



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
T.a.v. de voorzitter
Mw. prof. dr. H. Maassen van den Brink
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T 070 318 30 33

Den Haag, 27 september 2016

Geachte mevrouw Maassen van den Brink,

In haar vergadering van heden heeft de Kamer, op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, besloten de Onderwijsraad advies te vragen over 'bekostiging en sturing op kwaliteit in het onderwijs (PO/VO/MBO/HO)'. In de bijlage treft u een uitgewerkte vraagstelling aan.

Namens de Kamer vraag ik u aan dit verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

BIJLAGE

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer. De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2017, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over het volgende onderwerp advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Bekostiging en sturing op kwaliteit in het onderwijs (PO/VO/MBO/HO)

Dit advies richt zich op drie kernvragen rondom de bekostiging van het onderwijs:

1. In hoeverre en op welke wijze kan de overheid via financiële middelen de kwaliteit van het onderwijs sturen?
2. Welke eisen stelt dit aan het besturingsvermogen van de onderwijsinstellingen?
3. Wat is met het oog op de sturingsmogelijkheden van de overheid een wenselijke verhouding tussen publieke en private financiering?

De laatste decennia zijn verantwoordelijkheden voor het onderwijs in toenemende mate bij de onderwijsinstellingen komen te liggen. Passend bij een decentraal governance-model, geschiedt de publieke bekostiging inmiddels voor alle onderwijssectoren grotendeels door middel van een lumpsum, een budget dat structureel en periodiek aan een onderwijsinstelling wordt toegekend en dat zij naar eigen inzicht kan besteden. Voor het primair en voortgezet onderwijs vindt de toekenning van de lumpsum plaats op basis van het aantal en type ingeschreven leerlingen (type verwijst naar leeftijd en onderwijssoort). Voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs wordt de omvang van de lumpsum vastgesteld op basis van het aantal ingeschreven studenten en het aantal behaalde diploma's. Naast de structurele lumpsumfinanciering, worden ook incidenteel middelen aan instellingen verstrekt door de centrale overheid. Dit gebeurt ook door de lokale overheid.

Zowel aan de structurele als de incidentele bekostiging van het onderwijs verbindt de overheid voorwaarden. De bekostiging is daardoor een instrument voor de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te sturen.^[1] Sturing vindt vooraf plaats, aan de hand van doelstellingen ten aanzien van de inrichting van het onderwijsproces of de opbrengsten, en achteraf, door na te gaan of de doelstellingen zijn bereikt. Wat de structurele bekostiging van het onderwijs betreft zijn eisen aan doelstellingen en opbrengsten vastgelegd in wettelijke regelingen, die de basiskwaliteit van het onderwijs dienen te borgen. De aanvullende, incidentele bekostiging vindt daarentegen plaats op basis van specifieke of generieke beleidsafspraken tussen de instellingen en de overheid. In het primair en voortgezet onderwijs krijgen afspraken met de centrale overheid bijvoorbeeld vorm in de zogeheten prestatiebox, waarmee schoolbesturen aangeven dat zij middelen inzetten voor bijvoorbeeld wetenschap en techniek of professionalisering van docenten en schoolleiders. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn afspraken met de centrale overheid over bijvoorbeeld 'studiesucces' en professionalisering vastgelegd in instellingsplannen en prestatieafspraken. Ook op gemeentelijk niveau worden beleidsafspraken gemaakt. Met

^[1] Kwaliteit dient in dit verband in ruime zin te worden opgevat en omvat naast de kwaliteit van onderwijsopbrengsten, ook de sociale samenhang, toegankelijkheid, pluriformiteit en doelmatigheid van het onderwijs.

dergelijke afspraken committeren instellingen zich bijvoorbeeld om de incidentele middelen die de gemeente verstrekt om achterstanden van leerlingen weg te werken daadwerkelijk aan dit doel te besteden.^[2]

Het verbinden van voorwaarden aan de lumpsum of de incidentele middelen van onderwijsinstellingen zijn niet de enige manieren voor de overheid om via financiële middelen de kwaliteit van het onderwijs te sturen. De financiële sturing kan namelijk ook indirect plaatsvinden doordat de overheid, incidenteel of structureel, middelen verstrekt aan de bredere onderwijsinfrastructuur, waar bijvoorbeeld lerarenopleidingen deel van uitmaken of organisaties die in opdracht van de overheid leermiddelen ontwikkelen. Daarnaast kan de overheid beleid voeren ten aanzien van uiteenlopende vormen van private onderwijsbekostiging, variërend van sponsoring door bedrijven van leermiddelen tot (al dan niet gedifferentieerde) collegegelden en ouderbijdragen, en het door ouders inschakelen van commerciële huiswerk- en bijlesinstituten. Tenslotte kan de overheid publiek-private samenwerkingen aangaan waarbij private opleiders geheel of deels worden betaald met overheidsgeld.

De verschillende bekostigingswijzen roepen de vragen op in hoeverre en op welke wijze de overheid via financiële middelen de kwaliteit van het onderwijs kan en zou moeten sturen. Draagt de incidentele bekostiging op basis van beleidsafspraken bijvoorbeeld daadwerkelijk bij aan de kwaliteit van het onderwijs? Om deze vraag te beantwoorden dient niet alleen het beoogde effect van het financieel instrument te worden geëvalueerd, maar ook de gewenste verhouding tussen de overheid en onderwijsinstellingen in beschouwing worden genomen.

Het financiële inzicht dat de onderwijsinstellingen in de besteding van de incidentele middelen geven, is voornamelijk beperkt. Van de incidentele middelen die de rijksoverheid bijvoorbeeld recentelijk in het funderend onderwijs ter beschikking stelde voor respectievelijk het taal- en rekenonderwijs, jonge docenten en de professionalisering van docenten was het bijvoorbeeld niet duidelijk of zij aan de betreffende doelstellingen zijn besteed en tot welke resultaten deze extra middelen hebben geleid.^[3] Globale cijfers bieden niet altijd soelaas. Middelen voor rekenen kunnen bijvoorbeeld besteed zijn aan het aanstellen van een rekendocent of de aanschaf van goede leermiddelen. En dit alles zegt nog weinig over wat een school feitelijk heeft gedaan om de rekenvaardigheid van zijn leerlingen te verhogen en of dat effectief was. Het verantwoorden van bestedingen aan beleidsdoelen vereist al gauw dat instellingen veel meer in detail treden dan nodig is om hun financiële rechtmatigheid aan te tonen.^[4]

De vraag is echter of aanscherping van de verantwoordingsplichten van onderwijsinstellingen wenselijk is. Een nadruk op verticale verantwoording kan de horizontale verantwoording door onderwijsinstellingen ontmoedigen.^[5] Meer in het algemeen geldt dat overheidssturing via geld de bestedingsruimte van onderwijsinstellingen verkleint en instellingen daarmee mogelijkheden ontnemt om zelf, in interactie met hun directe omgeving, prioriteiten te stellen. Bovendien kan de verticale verantwoording leiden tot een grotere administratielast. Het decentrale governance-model en de hiermee verbonden lumpsumbekostiging zijn immers

^[2] Zie Onderwijsraad (2013). Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen. Bijlage bij Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 169).

^[3] Zie: Algemene Rekenkamer, Onderwijsmonitor, 2015; motie-Duisenberg c.s., Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27.

^[4] Kamerbrief over alternatieven voor of naast de lumpsum, 10 mei 2016 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 143)

^[5] Onderwijsraad (2014), Een onderwijsstelsel met veerkracht (bijlage bij Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 231)

juist mede ingegeven door het doel om de administratieve lasten van de overheid terug te dringen en daarmee de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten.

Een alternatief voor gedetailleerde verantwoording van bestedingen zijn de prestatieafspraken, waarmee momenteel wordt geëxperimenteerd in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Het voordeel van dergelijke afspraken is dat ze instellingen de vrijheid geven *hoe* ze de afgesproken prestaties realiseren. Het verantwoorden van concrete resultaten kan echter ook aanzienlijke administratieve lasten met zich mee brengen, zeker wanneer wordt afgegaan op meer complexe en meer kwalitatieve indicatoren. Bovendien is het de vraag of de prestatieafspraken de beoogde effecten sorteren en of er geen ongewenste of zelfs perverse prikkels van uitgaan. Streefcijfers voor het aantal gecertificeerde docenten kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat het behalen van een certificaat belangrijker wordt dan het professionaliseren van docenten. De huidige prestatieafspraken die de overheid met de instellingen maakt zijn door de instellingen zelf voorgesteld. Deze specifieke aanpak doet een beroep op de professionaliteit en bestuurskracht van de instelling. Ondanks dat deze kwaliteiten worden meegewogen bij de beoordeling van de prestatieafspraken, is het voorsnog onduidelijk of de professionaliteit en bestuurskracht afdoende zijn om aan deze bekostigingsvorm zinvol invulling te geven.

Vragen die de bekostiging van de bredere educatieve infrastructuur oproepen zijn welke functies structureel dienen te worden belegd en welke incidenteel, en welke centraal en welke decentraal. Waar de afgelopen jaren veel ondersteunende functies zijn gedecentraliseerd^[6], maken nieuwe ontwikkelingen, zoals het gezamenlijk optrekken van onderwijsinstellingen bij ICT-investeringen^[7], uitbreiding van centrale, structurele voorzieningen mogelijk weer nodig, omdat daarmee de continuïteit van voorzieningen en kennisontwikkeling beter zouden kunnen worden gewaarborgd. Bovendien zou hiermee kunnen worden voorkomen dat instellingen met elkaar concurreren op terreinen waar juist samenwerking nodig is.

Ten slotte zijn er belangrijke vragen rondom private financiering. Welke vormen van private financiering dient de overheid aan te moedigen? Voor welke vormen moet zij grenzen stellen? Hoe moet de overheid omgaan met de ongelijkheid tussen leerlingen die ten gevolge van private financiering kan ontstaan? Een belangrijk uitgangspunt lijkt dat de overheid de mogelijkheid behoudt om te sturen op belangrijke kwaliteitskenmerken, zoals hoogwaardige onderwijsopbrengsten, sociale cohesie, toegankelijkheid en pluriformiteit van het onderwijs. Daarnaast dient zij uiteraard de doelmatigheid en betaalbaarheid van het onderwijs in acht te nemen.

^[6] Een belangrijk moment in deze verschuiving is het stopzetten van de subsidies voor de landelijke pedagogische centra, die scholen diensten aanboden op het gebied van onderwijsontwikkeling, professionalisering en praktijkgericht onderzoek. Onderwijsinstellingen kunnen nu desgewenst deze diensten afnemen bij uiteenlopende aanbieders, die ze dan dienen te betalen vanuit de lumpsum of incidentele subsidies die ze eventueel hebben verworven via de open competitie van NRO, een nieuwe afdeling van NWO die subsidies voor praktijkgericht onderwijsonderzoek verstrekt.

^[7] Zie Doorbraakprojecten & ICT: <http://doorbraakonderwijsenict.nl/>