

Position paper
ten behoeve van
het rondetafelgesprek 'Financiering van het funderend onderwijs'
Georganiseerd door de commissie OCW - TK op woensdag 14 maart 2018

Door:

Prof. dr. Edith Hooge

Hoogleraar Onderwijsbestuur, TIAS/Tilburg University

E-mail: e.h.hooge@tias.edu

Met dit position paper lever ik graag een bijdrage aan de discussie over, en de zoektocht naar, optimale financieringsvormen van het funderend onderwijs. Ik expliciteer enkele zienswijzen en waarden die ten grondslag liggen aan de actuele vragen en aan de discussie die nu wordt gevoerd. Dit vanuit met name bestuurskundige, organisatiekundige en onderwijssociologische invalshoek.

Onderwijs is een basisvoorziening

Onderwijs is een basisvoorziening. De Nederlandse overheid voorziet in kwalitatief goed onderwijs voor alle leerplichtige kinderen, door instellingen voor primair en voortgezet onderwijs hiertoe te bekostigen en door in wetgeving (WPO en WVO) vast te leggen waar het funderend onderwijs aan moet voldoen en wat er moet worden bereikt. Deze wetgeving vormt weer de basis voor het Inspectietoezicht, die de kwaliteit van het onderwijs op de scholen voor primair en voortgezet onderwijs namens de overheid bewaakt: zowel op instellingsniveau als op sectorniveau.

Dit systeem van bekostiging, wetgeving en extern toezicht voor het garanderen van voldoende onderwijs van goede kwaliteit, vormt in mijn ogen een belangrijk deel van het antwoord op de constatering van de Algemene Rekenkamer en van de Motie Duisenberg c.s. in 2015 over de directe koppeling tussen de inzet van publieke middelen voor onderwijs en realisatie van de beleidsdoelen. Het gegeven dat onderwijs een basisvoorziening is, legitimeert de overheidsuitgaven voor onderwijs *per definitie*. De openbare informatie over de kwaliteit en het functioneren van ons onderwijsstelsel als geheel, en van individuele onderwijsinstellingen, (bv.: onderwijsmonitor, jaarverslaglegging, Scholenopdekaart, Staat van het Onderwijs enz.) lijkt toereikend en passend, en is natuurlijk altijd voor verbetering vatbaar.

Het belang van bestuurlijk vermogen en een stevige kennisinfrastructuur

De vraag naar optimale financiering van het funderend onderwijs is van groot belang, maar de actuele discussie hierover nu naar aanleiding van de constatering van de AR en de motie Duisenberg c.s., lijkt zich vooral toe te spitsen op hoe *onderwijsinstellingen* de hen toegekende financiën besteden (rechtmatig?, doelmatig?, doeltreffend?), en hoe dat inzichtelijk kan worden gemaakt. Aan deze instrumentele vragen gaan meer fundamentele vragen vooraf die zich richten op de *Rijksoverheid*. Welke bekostigingssystematiek voor het onderwijs kiest de overheid om zo goed mogelijk recht te kunnen doen aan de belangrijke

(vaak onderling conflicterende) waarden van onderwijskwaliteit, toegankelijkheid van onderwijs, eerlijkheid en evenredigheid (bijv. gelijke onderwijskansen (Dronkers, 2007), eerlijke verdeling van hulpbronnen), beheersbaarheid en efficiency?

De wijze waarop de overheid het funderend onderwijs financiert, hangt nauw samen met de sturingsfilosofie die de overheid wenst te hanteren, en daarmee met het vigerende politiek-ideologische referentiekader. Op dit moment hanteert de overheid een sturingsfilosofie van systeemsturing door de overheid, en autonomie voor onderwijsinstellingen wat betreft de inzet van mensen en middelen in combinatie met actieve openbare verantwoording (horizontaal en verticaal). Lumpsumfinanciering past goed bij deze sturingsfilosofie, mits er bij de onderwijsinstellingen voldoende bestuurlijk vermogen is voor “vrije uitvoering in combinatie met royale inhoudelijke verantwoording” (zie: Hooge, 2014).

Het bestuurlijk vermogen in het funderend onderwijs kan nog verder versterkt worden zodat onderwijsinstellingen hun autonomie (waaronder de lumpsumfinanciering) ten volle kunnen benutten, de verantwoordelijkheid voor goed onderwijs kunnen ‘dragen’ en zich over hun strategie, keuzes, functioneren en onderwijskwaliteit kunnen verantwoorden. Het verstevigen van de *kennisinfrastructuur* in, voor en door het onderwijs is mijns inziens een veelbelovende strategie hiervoor (zie: Burns et al., 2016b). Kennis en inzichten uit actueel onderzoek en (beleids)evaluatie over (besturen, leiden en organiseren van) kwalitatief goed onderwijs kunnen nog beter dan nu worden verspreid, toegepast en benut in de volle breedte van het funderend onderwijs en bij de lerarenopleidingen. Een dergelijke stevige kennisinfrastructuur levert een meer duurzame en inhoudelijke bijdrage aan goed onderwijs, dan de (administratieve) zoektocht naar bewijs of het onderwijs voldoende ‘value for money’ levert.

Onderwijs is geen product

Mijn volgende overweging naar vindt grond in het gegeven dat het weinig vruchtbaar is om onderwijs als een product te beschouwen. Leerlingen en hun ouders zijn geen klanten of producten, docenten, onderwijsstaf en leidinggevenden zijn geen werkkapitaal, en er is geen eendimensionaal te meten onderwijsoutput. Onderwijs wordt door bestuurskundigen juist aangeduid als een *relationeel* goed (Uhlener, 1989), waarvan de kwaliteit tot stand komt in relaties en interacties tussen volwassenen en kinderen, en die afhankelijk is van zeer verschillende percepties op, en opvattingen over, kwaliteit. Onderwijskwaliteit is daarmee multidimensionaal en de verantwoording erover ook (zie: Frissen et al., 2016). Om die reden is het niet erg zinvol om prestatieafhankelijke bekostiging te gaan hanteren voor onderwijs, via welke bekostigingssystematiek dan ook: de ‘logica’ van prestatiesturing past het onderwijs niet, en ongewenste perverse effecten zullen de mogelijk positieve effecten ervan op korte termijn altijd verdringen (zie voor een analyse van het experiment prestatiebekostiging in het hoger onderwijs: Hooge, 2017).

Realiseren van specifieke beleidsdoelen

Naast het vraagstuk van hoe onderwijs als basisvoorziening optimaal kan worden gefinancierd, speelt in de discussie een hele andere vraag namelijk hoe het onderwijs kan worden aangestuurd om specifieke beleidsdoelen te realiseren. Het gaat dan om beleidsdoelen die *inherent* zijn aan onderwijs en de wettelijke doelstelling overlappen, of er in het verlengde van liggen (denk bijvoorbeeld aan beleidsdoelen op het gebied van taal en rekenen, of op het

gebied van professionaliseren van leraren en schoolleiders). En het gaat ook om beleidsdoelen waarbij onderwijs *een (van de) instrument(en)* is om het te bereiken (denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelen tot een kenniseconomie, of het streven naar minder overgewicht).

Bij het financieren van specifieke beleidsdoelen zien we de overheid vaak afstappen van de sturingsfilosofie van systeemsturing, en op de stoel van schoolbestuurders, schoolleiders of leraren plaats te nemen om te gaan ‘*micromanagen*’ op het niveau van schoolorganisatieprocessen en/of onderwijsleerprocessen in de klas. Voorbeelden hiervan zijn de prestatiebox binnen de sectorakkoorden, de financiering van passend onderwijs via de verplichte bovenbestuurlijke samenwerking en verschillende extra geormerkte subsidies, bijvoorbeeld op het gebied van excellentie of onderwijsinnovatie. Inhoudelijk zijn hier vaak goede redenen voor, en is er breed politiek-maatschappelijk draagvlak, maar in termen van bekostiging *ondermijnen* deze vormen van specifieke financiering de lumpsumfinanciering omdat ze de eigen koers en vrije besteding van onderwijsinstellingen aan banden leggen of doorkruisen, en vaak zorgen voor extra administratieve lasten.

Een ander punt is dat de discussie zich nu alleen richt op *financiering* als instrument voor het realiseren van specifieke beleidsdoelen, terwijl de overheid altijd een mix van verschillende beleidsinstrumenten inzet (denk aan de klassieke indeling van de zweep, de peen en de preek, of aan het verschijnsel *soft governance* (Vedung et al., 1998)), en de overheid ‘anno nu’ het onderwijs vooral *in en via complexe lenige beleidsnetwerken* aanstuurt (Hooge, 2017). Om heldere doelstellingen en zicht op de voortgang van specifieke beleidsdoelen te krijgen (motie Duisenberg c.s.), en ook de koppeling van de inzet van verschillende beleidsinstrumenten daarbij waaronder inzet van publieke middelen (AR), verdient het mijn inziens aanbeveling om, in plaats van de bekostigingssystematiek te veranderen, bij tijd en wijlen heel gericht bij *ex ante* en *ex post* beleidsevaluaties uit te voeren voor specifieke beleidsdoelen. Daarbij moeten de werkzaamheid van de mix aan beleidsinstrumenten inclusief vormen van proces- en netwerk sturing worden meegenomen (zie voor sturing van complexe onderwijssystemen en de evaluatie ervan: Burns et al., 2016a, 2016b).

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de factor tijd. Verandering en vernieuwing in onderwijs heeft in de regel tien tot vijftien jaar nodig om daadwerkelijk zijn beslag te kunnen krijgen in de onderwijspraktijk, en is daarom sterk afhankelijk van beleidsmatige en politieke continuïteit en *Ausdauer* (zie: Waslander, 2007). Het inzichtelijk maken van de voortgang en realisatie van specifieke beleidsdoelen, waaraan ook de inzet van publieke middelen wordt gekoppeld, vraag dan ook om een lange adem en eenduidig beleid.

Referenties

Burns, T. & Köster, F. (eds.) (2016a). *Governing Education in a Complex World*. Education Research and Innovation. OECD Publishing: Paris.

Burns, T., Köster, F. & Fuster, M. (2016b). *Education Governance in Action. Lessons from case studies*. Education Research and Innovation. OECD Publishing: Paris.

Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Mets & Schilt uitgevers / Wiardi Beckman Stichting: Amsterdam.

Frissen, P., Steen, van der M., Noordegraaf, M., Hooge, E.H. & Jong, de I. (2016). *Autonomie in afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen*. Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO), NWO. Den Haag/Utrecht/Tilburg: NSOB/ Universiteit Utrecht/ TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hooge, E.H. (2017). Leren van experimenteren: effecten van prestatiebekostiging in het hoger onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(3), 191-207.

Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Uhlener, C.J. (1989). Relational goods and participation: incorporating sociality into a theory of rational action. *Public Choice*, 62(93), 253-285.

Vedung, E., Bemelmans-Videc, M. L., & Rist, R. C. (1998). Policy instruments: typologies and theories. *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*, 21-58.

Waslander, S. (2007). Leren over innoveren. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-Project.