besteed. Wel heeft staatssecretaris Sander Dekker van OCW er recent een brief aan gewijd, maar die hield vooral in dat de gewichtenregeling onverkort gehandhaafd blijft en administratief strakker zal worden toegepast. Maar in de begroting staat geen woord over de budgetten die voor het achterstandenbeleid beschikbaar zijn. De trend is dat het aantal gewichtsléerlingen de komende jaren fors blijft dalen. Dat betekent een vermindering van de toekenning van de achterstandsmiddelen. Een globale raming leert dat de gewichtenregeling (inclusief de

impulsgelden) in het primair onderwijs een daling laat zien van ongeveer 350 miljoen in het schooljaar 2014-2015 naar krap 290 miljoen in 2018-2019. Dat is dus een daling van ruim 60 miljoen. Dat is niet iets om in een begroting te negeren, zoals nu wel gebeurt. Tegelijkertijd valt op de achterstandsmiddelen in het voortgezet onderwijs op een constant bedrag worden gehouden. Ik vraag mij af waarom daar niet voor is gekozen in het primair onderwijs. Ook de middelen die vanuit OCW naar de gemeenten gaan, voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, blijven in de loop der jaren constant.

- In het Bestuursakkoord PO staat dat het de doelstelling is om vanaf 2017 twee en indien mogelijk drie lessen per week bewegingsonderwijs te geven. Maximaal 5 procent van de scholen haalt momenteel drie lessen per week voor de groepen 3 tot en met 8. Over de doelstelling wordt niet veel meer gemeld dan dat OCW en de PO-Raad de belemmeringen in kaart brengen. Het ligt voor de hand dat een wezenlijke belemmering een voldoende aantal beschikbare gymlokalen zal zijn. Er zal moeten worden bijgebouwd. Dat vergt de nodige investeringen door de gemeenten, omdat die primair verantwoordelijk zijn voor nieuwbouw. Daarmee worden de gemeenten op een gevoelige plek geraakt, omdat de bijdrage aan het Gemeentefonds met ingang van 2015 fors wordt verlaagd. Wil het een beetje realistisch worden om in 2017 het gymonderwijs uit te breiden, dan zou al in deze begroting rekening gehouden moeten zijn met een verhoging van de bijdrage voor de nieuwbouw van gymlokalen.

In het sectorakkoord voor het voortgezet onderwijs wordt in het geheel geen aandacht besteed aan bewegen.

- Een ander punt met betrekking tot het bewegingsonderwijs betreft de afspraak voor meer samenwerking tussen de onderwijs- en sportinfrastructuur. In de praktijk blijkt dat met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs veel gemeenten het beheer van de daarbij behorende gymlokalen hebben overgedragen aan de verzelfstandigde schoolbesturen. De huur die gemeenten aan sportverenigingen en dergelijke berekenden, was vaak laag omdat men rekening hield met de geringe draagkracht van de sportclubs. Tal van schoolbesturen zien de verhuur van gymlokalen als bron van inkomsten. Het gevolg is een aanmerkelijke verhoging van de huurprijs, waardoor sportclubs de contributie moeten verhogen. Het gevolg daarvan kan zijn dat minder draagkrachtige ouders besluiten dat hun kind van de sportclub afgaat.

Gemeenten zouden bij de overdracht van het beheer van gymlokalen strakke afspraken met de schoolbesturen moeten maken dan wel financiële ruimte te bieden aan sportclubs om de werkelijke kostprijs van de huur te kunnen voldoen.

#### *Financiële positie gemeente*

Dit schooljaar is de implementatie van passend onderwijs aan de orde en is er sprake van ingrijpende veranderingen in de financiering van de huisvesting. In beide gevallen heeft het primair en voortgezet onderwijs te maken met de gemeente.

De middelen voor de jeugdzorg gaan per 1 januari 2015 naar de gemeente. Dat gaat gepaard met een bezuiniging van 300 miljoen euro. Het is daardoor realistisch om te verwachten dat de honorering van een verzoek van een samenwerkingsverband aan een gemeente om bij te dragen in de kosten van de zorg, anders dan onderwijsondersteuning, terughoudend zal worden benaderd. Samenwerkingsverbanden moeten hier alert op zijn.

Hetzelfde gaat stellig ook spelen op het terrein van de huisvesting. Met de motie-Buma is 256 miljoen euro aan het Gemeentefonds, en daarmee aan de gemeenten, onttrokken. Tegelijkertijd zijn de maatstaven voor de toekenning van middelen uit het Gemeentefonds voor de huisvesting aangepast. Die wijziging leidt niet tot een vermindering van het bedrag

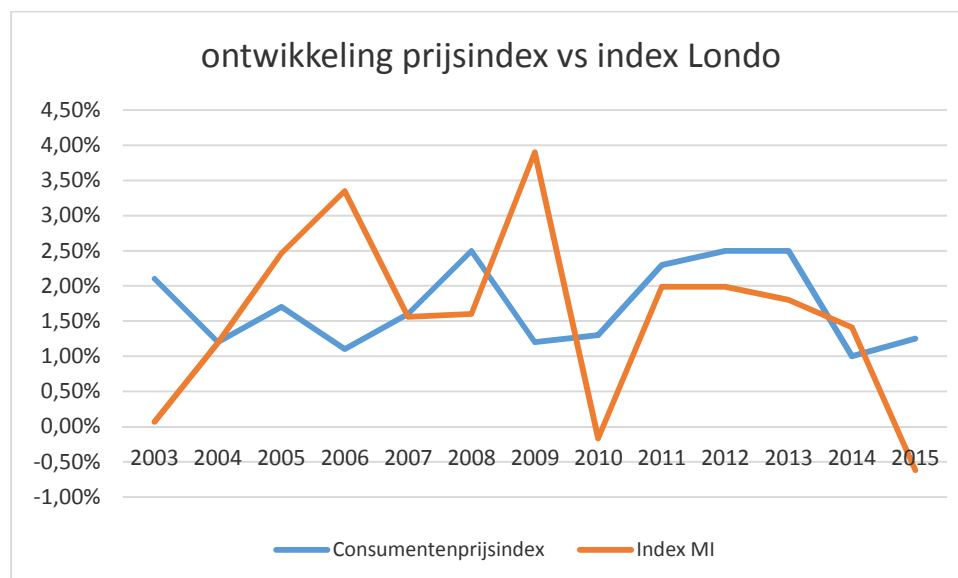
van 256 miljoen, maar tot een (aanzienlijke) toename tot 374 miljoen. In feite is er dus sprake van een extra bezuiniging van 118 miljoen euro.

Dit staat los van de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de gemeenten naar de schoolbesturen in het primair onderwijs, waardoor 159 miljoen wordt ondergebracht bij het programma van eisen voor onderhoud in de materiële bekostiging voor het primair onderwijs. Dit is slechts een optisch effect, omdat dit budget alleen van plaats verandert<sup>2</sup>.

Al met al wordt de financiële situatie van de gemeenten er niet rooskleuriger op. Dit zal stellig doorwerken in de aanvragen voor huisvesting, waarvoor de gemeenten verantwoordelijk blijven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft verzocht om op basis van de actuele huisvestingscijfers te bezien of de korting niet te omvangrijk is, maar uit de bijlage bij de begroting Gemeentefonds (onderdeel van de Rijksbegroting) lijkt het (nog) niet waarschijnlijk dat de korting te hoog zou zijn (Periodiek OnderhoudsRapport (POR), pg. 54).

#### *Indexering programma's van eisen materiële instandhouding primair onderwijs*

Met de publicatie van de Macro Economische Verkenning 2015 is te achterhalen wat het percentage van de indexering voor de materiële bekostiging in het primair onderwijs wordt. Dat blijkt -0,62 procent te zijn, wat neerkomt op een achteruitgang van bijna 7 miljoen euro. De inflatie geeft daar geen aanleiding toe. Dat leert de vergelijking van de index van de consumptieprijsindex met de index zoals die voor de materiële bekostiging in het primair onderwijs wordt gehanteerd. Zie onderstaande grafiek.



De indexering pakt de laatste jaren niet gunstig uit voor het primair onderwijs. Over de gehele periode is er nu een achterstand van 1,7 procent. Wellicht nog belangrijker is het dat de index van de inflatie veel minder sterk schommelt dan die voor het primair onderwijs. Voor een stabiel financieel beleid is een stabiele bekostiging van belang. In de begroting staat voor de prijsontwikkeling voor het primair onderwijs (pg. 149) echter nog een bedrag geboekt om toe te kennen van bijna 20 miljoen. Wellicht een verkeerde raming, maar zeker welkom!

<sup>2</sup> Op zich is deze plaatsverandering een uitstekende zaak, omdat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting op dit punt terecht komt bij de juiste instantie. Een andere zaak betreft de vraag of de overgangsregeling alle problemen dekt waar sprake is van achterstallig onderhoud, monumentenzorg en dergelijke.

Overigens valt op dat, in vergelijking met een aantal jaren geleden, het niet meer is na te gaan welk budget wordt toegekend voor personele bekostiging en welk budget voor materiële bekostiging. Ook een onderscheid naar schoolsoort is niet meer te achterhalen.

De negatieve index zorgt er niet voor dat voor 2015 de materiële bekostiging daadwerkelijk achteruitgaat. Dat komt door de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud, waardoor 159 miljoen euro meer beschikbaar komt. Dat komt overeen met een stijging van 15 procent. Elk schoolbestuur in het primair onderwijs dient dus wel te bedenken dat de stevige verhoging direct gekoppeld is aan de volle verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de gehele school. Daarom is het zaak bij de gemeente na te gaan wat de raming voor de kosten van onderhoud voor 2015 is. Mocht de gemeente geen actuele gegevens hebben, dan is het zaak met spoed een Meerjarenonderhoudsplan (MOP) op te stellen voor alle onderhoud waar de school mee te maken heeft. Pas dan wordt duidelijk of het budget voldoende is of dat, vanwege bijvoorbeeld achterstallig onderhoud, er sprake is van een budgettair probleem.

Overige zaken

#### *Krimp en groei*

Voor het primair onderwijs is 2015 het jaar met de grootste krimp. Dat betekent dus ook dat de daling van het aantal leerlingen daarna gaat afzwakken, totdat het redelijk stabiel wordt omstreeks 2020. Het voortgezet onderwijs heeft in 2015 het hoogste aantal leerlingen en de krimp begint daar pas met de telling van 1 oktober 2016. Het primair onderwijs gaat dus het dal uit en het voortgezet onderwijs moet nog het dal in.

#### *Functiemix*

Opvallend is dat de toekenning van de budgetten voor het Actieplan Leerkracht in 2017 kennelijk in één keer wordt afgerond. Tegelijkertijd blijft het duister wat het ministerie van OCW en de politiek gaan doen met het gegeven dat de doelstellingen in het primair onderwijs bij lange na nog niet gehaald zijn. In de begroting staat hierover niets.

#### *Lerarenbeurs*

Het budget voor de Lerarenbeurs wordt uitgebreid en blijft bij het ministerie van OCW. De afgelopen jaren bleek dat een deel van deze middelen niet besteed werd.