

## Analyse onderwijsbegroting 2024

Door [Ronald Bloemers](#) en [Ron van der Raaij](#) – VOS/ABB

In de [onderwijsbegroting 2024](#), die op Prinsjesdag bekend is gemaakt, staan weinig spannende zaken of beleidsrijke interventies waar investeringen bij horen. Toch staan er wel wat technische zaken in die relevant zijn om te vermelden. Er zijn ook veel subsidies in terug te vinden, die vanwege hun incidentele karakter de stabiliteit van beleid (soms) ondermijnen. In de begroting staan twee subsidieregelingen die het kabinet als nieuw presenteert, namelijk voor gratis schoolmaaltijden en de brugfunctionaris. Deze twee onderwerpen passen bij het overkoepelende thema van de aankomende Tweede Kamerverkiezingen: bestaanszekerheid en armoedebestrijding.

Hieronder zullen we de verschillende zaken per hoofd- of deelonderwerp behandelen, zonder alle regels van het betreffende begrotingsartikel mee te nemen. Steeds geven we aan of het primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) of beide (PO en VO) betreft. De lijst is niet uitputtend, maar bevat zaken die volgens ons met name voor onze leden relevant zijn.

### Versterken onderwijskwaliteit (PO en VO)

Vanuit de situatie tijdens de coronacrisis en het toen ingezette Nationaal Programma Onderwijs (NPO) was het vanuit het toenmalige Regeerakkoord de bedoeling om sterker in te zetten op onderwijskwaliteit. Vanuit het Regeerakkoord van Rutte III waren de middelen ook vanaf 2024 structureel in de begroting gezet, jaarlijks € 1 miljard vanaf 2024. Begin 2022 is dit onderwerp door oud-minister Dennis Wiersma omgedoopt tot het *Masterplan Basisvaardigheden*. Dit plan komt geregeld terug in het nieuws, maar voor scholen en schoolbesturen blijft het onduidelijk hoe het zit met de financiën voor de (middel)lange termijn om fundamenteel in te zetten op basisvaardigheden. Zo worden er al wel verwachtingen uitgesproken naar de scholen, maar zijn voor twee van de vier basisvaardigheden de kerndoelen nog niet geformuleerd. Scholen kunnen subsidies aanvragen en dat blijft zo in 2024 en 2025, zo wordt bevestigd in de begroting.

Het kabinet meldde eerder dat er structurele bekostiging is te verwachten vanaf 2026. Die bekostiging is inderdaad opgenomen in de begroting. Daarmee geeft het demissionaire kabinet aan een volgend kabinet door dat dit moet beginnen met de uitvoering van een structureel plan, dat overigens al werd beloofd in 2021. Het is natuurlijk nog maar de vraag wat hiervan in de volgende kabinetsperiode terecht zal komen. Schoolbesturen kunnen in de tussentijd in de meerjarenbegroting niets met deze post, want ze weten niet of ze iets zullen ontvangen en, zo ja, hoeveel. Dit betekent dat personeel dat nu nog op middelen vanuit het NPO in dienst is, mogelijk niet in dienst kan worden gehouden zonder duidelijk perspectief op genoegzame bekostiging.

Wel worden er 'incidentele middelen ingehouden op de reeks infrastructuur en basisvaardigheden (cumulatief - € 111,0 miljoen over de meerjarenperiode)', zo staat in de begroting. Dit gaat om de infrastructuur ten behoeve van het uitvoeren van het *Masterplan Basisvaardigheden*. Dit was nog niet duidelijk ingevuld, dus het veld merkt er niets van. Het is natuurlijk wel heel vreemd dat het kabinet aangeeft dat het masterplan heel belangrijk is, maar dat het kennelijk niet zo veel waarde hecht aan de infrastructuur om het te laten slagen.

### Professionalisering en Begeleiding Starters en Schoolleiders (PO)

De regeling, die al was verlengd tot 1 januari 2024, wordt doorgezet voor heel 2024. Op basis van lopende gesprekken tussen de sectorraden met het ministerie van OCW is het echter de verwachting dat de regeling per 1 januari 2025 wordt gewijzigd. De minister gaf eerder al aan een deel van deze middelen te willen toekennen aan de onderwijsregio's. Dit betekent dat schoolbesturen er verstandig aan doen zeer terughoudend te zijn in het meenemen van deze baten vanaf 2025. Waarschijnlijk zal het geld anders worden verdeeld binnen de sector.

### Aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim (VO)

Begin 2023 werd het budget gehalveerd, zonder aankondiging en dus dwars door de begrotingen heen, maar eind augustus meldde de minister dat de halvering ongedaan wordt gemaakt voor

2023. Ook voor 2024 (en verder) staat dit in de begroting. Besturen krijgen het advies om zeer terughoudend te zijn in het opnemen van deze baten vanaf 2025, omdat het geld dan waarschijnlijk anders wordt verdeeld binnen de sector.

## Kansengelijkheid

### Schoolmaaltijden (PO en VO)

Dit programma wordt in 2024 voortgezet met incidenteel € 166,0 miljoen. Het kabinet brengt dit als een belangrijk punt, maar het zet niet daadwerkelijk een meerjarig project neer.

De gratis schoolmaaltijden vallen onder kansengelijkheid. Wat opvalt, is dat het kabinet het geld dat ervoor nodig is, uit andere potjes haalt die ook onder kansengelijkheid vallen (bedragen in miljoenen euro's):

<b>Schoolmaaltijden</b>		<b>166,00</b>
Ministerie van SZW		52,50
Ministerie van VWS		10,00
Ministerie van OCW	<i>Waaronder:</i>	103,50
	<i>Regeling heterogene brugklassen</i>	55,50
	<i>Maatschappelijke diensttijd</i>	25,00
	<i>Lumpsum PO</i>	13,40
	<i>Lumpsum VO</i>	8,60
	<i>Schoolmaaltijden Caribisch Nederland</i>	1,00

### Brugfunctionaris (PO en VO)

Brugfunctionarissen vormen de verbinding tussen kinderen/gezinnen, scholen en dienstverlening van gemeenten, aldus het kabinet. OCW geeft met dit voornemen uitvoering aan een aangenomen motie van Tweede Kamerlid Habtamu de Hoop (PvdA). In 2024 wordt voor het PO € 40,3 miljoen en voor het VO € 11,5 miljoen structureel beschikbaar gesteld voor brugfunctionarissen. Het is de bedoeling om hiervoor zo spoedig mogelijk een subsidieregeling op te zetten, zodat scholen voor het schooljaar 2024-2025 weten hoe ze hier in de formatie hiermee rekening mee kunnen houden. De uitwerking is nog niet bekend.

### Heterogene brugklassen (VO)

Zoals blijkt uit de financiële dekking van de gratis schoolmaaltijden, wordt hier fors op bezuinigd. Sterker nog, het gehele budget voor 2024 valt weg. Dat is buitengewoon opmerkelijk, omdat het kabinet onder het kopje 'Kansengelijkheid in het funderend onderwijs' eerder nog dit meldde:

*"In het coalitieakkoord heeft het kabinet afgesproken de overgang van leerlingen van basis-naar voortgezet onderwijs te verbeteren, brede en verlengde brugklassen te stimuleren en doorstroom en differentiatie te bevorderen. Met subsidies en een aantal leertrajecten onderzoeken wij samen met de wetenschap en scholen wat bij draagt aan kansen voor leerlingen in de overgang van primair naar voortgezet onderwijs."*

Het schrappen van het budget voor 2024 staat ook haaks op het bericht van eind juni van dit jaar dat het nog tot 22 september mogelijk was subsidie aan te vragen voor heterogene brugklassen. Het is VOS/ABB nog niet duidelijk hoe OCW dit gaat inkleden.

### Structurele arbeidsmarkttoelage (PO en VO)

In het Onderwijsakkoord (april 2022) is afgesproken om de arbeidsmarkttoelage voor leraren structureel te maken vanaf het schooljaar 2023-2024. OCW heeft de sociale partners gevraagd om een nieuwe regeling te maken voor 2024 en verder. De huidige toekenningswijze is niet optimaal, maar een beter alternatief is nog niet gevonden. Het Centraal Planbureau onderzoekt

de meerjarige effecten van de toelage en komt naar verwachting in het voorjaar van 2024 met een eerste rapportage. De sociale partners wachten die rapportage af alvorens met elkaar in gesprek te gaan over de structurele arbeidsmarkttoelage. Op grond daarvan verlengt OCW de bekostiging en de wijze van toekenning tot en met 2024. Dat betekent dat de toekenning plaatsvindt op basis van de achterstandsscores van de scholen, peildatum 1 oktober 2020.

### **Van Leerplusarrangement naar Onderwijskansen (VO)**

In het VO wordt op 1 januari 2024 het Leerplusarrangement omgedoopt tot Onderwijskansenregeling. Die wijziging betreft vooral de wijze van toekenning van het budget. Die zal sterk lijken op de wijze van toekenning van de onderwijsachterstandsmiddelen in het PO, namelijk op basis van een achterstandsscore per schoolvestiging die gebaseerd is op specifieke kenmerken van de leerlingen waaruit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de achterstandsscore kan bepalen. OCW zal later dit najaar met meer specifieke informatie komen. Ook komt het ministerie met een rekentool, waarmee scholen kunnen zien wat deze wijziging voor hen betekent. Belangrijk verschil is sowieso dat het budget wordt verruimd met € 105 miljoen naar totaal € 167,8 miljoen structureel. Dit was al afgesproken in het Regeerakkoord.

## **Overige onderwerpen**

### **Verwerking compensatie gestegen energielasten (PO en VO)**

Met veel bombarie werd in het najaar 2022 gesteld dat er een flinke compensatie zou zijn voor de enorm gestegen energielasten. Er zou een extra prijsbijstelling zijn voor 2023 van (voor heel OCW) circa € 400 miljoen. Met de Voorjaarsnota werd duidelijk dat bijna alles werd wegbezuinigd. Wat overbleef was een subsidieregeling voor de meest schrijnende gevallen:

*“In 2024 wordt de extra prijsbijstelling gebruikt voor een generieke compensatie, tenzij een verlenging van de subsidieregeling noodzakelijk blijkt. In 2025 en 2026 wordt de extra prijsbijstelling voor het PO en VO ingezet ter dekking van de rijksbrede dekkingsopgave.”*

Met andere woorden: de rest is wegbezuinigd. Dit is extra wrang, omdat voor 2024 de prijscompensatie in het PO negatief zal zijn (-0,14%). Toereikend bekostigen op de materiële kant blijft iets waar het kabinet kennelijk graag bij weg blijft.

### **Generieke korting op bekostiging samenwerkingsverbanden (PO en VO)**

In de uitvoering van de aangenomen motie van Tweede Kamerlid Lisa Westerveld (GroenLinks) om bovenmatige financiële reserves van samenwerkingsverbanden af te romen, zal er over de bekostiging van samenwerkingsverbanden in 2023 een korting van € 31,5 miljoen plaatsvinden. Dit is een generieke korting (omdat voor specifieke kortingen nog geen wettelijke basis is), dus alle samenwerkingsverbanden krijgen ermee te maken. Samenwerkingsverbanden die geen bovenmatig publiek eigen vermogen hebben (groter dan 3,5% van de totale baten in een jaar (met een minimum van € 250.000)), worden echter gecompenseerd. Het terugvorderen van het bovenmatige deel in 2023 schept voor 2024 netto € 19,9 miljoen ruimte op andere zaken (€ 31,5 miljoen minus € 10,6 miljoen compensatie). Het grootste deel daarvan, € 15,5 miljoen, gaat naar residentieel onderwijs voor kinderen van 12 tot 18 jaar die tijdelijk in een gesloten of open jeugdhulpaccommodatie verblijven. Verder gaat € 2,5 miljoen naar hoogbegaafdenonderwijs en € 1,9 miljoen naar expertise- en garantiebekostiging in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

### **Onderwijshuisvesting (PO en VO)**

Hierover staat in de begroting vrijwel niets. Er is weliswaar € 10,2 miljoen beschikbaar voor de programmatische aanpak onderwijshuisvesting, maar dat is niets vergeleken met de tekorten die thans oplopen tot € 1,3 miljard structureel per jaar. Met de prijsbijstelling van -0,14% komt huisvesting nog meer in de knel. Dat betekent mogelijk grotere klassen om te zorgen dat bij wijze van spreken het dak niet instort. Wel is er dus een budget voor de programmatische aanpak. Dat houdt in dat wordt gekeken hoe overheid en onderwijsveld samen de grote problemen op het gebied van onderwijshuisvesting kunnen aanpakken. Dat is natuurlijk mooi, die € 10,2 miljoen,

maar het is natuurlijk veel belangrijker dat er voldoende geld is om de miljardentekorten op het gebied van onderwijshuisvesting (eindelijk) op te lossen.

### **Voortijdig schoolverlaten (VO)**

Structureel wordt er € 16,1 miljoen bezuinigd op de regeling VSV (€ 60,0 miljoen cumulatief binnen de meerjarenperiode) en € 2,4 miljoen op de garantiebekostiging. Deze middelen worden ingezet voor een aantal andere zaken in zowel VO als MBO. Interessant is hierbij te vermelden dat het kabinet in dezelfde begroting aangeeft dat het aantal schoolverlaters weer is gestegen en dat daar extra aandacht voor moet zijn. De relatie tussen de bezuiniging en de toename van het aantal vsv'ers en de verbinding met beleid naar de toekomst ontbreekt in de begroting helaas.

### **Strategisch personeelsbeleid**

Het kabinet meldt de opvolging van het wetsvoorstel voor strategisch personeelsbeleid als een beleidsvoornemen. In het verlengde van het wetsvoorstel wordt benoemd dat:

*“Ons streven is dat structureel werk in het onderwijs in vast dienstverband wordt verricht. Dit is in de eerste plaats van belang voor het tegengaan van de personeelstekorten: vaste dienstbanden dragen bij aan het binden en behouden van onderwijspersoneel.”*

Dit streven wordt door VOS/ABB en haar leden volledig ondersteund. Het huidige en volgende kabinet zouden bijvoorbeeld kunnen afstappen van het veelvuldig inzetten van subsidies. Het is veel beter om in te zetten op structurele bekostiging, zodat schoolbesturen vanuit bekostiging weten dat de baten er zijn om de structurele lasten van vaste contracten te kunnen dragen. Op grond van incidenteel geld kun je immers geen vaste contracten geven!

*Deze analyse benoemt de belangrijkste punten uit de onderwijsbegroting. De volledige begroting staat op de website van VOS/ABB: [OCW-begroting 2024](#).*