

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2018

In deze brief reageren wij op het advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten* van de Onderwijsraad. De belangrijkste conclusie is dat de verantwoording door onderwijsbesturen beter moet.

Wij delen die conclusie. Besturen hebben immers de verplichting om zich goed te verantwoorden over de besteding van publiek geld voor onderwijs. Als dat niet gebeurt, verliest de maatschappij haar vertrouwen en dat ondermijnt de grote kracht van ons onderwijsstelsel: de financiële en inhoudelijke autonomie. Die autonomie is zo belangrijk omdat ze mogelijk maakt dat besturen besluiten nemen die passen bij hun omgeving. Een bestuur kan bijvoorbeeld tijdelijk extra geld uitgeven om een school van onvoldoende kwaliteit er bovenop te helpen, of om innovatie te stimuleren op een school, waar later ook andere scholen profijt van hebben. Zulke keuzes moet Den Haag niet maken. Daarom zien wij – ondersteund door het advies van de Onderwijsraad – de meerwaarde en het belang van de lumpsum en blijven we daarmee werken.

We zien wel dat de balans tussen autonomie en verantwoording niet goed is. De komende tijd zullen dan ook concrete stappen moeten worden gezet in de manier waarop besturen verantwoording afleggen en hun keuzes inzichtelijk maken. Het gaat dan om het beter afleggen van verantwoording over de besteding van middelen (bijvoorbeeld op landelijke prioriteiten). Nadrukkelijk gaat het ook om het beter inzichtelijk maken van de eigen keuzes die besturen maken rondom die middelen. Juist dit is cruciaal om het goede gesprek met alle belanghebbenden – onder andere medezeggenschap en intern toezicht – te voeren. In deze brief kondigen wij daartoe maatregelen aan.

Voor het versterken van de informatiepositie van belanghebbenden richten we verplichte en openbare *benchmarks* in. Deze maken de financiën van besturen voor iedereen toegankelijk en inzichtelijk. Met deze benchmarks krijgen medezeggenschapsraden en raden van toezicht ook het inzicht dat zij nodig hebben om hun rol goed in te vullen. Bovendien kunnen scholen zich met deze benchmarks onderling vergelijken. Dat is belangrijk voor de ontwikkeling naar wat de Onderwijsraad *benchlearning* noemt: het trekken van lessen over wat werkt en wat niet. Zo werken we stap voor stap en gericht aan een beter onderwijs.

Dit vraagt ook een cultuurverandering zodat nu ook alle onderwijsbesturen de wil hebben het gesprek over te maken keuzes met de direct belanghebbenden te voeren. We merken hierbij wel op dat dit in verschillende mate geldt voor besturen: we zien grote verschillen in hoe besturen met verantwoording bezig zijn. We zien bovendien dat er groeiende belangstelling voor dit thema is, ook bij de sectororganisaties, en dat stemt hoopvol. Niettemin valt er nog een verbeteringslag te maken. Waar nodig zullen wij in deze brief voorstellen doen om de positie van medezeggenschap en intern toezicht rond besturen te versterken om de gewenste cultuurverandering te ondersteunen.

1. Naar een toekomstbestendige lumpsum

De Onderwijsraad concludeert dat de huidige lumpsum het beste past bij het huidige onderwijssysteem. Wel moet de verantwoording over en inzicht in onderwijsgelden door onderwijsbesturen anders en beter – en dat kan ook. Daarnaast doet de Onderwijsraad aanbevelingen om de vaststelling van het bedrag van de lumpsum per onderwijsbestuur te vereenvoudigen, de *toereikendheid* van het lumpsumbudget te evalueren en *doelfinanciering* te beperken. Op deze aanbevelingen gaan we hieronder in.

1.1 Vereenvoudiging bekostiging bevordert voorspelbaarheid financiën

De Onderwijsraad constateert dat vooral scholen in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) niet altijd weten op welk bedrag ze kunnen rekenen. Dat komt deels doordat leerlingenaantallen niet constant zijn, maar ook door de ingewikkelde berekening van de lumpsum. De verplichte benchmarks met financiële informatie waar we later in deze brief op in gaan, zal helpen het inzicht voor scholen in de bekostiging te vergroten.

Met de sectoren po en vo werken we nu aan de vereenvoudiging van de bekostiging. Voor het po onderzoeken we nu met de sector of en zo ja hoe de bekostiging vereenvoudigd kan worden. Dat deden we al eerder in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (ho). Tevens wordt ook de bekostiging van het groen onderwijs in vo, mbo en ho geharmoniseerd vanaf 2019. Daarmee wordt de voorspelbaarheid van de bekostiging vergroot voor de instellingen en neemt bovendien de administratieve last als gevolg van uitvraag door OCW af. In de kwaliteitsafspraken met het mbo en het hoger onderwijs is de bekostiging minder afhankelijk van resultaten, wat de voorspelbaarheid van de te ontvangen middelen voor besturen vergroot. Het voornemen om in het mbo vanaf 2019 de cascadebekostiging af te schaffen, sluit ook aan op het advies van de Onderwijsraad om te vereenvoudigen. In het hoger onderwijs wordt op dit moment de bekostigingssystematiek gezien door de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek. De beleidsreactie op het advies van de commissie wordt voor de zomer van 2019 aan de Tweede Kamer gestuurd. De herziening zal zijn gericht op inwerkingtreding deze kabinetsperiode. Het (overzichtelijke) aantal instellingen binnen het mbo

en ho maakt het tevens mogelijk dat we ieder jaar na Prinsjesdag in gesprek gaan over de ontwikkeling in de bekostiging voor de besturen.

1.2 Toereikendheid lumpsum

Alhoewel ook dit kabinet extra heeft geïnvesteerd in het onderwijs, wordt de vraag nog steeds gesteld of we kunnen spreken van een toereikend budget voor onderwijs om te kunnen voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen. De Onderwijsraad beveelt aan om te evalueren of het totaalbedrag aan de lumpsum toereikend is.

In de financiële verantwoording leggen besturen nu geen verband tussen het budget en het inhoudelijke resultaat. Wanneer dit in de toekomst meer gaat gebeuren, is het wellicht beter mogelijk uitspraken over toereikendheid te doen. Wij merken hierbij wel op dat de vraag over de toereikendheid van het macrobudget een normatieve dimensie kent. Daarmee is het ook een politieke vraag, aangezien die direct is gekoppeld aan de ambities die men heeft bij het onderwijs en de mate van efficiëntie die men verwacht. De mate van toereikendheid hangt ook samen met ambities van schoolbesturen zelf. Deze opmerking maakte ook de Algemene Rekenkamer al in haar rapport over de bekostiging van het voortgezet onderwijs¹.

1.3 Gerichter gebruik doelfinanciering

De Onderwijsraad benadrukt dat bij de lumpsum terughoudendheid met doelfinanciering past. Dat uitgangspunt delen wij. Soms kan het echter ook nodig zijn om vernieuwing tijdelijk te stimuleren of afspraken te maken over problemen die de sector zelf nog niet voldoende aanpakt. In het bestuursakkoord mbo zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt om de aparte regelingen schoolmaatschappelijk werk en gelijke kansen te beëindigen en deze middelen zijn aan de nieuwe kwaliteitsafspraken toegevoegd. Voor het hoger onderwijs is hetzelfde gedaan met de profileringsmiddelen (de «2% middelen»), die eerder onderdeel uitmaakten van de prestatieafspraken.

Het nadeel van doelfinanciering is dat het incidenteel geld is, zodat besturen er vaak geen structurele uitgaven mee zullen doen, zoals het in dienst nemen van personeel. Ook laten onderwijsbesturen soms onvoldoende zien wat er met het extra geld uit doelfinanciering is gebeurd. Dat moet beter. Als we in de toekomst doelfinanciering inzetten, maken we daarom heldere afspraken: over de verwachte inzet, welk resultaat gemeten moet worden en waarover de besturen zich achteraf verantwoorden. Hier zetten we dus in op strakkere afspraken over welke verantwoordingseisen gepaard gaan met doelfinanciering.

2. Verbetering inzicht in keuzes door onderwijsbesturen

De afgelopen jaren hebben wij met het onderwijsveld de nodige inspanningen geleverd om meer transparantie te genereren op de besteding van de onderwijsmiddelen. Dit heeft weliswaar meer *zicht* op bestedingen opgeleverd, maar niet het zo gewenste *inzicht*. Besturen maken hun keuzes nog niet allemaal inzichtelijk genoeg voor alle belanghebbenden. Een meer gerichte en ook steviger aanpak is daarvoor nu nodig.

Hiervoor nemen we de volgende stappen op korte termijn:

- er komen benchmarks op financiële kerngegevens (verplicht en openbaar);

¹ Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. (Kamerstuk 31 289, nr. 193).

- onderwijsbesturen gaan steviger inzetten op beleidsrijk begroten;
- medezeggenschapsraden en raden van toezicht komen beter in positie.

Vervolgens moet de verbinding met de inhoudelijke resultaten worden gemaakt:

- de benchmarks worden uitgebreid met inhoudelijke indicatoren;
- de onderwijssectoren werken toe naar een praktijk van benchlearning.

2.1 Benchmarks op financiële kerngegevens

De jaarrekeningen van onderwijsbesturen bevatten een schat aan financiële informatie. Recentelijk hebben wij op basis van deze informatie een dashboard² gepubliceerd, waarin de baten en lasten per onderwijsbestuur inzichtelijk worden gemaakt. Dit dashboard wordt momenteel doorontwikkeld en aangevuld met de overige gegevens uit de jaarrekeningen. Bij het verschijnen van de *Financiële Staat van het Onderwijs* dit najaar zal de nieuwe versie van het dashboard gepresenteerd worden. Met dit dashboard heeft iedereen makkelijk toegang tot de financiële gegevens van de onderwijsbesturen. Ook biedt het dashboard de mogelijkheid om besturen met elkaar te vergelijken.

De jaarrekeningen bieden inzicht in de financiële gegevens op *bestuursniveau* en niet op *schoolniveau*. Om hier toch meer inzicht in te krijgen zullen besturen hun verdeling van de middelen over de scholen verplicht openbaar moeten gaan maken (BRIN-niveau). Dit betekent overigens geen jaarverslagen op het niveau van de scholen, maar we willen wel inzicht genereren in de keuzes van besturen bij hun verdeling van de financiële middelen over de scholen. Dit doen we door samen met de belanghebbenden een benchmark in te richten waarin besturen inzicht geven in zowel de verdeling van de middelen over de scholen als de bijbehorende keuzes.

Besturen zullen in de benchmark tevens een aantal andere financiële zaken inzichtelijk moeten maken, zoals reserves en bestuurskosten. Het doel hiervan is dat op bestuurs- en schoolniveau met medezeggenschap en intern toezicht en andere direct belanghebbenden de keuzes die besturen maken op een goede manier kunnen worden besproken. Hiermee wordt ook inzichtelijk of de bestuurskosten afnemen of toenemen. Hierdoor wordt ook gericht het gesprek gevoerd over de ontwikkeling van de overheadkosten op bestuursniveau en op schoolniveau. Dit versterkt daarmee ook het gesprek tussen besturen, schoolleiders en de medezeggenschap. Ook ouders, studenten en andere belanghebbenden zijn gediend bij deze informatie.

Het aanleveren van de verschillende bovengenoemde financiële gegevens in de benchmark is niet op vrijwillige basis, maar stellen we verplicht en zal dus een juridische basis kennen. Door te blijven kiezen voor lumpsum geven we immers een grote mate van autonomie aan besturen, daarvoor mag publieke verantwoording over deze publieke middelen terug verwacht worden.

Bij het inrichten van deze verplichte, financiële benchmark voor alle onderwijssectoren willen we de ruimte geven aan schoolbesturen om het verhaal achter de cijfers te vertellen. Enkel het openbaar maken van financiële gegevens leidt nog niet tot het goede gesprek dat gevoerd moet gaan worden, maar is wel een randvoorwaarde. Het gaat om de keuzes die besturen maken en waarom zij dit doen. Dit is in lijn met de ontwikkeling naar een compacter jaarverslag waar een aantal thema's die ook

² <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen>.

aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het kabinet per sector enkele jaren gevolgd worden. Bij de ontwikkeling van de nieuwe benchmarks kan ook goed geleerd worden van initiatieven die al ondernomen zijn in verschillende sectoren, zoals de benchmark mbo. Dit bevordert ook de kennisuitwisseling tussen onderwijssectoren.

Voor de ontwikkeling van deze benchmark betrekken wij uiteraard onderwijsbesturen en raadplegen we de belanghebbenden die uiteindelijk baat hebben bij de meer inzichtelijke informatie. Dit doen wij mede vanwege de uitwerkingsvragen die de ontwikkeling van de benchmark nog met zich mee zal brengen. We bezien daarbij of we kunnen voortbouwen op reeds ontwikkelde initiatieven in de sectoren zelf, zoals de benchmarks in het mbo, vo en po, het dashboard in het ho en Vensters van de PO-raad en de VO-raad.

2.2 Beleidsrijk begroten door onderwijsbesturen

Onderwijsbesturen zullen een betere verbinding moeten leggen tussen de inzet van financiële middelen uit de lumpsum en de daarmee te bereiken doelen. Beleidsrijk begroten is daarom belangrijk, ook als het gaat om de meerjarenbegrotingen. Wij gaan met onderwijsbesturen en hun sectorraden op korte termijn in gesprek over de wijze waarop zij hier vorm aan geven. Daarbij geeft de Onderwijsraad mee dat dit een grote stap is voor onderwijsbesturen waar zij ook de tijd voor moeten krijgen. Een beleidsrijke begroting is bovendien een belangrijke stap in het kunnen beantwoorden van de doelmatigheidsvraag. Ook voor de Inspectie van het Onderwijs is beleidsrijk begroten een belangrijk onderwerp. In het kader van het bestuursgerichte toezicht is de inspectie ook met besturen in gesprek over dit thema om zo de bewustwording bij besturen over doelmatig onderwijsbeleid te vergroten. Op de opmerkingen met betrekking tot de positie van de NVAO in het hoger onderwijs wordt ingegaan in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Tielen (VVD). Deze ontvangt Uw Kamer parallel met deze brief (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 266).

2.3 Medezeggenschapsraden en Raden van Toezicht beter in positie

De hierboven genoemde benchmarks en een meer beleidsrijke begroting, geven de medezeggenschapsraden en raden van toezicht meer houvast om het goede gesprek met school, instelling of bestuur aan te gaan. Wij willen hen ook betrekken bij de ontwikkeling van de benchmarks en zien graag dat besturen hen betrekken bij de vraag hoe het beleidsrijk begroten vorm te geven. Uiteindelijk gaat het erom dat er een cultuur ontstaat waarbinnen alle besturen *willen* dat het goede gesprek op gang komt over de kwaliteit van het onderwijs en hoe financiële en inhoudelijke keuzes daaraan kunnen bijdragen. Het perspectief van *benchlearning* dat de Onderwijsraad schetst, spreekt ons zeer aan. De benchmarks gaan hierbij helpen. Daarnaast zetten wij stappen om de positie van de medezeggenschapsraden in het primair en voortgezet onderwijs te versterken, te beginnen met het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Hiertoe komen we binnen afzienbare tijd met een wetsvoorstel. In het MBO en HO is het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting al in de onderwijswetten verankerd.

2.4 Volgende stap: benchmarks verrijken met inhoudelijke indicatoren

De Onderwijsraad adviseert om bij benchmarking financiële informatie en inhoudelijke indicatoren aan elkaar te koppelen om zo beter het gesprek te kunnen voeren over de doelmatigheid van bestedingen. Context speelt daarbij altijd een rol. Ook zal er nooit een direct verband gelegd kunnen

worden tussen de inzet van een euro en de opbrengst in termen van onderwijskwaliteit. Maar door gerichter verbanden te bekijken en deze waar mogelijk te benchmarken, gaan we slimmer met beschikbare data om en kan meer inzicht ontstaan over de doelmatige inzet van overheidsmiddelen.

Op korte termijn starten hiertoe een aantal pilots waarin we financiële gegevens zullen koppelen met inhoudelijke indicatoren. We laten ons daarbij ook inspireren door initiatieven zoals de benchmark uit het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs van de NRO.³ Uiteindelijk zullen de pilots uitmonden in brede benchmarks voor alle onderwijssectoren.

De ontwikkeling van benchmarks dient ertoe dat scholen, instellingen en besturen in gesprek met elkaar komen tot *benchlearning*. Daarbij gaat het om het gesprek over inhoudelijke keuzes over het onderwijs dat zij willen realiseren en de financiën die daarop gericht ingezet kunnen worden. Zij kunnen daarbij ook ervaringen en inzichten delen met vergelijkbare scholen, instellingen en besturen. Ook de andere belanghebbenden, waaronder de medezeggenschapsraad en de raad van toezicht, worden met deze benchmarks beter in positie gebracht om het juiste gesprek aan te gaan. Met de openbaarmaking van de verdeling van de financiële middelen over scholen en de meer inhoudelijke pilots, worden hierin nu eerste stappen gezet.

De ontwikkeling naar *benchlearning* in het onderwijsveld sluit aan bij de bredere ambitie die dit kabinet heeft met de Operatie Inzicht in Kwaliteit, waarvoor overheidsbreed een cultuuromslag nodig is, zoals de Algemene Rekenkamer eerder heeft genoemd.⁴

3. Verantwoording kan slimmer en slanker

Besturen leveren al veel verantwoordingsinformatie aan, deze is vaak openbaar. Op dit moment wordt te weinig gedaan met al deze data. Door meer in te zetten op benchmarks en die verplicht te stellen, leggen we een zwaardere last neer bij de onderwijsbesturen. Per saldo willen we echter toe naar een slimmere maar ook slankere verantwoording, met minder administratieve lasten. Ook de *Operatie Inzicht in Kwaliteit* en de aanbevelingen van de studiegroep begrotingsruimte bieden ook aanknopingspunten om deze slag goed te maken.

We gaan uit van wat we met elkaar *willen* weten. Dit vraagt ook een cultuurverandering: de wil om slimmer te verantwoorden en de wens om te willen vergelijken binnen de sector om zo met elkaar te leren en het onderwijs ook vanuit die inzichten telkens weer een stapje beter te maken. Onderwijsbesturen kunnen kritisch kijken naar de verantwoordingslast die zij zichzelf oplegt. Onze inschatting is dat hier nog winst te behalen valt.

Wij gaan in een gespreksronde in de verschillende onderwijssectoren met alle stakeholders (van politiek tot ouders, van inspectie tot leraren, van besturen tot schoolleiders) bezien welke verantwoording nu al plaatsvindt en hoe dat slanker, slimmer en gerichter kan. Daarbij zullen we ook expliciet kijken naar wat wij zelf als ministerie uitvragen en of dat efficiënter kan. We verwachten tevens dat door de vereenvoudiging van de bekostiging in het funderend onderwijs de administratieve last van besturen vermindert.

³ www.nationaalcohortonderzoek.nl.

⁴ Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording* (Kamerstuk 31 865, nr. 86).

4. Stappen voor de korte termijn

We zetten nu als eerste in op het inzichtelijk, vergelijkbaar en openbaar beschikbaar maken van alle financiële gegevens van schoolbesturen: de gegevens uit de jaarrekeningen van de schoolbesturen, reserves en de verdeling van middelen over scholen. Wij stellen hiervoor op korte termijn de digitale omgeving (de benchmark) beschikbaar en zetten tegelijk een wetstraject in om het opleveren van gegevens verplicht te maken, voor zover dat niet al wettelijk geregeld is. Ook beginnen zo snel mogelijk aan een overlegronde door het veld. We willen van belanghebbenden zoals schoolleiders, leraren, besturen, medezeggenschapsraden en raden van toezicht horen hoe de benchmark van zo groot mogelijke meerwaarde kan zijn. We bezien daarbij of wij voor het realiseren van de benchmarks kunnen voortbouwen op reeds ontwikkelde initiatieven in de sector zelf. We streven er naar om de eerste benchmark zo snel mogelijk beschikbaar te krijgen.

In een volgende fase zullen we ook inhoudelijke indicatoren uitwerken en een verbinding maken met horizontale en verticale verantwoording. Dat doen we door ook te bezien in hoeverre een koppeling mogelijk is met onze begrotingsindicatoren, die we afgelopen september online in een dashboard verantwoordingscijfers OCW⁵ hebben gepubliceerd. Deze inhoudelijke indicatoren moeten in de toekomst leiden tot een gezamenlijke stevige agenda op sturingsinformatie tussen de onderwijssectoren en OCW en niet alleen op schoolniveau maar ook op sectorniveau.

De ontwikkeling die we met deze eerste stappen nu in gang zetten, moeten op termijn leiden tot een situatie waarin *benchlearning* onderdeel uitmaakt van de wijze waarop binnen de onderwijssectoren gewerkt wordt. Dit vraagt het nodige van alle betrokkenen en wij ondersteunen hen graag bij het inzetten van deze ontwikkeling. De gezamenlijke inzet om te komen tot de aanpak werkdruk, biedt daarbij de nodige inspiratie en vertrouwen dat dit tot een mooi vervolg kan leiden.

5. Tot slot

Het Nederlandse onderwijsstelsel levert kwalitatief goed onderwijs op, ook in de internationale vergelijkingen en daar mogen wij met recht trots op zijn. De vrijheid van onderwijs met de ruimte die dat geeft voor ouders, leraren, schoolleiders en besturen om het onderwijs vorm te geven, is een cruciaal onderdeel van dit stelsel. Lumpsum-bekostiging past daarbij.

Wij handhaven de lumpsum. In deze brief hebben wij echter wel aangegeven hoe wij de informatiepositie van alle belanghebbenden rondom het onderwijs willen verbeteren en de verantwoording van besturen willen versterken. Wij zetten daartoe een aantal nieuwe stappen: er komen zo snel mogelijk inzichtelijke, vergelijkbare en openbare benchmarks waarin verplicht de relevante informatie beschikbaar komt op school- en bestuursniveau. Op langere termijn worden ook inhoudelijke indicatoren aan de benchmarks toegevoegd. Dit is een belangrijke stap in de ontwikkeling naar een onderwijssector waarbinnen *benchlearning* vanzelfsprekend is.

Dit zal voor een deel van de onderwijsbesturen ook een cultuurverandering vragen. Alle onderwijsbesturen zullen nu ook de wil moeten hebben het gesprek over te maken keuzes met de direct belanghebbenden te voeren. Wij ondersteunen dit waar nodig met maatregelen, ook in de

⁵ <https://www.ocwincijfers.nl/verantwoord-begroten/begroting/dashboard-verantwoordingscijfers-ocw>.

structuur van medezeggenschap en intern toezicht rond besturen om die cultuurverandering te ondersteunen.

Ook met uw Kamer willen wij het gesprek hierover verder voeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob