

Werkbijeenkomst over de financiering van het onderwijs

7 april 2018

De werkbijeenkomst in het bijzijn van Tweede Kamerlid en onderwijswoordvoerder Lisa Westerveld heeft het karakter van een expertmeeting. Speciale gasten zijn Reinier Goedhart (beleidsadviseur financiën PO-Raad) en Wim-Jan Renkema (onderwijsbestuurder) over de lumpsum in het Primair en Voortgezet Onderwijs, en Femke Folkerts (onderwijswoordvoerder raadsfractie GroenLinks Groningen-stad) over de 'voorscholen'.

NB Op 18 april heeft Dwars de alternatieven voor het leenstelsel in een aparte bijeenkomst besproken.

I Betaalbare hoge cijfers

Onderwijsfinanciering via *lumpsum* en andere methodes

Op de Nederlandse begroting gaat ongeveer 27% naar OCW. Dit zorgt voor 93% van de totale inkomsten in het onderwijs. (De lokale overheden leveren ook een bijdrage van circa 3% aan het onderwijs, maar dit gebeurt voornamelijk in de grote steden.)

Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs krijgen vanuit het rijk op jaarbasis een budget voor de financiering van materialen en personeel. Dit budget kent geen vastgestelde besteding (oormerk) en wordt ook wel *lumpsum* genoemd.

Van het geld dat een school uiteindelijk binnenkrijgt wordt circa 80% besteed aan loonkosten. Ook houden de scholen gezamenlijk 100 miljoen euro over per jaar. Volgens de Algemene Rekenkamer wordt dit veroorzaakt doordat het systeem van bekostiging onoverzichtelijk is en de kosten moeilijk voorspelbaar. Bijvoorbeeld doordat er met verschillende tijdsperiodes wordt gerekend: de materiële kosten op kalenderbasis terwijl de personele kosten per schooljaar worden berekend.

Vóór 2006 werd de financiering bepaald vanuit de input. Elke uitgave die een school maakte moest worden gedeclareerd en de hoogte van de bekostiging werd bepaald aan de hand van de gedetailleerde regels die werden gepubliceerd in de wekelijkse 'gele katernen'.

In dit systeem was er sprake van veel controle, een verticale verantwoording (van school direct

naar OCW) en waren er hoge administratieve lasten. Het voordeel hiervan was echter dat financiële risico's gedragen werden door de gezamenlijke begroting van alle scholen.

Vanaf 1 augustus 2006 is overgegaan op outputsturing: het gaat erom wat er met het geld bereikt wordt in plaats van wat ermee wordt gedaan. Hiervoor werden de schotten en oormerken uit de budgetten weggenomen en werden de individuele scholen gezien als eigen bekostigingseenheid. Het bevoegd gezag van (groepen van) scholen kreeg hiermee meer bestedingsvrijheid om resultaten te behalen op basis van lokale behoefte en doelstellingen/visie van de scholen.

Een voordeel van dit stelsel is dat scholen (schoolbesturen) zelf verantwoordelijk zijn voor een verstandige begroting en het opbouwen van eigen reserves. Daarnaast moet de school verantwoording afleggen via toetsing van het jaarverslag door OCW en de lokale overheden in het geval van Openbare Scholen.

Lumpsum financiering maakt het aan de andere kant lastiger om landelijke doelstellingen te halen. De lokale bestuurders hebben veel vrijheid en nemen die ook, waardoor ze niet altijd met de landelijke speerpunten meegaan. Voor de gekozen volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer valt de praktijk daarom niet gemakkelijk te sturen met behulp van financiële prikkels.

In het gesprek naar aanleiding van de presentatie van Reinier Goedhart en de inbreng van coreferent Wim-Jan Renkema kwam één ding duidelijk naar voren: als vastgehouden wordt aan bekostiging via een *lumpsum* en dus een grote bestedingsvrijheid voor schoolbesturen, dan is een verbeterslag gewenst in de (mede)zeggenschap van docenten, ouders en leerlingen over de besteding van de middelen die de overheid toekent.

De vaste Kamercommissie voor Onderwijs hield op woensdag 14 maart 2018 een rondetafelgesprek met verschillende wetenschappers en deskundigen over lumpsumbekostigingssystematiek in het primair en voortgezet onderwijs. Voor een verslag zie <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/rondetafelgesprek-over-lumpsumsystematiek-onderwijs>; op deze pagina staan ook vijf alternatieven geschetst binnen de lumpsumbekostigingssystematiek.

II Alle kinderen gelijke kansen

De bespreking van het voorbeeld van de aanpak van voorschoolse voorzieningen in Groningen door Femke Folkerts heeft geleid tot een bericht van de onderwijswerkgroep in samenwerking met Davey Meelker, beleidsmedewerker OCW van de TK-fractie:

'Kansrijk onderwijs' – dat is kernachtig samengevat waar het onderwijsbeleid van GroenLinks voor staat. Voor (de nieuwe) gemeenteraden doet zich dit jaar een mooie gelegenheid voor om daar ook op lokaal niveau werk van te maken.

Met ingang van dit jaar zijn namelijk de regelingen voor peuterspeelzalen en kinderopvang gelijkgetrokken. Bovendien is wettelijk geregeld dat ouders met kinderopvangtoeslag zowel bij kinderdagverblijven als peuterspeelzalen terecht kunnen. Dat geeft gemeenten een mooie kans om ontwikkelingsachterstanden zo vroeg mogelijk aan te pakken en alle kinderen een gelijke kansen te geven op een goede ontwikkeling voor en tijdens de 'schoolloopbaan'.

De gemeente kan onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar afstemmen en waar dat nog geen beleid is toewerken naar integrale kindcentra. Tijdens de bijeenkomst van onze werkgroep begin april, hebben we in het bijzonder gekeken naar het voorbeeld van de gemeente Groningen, waar men vooroploopt met de zogeheten 'vensterscholen' en vergaande plannen heeft om alle kinderen van jongs af aan de kans te bieden zich te ontwikkelen. We hebben dit en andere voorbeelden op een rijtje gezet en een factsheet samengesteld dat je snel op de hoogte brengt van de nieuwe situatie op het gebied van de voorschoolse voorzieningen.

Informatie voorschoolse voorzieningen

Door invoering van de wetten 'Harmonisatie Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk' en "Innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK)" zijn de kwaliteit en bekostiging van peuterspeelzalen en kinderopvang vanaf 1 januari 2018 op één lijn gebracht.

Dit biedt gemeenten een mooie gelegenheid te streven naar meer integrale voorscholen. Dit factsheet beschrijft de huidige wettelijke situatie. GroenLinks streeft naar een meer integrale aanpak voor alle kinderen, zonder daarbij overigens de speciale aandacht voor de doelgroep kinderen met een (taal)achterstand uit het oog te verliezen. Het huidige voorschoolse stelsel is namelijk zo versnipperd dat nog steeds kinderen buiten de boot vallen en het segregatie eerder vergroot dan verkleint. Kinderen met een "indicatie" (doelgroepkinderen binnen het achterstandenbeleid) gaan doorgaans naar de voorschool. Kinderen van werkende ouders gaan naar de reguliere kinderopvang. Andere zitten thuis en worden door familie of vrienden opgevangen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een integrale aanpak op te zetten.

Wat houdt de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen in?

De harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zorgt ervoor dat de kwaliteitseisen voor deze vormen van opvang gelijk worden getrokken zodat onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar afgestemd kunnen worden.

Wettelijk is per 1 januari 2018 bovendien geregeld dat ouders met kinderopvangtoeslag zowel bij kinderdagverblijven als peuterspeelzalen terecht kunnen.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Voorschoolse educatie is voor peuters van 2,5 tot 4 jaar. Vroegschoolse educatie is voor kinderen uit groep 1 en 2, de kleuterklassen van de basisschool in aansluiting op het voorschoolse traject.

Naast de Wet Kinderopvang en de Wet IKK die de financiële eisen en de kwaliteitseisen regelen waar voorschoolse voorzieningen aan dienen te voldoen, draagt de Wet op het primair onderwijs gemeenten op om voorschoolse educatie te bieden aan alle kinderen met een risico op taal- en sociaal-emotionele achterstand. Gemeenten bepalen hierbij zelf de doelgroep, dus welke kinderen een risico op taalachterstand hebben.

Volgens de letter van de wet moeten gemeenten een aanbod doen voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. Het is goed als gemeenten deze opdracht breder oppakken en ook kijken sociaal-emotionele kant (wat veel gemeenten overigens ook doen).

De gemeente heeft als taak te zorgen voor een dekkend aanbod van kwalitatief goede voorzieningen. Ook heeft ze een inspanningsverplichting om alle kinderen met een taal- en sociaal-emotionele achterstand te laten deelnemen aan de voorschool, zodat alle kinderen met gelijke kansen starten op de basisschool. Doorgaans werken voorscholen samen met de basisschool, of zijn daarmee zelfs geïntegreerd, zodat er ook een goede doorgaande ontwikkellijn tot stand kan komen.

Wanneer kinderen een risico lopen op een taal- en/of sociaal-emotionele achterstand, geeft de GGD (het consultatiebureau) een VVE-indicatie af.

De VVE-programma's richten zich op meerdere ontwikkelingsgebieden van peuters, namelijk:

- Taalontwikkeling: hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vergroten van de woordenschat.
- Beginnende rekenvaardigheid: het leren tellen, leren meten en de oriëntatie in ruimte en tijd.
- Motorische ontwikkeling: er is aandacht voor het ontwikkelen van grove en fijne motoriek.
- Sociaal-emotionele ontwikkeling: het stimuleren van zelfstandigheid, zelfvertrouwen en het samen spelen en werken.

Deze programma's werken altijd spelenderwijs aan de ontwikkeling van kinderen (het gaat niet om een peuterschool). Juist in deze jonge jaren maakt het brein van kinderen grote ontwikkelingen door. Het is dus belangrijk om juist in deze jaren, onder andere om kansengelijkheid tegen te gaan, een goed aanbod voor deze kinderen op te zetten. Dit houdt in dat het van hoge kwaliteit moet zijn en voldoende uren (een voorschools aanbod van enkele uren per week heeft geen effect). De SER adviseert een voorschools aanbod voor alle kinderen van minimaal 16 uur. Het kabinet wil een aanbod van 16 uur realiseren voor doelgroepkinderen.

Voorbeelden bevordering gelijke kansen door voorschoolse ontwikkeling

Groningen: Vensterscholen (integrale kindcentra, IKC*):

- Vroege interventie voorkomt (taal)achterstand, ongelijkheid/ontwikkelingsachterstand zo vroeg mogelijk aanpakken
- Stelt hoge eisen aan kwaliteit programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en aan personeel
- Plan korte termijn: 16 uur/week voor alle kinderen vanaf 2 jaar; dat vraagt extra geld van de gemeente zelf (regeerakkoord: 16 uur alléén voor kinderen met geïndiceerde achterstand)
- Uiteindelijke bedoeling in 2021: vanaf 4 maanden (dus na ouderschapsverlof) naar vensterschool; dat vergt forse investering.

Meer weten?

- <https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws/groningen-wil-gelijke-kansen-voor-alle-jonge-kinderen>
- https://groningen.raadsinformatie.nl/document/6143481/1/Voor_alle_jonge_kinderen_gelijke_kansen

Amsterdam: richting basisvoorziening

- Alle kinderen (zowel doelgroep als niet doelgroep) kunnen 15 uur per week, verdeeld over minimaal drie dagen, naar de voorschool.
- Peuterspeelzalen worden omgezet in kinderopvang met voorschool. Hiermee is er geen onderscheid meer in peuterspeelzaal en kinderopvang met voorschool. Dit is een grote stap richting een basisvoorziening.
- Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage. Als beide ouders werken vragen zij kinderopvangtoeslag. Als men geen recht heeft op kinderopvangtoeslag, dan heeft men recht op een vergoeding van de gemeente voor maximaal 15 uur per week.

Meer weten?

- <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/onderwijs-leerplicht/vve/actueel/voorziening-alle/>
- https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BF28A39B4-46D8-4939-A276-056D2D60CE04%7D#case_%7BEEA65C9B-5C5C-4C71-9E57-B264609713C6%7D

Emmen

- De gemeente wil op alle basisscholen een voorschool realiseren. Daarmee kan optimaal vorm worden gegeven aan een doorgaande leerlijn. (Maart 2018: op 50 van de 59 scholen.)
- De voorschool is voor peuters van 2,5 tot 4 jaar. De voorschool is niet verplicht, maar door de koppeling aan basisscholen probeert men alle peuters te bereiken.
- Elke voorschoolgroep is drie dagdelen per week (totaal 10 uur) geopend. De inhoud van de programma's van alle aanbieders zijn hetzelfde.
- Inkomensafhankelijke ouderbijdragen.
- De GGD (de wijkverpleegkundige op het consultatiebureau) geeft indicaties af; deze kinderen hebben voorrang bij plaatsing.

Meer weten?

- <https://gemeente.emmen.nl/ondersteuning-inkomen-en-werk/jeugd/voorschoolse-educatie>
- <https://www.sociaalwerknederland.nl/thema/peuterwerk-opvoedondersteuning/nieuws/4418-gemeente-emmen-wil-op-elke-basisschool-een-voorschool>
- https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/41912/via/itemattachement%3A15814.html?tx_windcorsa_pi1%5Bdownload%5D=1

Hoorn

- De peuterspeelzaal voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar (was vanaf 2,5 jaar). Streven is 100% bereik.
- Twee dagdelen per week, in totaal 6 uur per week naar de peuterspeelzaal (was 5,5 uur).
- Een kind met een risico op (taal)achterstand (VVE-indicatie) kan er 12 uur terecht (was 10 uur), d.w.z. vier dagdelen per week, betaald door de gemeente (vanaf 2,5 jaar).
- Voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag ontvangt de uitvoerende stichting subsidie; daarnaast inkomensafhankelijke ouderbijdragen.
- Ambities: betere samenwerking met basisscholen (warme overdrachten) en integrale kindcentra van (IKC*) 0-12 jaar.

Meer weten?

- <https://www.netwerkhoorn.nl/peuterspeelzalen-oud/algemene-informatie/belangrijke-financiële-verandering-per-1-januari-2>
- Visienota "Eigentijdse kindvoorzieningen in Hoorn", zie agendapunt 5 van de commissievergadering van 6 september 2016 <http://www.ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=hoorn&agendaId=e7adb12e-f7d2-4e3b-83d8-98b372cc1c36&FoundIDs=>

*Een IKC, Integraal Kind Centrum is een voorziening waarin organisaties zoals onderwijs, kinderopvang, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal en welzijnsactiviteiten voor kinderen zijn samengevoegd.

Zie het verslag van de themabijeenkomst van de GroenLinks OnderwijsWerkgroep over Kindcentra 2020: <https://werkgroeponderwijs.groenlinks.nl/nieuws/kindcentra-2020>