

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2017

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2016

In uw brief van 6 oktober 2016 geeft u aan dat u kennis hebt genomen van onze brief, in reactie op de motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum.¹ U constateert dat er sprake is van een aantal «witte vlekken» waardoor u de beschreven alternatieven nog niet goed kunt beoordelen.

Naar aanleiding van uw vragen is ervoor gekozen de door u gehanteerde tabel ook bij de beantwoording te gebruiken, om u zo maximale duidelijkheid te verschaffen. In de bijlage van de brief treft u de tabel aan, met daarbij een toelichting per antwoord.

Het betreft hier evenwel complexe materie en op onderdelen is het door u opgestelde toetsingskader vatbaar voor meerdere interpretaties. Onze ambtenaren beantwoorden uw aanvullende vragen graag in een technische briefing, welke inmiddels is vastgesteld op 7 december.

In het wetgevingsoverleg over de begroting 2017, is toegezegd om in deze brief ook in te gaan op de vraag welke middelen van de intensivering van € 200 miljoen in het kader van politieke prioriteiten zich lenen om te dienen als testcase om de sturingsinformatie te verbeteren.²

Zoals al aangegeven tijdens het overleg is een groot deel van dit bedrag – € 133 miljoen – bestemd ter verzachting van de lumpsumtaakstelling. Aan deze middelen zijn geen specifieke doelstellingen verbonden en lenen zich ook niet als testcase.

Naast deze toevoeging aan de lumpsum is er een aantal specifieke prioriteiten waaraan extra middelen worden toegekend. Deze middelen

¹ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 143.

² Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 54.

worden voor een belangrijk deel aan bestaande regelingen toegevoegd (bijvoorbeeld de extra middelen voor asiel, achterstanden en cultuur). De monitoring zal hierbij lopen via de indicatoren die hier nu al voor beschikbaar zijn.

Als testcase voor het verbeteren van sturingsinformatie zijn er wel mogelijkheden bij de extra middelen voor gelijke kansen. Over het actieplan «Gelijke kansen in het onderwijs» bent u onlangs per brief geïnformeerd.³ Zoals aangegeven in die brief wordt het actieplan de komende periode geïmplementeerd en geëvalueerd, zodat na deze periode goed zicht ontstaat op wat nu echt werkt in de praktijk en welke maatregelen duurzaam ingevoerd kunnen worden. Over de daarbij behorende sturingsinformatie worden momenteel nadere afspraken gemaakt. U wordt daarover nader geïnformeerd bij de eerstvolgende rapportage over dit onderwerp.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

³ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16.

Bijlage

Bij de beantwoording van de openstaande vragen wordt uitgegaan van de door u toegezonden tabel. De beantwoording wordt onder de tabel toegelicht. Overigens sluiten de geschetste alternatieven in de lumpsum-brief elkaar niet uit. Deze zouden complementair aan elkaar kunnen worden ingezet.

De vijf alternatieven voor lumpsumbekostiging zijn:

1. schotten of oormerken
2. vaker gebruik maken van doelsubsidies
3. geen verandering in bekostigingswijze, wel meer openbare informatie
4. informatie-uitvraag waarbij gedifferentieerd wordt naar capaciteit van degene die de informatie moet leveren
5. vaker gebruik maken van resultaatafhankelijke bekostiging

Invulling door OCW openstaande vragen alternatieven lumpsum						
		Alternatieven				
		1	2	3	4	5
1	Beleidsruimte en bestedingsvrijheid (autonomie)					
1a	Geeft het alternatief beleidsruimte en bestedingsvrijheid aan scholen?					
1b	Draagt dit alternatief bij in het verbeteren van (de toegankelijkheid tot) de deskundigheid die instellingen nodig hebben (onderwijskundig, bedrijfsvoering) om gevolg te geven aan hun beleidsruimte en bestedingsvrijheid?		Nee	mogelijk	mogelijk	ja
1c	Verbeterd dit alternatief de betrokkenheid van de leraren, ouders en leerlingen bij het invullen van de beleidsruimte en bestedingsvrijheid?		Mogelijk	mogelijk	mogelijk	mogelijk
2	Kwaliteit van het Onderwijs (sturingsinformatie)					
2.1	Draagt het alternatief bij aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs?				ja	
2.2	Geeft het alternatief zicht op de resultaten van de landelijke ambities rondom deelname aan en kwaliteit van onderwijsop instellingsniveau (indicatoren, dashboard, doeltreffendheid)?		Mogelijk		mogelijk	
2.3	Draagt het alternatief bij aan het werken vanuit een meerjarig perspectief en de onderwijskundige doelen?	nee		nee	mogelijk	
3	Financieel inzicht (sturingsinformatie)					
3.1	Geeft het alternatief zicht op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten (doelmatigheid)?			mogelijk	nee	
3.2	Geeft het alternatief zicht op de bestedingen op instellingsniveau?		Ja			
3.3	Geeft het alternatief voldoende handvatten om data te generen die inzicht geeft in de financiële verhouding in de opbouw van de bekostiging (primaire proces, vastgoed, management)?					
3.4	Draagt het alternatief bij aan de voorspelbaarheid van de bekostiging voor scholen?	nee	Nee	nee		

		Alternatieven				
		1	2	3	4	5
4	Beheerslasten (sturingsinformatie)					
4.1	Wordt door het alternatief de beheerslast vereenvoudigd?			nee		
4.2	Draagt het alternatief bij aan een eenduidigheid van definities?	ja		ja	ja	ja
4.3	Draagt het alternatief bij aan verbetering van financiële deskundigheid?		Nee	nee	nee	ja
4.4	Draagt het alternatief bij aan verbetering van horizontale en verticale verantwoording (inclusief informatieprotocol/wot)?					mogelijk
4.5	Zijn er extra kosten aan het alternatief verbonden?			ja	ja	ja

Toelichting bij de beantwoording in de tabel:**Alternatief 1. Schotten of oormerken***Vraag 2.3.*

Schotten of oormerken gaat niet over meerjarige planning. Werken aan een meerjarig perspectief wordt vooral mogelijk als duidelijk is *hoe* de bekostiging wordt berekend.

Bij deze financieringsvorm wordt op centraal niveau bepaald waar de financiële bijdrage voor bedoeld is. Deze vorm is inputgericht en geeft de instellingen geen flexibiliteit in het bepalen van de onderwijskundige doelen. Het oormerken of plaatsen van schotten zorgt ervoor dat het geld inderdaad aan de door OCW gekozen doelen wordt uitgegeven. De verantwoordingsvereisten zullen daar dan op dienen te worden aangepast.

Vraag 3.4.

De voorspelbaarheid van de bekostiging zal naar verwachting in beperkte mate toenemen. De hoogte van de bekostiging wordt immers jaarlijks bepaald door een politiek akkoord op de begroting van OCW. Dit kan altijd leiden tot veranderingen. De wijze van allocatie van middelen levert wat dit betreft niet meer zekerheid op. Een instelling weet slechts voor welke kostensoorten ze geld ontvangt.

Vraag 4.2.

Wanneer sprake is van schotten of oormerken zal vooraf bepaald moeten worden waar de financiering voor bedoeld is. Dit moet op centraal niveau duidelijk afgebakend worden. Hiermee draagt dit alternatief bij aan de eenduidigheid van definities.

Alternatief 2. Vaker gebruik maken van doelsubsidies*Vraag 1.b.*

Deze financieringsvorm op zich zal geen extra bijdrage leveren aan het verbeteren van (de toegankelijkheid tot) de deskundigheid die instellingen nodig hebben (onderwijskundig, bedrijfsvoering) om gevolg te geven aan hun beleidsruimte en bestedingsvrijheid. Bij de kleine instellingen is de financiële functie vaak uitbesteed aan administratiekantoren. Bij de grotere instellingen is de financiële functie over het algemeen op orde en is de bekendheid met subsidies ook groter. Alleen als het doel van de subsidie is om de deskundigheid te verbeteren, kan dit een bijdrage leveren aan het verbeteren daarvan.

Vraag 1.c.

De betrokkenheid van de leraren, ouders en leerlingen zal op zich niet vergroot worden. Dit zal naar verwachting alleen het geval zijn als leraren, ouders en leerlingen mee kunnen beslissen of en welke subsidies worden aangevraagd en hoe precies invulling wordt gegeven aan de besteding van de subsidie. Dit kan als er een goede invulling wordt gegeven aan de rol van de medezeggenschap van leraren, ouders en leerlingen (zie ook brief Versterking Bestuurskracht Kamerstuk 35 251, nr. 2). Dit wordt niet ingegeven door de wijze van financiering maar door de invulling van de rol.

Vraag 2.2.

De voorschriften rondom subsidieverstreking vereisen dat een instelling zich verantwoord over de besteding van de subsidie. Wanneer het doel van de subsidie gericht is op de landelijke ambities, bestaat de mogelijkheid om in de subsidievoorwaarden de verplichting op te nemen om een instelling zich te laten verantwoorden over de resultaten van de landelijke ambities rondom deelname aan en kwaliteit van onderwijs op instellingsniveau (indicatoren, dashboard, doeltreffendheid).

Vraag 3.2.

Een doelsubsidie geeft zicht op de bestedingen van de doelsubsidie op instellingsniveau. De instelling moet bij een subsidie van meer dan € 25.000 verantwoording afleggen over de besteding daarvan.

Vraag 3.4.

Een doelsubsidie zal naar verwachting niet bijdragen aan de voorspelbaarheid van de bekostiging van de scholen. Elke subsidie zal apart aangevraagd moeten worden en of een instelling deze subsidie ook verkrijgt is afhankelijk van de voorwaarden van de subsidie. De kans bestaat dat de subsidie afgewezen wordt. Daarnaast is er een mogelijkheid dat achteraf blijkt dat een instelling de subsidie niet volgens de voorwaarden heeft besteed, waardoor de subsidie teruggevorderd kan worden.

Vraag 4.3.

Een doelsubsidie zal waarschijnlijk niet bijdragen aan de verbetering van de financiële deskundigheid. Zie ook onder 1.b.

Alternatief 3. Geen verandering in bekostigingswijze, wel meer openbare informatie

Vraag 1.b.

Bij dit alternatief blijft de huidige lumpsumbekostiging in stand. Het idee van dit alternatief is dat er meer openbare informatie voorhanden komt. Hierdoor kan het zijn dat er meer mogelijkheid tot benchmarken ontstaat. Deze benchmark kan door belanghebbenden worden gebruikt om kritische vragen te stellen, waardoor instellingen worden gedwongen om hier dieper/verder over na te denken. Dit zal mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de (toegankelijkheid tot) de deskundigheid die instellingen nodig hebben (onderwijskundig, bedrijfsvoering) om gevolg te geven aan hun beleidsruimte en bestedingsvrijheid.

Vraag 1.c.

Zie ook onder 1.b. Van belang bij dit alternatief is dat de diverse stakeholders ook goed invulling gaan geven aan hun rol. De betrokkenheid van leraren, ouders en leerlingen kan verbeterd worden door dit alternatief, mits zij ook gebruik gaan maken van de openbare informatie. Dit kan door benchmarking, het stellen van kritische vragen en het actief agenderen

van de openbare informatie/resultaten binnen de medezeggenschap en de instelling.

Vraag 2.3.

Omdat de systematiek niet wijzigt, is het de verwachting dat dit alternatief niet meer dan bij de huidige situatie van lumpsumbekostiging bijdraagt aan het werken vanuit een meerjarig perspectief en de onderwijskundige doelen.

Vraag 3.1.

Het leveren van extra openbare informatie kan alleen leiden tot meer zicht op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten (doelmatigheid), als vooraf wordt bepaald dat deze relatie ook te volgen moet zijn bij het besteden van de budgetten. Hiervoor is het noodzakelijk dat deze relatie bij de instellingen ook administratief te volgen is. In feite is er dan sprake van oormerken van budgetten. Het meer leveren van openbare informatie op zich geeft geen inzicht in deze relatie.

Vraag 3.4.

Het alternatief zal niet meer dan bij de huidige lumpsumsystematiek bijdragen aan de voorspelbaarheid van de bekostiging van scholen. De systematiek verandert immers niet.

Vraag 4.1.

Dit alternatief leidt tot meer uitvraag van kwalitatieve (openbare) informatie, waardoor de beheerslast eerder zal toenemen dan vereenvoudigen.

Vraag 4.2.

Vooraf zal centraal bepaald moeten worden welke informatie openbaar gemaakt moeten worden en uitgevraagd zal gaan worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat dit vooraf goed gedefinieerd wordt, waardoor het alternatief een bijdrage kan leveren aan eenduidigheid van definities.

Vraag 4.3.

Dit alternatief richt zich op het uitvragen en openbaar maken van kwalitatieve en kwantitatieve beleidsinformatie en niet op financiële informatie. De verwachting is dan ook dat het alternatief geen bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de financiële deskundigheid.

Vraag 4.5.

Naar verwachting zullen de administratieve lasten voor de instellingen door dit alternatief toenemen, waardoor er extra kosten aan het alternatief verbonden zijn.

Alternatief 4. Informatie-uitvraag waarbij gedifferentieerd wordt naar capaciteit van degene die de informatie moet leveren

Bij dit alternatief geldt dat grotere besturen vaker en/of een grotere informatie-uitvraag krijgen, dan kleinere besturen.

Vraag 1.b.

De verwachting bij dit alternatief is dat de deskundigheid die instellingen nodig hebben (onderwijskundig, bedrijfsvoering) om gevolg te geven aan hun beleidsruimte en bestedingsruimte over het geheel gelijk zal blijven. Grotere besturen zullen zich bewuster worden van de invulling van de beleidsruimte en bestedingsruimte, maar van belang is daarbij de rol van de stakeholders. Informatie-uitvraag moet dan wel leiden tot benchmarking en/of kritische vragen. Kleinere besturen moeten de verant-

woording aan medezeggenschap en raden van toezicht zelf inrichten bij dit alternatief.

Vraag 1.c.

De betrokkenheid van de leraren, ouders en leerlingen zal bij de kleinere besturen waarschijnlijk wel verbeterd worden, op voorwaarde dat deze stakeholders ook hun rol oppakken en gebruik maken van de horizontale verantwoording. Ook bij de grotere besturen zal dit het geval zijn. Net als bij alle andere alternatieven geldt dat alles afhankelijk is van de invulling van de rol van de stakeholders.

Vraag 2.1.

De OESO concludeert dat leerlingen beter presteren in landen waar scholen meer vrijheid hebben wat betreft de inhoud van hun lessen en waar scholen grotere autonomie hebben over de besteding van de financiële middelen, mits gecombineerd met een goede, openbare verantwoording van de prestaties. Autonomie in combinatie met transparantie werkt. Door dit alternatief wordt een deel van het onderwijs transparanter. De verwachting is dat door (horizontale) verantwoording de kwaliteit van het onderwijs verbetert.

Vraag 2.2.

Wanneer de informatie-uitvraag gericht wordt ingezet op de resultaten van de landelijke ambities rondom deelname aan en kwaliteit van onderwijs op instellingsniveau (indicatoren, dashboard, doeltreffendheid), zal dit alternatief voor de grotere besturen bijdragen aan het inzicht in deze resultaten.

Vraag 2.3.

Het alternatief kan bij grotere besturen bijdragen aan het werken vanuit een meerjarig perspectief en de onderwijskundige doelen, wanneer er op basis van de informatie-uitvraag trends en ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt.

Vraag 3.1.

De verwachting is niet dat dit alternatief zicht geeft op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten (doelmatigheid). De grotere besturen gaan vaker en/of meer informatie aanleveren over de bereikte doelen, niet over de relatie van deze resultaten met de budgetten en uitgaven. Dit vergt diepgaander effectonderzoek.

Vraag 4.2.

Voor de grotere besturen zal dit alternatief bijdragen aan de eenduidigheid van definities. Bij het bepalen van de onderwerpen van de informatie-uitvraag zal centraal gedefinieerd moeten worden wat precies verstaan wordt onder een onderwerp. Voor de kleinere besturen geldt dat deze gebruik kunnen maken van deze definities voor de horizontale verantwoording.

Vraag 4.3.

De verwachting is niet dat dit alternatief zal bijdragen aan verbetering van financiële deskundigheid. Het vaker en/of meer uitvragen van informatie geldt alleen voor de grotere besturen. Over het algemeen is de financiële deskundigheid bij deze instelling op orde. Bij de kleinere instellingen moet de financiële deskundigheid bevorderd worden, maar deze worden niet uitgevraagd.

Vraag 4.5.

Voor de grotere instellingen zal dit alternatief tot zwaardere administratieve lasten leiden, en zodoende tot extra kosten.

Alternatief 5. Vaker gebruik maken van resultaatafhankelijke bekostiging

Om goed invulling te kunnen geven aan de «witte vlekken» in de openstaande vragen over het hier gepresenteerde alternatief voor de lumpsum moeten eerst de geleerde lessen en evaluaties met betrekking tot de kwaliteitsafspraken uit het MBO en de prestatieafspraken uit het HO afgewacht worden.

Vraag 1.b.

Dit alternatief geeft instellingen en OCW de mogelijkheid om de beleidsruimte en bestedingsruimte binnen heldere kaders in te richten. Bij de huidige vormgeving van de resultaatafhankelijke bekostiging hebben instellingen plannen moeten indienen passend binnen de gemaakte afspraken op sectorniveau. Wanneer deze invulling van dit alternatief wordt gekozen is de verwachting dat dit alternatief bijdraagt aan het verbeteren van (de toegankelijkheid tot) de deskundigheid die instellingen nodig hebben (onderwijskundig, bedrijfsvoering) om gevolg te geven aan hun beleidsruimte en bestedingsvrijheid.

Vraag 1.c.

Afhankelijk van de gekozen vorm, kan dit alternatief de betrokkenheid van de leraren, ouders en leerlingen bij het invullen van de beleidsruimte en bestedingsruimte verbeteren. In het MBO hebben de instellingen een plan moeten indienen voor de huidige kwaliteitsafspraken. Bij het maken van dit plan heeft elke MBO-instelling een interne consultatie georganiseerd. Wanneer voor deze vorm gekozen wordt, neemt de betrokkenheid toe.

Vraag 4.2.

Dit alternatief zal bijdragen aan de eenduidigheid van definities. Vooraf moet duidelijk bepaald worden wat onder een bepaalde prestatie wordt verstaan. Als voorbeeld kan genoemd worden het VSV-traject. Hierbij is vooraf duidelijk gedefinieerd wat een schoolverlater is.

Vraag 4.3.

Het alternatief zal bijdragen aan verbetering van de financiële deskundigheid indien daarbij rekening gehouden wordt met de partijen die de informatie ontvangen en er een één op één relatie kan worden gelegd tussen middelen en het te bereiken doel.

Vraag 4.4.

Of het alternatief bijdraagt aan verbetering van horizontale en verticale verantwoording is afhankelijk van de wijze van inrichting van dit toezicht. Als voorbeeld kan de resultaatafhankelijke bekostiging in het MBO genoemd worden. Hierbij moet worden afgestemd met de medezeggenschap en dit leidt dus tot verbeterde horizontale verantwoording. De verbetering van de verticale verantwoording is afhankelijk van de eisen die aan deze verantwoording worden gesteld.

Vraag 4.5.

Dit alternatief zal tot aanzienlijke extra administratieve lasten leiden en dus tot extra kosten. Het maken van afspraken over de resultaten, het monitoren en het verantwoorden zal op alle niveaus tot extra last leiden, zeker in het PO en VO waar het aantal instellingen talrijk is.