

# Lumpsum 3.0

Schoolbesturen krijgen een grote pot geld voor onder meer salarissen, leermiddelen, schoonmaak en onderhoud. Deze pot, de lumpsum, kunnen ze grotendeels naar eigen inzicht besteden. Deze gelden worden echter niet altijd op de juiste manier uitgegeven.

De AOb vindt dat de lumpsum niet goed functioneert en wil de vrijheid van schoolbesturen bij de besteding van onderwijsgeld inperken. Daarom stuurde de AOb al eerder het plan 'Lumpsum 2.0' naar de Tweede Kamer. Dit plan is geactualiseerd in het huidige plan 'Lumpsum 3.0'. Het plan omvat aanpassingen van de bekostiging, besteding, verantwoording en controle op de lumpsum.

Voorop staat dat grote investeringen in het onderwijs noodzakelijk zijn. De werkdruk in het onderwijs omlaag moet en de salarissen omhoog. Zeker gezien de oplopende lerarentekorten. Daarom pleit de AOb voor duurzame investeringen in het onderwijs.<sup>1</sup>

Die investeringen moeten wel op de juiste plek terecht komen. Daarom is het belangrijk dat het onderwijsgeld beter wordt besteed door schoolbesturen. Nu kan een schoolbestuur teveel geld uitgeven aan huisvesting of gaten op de begroting dichten met geld dat bestemd is voor leraren. De AOb wil daar een eind aan maken door afspraken te maken over de besteding van de lumpsum.

De AOb wil op vier onderdelen aanpassingen doorvoeren in de lumpsum:

1. Toereikende bekostiging
2. Besteding
3. Verantwoording
4. Controle

## 1. Toereikende bekostiging

De overheidsuitgaven aan ons onderwijs moeten toereikend zijn. Het kabinet wil dat Nederland structureel tot de top 5 van kenniseconomieën behoort, maar de huidige overheidsbekostiging is onvoldoende om de hoge ambities waar te maken. Investeren in onderwijs, is investeren in de toekomst.

De AOb pleit daarom voor de volgende maatregelen om de lumpsum weer toereikend te maken:

### *Extra investeren*

De overheid stelt al jaren te weinig geld beschikbaar voor salarissen en werkdrukverlaging in het onderwijs. Er is een forse investering nodig als inhaalslag. Het lerarentekort zal - als we niets doen - de komende tijd nog verder toenemen. Daarom is het van groot belang dat het onderwijs aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden kan bieden, waaronder een goed salaris en maatregelen die de werkdruk verlagen.

### *Een stabiele en zekere bekostiging*

De definitieve bekostiging van het ministerie van OCW dient eerder bekend worden gemaakt, zodat schoolbesturen hier rekening mee kunnen houden in de begroting. Een stabiele en zekere bekostiging is noodzakelijk voor een goed meerjarig financieel beleid en beheer. Dit betekent ook dat het onderwijs ontzien moet worden bij bezuinigingen, het onderwijs niet meer op de nullijn wordt gezet als het economisch even minder gaat

---

<sup>1</sup> Investeringsplan van de AOb (2019)

en er een gelijke stijging met de markt noodzakelijk is. De Evaluatie van het referentiemodel<sup>2</sup> laat zien dat er elfmaal is gekort door de loonontwikkeling in de markt niet te volgen. Negentienmaal door het schrappen van de incidentele loonstijging, compensatie voor bonussen, extra periodieken of schaarste in de markt. Het resultaat is dat de lonen in het onderwijs 18 procent zijn achtergebleven bij die van de markt. Omgerekend is dat een min van 4,7 miljard voor het onderwijs. De AOb wil daarom dat de overheid niet meer beleidsmatig mag ingrijpen op het referentiemodel, net als in de zorg.<sup>3</sup>

#### *Een onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging*

Het is van belang dat er op korte termijn onderzoek gedaan wordt naar de toereikendheid van de bekostiging in alle sectoren. De Onderwijsraad pleit ook voor een dergelijk onderzoek.<sup>4</sup> De noodzaak voor het snel uitvoeren van dit onderzoek wordt breed onderschreven in het onderwijsveld.<sup>5</sup>

#### *Actualisatie materiële bekostiging*

De materiële bekostiging moet aangepast worden aan de huidige ontwikkelingen in het onderwijs. Het primair onderwijs komt op dit moment € 375 miljoen tekort voor materiële bekostiging. Dit zijn de uitgaven aan onder meer gebouwen, leermiddelen en schoonmaak.<sup>6</sup> De huidige budgetten zijn bijvoorbeeld nog gebaseerd op een krijtbord in plaats van een digi-bord en moeten geactualiseerd worden

#### *Een automatische prijscompensatie materiële bekostiging*

Alleen het primair onderwijs kent een automatische prijscompensatie voor gestegen prijzen, de andere onderwijssectoren niet. Dit leidt tot verborgen bezuinigingen doordat de kosten harder stijgen dan de bekostiging. Het gevolg is vaak is dat er bezuinigd wordt op personeelsuitgaven. De AOb zou daarom graag zien dat ook in de andere onderwijssectoren een automatische prijscompensatie wordt toegepast.

#### *Vrijwillige ouderbijdragen tot minimum beperken*

De vrijwillige ouderbijdrage in het primair en voortgezet onderwijs is met 20-25% gestegen. De AOb vindt het onwenselijk dat vrijwillige ouderbijdragen stijgen en vindt dat leerlingen nooit uitgesloten mogen worden van (onderwijs)activiteiten.

## **2. Besteding**

De volgende maatregelen zijn volgens de AOb nodig om te komen tot een betere besteding van het onderwijsgeld.

#### *Extra voorwaarden bij vereenvoudiging bekostiging*

Het ministerie van OCW vindt de bekostiging nu te complex en wil dit verder vereenvoudigen. Dit zou de voorspelbaarheid van de financiën bevorderen en de administratieve lasten beperken. De AOb denkt dat een vereenvoudiging van de bekostiging echter ook kan leiden tot minder inzicht in de besteding en verantwoording van middelen. Vereenvoudiging van de bekostiging dient daarom gepaard te gaan met extra voorwaarden voor de besteding en verantwoording. Het ministerie van OCW heeft meerdere malen<sup>7</sup> benadrukt dat bij een vereenvoudiging van de bekostiging ook de transparantie over de uitgaven en waar die inzet toe leidt beter moet. Dit betekent dat er werk gemaakt moet worden van het formuleren van heldere maatstaven (output- en outcome-indicatoren) voor goede onderwijskwaliteit. Het is belangrijk dat hier dan ook verantwoording over wordt afgelegd. Daarbij is het van groot belang dat er duidelijke

---

<sup>2</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juli kl2017). Evaluatie referentiemodel.

<sup>3</sup> Zie voor meer info: bijlage factsheet referentiesystematiek

<sup>4</sup> Onderwijsraad (juli 2018). Inzicht en verantwoording van Onderwijsgelden.

<sup>5</sup> (AOb, PO Raad, VO Raad, VOS ABB).

<sup>6</sup> Berenschot (evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014, 16-01-2017)

<sup>7</sup> O.a. in brief TK 31289 nr. 233 d.d. 17-4-2015

bestedingsvoorwaarden komen zodat de medezeggenschapsorganen beter in positie worden gebracht.

#### *Stel bestedingsvoorwaarden vast*

De AOb wil dat ministerie van OCW bestedingsnormen gaat vaststellen. Afwijken mag slechts onder voorwaarde dat een (G)MR/OR en Raad van Toezicht instemming geeft. De lumpsum wordt namelijk te vrijblijvend toegekend. Doordat er vooraf geen bestedingsvoorwaarden worden gesteld kunnen besturen het geld naar eigen inzicht inzetten. Ook is er geen directe link tussen de inzet van (extra) middelen en de realisatie van doelen. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer recent dat de verantwoording van gelden voor passend onderwijs ontoereikend is, omdat de overheid te weinig eisen stelt. Door vooraf meer voorwaarden te stellen kan beter gewaarborgd worden waaraan de middelen besteed worden.

#### *Minimumpercentage vaststellen voor besteding onderwijspersoneel*

Per onderwijssector dient een minimumpercentage te worden vastgesteld wat uitgegeven dient te worden aan het onderwijspersoneel. Deze uitgaven moeten verantwoord worden in het jaarverslag op basis van het principe 'pas toe of leg uit'.

#### *Definitie overhead*

Er moet een eenduidige definitie van overhead komen en een (bij de sector passende) streefwaarde. Scholen mogen dan niet meer dan een bepaald percentage van het budget besteden aan overhead. De overhead kan dan verantwoord worden in het jaarverslag op basis van het principe 'pas toe of leg uit'. Daarbij vindt de AOb het van belang dat er zoveel mogelijk geld naar het primaire proces gaat en dat dit ook zichtbaar wordt.

#### *Prestatieboxmiddelen gericht besteden*

Schoolbesturen krijgen incidenteel extra bekostiging voor 'beleidsprioriteiten' (prestatieboxmiddelen). Dit zijn bijvoorbeeld extra middelen voor professionalisering, taal en rekenen en hoogbegaafdheid. Op dit moment kunnen besturen dit geld gebruiken om tekorten in de lumpsum te dekken. De AOb vindt dat de overheid terughoudend moet zijn met aanvullende middelen en beleidsprioriteiten, vaak afhankelijk van de plannen die een minister in zijn of haar regeerperiode wil realiseren. De reguliere bekostiging moet voldoende zijn om gewoon goed onderwijs te geven en goed onderwijs vraagt om zekerheid en continuïteit. Als de overheid er toch voor kiest geld te koppelen aan bepaalde beleidsprioriteiten dat ook hieraan besteed moeten worden. Deze middelen dienen onder voorwaarden beschikbaar gesteld te worden.

#### *Huisvesting in het voortgezet onderwijs is aan de gemeente*

Het voortgezet onderwijs zou geen geld meer moeten uitgeven aan nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen. De huisvesting is aan de gemeenten, die een zorgplicht hebben voor de huisvesting. Nu wordt nog te vaak geld dat bedoeld is voor het primaire proces besteedt aan huisvesting.

#### *Informeel medezeggenschap beter over verdeling geld*

Schoolbesturen dienen meer inzicht te geven in hoe en op basis waarvan zij het geld verdelen en besteden. De AOb vindt dat medezeggenschapsorganen beter geïnformeerd moeten worden over de keuzes die zij maken. Beleidsrijke begrotingen brengen de medezeggenschap en Raden van Toezicht beter in positie, doordat ze beter inzichtelijk maken waarom en op basis waarvan keuzes gemaakt worden. Op deze wijze kan het interne toezicht versterkt worden.

#### *Doe snel onderzoek naar doelmatigheid*

Het is van groot belang dat de onderzoeken naar doelmatigheid (aangekondigd in het regeerakkoord) zo snel mogelijk worden uitgevoerd door de Onderwijsraad en de Algemene Rekenkamer.

### *Een bovengrens aan de reserves*

Om de omvang van de reserves van schoolbesturen te beperken moet er een bovengrens vastgesteld worden. De reserves in het onderwijs zijn namelijk de afgelopen jaren steeds verder toegenomen. Dit is ongewenst. De AOb vindt dat de reserves in verhouding horen te staan met de risico's en sparen met onderwijsgeld geen doel op zich is. Gekeken kan worden of de oude signaleringswaarden van het ministerie van OCW<sup>8</sup> weer te hanteren zijn. Hierbij geldt het principe 'pas toe of leg uit'. Ook bij de samenwerkingsverbanden is een bovengrens van belang, zodat daar ook de omvang van de reserves beperkt worden.

## **3. Verantwoording**

Volgens de AOb zijn de volgende maatregelen nodig:

### *Belangrijke onderwerpen oormerken*

Belangrijke onderwerpen dienen geormerkt te worden, zodat het geld voor bijvoorbeeld grote investeringen zoals bij passend onderwijs, onderwijsachterstandenbeleid en jonge leerkrachten ook hieraan besteed worden. In het jaarverslag moet over deze geormerkte gelden dan ook een zwaardere verantwoording afgelegd worden. Vooraf wordt afgesproken welke informatie -inkomsten, uitgaven en resultaten – noodzakelijk is om de voortgang van dergelijke belangrijke onderwerpen te meten. Het is van belang dat deze wijze van verantwoording ook wordt toegepast bij beleidsprioriteiten.

### *Stel meer eisen aan het jaarverslag*

Als er meer eisen aan het jaarverslag gesteld worden, kan er beter vergeleken worden. Het is belangrijk daarbij prioriteiten te stellen. Schoolbesturen leggen te weinig verantwoording af over besteding van onderwijsgeld. De evaluatie en verantwoording is hierdoor niet adequaat. Uit een jaarverslag is niet af te lezen of de middelen besteed zijn aan de zaken waar ze voor bedoeld waren. Ook is het onduidelijk of de gelden voor het primaire proces hieraan uitgegeven zijn of dat ze naar overheadkosten gegaan zijn. Op dit moment zijn schoolbesturen niet goed te vergelijken omdat de eisen aan het jaarverslag te abstract zijn. De AOb vindt dat de verantwoording van de besteding van middelen beter moet. Dit geldt zowel voor de lumpsum als de aanvullende bekostiging.

### *Maak jaarverslagen openbaar*

De AOb vindt het van groot belang dat jaarverslagen als openbare data beschikbaar zijn op een website van het ministerie. Volgens de PO-raad publiceert slechts 80% van de schoolbesturen in het primair onderwijs het jaarverslag online. Het is belangrijk dat de wetgeving over het openbaar maken van jaarverslagen zo snel mogelijk klaar is.

### *Maak benchmarkgegevens openbaar*

De AOb vindt het belangrijk dat de benchmarkgegevens openbaar beschikbaar zijn en beheerd worden door het ministerie van OCW. De benchmarkgegevens bestaan uit kerngegevens van schoolbesturen, zoals de allocatie van middelen over de scholen, de ontwikkeling van bestuurskosten, overhead en inhoudelijke indicatoren. Door deze benchmarkgegevens openbaar te maken kan de medezeggenschap en de Raad van Toezicht beter in positie gebracht worden. De Onderwijsraad adviseert om met behulp van 'benchlearning' lessen te trekken over wat werkt en wat niet werkt.

### *Samenwerkingsverbanden transparanter*

De AOb vindt dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs transparanter moeten zijn in de besteding en verantwoording. Ook het ministerie van OCW is van mening dat de besteding en verantwoording van samenwerkingsverbanden passend onderwijs onvoldoende transparant zijn. De AOb deelt deze mening en vindt bovendien dat deze samenwerkingsverbanden te hoge reserves aanhouden.

---

<sup>8</sup> (solvabiliteit 1 >0,45 voor VO, solvabiliteit 1 > 0,60 voor BVE en HO; weerstandsvermogen VO > 0,40, conform Kerncijfers OCW 2008-2012, blz. 200)

#### *Betere afspraken vooraf over verantwoording prestatieboxmiddelen*

De AOb is kritisch op de wijze waarop de aanvullende middelen verantwoord worden. Dit kan beter. Om tot een duidelijke verantwoording te komen is het noodzakelijk dat er ook vóóraf afspraken gemaakt worden over de voorwaarden, welk resultaat verwacht wordt en welke verantwoording achteraf nodig is. Dit gebeurt nu nog niet.

## **4. Controle**

De AOb pleit voor betere controle achteraf. De volgende maatregelen zijn nodig:

#### *Betere controle accountant*

Er vindt te weinig controle plaats op besteding van onderwijsgeld door schoolbesturen. Openbaar maken van gegevens is een eerste stap, maar ook de interne controle moet beter. Een accountant moet beter controleren of de middelen volgens de doelen besteed zijn.

#### *Betere controle inspectie op doelmatigheid*

De AOb vindt dat de Inspectie van het Onderwijs er beter op toe hoort te zien of middelen doelmatig uitgegeven zijn. Dit is nu nog niet mogelijk.

#### *Risicotoets bij grote investeringen*

In het mbo en hoger onderwijs moet bij grote investeringen in onderwijshuisvesting of het aantrekken van vreemd vermogen vooraf een risicotoets en financiële analyse plaatsvinden door een onafhankelijke commissie. Investeringen in onderwijshuisvesting en andere langdurige financiële verplichtingen kunnen leiden tot grote risico's, terwijl die investeringen nu vooraf te weinig worden getoetst.

#### *Breng medezeggenschap beter in positie*

De Onderwijsraad adviseert om medezeggenschapsorganen beter te scholen. De AOb is het hiermee eens en vindt dat de scholing het beste door vakbonden kan worden geregeld.