

31 293 Primair Onderwijs
31 289 Voortgezet Onderwijs
Nr. 549 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2020

In 2014 zijn het bestuursakkoord PO en het sectorakkoord VO (hierna: de sectorakkoorden) afgesloten. Deze sectorakkoorden hadden als doel om op scholen te werken aan een aantal grotere ambities om de kwaliteit van het onderwijs te versterken, zoals begeleiding van startende leraren, inzet van digitale leermiddelen en planmatige kwaliteitszorg. Hiervoor is respectievelijk € 306 miljoen en € 334 miljoen aan het po en aan het vo beschikbaar gesteld via de zogeheten prestatieboxregeling. Eind 2020 lopen de akkoorden af. Daarom is een eindevaluatie uitgevoerd. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten.

In lijn met de moties van de leden Rog en Jasper van Dijk heb ik overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders over de bijgestelde aanwending van de genoemde middelen.¹² Met deze partijen (te weten: PO-Raad, VO-raad, AVS, CNV, AOB, FvOv en het Lerarencollectief) ben ik tot afspraken gekomen over hoe de prestatieboxmiddelen de komende twee jaar ten gunste blijven komen aan de sector, op een manier die recht doet aan de autonomie van schoolbesturen, evenals aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs. Na deze twee jaar kunnen de afspraken door een nieuw kabinet worden gezien, opnieuw in samenspraak met vertegenwoordigers van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders.

1. Eindevaluatie sectorakkoorden

Over de voortgang op de ambities uit de sectorakkoorden is sinds 2014 jaarlijks aan de Kamer gerapporteerd door middel van dashboards. De laatste dashboards voor po en vo treft u als bijlage bij deze brief³. De dashboards brengen de voortgang in beeld ten aanzien van de afspraken uit de sectorakkoorden, welke resultaten zijn bereikt en welke relevante thema's aandacht behoeven. Hiermee vormen ze een belangrijk instrument om te bepalen wat een gepaste wijze is om de prestatieboxmiddelen voor verschillende onderwerpen aan te wenden. In paragraaf 2 van deze brief ga ik nader in op de nieuwe afspraken die ik in het licht van deze resultaten heb gemaakt met betrokken partijen.

1.1 Voortgang po

Verschillende ambities zijn voortvarend door de sector opgepakt. Zo is het gebruik van digitaal leermateriaal enorm toegenomen. Hier zien we de vindingrijkheid van de sector terug als gevolg van COVID-19. Ook op het vlak van cultuureducatie is veel voortgang geboekt. Daarnaast scoort 80 procent van de besturen een voldoende op de standaard kwaliteitszorg, in lijn met de ambitie voor 2020. Het aantal scholen dat Vensters heeft gevuld, neemt elk jaar gestaag toe. Daarnaast zijn

¹ Kamerstuk 31 289, nr. 241.

² Kamerstuk 31 289, nr. 242.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

nagenoeg alle schoolleiders ingeschreven in het schoolleidersregister. Er resteren ook uitdagingen, bijvoorbeeld op het vlak van een planmatige cyclus van kwaliteitszorg en de jaarlijkse zelfevaluatie bij besturen. Ook moet het aantal zwakke scholen dat zich binnen een jaar verbetert verder omhoog. Op de ambitie dat elke leerling gemiddeld twee lesuren bewegingsonderwijs krijgt, is wederom onvoldoende vooruitgang geboekt.

1.2 Voortgang vo

In het vo wordt in toenemende mate door besturen in de regio samengewerkt om maatschappelijke opdrachten het hoofd te bieden. Het aantal opleidingsscholen is de afgelopen jaren fors toegenomen, waardoor de doelstelling ruimschoots is behaald. Het afgelopen jaar is het aantal onbevoegd gegeven lessen verder afgenomen. Nagenoeg alle besturen hebben Vensters VO gevuld. Ten slotte zien we dat driekwart van de scholen een voldoende scoort op kwaliteitszorg en 80 procent van zwakke en zeer zwakke afdelingen zich binnen de gestelde termijn verbetert. Blijvende uitdagingen zijn met name het terugbrengen van het aandeel zittenblijvende leerlingen en het aantal thuiszittende leerlingen; ook het strategisch personeelsbeleid blijft een aandachtspunt in de sector.

1.3 Sectorakkoorden als instrument

De sectorakkoorden zijn de afgelopen zes jaar ingezet om verbeteringen te realiseren in het hele funderend onderwijs. Ik vind het belangrijk om te weten hoe effectief de akkoorden waren als beleidsinstrument. In dat kader zijn bestuurders en schoolleiders bevestigd op hoe ze naar de sectorakkoorden kijken:

- de ambities worden grotendeels onderschreven – ze vormen de weg voorwaarts voor het onderwijs in Nederland;
- in de prioriteiten die bestuurders en schoolleiders zelf stellen zijn de vastgestelde ambities doorvertaald naar schooleigen ambities;
- de prestatieboxmiddelen blijven nodig om te kunnen (blijven) werken aan de doelen van de sectorakkoorden;
- het zou goed zijn om schoolleiders en leraren meer te betrekken bij de ambities van schoolbesturen.

Uit het onderzoek door Regioplan is uitgevoerd⁴, blijkt dat de middelen uit de prestatiebox po in veel gevallen zijn ingezet voor structurele uitgaven waar nog doorlopende verplichtingen aan vast zitten. Het gaat dan met name om salaris van (extra) personeel en ICT-afschrijvingen. Ten aanzien van het de prestatieboxmiddelen vo is het beeld hetzelfde.

In het licht van het bovenstaande stel ik vast dat de sectorakkoorden gedeeltelijk effectief zijn geweest. Waar de afspraken aansloten op de ambities van individuele schoolbesturen is veelal aanzienlijke voortgang geboekt en heb ik vertrouwen dat deze voortgang zich doorzet. Er is een andere aanpak nodig op de gebieden waar organisatorische knelpunten zijn opgetreden, noodzakelijke stappen voor het onderwijsveld als geheel niet volledig parallel lopen met de prioriteiten van individuele schoolbesturen óf waar sprake is van complexe of langjarige uitdagingen. De onderstaande bijgestelde afspraken zijn gemaakt op basis van deze onderzoeksbevindingen.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2. Bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen⁵

Bij het sluiten van de sectorakkoorden is de afspraak gemaakt dat wanneer er op sommige doelen uit de sectorakkoorden voldoende voortgang zou zijn behaald, (een deel van) de prestatieboxmiddelen aan de lumpsum konden worden toegevoegd. Deze afspraak wil ik nakomen. Schoolbesturen zijn en blijven evenwel verantwoordelijk dat hier blijvend op wordt ingezet. De afgelopen jaren hebben de besturen aangetoond voortgang te maken op thema's als digitalisering en onderzoekend leren in het po en kwaliteitszorg en uitdagend onderwijs in het vo. Ik verwacht en vertrouw erop dat besturen hier ook mee door zullen gaan. Omdat deze thema's, waarop voldoende voortgang is geboekt, onverminderd van belang blijven, hecht ik er wel aan dat de bestedingskeuzes van scholen op deze thema's inzichtelijk blijven, met een heldere verantwoording als onderdeel van de reguliere verantwoordingscyclus.

Voor doelen waarop de afgelopen jaren minder voortgang is gerealiseerd, wil ik andere instrumenten inzetten. Hiervoor gelden uitgangspunten die ik nader heb uitgewerkt in een kader voor doelfinanciering, dat eveneens een bijlage vormt bij deze brief⁶. Hiermee geef ik opvolging aan een toezegging aan de Kamer van begin dit jaar om meer helderheid te bieden over wanneer verschillende vormen van bekostiging aan de orde zijn. In dit document stel ik vast dat lumpsumbekostiging het uitgangspunt moet zijn en blijven voor de bekostiging van het onderwijs, omdat dit het meest in lijn is met de inrichtingsvrijheid van scholen en de verdeling van verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs. De bijgestelde inzet van de prestatieboxmiddelen, die ik hieronder toelicht voor po en vo, geldt voor twee jaar. Voor po geldt de nieuwe invulling tot en met schooljaar 2022/2023 en voor vo tot en met kalenderjaar 2022. Met deze termijn wil ik scholen tijdig helderheid bieden om hun begrotingen op te kunnen stellen voor de aankomende schooljaren.

Voor beide sectoren geldt dat in de afspraken omtrent starters en strategisch personeelsbeleid goed notie wordt genomen van de recente aanbevelingen die Merel van Vroonhoven heeft gedaan als aanjager van de aanpak lerarentekort. Ik denk hierbij met name aan de versterking van regionale samenwerking en betere begeleiding van zij-instromers. Goed strategisch personeelsbeleid van scholen is randvoorwaardelijk om dit te verstevigen en te verduurzamen.

2.1 Inzet prestatieboxmiddelen po

Behaalde doelen

Voor thema's waarop voldoende voortgang is geboekt, worden de middelen toegevoegd aan de lumpsum. Dit geldt voor het po bijvoorbeeld voor de inzet van digitale leermiddelen, onderzoekend leren, wetenschap en techniek en toptalenten. Het gaat om ruim € 160 miljoen. De middelen bestemd voor cultuureducatie, € 16,37 per leerling en in totaal € 23,5 miljoen per jaar, blijf ik specifiek inzichtelijk maken voor scholen en culturele instellingen. Deze middelen worden aan het onderwijs beschikbaar gesteld via de cultuurbegroting van het Rijk om scholen in staat te stellen om kunst, cultuur en erfgoed onderdeel te maken van het lesprogramma, binnen en buiten de school. Dit blijft ook in de toekomst een belangrijk doel en met de monitor Cultuureducatie PO blijven we de inzet volgen.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Zeker nu veel culturele instellingen het zwaar hebben tijdens de coronaperiode roep ik scholen en culturele instellingen op om elkaar op te zoeken en zo mooie culturele ervaringen mogelijk te maken voor leerlingen.

Professionalisering en begeleiding startende leraren en schoolleiders: aandacht nodig

Ten aanzien van de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en de algehele professionalisering van de schoolorganisatie is het nodig om meer voortgang te boeken, zeker gezien het lerarentekort en de invloed die deze thema's hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Ik ben voornemens de hiervoor beschikbare middelen te alloceren op schoolniveau. Over de besteding van deze middelen moet gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvinden met de personeelsgeleding van de MR. Hierover moeten schoolbesturen zich verantwoorden in het jaarverslag. Hiermee zetten we de ambities voor deze doelen dus voort door meer eigenaarschap en besluitvorming op scholen te creëren. Met deze aanpak wordt de professionele dialoog tussen besturen en scholen gestimuleerd. Een samenspel van schoolteams (inclusief onderwijsondersteunend personeel), schoolleiding en bestuur, zoals bij de werkdrukmiddelen, bepaalt zo de wijze waarop de middelen voor starters en professionalisering worden ingezet. Professionalisering en de begeleiding van startende leraren en schoolleiders worden zo meer onderdeel van het gesprek dat op scholen wordt gevoerd. Een schoolbestuur kan de middelen ook aanwenden op bestuursniveau, maar dan wel met instemming van alle PMR-en. Door sommige partners is verzocht om deze middelen aan het onderwijsveld beschikbaar te stellen via directe regelingen gericht op leraren en schoolleiders, maar op de genoemde wijze doen we meer recht aan de verdeling van verantwoordelijkheden in het funderend onderwijs, waar het schoolbestuur als werkgever in samenspraak met zijn personeel verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de schoolorganisatie en de ontwikkeling van zijn onderwijsprofessionals. Ik wijs erop dat wettelijke eisen gesteld gaan worden aan strategisch personeelsbeleid, waarvan professionele ontwikkeling een belangrijk onderdeel uitmaakt.

Omdat helderheid en eenvoud door leraren, schoolleiders en bestuurders vanzelfsprekend als belangrijk worden gezien bij de bekostiging, heb ik daarover met vertegenwoordigers van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders een aantal dingen afgesproken. Zo zien wij graag dat wordt aangesloten bij de bestaande cao-afspraken en binnen de partnerschappen van Samen Opleiden en Professionaliseren om de begeleiding en professionalisering van leraren te verbeteren. In totaal stel ik € 138 miljoen beschikbaar voor deze thema's. Hiermee kan de P-MR van een gemiddelde basisschool van ongeveer 225 leerlingen direct meebeslissen over circa € 20.500 aan budget voor de begeleiding van starters en voor professionalisering. Hiernaast blijf ik met de PO-Raad inzetten op kwaliteitsverbetering, zoals met (het uitbreiden van) het programma Goed Worden, Goed Blijven en de streefdoelen voor zelfevaluatie van scholen.

Bewegingsonderwijs: onvoldoende voortgang

Hoewel het merendeel van de scholen het goed doet, is de voortgang op bewegingsonderwijs middels het bestuursakkoord onvoldoende gerealiseerd. De doelstellingen op dit onderwerp moeten we via een andere weg realiseren. Omdat de wettelijke deugdelijkheidseis voor scholen om twee lessen bewegingsonderwijs te realiseren voor alle leerlingen in 2023 in werking treedt, is het nodig dat scholen zich hier meer voor gaan inspannen. Ik voer nader overleg met partijen hoe we de

€ 8 miljoen aan structureel beschikbare middelen kunnen aanwenden om te bevorderen dat scholen tijdig aan deze deugdelijkheidseis gaan voldoen.

2.2 Inzet prestatieboxmiddelen vo

Behaalde doelen

Uit de eindevaluatie van het sectorakkoord blijkt dat een groot deel van de doelen bereikt is en aanzienlijke stappen zijn gezet op verschillende ambities. We zien dat onderwijs op maat in toenemende mate wordt aangeboden en dat leerlingen zich uitgedaagd voelen, het aantal opleidingsscholen en bevoegde docenten blijft toenemen, bijna alle scholen werken met Vensters en vrijwel alle vmbo-docenten kennis hebben van de actuele beroepspraktijk. Ik ben blij met deze resultaten. Ik vertrouw er op dat de besturen de verantwoordelijkheid pakken om deze ontwikkeling op deze doelstellingen continueren. De prestatieboxmiddelen die zijn gekoppeld aan deze doelstellingen worden conform afspraak toegevoegd aan de lumpsumbekostiging. Het gaat hierbij om een bedrag van € 218 miljoen.

Aandacht nodig voor zittenblijvers, strategisch personeelsbeleid en begeleiding startende leerkrachten en schoolleiders

Op bepaalde thema's is meer voortgang nodig. De komende twee jaar is het van belang dat besturen blijvend aandacht besteden aan het terugdringen van het aandeel zittenblijvers, strategische personeelsbeleid, de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en het terugdringen van het aantal thuiszitters. De prestatieboxmiddelen die gekoppeld zijn aan deze doelstellingen zullen voor de kalenderjaren 2021 en 2022 op alternatieve wijze worden ingezet.

Voor het verminderen van het aantal zittenblijvers blijft de € 9 miljoen voor de huidige subsidieregeling lente- en zomerscholen voor de komende twee jaar beschikbaar. Op dit moment wordt het grootste deel van de verstrekte subsidies gebruikt voor lentescholen, terwijl inmiddels uit de praktijk blijkt dat zomerscholen aanzienlijk effectiever zijn bij het verminderen van zittenblijvers. Daarom ben ik voornemens om vanaf nu enkel subsidie te verlenen voor het organiseren van zomerscholen in plaats van lentescholen. Ook komen andere interventies binnen de sector om het aantal zittenblijvers te verminderen in aanmerking voor subsidie.

Om meer voortgang te realiseren ten aanzien van de ambities rondom strategisch personeelsbeleid en begeleiding van startende leraren en schoolleiders wordt € 88 miljoen beschikbaar gesteld aan schoolbesturen. Deze middelen zijn geoormerkt voor dit doel. Hiermee kunnen schoolbesturen plannen maken, aansluitend bij hun eigen onderwijsvisie en ambities, over hoe zij het te voeren strategisch personeelsbeleid willen versterken. Over de besteding van deze middelen moet gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvinden met de personeelsgeleding van de MR. Hierover moeten schoolbesturen zich verantwoorden in het jaarverslag. Met deze aanpak wordt de professionele dialoog tussen besturen en scholen gestimuleerd. De focus zal in ieder geval gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de implementatie van strategisch personeelsbeleid door schoolleiders en de evaluatie hiervan. Andere aandachtsgebieden blijven de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en de duurzame inzetbaarheid van het onderwijspersoneel. Om de beweging in de sector zichtbaar te maken wordt het landelijke monitoronderzoek naar strategisch personeelsbeleid herhaald.

Onvoldoende voortgang thuiszitters – scherpere inzet noodzakelijk

In de afgelopen jaren is voor wat betreft de ambities inzake thuiszitters onvoldoende voortgang behaald. De komende twee jaar wordt jaarlijks € 20 miljoen beschikbaar gesteld aan schoolbesturen om hier doelgericht op in te zetten. Deze inzet moet worden afgestemd in de MR. Door de inspraak van de MR wordt de positie van ouders en leerlingen steviger verankerd, passend bij het algehele verzuimbeleid. Ook versterkt het de verantwoordelijkheid die scholen hebben om verzuimbeleid op te stellen en uit te voeren. Verantwoording over het verzuimbeleid wordt afgelegd in het jaarverslag. Ik ga hier nader op in met uitwerking van de thuiszittersaanpak, die ik in het najaar aan uw Kamer verwacht te sturen.

3. Tot slot

Zoals eerder genoemd is de afweging over de bijgestelde aanwending van de middelen uit de prestatiebox, die ik in deze brief uiteenzet, zorgvuldig tot stand gekomen, in goed overleg met de betrokken partijen en in lijn met eerdere afspraken die in het kader van de sectorakkoorden zijn gemaakt. Waar passend heeft het schoolteam (inclusief schoolleiding en OOP) een rol in het bepalen hoe de middelen op schoolniveau worden aangewend. De genoemde afweging heeft tevens plaatsgevonden tegen de achtergrond van een gewenste vereenvoudiging van de bekostiging van het onderwijs en de instrumenten die we voor bekostiging inzetten. Hierover heb ik meermaals het gesprek gevoerd met uw Kamer en met de sector, waarbij de terechte vraag werd gesteld wat thuishoort in de lumpsum en waar doelfinanciering aan de orde kan zijn. Incidentele en soms versnipperde bekostiging op losse thema's leidt veelal niet tot kwaliteitsverbetering die beklijft en als scholen onzeker zijn over de continuïteit van bekostiging kan men terughoudend zijn om gewenste of noodzakelijke investeringen te doen. Om scholen in staat te stellen om duurzaam te werken aan hun ambities en hiervoor de noodzakelijke investeringen te doen in mensen en middelen, is het uitgangspunt om de bekostiging zoveel mogelijk structureel en consequent te laten zijn.

Ik merk op dat het onderwijs nog steeds onder druk staat: scholen hebben hun handen vol aan corona en het lerarentekort vormt nog steeds een fors probleem. Hier moeten we aan blijven werken en de ondersteuning bieden die nodig is. Uit de evaluatie van de akkoorden blijkt dat ook nog andere knel- en aandachtspunten resteren. Desalniettemin is een groot deel van de gestelde ambities uit de akkoorden behaald. Ook stel ik vast dat we een scherper en gemeenschappelijker beeld hebben van hoe de bekostiging van schoolorganisaties vorm moet krijgen om scholen te equiperen om onderwijs te geven dat rijk en betekenisvol is en om leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op de samenleving.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob