

Informatiedocument begroting

Inleiding

Dit document brengt u op de hoogte van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de bekostiging en de bijbehorende regelgeving in het voortgezet onderwijs. We kijken hierbij onder meer naar de voorjaarsnota van het kabinet en beschrijven de ontwikkelingen in personele en materiële lasten. Daarnaast lichten we de stand van zaken toe van een aantal regelingen die raken aan de bedrijfsvoering van schoolbesturen.

Ontwikkelingen in bekostiging

Werking referentiesystematiek voor bepaling hoogte kabinetsbijdrage

Werkgevers in het onderwijs ontvangen van het Rijk jaarlijks een compensatie voor de ontwikkelingen van de arbeidskosten (de zogenaamde loonbijstelling). De berekening van deze kabinetsbijdrage gaat uit van het idee dat de arbeidskostenontwikkeling in de overheids- en onderwijssectoren gelijke tred moet kunnen houden met de ontwikkelingen in de marktsector. Met andere woorden: de overheid moet concurrerende arbeidsvoorwaarden kunnen bieden om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken in elke sector.

Naast de loonbijstelling ontvangen werkgevers in het onderwijs van het Rijk ook een compensatie voor de ontwikkelingen in de materiële kosten. De berekening van deze prijsbijstelling wordt ook gebaseerd op cijfers van het CPB. Onder andere de ontwikkeling van de inflatie is van invloed op de hoogte van de prijsbijstelling.

De kabinetsbijdrage bestaat uit een technisch deel en een beleidsmatig deel. Het technische deel betekent dat met het percentage waarmee de arbeidskosten in de marktsector gemiddeld stijgen, de personele lumpsum ook stijgt. Dat percentage is opgebouwd uit drie soorten arbeidskosten die worden afgeleid uit cijfers in het CEP (Centraal Economisch Plan) van het Centraal Planbureau (CPB):

1. Contractloonontwikkeling in de marktsector. Dit is de gewogen gemiddelde loonstijging op basis van afgesloten cao's.
2. Mutatie werkgeverslasten in de marktsector voor pensioen en sociale zekerheid. Deze kunnen in de praktijk tussen markt en de overheid verschillen, bijvoorbeeld omdat de pensioenpremie bij het ABP zich anders ontwikkelt dan gemiddeld in de markt.

3. Incidentele loonontwikkeling (ILO): Andere wijzigingen dan die betrekking hebben op het contractloon.

Het kabinet kan de bijdrage na politieke weging beleidsmatig aanpassen. Definitieve besluitvorming over de vaststelling van de kabinetsbijdrage vindt plaats in de jaarlijkse Voorjaarsnota. De verhoging van de kabinetsbijdrage wordt doorgaans in mei of juni vertrouwelijk met ons gedeeld vanuit het ministerie van BZK.

De kabinetsbijdrage wordt berekend op basis van het Centraal Economische Plan (CEP). Het CEP wordt elk jaar rond 15 maart gepubliceerd door het CPB. Dit jaar is de Voorjaarsnota (VJN) eerder naar de Kamer gestuurd dan andere jaren. De VJN moet uiterlijk 1 juni naar de Kamer zijn gestuurd. Na formele besluitvorming in de VJN moet OCW doorrekenen met hoeveel de definitieve tarieven kunnen worden opgehoogd en moet de nieuwe regeling worden gepubliceerd. Publicatie van de regeling heeft op 22 juli 2020 plaatsgevonden en heeft een terugwerkende kracht tot 1 januari 2020. De beschikking waarin de nieuwe bedragen door DUO zijn verwerkt en de uitbetaling daarvan, wordt verwacht in september 2020.

Coronagerelateerde maatregelen

Er zijn eenmalig extra middelen gereserveerd voor het inhalen van leerachterstanden. Scholen kunnen, gedurende twee tijdvakken, in de periode van de zomervakantie van 2020 tot en met de zomervakantie van 2021, leerlingen ondersteunen bij het inhalen van leerachterstanden door extra programma's en ondersteuning te bieden naast de reguliere onderwijstijd.

Voor het voortgezet onderwijs is hiervoor € 65 miljoen beschikbaar. De termijn voor aanvraag over het tweede tijdvak, via de website van [Dus-i](#), is van 18 augustus tot en met 15 september 2020.

Lees hierover op onze website: vo-raad.nl/subsidie-coronaachterstanden

Daarnaast wordt in het funderend onderwijs eenmalig de nieuwkomersbekostiging voor de huidige groep nieuwkomers met drie maanden verlengd. Met deze verlenging is in totaal € 10 mln. gemoeid. Schoolbesturen ontvangen extra geld om deze leerlingen langer intensief onderwijs te geven om hen een stevige start te geven. Met het geven van onderwijs op afstand is dit minder goed gelukt.

Prestatiebox

Het sectorakkoord vo loopt eind 2020 af. In het sectorakkoord is opgenomen dat in 2020 een eindevaluatie plaatsvindt. De inzet van de prestatieboxmiddelen in het voortgezet onderwijs na 2020 is onderdeel van deze evaluatie. In het najaar van 2020 wordt door de minister besloten over de inzet van de middelen. De middelen blijven in ieder geval ook na 2020 beschikbaar voor de sector.

Transitievergoeding

Sinds 1 juli 2015 geldt de Wet Werk en Zekerheid waarbij werknemers in het bijzonder onderwijs recht hebben op een transitievergoeding bij ontslag na langdurige arbeidsongeschiktheid. Dit werd betaald uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf). Aangezien schoolbesturen niet bij dit fonds zijn aangesloten, is deze betaling in 2020 met terugwerkende kracht tot 2015, via de onderwijsbegroting van OCW gefinancierd. Een klein deel van de loonbijstelling wordt in 2020 gebruikt voor een verrekening van deze uitkering. De regeling GPL (voor personeel) is verhoogd met 3,2%. Zie ook de cijfers met 'Verwachte relevante financiële mutaties' van de VO-raad, te vinden via <https://www.vo-raad.nl/themas/bekostiging>.

Per 1 januari 2020 is de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren ingevoerd. Vanaf dat moment hebben ook werknemers in het openbaar onderwijs bij einde dienstverband recht op een transitievergoeding.

Indien de transitievergoeding het gevolg is van ontslag wegens arbeidsongeschiktheid kunnen scholen vanaf 1 april 2020 de transitievergoeding terugvragen via de [compensatieregeling](#) bij het UWV.

Ontwikkelingen in personele lasten

Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van de lasten van scholen, hebben we de gegevens over de jaren 2014 tot en met 2018 bekeken.

Als we kijken naar de ontwikkeling van de personele lasten, dan valt een aantal dingen op. De ontwikkeling van de lonen laat een redelijk normaal verloop zien. Als we 2014 het indexcijfer 100 geven dan komt 2018 op 110 uit. Het indexcijfer voor de (totale) reguliere bekostiging loopt op naar 111 in 2018. De lasten voor 'personeel niet in loondienst' loopt op van 100 in 2014 naar 158

in 2018. Het is duidelijk dat scholen de laatste jaren naar verhouding meer personeel niet in loondienst nemen dan daarvoor. De totale personeelslasten lopen mede daardoor op naar 112 in 2018.

Voor de toekomstige ontwikkelingen is vooral de vereenvoudiging van de bekostiging relevant (zie verderop). Ook zal de bekostiging lwoo/praktijkonderwijs veranderen. Hierbij lijkt het lastig om een geschikte verdeelsleutel te vinden. Beoogde ingangsdatum is 2023.

De **pensioenpremie** steeg van 21,6% in 2014 naar 24,9% in 2019. Voor werkgevers betekent dit een stijging van de loonkosten met ruim 1,6%. In 2020 stegen de premies nauwelijks, maar voor 2021 moeten we rekening houden met een flinke stijging van 24,9% naar 26,6%. De loonkosten zouden daardoor met ruim 0,8% stijgen. Hoe de premie er uiteindelijk definitief zal uitzien is een onderwerp van politieke besluitvorming waarbij ook de uitwerking van het pensioenakkoord een rol speelt.

Ontwikkelingen van de materiële lasten

De ontwikkeling van de materiële lasten laat ook een aantal interessante zaken zien. Zo daalden de uitgaven voor water en energie van 100 in 2014 naar 90 in 2018. De schoonmaakkosten gingen relatief weinig omhoog, van 100 naar 107. De dotaties aan de onderhoudsvoorziening stegen juist flink, van 100 naar 119. De oorzaak van deze grote stijging is nog onbekend. De totale huisvestingslasten gingen van 100 naar 108.

Een belangrijke kostenstijging, die nog niet in deze cijfers zit, is de ophoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9%. Ondanks onze inzet is deze kostenstijging niet gecompenseerd, want de prijsbijstelling 2019 is niet toegekend. De regeling exploitatiebekostiging (voor materieel) is verhoogd met 1,75%. Zie ook de cijfers met 'Verwachte relevante financiële mutaties' van de VO-raad, te vinden via <https://www.vo-raad.nl/themas/bekostiging>.

De komende jaren zullen initiatieven tot (verdere) verduurzaming ongetwijfeld effect hebben op de materiële lasten. Het energieverbruik daalt weliswaar, maar vanwege de luchtkwaliteit zijn installaties nodig die de onderhouds- en vervangingskosten omhoog stuwten.

Met betrekking tot ICT is de verwachting dat kosten zullen stijgen. De afgelopen tijd heeft aangetoond dat ICT een nadrukkelijker rol heeft gekregen.

Nieuw cao-akkoord

Eind april hebben de VO-raad en de bonden een nieuw cao-akkoord gesloten. De belangrijkste punten uit dit akkoord zijn:

1. Een loonstijging van 2,75% per 1 maart 2020.
2. Stijging van de eindejaarsuitkering van 7,4% naar 8,0% vanaf 2020.
3. Een eenmalige uitkering van € 750 in juni 2020.
4. Het aantal treden in schaal 12 wordt per 1 augustus 2020 teruggebracht van 16 naar 12.
Dit is vooral relevant voor het middenmanagement op scholen.
5. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) stelt vanaf 1 januari 2020 de rechtspositie gelijk van werknemers in het openbaar onderwijs aan die van werknemers in het bijzonder onderwijs. Sociale partners hebben afgesproken dat vanaf 1 januari 2020 één regeling gaat gelden voor alle werknemers in het voortgezet onderwijs. Hierbij is uitgangspunt dat de regeling voor het bijzonder onderwijs ook van toepassing wordt voor het openbaar onderwijs.
6. Door de WNRA geldt de ketenregeling voor tijdelijke contracten zoals deze is afgesproken in de cao vo ook in het openbaar onderwijs. De maximale termijn voor het sluiten van tijdelijke contracten is daardoor niet drie jaar maar twee jaar. Daar zijn twee uitzonderingen over afgesproken:
 - Als een werkgever op grond van het meerjarenformatiebeleid formatieve problemen voorziet (meestal als gevolg van krimp) kan deze - met instemming van de (P)MR - een maximale termijn van drie jaar hanteren.
 - De maximale termijn voor het aangaan van projectovereenkomsten wordt vier jaar.

En verder:

Door het op 1 november 2019 afgesloten Convenant personeelstekorten en werkdrukverlichting is eenmalig € 150 miljoen extra vrij gemaakt voor de aanpak van werkdruk en de tekorten onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs.

In het convenant is afgesproken dat de wijze van besteding met actieve betrokkenheid van het onderwijzend personeel plaatsvindt. De wijze waarop en in welke docentengremia binnen de school – dat kan binnen lerarenteams, secties of een ander op school te bepalen samenwerkingsverband van leraren – het gesprek over besteding van de middelen wordt gevoerd, wordt besproken met de p(g)mr. De werkgever maakt voorafgaand aan dit gesprek het

beschikbare budget voor de school kenbaar. De gelden moeten in 2020 en 2021 besteed worden. De betrokken partijen volgen de uitvoering van de gemaakte afspraken en de effecten van de aanpak tekorten.

Als het gaat om de **belangrijkste ontwikkelingen rond het jaarverslag** vallen drie zaken op. In de eerste plaats is dat de wens van het bestuur van de VO-raad om het bestuursverslag korter en zakelijker te maken. In de tweede plaats wordt door de minister overwogen om voor kleinere schoolbesturen de eisen aan het jaarverslag te versoepelen dan wel te versimpelen. Zodra hierover meer duidelijkheid komt, informeren we u.

Het derde punt gaat om een uitbreiding en heeft te maken met het ook benoemen van de verderop beschreven signaleringswaarde.

Ontwikkelingen in regelgeving

Vereenvoudiging bekostiging vo

Het nieuwe bekostigingsmodel in het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging VO is makkelijker en duidelijker voor scholen en besturen. In het nieuwe bekostigingsmodel krijgen scholen een gelijke bekostiging voor gelijke leerlingen. Daarnaast is de bekostiging afhankelijk van veel minder parameters/variabelen. Hierdoor kunnen scholen beter plannen wat zij van het ministerie van OCW ontvangen.

De basisbekostiging is na de vereenvoudiging afhankelijk van het aantal leerlingen en het aantal vestigingen. Er zijn vier bedragen:

- 1 gelijk bedrag voor alle onderbouwleerlingen en voor alle bovenbouwleerlingen in het vwo, havo, theoretische leerwegen de gemengde leerweg in het vmbo.
- 1 gelijk bedrag voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs en de bovenbouwleerlingen in het vmbo (basis en kader).
- 1 vast bedrag voor de hoofdvestiging van een school.
- 1 vast bedrag voor de nevenvestiging(en) van een school.

Tegelijk met de nieuwe basisbekostiging voor het voortgezet onderwijs komen er twee aanvullende regelingen. Er zijn extra bijdragen voor leerlingen in de gemengde leerweg van het

vmbo en voor geïsoleerde scholen. Geïsoleerde scholen zijn VO-scholen die hemelsbreed tenminste acht kilometer van de volgende school met hetzelfde aanbod liggen.

Stand van zaken wetsvoorstel: is door het parlement goedgekeurd. Voor een zorgvuldige implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel Vereenvoudiging bekostiging vo is meer voorbereidingstijd nodig. Daarom is de beoogde inwerkingtreding van de vereenvoudigde bekostiging vo met één jaar uitgesteld naar 1 januari 2022. Het uitstellen van de vereenvoudigde bekostiging betekent voor vo-scholen en besturen dat de bekostiging voor 2021 nog wordt vastgesteld op basis van de huidige bekostigingssystematiek. Meer informatie over de vereenvoudiging bekostiging is te vinden op www.rijksoverheid.nl/vereenvoudigingbekostigingvo

Nieuw ontwikkelde signaleringswaarde

De inspectie concludeerde in 2018 in haar rapport 'De Financiële Staat van het Onderwijs 2017' dat de reserves van onderwijsinstellingen geleidelijk toenemen en kunnen leiden tot te hoog (publiek) eigen vermogen.

Om houvast te bieden in een gesprek over de (maximale) hoogte van de reservepositie is door de inspectie een signaleringswaarde ontwikkeld.

Zit een bestuur boven deze signaleringswaarde zal het voor de inspectie aanleiding zijn om met dit bestuur in gesprek te gaan over de (reden van de) hoogte van deze reserves. Immers, zo op het oog te hoge reserves, kunnen in alle redelijkheid verklaard/onderbouwd worden door mogelijke toekomstige plannen/investeringen. Mocht er geen nadere onderbouwing kunnen worden gegeven zal het gesprek zich richten op de afbouw van die reserves naar een aanvaardbaar niveau door de gelden in te zetten daar waarvoor deze bedoeld zijn: onderwijs.

De signaleringswaarde is een kengetal dat wordt opgebouwd uit enkele financiële cijfers uit de jaarrekening van het betreffende bestuur en gaat uit van de berekening van het Normatief Eigen Vermogen. Deze is als volgt samengesteld:

- (0,5 * aanschafwaarde gebouwen *1,27)
- + boekwaarde resterende materiële vaste activa
- + (omvangafhankelijke rekenfactor * totale baten)

Waarbij:

Omvangafhankelijke rekenfactor:

- 0,05 voor besturen met totale baten groter dan of gelijk aan € 12 miljoen
- onder de € 12 miljoen loopt de rekenfactor geleidelijk op van 0,05 tot uiteindelijk 0,1 bij besturen met totale baten van € 3 miljoen
- voor besturen met totale baten minder dan € 3 miljoen wordt geen rekenfactor toegepast, maar een vaste risicobuffer van € 300.000,-

Van besturen wordt verwacht dat de hoogte van hun eigen vermogen en de onderbouwing daarvan een vast onderdeel wordt van hun verantwoording en van de gesprekken met de interne stakeholders. Vanaf verslagjaar 2020 dient de signaleringswaarde in het bestuursverslag te worden opgenomen en vanaf verslagjaar 2021 in de jaarrekening. In de meerjarenbegroting kunnen besturen laten zien waarom ze sparen voor een investering en voor wanneer die gepland staat, zodat de reserve wordt afgebouwd.

Nieuwe stelsel voor onderwijshuisvesting

OCW bereidt een wetswijziging voor op het gebied van huisvesting. Het doel van de wetswijziging is de verantwoordelijkheidsverhouding tussen de gemeenten en schoolbesturen te verhelderen en de samenwerking te verbeteren. Het voordeel is dat dan een meer planmatige, duurzame en toekomstgerichte aanpak van de onderwijshuisvesting mogelijk is. Dat kan leiden tot meer effectiviteit en dus betere onderwijshuisvesting.

Inhoud van deze wetswijziging:

- Gemeenten en schoolbesturen krijgen de wettelijke opdracht om een meerjarig Integraal Huisvestingsplan (IHP) op te stellen. Het IHP legt het huisvestingsbeleid en het investeringsprogramma voor een periode van 4 jaar vast, met een doorkijk van ten minste 12 jaar na deze periode.
- Het IHP komt tot stand na overleg tussen gemeente en schoolbesturen, waarbij beide partijen zich inspannen om tot een gezamenlijk gedragen besluit te komen.
- Schoolbesturen worden verplicht een meerjarig onderhoudsplan (MJOP) op te stellen op basis van een bouwkundige inspectie. Dit MJOP wordt ingebracht in het overleg tussen gemeente en schoolbestuur.

- Daarnaast wordt renovatie als voorziening in de wet opgenomen. Het uitgangspunt is dat renovatie wordt beschouwd als volwaardig alternatief voor nieuwbouw, wat ingezet kan worden als mogelijke maatregel om de levensduur van een schoolgebouw met ten minste 25 jaar te verlengen.
- Tenslotte wordt voorgesteld om de wet zodanig aan te passen dat schoolbesturen in het po ook de mogelijkheid krijgen om in huisvesting te investeren. Deze versoepeling kan leiden tot gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan vergroten dan wel het moment van investeren kan vervroegen.

Naar verwachting zal behandeling van het wetsvoorstel aan het begin van de volgende kabinetsperiode plaatsvinden. Invoering zal niet voor 2023 plaatsvinden. Op 9 juli heeft minister Slob hierover een [brief](#) aan de Tweede Kamer gestuurd.

Meer ruimte voor nieuwe scholen

Op 19 mei 2020 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen'. Met de nieuwe wet wordt de stichtingsprocedure voor het oprichten van een nieuwe school aangepast. Het gaat om scholen die door de overheid bekostigd worden. Met deze wet wil de regering het scholenaanbod beter laten aansluiten bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen. Initiatiefnemers kunnen vanaf 1 juni 2021 melden dat zij een nieuwe school willen starten.

Samenwerkingsverbanden

Indexatie bekostiging

De loonbijstelling voor 2020 wordt verwerkt in de bijdrage voor schooljaar 2019-2020 en 2020-2021. Voorts gelden ook de afspraken uit het onderwijsconvenant van 1 november 2019 dat extra geld regelde voor werkdrukverlichting, tekorten onderwijspersoneel in het funderend onderwijs 2020-2021. De regelingen worden in oktober gepubliceerd. De middelen voor extra salaris voor docenten vso/diplomagericht zullen in overleg met het veld te zijner tijd worden verwerkt in de tarieven.

BTW-vrijstelling samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden en scholen detacheren personeel over en weer. Onder voorwaarden is dit vrijgesteld van BTW. Door een wijziging in regelgeving worden bepaalde vrijstellingen ingetrokken door de Belastingdienst. Over deze wijzigingen overleggen wij met Belastingdienst en ministerie van Financiën waarbij insteek is om BTW vrijstellingen te handhaven. Zodra duidelijk is welke partijen wel of niet aan elkaar BTW in rekening moeten brengen zal de VO-raad hierover naar de sector communiceren.

Signaleringswaarde

Ook voor de samenwerkingsverbanden is door de inspectie een signaleringswaarde ontwikkeld voor het bepalen van de bovengrens van het eigen vermogen (zie pagina 7).

De signaleringswaarde gaat uit van de berekening van het Normatief Eigen Vermogen en is als volgt opgebouwd:

0,035% x totale bruto baten maar minimaal met een risicobuffer van € 250.000.

De samenwerkingsverbanden zijn op 30 juni 2020 per brief hierover geïnformeerd.