

Reactie Infinite Financieel internetconsultatie wetsvoorstel gerichte bekostiging

Het funderend onderwijs kent thans vier vormen van bekostiging:

- Basisbekostiging (en extra bekostiging);
- aanvullende bekostiging;
- subsidies;
- bekostiging via samenwerkingsverbanden.

Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is hieraan de vorm gerichte bekostiging toe te voegen, als een vorm van aanvullende bekostiging. Gerichte bekostiging richt zich 'op het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs'. Daarnaast kan gerichte bekostiging worden ingezet 'in spoedeisende gevallen' en 'bij algemene maatregel van bestuur te bepalen doelen'. Dit laatste vinden we een heel open, zeer algemene reden. Waarbij ons opvalt dat hier in de memorie van toelichting geen enkele nadere duiding aan gegeven wordt.

Het is de intentie het instrument gerichte bekostiging terughoudend in te zetten. Gerichte bekostiging is ook altijd tijdelijk. Hiermee blijft de kern van het huidige stelsel, namelijk de lumpsum die toegekend wordt aan het schoolbestuur, in stand. Dit vinden we belangrijk. Zeker nu steeds meer onderwijsbesturen beleidsrijk allocatiebeleid ontwikkelen, waardoor de middelen maximaal passend bij hun huidige en toekomstig gewenste situatie ingezet kunnen worden. In dit verband vinden we het ook belangrijk dat de gerichte bekostiging aan het bevoegd gezag wordt toegekend, niet aan individuele scholen.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat gerichte bekostiging soms in de plaats kan komen van een subsidie. Het benoemde voordeel is dat administratieve lasten zullen verminderen. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn, hangt af van de mate waarin bij een bepaalde regeling invulling wordt gegeven aan de maximaal 7 verantwoordings-eisen die in paragraaf 7.2. van de memorie van toelichting worden genoemd. Als die alle zeven worden gehanteerd is er zeker geen sprake van geringere administratieve lasten. Doordat gerichte bekostiging terughoudend zal worden ingezet, lijkt het wetsvoorstel ook geen oplossing voor de huidige 'subsidieconfetti'.

Gerichte bekostiging van samenwerkingsverbanden passend onderwijs ligt naar onze mening niet voor de hand, omdat deze onderwijsbesturen al een hele gerichte, specifieke taak hebben binnen het stelsel.

De eerste beoogde vorm van gerichte bekostiging is gerichte bekostiging voor het versterken van de basisvaardigheden (taal, rekenen/wiskunde en burgerschap of digitale geletterdheid). Bij gerichte bekostiging kan de overheid eisen stellen die betrekking hebben op het doel en de termijn, de te verrichten activiteiten en de verstrekking van informatie aan de overheid en de wijze waarop de informatie wordt verstrekt. De doelen en de eventuele bijzondere verplichtingen die de overheid kan stellen hebben, mogen - zo stelt het wetsvoorstel - geen betrekking op de keuze van te hanteren leermethoden en leermiddelen en het te behalen leerresultaat. Hierin lezen we dat de overheid vooral randvoorwaardelijke eisen kan stellen en enigszins aan het 'wat'. En dat het 'hoe' aan de schoolbesturen en de scholen voorbehouden blijft.

We voorzien dat de aanvankelijke speciale status van de middelen kan leiden tot discrepantie: in eerste instantie ontvangen schoolbesturen gerichte bekostiging die binnen bepaalde kaders besteed moet worden. Na verloop van tijd gaan de middelen eventueel op in de basisbekostiging. Wellicht dat schoolbesturen direct strategisch andere keuzes (beter passend bij hun feitelijke situatie) zouden maken bij het ontbreken van de kaders die de gerichte bekostiging stelt.

Wetende dat het eerste gebruik van de gerichte bekostiging zich richt op de basisvaardigheden en de opmerking die in paragraaf 2.4.2 (onderdeel a) wordt gemaakt ten aanzien van het stellen van de bestedingsverplichting waarbij het van belang is dat de verplichtingen duidelijk afgebakend zijn van datgene waaraan scholen uit reguliere middelen al uitgaven doen, voorzien wij het risico dat scholen worden verplicht om nieuwe initiatieven, plannen en uiteindelijk inzet te moeten plegen omdat de uitgevoerde activiteiten en gedane bestedingen anders worden aangemerkt als zijnde betaald uit de basisbekostiging. Op deze wijze leidt de gerichte bekostiging mogelijk niet tot verdieping van het onderwijs maar een verbreding en verdere versplintering van het aanbod. Gezien het feit dat de basisvaardigheden juist een belangrijk onderdeel zijn van het verplichte curriculum en hun oorsprong kennen in vakken als Nederlands, wiskunde, maatschappijleer etc. zouden alle initiatieven die in die betreffende lessen worden ontplooid mogelijk niet gezien worden als besteding van de gerichte bekostiging maar van de basisbekostiging. De mogelijk verplichte extra initiatieven, plannen en inzet verzwaren daarmee juist het onderwijs. Niet alleen voor het personeel (in relatie tot de arbeidsmarktproblematiek) maar ook voor de leerlingen. Het is daarmee van groot belang dat de duidelijke afbakening van de gerichte en basisbekostiging ook zelf duidelijk wordt afgebakend. Gebeurt dit niet dan leidt de gerichte bekostiging op meer dan één manier tot een verzwaring van verplichtingen wat er toe kan leiden dat meer besturen dan nu wordt aangenomen in de memorie af gaan zien van besteding van de gerichte bekostiging.

Overigens lijkt het wetsvoorstel op twee benen te hinken. Ten aanzien van de basisvaardigheden wordt gesteld dat de hierop betrekking hebbende gerichte bekostiging tijdelijk verplichtingen kent, maar dat het in feite om een structurele geldstroom richting scholen gaat. Bij de overgang van gerichte bekostiging naar reguliere bekostiging blijft de verdeelsleutel hetzelfde. In essentie gaat het dan hier niet om het versnellen of tot stand brengen van een duurzame verbetering van het onderwijs, maar het structureel verhogen van de reguliere bekostiging voor de kerntaak van onderwijs.

Ten aanzien van andere voorbeelden lijkt het effect van het wetsvoorstel meer een subsidieregeling te zijn en wel om met name de volgende redenen:

- Echt structureel hoeft de gerichte bekostiging niet te zijn. In de toelichting lezen we dat als de beoogde gedragsverandering heeft plaatsgevonden, de gerichte bekostiging kan worden omgezet in een andere of een nieuwe vorm van gerichte bekostiging, of onderdeel van de reguliere bekostiging kan worden, of kan worden stopgezet. Het blijft kortom in essentie een tijdelijk in te zetten instrument, tenzij. En dat er dan niet voor subsidies wordt gekozen is omdat die in beginsel maar voor maximaal vijf jaar gelden. Nergens is te lezen dat gerichte bekostiging in beginsel voor meer dan vijf jaar geldt zie ook het punt hieronder ten aanzien van de maximale duur van subsidies en gerichte bekostiging.
- De uitvoeringslast van gerichte bekostiging is lager. Dat hangt er maar vanaf en dan met name van de verplichtingen. Zo is het mogelijk dat de school een plan moet maken, daarover verslag moet doen, bewijsstukken moet overleggen etc. De optie tot een bestedingsverantwoording kan voor (compacte) schoolbesturen een aanzienlijke administratieve last genereren. Toegegeven, er hoeft geen aanvraag te worden ingediend. Maar het is uiteraard ook zeer wel mogelijk de daarmee gemoeide last door vereenvoudiging van de subsidie-aanvraagprocedure te beperken.
- De gerichte bekostiging zou als voordeel hebben dat de gehele groep c.q. alle scholen die bereikt moeten worden de gelden krijgen. Echter, de regeling kent de mogelijkheid om al aan de voorkant aan te geven dat men de gerichte bekostiging niet wenst (in te zetten) en zo terugstorting c.q. verrekening meteen al mogelijk te maken. Toegegeven, dit is voor schoolbesturen makkelijker te realiseren dan een aanvraag in te dienen en in die zin werkt dit

lastenverlagend. Maar ook hier is het dus niet zeker dat de toegekende gelden ook daadwerkelijk aan de scholen/het onderwijs ten goede komen.

- Het voordeel van gerichte bekostiging versus subsidies is verder de maximale duur. Volgens de Comptabiliteitswet is de duur van subsidies maximaal vijf jaar (pag. 10 van het wetsvoorstel). Dezelfde duur wordt echter voor gerichte bekostiging aangehouden (pag. 14 van het wetsvoorstel). Hierbij wordt vervolgens aangegeven dat zowel bij subsidies als bij gerichte bekostiging verlenging volgens deze wet mogelijk is na kennisgeving aan de Tweede Kamer. Het verschil tussen subsidies en gerichte bekostiging is hierbij nihil.

De matrix op pagina 17 van het wetsvoorstel onderstreept dit verder. Het enige echte voordeel van gerichte bekostiging ten opzichte van subsidie lijkt de snelheid te zijn. En dat lijkt alleen maar relevant te zijn als er spoed is (de CO2-meters b.v.), niet bij een beoogde versnelling of duurzame verbetering. In dat geval, waar gedragsverandering beoogt wordt, lijkt draagvlak binnen de sector veel relevanter. Zo bezien lijkt het wetsvoorstel niet of slechts beperkt tegemoet te komen aan de in het wetsvoorstel aangehaalde oproep van de Onderwijsraad om zoveel mogelijk structureel te bekostigen/doelsubsidies beperkt in te zetten, op de oproep van de Onderwijsraad om terughoudend te zijn op doelfinanciering en op de wens in het regeerprogramma om wildgroei aan subsidies te stoppen en om te zetten in solide structurele financiering.

In paragraaf 2.4.2 wordt ook ingegaan op de termijn die scholen hebben om de gerichte bekostiging te besteden. Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren, waaruit is gebleken dat snelle besteding van middelen door de praktijk (arbeidsmarktproblematiek in relatie tot de subsidie NP Onderwijs) soms wordt tegengehouden, bekrachtigen wij het belang om per regeling gerichte bekostiging de bestedingstermijn steeds te overwegen.

Omdat gerichte bekostiging zich richt 'op het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs' zijn we van mening dat dit dan altijd op extra middelen betrekking zal moeten hebben en niet op het louter anders labelen van middelen. Bestaand geld onder een andere noemer kan niet substantieel bijdragen aan 'het tot stand brengen of versnellen van een duurzame verbetering in het onderwijs'.

Gelukkig neemt het doelmatigheidsdenken de laatste jaren toe in het funderend onderwijs, mede doordat de dialoog hierover tussen raden van toezicht en het bestuur én het bestuur en de schooldirecteuren verbetert. Maar er is nog een wereld te winnen. Veel onderwijsbesturen beschouwen het jaarverslag nog als een 'moetje'. En niet als het uitgelezen moment en instrument voor integrale verantwoording over alle doelen en resultaten en alle middelen. Bewuste en gerichte inzet van middelen moet wat ons betreft vooral langs deze lijn verder ontwikkeld worden. Gerichte bekostiging kan daar wellicht tijdelijk een bepaalde extra impuls bij zijn. Maar alleen maar als de schoolbesturen en hun scholen de gerichte bekostiging vanuit deze visie benaderen en voor de in te zetten gerichte bekostiging voldoende draagvlak bij de te bereiken scholen en schoolbesturen is. Is hiervan geen sprake dan blijft ook gerichte bekostiging een papieren tijger, een verplicht nummer.

Infinite Financieel – Utrecht

18-2-2025

Rick de Wit, Inge Heijes, Christiaan Raatgever, Monica van der Hoff