

Analyse begroting OCW 2021

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

Uit de analyses van de begrotingen die wij de afgelopen jaren na Prinsjesdag hebben gemaakt, bleek steeds dat het kabinet minder in onderwijs investeerde dan wij hadden verwacht. Nu is dat anders: dit jaar komen de gepubliceerde cijfers overeen met onze verwachtingen.

Wij lopen de belangrijkste posten langs om inzicht te geven in de begroting. Het gaat specifiek om de cijfers die van invloed zijn op de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs. We slaan posten over als die geen verschil laten zien met 2020. We bespreken dus alleen wat er is gewijzigd.

Meer leerlingen

De afgelopen jaren bleek steeds dat de ramingen van de leerlingen- en studentenaantallen te laag waren. Dit leidde telkens tot bezuinigingen op bepaalde posten in de begroting (de zogenoemde doelmatigheidskortingen). Dit keer houdt het kabinet hier vooraf rekening mee. Voor hogere leerlingaantallen en tegenvallers gaat er structureel 450 miljoen extra naar onderwijs, oplopend tot 482 miljoen in 2025. Dit geldt voor de hele OCW-begroting, dus per saldo levert het niets extra's op.

Coronacrisis

De forse investeringen in verband met de coronacrisis waren allemaal al bekend en lopen grotendeels. Deze posten stonden uiteraard nog niet in de begroting 2020. Daarom staan ze in de begroting 2021.

- **Wegwerken achterstanden (€ 244 miljoen):** Bedoeld om scholen te ondersteunen die maatwerk bieden buiten het reguliere onderwijsprogramma of aanbod van voorschoolse educatie om. Dit maakt deel uit van de in totaal € 500 miljoen die het kabinet in mei 2020 beschikbaar stelde. Voor 2021 is hiervoor geen geld meer opgenomen.
- **Voldoende stageplaatsen en leerwerkbanen (€ 30 miljoen):** Offensief tot behoud van stages en leerwerkbanen voor leerlingen in het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, vmbo en mbo.
- **Uitbreiden aanvullende bekostiging nieuwkomers (€ 21 miljoen):** Eén kwartaal extra bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs. Schoolbesturen ontvangen extra geld om deze leerlingen intensief onderwijs te geven. De regelingen hiertoe zijn al aangepast.

Lerarentekort

Met de Voorjaarsnota 2020 is er voor 2021 € 31,5 miljoen en daarna structureel € 32 miljoen beschikbaar voor de aanpak van het lerarentekort. Per 2021 lopen de sectorakkoorden in het primair en voortgezet onderwijs af. Samen met de PO-Raad en VO-raad wordt verkend hoe schoolontwikkeling, professionalisering van onderwijspersoneel en innovatie in relatie staan tot strategisch personeelsbeleid en een verstevigde positie van schoolleiders.

De financiële verwerking van het Convenant aanpak lerarentekort (afgesloten eind 2019) vindt plaats in de begroting 2021, net als de verwerking van de afspraken tussen het ministerie van OCW en de vijf grote gemeenten (G5). Dit geeft echter geen directe wijzigingen in de bekostiging voor de

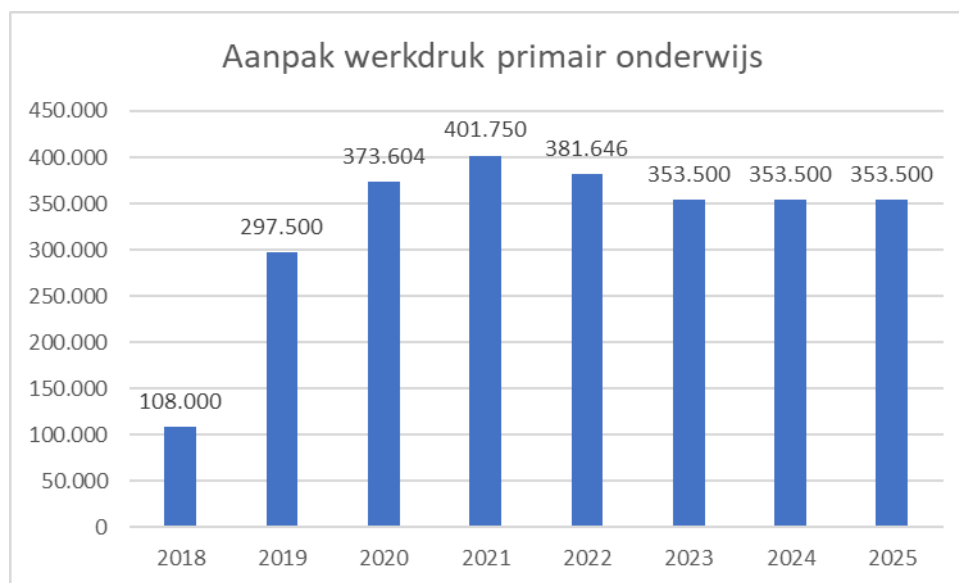
schoolbesturen, omdat dit al is verwerkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de scholingsrechten, die zijn verwerkt in de Tweede regeling bekostiging personeel PO 2020-2021.

Werkdrukmiddelen primair onderwijs

Onderdeel van het hiervoor genoemde onderwijsconvenant was een verschuiving in de verstrekking van de middelen om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen. Het is voor de vierde keer dat dit gebeurt, zonder dat het budget in totaliteit wijzigt.

De Algemene Rekenkamer kwam vorig jaar met kritiek hierop, omdat op deze wijze geld al ter beschikking wordt gesteld voordat er een evaluatie heeft kunnen plaatsvinden.

Deze wijziging was al bekend en is nu inzichtelijk gemaakt in de begroting:



Uit deze grafiek blijkt dat het ministerie een probleem creëert voor de werkgevers in het onderwijs en dat probleem doorschuift naar de volgende kabinetsperiode. In de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022 zijn de werkdrukmiddelen het hoogst. Daarvan wordt voornamelijk personele inzet betaald en dat betekent structurele lasten. Het budget daalt daarna, zodat personeel moet afvloeien dat op deze middelen is aangesteld. Dat helpt niet om de werkdruk aan te pakken!

Het hiervoor geschetste probleem klemmt te meer in het basisonderwijs. Eerst bestonden de werkdrukmiddelen uit een bedrag per leerling, dat zowel gold voor het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs (sbo) als (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Door verschillen in personele inzet, waren de werkdrukmiddelen met name voor het sbo en (v)so een druppel op de gloeiende plaat. Daarom is besloten deze middelen vanaf schooljaar 2020-2021 per sector te differentiëren, met als resultaat hogere bedragen voor het sbo en (v)so.

Zodra het totale budget zakt, gaat het bedrag per leerling in het reguliere basisonderwijs omlaag. Dat zou betekenen dat het basisonderwijs moet gaan bezuinigen, omdat een daling van het budget niet was voorzien. De minister schuift dit probleem door naar zijn opvolger.

Loon- en prijsbijstelling

Elk jaar worden de loon- en prijsbijstelling meegenomen in de begroting. Dit geldt als een indexatie van de bekostiging in de gehele publieke sector. Voorheen werd het precieze percentage van de loonbijstelling, en de opbouw van dat percentage, bekendgemaakt. Dat gebeurt helaas niet meer. Op basis van de regelingen voor de bekostiging kunnen wij wel een schatting maken.

Uit een onderbouwing van de PO-Raad en in de toelichting van de sectororganisatie op de Tweede regeling bekostiging personeel PO 2020-2021 kan worden gesteld dat het indexeringspercentage 0,65% hoger ligt dan waarop was gerekend op basis van de loonsverhoging in de CAO PO. Die verhoging was 2,8%. Daarom concluderen wij dat de loonbijstelling voor 2020 3,45% bedraagt.

De prijsbijstelling houdt voor het funderend onderwijs de indexering van de bekostiging voor de materiële instandhouding in. Vorig jaar werd deze slechts uitgekeerd voor het primair onderwijs. De rest van de onderwijssectoren kreeg dit niet uitgekeerd. Hiermee dichtte het ministerie gaten in de begroting. Het primair onderwijs is via de wet verzekerd van de uitkering van de prijsbijstelling, maar de andere sectoren niet. Een wetsvoorstel om dit te wijzigen ligt ergens op een plank te verstoffen.

Dit jaar wordt de prijsbijstelling wel uitgekeerd aan de andere sectoren, dus ook aan het voortgezet onderwijs. Het percentage dat hiermee is gemoeid, wordt berekend aan de hand van verschillende macro-economische cijfers. Op basis daarvan komen wij tot een prijsbijstelling van 1,20%.

Prestatiebox

De prestatiebox is een in beginsel weinig interessante post op de begroting. Er is een lichte stijging van ongeveer 3,16% te zien, vergeleken met de begroting van vorig jaar. Dit betreft puur de indexering via de loonbijstelling. Daarop is blijkbaar een kleine correctie gemaakt (anders was dit percentage immers 3,45%). Het is niet duidelijk waarom het kabinet deze correctie toepast.

In de tekst wordt wel iets anders duidelijk dat noemenswaardig is voor de schoolbesturen:

“In 2020 vond een evaluatie plaats van de sectorakkoorden en bijbehorende middelen, mede op basis van deze evaluatie wordt gezien in welke vorm de prestatieboxmiddelen kunnen worden voortgezet.”

In het najaar van 2020 zou de minister met de PO-Raad en VO-raad om tafel gaan om de toekomst van de prestatiebox te bespreken. Hij wil voor het einde van 2020 met een nieuw voorstel komen voor de inzet van de prestatieboxmiddelen per 2021-2022. Dit betekent dat deze middelen in schooljaar 2020-2021 voor het laatst onder de huidige voorwaarden beschikbaar komen. Zoals te zien is in de begroting, blijven de middelen vooralsnog beschikbaar en kunnen schoolbesturen hiermee rekening houden in hun meerjarenbegrotingen.

Nationaal Groeifonds

Wellicht komen er structurele investeringen in het funderend onderwijs vanuit het Nationaal Groeifonds. Het kabinet trekt voor de komende vijf jaar in totaal € 20 miljard uit voor investeringen die bijdragen aan economische groei. Daarbij kan worden gedacht aan kennisontwikkeling, infrastructuur, onderzoek, ontwikkeling en innovatie. De rijksoverheid wil er zo voor zorgen dat voor volgende generaties onder andere goed onderwijs beschikbaar blijft.

Het is de bedoeling dat ieder jaar in februari, bij de presentatie van de jaarlijkse Staat van de Economie, bekend wordt welke investeringsplannen doorgaan. Ondernemers, bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen kunnen voorstellen doen. De beste plannen gaan naar een adviescommissie. Als die positief adviseert, moet het kabinet er nog mee instemmen.

Tegenbegroting

De linkse oppositiepartijen GroenLinks, SP en PvdA hebben een tegenbegroting ingediend. Dit is doorgaans slechts een symbolisch gebaar om aan een zittend kabinet te laten zien dat er ook andere keuzes mogelijk zijn. Zo ook nu.

De partijen hebben onder andere de intentie om bestuurlijke akkoorden af te sluiten met de sociale partners om de lonen van huidige en nieuwe docenten in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs te verhogen. Daar is volgens de linkse oppositie 1 miljard euro voor nodig. Dat bedrag is niet opgenomen in de OCW-begroting 2021.