

Analyse onderwijsbegroting 2016

Door Ron van der Raaij en Ronald Bloemers, VOS/ABB

De rijksbegroting voor het jaar 2016 was aangekondigd als weinig inspirerend. Het blijkt dat dit beeld past bij de onderwijsbegroting, met name als het gaat om het primair en voortgezet onderwijs. Toch zijn er verschillende aspecten die van belang zijn om te weten. Bovendien ontbreken twee actuele kwesties in de OCW-begroting.

De grote afwezige factor in de gehele kabinetsbegroting is een beleidsvisie en daarmee een begrotingscomponent ten aanzien van de huidige vluchtelingenstroom. Op geen enkele wijze is rekening gehouden met de voorzienbaarheid dat met die toestroom extra kosten gemoeid zijn.

In de Troonrede werd dit onderwerp overigens wel benoemd:

De vluchtelingenstroom groeit en duldt geen afwachtende houding.

In de begroting echter komt de strekking van deze woorden niet terug. Dat brengt met zich mee dat een adequate opvang van het toenemende aantal vluchtelingen ad hoc moet worden uitgevoerd.

Dit geldt ook voor het onderwijs aan vluchtelingenkinderen.

Het is goed dat deze kwestie wél aan bod kwam tijdens de algemene beschouwingen. De Tweede Kamer heeft een motie van GroenLinks aangenomen die het kabinet oproept om voor adequaat onderwijs aan asielkinderen te zorgen. Dit betekent dat er extra geld voor moet worden uitgetrokken, wellicht via een kasschuif vanuit latere jaren. De aangenomen motie van GroenLinks-fractieleider Jesse Klaver is goed nieuws voor het openbaar onderwijs. Juist de openbare scholen, die er zijn voor álle kinderen, verwelkomen vluchtelingenleerlingen.

Het is van belang dat scholen in staat worden gesteld om ook deze groep leerlingen zo goed mogelijk te helpen, zonder dat dit ten koste gaat van het onderwijs aan de overige leerlingen. De bekostiging loopt op dit punt nog achter, zo blijkt onder andere uit de bijstellingen van de gewichtenregeling en het onderwijsachterstandenbeleid, die later in deze beschouwing aan bod komen.

Krimp

Hoewel niet elke beleidsvisie direct een begrotingscomponent hoeft te hebben, zou dat wat betreft de gevolgen van demografische krimp op het onderwijs wel logisch zijn. De leerlingendaling is al jaren gaande in het primair onderwijs en zal de komende jaren steeds nadrukkelijker het voortgezet onderwijs raken.

Alle goede bedoelingen van het kabinet daargelaten, enig wetsvoorstel heeft nog steeds niet de politieke arena bereikt. Staatssecretaris Sander Dekker van OCW heeft wel verschillende beleidsvoornemens geuit en geduid, maar zonder bekrachtiging in de wet blijven het voornemens. Het zou vervelend zijn als die pas hun beslag krijgen als de krimp voorbij is.

In de gepresenteerde begroting blijkt vooral dat bepaalde posten in bedrag naar beneden zijn bijgesteld in verband met de afname van het aantal leerlingen. Posten die naar beneden zijn bijgesteld in verband met de demografische ontwikkelingen, zijn de gewichtenregeling (minus € 10 miljoen tot minus € 50 miljoen in 2020), het onderwijsachterstandenbeleid (minus € 50 miljoen in 2020) en subsidies (minus € 20 miljoen). Helaas ontbreekt actief beleid op andere posten naar aanleiding van de voortgaande leerlingendaling.

Onderwijsachterstandenbeleid

Het gehele onderwijsachterstandenbeleid (oab) is aan revisie toe, niet in de laatste plaats vanwege de uitdagingen als gevolg van de vluchtelingenstroom. Het betreft de volgende onderwerpen:

- De regeling van het gemeentelijke oab die loopt tot 1 januari 2016. Besloten is dat de huidige regeling ook nog voor 2016 zal gelden.
- De gewichtenregeling in het basisonderwijs, die lastig is uit te voeren.
- De regeling voor culturele minderheden in het speciaal basisonderwijs. Deze regeling gaat nog steeds uit van etniciteit, wat de politiek niet wil.
- De regeling leerplusarrangement, nieuwkomers en eerste opvang van vreemdelingen in het voortgezet onderwijs.

Tot op heden is het niet gelukt met goede oplossingen te komen. Er is alleen nog maar sprake van veel te ingewikkelde regelingen om de middelen toe te wijzen. Er wordt nu geopperd om het budget voor oab naar de samenwerkingsverbanden (swv's) te schuiven. De grote vraag is hoe het landelijke budget over de swv's zou moeten worden verdeeld. En wat zijn de criteria om na te gaan of de toegekende middelen toereikend zijn? Dat staat nog los van de vraag of de swv's wel de geëigende gremia zijn om de verantwoordelijkheid voor het oab op zich te nemen. Kortom, het is wenselijk dat er (eindelijk) een goed doordachte oplossing komt voor het gehele oab. VOS/ABB pleit ervoor een denktank op deze problematiek te zetten die nog dit jaar met een algeheel toepasbare oplossing komt, die vervolgens als voorstel in de Tweede Kamer wordt behandeld.

Nationaal Onderwijsakkoord, Lerarenagenda en sectorakkoorden

Het kabinet stelt dat het in het komende jaar inzet op de verdere uitvoering van de maatregelen uit het regeerakkoord, zoals uitgewerkt in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), de Lerarenagenda en de sectorakkoorden voor het primair respectievelijk voortgezet onderwijs. De extra gelden die vanuit het NOA beschikbaar worden gesteld voor 2016, zijn in de sectoren primair en voortgezet onderwijs dan ook precies zoals ze al maanden geleden bekend waren gemaakt. Voor het primair onderwijs komt er € 93 miljoen extra beschikbaar, voor het voortgezet onderwijs € 53 miljoen.

Referentiesystematiek

De personele bekostiging wordt in het primair onderwijs jaarlijks geïndexeerd op basis van het zogenoemde referentiemodel. Op basis van de uitkomst van dit model krijgen schoolbesturen meer personele bekostiging ter compensatie van de gestegen

loonkosten en werkgeverslasten. De hoogte daarvan wordt gebaseerd op de loonkosten- en werkgeverslastenontwikkeling in de marktsector.

Doordat de uitkomst van het referentiemodel in juni bekend wordt en de verwerking ervan in een beschikking in september, zorgt dit ervoor dat de schoolbesturen in het primair onderwijs pas formeel twee maanden na afloop van een schooljaar weten hoeveel ze voor dat afgelopen schooljaar aan bekostiging kregen. De besturen ervaren dit begrotingstechnisch als een last.

Vanaf 2016 zal deze systematiek voor alle onderwijssectoren gaan gelden, maar met een belangrijk verschil. In plaats van achteraf, zal er voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar worden bepaald hoeveel de sector voor de gestegen loonkosten en werkgeverslasten zullen worden gecompenseerd. Daarmee wordt een voorschot genomen op de werkelijkheid. In principe zal nu dus elk jaar al in het najaar bekend zijn op welke wijze dat zijn beslag zal krijgen in de bekostiging voor het aankomende kalenderjaar.

Voor 2016 zal de stijging van de gemiddelde personeelslast (gpl) ongeveer 1,6% bedragen. Hoeveel dit expliciet aan procentuele ophoging zal zijn, wordt pas medio november duidelijk. Deze vroege zekerheid bepaalt wel dat wanneer de marktsector bijvoorbeeld een stijging op die posten met 1,8% kent, het onderwijs daarop achterloopt en zijn verlies moet nemen (en vice versa).

VOS/ABB verwacht dat dit onderdeel kan zijn binnen het onderzoek naar de vereenvoudiging van de bekostiging.

Primair onderwijs

Beleidsinhoudelijk is er over het primair onderwijs niet veel terug te vinden in de begroting. Wel wordt ingegaan op de kwaliteit van het lerarenkorps. Er wordt gerekend op een verdere stijging van het niveau van de leraren. In 2017 zou 23% en in 2020 30% van de leraren een masterdiploma moeten hebben.

Daarnaast wordt ambitieus gesteld dat in 2016 de bekostiging wordt gemoderniseerd. Voorstellen daartoe zullen echter dit najaar voor het eerst worden gepresenteerd. Een inwerkingtreding wordt vooralsnog niet voor 2020 verwacht.

In de onderwijsbegroting wordt vooral het in 2014 gesloten Bestuursakkoord benoemd. Dit akkoord heeft 'als hoofddoel om het aanwezige verbeterpotentieel van het onderwijs ten volle te activeren en duurzame kwaliteitsverbetering, gericht op het onderwijs van de toekomst, te realiseren'. In het najaar zal hierover een voortgangsrapportage worden gepubliceerd. In de begroting voor 2016 is er € 324 miljoen beschikbaar om de doelstellingen te verwezenlijken. Daarvan zal € 151 miljoen via de prestatiebox bij de besturen komen, de rest in principe via de lumpsumbekostiging.

Belangrijk punt is de (reeds genoemde) bijstelling van de gewichtenregeling als gevolg van onder meer de leerlingendaling. Het aantal gewichtenleerlingen daalt ten gevolge van de algemene leerlingendaling in het primair onderwijs en doordat het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders stijgt. Het gevolg hiervan is dat het geraamde budget voor de gewichtenregeling omlaag gaat.

Ter zake de gewichtenregeling zal vanaf 2016 tot en met 2020 het budget jaarlijks met € 10 miljoen worden verlaagd. Ter zake het onderwijsachterstandenbeleid zal dit vanaf 2017 worden verlaagd tot € 50 miljoen per 2020. Deze vaststelling baart

zorgen, zeker in het licht van het toenemende aantal asielkinderen en het extra geld dat nodig is voor onderwijs aan deze groep.

Voortgezet onderwijs

In de OCW-begroting is wat betreft het voortgezet onderwijs meer kleur te vinden dan op het gebied van het primair onderwijs. Staatsecretaris Dekker lijkt vooral zaken voor elkaar te willen krijgen op basis van verschillende wensen:

- Nieuwe profielen in het vmbo.
- Meer maatwerk: onder andere modernisering van de onderwijstijd.
- Gemiddeld cijfer 8,0 of hoger betekent vanaf nu cum laude.
- Verbetering van doorlopende leerlijn van peuter tot en met student.
- Minder zittenblijvers.
- Subsidieregeling en verkennen van alternatieven voor zomerscholen.

Prestatiebox

In de bekostiging (van beide sectoren) is sprake van een toename van de prestatieboxmiddelen. Het geld dat hiermee gemoeid is, komt voort uit de afspraken in de sectorakkoorden.

Duidelijk is dat het kabinet verantwoording wil over de besteding van het geld. Sinds de invoering van de lumpsumbekostiging heeft die bekostiging geen oormerk meer. Een bestuur kan het lumpsumgeld vrijelijk besteden. Met de indirect geormerkte prestatiebox heeft het kabinet wel (enig) zicht op de besteding van het geld dat daaruit komt. Het bestuursakkoord, de daarmee ter beschikking gekomen middelen en de wijze waarop die ter beschikking zijn gekomen, tonen dat het kabinet zijn sturingskracht wil laten gelden.

Met betrekking tot de sturingskracht en de financiering daarvan kan worden signaleerd dat er voor het onderdeel arbeidsmarkt- en personeelsbeleid een verschuiving zichtbaar is. Het totaal van de verplichtingen daalt van € 250.915 in 2016 naar € 182.977 in 2017. Dit wordt veroorzaakt door een afname van de subsidies, waarmee wellicht de financiering van de prestatiebox plaatsvindt.

Overzicht van prestatieboxmiddelen:

Investerings in sector-/bestuursakkoorden (x € 1 mln.)	2015	2016	2017	2018
Primair Onderwijs				
Prestatiebox	128	151	223	263
<i>professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders</i>				
<i>aanpak toptalenten en bewegingsonderwijs</i>				
<i>duurzame kwaliteitsverbetering</i>				
<i>brede vorming (cultuur, wetenschap en techniek)</i>				
Lumpsum	138	138	142	142
<i>cao afspraak begeleiding startende leraar</i>				
<i>cao afspraak professionele ontwikkeling leraren</i>				
<i>werkdrukvermindering door conciërges en klassenassistenten</i>				
<i>vermindering zittenblijven</i>				
Subsidie	33	35	39	39
<i>verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding</i>				
<i>implementatie, ICT, verbeterscholen</i>				
Totaal Primair Onderwijs	299	324	404	444
Voortgezet Onderwijs				
Prestatiebox	177	203	274	302
<i>professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders</i>				
<i>aanpak toptalenten</i>				
<i>opbrengstgericht werken</i>				
<i>cofinanciering aanpak continu verbeteren</i>				
<i>meer masters voor de klas</i>				
Lumpsum	25	29	29	29
<i>werkdrukvermindering door inzet klassenassistenten</i>				
<i>(academische) opleidingsscholen</i>				
Subsidie	36	43	36	38
<i>verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding</i>				
<i>verminderen zittenblijven</i>				
<i>implementatie en ICT ondersteuning</i>				
Totaal Voortgezet Onderwijs	238	275	339	369

Ten slotte

Bij het onderdeel 'niet-beleidsartikelen' signaleert VOS/ABB een geplande negatieve bijstelling van ruim € 94 miljoen met ingang van het kalenderjaar 2017. Dit zijn middelen die een budgettair effect hebben op meer dan één beleidsartikel. De verdeling ervan is nog niet bekend.

Een vaststelling in positieve zin kan worden gevonden voor de ondersteuningsmiddelen in algemene zin. De totale ondersteuningsmiddelen dalen van € 1,65 miljard in 2016 naar € 1,64 miljard in 2020, terwijl de relatieve daling van het aantal leerlingen groter is.

Informatie: Helpdesk, 0348-405250 van 08.30 tot 12.30 uur, helpdesk@vosabb.nl