

Reactie wetsvoorstel Gerichte bekostiging

Schoolbesturen in het funderend onderwijs ontvangen vier vormen van bekostiging:

- basisbekostiging (en extra bekostiging)
- aanvullende bekostiging
- subsidies
- bekostiging via samenwerkingsverbanden.

De bekostiging kent vanuit het Rijk geen specifieke en afdwingbare verplichtingen, zoals een bestedingsdoel of verplichting tot het verrichten van een bepaalde activiteit. Er ligt een brede wens om meer grip te krijgen op de besteding van middelen in het onderwijs. De vraag die dit bij AVS oproept is: Wie moet er meer grip krijgen? Is dat de politiek? Het ministerie van OCW? De bestuurder? Of de schoolleider? In het regeerprogramma¹ is aangegeven dat geld zoveel mogelijk moet landen in de klas door heldere normen te stellen voor onderwijspersoneel en overhead. Daarbij is ook aangegeven dat leraren, schoolleiders en bestuurders duidelijkheid geboden moet worden met lange termijn doelen, consistente sturing en structurele financiering voor structurele taken. Wat AVS betreft is de brede wens om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. De wijze van financiering kan daar een rol in spelen door ervoor te zorgen dat deze zo passend mogelijk is en zonder drempels ingezet kan worden. AVS gelooft meer in het versterken van de positie van de schoolleider in het samenspel met hun schoolbestuur over de besteding van de financiële middelen.

Het wetsvoorstel beoogt om in het funderend onderwijs aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen aan schoolbesturen te verstrekken waaraan verplichtingen kunnen worden verbonden (gerichte (aanvullende) bekostiging). AVS ziet duidelijk niet alleen maar voordelen van gerichte bekostiging ten opzichte van de huidige mogelijkheden en maakt zich zorgen over het feit dat het wetsvoorstel onvoldoende draagvlak van de schoolleider krijgt.

Zowel de Onderwijsraad² als AEF³ geven aan dat er een aantal essentiële voorwaarden ten grondslag liggen aan gerichte bekostiging:

- het moet vooraf duidelijk zijn wat het doel is, wat de (financiële) gevolgen zijn en hoe het toezicht en de verantwoording tot stand komt;
- het moet langdurig zijn en recht doen aan de autonomie van onderwijsinstellingen;
- de impulsen moeten gericht zijn op vernieuwing of innovatie;
- het moet disproportionele, administratieve, verantwoordings- en controlelasten voorkomen;
- scholen, schoolbesturen en de overheid moeten vanuit vertrouwen samenwerken.

AVS onderschrijft deze elementen maar ziet deze onvoldoende in het wetsvoorstel terug. AVS pleit er dan ook voor deze voorwaarden te hanteren. Hieronder lichten we dat uitgebreid toe.

Doel

De wetswijziging verandert de financieringsvorm en de manier van verantwoorden. Op dit moment komt de aanvraag en verantwoording in (bijna) alle gevallen op het bordje van de schoolleider

¹ [Regeerprogramma](#)

² [Inzicht-in-en-verantwoording-van-overheidsgelden.pdf](#)

³ [rapport-geld-onder-voorwaarden-aef-rapport](#)

terecht. Op het moment dat de gerichte bekostiging subsidies vervangt kunnen de administratieve lasten dalen. Maar op het moment dat het (aanvullende) bekostiging zonder afdwingbare voorwaarden vervangt kan dit leiden tot juist weer hogere administratieve lasten. In de ogen van AVS is onvoldoende duidelijk hoe gerichte bekostiging eruit komt te zien en welke (administratieve) lasten dit voor de schoolleider met zich meebrengt. Een duidelijk, specifiek doel is het stimuleren van innovatie of iets dat aansluit bij de eigen doelen van de school. Schoolleiders vinden het over het algemeen geen probleem om daarop middels gerichte middelen, die voor langere tijd beschikbaar zijn, extra te investeren. Maar door een toename van administratieve taken van de schoolleider komt deze (nog) minder toe aan de strategische taken als onderwijskundig leider hetgeen juist risico's voor de kwaliteit van onderwijs kan opleveren.

Verantwoording

De vele in het wetsvoorstel genoemde verplichtingen en verantwoordingseisen gaan aldus AVS voorbij aan de autonomie en professionaliteit van besturen en scholen. Het wetsvoorstel beschrijft drie soorten verplichtingen (bestedingsverplichtingen, verplichtingen van de activiteit en informatieverplichtingen) en maar liefst zeven verantwoordingseisen (uploaden plan van aanpak, vastleggen advisering van de MR, het opstellen van een activiteitenverslag, bewijslast leveren, het bijhouden van presentielijsten, het overleggen van facturen en deelname aan onderzoek) die in de regeling moeten worden beschreven. Bij het hanteren van deze verplichtingen en eisen nemen, in de ogen van AVS, de administratieve lasten alleen maar substantieel toe in plaats van dat ze zouden verminderen zonder dat aangetoond wordt dat de kwaliteit van het onderwijs in de school erbij gebaat is.

Tekortkomingen

Het wetsvoorstel beoogt dat het voor scholen makkelijker is en door de inzet van gerichte bekostiging ze worden gestimuleerd om te komen tot een verbeterslag op een aantal onderwerpen. De kwaliteit van het onderwijs moet echter niet door financiële prikkels, maar via wetgeving, verantwoording en toezicht worden gestimuleerd en gewaarborgd⁴. In de ogen van AVS brengt gerichte bekostiging, wat immers een puur financiële prikkel is, niet de beoogde gedragsverandering tot stand en leidt daarmee dus niet automatisch tot een verbetering van de onderwijskwaliteit. Veel krachtiger zou het zijn als er wordt ingestoken op het stimuleren van een lerende cultuur en er wordt geïnvesteerd in de professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders. Bovendien beschrijft het wetsvoorstel dat de middelen uit de gerichte bekostiging per definitie tijdelijk zijn en op den duur in de reguliere bekostiging worden opgenomen, er voor een andere vorm van aanvullende bekostiging wordt gekozen of desgewenst de gerichte bekostiging wordt stopgezet. AVS vraagt zich af op welke wijze geborgd wordt dat gerichte bekostiging beter dan de inzet van subsidies altijd leidt tot duurzame inzet en betreurt het dat al deze extra verplichtingen worden gesteld aan een financieringsvorm, die mogelijk toch weer tijdelijk is.

Vertrouwen

In het wetsvoorstel wordt beschreven dat relevante actoren (intern toezichthouder, schoolleider, (G)MR en schoolbestuur) betrekken bij de plannen kan bijdragen aan het effectief besteden van de middelen. Schoolleiders dienen echter nu ook al in samenspraak met het bestuur tot een verdeling

⁴ [Inzicht-in-en-verantwoording-van-overheidsgelden \(2\).pdf](#)

van de middelen over de scholen te komen. De toevoeging aan de Wet op de Medezeggenschap op Scholen (WMS), waarover in het wetsvoorstel gesproken wordt, is in de ogen van AVS dan ook niet van toepassing. AVS wil benadrukken dat er geen adviesrecht nodig is maar dat tijdens de bespreking van de begroting besproken moet worden wat er met de gerichte bekostiging wordt gedaan. In de WMS valt dit onder Artikel 11, lid b en Artikel 8.1 en Artikel 8.2 lid a t/m c. Artikel 8 gaat immers over informatieplicht. Des te belangrijker vindt AVS het dat de actoren die een rol spelen in de verantwoording over en het toezicht op de besteding van onderwijsgeld goed toegerust worden op hun verantwoordelijkheden. Het verbeteren van de dialoog tussen intern toezichthouders, besturen én schoolleiders, inclusief het versterken van de positie van schoolleiders in deze dialoog, verbetert het bewust en gericht inzetten van middelen en levert daarmee de grootste kans op verbetering van de kwaliteit van onderwijs.

Tot slot

De Academie en Vakvereniging voor Schoolleiders (AVS) heeft iets meer dan 3000 leden, die met name werkzaam zijn in het basisonderwijs als (adjunct-)directeur.

AVS staat vooral bekend als vakbond. Maar we zijn meer dan dat. Wij zijn een beroepsorganisatie voor leidinggevendenden in het onderwijs en ondersteunen onze leden met praktisch advies voor alles waartegen zij in de schoolpraktijk aanlopen. We zijn de stem van deze schoolpraktijk aan landelijke en sectorale beleidstafels. We hebben onze eigen Academie met een uitgebreid aanbod aan professionaliseringsactiviteiten. We staan onze leden bij met rechtshulp van onze juridische dienst en streven naar goede arbeidsvoorwaarden en salaris.

In de aanloop naar deze reactie is er een peiling uitgezet onder de leden van AVS en is er in aanvulling daarop uitgebreid met leden gesproken over het wetsvoorstel. AVS komt tot de conclusie dat onvoldoende onderbouwd is dat het wetsvoorstel en de daarin genoemde maatregelen gaan bijdragen aan meer grip op de besteding van middelen in het onderwijs en aan het sterker sturen op een verbetering van de onderwijskwaliteit. De doelen, voorwaarden en verantwoording van gerichte bekostiging beogen dan wellicht het terugdringen van de welbekende 'subsidieconfetti' maar neigen nog steeds naar vormen van een *light-subsidie*. Schoolorganisaties, waarin schoolleiders een cruciale rol spelen, zijn gebaat bij de versterking van het samenspel tussen besturen en de schoolleiders en bij structurele financiering voor structurele taken.

AVS