

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 452

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 april 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 19 december 2018 over de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 426).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 februari 2019 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 1 april 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de CDA-fractie	2
• Inbreng van de leden van de D66-fractie	3
• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	4
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	5
II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	7

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs. Zij hebben hier nog enkele vragen over.

De leden lezen dat er naast de leeftijd van de leerling, in de huidige systematiek ook rekening gehouden wordt met de gemiddelde leeftijd van de leraren op school, de zogeheten gemiddelde gewogen leeftijd. De Minister stelt voor dit los te laten. Kan de Minister aangeven wat het effect van deze maatregel is? Wat gebeurt er precies binnen de begroting van een school als deze maatregel geëffectueerd wordt, zo vragen de leden. Daarnaast lezen de leden dat de Minister voornemens is om een betere verantwoording door schoolbesturen over de inzet van onderwijsgelden te vragen. De leden zijn dit met de Minister eens, maar willen weten of de Minister dan ook consequenties gaat verbinden als onderwijsmiddelen niet doelmatig of effectief besteed blijken te zijn. Hoe denkt de Minister dit vorm te kunnen geven. De leden nemen aan dat de Minister niet slechts een «papieren tijger» op wil tuigen.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief en hebben nog enige vragen.

Voordelen vereenvoudiging voor scholen

De leden lezen dat vereenvoudiging van de bekostiging voordelen heeft ten opzichte van het huidige systeem. Deze leden zijn benieuwd naar de nadelen van het systeem bij het voorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging zoals het er nu ligt. Zal het leiden tot herverdeeffecten en hoe groot zullen deze zijn? Graag ontvangen zij een nadere toelichting.

Inhoud vereenvoudiging

Het is de leden niet helemaal duidelijk of het in de brief gepresenteerde voorstel volledig overeenkomt met het voorstel van de PO-Raad. Kan de Minister aangeven of dit zo is, en indien dit niet zo is welke verschillen er dan zijn tussen het voorstel van de PO-Raad en de Minister, zo vragen zij.

1) Eén basisbedrag per school en per leerling in het po

De leden lezen dat er één basisbedrag komt per school en per leerling, maar dat de aanvullende bekostiging voor kleine scholen, onderwijsachterstanden en specifieke doelgroepen in stand blijft. Deze leden vragen de Minister nader toe te lichten hoe dit er in de praktijk uit zal zien. Betekent dit dat afhankelijk van hoeveel aanvullende bekostiging een school krijgt,

elke school een ander basisbedrag krijgt of wordt hiermee bedoeld dat er één basisbedrag komt met daarbij de aanvullende bekostiging? Waarop wordt het basisbedrag per school en per leerling gebaseerd?

De leden vragen de Minister nader toe te lichten op welke wijze het voor een school makkelijker wordt om keuzes rondom groepen te maken gebaseerd op het nieuwe basisbedrag waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen onderbouw en bovenbouw.

Gemiddelde leeftijd van leraren op school

De leden vragen de Minister nader toe te lichten wat het buiten beschouwing laten van de GGL¹ van leraren betekent voor scholen met een relatief jong lerarenbestand of een relatief oud lerarenbestand.

Materiële bekostiging vereenvoudigen

De leden vragen de Minister nader toe te lichten op basis van welke factoren het basisbedrag voor de materiële bekostiging voortaan wordt samengesteld. Deze leden lezen verder dat de Minister beducht is voor het vaststellen van normbedragen die als richtlijn voor bestedingen worden opgevat. Kan de Minister dit nader toelichten? Een normbedrag moet toch ook gebaseerd zijn op een bepaalde verwachting van een minimale besteding, zo vragen de leden.

Samenvoegen personeel en materieel

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister nader toe te lichten hoe kan worden voorkomen dat, door het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging samen met het komen tot een basisbedrag per school per leerling, dit zal leiden tot een bedrag aan bekostiging dat geen recht meer doet aan de specifieke samenstelling van het leerlingen- en lerarenbestand en daarmee tot problemen in de bekostiging door scholen zal kunnen leiden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief. Deze leden ondersteunen het voorstel om de bekostiging van het primair onderwijs te vereenvoudigen. Hierdoor wordt het systeem inzichtelijker en voorspelbaarder voor besturen, schoolleiders, leraren en de medezeggenschapsraad. Deze leden willen de Minister nog enkele vragen voorleggen.

Inhoud vereenvoudiging

De leden constateren dat de Minister naar advies van de PO-Raad de bekostiging wil vereenvoudigen zodat het op kalenderjaarbasis plaatsvindt en er één basisbedrag is per school en leerling. Op dit moment is de rijksbijdrage hoger voor leerlingen in de onderbouw. Wat is het achterliggende idee geweest van deze differentiatie bij de invoering van de huidige bekostigingssystematiek? De Minister heeft het in de brief over het effect van leeftijd op groepsindeling. Kan de Minister dit nader toelichten? Daarnaast lezen deze leden dat de Minister niet langer de leeftijd van de leraren op de school wil laten meewegen in de bekostiging. Wat is bij de invoering van de GGL het beleidsdoel geweest van deze factor? Is deze prikkel niet langer noodzakelijk in het onderwijs, zo vragen deze leden. De leden constateren dat de Minister met de bekostiging voortaan op kalenderjaarbasis in plaats van schooljaarbasis wil gaan werken. Kan de

¹ GGL: gemiddelde gewogen leeftijd

Minister een overzicht geven van de huidige bekostigingsmomenten en teldata en het nieuwe beoogde model?

De leden constateren dat de Minister het basisbedrag per school en per leerling budgetneutraal wil uitwerken. Kan de Minister nader toelichten wat het basisbedrag per school, per leerling voor effect zal hebben op de herverdeling van de middelen en voorbeelden geven voor het effect op verschillende type scholen?

De leden lezen dat de Minister in de materiële bekostiging niet langer wil vasthouden aan de parameters en normbedragen omdat besturen en scholen dit gebruiken als richtlijn voor de verdeling van middelen. Deze leden vragen de Minister of dit zorgt voor een verandering in de bekostiging of alleen in de informatievoorziening naar scholen. De leden willen weten of bij deze materiële bekostiging rekening wordt gehouden met de status van het schoolgebouw? Eerder is in een motie² verzocht om te onderzoeken hoe in de wet- en regelgeving kan worden opgenomen dat gemeenten gehouden zijn een expliciet besluit te nemen over nieuwbouw, renovatie of vervanging van schoolgebouwen ouder dan 40 jaar, tenzij daar in het integraal huisvestingsplan andere afspraken over zijn gemaakt. Kan de Minister toelichten hoe er uitvoering is gegeven aan deze motie, zo vragen deze leden.

De leden willen tot slot weten hoe de vereenvoudiging van de bekostiging zich verhoudt tot het onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de bekostigingssystematiek voor scholen. Deze leden delen de opvatting dat het versimpelen en synchroniseren van de bekostiging van het primair onderwijs de bekostigingssystematiek verbetert, maar staan kritisch tegenover een aantal voorgenomen vervolgstappen. De leden hebben nog enkele vragen.

Voordelen vereenvoudiging voor scholen

De leden lezen in de brief dat er in de huidige bekostigingssystematiek onbedoelde prikkels zijn. Kan de Minister nader uiteenzetten welke dit zijn, zo vragen deze leden. De leden vragen of de Minister van mening is dat door de vereenvoudiging de transparantie beter wordt en ook de medezeggenschap beter geïnformeerd kan meepraten. Kan hij hier nader op ingaan? Deze leden vragen tevens wat de gevolgen van het onderhavige voorstel zijn voor het aanhouden van reserves. In welke mate zou de vereenvoudiging van de bekostiging er aan bijdragen dat er minder reserves worden opgebouwd? Deze leden vragen tevens of de hoogte van de reserves per denominatie verschilt.

Inhoud vereenvoudiging

De leden vragen of de Minister nader kan ingaan op het draagvlak van deze vereenvoudiging van de bekostiging. Op welke manier heeft de PO-Raad de achterban geraadpleegd? Kan de Minister garanderen dat er groot draagvlak is, zo vragen deze leden.

Eén basisbedrag per school en per leerling in het po

De leden maken uit de brief van de Minister op dat het huidige bekostigingsmodel als neveneffect heeft dat normbedragen als bestedingsrichtlijnen worden opgevat, en dat deze sturende werking ingaat tegen de

² Kamerstuk 31 293, nr. 309

besturingsvrijheid overeenkomstig met de sturingsfilosofie. Is de Minister van mening dat deze zelfstandige afwegingen door instellingen alleen kunnen worden gemaakt wanneer alleen het aantal scholieren leidend is voor de bekostiging, en is bijvoorbeeld het verminderen en actualiseren van de normbedragen niet afdoende? Zijn de normbedragen momenteel overbodig, of voorziet de Minister eventuele ongewenste neveneffecten of grote herverdelingen bij afschaffing van deze normbedragen, zo vragen deze leden.

Samenvoegen personele en materiele bekostiging

De leden lezen in de brief dat het eenvoudiger wordt om de bekostiging van het onderwijs te begrijpen en te voorspellen als de bedragen die worden vastgesteld voor personele en materiele bekostiging worden samengevoegd. Momenteel zijn deze geormerkt, waaruit geenszins een verplichting voortkomt voor de instellingen, maar wel een indicatie biedt. Wat bedoelt de Minister precies met dat het eenvoudiger te begrijpen en te voorspellen wordt? Heeft de Minister signalen gekregen dat het oormerken van personele en materiële benodigdheden momenteel te ingewikkeld en onvoorspelbaar zijn? Zijn investeringen in personele inzet voldoende gewaarborgd zonder een dergelijk oormerk? Deelt de Minister de mening dat een oormerk ook kan dienen als een wenselijke bestedingsindicatie, zo vragen deze leden.

De volledige bekostiging per kalenderjaar vaststellen en uitkeren

De leden vragen waarom er is gekozen voor 1 februari als teldatum. Is de Minister van mening dat er veel tijd zit tussen de teldatum en het uitkeren van de middelen? Wanneer krijgen scholen en besturen in dit voorstel te horen hoeveel middelen zij krijgen, zo vragen deze leden.

De leden vragen of het vaststellen en uitkeren van middelen per kalenderjaar ook gevolgen heeft voor de aanvullende bekostiging die de Minister in stand wil houden (bijvoorbeeld voor kleine scholen, onderwijsachterstanden en specifieke doelgroepen, zoals asielzoekers).

Vervolgproces

De leden vragen wanneer de financiële gevolgen van deze nieuwe bekostigingssystematiek precies duidelijk worden. Wordt er ook een krimpcheck uitgevoerd, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media over de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

Inhoud vereenvoudiging

1) Eén basisbedrag per school en per leerling in het po

Verschil onderbouw en bovenbouw verdwijnt

De Minister stelt dat uit het veld en onderzoek blijkt dat de leeftijd van leerlingen slechts één van de vele factoren is bij het tot stand komen van de groepsindeling. De leden vragen de Minister of hij de daadwerkelijke informatie uit het veld en de onderzoeken waaruit dit blijkt kan delen met de Kamer.

Gemiddelde leeftijd van leraren op school

De leden vragen de Minister voor welke andere kenmerken gecorrigeerd wordt naast de leeftijd van de leraar en hoe zwaar elk kenmerk weegt in de correctie. Daarnaast vragen de leden de Minister hoe zijn keuze tot het loslaten van de GGL zich verhoudt tot de vergrijzing van het lerarenkorps.³ Heeft de Minister de gevolgen van het loslaten van de GGL in kaart gebracht? Zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan? Zo nee, waarom niet en is hij alsnog bereid dit te doen, zo vragen de leden.

Samenvoegen personeel en materieel

De leden pleiten al sinds jaar en dag voor vereenvoudiging van de lumpsum, namelijk door het salaris van onderwijspersoneel uit de lumpsum te halen en dus een vast percentage van de bekostiging van scholen hiervoor te reserveren. De Minister wil precies het tegenovergestelde, namelijk de personele en materiële bekostiging samenvoegen tot één budget. De leden vinden dit zeer onwenselijk. Geld voor leraren moet naar leraren en niet naar de energierekening zoals de Minister in zijn brief stelt. Is de Minister het met de leden eens dat door geld voor leraren uit de lumpsum te halen, dit geld niet langer kan worden besteed aan andere zaken dan onderwijspersoneel? Is de Minister het daarnaast met de leden eens dat deze manier van financieren de inzage en verantwoording van de inzet van onderwijsgeld ten goede komt en versimpelt voor alle betrokkenen? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten? Kan de Minister daarnaast toelichten wat de reden is dat hij een bekostigingssysteem blijft verdedigen en nu zelfs een stap verder gaat, waar al jarenlang kritiek op is vanuit het onderwijs? Welke belanghebbenden heeft de Minister geconsulteerd in zijn keuze tot het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging en wat kwam er uit deze gesprekken, zo vragen de leden.

Vervolgproces

Welke betrokkenen uit het onderwijs gaat de Minister consulteren bij de verdere uitwerking van de vereenvoudiging van de bekostiging, zo vragen de leden. De Minister geeft ook aan dat hij goed zal letten op de herverdeeffecten die optreden en gaat zorgen voor een gedegen overgangsuregeling. Het voorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs bleek problemen op te leveren vooral voor scholen in krimpgebieden juist vanwege die herverdeeffecten. Is de Minister bereid om de effecten van het voorstel tot vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs op krimpgebieden mee te nemen in de verdere uitwerking en de Kamer daarover te informeren en een krimpcheck toe te passen zoals de motie van de leden Westerveld en Van den Hul⁴ verzoekt? De leden achten het namelijk van groot belang dat kleine (dorps-)scholen niet in de financiële problemen komen, waardoor zij gedwongen worden tot fusie of wellicht verdwijnen met grote gevolgen voor onder andere de leefbaarheid in dorpen. Kan de Minister in de uitwerking van het voorstel dan ook ingaan op deze zorgen, zo vragen de leden. Kan de Minister tot slot ingaan op hoe dit voorstel zich gaat verhouden tot het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen⁵ en de nog inhoudelijk onbekende wetsvoorstellen over huisvesting en stichting- en opheffingsnormen, zo vragen de leden.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/een-op-de-vijf-leraren-in-basisonderwijs-is-55-plus>

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 400

⁵ Kamerstuk 35 050

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

De VVD-leden lezen dat er naast de leeftijd van de leerling, in de huidige systematiek ook rekening gehouden wordt met de gemiddelde leeftijd van de leraren op school, de zogeheten gemiddelde gewogen leeftijd. De Minister stelt voor dit los te laten. Kan de Minister aangeven wat het effect van deze maatregel is? Wat gebeurt er precies binnen de begroting van een school als deze maatregel geëffectueerd wordt, zo vragen de leden.

In de huidige bekostigingssystematiek wordt er rekening gehouden met de gemiddelde gewogen leeftijd (GGL) van de leraren. In principe geldt dat hoe hoger de GGL van een school, hoe hoger de bekostiging is. Aangezien oudere leraren meestal duurder zijn, kan het afschaffen van de GGL effect hebben op de begroting van de school. Scholen met een relatief jong lerarenbestand zullen meer budget krijgen en scholen met een relatief oud lerarenbestand minder budget. Doordat de leeftijd van de leraren op een school jaarlijks wisselt, hoeft dit niet tot structurele- en systematische effecten te leiden. Schoolbesturen, die de bekostiging ontvangen en verdelen over de scholen die onder het bestuur ressorteren, kunnen in de verdeling nog steeds andere keuzes maken. Overigens gebeurt het afschaffen van de GGL, net als de andere maatregelen, op macroniveau budgetneutraal. De GGL wordt afgeschaft omdat dit de systematiek minder complex maakt en leidt tot minder administratieve lasten bij scholen. De berekening van de GGL werd, mede door nieuwe contractvormen, steeds complexer en minder eenduidig. Door dit af te schaffen wordt de bekostiging eenvoudiger, waardoor het begrip van de bekostiging toeneemt en het gesprek over waaraan het schoolbestuur haar middelen besteedt beter gevoerd kan worden. Daarnaast moeten scholen jaarlijks de GGL opnieuw berekenen en laten vaststellen door de accountant. Ook wordt er in de verdeling nu geen rekening gehouden met andere oorzaken voor hogere personeelslasten zoals zwangerschapsverlof, uitval vanwege ziekte en het opleidingsniveau van de leraren.

De VVD-leden lezen dat de Minister voornemens is om een betere verantwoording door schoolbesturen over de inzet van onderwijsgelden te vragen. De leden zijn dit met de Minister eens, maar willen weten of de Minister dan ook consequenties gaat verbinden als onderwijsmiddelen niet doelmatig of effectief besteed blijken te zijn. Hoe denkt de Minister dit vorm te kunnen geven. De leden nemen aan dat de Minister niet slechts een «papieren tijger» op wil tuigen

Van een papieren tijger is geen sprake. In de lokale context is het aan schoolbesturen om beter inzichtelijk te maken welke keuzes zij maken en waarom zij die keuzes maken. Schoolleiders, medezeggenschapsraden, intern toezicht en ouders voeren het gesprek met het bestuur over de effectiviteit van die keuzes. Dat is de plek waar in eerste instantie consequenties worden verbonden aan gemaakte keuzes. Om partijen hierbij te ondersteunen komen er benchmarks en ben ik bezig met een wetwijziging om het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden op hoofdlijnen van de begroting te regelen. Zo wordt er meer inspraak en zicht op de doelmatige besteding van onderwijsgelden gecreëerd. Daarnaast wordt eraan gewerkt om voortaan vooraf beter vast te leggen hoe het behalen van prestaties achteraf wordt gemeten.

De CDA-leden lezen dat vereenvoudiging van de bekostiging voordelen heeft ten opzichte van het huidige systeem. Deze leden zijn benieuwd naar de nadelen van het systeem bij het voorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging zoals het er nu ligt. Zal het leiden tot herverdeleffecten en hoe groot zullen deze zijn? Graag ontvangen zij een nadere toelichting.

De vereenvoudiging van de bekostiging wordt budgetneutraal uitgevoerd, maar bij individuele schoolbesturen kunnen er herverdeeeffecten ontstaan. Voor de ALV van de PO-Raad van 22 november 2018, waar is gestemd over het voorstel tot vereenvoudiging, is een model ontwikkeld waarmee voor alle scholen en schoolbesturen inzichtelijk is gemaakt welke herverdeeeffecten optreden als de voorgestelde maatregelen zouden zijn ingevoerd in schooljaar 2018/2019. Het grootste negatieve herverdeeeffect op bestuursniveau is 7,75%. Het grootste positieve herverdeeeffect is 14,55%. Circa 80% van de schoolbesturen heeft een herverdeeeffect tussen de -3% en 3%. Hierin zijn alle maatregelen uit het voorstel verwerkt, behalve de wijziging van de teldatum. Om schoolbesturen voldoende tijd te geven om te wennen aan het nieuwe budget komt er een drie jaar durende overgangsregeling. Gedurende het traject wordt er open en transparant gecommuniceerd over de herverdeeeffecten die optreden.

De belangrijkste oorzaak van herverdeeeffecten is de afschaffing van de GGL waardoor scholen met een relatief oud lerarenbestand minder budget krijgen. Aangezien oudere leraren meestal duurder zijn kan dit dus een effect hebben op de begroting van een school. Dit is afhankelijk van de keuzes in de besteding van de middelen.

Het is deze leden niet helemaal duidelijk of het in de brief gepresenteerde voorstel volledig overeenkomt met het voorstel van de PO-Raad. Kan de Minister aangeven of dit zo is, en indien dit niet zo is welke verschillen er dan zijn tussen het voorstel van de PO-Raad en de Minister, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het gepresenteerde voorstel is volledig in lijn met het voorstel van de PO-Raad. In de Kamerbrief worden de verschillende maatregelen uit het voorstel nader toegelicht. Daarnaast verken ik op dit moment samen met het veld, waaronder de PO-Raad, of de bekostigingssystematiek op nog meer onderdelen vereenvoudigd kan worden.

De CDA-leden lezen dat er één basisbedrag komt per school en per leerling, maar dat de aanvullende bekostiging voor kleine scholen, onderwijsachterstanden en specifieke doelgroepen in stand blijft. Deze leden vragen de Minister nader toe te lichten hoe dit er in de praktijk uit zal zien. Betekent dit dat afhankelijk van hoeveel aanvullende bekostiging een school krijgt, elke school een ander basisbedrag krijgt of wordt hiermee bedoeld dat er één basisbedrag komt met daarbij de aanvullende bekostiging? Waarop wordt het basisbedrag per school en per leerling gebaseerd? Daarnaast vragen deze leden de Minister nader toe te lichten op basis van welke factoren het basisbedrag voor de materiële bekostiging voortaan wordt samengesteld.

In de praktijk krijgt elke school hetzelfde basisbedrag per leerling en per school, met daarbij eventueel aanvullende bekostiging. De bedragen worden gebaseerd op het beschikbare budget op de begroting waardoor de wetwijziging budgetneutraal wordt uitgevoerd. Het basisbedrag per leerling in het basisonderwijs wordt gebaseerd op het huidige gemiddelde bedrag per leerling op een basisschool, exclusief de aanvullende bekostiging. Het basisbedrag per school wordt gebaseerd op de huidige vaste bedragen per school. Daarbovenop ontvangen schoolbesturen aanvullende bekostiging voor zover van toepassing. In dit budget zijn de personele en materiële bekostiging samengevoegd.

De CDA-leden vragen de Minister nader toe te lichten op welke wijze het voor een school makkelijker wordt om keuzes rondom groepen te maken gebaseerd op het nieuwe basisbedrag waarbij geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen onderbouw en bovenbouw.

In de huidige bekostiging zitten diverse onbedoelde prikkels, één daarvan is het verschil tussen het bedrag per leerling in de onderbouw en bovenbouw. Hierdoor kunnen scholen het als een norm ervaren dat de groepen in de onderbouw kleiner moeten zijn dan in de bovenbouw. Uit het veld blijkt dat er diverse afwegingen zijn voor het formeren van groepen, zoals pedagogische visie en schoolorganisatie. Dit is ook bij uitstek een aangelegenheid die om maatwerk op het niveau van de school vraagt. Met het weghalen van het huidige onderscheid tussen het bedrag per leerling in de boven- en onderbouw, verdwijnt de ervaren norm en worden scholen beter in staat gesteld op basis van eigen afwegingen keuzes te maken.

De CDA-leden vragen de Minister nader toe te lichten wat het buiten beschouwing laten van de GGL van leraren betekent voor scholen met een relatief jong lerarenbestand of een relatief oud lerarenbestand.

Zoals ook in het antwoord op de vraag van de VVD-fractie is aangegeven, betekent het voor scholen met een relatief jong lerarenbestand dat ze meer budget zullen krijgen en scholen met een relatief oud lerarenbestand minder budget. Doordat de leeftijd van de leraren op een school jaarlijks wisselt, hoeft dit niet tot structurele- en systematische effecten te leiden.

Deze leden lezen verder dat de Minister beducht is voor het vaststellen van normbedragen die als richtlijn voor bestedingen worden opgevat. Kan de Minister dit nader toelichten? Een normbedrag moet toch ook gebaseerd zijn op een bepaalde verwachting van een minimale besteding, zo vragen de CDA-leden.

Ik ben inderdaad beducht voor normbedragen die als richtlijnen worden opgevat. De fijnmazige wijze waarop normbedragen momenteel zijn terug te zien in de bekostiging, vinden zijn oorsprong in het declaratiestelsel. Deze normbedragen kloppen deels niet meer en passen ook niet bij de lumpsumsystematiek. Een voorbeeld is de huidige bekostiging voor materiële instandhouding. Die was destijds gebaseerd op programma's (pve's) van eisen die eind jaren »90 zijn opgesteld en op gedetailleerde wijze laten zien voor welke kostenposten de materiële bekostiging was bedoeld. Dit verband is inmiddels losgelaten en de pve's zijn de afgelopen jaren niet geactualiseerd, maar de bedragen worden alsnog vaak als norm voor de besteding geïnterpreteerd. De bekostiging wordt als lumpsum verstrekt en gedetailleerde bedragen, die soms normerend werken, kunnen de afwegingen in de besteding van de middelen in de weg zitten. Terwijl juist besturen, in gesprek met de relevante stakeholders, het beste de afweging kunnen maken waarvoor de middelen het beste ingezet kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister nader toe te lichten hoe kan worden voorkomen dat, door het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging samen met het komen tot een basisbedrag per school per leerling, dit zal leiden tot een bedrag aan bekostiging dat geen recht meer doet aan de specifieke samenstelling van het leerlingen- en lerarenbestand en daarmee tot problemen in de bekostiging door scholen zal kunnen leiden.

Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging zal niet leiden tot een bedrag aan bekostiging dat geen recht meer doet aan de specifieke samenstelling van het leerlingen- en lerarenbestand. Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging staat hier los van, aangezien dit de hoogte van de bekostiging voor een school niet verandert. Het is wel zo dat door de afschaffing van het verschil tussen het bedrag voor een leerling in de onder- en bovenbouw en door afschaffing

van de GGL er scholen zijn die een lagere of hogere bekostiging zullen ontvangen. Om dit op te vangen komt er een drie jaar durende overgangsregeling. Daarnaast zal bijvoorbeeld de verdeling van de middelen voor onderwijsachterstanden niet worden aangepast, zodat er nog steeds rekening gehouden wordt met de specifieke samenstelling van het leerlingenbestand.

Op dit moment is de rijksbijdrage hoger voor leerlingen in de onderbouw. De D66-leden vragen zich af wat het achterliggende idee is geweest van deze differentiatie bij de invoering van de huidige bekostigingssystematiek? De Minister heeft het in de brief over het effect van leeftijd op groepsindeling. Kan de Minister dit nader toelichten, zo vragen deze leden. Daarnaast heeft de Minister het in de brief over het effect van leeftijd op groepsindeling. Kan de Minister dit nader toelichten?

Eind vorige eeuw wilde men de kwaliteit van het basisonderwijs verbeteren, onder meer door de bekostigde groepsgrootte te verkleinen. 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 beter 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.

Wat is bij de invoering van de GGL het beleidsdoel geweest van deze factor? Is deze prikkel niet langer noodzakelijk in het onderwijs, zo vragen de D66-leden.

Bij de overgang van de personele declaratiebekostiging naar de lumpsumbekostiging is de GGL ingevoerd om de lumpsumbekostiging zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bekostiging op declaratiebasis. Hiermee werden de herverdeeffecten van deze overgang zo klein mogelijk gehouden. Door de GGL krijgen scholen met oudere leraren meer bekostiging dan scholen met jongere leraren, omdat oudere leraren meestal duurder zijn.

De D66-leden vragen of de Minister een overzicht geven kan van de huidige bekostigingsmomenten en teldata en het nieuwe beoogde model?

Hieronder is in een tabel een overzicht gegeven van de verschillende bekostigingsmomenten en teldata. De huidige bekostigingssystematiek bestaat uit een deel personele bekostiging (bestaande uit reguliere bekostiging, budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en de prestatiebox) en een deel materiële bekostiging. In de nieuwe systematiek zal de volledige bekostiging op basis van kalenderjaar geschieden. De teldatum wordt dan 1 februari t-1. Er wordt nog verkend, ook in overleg met het veld, wat het betaallritme wordt en wat de precieze bekendmakingsmomenten worden. Het voordeel van de nieuwe systematiek is dat er nu minder bijstellingsmomenten van het budget zijn, doordat de aanpassing als gevolg van de loon- en prijsbijstelling voortaan maar één keer per jaar plaatsvindt. De loonbijstelling gaat namelijk op kalenderjaarbasis, terwijl de personele bekostiging nu nog op schooljaarbasis wordt

verstrekt. Daardoor heeft de loonbijstelling nu steeds betrekking op twee schooljaren, wat tot meerdere bijstellingsmomenten leidt. Hierdoor wordt de bekostiging na afloop van het schooljaar nog verhoogd en definitief vastgesteld. Deze verhoging belandt vaak in de reserves. In de nieuwe situatie weten schoolbesturen al gedurende het kalenderjaar wat het definitieve budget is en wordt er dus eerder duidelijkheid verstrekt.

	Huidige systematiek		Voorgestelde systematiek
Component	Personeel	Materieel	Totaal
Periode	Schooljaar	Kalenderjaar	Kalenderjaar
Teldatum	1 oktober t-1	1 oktober t-1	1 februari t-1
Betaalritme	Regulier: maandelijks, eerste 5 maanden ca. 35%, laatste 7 maanden 65% P&A: maandelijks in 12 gelijke delen Prestatiebox: in november ca. 45%, in maart ca. 55%	Maandelijks in 12 gelijke delen	n.t.b.
Bekendmaking	april voorafgaand aan schooljaar	januari in kalenderjaar	najaar voorafgaand aan kalenderjaar
Eerste bijstelling	najaar gedurende schooljaar	n.v.t.	n.v.t.
Definitieve vaststelling	najaar na afloop van schooljaar	n.v.t.	najaar gedurende kalenderjaar

Kan de Minister nader toelichten wat het basisbedrag per school, per leerling voor effect zal hebben op de herverdeling van de middelen en voorbeelden geven voor het effect op verschillende type scholen, zo vragen de D66-leden.

Om te komen tot één basisbedrag per leerling en één bedrag per school is onder andere het afschaffen van de GGL en het opheffen van het onderscheid in de leeftijd van de leerlingen noodzakelijk. De herverdeeleffecten die optreden, ontstaan met name door deze twee maatregelen. In de huidige situatie krijgen scholen met een oud lerarenbestand (een hoge GGL) of met relatief veel onderbouwleerlingen verhoudingsgewijs meer budget dan scholen met een jong lerarenbestand of met relatief veel bovenbouwleerlingen. Door naar één basisbedrag per leerling te gaan, speelt de leeftijd van de leraar en de leerling geen rol meer in de hoogte van de bekostiging. Scholen met een oud lerarenbestand of relatief veel onderbouwleerlingen krijgen minder budget. Scholen met een jong lerarenbestand of relatief veel bovenbouwleerlingen zullen er op vooruit gaan. De herverdeeleffecten die door de vereenvoudiging ontstaan worden geanalyseerd om te bekijken of er systematische effecten optreden bij bepaald type scholen. Op basis van de eerste berekeningen van de herverdeeleffecten zijn er geen systematische effecten gevonden bij een bepaald type scholen. De herverdeeleffecten zijn niet per se van structurele aard, omdat er jaarlijks veranderingen plaatsvinden in het lerarenbestand en de leerlingssamenstelling. Zoals beschreven in de eerdere beantwoording op een vergelijkbare vraag gesteld door de CDA-leden is er een model ontwikkeld waarmee voor alle scholen en schoolbesturen inzichtelijk is gemaakt welke herverdeeleffecten optreden als de voorgestelde maatregelen zouden zijn ingevoerd in schooljaar 2018/2019. Het grootste negatieve herverdeeleffect op bestuursniveau is 7,75%. Het grootste positieve herverdeeleffect is 14,55%. Circa 80% van de schoolbesturen heeft een herverdeeleffect tussen de -3% en 3%.

De D66-leden lezen dat de Minister in de materiële bekostiging niet langer wil vasthouden aan de parameters en normbedragen omdat besturen en scholen dit gebruiken als richtlijn voor de verdeling van middelen. Deze leden vragen de Minister of dit zorgt voor een verandering in de bekostiging of alleen in de informatievoorziening naar scholen.

Het loslaten van parameters en normbedragen zorgt niet voor een verandering in de hoogte van de (materiële) bekostiging. De informatie die scholen nu ontvangen vanuit de programma's van eisen heeft een lage informatiewaarde, aangezien het verband met de hoogte van de materiële bekostiging niet meer bestaat. Daarnaast hebben besturen bestedingsvrijheid en weten zij zelf waar de middelen het beste aan besteed kunnen worden.

Deze leden willen weten of bij deze materiële bekostiging rekening wordt gehouden met de status van het schoolgebouw?

Nee, hiermee wordt geen rekening gehouden. Dat is nu overigens ook niet het geval.

Eerder is in een motie verzocht om te onderzoeken hoe in de wet- en regelgeving kan worden opgenomen dat gemeenten gehouden zijn een expliciet besluit te nemen over nieuwbouw, renovatie of vervanging van schoolgebouwen ouder dan 40 jaar, tenzij daar in het integraal huisvestingsplan andere afspraken over zijn gemaakt. Kan de Minister toelichten hoe er uitvoering is gegeven aan deze motie, zo vragen de D66-leden.

Deze motie is uitgevoerd. Met financiering van OCW hebben de PO-Raad, VO-raad en VNG een gezamenlijk voorstel tot wijziging van de wet primair onderwijs (WPO) gemaakt. Aan OCW is het verzoek gedaan om deze wijziging verder uit te werken in wet- en regelgeving. In het voorstel is een verplicht meerjarig Integraal Huisvestingsplan opgenomen. Ook bevat het voorstel een definitie van renovatie waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Op dit moment wordt onderzocht hoe het voorstel in de wet kan worden opgenomen waarna de wetswijziging in gang wordt gezet. Ook heeft een groep huisvestingsspecialisten op verzoek van de PO-Raad een instrument ontwikkeld waarmee de belangrijkste afwegingen voor renovatie of nieuwbouw inzichtelijk worden gemaakt. Zo wordt gezorgd voor een planmatige aanpak en heldere besluitvorming over renovatie en nieuwbouw.

De D66-leden willen tot slot weten hoe de vereenvoudiging van de bekostiging zich verhoudt tot het onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging.

De vereenvoudiging van de bekostiging en het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging zijn twee aparte trajecten. De vereenvoudiging van de bekostiging gaat budgetneutraal en heeft als doel de bekostiging minder complex, minder sturend en voorspelbaarder te maken. Als naar aanleiding van het onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging de hoogte van de bekostiging wordt aangepast, dan kan dit zowel voor als na de vereenvoudiging van de bekostiging. Deze twee trajecten staan elkaar dus niet in de weg.

De leden van de GL-fractie lezen in de brief dat er in de huidige bekostigingssystematiek onbedoelde prikkels zijn. Kan de Minister nader uiteenzetten welke dit zijn, zo vragen deze leden.

In de huidige bekostigingssystematiek zitten onbedoelde prikkels. Een voorbeeld is dat het bedrag voor een onderbouwleerling hoger is dan het bedrag voor een bovenbouwleerling. Hier gaat een sturende werking of prikkel vanuit om meer geld uit te geven aan de onderbouw. Een tweede voorbeeld zijn de programma's van eisen die vijfjaarlijks worden vastgesteld. Hierin staat op gedetailleerd niveau voor welke kostenposten de materiële bekostiging was bedoeld, zoals een vergoeding voor een

krijtbord. Dit verband is echter losgelaten en hiermee wordt dus ook niet bedoeld dat deze bedragen ook aan de diverse posten moeten worden uitgegeven. Dit wordt soms wel als normerend ervaren. Tot slot wordt de bekostiging voor verschillende onderdelen vastgesteld, zoals voor personeel, materieel of nog specifiek het personeel- en arbeidsmarktbeleid (p&a budget). Dit geeft een onbedoelde prikkel om hier ook precies die middelen aan te besteden. Schoolbesturen hebben echter bestedingsvrijheid en kunnen zelf beter afwegen waar de middelen het beste aan kunnen worden besteed ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de GL-fractie vragen of de Minister van mening is dat door de vereenvoudiging de transparantie beter wordt en ook de medezeggenschap beter geïnformeerd kan meepraten. Kan hij hier nader op ingaan?

De vereenvoudiging kan inderdaad een bijdrage leveren aan de versteviging van de informatiepositie van de medezeggenschapsraad. De vereenvoudiging van de bekostiging maakt de rijksbijdrage inzichtelijker, minder complex en voorspelbaarder voor partijen in én rondom de school. Eén van deze partijen is de medezeggenschapsraad. Tegelijkertijd is er meer voor nodig om de medezeggenschapsraad te laten meepraten over de financiën op school. Daarom is toegezegd om de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven op hoofdlijnen van de begroting. De wetswijziging zal naar verwachting vanaf januari 2021 in gaan.

Deze GL-leden vragen tevens wat de gevolgen van het onderhavige voorstel zijn voor het aanhouden van reserves. In welke mate zou de vereenvoudiging van de bekostiging er aan bijdragen dat er minder reserves worden opgebouwd?

De vereenvoudiging op zich heeft geen directe gevolgen voor het aanhouden en opbouwen van reserves. Wel wordt de bekostiging inzichtelijker en voorspelbaarder en wordt het gemakkelijker om een meerjarige financiële planning te maken. Daarnaast is het voordeel dat er minder bijstellingsmomenten van het budget zullen zijn, doordat de loon- en prijsbijstelling voortaan maar één keer plaatsvindt. De loonbijstelling gaat namelijk op kalenderjaarbasis, terwijl de personele bekostiging nu nog op schooljaarbasis wordt verstrekt. Daardoor heeft de loonbijstelling nu steeds betrekking op twee schooljaren, wat tot meerdere bijstellingsmomenten leidt. Hierdoor wordt de bekostiging na afloop van het schooljaar nog verhoogd en definitief vastgesteld. Deze verhoging belandt vaak in de reserves. In de nieuwe situatie weten schoolbesturen al gedurende het kalenderjaar wat het definitieve budget wordt. Hierdoor wordt de bekostiging voorspelbaarder en wordt er eerder duidelijkheid verstrekt.

Deze leden vragen tevens of de hoogte van de reserves per denominatie verschilt.

Voor de bepaling van de reserves wordt gekeken naar het kengetal «Solvabiliteit II». Er zijn verschillen te zien in de gemiddelde solvabiliteit per denominatie. Solvabiliteit II wordt uitgedrukt als het eigen vermogen plus de voorzieningen gedeeld door het totale vermogen. In het po is de landelijk gemiddelde solvabiliteit 73%. Voor besturen met alleen openbaar onderwijs is dit 68%, voor rooms-katholieke besturen is dit 75% en protestants-christelijke besturen hebben een gemiddelde solvabiliteit van 77%. Overigens is er geen onderscheid te maken tussen publiek en privaat vermogen, hetgeen een verklaring zou kunnen zijn van de geconstateerde verschillen.

Denominatie	solvabiliteit II 2017
Protestants-Christelijk	77%
Algemeen bijzonder	65%
Openbaar	68%
Rooms-Katholiek	75%
Reformatorisch	86%
Interconfessioneel	74%
samenwerking	72%
Antroposofisch	67%
Islamitisch	74%
overig bijzonder	57%
Gereformeerd vrijgemaakt	77%
Landelijk	73%

De leden van de GL-fractie vragen of de Minister nader kan ingaan op het draagvlak van deze vereenvoudiging van de bekostiging. Op welke manier heeft de PO-Raad de achterban geraadpleegd? Kan de Minister garanderen dat er groot draagvlak is, zo vragen deze leden.

De PO-Raad heeft de achterban geraadpleegd door het voorstel te behandelen op de ALV van 22 november 2018. Voorafgaand hieraan hebben enkele regionale bijeenkomsten plaatsgevonden, waarbij het voorstel is toegelicht. Daarnaast zijn de herverdeeffecten voor alle scholen en besturen inzichtelijk gemaakt, indien de maatregelen in schooljaar 2018–2019 zouden zijn ingevoerd. Het voorstel is uiteindelijk met een overduidelijke meerderheid aangenomen en kan rekenen op groot draagvlak. Naast de PO-Raad heeft ook de Onderwijsraad onlangs in haar rapport «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden» de aanbeveling gedaan om de bekostiging te vereenvoudigen.

Is de Minister van mening dat deze zelfstandige afwegingen door instellingen alleen kunnen worden gemaakt wanneer alleen het aantal scholieren leidend is voor de bekostiging, en is bijvoorbeeld het verminderen en actualiseren van de normbedragen niet afdoende, zo vragen de GL-leden.

Zelfstandige afwegingen door instellingen kunnen nu ook al gemaakt worden binnen de huidige lumpsumbekostiging. Deze bestedingsvrijheid is een belangrijk element in het bekostigingsstelsel dat besturen in staat stelt afwegingen te maken afhankelijk van hun visie en lokale omstandigheden. Met het verdwijnen van onbedoelde prikkels en complexiteit door de bekostiging te vereenvoudigen worden ze hiertoe nog beter in staat gesteld. Daarbij wordt de bekostiging voorspelbaarder doordat er minder bijstellingsmomenten zijn. Het aantal parameters wordt verminderd, omdat de keuzes beter op lokaal niveau gemaakt kunnen worden dan hierop vanuit het ministerie onbedoeld te sturen. Naast het verminderen van het aantal normbedragen zijn er nog meer maatregelen wenselijk om de bekostiging minder complex en voorspelbaarder te maken, zoals het afschaffen van de GGL, het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging en de volledige bekostiging per kalenderjaar vast te stellen. Op die manier is het mogelijk om voortaan met één basisbedrag per school en per leerling in het po te gaan werken. Daarom is het verminderen en actualiseren van de normbedragen niet afdoende.

Zijn de normbedragen momenteel overbodig, of voorziet de Minister eventuele ongewenste neveneffecten of grote herverdelingen bij afschaffing van deze normbedragen, zo vragen de GL-leden.

De normbedragen zitten de afweging over de beste besteding van de middelen in de weg. Het afschaffen van de normbedragen beïnvloedt de hoogte van de bekostiging niet en leidt op zich dus niet tot herverdeeleffecten. De herverdeeleffecten worden veroorzaakt door het afschaffen van de GGL en het onderscheid in het bedrag per onderbouw- en bovenbouwleerling.

De GL-leden lezen in de brief dat het eenvoudiger wordt om de bekostiging van het onderwijs te begrijpen en te voorspellen als de bedragen die worden vastgesteld voor personele en materiële bekostiging worden samengevoegd. Momenteel zijn deze geoormerkt, waaruit geenszins een verplichting voortkomt voor de instellingen, maar wel een indicatie biedt. Wat bedoelt de Minister precies met dat het eenvoudiger te begrijpen en te voorspellen wordt?

De bekostiging wordt eenvoudiger, minder sturend en begrijpelijker door het terugbrengen van het aantal parameters in zowel de huidige personele als materiële bekostiging. Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging is een maatregel die hier ook aan bijdraagt. Aparte bedragen voor personeel en materieel geeft de onbedoelde prikkel om hieraan ook de middelen te besteden. Schoolbesturen hebben echter bestedingsvrijheid en kunnen zelf beter afwegen waaraan de middelen het beste kunnen worden besteed ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast wordt de bekostiging begrijpelijker en voorspelbaarder door volledig over te stappen naar kalenderjaarbekostiging. De personele bekostiging wordt momenteel namelijk op basis van het schooljaar verstrekt, terwijl de jaarverslaggeving, de materiële bekostiging, de Rijksbegroting en ook alle andere onderwijssectoren, volledig van het kalenderjaar uitgaan. Ook worden de loon- en prijsbijstelling per kalenderjaar uitgekeerd. Dat is niet alleen verwarrend en onhandig, maar leidt ook tot onvoorspelbaarheid. Een schooljaar valt namelijk in twee kalenderjaren. Daarom zijn er twee loonbijstellingen van toepassing op de personele bekostiging van één schooljaar, waarvan het tweede moment na afloop van het schooljaar is. Hierdoor krijgen schoolbesturen pas laat te horen dat hun bekostiging wordt verhoogd en is het lastig om hiermee rekening te houden in hun begroting.

Heeft de Minister signalen gekregen dat het oormerken van personele en materiële behoeftigheden momenteel te ingewikkeld en onvoorspelbaar zijn, zo vragen de leden van de GL-fractie.

Via onder andere de PO-Raad zijn signalen vanuit het veld ontvangen dat de bekostiging zeer complex is. Dit komt bijvoorbeeld door de verschillende parameters in de bekostiging, zoals het onderscheid tussen de personele en materiële bekostiging, maar ook het feit dat de personele bekostiging nu op schooljaarbasis plaatsvindt en de materiële bekostiging op kalenderjaarbasis. Door zo veel mogelijk over te gaan naar één bedrag per leerling en één bedrag per school wordt de bekostiging eenvoudiger en voorspelbaarder. Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging draagt hieraan bij. Als bedragen worden geoormerkt, dan wordt het complexer aangezien er dan aparte bedragen voor vastgesteld worden.

De leden van de GL-fractie vragen of de investeringen in personele inzet voldoende gewaarborgd zonder een dergelijk oormerk? Tevens vragen deze leden of een oormerk ook kan dienen als wenselijke bestedingsindicatie.

In het huidige bekostigingsstelsel is er ook geen oormerk doordat de personele en materiële bekostiging apart worden vastgesteld. Besturen zijn namelijk vrij in de besteding van de middelen. Een bestedingsindicatie vanuit het ministerie is niet wenselijk. Dit onderschrijft ook het rapport «Inzicht in verantwoording van onderwijsgeld». Over de keuzes die ze hierin maken voeren schoolbesturen het gesprek met schoolleiders, medezeggenschapsraden, intern toezicht en ouders. Zij roepen, net als nu het geval is, het bestuur ter verantwoording indien investeringen in personele inzet niet voldoende gewaarborgd zijn. Om de partijen hierbij te ondersteunen wordt er gewerkt aan het versterken van de verantwoording, bijvoorbeeld via benchmarks. Met benchmarks ontstaat er meer inzicht en dat draagt er ook aan bij dat er een beter gesprek kan worden gevoerd tussen schoolleiders, medezeggenschapsraden, intern toezicht en ouders.

De leden van de GL-fractie vragen waarom er is gekozen voor 1 februari als teldatum.

Er is gekozen om 1 februari t-1 als teldatum te hanteren. Het is voor schoolbesturen niet goed mogelijk en niet wenselijk om de teldatum van 1 oktober t-1 in de nieuwe systematiek te handhaven. Voor schoolbesturen is dit niet wenselijk, omdat zij dan pas gedurende het bekostigingsjaar te horen krijgen welk budget zij ontvangen. Dit komt deels doordat het ongeveer twee maanden duurt voordat de leerlingenaantallen op de teldatum definitief bekend zijn. Daarnaast komt dit doordat het CBS twee maanden nodig heeft om de achterstandsscores voor scholen te berekenen voor de nieuwe verdeelsystematiek van het onderwijsachterstandenbudget. Dit alles betekent dat het voor schoolbesturen lang onduidelijk zou blijven welk budget zij zullen ontvangen. Met de verschuiving naar de teldatum februari t-1 verdwijnt dit probleem. Deze datum heeft daarnaast twee andere belangrijke voordelen. Allereerst valt deze datum midden in het schooljaar. Daardoor wordt er gerekend met het gemiddeld aantal leerlingen dat in een bepaald schooljaar op een school zit. In de huidige systematiek zitten enkele correcties om rekening te houden met de groei gedurende het schooljaar. Deze correcties kunnen dus verdwijnen en zodoende wordt het budget nauwkeuriger bepaald en de systematiek minder complex. Het tweede voordeel is dat schoolbesturen, mede doordat de nieuwe bekostiging voorspelbaarder is, voor de start van het daaropvolgende schooljaar kunnen inschatten hoe hoog de bekostiging zal zijn in het volgende kalenderjaar. Deze informatie kunnen ze betrekken in de inrichting van het daaropvolgende schooljaar, bijvoorbeeld voor de omvang van het personeelsbestand.

Deze leden vragen of de Minister van mening is dat er veel tijd zit tussen de teldatum en het uitkeren van de middelen.

De tijd die tussen de teldatum en het uitkeren van de middelen zit voor de personele bekostiging blijft bijna hetzelfde als in de huidige systematiek. Dit gaat namelijk van tien naar elf maanden. Voor de materiële bekostiging gaat het van drie naar elf maanden, maar dit is een veel kleiner deel van de bekostiging. Het bepalen de teldatum is een afweging tussen actualiteit, uitvoerbaarheid en zekerheid. In het antwoord hierboven heb ik mijn keuze voor 1 februari nader toegelicht.

Wanneer krijgen scholen en besturen in dit voorstel te horen hoeveel middelen zij krijgen, zo vragen deze GL-leden.

Er zullen twee momenten zijn waarop schoolbesturen worden geïnformeerd over het budget dat zij voor een bepaald bekostigingsjaar ontvangen. Het eerste moment zal naar verwachting in het najaar

voorafgaand aan het bekostigde kalenderjaar zijn. Dit biedt de gelegenheid om besluiten van het kabinet rond de voorjaarsbesluitvorming, bijvoorbeeld de toekenning van loon- en prijsbijstelling, te verwerken in het budget. Het tweede moment is gedurende het bekostigingsjaar wanneer de budgetten definitief worden vastgesteld. Dit zal naar verwachting om dezelfde reden ook in het najaar plaatsvinden. De exacte momenten waarop schoolbesturen te horen krijgen welk budget zij ontvangen vergt nog nadere uitwerking in samenwerking met het veld. Doordat de bekostiging minder complex en voorspelbaarder wordt kunnen scholen na de nieuwe teldatum van 1 februari gemakkelijker de hoogte van de bekostiging inschatten.

De leden van de GL-fractie vragen of het vaststellen en uitkeren van middelen per kalenderjaar ook gevolgen heeft voor de aanvullende bekostiging die de Minister in stand wil houden (bijvoorbeeld voor kleine scholen, onderwijsachterstanden en specifieke doelgroepen, zoals asielzoekers).

Het vaststellen en uitkeren van de bekostiging per kalenderjaar heeft nagenoeg geen gevolgen voor de hoogte van de aanvullende bekostiging. De aanvullende bekostiging zal per kalenderjaar (of een deel daarvan) worden toegekend. De kleinscholentoeslag blijft gehandhaafd, maar wordt niet meer afhankelijk van de GGL. Hierdoor leidt dit tot herverdeeleffecten. Ook de middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden blijven gehandhaafd en zullen net als de kleinscholentoeslag per kalenderjaar worden toegekend. Bijzondere bekostiging voor asielzoekers wordt nu op basis van vier telmomenten per schooljaar steeds voor drie maanden toegekend. Hiervan zal de hoogte van de bekostiging niet veranderen, maar er zal nader gekeken worden in hoeverre de peilmomenten worden aangepast vanwege de kalenderjaarbekostiging.

De leden van de GL-fractie vragen wanneer de financiële gevolgen van deze nieuwe bekostigingssystematiek precies duidelijk worden.

Het is belangrijk om in dit traject transparant te zijn over de herverdeeleffecten die kunnen optreden bij individuele schoolbesturen. Zoals ook in antwoord op de vraag van het CDA is gemeld, is in aanloop naar de stemming op de ALV van 22 november 2018 over het vereenvoudigingsvoorstel door de PO-Raad reeds gecommuniceerd over de herverdeeleffecten die optreden door de verschillende maatregelen. Hiervoor is een herverdeeleffectenmodel op bestuurs- en schoolniveau gedeeld. Aangezien nog enkele aanvullende maatregelen voor de vereenvoudiging samen met het veld worden onderzocht, zullen de herverdeeleffecten nog wijzigen. Wanneer het volledige vereenvoudigingsvoorstel uitgewerkt is, zal er een model worden gedeeld waarbij individuele scholen en schoolbesturen kunnen zien wat de effecten zijn van de vereenvoudiging op basis van de meeste recente teldatum. Het is belangrijk om op te merken dat de herverdeeleffecten niet per se van structurele aard zijn. De herverdeeleffecten ontstaan met name door de afschaffing van de GGL en het opheffen van onderscheid in het bedrag voor een onderbouw- en bovenbouwleerling. Dit zijn aspecten die voor een school jaar op jaar kunnen veranderen, door veranderingen in het lerarenbestand en de leerlingsamenstelling.

Wordt er ook een krimpcheck uitgevoerd, zo vragen deze leden.

De herverdeeleffecten die door de vereenvoudiging ontstaan worden geanalyseerd om te bekijken of er systematische effecten optreden. Onderdeel van die analyse is ook om te bekijken wat de effecten voor scholen in krimpgebieden zijn. In de toelichting op het wetsvoorstel zal ik

hier nader op ingaan. Op basis van de eerste berekeningen van de herverdeeleffecten zijn er geen systematische effecten gevonden.

De Minister stelt dat uit het veld en onderzoek blijkt dat de leeftijd van leerlingen slechts één van de vele factoren is bij het tot stand komen van de groepsindeling. De SP-leden vragen de Minister of hij de daadwerkelijke informatie uit het veld en de onderzoeken waaruit dit blijkt kan delen met de Kamer.

Deze informatie heb ik ontvangen door middel van gesprekken die gevoerd worden met schoolleiders over dit thema. Daarnaast zijn er in de loop van de jaren diverse onderzoeken geweest naar de afwegingen die gemaakt worden omtrent de groepsindelingen.⁶ Ook zijn er telefonische interviews gehouden met schoolleiders, waarover in de groepsgruottebrief uit 2016 is gerapporteerd (Kamerstuk 31 293, nr. 277).

De leden van de SP-fractie vragen de Minister voor welke andere kenmerken gecorrigeerd wordt naast de leeftijd van de leraar en hoe zwaar elk kenmerk weegt in de correctie?

Naast de leeftijd van de leraar wordt nu ook de leeftijd van de leerling gebruikt om de hoogte van de bekostiging te bepalen (verschil onder- en bovenbouw). Het afschaffen van de GGL leidt tot een gemiddeld herverdeeld effect van circa 1,0% op schoolniveau. Indien de leeftijd van de leerling geen invloed meer heeft, leidt dat tot een gemiddeld herverdeeld effect van minder dan 0,5% op schoolniveau. Het effect van alle maatregelen samen is ongeveer 1,1%, omdat het ene herverdeeleffect het andere herverdeeleffect deels opheft. Voor individuele scholen geldt dat zij wel minder bekostiging kunnen ontvangen door beide maatregelen. Dit betekent dat ongeveer € 100 miljoen van de ongeveer € 9,5 miljard wordt herverdeeld over scholen. Op bestuursniveau gaat het om ongeveer de helft hiervan. Andere kenmerken die de hoogte van de bekostiging nu bepalen zoals de schoolgrootte, potentiële onderwijsachterstanden van leerlingen en specifieke doelgroepen worden door de vereenvoudiging niet wezenlijk aangepast.

Deze leden vragen aan de Minister hoe zijn keuze tot het loslaten van de GGL zich verhoudt tot de vergrijzing van het lerarenkorps. Daarnaast vragen de SP-leden of de Minister de gevolgen van het loslaten van de GGL in kaart heeft gebracht? Zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan? Zo nee, waarom niet en is hij alsnog bereid dit te doen, zo vragen de SP-leden.

De afschaffing van de GGL heeft een beperkt effect op de stijging van de personeelslasten voor scholen met een vergrijsd lerarenkorps. In de GGL-systematiek wordt rekening gehouden met de leeftijd tussen de 30 en 50 jaar. Als een leraar de 50 is gepasseerd, dan neemt het budget voor de school niet verder toe aangezien dit niet meer doorwerkt in de GGL. Overigens staat de hoogte van de totale bekostiging van het primair onderwijs los van de ontwikkeling van de GGL en is deze maatregel op macroniveau budgetneutraal. De GGL zorgt nu voor een herverdeling van de middelen over scholen, waardoor scholen met oudere leraren meer middelen ontvangen dan scholen met jongere leraren. Aangezien oudere leraren meestal duurder zijn, kan het afschaffen van de GGL effect hebben op de begroting van de school. Dit effect hoeft niet structureel te zijn, aangezien er jaarlijks veranderingen plaatsvinden in het lerarenbestand. Overigens kunnen schoolbesturen in hun verdeling van de middelen

⁶ https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/data/file/rapporten-2013/13245-Groepsgruotte_verslag-van-10-schoolorbezoeken.pdf en <https://www.regioplan.nl/project/groepsgruotte-verslag-van-10-schoolorbezoeken-2/>.

uiteraard nog steeds rekening houden met de gemiddelde leeftijd van de leraren op een school.

Geld voor leraren moet naar leraren en niet naar de energierekening zoals de Minister in zijn brief stelt. Is de Minister het met de SP-leden eens dat door geld voor leraren uit de lumpsum te halen, dit geld niet langer kan worden besteed aan andere zaken dan onderwijspersoneel? Is de Minister het daarnaast met de SP-leden eens dat deze manier van financieren de inzage en verantwoording van de inzet van onderwijsgeld ten goede komt en versimpelt voor alle betrokkenen? Kan de Minister zijn antwoorden toelichten?

Indien geld voor leraren uit de lumpsum zou worden gehaald, dan kan dit geld niet langer besteed worden aan andere zaken. Ik ben hier echter geen voorstander van. Dit beperkt namelijk enorm de bestedingsvrijheid van besturen, terwijl zij juist in overleg met schoolleiders, medezeggenschapsraden, intern toezicht en ouders het beste de keuzes in de besteding van de middelen kunnen maken. Daarnaast leidt dit niet tot een betere inzage in en verantwoording over onderwijsgeld. Het inzicht in welk deel van de begroting naar personeel gaat en welk deel naar materieel is al openbaar op basis van de jaarrekening. Het is belangrijk dat dit soort al beschikbare gegevens begrijpelijk en laagdrempelig onderdeel worden van het gesprek tussen alle stakeholders. Aan schoolbesturen de taak om beter uit te leggen waarom ze welke keuzes maken, daarom werken we aan het versterken van de verantwoording, bijvoorbeeld door de introductie van benchmarks.

Kan de Minister daarnaast toelichten wat de reden is dat hij een bekostigingssysteem blijft verdedigen en nu zelfs een stap verder gaat, waar al jarenlang kritiek op is vanuit het onderwijs, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het doel van de vereenvoudiging van de bekostiging is ervoor te zorgen dat de bekostiging minder complex wordt, minder onbedoelde sturende elementen bevat en voorspelbaarder wordt. Hierdoor 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. Het wordt ook gemakkelijker voor besturen en schoolleiders om passende meerjarige financiële planningen te maken. Deze doelstellingen sluiten aan bij het rapport van de Onderwijsraad «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.» Hierin stelt de Onderwijsraad dat bekostiging via de lumpsum het beste systeem is. Autonomie van de onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging om beleid te kunnen maken voor de lange termijn zijn de belangrijkste basisprincipes voor de bekostiging van het onderwijs.

Welke belanghebbenden heeft de Minister geconsulteerd in zijn keuze tot het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging en wat kwam er uit deze gesprekken, zo vragen de SP-leden?

Het samenvoegen van de personele en materiële bekostiging is een maatregel die ik naar aanleiding van het voorstel van de PO-Raad wil uitwerken om de bekostiging te vereenvoudigen.

Daarnaast vragen deze leden welke betrokkenen uit het onderwijs gaat de Minister consulteren bij de verdere uitwerking van de vereenvoudiging van de bekostiging.

Naast de PO-Raad, worden de volgende stakeholders bij de verdere uitwerking betrokken: vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, de vakbonden, Ouders & Onderwijs en ook de VO-raad.

De leden van de SP-fractie vragen of de Minister bereid is om de effecten van het voorstel tot vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs op krimpgebieden mee te nemen in de verdere uitwerking en de Kamer daarover te informeren en een krimpcheck toe te passen zoals de motie van de leden Westerveld en Van den Hul verzoekt?

Zoals in het antwoord naar aanleiding van de vraag van de D66-leden staat beschreven, zullen de herverdeeffecten die door de vereenvoudiging ontstaan worden geanalyseerd. Een onderdeel van deze analyse is ook om te bekijken wat de effecten voor scholen in krimpgebieden zijn.

De SP-leden achten het namelijk van groot belang dat kleine (dorps-)scholen niet in de financiële problemen komen, waardoor zij gedwongen worden tot fusie of wellicht verdwijnen met grote gevolgen voor onder andere de leefbaarheid in dorpen? Kan de Minister in de uitwerking van het voorstel dan ook ingaan op deze zorgen, zo vragen de leden.

Zoals ook in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» is aangegeven (Kamerstuk 34 700, nr. 34), vindt de regering het van groot belang dat kleine scholen blijven bestaan. Zo wordt een pluriform schoolaanbod en thuisnabij onderwijs geborgd. Om dat te benadrukken is de kleinescholentoeslag met € 20 miljoen verhoogd. De kleinescholentoeslag zal in de vereenvoudigde bekostigingssystematiek blijven bestaan. Op basis van de eerste berekeningen van de herverdeeffecten zijn er geen systematische effecten gevonden voor kleine scholen. In de toelichting op het wetsvoorstel zal ik nader ingaan op de effecten voor scholen in krimpgebieden.

Kan de Minister tot slot ingaan op hoe dit voorstel zich gaat verhouden tot het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen en de nog inhoudelijk onbekende wetsvoorstellen over huisvesting en stichting- en opheffingsnormen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Alle vier de genoemde wetsvoorstellen zijn afzonderlijke trajecten of wetsvoorstellen met verschillende doelen. De vereenvoudiging van de bekostiging heeft als doel om de bekostiging minder complex, minder sturend en voorspelbaarder te maken. In het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen wordt de grondslag om nieuwe scholen te stichten verbreed om zo de onderwijssector beter aan te laten sluiten bij de huidige maatschappelijke verhoudingen. De regering heeft niet het voornemen om te komen tot een wijziging van het stelsel van stichtingsnormen. Ook de Onderwijsraad geeft aan dat het niet wijzigen van de stichtingsnormen in dit stadium het mogelijk maakt om ervaring met de nieuwe procedure van Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen op te doen, zonder dat initiatieven het evenwicht in het lokale onderwijsaanbod te zeer kunnen verstoren. Tot slot wordt op dit moment onderzocht hoe het voorstel van de PO-Raad, VO-raad en VNG over een verplicht meerjarig Integraal Huisvestingsplan in de wet kan worden opgenomen.