

Vergaderjaar 2017–2018

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 317

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft mij op 7 juni jongstleden verzocht om te reageren op de brief van de heer Duijvestijn over de inzet van de middelen uit het Nationaal Onderwijsakkoord (hierna: NOA-gelden) voor extra leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij zend ik u mijn reactie op deze brief.

Ik hecht, net als de heer Duijvestijn, sterk aan een goede besteding van onderwijsgeld, het bereiken van vastgestelde doelstellingen en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd. Niet voor niets zijn er in de afgelopen jaren veel vorderingen gemaakt om de transparantie in het onderwijs en de toegankelijkheid van beschikbare gegevens te verbeteren.¹ De beschikbaarheid van meer (financiële) gegevens over het onderwijs maakt het mogelijk dat verschillende partijen maatschappelijk relevant onderzoek kunnen doen naar bijvoorbeeld de besteding van onderwijsgeld. Dat zijn positieve ontwikkelingen, omdat dit politici en beleidsmakers scherp houdt.

Uw Kamer wordt goed geïnformeerd

De heer Duijvestijn stelt dat ik uw Kamer verkeerd zou informeren wanneer ik verwijs naar de conclusie van de inspectie dat de NOA-gelden zouden hebben geleid tot het in dienst nemen en houden van docenten in het funderend onderwijs. Daar ben ik het niet mee eens. Twee jaar geleden is uw Kamer geïnformeerd over de inzet van de NOA-gelden voor extra docenten.² Op dat moment was er nog onvoldoende informatie om daar harde conclusies over te trekken. Er waren wel onderzoeken van de PO-Raad en de VO-raad naar de besteding van de NOA-gelden bekend. Deze onderzoeken gaven positieve signalen dat de schoolbesturen de NOA-gelden hebben besteed aan het aantrekken van nieuwe (jonge)

¹ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 140.

² Kamerstuk 27 923, nr. 223.

docenten of het behoud van docenten die anders vanwege krimp ontslagen werden.

De inspectie bevestigt deze positieve signalen in de Financiële Staat van het Onderwijs 2016.³ Hierbij doet de inspectie overigens geen harde uitspraken over aantallen docenten, maar over de ontwikkeling van de personeelslasten ten opzichte van de totale baten. Daarbij geven zij aan dat het verschil tussen de verwachte verhouding zonder de NOA-gelden en die met de NOA-gelden een indicatie geeft van de mate waarin deze middelen tot personeelsinzet hebben geleid. Bij de NOA-gelden ging het om een bedrag van € 150 miljoen, terwijl de totale bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs in 2013 ruim € 16 miljard bedroeg.⁴ De NOA-gelden vormden dus nog geen procent van de totale bekostiging van het funderend onderwijs in dat jaar. In het bekostigingsstelsel van het primair en voortgezet onderwijs, met autonomie en bestedingsvrijheid voor schoolbesturen, is het onmogelijk om de besteding van iedere toevoeging aan de lumpsum precies te volgen. Om deze redenen kan ik uw Kamer niet informeren over exacte aantallen docenten of de garantie geven dat de NOA-gelden volledig zijn besteed aan het in dienst nemen en houden van (jonge) leraren. Wel kan ik uw Kamer informeren over de signalen die er zijn over de besteding van de NOA-gelden. De conclusies van de inspectie op dit vlak komen overeen met de eerdere signalen die ik van de beide sectorraden heb gekregen.

De inspectie opereert transparant en controleerbaar

De heer Duijvestijn heeft kritiek op de onderzoeksmethoden van de inspectie en geeft daarbij aan dat de berekeningen niet transparant en controleerbaar zijn. Ik ben het daar niet mee eens. Iedere methode om binnen een bekostigingsstelsel met bestedingsvrijheid voor schoolbesturen een causaal verband vast te stellen tussen de uitgekeerde middelen en de besteding daarvan is gebaseerd op aannames. Er zijn meerdere aannames, keuzes en methoden denkbaar om de effecten van de NOA-gelden te bepalen. De inspectie is transparant over haar aannames en heeft deze begin dit jaar in een gesprek met de heer Duijvestijn toegelicht. Bovendien zijn alle gegevens gepubliceerd op data.duo.nl en zijn hiermee voor iedereen toegankelijk.

De methoden en aannames van de inspectie zijn weloverwogen

Als het gaat om de gebruikte onderzoeksmethoden maakt de inspectie mijns inziens terecht gebruik van de maatstaf personele lasten ten opzichte van de totale baten. In 2013 was er sprake van een grote incidentele bate die niet meer in dat jaar kon worden besteed. De algehele veronderstelling was dat in de jaren daarop, als die incidentele bate zich niet meer voordeed, schoolbesturen die middelen geleidelijk zouden besteden aan personeel. Dat zou dan zichtbaar moeten worden uit een relatieve toename van de personeelslasten ten opzichte van de totale baten. De inspectie heeft daarom een trend getrokken op basis van de jaren 2009 tot en met 2013 en bekeken hoe de gerealiseerde personeelslasten als percentage van de totale baten zich ten opzichte van deze trend ontwikkelden. Hieruit blijkt dat deze verhouding zich in de jaren 2014 tot en met 2016 positiever heeft ontwikkeld dan trendmatig werd verwacht.⁵

³ Inspectie van het Onderwijs (2017): Financiële Staat van het Onderwijs 2016, p. 54–57. Bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 58.

⁴ Hiervan ging € 85 miljoen naar het primair onderwijs en € 65 naar het voortgezet onderwijs.

⁵ Inspectie van het Onderwijs (2017): Financiële Staat van het Onderwijs 2016, p. 54–57. Bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 58.

De onderzoeksmethoden van de inspectie vloeien voort uit weloverwogen keuzes. Zo heeft de inspectie bewust gekozen voor het tijdspad waar de trend in de analyses op is gebaseerd (2009 tot en met 2013), omdat zij niet een te korte periode wilde nemen als referentie, maar tegelijkertijd ook niet te ver terug wilde gaan in de tijd. De gegevens van voor 2008 waren in de ogen van de inspectie niet actueel genoeg. De heer Duijvestijn betoogt dat, wanneer de jaren daarvoor wel in de analyse meegenomen zouden worden, de trend over de periode 2006 tot en met 2013 in het primair onderwijs vlak zou zijn in plaats van dalend. In zijn grafiek wordt de gerealiseerde ontwikkeling echter alleen tot 2014 weergegeven, terwijl volgens de inspectie er juist in de jaren daarna sprake is van een stijging van de personele lasten als percentage van de totale baten. In 2015 en 2016 komt de realisatie alsnog boven de trend uit, maar dat laat de heer Duijvestijn, anders dan de inspectie, niet zien. Daarnaast wordt deze situatie alleen voor het primair onderwijs en niet voor het voortgezet onderwijs weergegeven. De informatie die de heer Duijvestijn in zijn brief presenteert beschouw ik daarmee als selectief en onvolledig.

Een ander punt waaruit blijkt dat de inspectie haar methoden zorgvuldig kiest, is dat zij correcties hebben aangebracht op de cijfers. De totale baten in 2013 zijn gecorrigeerd voor de NOA-gelden, omdat deze baten zich in de jaren daarna niet voor deden. Op dezelfde manier zijn de totale baten in 2015 en 2016 gecorrigeerd voor de extra middelen die de schoolbesturen in het primair onderwijs kregen als gevolg van de overheveling van het buitenonderhoud van gemeenten naar scholen. In dezelfde jaren zijn de totale baten ook gecorrigeerd voor de extra middelen die schoolbesturen hebben gekregen als gevolg van de uitname van € 256 miljoen uit het gemeentefonds.⁶ De reden voor de bovengenoemde correcties is dat de verhouding tussen personeelslasten en de totale baten door de toevoeging van de genoemde extra middelen wordt verstoord. Om de analyse zuiver te houden heeft de inspectie de totale baten hiervoor gecorrigeerd. De correcties als gevolg van de overheveling van het buitenonderhoud en de toekenning van de NOA-gelden staan niet ter discussie. De heer Duijvestijn betwist wel de correctie voor de extra middelen als gevolg van de uitname uit het gemeentefonds, omdat deze middelen zijn toegevoegd aan de lumpsum en aangenomen mag worden dat dit geld ook voor personeel is ingezet. Op dit punt ben ik het eens met de heer Duijvestijn. De inspectie geeft echter aan dat, ook wanneer deze correctie niet wordt toegepast, de totale personeelslasten ten opzichte van de totale baten alsnog hoger zijn dan op basis van de trend verwacht zou mogen worden. Het verschil tussen trend en realisatie wordt wel kleiner, maar de conclusies van de inspectie blijven overeind.

Ten slotte onderschrijf ik de aanname van de inspectie om de uitgaven aan personeel niet in loondienst (hierna: PNIL) mee te wegen in de analyse. Hier zijn goede redenen voor, omdat het flexibel personeel in het onderwijs al jaren toeneemt.⁷ Ecorys heeft onderzocht dat het bij PNIL vooral gaat om onderwijsgevend personeel.⁸ Regioplan en ROA concluderen uit een analyse van de jaarverslagen tussen 2012 en 2015 dat, wanneer er in het jaarverslag over PNIL gesproken wordt en ook een functie wordt genoemd, het in zowel het primair als het voortgezet onderwijs in ruim de helft van de gevallen gaat om een onderwijsgevende functie.⁹ De gebruikte bronnen bieden geen volledige duidelijkheid over

⁶ Deze uitname vond plaats naar aanleiding van de motie-Buma (Kamerstuk 33 000, nr. 12), vanwege een onderbesteding van huisvestingsmiddelen door gemeenten.

⁷ Het gaat echter om minder dan 4% van het totaal aantal fte. Inspectie van het Onderwijs (2017): Financiële Staat van het Onderwijs 2016. Bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 58.

⁸ Ecorys (2014): Flexibele arbeid in primair en voortgezet onderwijs.

⁹ Regioplan/ROA (2017): Personeel niet in loondienst (PNIL) in het po, vo en mbo.

de verschillende functies, maar maken wel duidelijk dat PNIL wel degelijk voor de klas staat. De overweging van de inspectie om PNIL mee te nemen in de analyse vind ik daarom logisch.

Middelen voor hogere salarissen en werkdrukverlichting voor leraren staan los van de discussie over de NOA-gelden

De heer Duijvestijn geeft in zijn brief aan dat de discussie over de NOA-gelden nog steeds relevant is in het licht van de extra middelen voor lagere werkdruk en hogere salarissen. Ik wil benadrukken dat de discussie over de besteding van de NOA-gelden wel een andere is dan de gesprekken die nu gevoerd worden over de extra middelen voor het verlichten van werkdruk in het primair onderwijs en voor hogere salarissen als gevolg van de nieuwe cao's. Aan de middelen voor werkdrukverlichting zijn specifieke verantwoordingsafspraken gekoppeld. Zo moeten schoolbesturen zich in hun jaarverslag specifiek verantwoorden over de besteding van de middelen én over het gevolgde proces. Hierbij moet worden gedacht aan een gesprek met het docententeam over werkdruk en instemming van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad op de besteding van de middelen. Deze middelen zijn hiermee niet vergelijkbaar met de NOA-gelden die eind 2013 aan de schoolbesturen zijn verstrekt. De middelen voor de loonsverhoging als gevolg van de nieuwe cao's hebben betrekking op directe salariëring van onderwijspersoneel. Hierbij bestaat dus geen twijfel over hoe deze middelen worden besteed.

Tot slot

Ik informeer uw Kamer over signalen die ik krijg over de besteding van (extra) rijksmiddelen aan het onderwijs. Het is, vanwege de bekostigings-systematiek in het primair en voortgezet onderwijs met bestedingsvrijheid voor schoolbesturen, niet mogelijk om de besteding van iedere (toegevoegde) euro direct te volgen. De inspectie heeft een transparante en weloverwogen poging gedaan om de inzet van de NOA-gelden te achterhalen. De conclusies van de inspectie sporen met eerdere signalen die ik van de PO-Raad en de VO-raad hierover heb gekregen. Het blijven echter signalen en geen harde conclusies. Ik duid de methoden van de inspectie als transparant, controleerbaar en weloverwogen. Daarmee bedoel ik niet dat de heer Duijvestijn op die punten onzuiver handelt. Het is positief als er vanuit meerdere perspectieven onderzoek wordt gedaan naar de besteding van onderwijsgeld.

De discussie over een goede besteding van (extra) rijksmiddelen en de verantwoording daarover is zeer belangrijk en actueel, ook in het licht van het recent verschenen advies van de Onderwijsraad.¹⁰ Zoals aan het begin van deze brief aangegeven hecht ik, net als de heer Duijvestijn, sterk aan een goede besteding van onderwijsgeld en een gedegen verantwoording daarover. Daarom worden daar ook zichtbare stappen in gezet. Een goed recent voorbeeld zijn de extra middelen voor het verlichten van werkdruk in het primair onderwijs. Hierbij zijn aan de voorkant afspraken gemaakt over hoe schoolbesturen zich over de besteding van deze middelen dienen te verantwoorden. Dergelijke maatregelen leiden tot meer transparantie en een betere verantwoording van onderwijsgeld.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

¹⁰ Onderwijsraad (2018): Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld.