

35 605 Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po). De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en interesse van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, SP en SGP voor het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag zullen deze vragen worden beantwoord. Omdat het de leesbaarheid van de nota ten goede komt is de beantwoording van de vragen samengevoegd in onderstaande indeling.

Inhoudsopgave

1. Huidige systematiek
2. Nieuwe systematiek
3. Afschaffing gewogen gemiddelde leeftijd.
4. Herverdeeleffecten en overgangsregeling
5. Passend onderwijs
6. Inzicht en verantwoording
7. Budgettaire gevolgen

1. Huidige systematiek

De leden van de D66-fractie lezen dat een doel van het wetsvoorstel is om onjuiste sturende werking van de huidige bekostiging weg te nemen. Welke onbedoeld sturende prikkels zitten er op dit moment in de bekostiging, en hebben deze prikkels een gewenste inhoudelijke beleidsrichting ten grondslag? Verwacht de regering gedragseffecten door deze vereenvoudiging van de bekostiging, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de overweging was om in de huidige bekostigingssystematiek meer financiering te geven voor de bovenbouw en wat de reden is dat dit nu wordt losgelaten afgezien van de wens tot vereenvoudiging van de bekostiging. Dezelfde vraag geldt ten aanzien van het loslaten van de parameter GGL.

De huidige bekostigingssystematiek kent ruim 130 parameters en variabelen aan de hand waarvan wordt bepaald op welk bedrag een school of samenwerkingsverband recht heeft. Het gevolg van deze (hoeveelheid) parameters en variabelen is dat de bekostiging ingewikkeld is. Daarnaast impliceren verschillende parameters dat de bekostiging op een bepaalde manier aangewend moet worden, terwijl dit niet het geval is en de nu geldende lumpsumsystematiek uitgaat van bestedingsvrijheid van scholen over het gehele budget. Een concreet voorbeeld is dat basisscholen een ander bedrag ontvangen voor een onderbouwleerling dan voor een bovenbouwleerling. Het onderscheid in financiering van de onderbouw en bovenbouw suggereert op dit moment ten onrechte dat schoolbesturen meer budget moeten inzetten voor onderbouwleerlingen, bijvoorbeeld door een kleinere groepsgrootte in de onderbouw na te streven. Ook al is het zo dat uit de

lumpsumsystematiek voortvloeit dat schoolbesturen de vrijheid hebben om het volledige budget (binnen de wettelijke kaders) naar eigen inzicht te besteden voor de realisatie van hun onderwijskundige doelen, kan het zijn dat dat verschillende parameters onbedoeld een sturende werking hebben.

Verskillende elementen die nu een onbedoeld sturende werking hebben, hebben een beleidsinhoudelijke oorsprong in de oude declaratiesystematiek. De declaratiesystematiek is in 2006 vervangen door de lumpsumsystematiek. Om de herverdeeleeffecten van de wijzigingen te beperken zijn destijds dergelijke elementen blijven bestaan.

Specifiek voor het voorbeeld hierboven, over de onderbouw- en bovenbouwleerlingen, geldt dat eind vorige eeuw men de kwaliteit van het basisonderwijs wilde verbeteren, onder meer door de bekostigde groepsgrootte te verkleinen. Het afschaffen van het onderscheid tussen onder- en bovenbouw betekent ook een aanzienlijke vereenvoudiging van het bekostigingssysteem. Mede hierdoor kan voortaan met één basisbedrag per leerling worden gerekend. Het gedragseffect dat de regering van het onderhavige wetsvoorstel verwacht en beoogt, zo antwoordt zij op de vraag van de leden van de fractie van D66, is dat er op lokaal niveau een beter gesprek kan plaatsvinden over de inzet van de beschikbare middelen, bijvoorbeeld met de medezeggenschapsraad. Door het afschaffen van het onderscheid worden schoolbesturen beter in positie gebracht om – afhankelijk van hun visie en lokale omstandigheden – afwegingen te maken over de besteding van de middelen en hierover met hun stakeholders in gesprek te gaan. Dit kan leiden tot andere keuzes over de inzet van middelen dan nu worden gemaakt. De regering verwacht dat de bekostiging hierdoor doelmatiger wordt ingezet. Dit komt ook naar voren in het rapport ‘Een verstevigd fundament voor iedereen’.¹

Anders dan de leden van de CDA-fractie menen, worden in de huidige bekostigingssystematiek leerlingen in de bovenbouw niet meer, maar minder bekostigd. De reden waarom meer bekostiging wordt toegekend voor onderbouwleerlingen, is omdat uit financiële overwegingen is gekozen om alleen het bedrag voor een deel van de leerlingen te verhogen. Op basis van een evaluatie van het basisonderwijs in 1994 bleek dat in de onderbouw de grootste knelpunten lagen. De Onderwijsraad kwam in 1998 tot dezelfde conclusie. Met name in de eerste vier groepen hadden leraren onvoldoende mogelijkheden om doelgerichte aandacht te schenken aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Daarom is besloten om alleen het bedrag voor onderbouwleerlingen te verhogen. Dit was een keuze behorende bij het declaratiestelsel. Met de huidige lumpsumsystematiek is dit een keuze die hoort bij de bestedingsvrijheid van besturen. Zij kunnen samen met schoolleiders, medezeggenschapsraden, leraren en ouders bepalen of de middelen meer nodig zijn in de onderbouw of ergens anders. Hier worden ze het beste toe in staat gesteld indien er geen sturende werking vanuit de bekostiging gaat. Om de herverdeeleeffecten bij de invoering van de lumpsum te beperken is dit onderscheid toentertijd niet opgeheven.

Voor de bekostigingsparameter gewogen gemiddelde leeftijd (hierna: GGL) geldt eveneens dat het deze is overgebleven na het declaratiestelsel. Om de herverdeeleeffecten bij de overgang van de declaratie van de personeelskosten naar een lumpsumbekostiging te beperken, is ervoor gekozen om de GGL als parameter in te voeren. Dat was in die tijd ook een duidelijk te definiëren parameter omdat bijna 100% van het onderwijzend personeel in dienst van het bestuur was en duidelijk was op welke school zij werkten. Omdat er inmiddels ook veel personeel in poolverband op meerdere scholen werkt of op uitzendbasis werkt, is het eenduidig vaststellen van de GGL per school complexer en minder passend geworden met veel administratieve lasten. Dit is afgezien van het feit dat het niet meer gebruiken van de GGL als bekostigingsparameter tot sterk vereenvoudigde rekenregels leidt, een belangrijke reden om de GGL als bekostigingsparameter af te schaffen, zo antwoordt de regering de vraag van de leden van de fractie van het CDA. In paragraaf 3 van deze nota wordt nader ingegaan op het afschaffen van de GGL.

¹ Rapport ‘Een verstevigd fundament voor iedereen’, McKinsey & Company, april 2020.

De leden van de SP-fractie vragen de regering voor hoeveel leerlingen per leraar met een aanstelling van een fte basisscholen nu bekostigd worden.

In het basisonderwijs wordt nu 1 fte per 20 onderbouwleerlingen en 1 fte per 28 bovenbouwleerlingen bekostigd.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een overzicht van alle scholen die de kleinescholentoeslag ontvangen, inclusief denominatie, leerlingenaantal, plaats en of de school al dan niet in een dunbevolkt gebied staat.

In het schooljaar 2020-2021 ontvangen circa 1.900 scholen de kleinescholentoeslag.² Hieronder wordt een geaggregeerd overzicht gegeven van de scholen die de kleinescholentoeslag ontvangen. Voor het onderscheid naar dunbevolkt gebied is gekeken naar de bevolkingsdichtheid. De gemiddelde bevolkingsdichtheid in Nederland is circa 500 inwoners per km². Bij het bepalen van de grens voor dunbevolkt is uitgegaan van minder dan 250 inwoners per km².

Tabel 1 Overzicht kleinescholentoeslag in relatie tot denominatie en bevolkingsdichtheid

	Dunbevolkt	Dichtbevolkt
Gereformeerd vrijgemaakt	24	32
Rooms-Katholiek	163	310
Openbaar	386	328
Algemeen bijzonder	20	47
Antroposofisch	2	11
Protestants-Christelijk	287	212
Reformatorisch	10	32
Samenwerking PC, RK	5	2
Samenwerking Opb., PC	3	1
Interconfessioneel	1	3
Joods	0	1
Islamitisch	0	8
Evangelisch	0	1
Hindoeïstisch	0	1
Humanistisch	0	1
Totaal	901	990

2. Nieuwe systematiek

De leden van de D66-fractie constateren dat een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is om de complexiteit van de bekostiging weg te nemen. Toch blijven er naast de basisbekostiging, een aanvullende bekostiging, een bekostiging voor ondersteuningsvoorzieningen, bijzondere bekostiging, de prestatiebox, bekostiging vanuit gemeente en subsidies in stand. Deze leden vragen de regering in hoeverre hiermee het doel wordt behaald voor een eenvoudiger bekostiging, die de financiële onduidelijkheid van besturen wegneemt.

Met de vereenvoudiging van de bekostiging wordt het aantal parameters en variabelen sterk verminderd, van ruim 130 in de huidige systematiek naar 30 in de nieuwe systematiek. Dit komt met name door het afschaffen van de GGL, het opheffen van het

² Via de website van DUO zijn gegevens beschikbaar welke scholen de kleinescholentoeslag ontvangen.

onderscheid in bekostiging tussen onderbouw- en bovenbouwleerlingen en het samenvoegen van de bekostiging voor personeelskosten en kosten voor de materiële instandhouding van een school. Hierdoor kan er bijvoorbeeld met één bedrag per leerling worden gerekend in alle sectoren. Daarnaast zal de overgang naar volledige kalenderjaarbekostiging leiden tot een grotere voorspelbaarheid van de bekostiging, omdat de loonbijstelling dan voortaan in één keer kan plaatsvinden tijdens het lopende boekjaar en het aantal beschikkingsmomenten wordt verminderd van vier naar twee. De vereenvoudigingsmaatregelen die worden getroffen zien op de basisbekostiging. Daarnaast zijn zij ook van toepassing op de overige bekostigingsonderdelen, zoals de aanvullende en ondersteuningsbekostiging, want het wetsvoorstel voorziet ook in een harmonisering en vereenvoudiging van deze overige bekostigingsonderdelen: diverse onderdelen zijn samengevoegd en in de naamgeving beter van elkaar onderscheiden. Het is niet wenselijk deze overige bekostigingsonderdelen af te schaffen. Door deze andere bekostigingsmogelijkheden kan rekening worden gehouden met schoolspecifieke of lokale omstandigheden of met het type leerlingen dat naar de school toe gaat. Een voorbeeld hiervan zijn de middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Niet elke school heeft evenveel leerlingen waar de middelen voor bedoeld zijn. Het is wenselijk om daarmee in de bekostiging rekening te houden. Voorts zou het afschaffen van de andere bekostigingsonderdelen zorgen voor forse herverdeel-effecten. Voor een eerder voorstel tot vereenvoudiging, waarin bijvoorbeeld de kleinscholentoeslag zou komen te vervallen, was onvoldoende draagvlak in het veld. Dit huidige voorstel kan wel op voldoende draagvlak rekenen. Subsidies en bekostiging via gemeenten vallen buiten het domein van de basis- en aanvullende bekostiging vanuit het ministerie en worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Voorts vragen deze leden van de D66-fractie of er bij de vereenvoudiging een beleidsmatige doelstelling of een toekomstvisie voor het primair onderwijs in Nederland gesteld. Deze leden missen aandacht voor de intenties en effecten aan de onderwijskant, zoals het breed gedragen doel om kansengelijkheid te bevorderen. De leden van deze fractie vragen de regering welke rol het onderzoek van McKinsey³ naar de doelmatigheid en de toereikendheid van de bekostiging speelt bij dit wetsvoorstel. Deze leden vragen hoe er in dit vereenvoudigde model wordt beoordeeld of het budget voor scholen toereikend is, aangezien de parameters verdwijnen en scholen niet kunnen vergelijken tussen bekostiging en uitgaven? Ook de leden van de PvdA-fractie lezen dat bij de internetconsultatie respondenten benoemen dat men door het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging, niet meer de hoogte van materiële bekostiging kan vergelijken met de hoogte van de materiële uitgaven. Hierdoor is het niet meer mogelijk om te beoordelen of de materiële bekostiging toereikend is. De regering verwijst naar een rapport over de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs dat McKinsey & Company onlangs heeft opgeleverd en hij stelt dat dergelijke onderzoeken ook in de toekomst mogelijk zullen blijven. Mocht er aanleiding zijn om veranderingen aan te brengen in de hoogte van de bekostiging, dan kan dit ook nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden, zo schrijft de regering. Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat de regering haar reactie hier inbedt in “kan”-bepalingen. Deze leden herinneren zich dat scholen voor primair onderwijs nogal eens hebben geklaagd over stille bezuinigingen: scholen kregen er per leerling geld bij vergeleken met eerdere jaren, maar in de praktijk stegen de kosten voor scholen en hun besturen veel harder. Het ministerie van OCW compenseerde die kosten niet volledig zodat scholen er dus netto op achteruit gingen. Wat gaat de samenvoeging van personele en materiële bekostiging betekenen voor het risico van zulke stille bezuinigingen, zo vragen deze leden.

De vereenvoudiging van de bekostiging is budgetneutraal en heeft als doel de bekostiging minder complex, minder sturend en voorspelbaarder te maken. Het zijn technische, beleidsarme wijzigingen die worden aangebracht in de huidige bekostigingssystematiek. Het is niet mogelijk om de toereikendheid of doelmatigheid van de bekostiging te beoordelen aan de hand van de huidige of de vereenvoudigde bekostigingssystematiek. Dat is ook niet het doel van een verdeelsystematiek. De vereenvoudiging van de bekostiging en het onderzoek van McKinsey naar de

³ Kamerstukken II 2020/21, 31293, nr. 548.

doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging zijn in dat opzicht twee aparte trajecten. Als de bekostiging van de scholen in de huidige systematiek toereikend is, dan zal dat ook het geval zijn in het nieuwe systeem. Na de samenvoeging van de bekostiging voor personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding van een school zal zowel de (wettelijk verplichte) prijsbijstelling als de jaarlijkse loonbijstelling niet veranderen. Dit betekent dus geen verandering van het gesignaleerde mogelijke risico. Voor specifiek het punt om kansengelijkheid te bevorderen geldt dat de in de nieuwe systematiek nog steeds budget wordt verstrekt voor het bestrijden van de onderwijsachterstanden. De omvang van het budget blijft gelijk. Om specifieke doelen na te streven via bekostiging kan doelfinanciering worden ingezet. In het document 'Kader doelfinanciering', dat als bijlage bij de brief 'Eindevaluatie sectorakkoorden (po en vo) en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen'⁴ is meegestuurd, wordt hier nader op ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de verdeling van de bekostigingsonderdelen.

Het wetsvoorstel heeft géén effect op de verdeling van de macro-budgetten van de bekostigingsonderdelen. Dat betekent dat er op basis van de nieuwe systematiek evenveel geld naar het basisonderwijs gaat als in de huidige systematiek. Dit geldt ook voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er aanvullende bekostiging voor kleine basisscholen, schoolleiding, onderwijsachterstanden, groei en nevenvestigingen mogelijk zijn in het huidige model. Op welke manier wordt hier rekening mee gehouden met deze factoren in het vereenvoudigde bekostigingsmodel, zo vragen deze leden.

De genoemde onderdelen blijven ook in het vereenvoudigde bekostigingsmodel bestaan en zullen inhoudelijk niet worden gewijzigd. Wel zullen de eerder genoemde vereenvoudigingsmaatregelen, zoals het afschaffen van de GGL en het samenvoegen van de bekostiging voor personeelskosten en voor de kosten van de materiële instandhouding van een school worden toegepast op deze bekostigingsonderdelen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met dit wetsvoorstel de basisbekostiging wordt vereenvoudigd tot één bedrag per leerling voor alle bo-, sbo⁵- en so-scholen en dat er daarnaast nog vier bedragen per school komen: één bedrag voor een bo-school, één voor sbo-school, één voor een so-school en één voor een vso-school. Deze leden vragen de regering hoe de hoogte van dit extra bedrag bovenop het basisbedrag tot stand komt. Deze leden ontvangen graag een toelichting.

Het bedrag per school is een samenvoeging van verschillende bedragen die in de huidige systematiek worden verstrekt. Specifiek voor het basisonderwijs gaat het om de samenvoeging van het vaste bedrag per school in het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid, het vaste bedrag per school voor de bekostiging van de materiële instandhouding en de bekostiging voor de schoolleiding. Het bedrag per school varieert afhankelijk van het aantal leerlingen. Voor het basisonderwijs geldt bijvoorbeeld een hogere vaste voet als de school 100 leerlingen of meer heeft. De reden daarvoor is dat grotere scholen zowel voor een directeur als adjunct-directeur worden bekostigd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de groeiregeling in het basisonderwijs blijft bestaan en hoe deze er dan uit zal komen te zien.

De groeiregeling in het basisonderwijs blijft bestaan omdat, ten opzichte van het sbo, so en vso, het aantal leerlingen op een basisschool gedurende het schooljaar minder stabiel is. Dit heeft vooral te maken met de instroom van vierjarigen gedurende het schooljaar. De regering acht het wenselijk om aanvullende bekostiging te verstrekken gedurende het

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 31293, nr. 549.

⁵ Speciale scholen voor basisonderwijs (sbo).

schooljaar wanneer groei ervoor zorgt dat scholen extra klassen moeten inrichten en extra personeel in dienst moeten nemen.

De groeiregeling komt er als volgt uit te zien. Een schoolbestuur ontvangt bekostiging voor een jaar op basis van het aantal leerlingen op 1 februari voorafgaand aan dat jaar (de teldatum). Als het aantal leerlingen bij een schoolbestuur gedurende het bekostigingsjaar meer dan 4% is gegroeid ten opzichte van de teldatum krijgt het schoolbestuur daar extra bekostiging voor. Dit wordt per maand bepaald en, indien van toepassing, bekostigd. Er is gekozen voor een procentuele drempel in plaats van een absolute drempel, zoals nu het geval is. Daarmee wordt voorkomen dat grotere schoolbesturen eerder dan kleine schoolbesturen aanspraak kunnen maken op de groeibekostiging. Het gebruik van een procentuele drempel zal derhalve tot een betere verdeling over kleinere en grotere schoolbesturen leiden.

Tot slot, het verschuiven van de teldatum van de bekostiging van 1 oktober naar 1 februari heeft ook gevolgen voor de groeiregeling. De teldatum van 1 oktober ligt aan het begin van een schooljaar, de teldatum van 1 februari halverwege het schooljaar. Zo wordt de groei gedurende het schooljaar al meegenomen in de basisbekostiging. Hierdoor kan circa twee-derde deel van het budget van de huidige groeiregeling worden verwerkt in het basisbedrag per leerling.

De leden van de VVD-fractie zien in de bekostiging bij de oprichting van een nieuwe school nog teveel onduidelijkheden en vragen om dit nogmaals te verduidelijken. Als een school start, hoeveel bekostiging ontvangt de school dan de eerste vijf maanden? In de tekst wordt gesproken dat de bekostiging dan uiteindelijk wordt aangepast op de 1-oktobernorm, maar is -dat dan de 1-oktobernorm na een maand na opening of de 1-oktobernorm van een jaar later? Waarom wordt dan een jaar later de norm weer gelegd op 1 oktober en niet op 1 februari, zodat ze sneller in dezelfde normale systematiek mee kunnen lopen, zo vragen deze leden.

De bekostiging van een nieuwe school start altijd op 1 augustus. Voor de eerste vijf maanden na de opening (dus augustus tot en met december) ontvangt de school bekostiging op basis van het aantal leerlingen op de 1 oktober volgend op de opening. Voor het daaropvolgende kalenderjaar ontvangt de school bekostiging op basis van het aantal leerlingen op 1 februari van dat jaar. Dat aantal zal vervolgens ook worden gebruikt voor de bekostiging voor het daaropvolgende kalenderjaar. Vanaf dat moment wordt de nieuwe school net als andere scholen bekostigd, namelijk op basis van het aantal leerlingen op 1 februari voorafgaand aan het bekostigingsjaar.

Stel een school start op 1 augustus 2023. Dan ontvangt de school bekostiging:

- voor de maanden augustus tot en met december 2023 op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober 2023;
- voor kalenderjaar 2024 op basis van het aantal leerlingen op 1 februari 2024;
- voor kalenderjaar 2025 op basis van het aantal leerlingen op 1 februari 2024 (conform de systematiek die voor andere scholen geldt).

Omdat de gebruikte leerlingaantallen pas bekend worden gedurende de bekostigingsperiode, zullen er voorschotten verstrekt worden. Voor de eerste vijf maanden na de start zal een voorschot worden verstrekt op basis van een prognose van de school van het aantal leerlingen op 1 oktober. Het werkelijke aantal leerlingen op die 1 oktober zal gebruikt worden voor het voorschot voor het daaropvolgende jaar. Uiteindelijk wordt het verschil tussen het voorschot en het werkelijke bekostigingsbudget verrekend met de te ontvangen bekostiging.

De leden van de CDA-fractie lezen dat door het voortaan volledig toekennen van de basisbekostiging per kalenderjaar zal leiden tot grotere voorspelbaarheid en minder momenten waarop de bekostiging moet worden bijgesteld, namelijk twee in plaats van vier. Deze leden vragen de regering in hoeverre hierbij ook rekening is gehouden met het punt van de Algemene Rekenkamer dat besluitvorming over loon- en prijsbijstellingen altijd laat komt en daarmee ook tot extra onvoorspelbaarheid leidt.

Bij de totstandkoming van de nieuwe systematiek zoals neergelegd in het wetsvoorstel, is rekening gehouden met de onderzoeksbevindingen van de Algemene Rekenkamer.⁶ Op dit moment wordt de bekostiging van de personeelskosten voorafgaand aan het schooljaar voorlopig vastgesteld, gedurende het schooljaar bijgesteld en na afloop van het schooljaar definitief vastgesteld. Dit heeft te maken met de besluitvorming over de loonbijstelling. De loonbijstelling wordt voor een kalenderjaar vastgesteld en heeft daardoor steeds betrekking op twee schooljaren. Daarnaast vindt besluitvorming veelal plaats in juni, waardoor er pas na het schooljaar inzicht gegeven kan worden in de effecten daarvan op de bekostiging van de personeelskosten. Door volledig over te stappen op kalenderjaarbekostiging hoeft de bekostiging slechts één keer aangepast te worden vanwege loonbijstelling. Hierdoor vermindert het aantal beschikkingsmomenten van vier naar drie. De bijstelling zal plaatsvinden gedurende het bekostigingsjaar, zodat schoolbesturen hier nog op kunnen acteren. Vanwege het samenvoegen van de bekostiging voor de personeelskosten en voor de kosten van de materiële instandhouding van een school wordt het aantal beschikkingsmomenten verder verminderd naar twee.

Voorname leden van de CDA-fractie vragen hoe in de praktijk de overgang van het verschuiven van de teldatum van 1 oktober naar 1 februari zal gaan na inwerkingtreding van deze wet. Wordt dan in 2021 eenmalig een aangepast bedrag uitgekeerd aan de scholen uitgaande van de oude teldatum en vanaf 1 februari 2022 het correcte bedrag op basis van de nieuwe bekostiging?

Indien de nieuwe systematiek vanaf het kalenderjaar 2023 wordt toegepast, zal vanaf dat moment conform de vereenvoudiging worden bekostigd op basis van het aantal leerlingen op 1 februari daaraan voorafgaand (in dit geval 2022). Alle bekostiging voor die tijd zal worden gebaseerd op teldatum 1 oktober voorafgaande aan het bekostigingsjaar. Als in 2023 de nieuwe systematiek wordt toegepast, wordt in het kader van de overgangsregeling nog wel gebruik gemaakt van de teldatum 1 oktober 2021.

Concreet betekent dit het volgende:

In 2022 ontvangt een school bekostiging:

- voor personeelskosten voor schooljaar 2021-2022 (dat loopt tot en met juli 2022) op basis van teldatum 1 oktober 2020;
- voor personeelskosten voor de eerste vijf maanden van het schooljaar 2022-2023 (de bekostiging loopt tot en met december 2022) op basis van de teldatum 1 oktober 2021;
- voor de kosten van materiële instandhouding voor kalenderjaar 2022 (de bekostiging loopt tot en met december 2022) op basis van teldatum 1 oktober 2021.

In 2023 ontvangt een school bekostiging via de nieuwe systematiek. De bekostiging wordt verstrekt voor kalenderjaar 2023 op basis van teldatum 1 februari 2022. In 2023 tot en met 2025 geldt ook de overgangsregeling. Voor het bepalen van de overgangsbekostiging wordt eenmaal gebruik gemaakt van de teldatum 1 oktober 2021.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over de knip die gemaakt wordt in de verstrekking van de bekostiging. In plaats van die schooljaarbekostiging, wordt het kalenderjaarbekostiging. Waarom is er niet gekozen om het oude stelsel eerst 100 procent af te rekenen en goed af te sluiten, en daarna over te gaan naar het nieuwe stelsel? De voornoemde leden begrijpen dat besturen een vordering moeten opnemen hierdoor en dit geldt 'oppotten' in het eigen vermogen, om het vervolgens na vijf jaar weer af te boeken. Waarom is er niet gekozen voor de mogelijkheid dat besturen die vordering op eigen tempo kunnen afboeken, zo vragen deze leden.

In de huidige systematiek wordt de bekostiging van de personeelskosten op basis van het schooljaar bepaald. In de eerste vijf maanden van het schooljaar (augustus tot en met december) wordt circa 35% van de bekostiging uitbetaald en in de laatste zeven maanden van het schooljaar (januari tot en met juli) wordt circa 65% uitbetaald. Zowel op

⁶ Rapport 'Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?', Algemene Rekenkamer, juli 2013.

schooljaarbasis als op kalenderjaarbasis wordt dus te allen tijde 100% uitbetaald. Dit betaalritme van de bekostiging wijkt af van een betaalritme met maandelijks gelijke delen zoals verondersteld in de verantwoording. In dit laatste geval zou in de eerste vijf maanden van het schooljaar circa 42% van de bekostiging worden uitbetaald en in de laatste zeven maanden circa 58%. Het verschil van circa 7% in de eerste vijf maanden van het schooljaar wordt op dit moment door schoolbesturen als vordering opgenomen op de balans in het jaarverslag. De consequenties voor de schoolbesturen zijn op zichzelf beperkt, omdat de hoogte van en de zekerheid omtrent de personele bekostiging door de afboeking van de vordering OCW en ook door de vereenvoudiging niet wijzigt. Voor de schoolbesturen wordt echter alleen het boekhoudkundig eigen vermogen in de jaarrekening lager. De vereenvoudiging van de bekostiging wordt budgetneutraal uitgevoerd en heeft geen consequenties voor de hoogte van de bekostiging.

Schoolbesturen kunnen nu al starten met het afboeken van de nu aanwezige vordering. Daarnaast wordt in overleg met de PO-Raad aan de Raad voor de Jaarverslaggeving voorgelegd of er een overgangsperiode ingesteld kan worden, zodat schoolbesturen langer de tijd hebben om de vordering af te bouwen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of rekening wordt gehouden met schoolbesturen met een kleine buffer als het gaat om de vordering die ontstaat op basis van de huidige bekostigingssystematiek in de overgang naar de nieuwe bekostigingssystematiek. Vooral voor deze schoolbesturen pakt dit nadelig uit. Welke oplossingen ziet de regering om ervoor te zorgen dat schoolbesturen, specifiek met een kleine buffer, de vordering niet hoeven af te boeken nadat de vereenvoudiging van de bekostiging wordt doorgevoerd? Hoe kijkt de regering bijvoorbeeld aan tegen het op eigen tempo mogen afboeken van de vordering, zo vragen deze leden.

Het afboeken van de vordering betreft slechts een boekhoudkundige exercitie. Er gaat niet meer of minder geld naar de schoolbesturen toe. In de exploitatie (de baten en lasten) en in de dagelijkse gang van zaken van de besturen hoeft er niets te veranderen. Door het afboeken van de vordering daalt het eigen vermogen. Het afboeken van de vordering heeft mogelijk, zonder inhoudelijke aanleiding, een ongewenst gedragseffect als gevolg. Bij een zestal schoolbesturen zal dat op dit moment ertoe leiden dat de schoolbesturen voor de solvabiliteit mogelijk onder de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs terecht komen. Een gedragseffect kan zijn dat, ondanks dat de schoolbesturen niet minder budget hebben, de schoolbesturen vervolgens op de exploitatie bezuinigen om zodoende het eigen vermogen weer op te plussen tot het oude niveau. Dit is niet wenselijk. Daarom is de Raad voor de Jaarverslaglegging verzocht om een overgangsperiode van vijf jaar toe te staan, zodat schoolbesturen langer de tijd hebben om de vordering, na invoering van de vereenvoudiging, af te bouwen. Daarnaast zal er in samenwerking met de PO-Raad een duidelijke communicatie over dit punt richting schoolbesturen plaatsvinden en zullen schoolbesturen door middel van informatievoorziening ondersteund worden als zij door het afboeken van de vordering onder de signaleringswaarden van de inspectie komen. Overigens, het mogelijk bovenmatige eigen vermogen bij schoolbesturen in het primair onderwijs zullen door deze boekhoudkundige afboeking naar verwachting afnemen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de scholen en besturen zullen worden ondersteund in kennis over de nieuwe bekostigingssystematiek via bijvoorbeeld het ministerie of de PO-Raad, zodat zij inderdaad beter kunnen inschatten hoeveel bekostiging zij zullen krijgen en ook meer als een echte lumpsumbekostiging financiële accenten zullen leggen om het beleid van de school te ondersteunen en zich bij de besteding vrijer voelen om indien nodig, en uiteraard geaccordeerd door de medezeggenschapsraad, af te wijken van de normbedragen voor de materiële instandhouding en personeelskosten.

Met de leden van de CDA-fractie vindt de regering het van groot belang dat scholen kennis krijgen van de nieuwe systematiek. Hierover heeft al op verschillende manieren communicatie plaatsgevonden, bijvoorbeeld door regiobijeenkomsten, een webinar, nieuwsberichten, een infographic en een rekenmodel waarmee scholen en besturen de

herverdeeleffecten per school/bestuur konden inzien. De komende periode blijft hier aandacht voor. Daarnaast is het belangrijk dat schoolbesturen worden ondersteund in de wijze waarop zij binnen de nieuwe systematiek keuzes maken over de inzet van de middelen en hoe zij het gesprek hierover met de belanghebbenden gaan voeren. Door het vereenvoudigen van de bekostiging wordt het aantal elementen en parameters in de bekostiging verminderd. De PO-Raad gaat, in samenwerking met mijn ministerie, ondersteuning bieden aan scholen om goede keuzes te kunnen maken over de inzet van de middelen. Hoe deze ondersteuning er precies uit komt te zien, wordt de komende tijd verder uitgewerkt, mede op basis van het ophalen van wensen bij scholen.

3. Afschaffing gewogen gemiddelde leeftijd.

In het wetsvoorstel wordt de GGL geschrapt. Het hanteren van de parameter GGL had tot gevolg dat scholen een andere bekostiging ontvingen naar gelang de GGL hoger lag vanwege relatief veel oudere leraren die in dienst van de school zijn. De leden van de CDA-, D66-, PvdA- en SP-fracties stellen vragen over de relatie met de motie van de leden Kwint en Van den Hul en de motie van het lid Rog c.s.⁷ Zij vrezen dat de afschaffing van de GGL in de praktijk voor scholen betekent dat meer negatiever herverdelingseffecten optreden voor scholen met een relatief hoog GGL en dat het wetsvoorstel leidt tot een onbedoelde prikkel om meer jongere docenten in dienst te nemen, terwijl hun kennis en ervaring essentieel is voor de kwaliteit van het onderwijs.

Daarnaast vragen de leden van de D66-, PvdA- en de SP-fractie naar de rol van de monitor van de leeftijdsopbouw van leraren. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering in de paragraaf over monitoring en evaluatie toegeeft dat de gegevens lastig zijn te corrigeren voor verschillende factoren die een rol spelen, indien er minder oudere leraren in dienst worden genomen. Daardoor wordt het volgens de regering moeilijk om conclusies te trekken gerelateerd aan de vereenvoudiging van de bekostiging. Zij vragen of dit betekent dat de fracties die destijds vóór de motie stemden, nu zomaar moeten afgaan op het vertrouwen van de regering. De leden van de SP-fractie vragen welke tussentijdse stappen de regering gaat nemen, voordat de wet geëvalueerd wordt na vijf jaar, als blijkt dat er wel minder oudere leraren in dienst worden genomen en deze specifieke groep vaker werkloos thuis komt te zitten of uit het onderwijs stapt.

De aangehaalde motie van de leden Kwint en Van den Hul verzoekt de regering om bij de invoering van de vereenvoudiging te monitoren hoe de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand zich ontwikkelt en dit mee te nemen in de evaluatie van de bekostiging. Deze monitor wordt ontwikkeld en zal gebruikt worden om de effecten van de wet te evalueren. Overigens verwacht de regering niet dat het afschaffen van de GGL ertoe leidt dat schoolbesturen terughoudend worden in het aannemen van oudere leraren. Zoals in paragraaf 10 van de memorie van toelichting bij de monitoring en evaluatie is aangegeven, zijn hier verschillende argumenten voor te geven, zoals:

- Schoolleiders en besturen maken niet alleen uit financiële overwegingen de afwegingen in hun strategisch personeelsbeleid, maar ook op grond van hun visie en lokale omstandigheden.
- Het beschikbare budget blijft macro hetzelfde, waardoor er evenveel financiële ruimte blijft voor het aannemen van personeel. Er kunnen dus macro nog steeds evenveel oudere leraren in vaste dienst worden genomen.
- In de huidige systematiek is circa 72% van de gehele personele bekostiging niet afhankelijk van de GGL. Als er al een financiële prikkel zou zijn om alleen jonger personeel in dienst te nemen, zou deze prikkel nu ook al zichtbaar moeten zijn. Daar zijn nu geen signalen van.
- In het voortgezet onderwijs, waar de leeftijd van de leraar geen rol speelt in de bekostiging, wordt nu ook niet alleen jong personeel aangenomen.

Overigens, het huidige lerarentekort heeft ook als effect dat scholen geen onderscheid zullen maken in de leeftijd van docenten.

Om het financiële effect van de afschaffing inzichtelijk te maken wordt in het navolgende als voorbeeld een school met 200 leerlingen genomen. In onderstaande tabel is te zien

⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 31 293, nrs. 454 en 456.

hoeveel bekostiging een school krijgt bij de minimale GGL van 30 jaar, een bekostiging met de landelijk gemiddelde GGL en bekostiging met een maximale GGL van 50 jaar.

Tabel 2 Financieel effect afschaffen GGL bij een school van 200 leerlingen

GGL	Bekostiging	Vershil t.o.v. landelijke GGL	Vershil in %
30,00	€1.051.734	- €91.451	-8,0%
39,57 (landelijk gem.)	€1.143.185		
50,00	€1.242.854	€99.669	8,7%

Met behulp van de monitor die naar aanleiding van de motie wordt ingesteld wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel fte in- en uitstroomt en of deze leraren een vast of tijdelijk contract hebben gerangschikt per leeftijdscategorie. Hiermee wordt gemonitord of minder oudere leraren in dienst worden genomen. Wel is aangegeven dat de ontwikkelingen die in de monitor naar voren komen niet alleen het gevolg zullen zijn van de vereenvoudiging van de bekostiging, maar van een veelvoud aan factoren. Indien er uit de monitor blijkt dat er veel minder oudere docenten een vast dienstverband krijgen, kan dat aanleiding geven om de ontwikkeling nader te onderzoeken. Dan kan ook nader bekeken worden welke factoren het effect hebben veroorzaakt en kunnen er aanvullende maatregelen genomen worden.

4. Herverdeeleffecten

De leden van de VVD-fractie vragen bij welke schoolbesturen de herverdeeleffecten het grootst zijn, zowel in positieve als in negatieve zin.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, op pagina 26, is een overzicht gegeven van herverdeeleffecten die optreden als het vereenvoudigde model zou zijn toegepast voor schooljaar 2019-2020. Hieronder zijn de cijfers geactualiseerd op basis van de gegevens die horen bij schooljaar 2020-2021.

Tabel 3 Overzicht op basis van herverdeeleffect

Categorie	Aantal Besturen	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddelde schoolgrootte	Vershil bekostiging	Gemiddeld per bestuur
verschil%	n	scholen	leerlingen	e	bekostiging	per bestuur
-50% of meer	0	0	0	0	0	0
-25 tot -50%	0	0	0	0	0	0
-10 tot -25%	0	0	0	0	0	0
-5 tot -10%	14	16	3.348	209	-1.238.341	-88.453
-3 tot -5%	59	129	22.400	174	-5.530.185	-93.732
-1 tot -3%	200	1.215	239.042	197	26.528.479	-132.642
tot -1%	205	2.167	488.134	225	15.913.788	-77.628
0 tot +1%	187	1.922	436.544	227	13.887.362	74.264
+1 tot +3%	180	1.079	270.563	251	27.360.486	152.003
+3 tot +5%	66	139	33.054	238	7.100.018	107.576
+5 tot +10%	24	26	6.110	235	2.073.124	86.380
+10 tot +25%	1	1	44	44	42.387	42.387
+25 tot +50%	0	0	0	0	0	0
+50% of meer	0	0	0	0	0	0
Eindtotaal	936	6.694	1.499.239	1.602	1.252.586	1.338

De uitkomsten van deze berekening verschillen op macroniveau weinig van de eerdere uitkomsten die waren gepubliceerd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Nog steeds hebben 82% van de schoolbesturen een herverdeeleeffect tussen de -3% en 3%. Er zijn 14 schoolbesturen waarvoor het negatieve herverdeeleeffect tussen de -5% en -10% ligt, het grootste negatieve herverdeeleeffect is -7,2%. De besturen zijn verspreid over de verschillende provincies en hebben ook verschillende denominaties. Het zijn over het algemeen besturen met één of twee scholen. Er zijn 24 schoolbesturen waarvoor het positieve herverdeeleeffect tussen de +5% en +10% ligt, het grootste positieve herverdeeleeffect is 10,5% is. Ook deze besturen zijn verspreid over de verschillende provincies, hebben verschillende denominaties en hebben over het algemeen één of twee scholen onder zich.

Herverdeeleffecten ontstaan met name door de afschaffing van de GGL en het opheffen van het onderscheid tussen onderbouw- en bovenbouwleerlingen:

- Scholen met een hoge GGL ontvangen nu relatief meer bekostiging dan scholen met een lage GGL. Door het afschaffen van de GGL als parameter ontvangen scholen die nu een hoge GGL hebben relatief minder budget en andersom.
- Scholen met een groter aandeel onderbouwleerlingen ontvangen nu relatief meer bekostiging dan scholen met een groter aandeel bovenbouwleerlingen. Door het opheffen van dit onderscheid ontvangen scholen die nu veel onderbouwleerlingen hebben relatief minder budget en andersom.

Beide oorzaken van de herverdeeleffecten zijn geen constante factoren. Deze factoren veranderen in de tijd. Getoonde herverdeeleffecten zijn dus niet structureel, maar geven alleen aan wat het herverdeeleeffect van een school is als de systematiek nu zou zijn toegepast. Het kan dus zo zijn dat een school die nu een hoge GGL heeft, komend schooljaar al te maken heeft met uitstroom van oudere docenten, door bijvoorbeeld pensionering. In dat geval zou de school al een lagere bekostiging gaan ontvangen, nog voordat de vereenvoudiging in werking treedt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat tijdens de wetsbehandeling vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs⁸ naar voren kwam dat scholen in bepaalde regio's grote nadelige gevolgen ondervonden van de nieuwe bekostiging, net zoals kleinere scholen, en dat de Kamer deze negatieve effecten via amendementen ongedaan heeft gemaakt. Kan de regering aangeven of bij dit wetsvoorstel hier rekening mee is gehouden? Daarnaast vragen deze leden welke regio's nadelige gevolgen ondervinden door de komst van dit bekostigingsmodel, hoe groot zijn die nadelige gevolgen en op welke manier worden die effecten zoveel als mogelijk ondervangen binnen dit wetsvoorstel, zo vragen de leden. Daarnaast zien de leden dat vooral scholen in de regio Drenthe, Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Holland en Zeeland op achteruit gaan, hoe verklaart de regering dit verschil? Hoe voorkomt de regering dat deze vereenvoudiging vooral als gevolg heeft dat de Randstedelijke scholen er een bonus bijkrijgen in tegenstelling tot de scholen in de kleinere dorpskernen?

Hieronder is in tabel 4 een overzicht op basis van geactualiseerde gegevens, op basis van teldatum 1 oktober 2019. In deze tabel is te zien dat vooral besturen in Drenthe, Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Holland en Flevoland te maken krijgen met negatieve herverdeeleffecten. Het verschil tussen de provincies is te verklaren aan de hand van de GGL. Deze ligt in deze regio's hoger dan het gemiddelde van Nederland. De effecten zijn beperkt, de gemiddelde herverdeeleffecten voor de provincies liggen erg dicht bij elkaar; allen tussen de -1% en +1%, daarom is er dus geen reden tot zorg dat specifieke regio's extra hard getroffen worden. De factoren die voor een negatief herverdeeleeffect zorgen, een hoge GGL en relatief veel onderbouwleerlingen, zijn niet

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 35 354, nr. 5-8, wet houdende Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met vereenvoudiging van de grondslagen van de bekostiging voor personeels- en exploitatiekosten van de scholen voor voortgezet onderwijs (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen).

regiogebonden en verschillen van school tot school binnen een regio. Daarnaast zullen deze factoren zich over tijd ontwikkelen, waardoor scholen niet blijvend benadeeld zijn door de herverdeling. Daarom is er ook geen reden om aan te nemen dat Randstedelijke scholen er een bonus bijkrijgen of dat scholen in kleinere dorpskernen specifiek benadeeld worden.

Tabel 4 Herverdeeleffecten (HVE) voor scholen naar regio

	Aantal besturen	HVE	Gemiddelde GGL
Drenthe	20	-0,8%	40,97
Flevoland	23	-0,1%	39,91
Friesland	44	-0,9%	40,79
Gelderland	154	0,1%	39,78
Groningen	25	-0,2%	40,11
Limburg	31	-0,2%	40,27
Noord-Brabant	109	0,5%	39,51
Noord-Holland	126	-0,4%	40,35
Overijssel	78	0,0%	39,78
Utrecht	101	0,4%	39,31
Zeeland	41	0,0%	39,77
Zuid-Holland	184	0,1%	39,63
Totaal			39,86

Ook vragen deze leden van de VVD-fractie in hoeverre er perverse prikkels in het herverdeeleffect zitten om maar zoveel mogelijk nevenvestigingen te hebben.

In het herverdeeleffect zitten geen perverse prikkels voor scholen om extra nevenvestigingen te hebben. De vergoeding voor nevenvestigingen wordt in de nieuwe systematiek op een vergelijkbare manier berekend als in de oude systematiek waardoor geen substantieel herverdeeleffect ontstaat op deze factor. Overigens is het niet mogelijk om binnen het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs een nevenvestiging op te richten. Deze kunnen alleen ontstaan bij een samenvoeging van twee scholen. Een van de scholen wordt als hoofdvestiging aangemerkt, de andere school kan, als deze aan de voorwaarden voldoet, als nevenvestiging worden aangemerkt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat reformatorische schoolbesturen juist gemiddeld een groter positief herverdeeleffect hebben, hoe verklaart de regering dat? Waarom gaan antroposofische scholen er zoveel op achteruit en islamitische scholen er zoveel op vooruit, zo vragen deze leden. De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat het openbaar onderwijs, naast antroposofisch onderwijs en overig, te maken krijgt met negatieve herverdeeleffecten. Heeft dit te maken met de leeftijd van het huidige lerarenbestand of liggen hier ook andere redenen aan ten grondslag, zo vragen deze leden.

In onderstaande tabel 5 zijn de geactualiseerde herverdeeleffecten per denominatie te zien. De herverdeeleffecten op basis van denominatie zijn terug te leiden naar de afschaffing van de GGL en het onderscheid tussen onderbouw- en bovenbouwleerlingen, zoals hierboven uitgelegd. Reformatorische en islamitische scholen hebben een relatief jonger lerarenbestand waardoor zij profiteren van de afschaffing van de GGL terwijl openbare en antroposofische scholen juist een relatief ouder lerarenbestand hebben. Het negatieve effect wordt bij antroposofische scholen versterkt doordat zij relatief veel onderbouwleerlingen hebben. Ook islamitische scholen hebben relatief veel onderbouwleerlingen, wat het positieve effect iets beperkt. Maar, zoals hierboven uitgelegd, zijn deze effecten tijdelijk.

Tabel 5 Herverdeeeffecten voor scholen naar denominatie

	Aantal besturen	HVE	Gemiddelde GGL	%Onderbouw
Protestants-Christelijk	275	0,18%	39,49	47,21%
Algemeen bijzonder	172	-0,22%	40,52	47,12%
Rooms-Katholiek	149	0,41%	39,28	47,85%
Openbaar	129	-0,43%	40,39	39,06%
Reformatorisch	44	2,46%	36,59	48,50%
Samenwerking PC, RK	25	0,32%	39,37	48,89%
Antroposofisch	19	-2,52%	41,84	52,79%
Islamitisch	18	1,57%	36,41	47,84%
Overig	99	-0,19%	40,55	53,20%
Gereformeerd vrijgemaakt	6	0,54%	38,62	42,69%
Totaal	936		39,86	46,85%

De leden van de CDA-fractie lezen in tabel 6 op pagina 25 van de memorie van toelichting dat in totaal 215 besturen van de 965 besturen te maken zal krijgen met een herverdeeeffect van 0 tot -1% en 2.138 scholen van de in totaal 6.737 scholen. 188 Besturen zullen te maken krijgen met een herverdeeeffect van 0 tot +1%, en 1.819 scholen. Hieruit valt af te leiden dat in totaal bijna 42% van de besturen te maken zal krijgen met geen herverdeeeffecten of een zeer gering positief dan wel negatief herverdeeeffect. Voor scholen gaat het in totaal om bijna 59%. Voor de andere besturen en scholen gaat het om grotere positieve herverdeeeffecten of negatieve herverdeeeffecten. Uit tabel 6 blijkt tevens dat in totaal 275 besturen (28,4%) en 1.472 scholen (21,8%) negatieve herverdeeeffecten zal krijgen tussen de -1% en -10%. Daarentegen zullen 287 besturen (29,7%) en 1308 scholen (19,4%) positieve herverdeeeffecten van tussen de +1% tot +10% krijgen.

Deze leden vragen de regering of bij de negatieve herverdeeeffecten ook wordt gekeken naar het relatieve effect op de school. Een relatief klein bedrag minder kan immers op kleine scholen al snel oplopen tot een bedrag dat neerkomt op een halve fte of meer dat een school minder te besteden heeft. Is bekend hoeveel kleine scholen er zijn onder de scholen die met een klein dan wel groter negatief herverdeeeffect te maken zullen krijgen? Hoe wordt voorkomen dat dit zal leiden tot nog grotere combinatiegroepen en minder leraren voor de klas op kleine scholen, vooral in krimpgebieden. Hierbij willen deze leden de regering vragen om in haar antwoord tevens de gegevens uit tabel 10 op pagina 28 mee te nemen waaruit blijkt dat vooral de provincies die veel te maken hebben met demografische krimp te maken zullen krijgen met negatieve herverdeeeffecten. Wat is de reden hiervoor en kan worden aangegeven hoeveel scholen in krimpgebieden hierdoor geraakt zullen worden, zo vragen deze leden.

Het herverdeeeffect wordt berekend door het verschil tussen het nieuwe budget en het huidige budget uit te drukken als een percentage van het huidige budget. Hierdoor wordt er in de getoonde herverdeeeffecten altijd rekening gehouden met relatieve omvang van de school.

In onderstaande tabel 6 zijn alle besturen ingedeeld op basis van het aantal leerlingen. Daarin is te zien dat de grootte van het bestuur weinig invloed heeft op de omvang van de herverdeeeffecten. Van de 241 besturen met maximaal 250 leerlingen hebben 137 besturen (57%) een negatief herverdeeeffect. Gemiddeld genomen hebben 51% van de schoolbesturen een negatief herverdeeeffect.

Dankzij de overgangsregeling van drie jaar zullen kleine scholen naar verwachting niet zodanig worden benadeeld door de herverdeeeffecten dat zij minder leraren kunnen aannemen. De overgangsregeling zorgt ervoor dat de nieuwe bekostiging geleidelijk wordt ingevoerd. Daarnaast wordt het herverdeeeffect gemaximeerd. In het eerste jaar

is het herverdeeeffect gemaximeerd op -1% en +1%, in de daarop volgende jaren wordt het maximale herverdeeeffect opgehoogd naar 2% en 3%. Om deze redenen zijn er geen zorgen over de financiële positie van kleine scholen door herverdeeeffecten.

Tabel 6 Grootte van besturen qua leerlingen

<i>Leerlingaantal</i>	<i>aantal besturen</i>	<i>HVE</i>	<i>Laagste HVE</i>	<i>Hoogste HVE</i>	<i>Aantal besturen met neg. HVE</i>
< 250	241	-0,3%	-7,2%	10,5%	137
250-500	170	0,5%	-6,1%	7,5%	79
500 - 1000	107	0,2%	-6,2%	5,7%	49
1000 - 2000	154	-0,1%	-4,4%	3,5%	79
2000 - 3000	100	-0,2%	-4,7%	2,7%	57
> 3000	164	0,1%	-2,9%	3,7%	77
Totaal	936	0,0%	-7,2%	10,5%	478

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nagegaan is of de negatieve herverdeling op sommige scholen al dan niet leidt tot (acute) financiële problemen op scholen. Tevens vragen deze leden of de overgangsregeling specifiek voor hen toereikend genoeg is.

In tabel 3 (in paragraaf 4 van deze nota) zijn de geactualiseerde herverdeeeffecten getoond. Daaruit bleek dat 82% van de schoolbesturen een herverdeeeffect heeft van -3% tot 3%. 8% van de schoolbesturen heeft een negatief herverdeeeffect van meer dan -3%. De regering acht de herverdeeeffecten aanvaardbaar. Hierbij is het van belang om te benoemen dat de herverdeeeffecten niet van structurele aard zijn. De herverdeeeffecten worden met name veroorzaakt door de afschaffing van de GGL het opheffen van het onderscheid tussen onderbouw- en bovenbouwleerlingen. Dit zijn geen constante factoren, maar kunnen jaar op jaar verschillen. Met de overgangsregeling wordt de verdeelsystematiek geleidelijk ingevoerd, waarbij de herverdeeeffecten in de eerste drie jaar gemaximeerd worden. Dit wordt door de regering toereikend geacht. Indien schoolbesturen na de driejarige overgangsregeling een negatief herverdeeeffect hebben van meer dan -3% en daardoor in de financiële problemen komen, kunnen zij aanvullende bekostiging aanvragen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat besturen die na de overgangsperiode een negatief herverdeeeffect hebben van meer dan -3% en daardoor in financiële problemen komen, aanvullende bekostiging kunnen aanvragen. Deze leden vragen de regering waaruit deze aanvullende bekostiging betaald wordt door het ministerie en hoe lang besturen dit mogen aanvragen.

De invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek gaat gepaard met een overgangsregeling die bestaat uit drie componenten. De eerste twee componenten, waarbij de systematiek stapsgewijs wordt ingevoerd en waarbij de herverdeeeffecten worden gemaximeerd, gelden voor de eerste drie jaar na invoering. De derde component is van toepassing in het vierde jaar na invoering van de systematiek, als een schoolbestuur een negatief herverdeeeffect heeft van meer dan -3% én aangetoond kan worden dat het schoolbestuur vanwege de vereenvoudiging in de financiële problemen is gekomen. Het schoolbestuur kan dan eenmalig in dat jaar aanvullende bekostiging aanvragen voor het herverdeeeffect dat boven de -3% uitkomt. Het beroep op de derde component van de overgangsregeling zal naar verwachting zeer beperkt zijn. Er zijn maar weinig besturen met een herverdeeeffect negatiever dan -3% en het herverdeeeffect wat boven de -3% uitkomt is gering. De verwachting is dus dat weinig besturen hierdoor in de financiële problemen komen. Het budgettaire gevolg van de eventueel benodigde aanvullende bekostiging wordt ingepast binnen de bekostiging van artikel 1 van de OCW-begroting.

5. Passend onderwijs

De leden van de CDA-fractie lezen dat de samenwerkingsverbanden worden verplicht in het ondersteuningsplan te voorzien in de wijze waarop wordt vastgesteld dat sprake is van een meer dan gemiddelde toename van het aantal leerlingen en de wijze waarop dit financieel wordt gecompenseerd aan de sbo- en (v)so-scholen. Volgens de regering wordt hiermee voorkomen dat scholen wachten met doorverwijzen van kinderen naar een andere onderwijsvorm tot na 1 februari om zo het hele jaar lang nog bekostiging voor deze leerling te kunnen ontvangen. Deze leden vragen de regering om een nadere toelichting hoe kan worden voorkomen dat dit berekende gedrag van scholen door de samenwerkingsverbanden wordt overgenomen waarbij onbedoeld een prikkel kan ontstaan om, in het geval van een meer dan gemiddelde toename van het aantal kinderen bij de sbo- en (v)so-scholen, vanwege financiële redenen strakker te sturen op toekenning van minder zwaardere (en dus duurdere) ondersteuning voor kinderen die deze zwaardere ondersteuning wel nodig hebben. Dit geldt evenzeer voor een onbedoelde prikkel de andere kant op, waarbij te makkelijk kinderen zwaardere ondersteuning wordt toegekend.

De leden van de SP-fractie vragen waarom in het geval van een overstap van een reguliere school naar een sbo- of (v)so-school⁹ de (ondersteunings)bekostiging van de leerling niet direct wordt overgeheveld naar de nieuwe school? Welke belemmeringen ziet de regering hierbij? In hoeverre is een samenwerkingsverband onafhankelijk genoeg om vast te stellen wat meer dan een gemiddelde toename na 1 februari is, zeker als het speciaal onderwijs ondervertegenwoordigd is? Welke andere mogelijkheden heeft de regering op specifiek dit punt overwogen, zo vragen deze leden.

In de huidige systematiek wordt de groei tussen 1 oktober (de huidige teldatum) en 1 februari daaropvolgend bij sbo- en (v)so-scholen bekostigd door de samenwerkingsverbanden. Doordat de teldatum in de nieuwe systematiek verschuift naar 1 februari, wordt de groei gedurende het schooljaar voor een groot deel al meegenomen in de reguliere bekostiging. Het kan gebeuren dat een school vanuit financiële overwegingen ervoor kiest om een leerling pas na de teldatum door te verwijzen naar het sbo of (v)so. De regering is het eens met de leden van de SP-fractie dat dit ongewenst is. De regering gaat ervan uit dat scholen op basis van inhoudelijke redenen en met het oog op welzijn van de leerling een keuze maken. Daarom is in samenspraak met het veld, inclusief vertegenwoordigers van het sbo en het (v)so, het huidige voorstel uitgewerkt. Juist vanuit het sbo en het (v)so is er draagvlak voor dit voorstel, omdat deze maatregel de financiële gevolgen van de mogelijke gedragseffecten voor deze scholen mitigeert. Overigens wordt de groeiregeling expliciet betrokken in de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden.

Het direct overhevelen van bekostiging als een leerling naar een andere school gaat, zoals de leden van de SP vragen, is niet wenselijk. Een belangrijk uitgangspunt bij de lumpsumbekostiging (en bekostiging in algemene zin) is dat deze stabiel en voorspelbaar is. Op het moment dat een school of samenwerkingsverband bekostiging krijgt of wordt gekort als een leerling naar een andere school gaat, zorgt dit voor minder stabiliteit en voorspelbaarheid. Daarnaast geldt dat deze vorm van bekostiging niet goed uitvoerbaar is en grote administratieve lasten met zich mee brengt.

Het strakker of juist minder strak sturen op grond van een financiële prikkel door de samenwerkingsverbanden, moet worden voorkomen door de waarborgen die de systematiek van Passend onderwijs biedt, zo antwoordt de regering de vraag van de leden van de CDA-fractie. In de Kamerbrief *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs*¹⁰ van 4 november 2020, worden enkele maatregelen aangekondigd om ouders en leerlingen in een betere positie te brengen in het gesprek over de ondersteuning van de leerling. Door de zorgplicht wordt de school in eerste instantie verplicht om eerst zelf te onderzoeken welke ondersteuning een leerling nodig heeft en of de school die kan bieden. Waar de school deze ondersteuning niet zelf kan bieden, komt het samenwerkingsverband in beeld. In het ondersteuningsplan staan onder

⁹ (V)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

¹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 31 497, nr. 371.

andere de regionale afspraken met betrekking tot doorverwijzingen. In genoemde Kamerbrief staat vermeld dat de inspectie nog nadrukkelijker zal toezien op het ondersteuningsplan en de afspraken van schoolbesturen over de uitvoering ervan. Dit dient voldoende waarborgen te bieden om leerlingen onafhankelijk van financiële prikkels op de juiste plek onderwijs te kunnen bieden.

Verder vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre het consistent maken van de systematiek van meebetalen aan overschrijdingen van de ondersteuningsbekostiging een ongewenst remmende werking heeft op het doorverwijzen van leerlingen naar het sbo of (v)so? Kan de regering extra toelichten hoe de huidige systematiek in zijn werk gaat? Is er op dit moment sprake van weinig zelfregulering als het gaat om het doorverwijzen van kinderen naar een duurdere onderwijsvorm? Zo ja, waar baseert de regering zich op? Zo nee, waarom is het noodzakelijk om de systematiek dan te veranderen? Is de regering bereid specifiek te monitoren op het al dan niet doorverwijzen van leerlingen naar duurdere onderwijsvormen in combinatie met de beoogde wijziging van de systematiek en wat voor gevolgen dit heeft, zo vragen deze leden.

Passend onderwijs kent een budgetteringssystematiek. Indien een samenwerkingsverband meer leerlingen heeft doorverwezen dan waarvoor het budget ontvangt, dan wordt het tekort betaald door de schoolbesturen die onder dat samenwerkingsverband vallen. In de praktijk gebeurt dit slechts bij enkele samenwerkingsverbanden, voor een beperkt budget.

In de huidige wet is opgenomen dat in het geval van een overschrijding van de middelen voor de lichte ondersteuning PO alleen de reguliere basisscholen hieraan meebetalen, maar in geval van de middelen voor de lichte ondersteuning VO en de zware ondersteuning PO en VO ook de bekostiging van sbo-, pro- en (v)so-scholen door DUO wordt gekort. Elke school draagt hieraan bij naar rato van het aantal leerlingen. Schematisch ziet dat er voor de huidige situatie als volgt uit:

Wie betaalt mee bij een overschrijding?	Regulier po of vo	Sbao of pro	so of vso
Lichte ondersteuning PO	x		
Lichte ondersteuning VO	x	x	x
Zware ondersteuning PO	x	x	x
Zware ondersteuning VO	x	x	x

In de nieuwe situatie ziet dit er als volgt uit:

Wie betaalt mee bij een overschrijding?	Regulier po of vo	Sbao of pro	so of vso
Lichte ondersteuning PO	x		
Lichte ondersteuning VO	x		
Zware ondersteuning PO	x	x	
Zware ondersteuning VO	x	x	

De consistentie die wordt aangebracht, bestaat eruit dat alleen scholen bij overschrijdingen van de ondersteuningsbekostiging meebetalen, als zij ook leerlingen kunnen doorverwijzen naar de scholen voor leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte (sbo en pro in het vo) of zware ondersteuningsbehoefte (so en vso). Een ongewenst remmende werking op doorverwijzingen wordt niet voorzien. Ook hebben we de laatste jaren gezien dat er weer meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan dan vlak na de invoering van passend onderwijs. Terwijl het met passend onderwijs (maar ook met de beleidsvoorgangers daarvan) ook de bedoeling was om zoveel mogelijk kinderen mee te laten doen in het thuisnabije regulier onderwijs. In de genoemde Kamerbrief *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs* worden voorstellen gedaan voor een routekaart naar inclusiever onderwijs waarbij leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften vaker dichtbij huis naar dezelfde school kunnen, als het kan in dezelfde klas zitten en elkaar ontmoeten op het

schoolplein. De wijziging van de systematiek bij overschrijdingen richt zich in de vereenvoudiging van de bekostiging dan ook niet zozeer op regulering van de doorverwijzingen, maar eerder op de invloed die sbo, pro of (v)so-scholen zelf hebben op het aantal doorverwijzingen. Monitoring op het al dan niet doorverwijzen van leerlingen naar duurdere onderwijsvormen is meegenomen in de evaluatie op het systeem van passend onderwijs en zullen we blijven monitoren.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de termijn van de toelaatbaarheidsverklaringen (hierna: TLV), net als in het (v)so, minimaal één schooljaar bedraagt plus het restant van het schooljaar waarin de TLV is verstrekt. In hoeverre is het mogelijk om de TLV ook voor de gehele schoolcarrière te verstrekken, zeker als het gaat om leerlingen bij wie de handicap niet veranderd? Dit zou de ouders een hoop administratief werken schelen.

De looptijd voor een tlv is voor sbo gelijk getrokken met de systematiek voor (v)so. In het kader van de regionale invulling van de ondersteuningsplannen, bepalen samenwerkingsverbanden zelf de periode waarvoor zij een tlv afgeven. Hiervoor is een minimale looptijd van één volledig schooljaar verplicht gesteld. Het is mogelijk om een tlv voor onbepaalde tijd af te geven.

6. Inzicht en verantwoording

De leden van de D66-fractie pleiten voor een bekostiging direct aan de scholen in plaats van naar besturen. Naar het voorbeeld van de werkdrukmiddelen krijgt de school weer de verantwoordelijkheid en de zeggenschap over het onderwijs en komt het geld in de klas terecht. Besturen verlenen in dit model een dienst aan de school, zoals personeelsbeleid, ICT en huisvesting, maar de school behoudt zeggenschap. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt. Waarom heeft de regering slechts gekozen voor een technische aanpassing, terwijl er een kans lag om bredere problematiek in de bekostiging aan te pakken?

Naar aanleiding van de in 2018 aangenomen motie van het lid Van Meenen¹¹ is een onderzoek gedaan naar het direct bekostigen van scholen. In de brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 2020¹² zijn de uitkomsten van dit onderzoek gedeeld. Naar aanleiding van het onderzoek is gekozen om de huidige systematiek te handhaven. In de huidige systematiek wordt de bekostiging op het niveau van de scholen vastgesteld en wordt deze verstrekt op het niveau van besturen. De huidige systematiek geeft de besturen autonomie en vrijheid om de bekostiging in te zetten op de manier die bij de lokale situatie past. Daardoor kunnen schoolbesturen bijvoorbeeld kleine, op zichzelf onrendabele scholen in stand houden als dat de toegankelijkheid en diversiteit van het onderwijs in de regio ten goede komt. Als één organisatie kunnen zij immers schuiven met bekostiging. Ook maakt de huidige systematiek het mogelijk dat schoolbesturen (tijdelijk) extra bekostiging kunnen toekennen aan scholen die bijvoorbeeld een kwaliteitsimpuls nodig hebben. De regering hecht zeer aan deze flexibiliteit in het stelsel, die lokaal afgewogen keuzes mogelijk maakt. Aan de directe bekostiging van scholen kleven enkele nadelen. Zo moet de verantwoording op schoolniveau plaatsvinden (toename administratieve lasten en overhead), zal elke school een eigen reserve aanhouden (verdere toename reserves) en vervallen de voordelen van de schaalgrootte van de besturen (minder efficiency).

De leden van de PvdA-fractie willen juist dat binnen het budget voor onderwijs geld beter wordt geoormerkt, voor onder andere onderwijzend personeel, onderwijsachterstanden en zorgleerlingen, zodat het niet aan overbodige overhead wordt uitgegeven. Zij vinden ook dat het oppotten van onderwijsgeld door schoolbesturen in onnodige reserves moet stoppen. Daartoe zou ook de Inspectie voor het Onderwijs (hierna: de Inspectie) een sterkere positie moeten krijgen. De Inspectie zou straks de besteding van geld door scholen beter moeten kunnen beoordelen en sneller moeten kunnen ingrijpen. Begrijpen

¹¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34950 VIII, nr. 10.

¹² Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VIII, nr. 212.

deze leden het goed dat dit allemaal verder buiten beeld wordt gebracht, mocht de Kamer instemmen met dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een risico is dat door deze vereenvoudiging van de bekostiging minder zicht is op de besteding en verantwoording van onderwijsgeld. Dit omdat er minder indicatoren zijn waarop de basis van bekostiging wordt vastgesteld. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media had eerder aangegeven dat de vereenvoudiging samen zou gaan met extra voorwaarden voor besteding en verantwoording, op welke manier is deze toezegging teruggekomen in dit wetsvoorstel? Is de regering bijvoorbeeld voornemens om bestedingsnormen vooraf vast te stellen? Aan deze bestedingsnormen zou dan alleen afgeweken mogen worden onder voorwaarde dat een medezeggenschapsraad, ondernemingsraad en Raad van Toezicht instemming geeft. Deze leden ontvangen graag een reactie op dit punt.

De leden van de SP-fractie vinden het onwenselijk dat er weinig zicht is op de besteding van de bekostiging door schoolbesturen vanwege de lumpsumfinanciering. Zo constateerde bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer dat er weinig informatie te halen valt uit de verantwoordingsstukken van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen als het gaat om passend onderwijs.¹³ Deze leden vragen de regering waarom zij niet gekozen heeft voor het stellen van bestedingsnormen om de uitgaven van schoolbesturen op bepaalde punten toch te sturen, aangezien verantwoording achteraf niet altijd fatsoenlijk en inzichtelijk plaatsvindt. Welke andere maatregelen neemt de regering om de uitgaven van schoolbesturen beter inzichtelijk te maken voor andere belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad, ouders en de Kamer, zo vragen deze leden.

Voor de bekostiging van het primair onderwijs geldt de lumpsumsystematiek. Schoolbesturen ontvangen één budget vanuit het Rijk voor alle uitgaven. Schoolbesturen zijn vrij zijn om binnen de wettelijke kaders de beschikbare middelen naar eigen inzicht te besteden voor de realisatie van hun onderwijskundige doelen. In het rapport *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen* beveelt de Onderwijsraad aan om deze systematiek te blijven handhaven. De nieuwe, vereenvoudigde systematiek wijzigt feitelijk alleen de berekening van de omvang van het budget dat naar schoolbesturen gaat. Het heeft geen invloed op de systematiek van de lumpsum, de bestedingsmogelijkheden en de verantwoording. Het huidige budget dat naar scholen gaat is nu voor een groot deel ongeoormerkt en blijft dat na de vereenvoudiging ook. De verschillende onderdelen binnen de bekostiging, zoals het huidige onderscheid in de berekening tussen bekostiging voor de personeelskosten en de kosten voor de materiële instandhouding van een school, betekent niet dat besturen de middelen ook daaraan moeten uitgeven. Geld voor materiële instandhouding mag worden ingezet voor personeel en andersom. De verschillende onderdelen binnen de bekostiging zorgen juist voor complexiteit en een onbedoeld sturende werking. De mate van vrijheid van besteden verandert niet door het wetsvoorstel.

Dit alles betekent niet dat er minder zicht komt op de besteding van de middelen. Het gesprek over de inzet van onderwijsmiddelen en de keuzes die daarin worden gemaakt moet op lokaal niveau gebeuren, tussen schoolbesturen en belanghebbenden (schoolleiders, medezeggenschapsraden, intern toezicht en ouders). Het ministerie kan niet beoordelen of de inzet van middelen aan overhead overbodig is of niet. Dat gesprek moet tussen een schoolbestuur en de belanghebbenden plaatsvinden. Omdat de bekostiging minder complex, minder sturend en beter voorspelbaar wordt, wordt het ook eenvoudiger om een goed gesprek te voeren over een doelmatige inzet van de middelen. Het is van belang dat dit gesprek gevoerd wordt. In dat kader zijn al enkele maatregelen genomen. Er zijn bijvoorbeeld benchmarks ontwikkeld waarmee inzichtelijk wordt waar een schoolbestuur staat ten opzichte van de andere schoolbesturen, schoolbesturen zijn gevraagd om in jaarverslagen duidelijker zichtbaar te maken hoe de beschikbare middelen worden gealloceerd en hoe de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden en de medezeggenschapsraden worden beter in positie gebracht door het wetsvoorstel

¹³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 725-VIII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018.

waarin een instemmingsrecht is neergelegd op de hoofdlijnen van de begroting. Ook blijven sommige geldstromen nog apart, zoals de middelen voor werkdruk inclusief de systematiek dat het personeel betrokken moet worden bij de keuze over de inzet van de middelen. Voor het tegengaan van bovenmatige reserves is ook een apart wetgevingstraject ingezet.¹⁴ Uw Kamer wordt hierover separaat geïnformeerd.

De leden van de GroenLinks-fractie missen ook de verantwoording achteraf. Op welke manier wordt er achteraf beoordeeld of geld voor bijvoorbeeld investeringen in passend onderwijs ook echt daaraan besteed zijn? Is het een idee dit vast te leggen in het jaarverslag? Deze leden ontvangen graag een reactie hierop.

Afhankelijk van het type investering wordt er een manier gekozen waarop wordt beoordeeld of geld ook het beoogde doel wordt besteed.. De regering heeft verschillende investeringen in het onderwijs gedaan, waarbij op een aantal manieren is bekeken of de middelen ook voor het beoogde doel zijn ingezet. Een voorbeeld betreft de € 270 miljoen voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs. Deze gelden zijn pas overgeheveld, nadat daar afspraken over waren gemaakt in de cao. Een ander voorbeeld betreft de extra middelen voor het tegengaan van werkdruk in het onderwijs. Voor dit budget moet op het niveau van de scholen, samen met het personeelsteam (de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad heeft een instemmingsrecht), een plan worden opgesteld over de inzet van de middelen. In het jaarverslag wordt door het schoolbestuur verantwoord hoe de middelen zijn ingezet en hoe de besluitvorming over de middelen heeft plaatsgevonden. Per investering kunnen er keuzes worden gemaakt of, hoe en in welke mate het wenselijk is om te volgen hoe de investeringen terecht zijn gekomen. Voor passend onderwijs geldt nu al dat samenwerkingsverbanden zich moeten verantwoorden over de inzet van de middelen. Daarnaast is het recent als maatschappelijk thema aangemerkt, waarover scholen zich over kwalitatief moeten verantwoorden in het jaarverslag.

7. Budgettaire gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat er vanuit het Rijk evenveel geld naar schoolbesturen gaat als wanneer de bekostiging niet zou worden vereenvoudigd. Hoe verklaart de regering dat, aangezien er op basis van een stuk minder factoren geld wordt verdeeld? Betekent dit dat bepaalde 'potjes' zijn samengevoegd en dat vanuit daaruit het basisbedrag per leerlingen is vastgesteld, zo vragen de leden.

De vereenvoudiging wordt budgetneutraal uitgevoerd. Een aantal oude componenten wordt hierbij (ook qua budget) samengevoegd in nieuwe, vereenvoudigde componenten. Van daaruit worden, zoals de leden van de VVD-fractie terecht veronderstellen, inderdaad de nieuwe bedragen, waaronder het basisbedrag per leerling, vastgesteld.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering inschat dat als gevolg van de vereenvoudiging de administratieve lasten met ongeveer vijf miljoen euro structureel zullen afnemen. Wordt dit bedrag ook uit de lumpsum van scholen gehaald of blijven zij dit alsnog ontvangen? Indien het uit de lumpsum wordt gehaald, wordt het geld dan terug op de begroting van OCW geboekt of ergens anders aan uitgegeven binnen OCW? Kan de regering dit nader toelichten, zo vragen deze leden.

De vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs leidt tot een vermindering van de administratieve lasten van jaarlijks ca. € 5 miljoen bij schoolbesturen. De in dit wetsvoorstel neergelegde wijze van bekostiging wordt budgetneutraal ingevoerd, hetgeen betekent dat het bedrag niet uit de lumpsum wordt gehaald, maar voor schoolbesturen beschikbaar blijft.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VIII, nr. 207

Arie Slob