AOb Hoofdkantoor
St.-Jacobsstraat 22
Postbus 2875
3500 GW UTRECHT

AOb position paper wetsvoorstel gerichte bekostiging

Aanpassing van de bekostiging van het onderwijs is nodig. De AOb, en niet alleen de AOb, constateert al jarenlang dat de lumpsum niet goed functioneert.[1] Ook uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' komt naar voren dat er onvoldoende sturing is op de bekostiging. Door de vrijheid die schoolbesturen hebben bij de besteding van de lumpsum, kunnen middelen die bedoeld zijn voor leraren ook worden ingezet voor bijvoorbeeld huisvesting, het dichten van begrotingstekorten of de uitbreiding van bestuurlijke ondersteuning en overhead. Geld dat bedoeld is voor de klas komt niet in alle gevallen bij leerlingen en leraren terecht.

Bovendien heeft de grote hoeveelheid subsidies van afgelopen jaren structurele investeringen in onderwijspersoneel bemoeilijkt. Ook leiden subsidies tot hoge administratieve lasten en terughoudendheid bij scholen om personeel een vast contract aan te bieden. Dit vindt de AOb ongewenst.

De AOb deelt de kritiek dat de huidige manier van bekostiging ongericht en onvoldoende transparant is. Wij kunnen ons vinden in het streven om via gerichte bekostiging meer sturing te geven aan de besteding van onderwijsgeld. De focus van dit wetsvoorstel is echter te beperkt. Het is opmerkelijk dat in het wetsvoorstel expliciet staat dat de lumpsum bestedingsvrij blijft, terwijl in het coalitieakkoord oormerking expliciet wordt benoemd.[2] De AOb vindt dat de middelen uit de lumpsum bedoeld voor onderwijspersoneel geoormerkt dienen te worden en dat er een duidelijkere definitie van 'overhead' dient te komen. Gerichte bekostiging kan een tussenstap zijn naar minder doelsubsidies, maar het uiteindelijke doel moet oormerking van de lumpsum zijn. Dit zorgt ervoor dat onderwijsgeld ook daadwerkelijk wordt geïnvesteerd in hetgeen de kwaliteit van het onderwijs versterkt, namelijk voldoende bevoegde leraren.

Gerichte bekostiging

Het beoogde doel van dit wetsvoorstel is om langjarig geld beschikbaar te stellen aan scholen voor een bepaalde gedragsverandering. Na het behalen van die gedragsverandering leidt deze nieuwe bekostiging tot een structurele geldstroom naar scholen, zonder verplichtingen. Het verstrekken van langjarige bekostiging past bij de visie van de AOb op de financiering van het onderwijs. Structurele bekostiging geeft scholen duidelijkheid en zekerheid, waardoor het eenvoudiger is om onderwijspersoneel een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. De AOb vindt het dan ook belangrijk om de ontwikkeling van het aantal vaste contracten mee te nemen

[1] AOb (2019) 'Lumpsum functioneert onvoldoende, perk vrijheid besturen in', URL: https://www.aob.nl/actueel/artikelen/aob-lumpsum-functioneert-onvoldoende-perk-vrijheid-besturen-in/
[2] 'Tegelijkertijd bieden we het onderwijs ruimte en stabiliteit met structurele financiering via de lumpsum en zetten we subsidies om in structurele financiering. Dit doen we met gerichte bekostiging en oormerking, om zo de kwaliteit te verhogen.'

in de monitoring van het wetsvoorstel. Op die manier kan het, hopelijk, positieve effect van directe bekostiging zichtbaar worden.

Het wetsvoorstel laat echter een onzekerheid bestaan over de structurele beschikbaarheid van (een deel van) de middelen. Door de afwijkmogelijkheden, waarbij een deel of zelfs het volledige bedrag niet naar de reguliere bekostiging gaat, blijft er voor scholen onduidelijkheid bestaan over de continuïteit van de bekostiging.

Zorgwekkend is dat deze gerichte bekostiging, na verloop van tijd, kan worden gewijzigd, verrekend met andere geldstromen of zelfs kan worden stopgezet. Dit kan relatief eenvoudig, omdat hiervoor slechts een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nodig is. Om deze onzekerheden weg te nemen, is het gewenst deze afwijkmogelijkheid in het wetsvoorstel te schrappen of in ieder geval duidelijker te maken wanneer gerichte bekostiging tijdelijk is. Bovendien dient duidelijk te worden in welke (limitatief) omschreven gevallen de gerichte bekostiging gewijzigd, verrekend of stopgezet kan worden. Dit moet uitsluitend via een wetswijziging mogelijk zijn.

Doelen gerichte bekostiging

De beoogde doelen van de gerichte bekostiging zijn basisvaardigheden, bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel, gelijke onderwijskansen en spoedeisende gevallen. De AOb kan zich voorstellen dat deze doelen zich goed lenen voor gerichte bekostiging.

Specifiek voor het doel ‘bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel’, waaronder zowel de professionalisering als maatregelen gericht op het vergroten van de instroom en het behoud van onderwijspersoneel vallen, vraagt de AOb zich af of hierdoor geen dubbeling met de reguliere bekostiging ontstaat. Immers, in het primair onderwijs bestaat de reguliere bekostiging voor 89,15% uit personele kosten en in het voortgezet onderwijs voor 85%. Uit deze reguliere bekostiging worden volgens de wet salarissen, toelagen, uitkeringen en vergoedingen voor het personeel bekostigd.[3]

Als het wetsvoorstel gerichte bekostiging ertoe leidt dat deze middelen uit de reguliere bekostiging voortaan onder de gerichte bekostiging zullen vallen, kan de AOb dit van harte ondersteunen. Als dit echter betekent dat schoolbesturen door gerichte bekostiging minder middelen uit de reguliere bekostiging halen om te besteden aan het aantrekken en behouden van personeel, maar ook professionalisering van personeel, is dat ongewenst. De AOb verzoekt daar dan ook duidelijkheid over te verschaffen.

Het is daarbij ongewenst als besturen zelfstandig, zonder instemming van het onderwijspersoneel, beslissen over de besteding van middelen uit de gerichte

[3] Artikel 115 Wet op het primair onderwijs

bekostiging als die over 'de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel' gaan.[4] De AOb is dan ook van mening dat de medezeggenschap, en in het bijzonder de personeelsgeleding, betrokken dient te worden bij de besluitvorming over de inzet en besteding van deze middelen bij 'de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel'. De AOb ziet dan ook graag een versterkte rol van de beroepsgroep bij de vormgeving van de AMvB, met name als het gaat om de bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel en bij de besteding van de middelen. Dit moet worden vastgelegd in het wetsvoorstel.

Versterk de medezeggenschap

De AOb vindt het opvallend dat er in het wetsvoorstel slechts is gekozen voor een adviesrecht voor de medezeggenschap bij de 'inzet van middelen' en dat deze alleen van toepassing is wanneer dit expliciet in de AMvB of ministeriële regeling wordt vastgelegd. De positie van de medezeggenschap, en dan specifiek die van de personeelsgeleding, is in het wetsvoorstel onvoldoende geborgd.

Om aanspraak te kunnen maken op de gerichte bekostiging, dient een school te voldoen aan verschillende verplichtingen. In de memorie van toelichting is bij de opsomming van de bestedingsverplichtingen[5] onduidelijk of een school aan alle onderdelen moet voldoen of slechts aan enkele verplichtingen. Het lijkt erop dat 'het voorleggen van de activiteit, bijvoorbeeld een plan van aanpak, aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad voor advies' geen harde voorwaarde is.

Ook bij de 'Verantwoording verplichtingen' in de memorie van toelichting wordt over vastleggen van advisering van de medezeggenschap slechts gesproken over 'kan aan de volgende verantwoordingseisen *worden gedacht*'.[6] Dit impliceert dat het dus ook mogelijk is om in een AMvB vast te leggen dat bij de besteding van de middelen via gerichte bekostiging geen advies wordt gevraagd aan de medezeggenschap.

De AOb vindt het van belang dat dit wetsvoorstel expliciet vastlegt dat de bestaande bevoegdheden van de medezeggenschap op grond van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) onverkort van toepassing blijven. Dat betekent dat de medezeggenschap te allen tijde geraadpleegd dient te worden. Het wetsvoorstel is hierover te vrijblijvend. Daarom dient de zinsnede 'voor zover daarin wordt voorzien' uit artikel V, artikel 11, eerste lid, onderdeel s van het wetsvoorstel te worden geschrapt.

Indien gerichte bekostiging wordt vertaald naar onderwijskundig beleid, personeelsbeleid, professionaliseringsbeleid of onderdelen van het schoolplan, mogen

[4] Wet op het primair onderwijs art 119a, lid 3 sub a, onderdeel 3; Wet op de expertisecentra art 117a lid 3 sub a, onderdeel 3; Wet Voortgezet Onderwijs art 5.9a, lid 3a, sub 3; Wet op het primair onderwijs BES art 103a lid 3 sub a, onderdeel 3.

[5] Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.2 Vormgeving gerichte bekostiging, p. 20.

[6] Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 Verantwoording verplichtingen, p. 30.

de bestaande instemmings- en adviesrechten van MR en GMR niet worden beperkt of vervangen door het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde adviesrecht.

De inzet van gerichte bekostiging gaat veelal om onderwijskundig beleid en zelfs over bekwaamheid en beschikbaarheid van personeel. Dit zal worden uitgewerkt in maatregelen die onderdeel worden van het schoolplan. Voor die onderdelen beschikt de medezeggenschap al over instemmingsrechten op grond van de WMS. Het wetsvoorstel dient daarom te worden aangepast, zodat voor de inzet van gerichte bekostiging instemming van de medezeggenschap is vereist.

Om die reden pleit de AOb ervoor het instemmingsrecht van de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad (PMR) bij gerichte bekostiging vast te leggen voor zaken die betrekking hebben op onderwijskundig beleid, personeelsbeleid, professionaliseringsbeleid of onderdelen van het schoolplan. Deze zaken zijn al instemmingsplichtig, maar dit wordt niet benoemd in het wetsvoorstel. Om de positie van de medezeggenschap te borgen, dient het instemmingsrecht ook bij dit wetsvoorstel gerichte bekostiging expliciet te worden vastgelegd, bijvoorbeeld via artikel 10 van de WMS.

Over de AOb
De AOb is met ruim 88.000 leden de grootste onderwijsvakbond van Nederland. We komen op voor het onderwijspersoneel en voor de kwaliteit van het onderwijs. Op die manier maken we ‘Samen sterk onderwijs’.