

Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden



Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld

Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording
van besteding van publieke middelen

Colofon

De Onderwijsraad is het wettelijk adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van het onderwijs. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Hij adviseert over het brede terrein van het onderwijs, van voorschoolse educatie tot postuniversitair onderwijs en een leven lang leren. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad is samengesteld uit personen die zijn benoemd op grond van hun gezaghebbende positie in relevante wetenschappelijke disciplines, in sectoren van het onderwijs, in openbaar bestuur of in maatschappelijke organisaties. De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (zoals onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast organiseert de raad discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten*, uitgebracht aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Registratienummer: 20180195/1125, juli 2018.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2018.

ISBN: 978-946121-063-0

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Infographics:

Shootmedia, Groningen

Drukwerk:

Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw drs. K. Arib
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180195/1125

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 4 juli 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen

Mevrouw de Voorzitter,

Uw Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mogelijkheden voor onderwijsinstellingen om hun bestedingen te verantwoorden. Met veel genoegen bieden wij u hierbij het advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen* aan.

Er zijn veel discussies over de besteding van onderwijsgeld. Volgens de raad kunnen die discussies moeilijk beslecht worden doordat het inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen voor zowel uw Kamer als het onderwijsveld beperkt is. Dat ligt deels aan hoe complex de bekostiging in elkaar zit en komt deels doordat de verantwoording van bestedingen een stuk beter kan. De raad adviseert om aan beide kanten te werken.

Wat de bekostigingssystematiek betreft, beveelt de raad aan om te blijven werken met lumpsumbekostiging en om terughoudend te zijn met doelfinanciering. Lumpsumbekostiging doet het meeste recht aan twee belangrijke principes van het Nederlandse onderwijsstelsel: de autonomie van instellingen en stabiele bekostiging. Tekortkomingen van lumpsumbekostiging kunnen beter op andere manieren ondervangen worden. Meer inzicht in de besteding van onderwijsmiddelen is vooral een kwestie van verantwoording en toezicht. De werking van bestaande mechanismen en organen daarvoor kan verbeterd worden. De raad wijst daarbij uitdrukkelijk naar de uitvoerende organen van de Tweede Kamer en de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden.

Naast de bekostigingssystematiek en de verantwoording gaat de raad ook in op de toereikendheid van de bekostiging. De overheid dient volgens de raad te evalueren of de onderwijsbekostiging volstaat. Dat vraagt om duidelijkheid over de standaarden waaraan toereikendheid wordt afgemeten. Als de Kamer meent dat onderwijsinstellingen naast de wettelijke deugdelijkheidseisen ook aan (ruimere) maatschappelijke opdrachten moeten voldoen en naar hogere kwaliteit moeten streven, dient zij ook te zorgen voor voldoende bekostiging om dat te realiseren.

Tot slot reikt de raad een invulling van het begrip doelmatigheid aan. Daarbij geeft hij aan dat onderwijsinstellingen de doelmatigheid van bestedingen kunnen vergroten door beleidsrijk te begroten en door onder andere gebruik te maken van benchlearning en normering.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Zorgen over besteding van onderwijsgeld	9
1.1 Aanleiding: discussies over incidentele publieke middelen	9
1.2 Adviesvraag	11
Achtergrond en systematiek van de onderwijsfinanciering	13
2 Inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen onontbeerlijk	20
2.1 Uitgangspunten voor bekostiging van het onderwijs	21
2.2 Inzicht in bekostiging helpt onderwijsinstellingen om solide beleid te voeren	25
2.3 Inzicht in bestedingen stelt de overheid in staat haar kerntaken waar te maken	28
3 Behoud en verbeter de lumpsumbekostiging	30
Afwegingskader lumpsumbekostiging en alternatieven	31
3.1 Lumpsum doet recht aan vrijheid van onderwijs en voorziet in flexibiliteit, stabiliteit en rechtszekerheid	35
3.2 Ondervang tekortkomingen van de lumpsumbekostiging via wetgeving, toezicht en verantwoording	36
3.3 Vereenvoudig en actualiseer de lumpsum	39
3.4 Evalueer en monitor de toereikendheid van de lumpsum	41
4 Zet doelfinanciering zeer beperkt en gericht in	50
4.1 Effectiviteit en legitimiteit van doelfinanciering vragen om beperkte inzet	51
4.2 Zet doelfinanciering in voor tijdelijke impulsen en innovatie	55
4.3 Zorg bij doelfinanciering voor duidelijkheid, draagvlak en realistische doelen	56
5 Werk stapsgewijs toe naar meer zicht op de doelmatigheid van bestedingen	59
5.1 Maak begrotingen beleidsrijk en evalueer de effecten van onderwijsbeleid	59
5.2 Zet benchlearning in en verstrek informatie over effectief beleid	61
6 Verbeter de verantwoording van bestedingen	65
6.1 Versterk horizontale verantwoording over bestedingen	71
6.2 Verbeter extern toezicht en verticale verantwoording	75
Afkortingen	79
Geraadpleegde deskundigen	80
Literatuur	82

Samenvatting

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mogelijkheden van onderwijsinstellingen om de bestedingen van publieke middelen te verantwoorden. Aanleiding waren de discussies over de hoogte en systematiek van de bekostiging als ook over de doelmatigheid van en verantwoording over de bestedingen aan onderwijs. De raad doet in dit advies aanbevelingen op deze vier thema's.

De raad constateert dat de discussies over bestedingen in het onderwijs lijden onder zowel gebrekkig inzicht in hoe de bekostigingssystematiek in elkaar steekt als aan gebrekkig inzicht in hoe onderwijsinstellingen publieke middelen besteden. De raad adviseert dan ook om het inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen te verbeteren door enerzijds de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen en anderzijds van onderwijsinstellingen te vragen zich beter te verantwoorden over de besteding van publieke middelen.

Wat de bekostigingssystematiek betreft, beveelt de raad aan om te blijven werken met lumpsumbekostiging en om terughoudend te zijn met doelfinanciering in de vorm van aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies. Dat doet het meeste recht aan twee belangrijke basisprincipes voor de bekostiging van het onderwijs: de autonomie van onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging om beleid te kunnen maken voor de lange termijn.

Het instrument van doelfinanciering is alleen dan geschikt wanneer gerichte impulsen nodig zijn voor vernieuwing en innovaties. Het instrument werkt bovendien alleen als vooraf duidelijkheid bestaat over de te behalen doelen en de verantwoording over de bestedingen en resultaten. De kwaliteit van het onderwijs kan het best via wetgeving, verantwoording en toezicht worden gestimuleerd en gewaarborgd.

De discussie over toereikendheid van de bekostiging wordt bemoeilijkt door de grote verschillen in de systematiek en bestedingen tussen de onderwijssectoren. Ook binnen sectoren bestaan grote verschillen tussen instellingen in zowel inkomstenbronnen als uitgavenposten. Daarnaast is er onduidelijkheid over de standaarden waaraan wordt afgemeten of de bekostiging toereikend is. De overheid bekostigt het onderwijs om te kunnen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. De verwachtingen van de maatschappij reiken echter verder dan deze minimumnormen voor kwaliteit. De raad beveelt aan te evalueren of de bekostiging toereikend is in relatie tot de kwaliteit die onderwijsinstellingen met die bekostiging verondersteld worden te bereiken.

Het systeem van lumpsumbekostiging en een zwakke koppeling tussen bestedingen en doelen op het niveau van de instelling, zorgen ervoor dat het inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen ontbreekt. Dit inzicht kan bevorderd worden als instellingen hun bestedingen koppelen aan hun beleidsdoelstellingen en deze keuzes inzichtelijk maken voor belanghebbenden en toezichthouders. Daarnaast kunnen benchmarks en normeringen onderwijsinstellingen helpen bij het maken van beleidskeuzes. Benchmarks kunnen ook op sector- en stelselniveau inzicht geven in de bestedingen in relatie tot de opbrengsten en kwaliteit van onderwijs.

De raad geeft in overweging mee om een landelijk kennisinstituut op te richten waar al deze informatie samenkomt op één plek en in relatie tot elkaar gezien kan worden.

Tot slot zijn verantwoording en toezicht belangrijke manieren om tekortkomingen van lumpsumbekostiging te ondervangen, zonder af te doen aan het basisprincipe van relatieve autonomie. Juist waar de overheid met lumpsumbekostiging aan instellingen bestedingsvrijheid laat, is verantwoording van bestedingen een noodzakelijke voorwaarde. Dit is volgens de raad eerder een kwestie van het optimaliseren van de werking van bestaande mechanismen en prikkels dan van aanscherping of uitbreiding van de verantwoording of het toezicht. Het is volgens de raad zaak dat de hiervoor in het leven geroepen organen zoals de raden van toezicht hun rol als toezichthouder of kritische gesprekspartner ook echt waarmaken.

Daarbij kijkt de raad zowel naar horizontale verantwoording en intern toezicht als naar verticale verantwoording aan en extern toezicht door overheidsinstanties. Beide lijnen dienen hetzelfde doel en dezelfde publieke belangen. Ze staan bovendien in relatie tot elkaar. Naarmate de een sterker en beter is, kan de ander aangepast worden en vice versa. Om de interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen beter in staat te stellen hun rol in de horizontale verantwoording te kunnen waarmaken, geeft de raad in overweging om in analogie met de lokale rekenkamers een onafhankelijke instantie in het leven te roepen waarop zij een beroep kunnen doen als zij onderzoek willen laten verrichten naar het financieel beleid en beheer van hun instelling. De raad beveelt aan de inspectie toe te laten zien op het proces van horizontale verantwoording en intern toezicht. Daarvoor is het nodig het inspectiekader aan te passen.

Verticale verantwoording en extern toezicht blijven echter ook nodig. De Tweede Kamer kan daarbij de verantwoordelijkheid voor het externe verticale toezicht laten bij de daarvoor in het leven geroepen uitvoerende en controlerende instanties, zoals de inspectie en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Zij kan wel die instanties evalueren, beter toerusten en beter laten ondersteunen.

De Tweede Kamer vraagt zich af waaraan aanvullende middelen zoals die voor jonge leerkrachten besteed zijn. Onderwijsinstellingen stellen de hoogte van de bekostiging ter discussie en zien de verkaveling ervan als beperkend voor hun beleid. De Kamer zoekt naar een betere manier om onderwijskwaliteit op stelselniveau te bewaken en de verantwoording over de besteding van publieke middelen te verbeteren.

1 Zorgen over besteding van onderwijsgeld

Er is in de politiek, in het onderwijsveld en in de media veel discussie over de bekostiging van het onderwijs. De raad onderscheidt vier met elkaar verbonden discussies rond de besteding van onderwijsgeld: over de toereikendheid van de bekostiging; over het functioneren van de systematiek van lumpsumbekostiging; over de doelmatigheid van de bestedingen; en over de verantwoording van bestedingen.

De Tweede Kamer heeft aan de Onderwijsraad advies gevraagd over de bekostiging van het onderwijs. De Kamer vraagt in het bijzonder om advies over welke bekostigingssystematiek aansluit bij de bestuurlijke verhoudingen en de overheid de juiste mogelijkheden verschaft om – vanuit haar stelselverantwoordelijkheid – invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs.

1.1 Aanleiding: discussies over incidentele publieke middelen

In de politiek en in het onderwijsveld worden momenteel brede en soms felle discussies over de bekostiging van het onderwijs gevoerd. Het is onduidelijk of en hoe (extra) publieke middelen aan de door de Tweede Kamer beoogde beleidsprioriteiten worden uitgegeven en wat het effect is van deze investeringen.¹ Een voorbeeld hiervan is de discussie over 150 miljoen euro die incidenteel zijn uitgekeerd om scholen in het primair en het voortgezet onderwijs in de gelegenheid te stellen jonge leraren in dienst te houden of te nemen.² Met verbazing vernam de Tweede Kamer dat onduidelijk is hoe dit bedrag door scholen is besteed en hoeveel jonge leraren er behouden of bijgekomen zijn.³ Verder suggereren verschillende bronnen dat een deel van de als lumpsum uitgekeerde bekostiging is ‘verdwenen’.⁴ Daarnaast argumenteert het onderwijsveld dat de verwachtingen van parlement en overheid met betrekking tot de kwali-

1 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016b.

2 Zoals afgesproken in het Nationaal Onderwijsakkoord in 2013. Verwacht was dat deze afspraak werkgelegenheid zou creëren voor circa 3.000 leraren. Rijksoverheid, 2013.

3 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014.

4 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016a; maar ook bijvoorbeeld Onderwijzerblog, 2017.

teit van onderwijs niet waargemaakt kunnen worden omdat er onvoldoende geld beschikbaar is en er al voldoende wordt verantwoord. Volgens de raad hebben deze discussies te maken met vier samenhangende thema's: de hoogte – oftewel de toereikendheid van – de bekostiging; het functioneren van de bekostigingssystematiek; de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen; en de verantwoording over die bestedingen.

De eerste discussie betreft de hoogte van de bekostiging. Er bestaat, met name in het primair onderwijs, onvrede over het budget. Dat zou ontoereikend zijn om de beleidsprioriteiten van de overheid te realiseren. Onderwijsinstellingen vullen met de (extra) incidentele middelen vaak eerst de gaten in hun begroting op. De PO-Raad heeft daarom opgeroepen tot een parlementair onderzoek om antwoord te krijgen op de vraag of het primair onderwijs voldoende geld krijgt.⁵ Ook de AOb (Algemene Onderwijsbond) heeft in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs gesteld dat een forse investering nodig is om de bekostiging van het primair onderwijs weer toereikend te laten zijn.⁶ Deze geluiden staan haaks op berichten over 'verdwenen' gelden en oplopende reserves, waarbij gesteld wordt dat er bij onderwijsbesturen en -instellingen geld op de plank blijft liggen of niet aan onderwijs besteed wordt.⁷ Ook in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de vraag aan de orde of het budget toereikend is.

Daarnaast is er discussie over de bekostigingssystematiek en de complexiteit ervan. Onderwijsinstellingen worden voor het grootste deel bekostigd door middel van lumpsumbekostiging. De hoofdbekostiging via de rijksbijdrage wordt als één budget aan onderwijsinstellingen uitgekeerd. Lumpsumbekostiging geeft onderwijsinstellingen binnen een bandbreedte de vrijheid om geld naar eigen inzicht te besteden. Naast deze hoofdbekostiging via de rijksbijdrage in de vorm van een lumpsum wordt onderwijs ook gefinancierd via aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies.⁸ De raad gebruikt in dit advies de verzamelterm doelfinanciering voor deze vormen van bekostiging. Deze – vaak incidentele – middelen worden namelijk ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten te kunnen realiseren. Het inzetten van doelfinanciering – al dan niet met bijbehorende afspraken – leidt tot een 'verkaveling' van de bekostiging en wordt door onderwijsinstellingen als een beperking van hun beleidsruimte gezien.⁹ De motie-Duisenberg van mei 2016 onderstreept dit ongemak in onderwijsveld en parlement over de bestedingen en de effecten daarvan. De motie stelt de lumpsumbekostiging ter discussie en roept de regering op om alternatieve vormen van financiering te ontwikkelen in plaats van of naast die lumpsum.¹⁰

Ten derde is er discussie over de doelmatigheid van bestedingen. Hoe effectief en efficiënt worden de publieke middelen voor onderwijs besteed? Hoe rechtmatig en doelmatig zijn de

5 Zie diverse berichten op de website van de PO-Raad: PO-Raad, 2017; 10 mei 2017; 29 november 2017 Brief aan de Tweede Kamer; 21 februari 2018 Kamer schoffeert primair onderwijs met onzin over geld.

6 Algemene Onderwijsbond, 2017.

7 Onderwijzerblog, 7 mei 2017 (Duijvesteyn en Van Haandel): *Waar is het extra geld voor het VO gebleven?*; Telegraaf, 8 mei 2017: *Extra onderwijsgeld niet traceerbaar*; NRC, 19 december 2017: *Schoolbesturen: stop met geld oppotten*; Algemeen Dagblad, 17 februari 2018: *Garantie eerst, dan pas geld*; Telegraaf, 5 april 2018: *Waar is het geld voor leraren gebleven?*

8 In de wet worden verschillende termen gebruikt voor onderwijsfinanciering; er is reguliere bekostiging, maar ook 'aanvullende bekostiging', 'bijzondere bekostiging', 'aanvullende middelen'. Wettelijk zijn er twee hoofdcategorieën binnen de rijksbijdrage: reguliere en bijzondere bekostiging. Een voorbeeld van dat laatste is de Regeling prestatiebox primair onderwijs.

9 Vanwege het incidentele karakter van de doelfinanciering is het voor onderwijsinstellingen moeilijk deze te gebruiken voor structurele uitgaven zoals een digitaliseringstraject of nieuw personeel. Mocht een nieuw kabinet een ander speerpunt kiezen, dan dreigt deze doelfinanciering op te drogen en moeten onderwijsinstellingen deze beleidsdoelen wellicht in de toekomst uit hun lumpsum financieren.

10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

bestedingen van onderwijsinstellingen? Wat is doelmatigheid in dat verband, en hoe wordt bepaald en wie bepaalt uiteindelijk of sprake is geweest van een doelmatige inzet van publieke middelen?

Tot slot is er discussie over de verantwoording door onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen moeten zich jaarlijks via de jaarverslaggeving verantwoorden over hun bestedingen en resultaten aan de overheid, de samenleving en de belastingbetaler, maar ook aan betrokkenen binnen de onderwijsinstelling en belanghebbenden in de omgeving van de instelling. Op stelselniveau valt echter nauwelijks een directe koppeling te leggen tussen de inzet van (extra) publieke middelen en de realisatie van beleidsdoelen.¹¹ Als reactie op deze constatering is eind 2015 de Onderwijsmonitor gelanceerd.¹² Deze monitor biedt volgens de Tweede Kamer echter nog te weinig inzicht in de behaalde prestaties van scholen en het resultaat van bepaalde investeringen.¹³

1.2 Adviesvraag

In de context van deze discussie vraagt de Tweede Kamer de Onderwijsraad om advies over de bekostiging van en de sturing op kwaliteit in het onderwijs.¹⁴ Daarbij formuleert hij drie vragen.

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

De raad stelt in dit advies de volgende vraag centraal: *Welke bekostigingsmethodiek sluit aan bij de bestuurlijke verhoudingen en verschaft de overheid de juiste mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs?*

De raad neemt bij de beantwoording van deze vraag de hierboven genoemde vier vraagstukken mee: de lumpsum en alternatieve bekostigingsmethoden, de hoogte van de bekostiging, de doelmatigheid van bestedingen en de verantwoording over bestedingen.

Dit advies heeft hoofdzakelijk betrekking op de bekostiging van het onderwijs door de rijksoverheid. Private middelen, middelen vanuit andere overheden voor onderwijs en overheidsbekostiging voor onderzoek in het hoger onderwijs komen in dit advies niet specifiek aan de orde. Wel wordt in hoofdstuk 3 gekeken naar het aandeel private middelen, middelen van overige overheden en middelen voor onderzoek in de totale bekostiging van onderwijsinstellingen. Dit ter informatie rondom de discussie over de toereikendheid van de bekostiging. De raad buigt zich in dit advies over de bekostiging van het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo), het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho; bestaande uit het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo)).¹⁵

¹¹ Algemene Rekenkamer, 2016.

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

¹³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017d.

¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016b.

¹⁵ Het advies gaat niet specifiek in op de bekostiging van speciaal onderwijs, passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren. De uitgaven aan en deelnemersaantallen van deze vormen van onderwijs maken echter wel deel uit van de statistieken op sectorniveau. Zo valt speciaal onderwijs deels onder het primair onderwijs en deels onder het voortgezet onderwijs. Volwasseneneducatie en een leven lang leren vallen onder het middelbaar beroepsonderwijs.

Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding op dit advies heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met deskundigen, waaronder betrokkenen vanuit de sectorraden, het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Inspectie van het Onderwijs. Ook is een panelgesprek georganiseerd met bestuurders, toezichthouders en financieel experts uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Een overzicht van de literatuur, geraadpleegde deskundigen en deelnemers aan het panelgesprek is te vinden achter in dit advies. De Onderwijsraad heeft daarnaast een debat georganiseerd over de vraagstukken rondom de bekostiging van het onderwijs. Hiervoor nodigde de raad politici uit, alsmede vertegenwoordigers van sectororganisaties, profielorganisaties, het ministerie van OCW, de Inspectie van het onderwijs, vakbonden, onderzoeksinstituten en studenten- en jongerenorganisaties.¹⁶ Ten slotte heeft de Onderwijsraad bij de voorbereiding van dit advies gebruik gemaakt van verschillende schriftelijke bijdragen die via de website zijn ontvangen.

Leeswijzer

De raad benoemt in hoofdstuk 2 enkele uitgangspunten voor de bekostiging van het onderwijs. Daarnaast concludeert de raad dat het nodig is meer inzicht te krijgen in zowel de bekostiging van als de bestedingen in het onderwijs. Het is hiervoor noodzakelijk de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen en de verantwoording van de bestedingen te verbeteren.

Van de overheid mag verwacht worden dat zij zorgt voor een inzichtelijke systematiek aan de hand waarvan zij onderwijsinstellingen bekostigt. De raad beveelt in hoofdstuk 3 aan de lumpsum als bekostigingsmethode te behouden, en stelt dat de tekortkomingen van deze methode via wetgeving, toezicht en verantwoording ondervangen kunnen worden. Daarnaast dient de overheid de lumpsum-bekostiging te vereenvoudigen en te actualiseren en de hoogte ervan te evalueren en te monitoren, zodat zij zorg kan dragen voor een toereikende bekostiging. In hoofdstuk 4 beveelt de raad aan in het kader van een inzichtelijke en stabiele bekostiging doelfinanciering te beperken en alleen onder bepaalde voorwaarden in te zetten.

Van instellingsbesturen mag verwacht worden dat zij meer inzicht verschaffen in hoe zij de aan hen ter beschikking gestelde publieke middelen besteden. In hoofdstuk 5 beveelt de raad aan het inzicht in de doelmatigheid van bestedingen te verbeteren door onderwijsinstellingen meer inzicht te laten verschaffen in hoe zij middelen besteden, welke keuzes ze daarin maken en hoe financiële beslissingen gekoppeld zijn aan beleidsdoelstellingen. Tot slot doet de raad in hoofdstuk 6 aanbevelingen om de verantwoording over de bestedingen te verbeteren. Dit betreft zowel de horizontale verantwoording binnen onderwijsinstellingen als de verticale verantwoording naar overheid en parlement en zowel het intern als het extern toezicht.

¹⁶ Hierbij waren de volgende partijen vertegenwoordigd: Eerste Kamer, Tweede Kamer, ministerie van Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, AWTI, NRO, Algemene Rekenkamer, Algemene Onderwijsbond, Interstedelijk Studenten Overleg, Landelijke Studenten Vakbond, PO-Raad, VO-Raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, Vereniging van Universiteiten, VBS, VGS, VOS/ABB, Verus, NRTO, VTOI-NVTK.

Achtergrond en systematiek van de onderwijsfinanciering

Onderwijsinstellingen ontvangen onder voorwaarden geld van de overheid.¹⁷ Voor een rijksbijdrage moeten zij bekostiging aanvragen en aan bekostigingsvoorwaarden voldoen. In het primair en voortgezet onderwijs gelden daarbij stichtings- en opheffingsnormen voor wat betreft het minimumaantal leerlingen. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs worden bekostigde instellingen bij wet erkend.¹⁸ Vervolgens is er in het middelbaar beroepsonderwijs een procedure voor de bekostiging van een (nieuwe) opleiding en wordt in het hoger onderwijs gewerkt met accreditatie van opleidingen.¹⁹

De rijksbijdrage wordt als lumpsum uitgekeerd. Bij lumpsumbekostiging ontvangt een instelling één budget, waarbij de wet veronderstelt dat dit bedrag²⁰ toereikend is voor het leveren van deugdelijk onderwijs. Het budget dient²¹ besteed te worden aan het verzorgen van onderwijs en – in het hoger onderwijs – aan onderzoek. Dit onderwijs dient te voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Binnen die kaders beschikt het bevoegd gezag over bestedingsvrijheid. Hij kan het budget naar eigen inzicht besteden op voorwaarde dat deze bestedingen niet onrechtmatig of ondoelmatig zijn.²² Als uit toezicht blijkt dat niet aan wettelijke voorschriften voldaan wordt, kan de bekostiging worden opgeschort, gecorrigeerd of stopgezet.²³

Van declaratiesysteem naar lumpsumbekostiging

Vóór invoering van de lumpsumbekostiging was sprake van een declaratiesysteem, waarbij gewerkt werd met een vraagbegroting en declaraties. Over de jaren heen is in de verschillende onderwijssectoren lumpsumbekostiging ingevoerd,²⁴ te beginnen met het wetenschappelijk onderwijs in 1960. Sinds 2006, met de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs, kennen alle onderwijssectoren lumpsumbekostiging.

Overwegingen bij de invoering van lumpsumbekostiging

Onder het declaratiesysteem moest een instelling vrijwel elke uitgave apart declareren. In feite waren onderwijsinstellingen beheersmatig de uitvoerders van rijksbeleid. Een dergelijk systeem betekent niet alleen veel administratieve lasten voor de instelling, maar ook voor de overheid. De overheid moet bovendien de planning van onderwijsbestedingen voor haar rekening nemen. Het uitgangspunt voor de invoering van lumpsumfinanciering is geweest een grotere zelfstandigheid van de instellingen ten opzichte van de rijksoverheid. De lump-

¹⁷ Voor meer details over de financiering van het onderwijs, zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs.

¹⁸ Dat betekent dat alleen die instellingen rijksbekostiging ontvangen, die als bijlage in de WEB en WHW zijn genoemd.

¹⁹ Naast toetsing van de kwaliteit van opleidingen wordt ook de (macro)doelmatigheid van instellingen en opleidingen getoetst. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt deze toets uitgevoerd door de Commissie Macrodoelmatigheid MBO en in het hoger onderwijs door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs.

²⁰ De wet gebruikt in dit verband de term noodzakelijke uitgaven. Wanneer er bijzondere omstandigheden zijn kan het bevoegd gezag extra middelen vragen. Zie art. 135 WPO.

²¹ Zie bijvoorbeeld art. 148 WPO.

²² Zie *Memorie van toelichting*, 2012, p.26.

²³ De bekostigingssanctie. Daarbij wordt de Awb (algemene wet bestuursrecht) toegepast.

²⁴ Zie voor een uitgebreid overzicht van geschiedenis in het hoger onderwijs Kwikkers, Jongbloed, Gerritsen, Vossensteyn, Kaiser en Van Wageningen, 2009, p.100 e.v.

sum is bedoel als één budget en geeft de ruimte om bestedingen flexibel aan te passen en om zelf keuzes te maken en accenten te leggen in het te voeren beleid.²⁵ De grotere zelfstandigheid werd nagestreefd op grond van zowel doelmatigheidsgronden als principiële gronden.²⁶ Bij lumpsumbekostiging is de verticale verantwoordingslast voor het financiële beleid beperkter. Instellingen verantwoorden zich namelijk via het jaarverslag aan de overheid en andere belanghebbenden. Een ander doel was om de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten, mede door het invoeren van prikkels zoals financiering op basis van diploma's naast studentenaantallen.²⁷

Gefaseerde invoering van de lumpsum in alle onderwijssectoren

Het systeem van lumpsumfinanciering werd in het Nederlandse publiek bekostigde onderwijs voor het eerst ingevoerd aan de universiteiten. Het wetenschappelijk onderwijs werkt sinds 1960 met de lumpsum. Ook bestuurlijk werden universiteiten zelfstandiger. Waar de rijksuniversiteiten voor 1960 bijvoorbeeld onderdeel waren van de rijksoverheid, kregen ze met de Wet op het wetenschappelijk onderwijs zelf rechtspersoonlijkheid.

Het hoger beroepsonderwijs volgde in 1986 met de invoering van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Aan deze wet ligt het streven ten grondslag om het hoger beroepsonderwijs te versterken en tot een gelijkwaardige partner te maken van het wetenschappelijk onderwijs. De wet voorzag ook in schaalvergroting, taakverdeling en concentratie in het hoger beroepsonderwijs. Rondom de invoering zijn 340 scholen gefuseerd tot circa 50 hogescholen.

Vanaf 1992 wordt, als onderdeel van de invoering van de svm-wet (sectorvorming en vernieuwing mbo) ook in het middelbaar beroepsonderwijs gewerkt met een lumpsumbekostigingssysteem. Rondom de invoering van lumpsumbekostiging vonden vier andere ontwikkelingen plaats, gericht op meer zelfstandigheid en doelmatigheid.²⁸ Allereerst fuseerden kleinere mbo-instellingen tot grootschaliger instellingen. Ten tweede werden door middel van sectorvorming opleidingsprogramma's, arbeidsmarktsectoren en beroepscategorieën geclusterd. Ten derde werden regionale opleidingscentra gevormd: scholengemeenschappen die alle deel-terreinen van het secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie omvatten. Ten vierde werden kwalificatiestructuren ingevoerd die voor erkende opleidingen de eindtermen vastlegden en daarbij duidelijker de beroepscomponenten onderscheidden. In 1996 is de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) van kracht geworden, die alle eerdere wetgeving van de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) verving.

In 1996 is de lumpsumfinanciering geïntroduceerd in het voortgezet onderwijs. De declaratiebekostiging van het onderwijs bracht begin jaren tachtig steeds meer problemen met zich mee. Bij de vaststelling van de vergoeding achteraf werden vaak overschrijdingen geconstateerd. Tegelijkertijd ontstond een steeds complexere wet- en regelgeving zonder dat het doel – beheersing van de uitgaven voor het onderwijs – werd bereikt. Scholen kregen het gevoel dat zij in hun handelen steeds verder werden beperkt. Het declaratiesysteem stimuleerde ook geen efficiëntie bij scholen. De commissie-Geelhoed stelde de rijksoverheid aan het begin van de jaren tachtig voor terug te treden en meer over te laten aan het zelfregulerend vermogen

²⁵ Van der Boom, Uwland & Siegert, 2007. Dit beleid omvat zowel kwaliteitsbeleid als onderwijskundig beleid, organisatiebeleid, personeelsbeleid en financieel beleid.

²⁶ Bronneman-Helmers, 2011 en Onderwijsraad, 2000.

²⁷ Karsten, Meijer & Vermeulen, 1997.

²⁸ Karsten, Meijer & Vermeulen, 1997.

van de maatschappij.²⁹ De uitgaven zouden beter beheersbaar zijn als tegelijkertijd een vorm van budgetfinanciering zou worden ingevoerd. Minister Deetman en staatssecretaris Ginjaar-Maas achtten het noodzakelijk dat de scholen vanwege de snelle maatschappelijke veranderingen over een eigen beleidsruimte beschikten. Die ruimte moest hen in staat stellen zelf keuzes te maken op grond van een afweging van het belang van de maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de specifieke situatie van de eigen school.³⁰ In dezelfde tijd werd ook het overleg over de arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd.³¹ Introductie van de lumpsum paste in de trend van overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan het veld.

Op 1 augustus 2006 is ten slotte ook in het primair onderwijs de declaratiebekostiging vervangen door lumpsumbekostiging, na een tussenstap net zoals in het voortgezet onderwijs via het formatiebudgetsysteem en het bekostigingssysteem materiële kosten.³² In het lumpsumsysteem kwamen de scholen en hun besturen voor nieuwe afwegingen te staan. Zo zijn de bestedingsschotten tussen de afzonderlijke scholen onder één bestuur geheel weggevallen (bijvoorbeeld artikel 148, lid 1, WPO). Een afweging kan bijvoorbeeld zijn om de ene school meer budget te geven dan de andere, omdat er een verschil is in het aantal benodigde leraren of omdat daar meer problemen zijn dan op een andere school.³³ De invoering van de lumpsum in het primair onderwijs begon met de pilots lumpsumbekostiging per 1 januari 2004 en eindigde met de lumpsum voor de hele sector per 1 augustus 2006.

Toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid

Verschillende actoren zijn betrokken bij het toezicht op de financiën van een onderwijsinstelling. De interne toezichthouder van een onderwijsinstelling heeft de wettelijke taak erop toe te zien dat het bestuur de verkregen bekostiging rechtmatig en doelmatig besteedt.³⁴ De interne toezichthouder dient zich hierover vervolgens in zijn jaarverslag te verantwoorden.

De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de rijksoverheid toezicht op de financiën van instellingen.³⁵ De inspectie controleert of onderwijsbesturen het geld rechtmatig besteden. Wanneer een onderwijsinstelling niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen, wordt het bestuur daarop aangesproken. Bij elk onderwijsbestuur in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs wordt het financieel beheer één keer in de vier jaar nader bekeken. Het financieel toezicht concentreert zich op de continuïteit van het onderwijs, de rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van onderwijsmiddelen en de doelmatigheid van die besteding.³⁶

Om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen wordt jaarlijks naar de financiële kegetallen van besturen gekeken.³⁷ Bij een vermoeden van financiële risico's volgt nadere analyse. Is de continuïteit binnen twee jaar in gevaar, dan volgt aangepast financieel toezicht en dient het bestuur een verbeterplan op te stellen. De rechtmatigheid van bestedingen wordt in de eerste

29 Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging, 2001.

30 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1989; Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, 1989.

31 Zie ook Kamerstukken II 1994-1995, 23948, 3, p.8.

32 Onder het formatiebudgetsysteem kon de formatie naar eigen inzicht besteed worden.

33 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

34 Artikel 24e1 WVO, Artikel 17c WPO, Artikel 9.1.4 WEB, Artikel 9.8 WHW, Artikel 10.3d WHW.

35 De inspectie ziet in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs ook toe op de kwaliteit van het onderwijs. In het hoger onderwijs ligt het toezicht op kwaliteit bij de NVAO, waarbij de inspectie toeziet op het functioneren van het accreditatiestelsel.

36 Zie voor een overzicht van de partijen die bij het financieel toezicht betrokken zijn de verantwoordingsstructuren in hoofdstuk 6.

37 Inspectie van het Onderwijs, 2018c.

plaats door de accountant gecontroleerd. In de meeste gevallen kan de inspectie zich baseren op het oordeel van de accountant.³⁸ De inspectie heeft ook de taak doelmatigheid te beoordelen en te bevorderen.³⁹ Dit doet zij vooralsnog alleen in haar stimulerend toezicht.

Samenstelling van de bekostiging per sector

De rijksbekostiging bestaat uit verschillende onderdelen en geldstromen. Het Rijk is niet alleen verantwoordelijk voor de reguliere rijksbijdrage⁴⁰ – de hoofdmoot van de bekostiging –, maar ook voor diverse vormen van aanvullende bekostiging zoals de prestatiebox en middelen op basis van kwaliteitsafspraken. Daarnaast zijn er nog allerlei subsidies.⁴¹ Ook vanuit andere overheden zoals gemeenten en provincies zijn er geldstromen naar onderwijsinstellingen.⁴² Soms gaat het daarbij om eigen middelen van die overheden, maar het kan ook gaan om rijksmiddelen die via hen naar het onderwijs gaan (bijvoorbeeld de educatiegelden in het middelbaar beroepsonderwijs, de middelen voor huisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs en de middelen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten en het onderwijsachterstandenbeleid). Recentelijk is daar nog de geldstroom via de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs bijgekomen. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is ook sprake van les-, cursus-, examen- en collegegelden.⁴³

In het funderend onderwijs ontvangen schoolbesturen voor hun scholen een rijksbijdrage in de vorm van een lumpsum, bestemd voor personeelskosten en de materiële exploitatie van de school. Daarnaast ontvangen besturen voor hun scholen extra budget via de prestatiebox, voor onder meer het ontwikkelen van uitdagend onderwijs en de professionalisering van leraren, schoolleiders en bestuurders. Verder is er ook nog aanvullende bekostiging voor specifieke doelgroepen,⁴⁴ wordt geld voor passend onderwijs verdeeld via de samenwerkingsverbanden en zijn er middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De middelen om in onderwijshuisvesting te voorzien vallen hierbuiten. Daarvoor zijn de gemeenten verantwoordelijk, die er via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds geld voor krijgen. De gemeente kan ervoor kiezen de huisvestingsmiddelen aan het schoolbestuur ter beschikking te stellen (doordecentralisatie). Het binnen- en buitenonderhoud zijn wel een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

In het middelbaar onderwijs ontvangen instellingen naast de rijksbijdrage in de vorm van een lumpsum een bijdrage voor individuele kwaliteitsafspraken. Deze gaan onder andere over professionalisering van leraren en schoolleiders, studiesucces, de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en voortijdig schoolverlaten. Mbo-instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor huisvesting. De middelen voor educatie lopen via de gemeenten.

In het hoger onderwijs worden drie geldstromen onderscheiden. De rijksbijdrage vormt de eerste geldstroom. Deze lumpsumbekostiging is bedoeld voor onderwijs, onderzoek (wo), ontwerp en ontwikkeling (hbo) en samenwerking met academische ziekenhuizen (wo). Naast de lumpsum ontvingen hogescholen en universiteiten de afgelopen jaren een budget voor

38 De intern toezichthouder wijst een instellingsaccountant aan, die de financiën van de onderwijsinstelling controleert.

39 Artikel 3, lid 1, onder c, Wet op het onderwijstoezicht.

40 Deze bijdragen worden mede gebaseerd op de bekostigingsbesluiten per sector.

41 Zie hiervoor ook de Wet overige OCW subsidies.

42 Voor zover de wet dat toelaat. Gemeenten en provincies mogen vanwege de financiële gelijkstelling niet zonder wettelijke grondslag bekostigde onderwijsinstellingen (extra) financieren. Zie bijvoorbeeld artikel 6 WPO.

43 Private gelden en Europese subsidies worden hier niet in beschouwing genomen.

44 Bijvoorbeeld onderwijsachterstanden (280 miljoen euro) en kleinscholentoeslag (120 miljoen euro) voor het primair onderwijs, en leerplusgelden en de Randstadmix voor het voortgezet onderwijs.

prestatiebekostiging (7 procent van het onderwijsbudget), waarvoor individuele prestatieafspraken met instellingen zijn gemaakt. De komende jaren worden de studievoorschotmiddelen verdeeld op basis van kwaliteitsafspraken. Via de tweede geldstroom ontvangen hogescholen en universiteiten geld voor specifieke onderzoeksprojecten (NWO en KNAW). De derde geldstroom betreft overige inkomsten, zoals inkomsten voor contractonderzoek of EU-onderzoekssubsidies.

Omvang van de bekostiging per sector

Er gaat in het onderwijs ruim 30 miljard euro om. Het betreft bijdragen vanuit het ministerie van OCW en vanuit andere ministeries en lagere overheden, maar ook – voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs – inkomsten uit cursus- en les gelden en inkomsten op grond van opdrachten van derden. De diagrammen in figuur 1 geven per onderwijssector de begrote uitgaven voor 2018 van het ministerie van OCW weer, als ook de totale baten van de onderwijsinstellingen voor het verslagjaar 2016. De uitgaven van het ministerie van OCW, ook buiten de vijf sectorspecifieke beleidsartikelen om, zijn terug te vinden in de rijksjaarverslagen en rijksbegrotingen, maar ook via de website *Onderwijs in Cijfers*.⁴⁵ De baten en lasten – en overige financiële gegevens – van onderwijsinstellingen zijn openbaar beschikbaar via DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs). Recentelijk heeft het ministerie van OCW samen met DUO een dashboard gelanceerd om deze financiële gegevens overzichtelijker te presenteren en daarmee toegankelijker te maken voor een groter publiek.⁴⁶

Verreweg het grootste deel van de uitgaven van het ministerie van OCW betreft de hoofdbekostiging van onderwijsinstellingen: ruim 90 procent van de totale uitgaven op de beleidsartikelen 1 (po), 3 (vo), 6 (hbo) en 7 (wo). Voor het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie bedraagt de hoofdbekostiging 77 procent van de totale uitgaven op artikel 4. Daarnaast is er ook nog een deel bijzondere bekostiging: 3 procent in het primair onderwijs voor de prestatiebox, 4 procent in het voortgezet onderwijs voor de prestatiebox, 9 procent in het middelbaar beroepsonderwijs voor de kwaliteitsafspraken. Voor het hoger onderwijs is de bijzondere bekostiging in de vorm van prestatieafspraken in 2018 opgenomen onder het onderwijsdeel van de hoofdbekostiging. In eerdere jaren bedroeg het aandeel hiervan in de totale uitgaven van het ministerie van OCW ongeveer 6 procent voor het hoger beroepsonderwijs en 3 procent voor het wetenschappelijk onderwijs. Daarnaast is er een klein aandeel subsidies waar onderwijsinstellingen aanspraak op kunnen doen (voor 2018 in alle onderwijssectoren minder dan 1 procent). Bij het middelbaar beroepsonderwijs lijkt het aandeel subsidies vrij groot, maar dat is volledig toe te schrijven aan één subsidie, namelijk de subsidieregeling praktijkleren (196,5 miljoen euro voor 2018), bedoeld voor werkgevers ter compensatie voor de kosten voor praktijk- en werkpleerplaatsen.

Onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van de rijksbijdrage van het ministerie van OCW (en Economische Zaken) (93 procent van de totale baten). De bijdragen van overige overheden en de overige baten⁴⁷ zijn samen goed voor 7 procent. Een vergelijkbaar beeld is te zien bij het middelbaar beroepsonderwijs: 90 procent rijksbijdrage en 6 procent overige overheden en overige baten, met daarnaast 3 procent baten uit opdrachten van derden.⁴⁸ In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zien we een veel groter aandeel van baten uit cursus- en les gelden (respectievelijk 21

⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018b.

⁴⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018a.

⁴⁷ Zoals ouderbijdragen, opbrengsten van verhuur, detachering van personeel.

⁴⁸ Voornamelijk contractonderwijs en contractonderzoek.

en 9 procent) en in het wetenschappelijk onderwijs is contractonderwijs en contractonderzoek zelfs goed voor een kwart van de totale baten.

Berekening van de rijksbijdrage

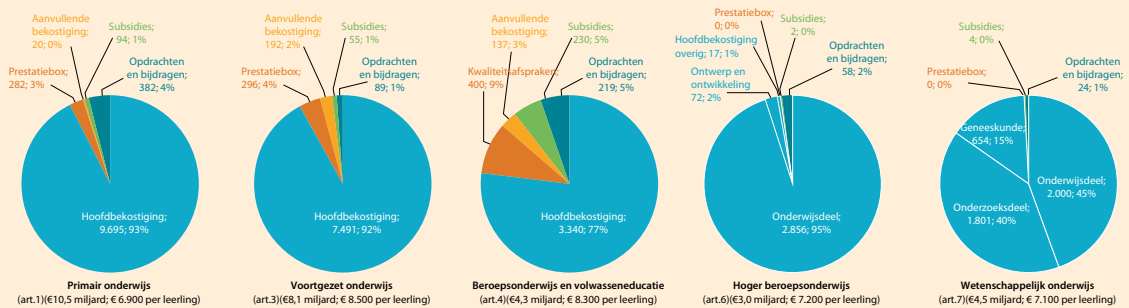
In het funderend onderwijs – het primair en het voortgezet onderwijs – wordt gewerkt aan de hand van formules met vaste voeten per school en variabele bedragen per leerling, waarbij bedragen en wegingsfactoren variëren naar schoolsoort of combinatie van schoolsoorten en een onderscheid gemaakt wordt tussen personele en materiële kosten.⁴⁹ Zo kunnen de macrobudgetten voor deze sectoren dus fluctueren met veranderingen in veranderingen in het aantal leerlingen. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs worden vaste macrobudgetten volgens formules verdeeld over de instellingen aan de hand van studenten-aantallen en diploma's. De inkomsten van een instelling zijn daarmee afhankelijk van ontwikkelingen aan andere instellingen.

Bij de berekening van de hoofdbekostiging van scholen in het funderend onderwijs wordt naar twee componenten gekeken: personeel en materieel.⁵⁰ De bekostiging is hoofdzakelijk gebaseerd op het aantal leerlingen, maar zowel voor het primair als voor het voortgezet onderwijs gelden diverse andere parameters die de hoogte van de rijksbijdrage bepalen. De bedragen voor de personele bekostiging van het funderend onderwijs staan in de Regeling bekostiging personeel PO 2017–2018 en de Regeling vaststelling van de bedragen landelijke gemiddelde personeelslast voortgezet onderwijs. De bedragen voor de materiële bekostiging van het funderend onderwijs staan in de Regeling vaststelling bedragen programma's van eisen basisonderwijs en de Regeling bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs is de lumpsum gebaseerd op het aantal deelnemers en het aantal diploma's. De bedragen voor de bekostiging van mbo-instellingen staan in het Uitvoeringsbesluit Wet educatie en beroepsonderwijs. Hogescholen en universiteiten ontvangen naast een vast bedrag ook een variabel bedrag, dat afhangt van het aantal inschrijvingen bij erkende opleidingen en het aantal voltooide bachelors en masters, waaraan een diploma is verleend. De berekening van de bedragen voor de bekostiging van hogescholen en universiteiten volgt uit het Uitvoeringsbesluit Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁴⁹ Voor deze sectoren worden vereenvoudigingen van de bekostigingssystematiek voorbereid.

⁵⁰ De materiële bekostiging is bedoeld voor schoonmaak, onderhoud of instandhouding van gebouwen, en overige kosten zoals leermiddelen, administratie, verbruik van energie en water.

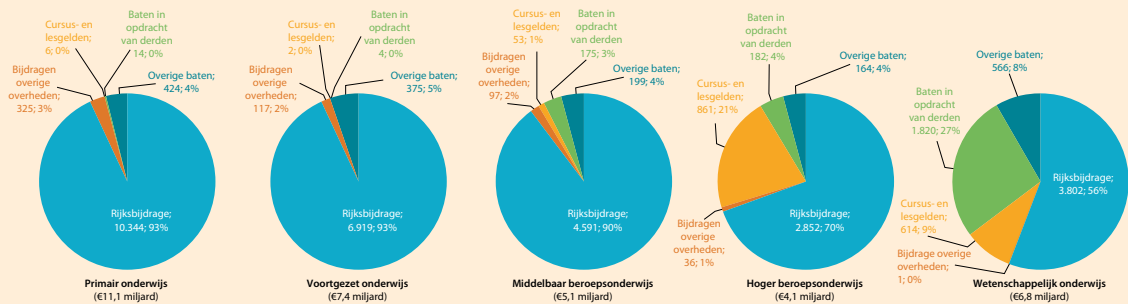
Figuur 1a: Begrote uitgaven van het ministerie van OCW (2018)(in miljoenen euro's)



Toelichting:

Bron: Rijksbegroting 2018. Het betreft hier de 'Budgettaire gevolgen van beleid' van het ministerie van OCW op de vijf sectorspecifieke beleidsartikelen 1, 3, 4, 6 en 7. Deze uitgaven zijn exclusief de doelmatigheidskorting en overheveling van het groen onderwijs naar het ministerie van OCW. Daarnaast heeft het ministerie ook uitgaven voor onderwijs buiten deze vijf beleidsartikelen om, waaronder voor tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (artikel 12, 90 miljoen euro), arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (artikel 9, 181 miljoen euro) en studiefinanciering (artikel 11, 5,4 miljard euro).

Figuur 1b: Totale baten van onderwijsinstellingen (2016)(in miljoenen euro's)



Toelichting:

Bron: De baten van onderwijsinstellingen voor verslagjaar 2016, geraadpleegd via het onlangs gelanceerde dashboard baten en lasten onderwijs van het ministerie van OCW en DUO: <https://www.onderwijsin cijfers.nl/themas/dashboard-baten-enlasten-besturen>. De baten van onderwijsinstellingen – als ook de lasten en overige financiële indicatoren – zijn openbaar beschikbaar via DUO en zijn ook voor de laatste vijf jaar en voor individuele instellingen in te zien via het dashboard.

Zowel overheid als onderwijsveld zijn gebaat bij inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen. Gebrekkig inzicht leidt tot discussies rondom de besteding van publieke middelen voor onderwijs. Aan de voorkant is de bekostiging complex en versnipperd. Aan de achterkant kan niet worden vastgesteld of de besteding van middelen doelmatig is geweest.

2 Inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen onontbeerlijk

Discussies over bestedingen in het onderwijs lijden aan de voorkant aan onvoldoende inzicht in hoe de bekostigingssystematiek in elkaar steekt en tot welke inkomsten dat voor onderwijsinstellingen leidt.⁵¹ Aan de achterkant ontbreekt inzicht in hoe onderwijsinstellingen deze publieke middelen besteden en of beleidsdoelen worden behaald.⁵² De raad adviseert dan ook om het inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen te verbeteren door vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek door de overheid en door verbetering van de verantwoording van de besteding van publieke middelen door onderwijsinstellingen.

Van de overheid mag verwacht worden dat zij zorgt voor een inzichtelijke systematiek van bekostiging. In de hoofdstukken 3 en 4 doet de raad daar aanbevelingen voor. Van instellingsbesturen mag verwacht worden dat zij (interne en externe) toezichthouders en betrokkenen binnen en rondom de instelling meer inzicht verschaffen in hoe zij middelen besteden, welke keuzes ze daarin maken en hoe financiële beslissingen gekoppeld zijn aan beleidsdoelstellingen. Aanbevelingen rondom de doelmatigheid van en de verantwoording over de bestedingen doet de raad in hoofdstukken 5 en 6.

In dit hoofdstuk zet de raad eerst uiteen aan welke uitgangspunten een bekostigingssystematiek voor het onderwijs dient te voldoen. Daarna beargumenteert hij waarom inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen voor het onderwijsveld en voor de overheid zo belangrijk is. Onderwijsinstellingen kunnen beter beleid voeren als hun inkomsten stabiel en transparant zijn. De overheid heeft inzicht in de uitgaven van instellingen nodig om haar stelselverantwoordelijkheid en de daaraan verbonden kerntaken waar te kunnen maken. Zulk inzicht is ook nodig om de regering in staat te stellen zich aan het parlement te verantwoorden over haar onderwijsbeleid en de daaraan bestede publieke middelen. Ten slotte leidt beter

⁵¹ Onderwijsraad, 2016a; Algemene Rekenkamer, 2014: "De huidige bekostigingssystematiek is complex en staat ver af van de praktijk." Daarnaast werd ook tijdens de ambtelijke technische briefing lumpsumregeling po en vo (25 januari 2018) nogmaals geconstateerd dat de bekostiging gedateerd en onnodig complex lijkt.

⁵² NRC, 19 december 2017: *Schoolbesturen: stop met geld oppotten*; Telegraaf, 8 mei 2017: *Extra onderwijsgeld niet traceerbaar*; VO-Raad, 21 september 2016: *Extra geld voor onderwijs lijkt extra bezuiniging*; VO-Raad, 5 december 2017: *Onderwijsinspectie: Extra geld voor docenten door scholen goed besteed*; PO-Raad, 21 februari 2018: *Kamer schoffert primair onderwijs met onzin over geld*.

inzicht in onderwijsgeld tot een meer geïnformeerde discussie over de toereikendheid van onderwijsmiddelen en over de doelmatigheid van bestedingen.

2.1 Uitgangspunten voor bekostiging van het onderwijs

De bekostigingssystematiek voor het onderwijs staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van hoe het onderwijsbestel is ingericht en hoe instanties binnen dat bestel zich tot elkaar verhouden. Uit de pijlers van het Nederlandse onderwijsbestel – in het bijzonder artikel 23 van de Grondwet – zijn dan ook uitgangspunten af te leiden voor hoe het onderwijs bekostigd wordt. De Grondwet biedt een afgewogen balans: een bestel waarin enerzijds onderwijsinstellingen betrekkelijk autonoom beleids- en investeringsbeslissingen mogen nemen en anderzijds de overheid ijkpunten bewaakt, op hoofdlijnen kaders stelt en voorwaardenscheppend is.⁵³

Vrijheid van en verantwoordelijkheid voor onderwijs

Vrijheid en verantwoording zijn in het Nederlandse onderwijs met elkaar verbonden. Er is ruimte voor onderwijsinstellingen vanuit de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs.⁵⁴ Deze autonomie is echter altijd relatief. Er is immers ook een grondwettelijk vastgelegde overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs. De wetgever mag aan het bekostigd funderend onderwijs deugdelijkheidseisen stellen.⁵⁵ Voor het bijzonder onderwijs gelden die eisen als bekostigingsvoorwaarden.⁵⁶ Bij het stellen van deugdelijkheidseisen moet de wetgever volgens de Grondwet de vrijheid van het bijzonder onderwijs in acht nemen. De eisen horen zodanig geregeld te zijn dat de deugdelijkheid van het bekostigd bijzonder (algemeen vormend lager) onderwijs en het openbaar onderwijs even afdoende gewaarborgd wordt. In ieder geval moet de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers geëerbiedigd worden.

Een consequentie van dit constitutioneel kader is dat de overheid zich terughoudend hoort op te stellen ten aanzien van het stellen van eisen. Deugdelijkheidseisen zijn dwingende minimumnormen voor de bestuurlijke en pedagogische inrichting van scholen en onderwijsinstellingen.⁵⁷ Deze eisen horen voldoende duidelijk en voor zover mogelijk objectief te zijn. Bovendien legt de Grondwet een sterke nadruk op legaliteit als waarborg voor de vrijheid van onderwijs alsmede voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat betekent: de Grondwet heeft als uitgangspunt dat er een primaat is van de wetgever om op nationaal niveau het raamwerk vast te stellen als het gaat om de bekostiging en de daarmee verbonden kwaliteitseisen. De hoofdzaken van de bekostiging horen dan ook in een formele wet of in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd te worden.

⁵³ Onderwijsraad, 2012; 2014c; 2014d.

⁵⁴ Voor het bijzonder onderwijs is er de vrijheid van richting en inrichting, daarnaast kent het openbaar onderwijs het beginsel van pedagogische autonomie. Zie Onderwijsraad, 2014a.

⁵⁵ Via de leerplicht gelden veel deugdelijkheidseisen feitelijk ook voor particuliere scholen. De inspectie hanteert die deugdelijkheidseisen als kader om te bepalen of sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Alleen als een school als zodanig erkend wordt, voldoen ouders aan hun verplichtingen tot inschrijving en geregeld schoolbezoek. Formeel betreft het dan geen eisen die aan de school gesteld worden, maar voorwaarden die aan de ouders worden opgelegd.

⁵⁶ Deugdelijkheidseisen = bekostigingsvoorwaarden. Op grond van de Experimentenwet onderwijs of de experimenteerbepalingen in de sectorwetten kan de overheid tijdelijk onderwijs bekostigen waarbij bij AMvB afwijkende normen gelden en bepaalde onderdelen van de wet niet van toepassing zijn.

⁵⁷ Onderwijsraad, 2014a; 2014b.

De Grondwet laat de wetgever wel nog allerlei keuzes ten aanzien van waar deugdelijkheidseisen zich op richten, hoe gedetailleerd ze zijn, hoeveel beleidsvrijheid ze laten en wat voor soort regels of wetgevingsinstrumenten ingezet worden bij de uitwerking of uitvoering. Deugdelijkheidseisen kunnen bijvoorbeeld vorm krijgen in sturing op input, op 'throughput' (procesgericht), op output (activiteitgericht) of op outcome (resultaatgericht). Het kan gaan om onderwijsinhoud (bijvoorbeeld kerndoelen), het onderwijsproces (bijvoorbeeld contacturen-normen), beoogde resultaten (bijvoorbeeld cijfers ten aanzien van studie-uitval) en condities zoals de bekwaamheid en benoemingsvereisten van leraren en de bestuurlijke organisatie van instellingen. Dat er een wettelijke basis moet zijn voor het stellen van deugdelijkheidseisen zegt uiteraard nog niets over de inhoud of over de nadere uitwerking.

Stelselverantwoordelijkheid van de overheid

Tegenover de vrijheid van onderwijs plaatst de Grondwet het uitgangspunt dat het onderwijs "een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering" is. Uit het constitutionele kader volgt met andere woorden ook dat de overheid verantwoordelijk is voor het functioneren van het Nederlandse onderwijs als geheel.

Vanwege deze stelselverantwoordelijkheid heeft de overheid enkele wezenlijke kerntaken op onderwijsterrein.⁵⁸ Zo heeft zij zorg te dragen voor een dekkende bekostiging van het funde-rend onderwijs. De rijksoverheid heeft ook te bewaken dat publieke middelen voor onderwijs rechtmatig en doelmatig worden besteed. Zij hoort zelf zorgvuldig om te gaan met publieke middelen voor onderwijs en te controleren dat deze effectief en efficiënt besteed worden. Wordt door de wijze waarop middelen ingezet zijn, bereikt wat beoogd werd? Had hetzelfde resultaat ook met minder middelen bereikt kunnen worden of had met deze middelen meer bereikt kunnen worden? Voor beantwoording van dergelijke vragen heeft de overheid inzicht nodig in uitgaven en de afwegingen en beweegredenen daarachter. Verder hoort de overheid de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, alsmede de waarde van diploma's te waarborgen. Zij heeft instrumenten nodig om daarop te kunnen sturen.⁵⁹ Bij haar stelselverantwoordelijkheid hoort ten slotte ook de zorg voor een goede 'governance': dat het speelveld binnen en rondom onderwijsinstellingen adequaat is ingericht, dat de juiste 'checks en balances' bestaan en dat organen van bestuur, toezicht en medezeggenschap ten opzichte van elkaar in evenwicht zijn.

Binnen het constitutionele kader voor het onderwijsbeleid is bekostiging van onderwijsinstellingen voor de overheid een belangrijk instrument om invulling te geven aan haar stelselverantwoordelijkheid; met name in combinatie met regelgeving, toezicht (in het hoger onderwijs vormgegeven via accreditatie) en bekostigingssancties. Het sturingsmodel achter artikel 23 Grondwet gaat uit van die combinatie. Wettelijke eisen aan het onderwijs zijn voorwaarden voor bekostiging uit de publieke kas. Op de bij toezicht geconstateerde niet-naleving van wettelijke voorschriften kan een bekostigingssanctie volgen. In het hoger onderwijs is accreditatie een voorwaarde voor (continuering van) bekostiging. Als de kwaliteit van een opleiding onvoldoende is kan de accreditatie niet verleend, niet verlengd of ingetrokken worden. Via deze wegen kennen artikel 23 Grondwet en de onderliggende onderwijswetten een relatie tussen kwaliteit (in de zin van deugdelijkheid) en bekostiging. Als waarborg voor doelmatigheid heeft de wetgever onder andere stichtings- en opheffingsnormen en regels ten aanzien van de macrodoelmatigheid van opleidingen gesteld.

⁵⁸ Leune, 2007, 8-9; Onderwijsraad, 2014d, 33.

⁵⁹ Onderwijsraad, 2007.

Normering van bestedingen vooraf is te onderscheiden van verantwoording over de bestedingen achteraf. De overheid kan ervoor kiezen om besteding van de rijksbijdrage (of andere publieke middelen) vooraf te normeren en een bestedingswijze voor te schrijven. De Grondwet heeft daarbij een sterke voorkeur voor het verticale sturingsinstrument van wetgeving. Normering van de bestedingen vooraf is niet noodzakelijk voor verantwoording achteraf. Ook bij bestedingsvrijheid kan van onderwijsinstellingen gevraagd worden om achteraf te verantwoorden hoe zij de rijksbijdrage hebben besteed en welke bestedingskeuzes zij daarbij hebben gemaakt. De vraag is dan vooral hoe en hoe gedetailleerd de bestedingen inzichtelijk gemaakt moeten worden. Overigens werkt ook verantwoording achteraf sturend. De wetenschap dat over de wijze van besteding verantwoording afgelegd dient te worden, zal – zeker als op verantwoording sancties of reputatieschade kunnen volgen – het gedrag van besturen beïnvloeden.

Functionele decentralisatie en geregelde ruimte

Binnen de constitutionele kaders zijn er keuzes te maken ten aanzien van het onderwijsbeleid. Bij die keuzes komt een visie op de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen kijken en een visie op wat een verstandige manier is om het onderwijs te sturen.⁶⁰

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is binnen het onderwijsbestel gekozen voor functionele decentralisatie, waarbij (veelal privaatrechtelijke) instellingen (en besturen) rechtstreeks middelen krijgen van de overheid, eigen verantwoordelijkheid dragen en aansprakelijk zijn. Tegelijk met deze attributie van wettelijke taken⁶¹ blijft er sprake van een publieke taak en verantwoordingsplicht zo lang de taken worden uitgevoerd met publiek geld.⁶² Dat veronderstelt enerzijds de nodige ruimte om eigen keuzes te maken. Anderzijds veronderstelt het altijd verantwoording naar twee kanten. Onderwijsinstellingen hebben zich niet alleen te verantwoorden aan de overheid, de samenleving en de belastingbetaler, maar ook aan betrokkenen binnen hun instelling en belanghebbenden in de omgeving van de instelling.

De Onderwijsraad pleit al jaren voor een ‘geregelde ruimte’ waarin de stelselverantwoordelijkheid van de overheid en de autonomie van onderwijsinstellingen elkaar in evenwicht houden.⁶³ De overheid hoort onderwijsinstellingen ruimte te geven wanneer het gaat om de onderwijsinhoud en de vormgeving van het onderwijs. Hiervoor is al gesteld dat de gegeven autonomie altijd relatief is. Te veel ruimte voor instellingen kan ook leiden tot veronachtzaming van publieke belangen en verspilling van publieke middelen.⁶⁴ Autonomie verplicht: onderwijsinstellingen dienen in horizontale zin verantwoording af te leggen aan leerlingen, studenten, ouders en de samenleving, en in verticale zin aan de samenleving – op nationaal niveau vertegenwoordigd in het parlement – die de publieke middelen heeft opgebracht.

Bij het vormgeven van de pedagogische autonomie in het openbaar onderwijs en de vrijheid van inrichting in het bijzonder onderwijs is een belangrijke rol weggelegd voor organen van de onderwijsinstelling zelf. Het bestuur moet ervoor zorgen dat er onderwijs wordt gegeven (en, in het hoger onderwijs, daarnaast onderzoek wordt verricht), dat voldoet aan de inhoudelijke en procedurele eisen die de onderwijswetgeving hieraan stelt en dat een weerslag vormt

60 Zie onder andere Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

61 Het bevoegd gezag wordt door de onderwijswetten verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van het onderwijs, zie bijvoorbeeld artikel 10 WPO.

62 Onderwijsraad, 2013.

63 Onderwijsraad, 2012.

64 Onderwijsraad, 2013.

van de eigen onderwijsvisie. Het bestuur is ook verantwoordelijk⁶⁵ voor een gezond financieel beheer van een onderwijsinstelling en als werkgever voor het personeelsbeleid. De interne toezichthouder – raad van toezicht of toezichthoudend (deel van het) bestuur – controleert en adviseert het bestuur. Daarbij houdt hij onder meer in de gaten of het bestuur voldoet aan zijn wettelijke verplichtingen en de code goed bestuur, of er sprake is van rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen en hoe het bestuur zich verantwoordt naar de omgeving van de instelling. Daarnaast is de interne toezichthouder als werkgever verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuur.⁶⁶

Dekkende bekostiging voor onbepaalde tijd, naar gelijke maatstaven

Bekostiging van het onderwijs is niet gelijk te stellen aan ‘gewone’ subsidies. In tegenstelling tot normale vormen van subsidiëring moet op grond van artikel 23 Grondwet bij overheidsbekostiging van het onderwijs aan meer en andere vereisten voldaan worden.⁶⁷

De overheid is ten eerste verplicht instellingen die aan de wettelijke eisen voldoen, te bekostigen.

Ten tweede hoort de bekostiging adequaat en voor onbepaalde tijd te zijn. De bekostiging moet de instelling in staat stellen onderwijs te verzorgen dat aan de deugdelijkheidseisen voldoet.⁶⁸ Dat betekent dus ook dat onderwijs niet afhankelijk mag zijn van private bijdragen, bijvoorbeeld van ouders. Dat is ook de reden dat scholen geen verplichte ouderbijdragen mogen vragen: het uit publieke middelen bekostigde basisonderwijs hoort gratis toegankelijk te zijn voor iedereen.⁶⁹

Ten derde dient bekostiging naar gelijke maatstaven te geschieden. Vanwege de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs in artikel 23, lid 7 van de Grondwet geldt dat de bekostiging niet alleen adequaat moet zijn voor scholen die de overheid zelf in stand houdt of laat houden, maar ook voor scholen die onder bijzondere schoolbesturen vallen, mits zij aan de bekostigingsvoorwaarden voldoen.

Democratische verantwoording publieke middelen

Binnen onze parlementaire democratie legt de regering over de uitvoering van beleid en de besteding van publieke middelen verantwoording af aan het parlement en daarmee aan de samenleving.⁷⁰ De Comptabiliteitswet stelt eisen aan de rijksbegroting en de verantwoording door de regering. Het begrotingsrecht is een belangrijk recht van het parlement. Dat betreft ook de bestedingen van bekostigde onderwijsinstellingen. Veruit het grootste deel van de inkomsten van deze instellingen zijn immers publieke middelen en voor de overheid uitgaven.⁷¹

⁶⁵ Als bestuurder juridisch zelfs aansprakelijk.

⁶⁶ Zie voor een overzicht van de organen die een rol spelen in de verantwoording en het financieel toezicht de schema's in hoofdstuk 6.

⁶⁷ Zie ook Zoontjens & Vermeulen, 2000, p.135.

⁶⁸ Artikel 23 lid 6 Grondwet spreekt over het ‘geheel uit de openbare kas’ bekostigd onderwijs.

⁶⁹ Zie onder andere ABRvS 7 februari 2018, 201702722/1/A2 (Stichting Conexus tegen de minister voor BVOM) en de internationale verplichting in artikel 13 lid 2 IVESCR.

⁷⁰ Zie ook de opdracht in artikel 105 lid 3 Grondwet. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.

⁷¹ Zie hiervoor ook de cijfers over de bekostiging in het voorgaand kapittel over de achtergrond en systematiek van de onderwijsfinanciering, als ook de grafieken in hoofdstuk 3.

Openheid over besteding van publieke middelen is een voorwaarde voor democratische controle.⁷² Als de overheid zorgt voor een stabiele, continue en dekkende bekostiging, mag van onderwijsinstellingen verwacht worden dat zij zich over een doelbewuste en kostenbewuste besteding van de verstrekte middelen verantwoorden (zie hoofdstuk 6). Dat is geen blijk van wantrouwen, maar past bij afgewogen verhoudingen en bij het feit dat onderwijsinstellingen hoofdzakelijk met publiek geld werken.⁷³

Tegelijk wijst de raad erop dat verantwoordingseisen niet disproportioneel mogen zijn. Interne of externe toezichthouders mogen niet op de stoel van het bestuur gaan zitten en verantwoording mag niet als effect hebben dat instellingen meer of andere informatie moeten geven dan nodig is of informatie moeten geven die al als bekend mag worden verondersteld. Waar toezicht en verantwoording doorschieten, kunnen ze juist afleiden van waar het binnen onderwijsinstellingen allemaal om draait: het verzorgen van zo goed mogelijk onderwijs. Het is altijd zaak om erop te letten dat een instelling niet overvraagd wordt en dat gevraagde verantwoording niet te veel aanzet tot risicomijding en een te sterke externe gerichtheid, vervreemdend werkt, onnodig onrust veroorzaakt en eigenaarschap van professionals uitholt.⁷⁴ Dat vraagt om gefundeerd inzicht in de werking van (neven)effecten van verantwoording en om doelmatige vormen van verantwoording die zo veel mogelijk aansluiten bij de normale bedrijfsvoering.

2.2

Inzicht in bekostiging helpt onderwijsinstellingen om solide beleid te voeren

Inzicht in de bekostiging – en dus in hun inkomsten – helpt onderwijsinstellingen om solide beleid te voeren. Dat inzicht is er volgens de raad nu onvoldoende. Voor het voeren van solide beleid zijn voor de instellingen stabiliteit en transparantie van de bekostiging nodig. De complexiteit van de bekostigingssystematiek maakt dat de inkomsten van instellingen onvoldoende transparant zijn en de versnippering van de bekostiging maakt dat de inkomsten van instellingen onvoldoende stabiel zijn.

Onderwijsinstellingen gebaat bij inzicht in bekostiging

Stabiliteit en transparantie van de bekostiging maken het budget van een instelling voorspelbaar. Het bestuur en anderen binnen de instelling die bevoegd zijn om financiële beslissingen te nemen⁷⁵ weten dan tijdig waar ze aan toe zijn. Dat biedt onderwijsbesturen – en individuele onderwijsinstellingen of eenheden binnen een onderwijsinstelling – rust en de mogelijkheid om langetermijnbeleid te voeren. Daarbij gaat het zowel om financieel beleid als om onderwijsbeleid en personeelsbeleid. Het geeft hen ook het vertrouwen om verantwoorde risico's te nemen en te investeren in bijvoorbeeld personeel. Besturen en interne toezichthouders zullen eerder investeringen durven te doen of langlopende verplichtingen aan durven gaan. Ook zullen zij minder hoge reserves nodig achten. De ruimte om langlopend beleid te voeren is nu te zeer afhankelijk van schommelingen in beleidsprioriteiten van instanties buiten de instelling zelf.

Beter inzicht in hoe de bekostiging in elkaar steekt en hoe de hoogte van budgetten berekend wordt, voorkomt bovendien misverstanden en discussies over waar welk geld voor bedoeld is en welke ruimte er voor een bestuur is om zelf beslissingen te nemen. Meer inzicht in de bekos-

⁷² Algemene Rekenkamer, 2016; Bovens & 't Hart, 2005; Bovens & Schillemans, 2009.

⁷³ Onderwijsraad, 2013.

⁷⁴ Onderwijsraad, 2015; Schram, Van der Steen, Van Twist & Van Yperen, 2015.

⁷⁵ Waaronder bijvoorbeeld schoolleiders, directeuren, teammanagers, colleges van besturen en decanen van faculteiten.

tiging stelt een bestuur tevens in staat zich intern en extern beter te verantwoorden. Als de bekostiging transparant is, is het ook voor de partijen in de medezeggenschap en het toezicht eenvoudiger inzicht te krijgen in de inkomsten van hun instellingen en op basis daarvan de juiste vragen te stellen in het gesprek over de bestedingen.

Beter inzicht in zowel de inkomsten als de uitgaven van instellingen leidt daarmee ook tot meer realistische verwachtingen, zowel bij de overheid als bij betrokkenen bij de instelling. Het leidt eveneens tot een beter besef van de kaders waarbinnen onderwijsinstellingen financieel beleid voeren, keuzes (kunnen) maken en hun beleid kunnen bijstellen. Zo is bij de rijksbijdrage formeel weliswaar sprake van bestedingsvrijheid, maar ligt feitelijk al veel vast. Verreweg het grootste deel van het beschikbare budget is namelijk nodig voor het dekken van personeelskosten.⁷⁶

Daarnaast is er momenteel veel discussie over de vraag of de publieke middelen toereikend zijn.⁷⁷ Hier is relevant dat die discussies zonder verbeterd inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen niet definitief te beslechten zijn. Door het systeem van lumpsum-bekostiging en door een zwakke koppeling tussen bestedingen en doelen op het niveau van de instelling ontbreekt het zicht op waar het beschikbare budget niet volstaat en is nauwelijks in te schatten of nieuwe verwachtingen realistisch zijn. De onderwijsinstelling moet het immers met het ene totaalbudget doen en is zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van het gevraagde onderwijs met dat geld.

Complexiteit van de systematiek en versnippering van de bekostiging staan inzicht in de weg

De bekostiging is nu te versnipperd en te complex om onderwijsinstellingen het benodigde inzicht te bieden. Dat wordt veroorzaakt door diverse factoren. In de eerste plaats zijn er voor onderwijsinstellingen veel verschillende bekostigings- en financieringsbronnen.⁷⁸ Daardoor kan bij bestuurders, toezichthouders, leden van medezeggenschapsorganen en anderen die bij het financieel beleid van de instelling betrokken zijn, het overzicht over geldstromen ontbreken en is voor hen – maar vaak ook voor de Tweede Kamer – niet altijd duidelijk welk geld een specifieke bestemming heeft.

In de tweede plaats hindert met name de complexe wijze van berekening van de rijksbijdrage de beleidsruimte van instellingsbesturen. De formules die uiteindelijk leiden tot vaststelling van de hoogte van het budget, zijn moeilijk te doorgronden. Gebrek aan inzicht in hoe de hoogte van het bedrag vastgesteld wordt, beperkt de mogelijkheden van onderwijsbesturen om op hun inkomsten te sturen en biedt onzekerheid omtrent de effecten van instellingsbeleid op die inkomsten.

In de derde plaats is de bekostiging jaarlijks instabiel. Het gebeurt nog te vaak dat incidenteel middelen worden toegekend, die op korte termijn besteed moeten worden. Het gebeurt ook regelmatig dat de uiteindelijke rijksbijdrage afwijkt van de eerder gecommuniceerde ramingen, waardoor besturen zich genoodzaakt zien tot abrupte ingrepen of uit onzekerheid omtrent het uiteindelijke budget uitgaven uitstellen en voorzichtig begroten. Bovendien is de

⁷⁶ Voor het jaarverslag 2016 varieert dit van 66 procent in het wetenschappelijk onderwijs tot 73 en 76 procent in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en zelfs 80 procent in het funderend onderwijs. Voor meer inzicht in de baten en lasten, zie hoofdstuk 3 en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, z.j..

⁷⁷ Zie hiervoor de discussies in hoofdstuk 1, en de bespreking daarvan in hoofdstuk 3.

⁷⁸ Zie voor de hoofdcategorieën van de baten van onderwijsinstellingen de taartdiagrammen in het kader voorafgaand aan dit hoofdstuk. Voor voorbeelden van de diverse vormen van doelfinanciering vanuit het ministerie van OCW, zie het kader in hoofdstuk 4.

berekeningssystematiek niet stabiel; een voorbeeld is de introductie van cascadebesteding in het middelbaar beroepsonderwijs, die inmiddels weer wordt afgeschaft.

In de vierde plaats leidt de complexiteit van de bekostigingssystematiek in het primair en voortgezet onderwijs tot discussies over waar geld voor bedoeld is en welke vrijheid onderwijsbesturen hebben om tussen verschillende posten te schuiven. De berekeningswijze van de rijksbijdrage werkt in de praktijk normerend, vooral ook omdat er misverstanden bestaan omtrent de status van parameters en normbedragen. De parameters in de bekostigingsformules wekken verwachtingen en suggereren het bestaan van schotten, ook al is er formeel sprake van bestedingsvrijheid. Besturen wijken bij de interne middelenverdeling nauwelijks af van de berekeningswijze of verdeelsystematiek van de overheid. De parameters vormen zo onbedoeld een richtsnoer voor de begroting en voor interne verdeelmodellen.⁷⁹

Doordat de lumpsum is opgebouwd uit diverse formules met verschillende parameters – en voor het funderend onderwijs ook daaraan gekoppelde normbedragen – ontstaat er discussie wanneer meer of minder aan bepaalde kostenposten besteed wordt dan de (oude) formules ‘voorschrijven’. De rechtmatigheid van bestedingen, en ook de toereikendheid van de bekostiging, staan dan ter discussie. Zo bestaan in de beeldvorming in het primair en het voortgezet onderwijs afzonderlijke potjes voor personeel en voor materiële uitgaven, terwijl het formeel alleen gaat om de wijze waarop de rijksbijdrage berekend wordt. Daaruit komt bijvoorbeeld de gedachte voort dat besturen geld voor lerarsalarissen besteden aan de exploitatie van het schoolgebouw (zie onderstaand kader).

“Scholen betalen gasrekening uit salarispot”

De tweedeling in de berekeningswijze van de rijksbijdrage tussen personele en materiële kosten leidde onlangs tot berichten in de media dat schoolbesturen geld voor leraren zouden gebruiken om de energierekening te betalen.⁸⁰ Ook bij de evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs werd gekeken naar de verhouding tussen de programma’s van eisen en feitelijke uitgaven: “Het onderzoek van Berenschot laat zien dat schoolbesturen in de periode 2010–2014 gemiddeld 11 procent meer geld uitgaven aan de onderzochte pve’s dan de vastgestelde normbedragen. Aan het onderhoud van gebouwen (15 procent), gas en elektra (81 procent) en aan leermiddelen (5 procent) is gemiddeld meer uitgegeven. Aan schoonmaak (-7 procent) is gemiddeld minder uitgegeven dan de vastgestelde normbedragen.”⁸¹

Ook de uiterst specifieke normbedragen in de programma’s van eisen werken in het primair onderwijs als richtlijnen en benchmarks, waarbij bestedingen met de desbetreffende posten vergeleken worden. Dat is extra problematisch aangezien de in de programma’s van eisen vastgestelde normbedragen voortkomen uit het vroegere declaratiestelsel en dateren uit 1996.⁸² Hoewel de programma’s van eisen elke vijf jaar geëvalueerd worden, passen deze niet meer binnen de huidige kostenramingen.⁸³ In gevallen waarin uitgaven (structureel) hoger uitvallen

79 De Vijlder, Verschoor, Rozema, Van Velden & Van Gansewinkel, 2012.

80 Zie bijvoorbeeld Algemeen Dagblad, 5 mei 2017: *Basisschool betaalt gasrekening uit salarispot leraren*.

81 Berenschot, 2017.

82 Bijlage 1 van de Regeling vaststelling programma’s van eisen basisonderwijs en (v)so voor 2017 geeft een overzicht van de opbouw van de bedragen die gezamenlijk de hoogte van de materiële bekostiging in het primair onderwijs bepalen. De vergoeding voor middelen en administratie, beheer en bestuur bedroeg voor 2017 een vast bedrag van 13.448,21 euro per school, aangevuld met een bedrag van 324,14 euro. Die bedragen zijn weer een som van vele genormeerde vergoedingen voor diverse kostenposten, zoals voor medezeggenschap: 9,87 euro per school + 1,85 euro per leerling; voor culturele vorming: 101,51 euro per school + 4,24 euro per leerling; of voor ict (inclusief internet): 1.821,50 euro per school + 92,02 euro per leerling.

83 Berenschot, 2017.

dan de voor die specifieke bekostigingspost geldende normbedragen, kunnen discussies ontstaan over de toereikendheid van de bekostiging en over de rechtmatigheid van de bestedingen. Hoe verder bedragen in de berekeningswijze afstaan van reële kosten, hoe meer discussie, frictie en kans op misverstanden er zal zijn.

2.3 Inzicht in bestedingen stelt de overheid in staat haar kerntaken waar te maken

Net zo goed als onderwijsinstellingen heeft de overheid inzicht in bekostiging en bestedingen nodig om solide beleid te voeren. De grondwettelijke opdracht voor de overheid tot toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en tot bekostiging vanuit publieke middelen vraagt om inzicht in de besteding van onderwijsgeld door onderwijsinstellingen. Ook dat inzicht is momenteel nog onvoldoende.

Stelselverantwoordelijkheid vraagt om inzicht in bestedingen

Vanwege haar stelselverantwoordelijkheid heeft de overheid op hoofdlijnen inzicht nodig in de relatie tussen bestedingen en onderwijskwaliteit. Gebrekkig inzicht in de inkomsten en uitgaven van onderwijsinstellingen bemoeilijkt beleidsvoering vanuit de centrale overheid. Ook om er zeker van te zijn dat publieke middelen niet elders beter besteed hadden kunnen worden of te ruimhartig zijn uitgegeven, heeft de overheid inzicht in de uitgaven van onderwijsinstellingen nodig. Gerichte sturing door bekostigingsvoorwaarden en aanvullende financiering voor specifieke doelen vergt dat de overheid kan zien of het geld ook daaraan besteed is en of instellingen de gestelde voorwaarden naleven.

Inzicht in bestedingen op sector- en stelselniveau is te beperkt

De overheid heeft momenteel een te beperkt inzicht in de bestedingen van onderwijsinstellingen. De overheid wordt daarmee op drie vlakken geconfronteerd: bij het verstrekken van aanvullende middelen; bij het controleren of beleidsdoelen wel gehaald zijn; en bij het vaststellen van de kwaliteit van het onderwijs.

In de eerste plaats maakt de wijze van verstrekking van aanvullende bekostiging dat inzicht in de relatie tussen middelen, besteding en realisatie van doelen niet of slechts beperkt te verkrijgen is. Zo worden aanvullende middelen – zoals de gelden voor jonge leraren – door de overheid nu vaak toch in de lumpsum gestopt, waardoor onderwijsinstellingen zich over de besteding van die middelen niet afzonderlijk in het jaarverslag hoeven te verantwoorden. Aan de ene kant staan dan hoge verwachtingen en specifiek beoogde resultaten of bestedingswijzen, die politiek worden uitgesproken. Daartegenover staat evenwel de formele bestedingsvrijheid die inherent is aan lumpsumbekostiging. Formeel is er geen band tussen doel en geld aangebracht, zodat onderwijsbesturen andere keuzes kunnen maken. Zeker als afspraken, de status daarvan en verantwoordingsverplichtingen niet voor iedereen helder zijn, is dan achteraf niet meer vast te stellen of aanvullende middelen besteed zijn ten behoeve van de doelen die de overheid voor ogen had.⁸⁴

In de tweede plaats wordt de relatie tussen de inzet van publieke middelen en onderwijskwaliteit niet altijd direct en precies gelegd. Er is wel inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen, in die zin dat de hoogte van het bedrag van de rijksbijdrage correct is vastgesteld en dat de middelen zijn besteed en verantwoord conform de daarvoor geldende wettelijke voor-

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2018; Tweede Kamer, 2017.

schriften. Er is echter weinig inzicht in en aandacht voor de (on)doelmatigheid van onderwijs-uitgaven. Er is geen consensus over wanneer uitgaven doelmatig zijn en over hoe doelmatigheid is vast te stellen. Ook is het inzicht in de causaliteit van bestedingen en effecten gebrekkig. Dat komt onder andere doordat onderwijsinstellingen hun bestedingen onvoldoende koppelen aan inhoudelijke doelen en de relatie tussen financieel beleid en onderwijsbeleid onvoldoende doordenken en expliciteren.⁸⁵

Daarnaast is de kwaliteit van onderwijs niet altijd goed meetbaar en is de school of opleiding niet de enige factor die invloed heeft op de prestaties van leerlingen. De thuissituatie en de directe omgeving spelen een rol en daarnaast zijn ook het beleid van de gemeente ten aanzien van onderwijs en aanverwante terreinen zoals zorg en de arbeidsmarkt belangrijke elementen die door kunnen werken in de resultaten. En verder investeren onderwijsinstellingen in middelen die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs in brede zin, maar waarvan de effecten niet direct kwantitatief meetbaar zijn.⁸⁶

Ten slotte bemoeilijkt de wijze waarop onderwijsinstellingen zich momenteel aan de overheid verantwoorden het verkrijgen van het nodige inzicht in de bestedingen. De afgelopen jaren is het niet mogelijk geweest om vragen van de Tweede Kamer te beantwoorden. Door verschillen in verslaglegging tussen onderwijsinstellingen is het niet altijd mogelijk om op stelselniveau inzicht in de effecten van beleid en de inzet van aanvullende middelen te verschaffen. Uitgaven kunnen bij de ene instelling onder een andere post op de resultatenrekening vallen dan bij een andere. Als een bestuur er bijvoorbeeld voor kiest om de middelen voor vermindering van werkdruk in te zetten voor extra personeel, komt het geld onder personele lasten terecht. Als een ander bestuur ervoor kiest om te investeren in digitale leermiddelen om de werkdruk te verminderen, worden de werkdrukmiddelen bij dat bestuur onder de post leermiddelen weggeschreven. Daarnaast is de beleidsinformatie die de Tweede Kamer ontvangt via jaarverslagen, evaluatiestudies, monitors en trendrapporten erg versnipperd.

Het is dan ook lastig voor de Tweede Kamer om te weten te komen of haar doelen zijn gerealiseerd.⁸⁷ Het onderwijsveld heeft inmiddels initiatieven ontwikkeld om de transparantie en de informatievoorziening richting belanghebbenden te verbeteren. Voorbeelden zijn de kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, de *Benchmark MBO* en de vensters voor verantwoording met onder andere *Scholen op de kaart*. Verder zijn er afspraken gemaakt over transparantie en brede publieke verantwoording, onder andere in de code goed bestuur. De Algemene Rekenkamer concludeert dat ondanks deze initiatieven de informatie die in de jaarverslagen over prestaties is opgenomen vaak nog summier en onderling moeilijk vergelijkbaar is.⁸⁸ De overheid krijgt vooralsnog dus niet de informatie die zij nodig heeft.

85 Zie ook Algemene Rekenkamer, 2016.

86 Zie Onderwijsraad, 2016b; en het bijbehorende startdossier Dijkstra, A.B. (2015). Startdossier moeilijk meetbare onderwijsresultaten op het sociale en maatschappelijke domein. Verkennende notitie in opdracht van de Onderwijsraad. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

87 Algemene Rekenkamer, 2014.

88 Algemene Rekenkamer, 2014.

Na weging van een aantal criteria verkiest de raad lumpsumbekostiging boven alternatieve bekostigingsmethoden. De lumpsum doet het meest recht aan de autonomie van onderwijsinstellingen en waarborgt de stabiliteit en continuïteit van bekostiging en onderwijsbeleid. De beperkingen van de lumpsum rondom inzicht in bestedingen en doelmatigheid dienen ondervangen te worden.

3 Behoud en verbeter de lumpsumbekostiging

Na evaluatie en weging van een aantal criteria verkiest de raad lumpsumbekostiging boven andere bekostigingsmethoden. De lumpsum doet recht aan de autonomie van onderwijsinstellingen en waarborgt de stabiliteit van de bekostiging. Lumpsumbekostiging stelt onderwijsinstellingen het best in staat stabiel beleid te voeren, met beperkte administratieve lasten. Hierdoor blijft de nodige beleidsruimte behouden om in te kunnen spelen op de lokale context. Het principe van lumpsum dient gehandhaafd te worden. De raad geeft in hoofdstuk 4 aan dat doelfinanciering slechts beperkt en onder specifieke voorwaarden ingezet dient te worden.

De tekortkomingen van de lumpsum ten opzichte van alternatieve bekostigingsmethoden dienen ondervangen te worden via wetgeving, toezicht en verantwoording. Van instellingen mag gevraagd worden zich te verantwoorden over hoe zij publieke middelen besteden (zie hoofdstukken 5 en 6).

Daarnaast dient de overheid de bekostiging te actualiseren en te vereenvoudigen. Dit zal ten goede komen aan de inzichtelijkheid van zowel de inkomsten als de uitgaven. Verder dient de overheid zorg te dragen voor een dekkende bekostiging, zodat instellingen aan hun maatschappelijke opdracht kunnen voldoen. Daarbij realiseert de raad zich dat er een spanning bestaat tussen de wettelijk vereiste (minimum)kwaliteit, zoals neergelegd in deugdelijkheidseisen, en de (ruimere) maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van het onderwijs.

De raad is tot deze conclusies gekomen aan de hand van een voor dit advies opgesteld afwegingskader. In lijn met de adviesvraag zijn hierin diverse bekostigingsmethoden met elkaar vergeleken. Dit afwegingskader wordt in het kader op de volgende pagina's weergegeven.

Afwegingskader lumpsumbekostiging en alternatieven

De raad heeft verschillende alternatieve bekostigingsmethoden tegen elkaar afgewogen. Naast het oude declaratiestelsel en de huidige lumpsumbekostiging worden vier vormen van doelfinanciering meegenomen in de vergelijking: prestatiebekostiging, schotten/oormerken, subsidies en vouchers.

De raad meent dat een bekostigingsmethode op basis van een aantal criteria gewogen moet worden. Steeds is de vraag in hoeverre de overwogen methode bijdraagt aan het desbetreffende criterium.

- Autonomie: hebben instellingen beleids- en bestedingsruimte om in te spelen op lokale omstandigheden en om de eigen onderwijsvisie te realiseren?
- Administratieve lasten: beperkt de bekostigingsmethode de algemene administratieve lasten?
- Continuïteit en stabiliteit: is de bekostiging voor langere tijd stabiel voor individuele instellingen?
- Inzicht in doelmatigheid:
 - a. Stimuleert de methode beleidsrijk begroten door instellingen (doelen stellen en die koppelen aan geld)?
 - b. Stimuleert de methode oog voor doeltreffendheid (evaluatie of het doel behaald is)?
 - c. Stimuleert de methode om middelen efficiënt in te zetten (kostenefficiënt of kosteneffectief)?
- Inzicht in de bestedingen:
 - a. Op instellingsniveau: zet de methode aan om zichtbaar te maken aan belanghebbenden waar het geld aan besteed is?
 - b. Op stelselniveau: kan geaggregeerd zichtbaar gemaakt worden waar het geld aan besteed is?
- Minimalisering van perverse prikkels: is de bekostigingsmethode gevoelig voor perverse prikkels op het gedrag binnen instellingen?
- Financiële deskundigheid: stelt de bekostigingsmethode hoge eisen aan de financiële deskundigheid van instellingen en besturen?
- Toereikendheid: stelt de methode in staat om te zien hoeveel geld er nodig is voor een toereikende bekostiging?
- Sturing: biedt de bekostigingsmethode mogelijkheden om gericht te sturen op landelijke ambities?

Hoe scoort elk van de bovengenoemde bekostigingsmethoden op deze criteria? Door de methoden en criteria in een tabel te zetten ontstaat een overzicht van voors en tegens van de diverse modellen. Daarbij is elke cel met plussen en minnen te waarderen, waarbij een plus een gewenste uitkomst is. Zo betekent een min bij financiële deskundigheid dat de bekostigingsmethode relatief veel financiële deskundigheid vraagt van onderwijsinstellingen om de publieke middelen zorgvuldig te besteden. Een plus bij sturing betekent dat de methode de overheid in staat stelt rechtstreeks via de bekostiging te sturen op (nieuwe) landelijke ambities.

Bij het invullen van deze tabel constateerde de raad al snel dat het toebedelen van een plus of min discussie vergt. Voor bepaalde cellen zijn zowel argumenten te bedenken voor een plus, als argumenten voor een min. Onderstaande tabel is het resultaat van deze discussie en afweziging door de raad op basis van literatuur, argumenten en paneldiscussies.

Uit de tabel komt het beeld naar voren dat lumpsumbekostiging als beste scoort op de voor de raad belangrijkste criteria: autonomie voor onderwijsinstellingen, met een beperkte administratieve last, en stabiliteit en continuïteit van de bekostiging. Daarnaast is echter ook te zien dat de alternatieve methoden beter scoren op de mogelijkheid voor de overheid om direct met geld op kwaliteit te sturen, op het creëren van inzicht in de bestedingen en de toereikendheid van de bekostiging, en op de doelmatigheid van (investerings in) het onderwijs.⁸⁹ De nadelen die de lumpsummethode met zich meebrengt, kunnen volgens de raad ondervangen worden door verbetering van de huidige lumpsumsystematiek en verbetering van de horizontale en verticale verantwoording.

	Lumpsum-bekostiging	Prestatie-bekostiging	Schotten / Oormerken	Subsidies	Declaratie-systeem	Vouchers
<i>Autonomie:</i> hebben instellingen beleids- en bestedingsruimte, bijvoorbeeld om in te spelen op lokale omstandigheden en om de eigen onderwijsvisie van de instellingen te kunnen realiseren?	++	0	-	-	--	++
<i>Administratieve lasten:</i> beperkt de bekostigingsmethode de algehele administratieve lasten?	+	-	+	--	--	--
<i>Continuïteit/stabiliteit:</i> is de bekostiging voor langere tijd stabiel voor individuele instellingen?	+	-	+	--	+	--
<i>Inzicht in doelmatigheid</i>						
a. stimuleert de methode beleidsrijk begroten van instellingen? (=doelen stellen en die koppelen aan geld)	-	+	-	++	--	++
b. stimuleert de methode oog voor doeltreffendheid? (= evaluatie of het doel behaald is)	0	++	+	++	0	++
c. stimuleert de methode om middelen efficiënt in te zetten? (=kostenefficiënt of kosteneffectief)	0	+	-	+	-	0
<i>Inzicht in de bestedingen</i>						
a. op instellingsniveau: zet de methode aan om zichtbaar te maken aan stakeholders waar het geld aan besteed is?	0	+	0	-	-	++
b. op stelselniveau: kan geaggregeerd zichtbaar gemaakt worden waar het geld aan besteed is?	0	0	0	++	++	--
<i>Perverse prikkels:</i> is de bekostigingsmethode weinig gevoelig voor perverse prikkels op het gedrag binnen instellingen?	0	-	0	-	0	--
<i>Financiële deskundigheid:</i> vraagt de bekostigingsmethode beperkte financiële deskundigheid van instellingen?	--	--	-	-	+	--
<i>Toereikendheid:</i> stelt de methode in staat om te zien hoeveel geld er nodig is voor een toereikende bekostiging?	-	0	+	--	++	-
<i>Sturing:</i> biedt de bekostigingsmethode mogelijkheden om gericht te sturen op landelijke ambities?	--	+	+	++	0	--

⁸⁹ Zie hoofdstuk 5 voor een uitleg over het criterium doelmatigheid.

Enkele kanttekeningen bij het afwegingskader

- Op elk van de overwogen bekostigingsmethoden is door middel van eisen aan de verantwoording over en het toezicht op de bestedingen invloed uit te oefenen. Dit kan zowel positief als negatief uitpakken. Bijvoorbeeld: waar beleidsvrijheid ten aanzien van bestedingen het grote voordeel van lumpsumbekostiging is, kan door aanscherping van verantwoordingseisen of door complexe bekostigingsformules deze autonomie van instellingen beperkt worden en kunnen administratieve lasten alsnog verzwaaard worden.
- De criteria wegen niet allemaal even zwaar. Het is verleidelijk en eenvoudig plussen en minnen bij elkaar op te tellen, maar het is belangrijk om ook een weging aan de gekozen criteria mee te geven, en te beseffen dat achter elke plus en min ook argumenten zitten, die meer of minder zwaar kunnen meewegen in de keuzen voor een instrument. De raad hecht met name waarde aan behoud van de autonomie van onderwijsinstellingen, beperking van administratieve lasten (voor instellingen en overheid) en het bevorderen van de stabiliteit van de bekostiging over tijd. Daarnaast dient de bekostiging dekkend te zijn en te passen bij de functionele decentralisatie van het onderwijs met bijbehorende verantwoording door instellingen, zodat de overheid kan voldoen aan haar stelselverantwoordelijkheid (zie paragraaf 2.1).
- Het zoeken van oplossingen voor beperkingen (minnen) van een bekostigingsmethode hoeft niet alleen binnen dit kader gezocht te worden. Er zijn andere beleidsinstrumenten – zoals wetgeving, toezicht, voorlichting, onderzoek en experimenten – die kunnen bijdragen aan sturing op kwaliteit. Zie voor een overzicht van beleidsinstrumenten en bijbehorende voor- en nadelen en slaag- en faalfactoren het integraal afwegingskader beleid en regelgeving van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Oplossingen zoeken in de voordelen (plussen) van andere modellen om nadelen op te lossen kan een negatieve invloed hebben op de voordelen van het voorkeursmodel. Een groter deel van de bekostiging via subsidies regelen kan de overheid bijvoorbeeld meer sturingsmogelijkheden en een beter inzicht in de doelmatigheid van onderwijsinvesteringen geven. Tegelijkertijd beperkt dat ook de bestedingsruimte en de continuïteit van de bekostiging en verhoogt het de administratieve lasten voor individuele instellingen.

Korte omschrijving van bekostigingsmethoden

Lumpsum

Bij lumpsumbekostiging ontvangen onderwijsinstellingen één budget van de overheid voor alle uitgaven. Zolang de bestedingen rechtmatig aan onderwijs besteed worden, staat het een bevoegd gezag vrij dit budget naar eigen inzicht te besteden. Dit geeft instellingen grote beleidsruimte. Daar staat tegenover dat zij over hun bestedingen verantwoording afleggen richting de overheid, de samenleving en de belastingbetaler, maar ook aan betrokkenen binnen de instelling en belanghebbenden in de omgeving van de instelling.

Declaratiestelsel

Bij declaratiebekostiging wordt gewerkt met een vraagbegroting en declaraties. Kenmerkend voor zo'n systeem is dat instellingen alleen uitgaven kunnen doen wanneer aan bepaalde vastliggende en algemeen geldende normen wordt voldaan. Uitgaven worden afzonderlijk gedeclareerd en beoordeeld.

Prestatiebekostiging

Bij prestatiebekostiging worden afspraken gemaakt tussen de centrale overheid en de onderwijssector over te behalen prestaties op een aantal beleidsthema's. Naast een bestedingsverplichting op deze afgesproken beleidsdoelen kan de bekostiging ook afhankelijk gemaakt worden van het wel of niet behalen van gestelde doelen. De prikkel van prestatieafhankelijke bekostiging kan helpen bij het initiëren en implementeren van (nieuw) beleid.

Financiering met schotten/oormerken

Bij deze financieringsvorm wordt op centraal niveau bepaald waar de financiële bijdrage voor bedoeld is. Het oormerken of plaatsen van schotten zorgt ervoor dat het geld aan de daarvoor gekozen doelen wordt uitgegeven.

Subsidies⁹⁰

De overheid kan dit instrument inzetten om bepaald gedrag of bepaalde activiteiten te stimuleren die niet vanzelf tot stand komen. Dit bijvoorbeeld omdat de kosten voor onderwijsinstellingen te hoog zijn of omdat het gaat om nieuwe innovaties. Een subsidie dient door een instelling aangevraagd te worden; of een instelling deze subsidie ook verkrijgt is afhankelijk van de voorwaarden van de subsidie.

Vouchers⁹¹

Een voucher is een subsidie die verstrekt wordt aan de vrager in plaats van aan de aanbieder van onderwijs. Het is een geschikt instrument als de voorkeur uitgaat naar vraagsturing. Een voucher is een tegoedbon die onder bepaalde voorwaarden kan worden ingeleverd in ruil voor een dienst. Vouchers ter hoogte van het collegegeld stellen studenten bijvoorbeeld in staat onderwijs in te kopen bij de instelling van hun keuze. Het inwisselen van vouchers is dan een weergave van de wensen van studenten.

⁹⁰ Zie ook Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 2017.

⁹¹ Zie ook Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 2012.

Lumpsum doet recht aan vrijheid van onderwijs en voorziet in flexibiliteit, stabiliteit en rechtszekerheid

In het katern na hoofdstuk 1 is uiteengezet dat in alle onderwijssectoren bewust is overgegaan tot een bekostiging via lumpsum. De overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem was deels gericht op vermindering van de administratieve lasten van het declaratiestelsel. Een ander doel was om schaalvergroting en daarmee doelmatigheid te stimuleren.⁹² Daarnaast bevordert de lumpsum de autonomie en beleidsruimte van onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen krijgen meer beleidsruimte en kunnen beter inspelen op de lokale situatie. Ze kunnen hun bestedingen flexibel aanpassen en zelf keuzes maken en accenten leggen in hun beleid.⁹³ Ook vergroot de lumpsum de rechtszekerheid voor onderwijsinstellingen en daarmee ook de stabiliteit van de bekostiging voor onderwijsinstellingen.

Lumpsum met bijbehorende autonomie past bij functionele decentralisatie

Onderwijsinstellingen hebben van de wetgever eindverantwoordelijkheid gekregen voor het voeren van beleid en kunnen daarop aangesproken worden. Door de lumpsumbekostiging hebben onderwijsinstellingen ook een zekere mate van autonomie over hun bestedingen. Dit geeft hun de flexibiliteit en de beleidsvrijheid om het onderwijs binnen de wettelijke kaders grotendeels naar eigen inzicht in te richten.

Deze autonomie is nodig gegeven de dynamiek van de praktijk van het onderwijs. Onderwijs is kennisintensief, wordt door professionals gedragen en de effecten zijn niet altijd even tastbaar of meetbaar.⁹⁴ Daarnaast heeft elke onderwijsinstelling een eigen context en eigen maatschappelijke opdrachten, en daarbij ook een eigen aanpak en eigen onderwijsprocessen.

De bestedingsvrijheid in de lumpsumbekostiging lijkt ook een relatie te hebben met de kwaliteit van het onderwijs. Onderzoek op basis van PISA-resultaten (Programme for Student Assessment) laat zien dat 15-jarigen betere prestaties in landen waar autonomie in de vormgeving van het onderwijs gepaard gaat met autonomie in de bestedingen, mits er ook een systeem is van goede, openbare verantwoording.⁹⁵

Lumpsumbekostiging biedt instellingen noodzakelijke flexibiliteit

De kerngedachte van het lumpsumsysteem is dat onderwijsinstellingen het ontvangen budget (binnen kaders) naar eigen inzicht mogen besteden. Onderwijsinstellingen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om extra investeringen te doen in een bepaalde school of een opleiding die dat tijdelijk nodig heeft. Dat kan zijn omdat een school of opleiding kampt met tegenvallende leerprestaties, net is gestart of een innovatie doorvoert.

Financiële beslissingen staan niet op zichzelf, maar maken integraal onderdeel uit van het onderwijsbeleid. Doordat bij lumpsumbekostiging de onderwijsinstellingen zelf beslissingen nemen over de besteding van middelen, kunnen deze gebaseerd worden op eigen onderwijsvisies, behoeften en kosten-batenafwegingen.⁹⁶

⁹² Blank & Van Heezik, 2015.

⁹³ Zie bijvoorbeeld World Bank, 2012.

⁹⁴ Onderwijsraad, 2016b.

⁹⁵ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2013; 2016b.

⁹⁶ Onderwijsraad, 2009; 2015.

De vrijheid die de instelling bij haar financieel beleid heeft, stelt haar ook in staat om te reageren op maatschappelijke behoeften en kansen.⁹⁷ Zo kunnen instellingen beter inspelen op behoeften van ouders en leerlingen en beter aansluiten bij ontwikkelingen in het beroepenveld. Een mbo- of hbo-instelling kan voor een van haar opleidingen op korte termijn geld vrijmaken voor de aanschaf van digitale praktijksimulaties die onlangs op de markt zijn verschenen. Lumpsumbekostiging geeft instellingen ten slotte ruimte om langlopend beleid te voeren. Met het lumpsumbudget kan de instelling zelf prioriteit geven aan investeringen en de continuïteit van deze investeringen is niet afhankelijk van eventuele schommelingen in beleidsvisies van derden.

Lumpsumbekostiging bevordert rechtszekerheid

De lumpsum kent een wettelijke grondslag met een aantal geobjectiveerde parameters die de basis vormen voor het toekennen van geld. De uitgangspunten zijn in bekostigingsbesluiten neergelegd. Daarmee ontstaat op nationaal niveau voor de afzonderlijke instellingen zekerheid en een gelijk speelveld. Dat uitgangspunt van gelijke bekostiging voor gelijke deugdelijkheid heeft de Grondwet uitdrukkelijk neergelegd in artikel 23, lid 7, maar geldt ook als algemeen principe. Op het moment dat instellingen aan bepaalde, door de wetgever vastgestelde deugdelijkheidseisen voldoen, is er een recht op bekostiging, dat slechts gesanctioneerd kan worden op het moment dat daarvoor een wettelijke basis is. Andere instrumenten, zoals subsidies, kennen vaak een tijdelijk karakter, maar hier is dan ook geen verplichting of dwingende noodzaak tot aanvraag.

3.2

Ondervang tekortkomingen van de lumpsumbekostiging via wetgeving, toezicht en verantwoording

Mede door de tekortkomingen van de bekostiging op basis van de lumpsum staat deze methode ter discussie. De raad is echter van mening dat deze beperkingen ondervangen kunnen worden binnen de bestaande bekostigingsmethode.⁹⁸ Het vervangen van (delen van) de lumpsum door andere bekostigingsvormen doet afbreuk aan de voordelen die destijds een grote rol speelden bij de keuze voor de lumpsum door centrale overheid en onderwijsveld.

De tekortkomingen van de lumpsum verdienen echter wel aandacht. Ten eerste beperkt lumpsumbekostiging de mogelijkheden van de overheid om direct via geldstromen te sturen op nieuwe landelijke beleidsdoelen. Ten tweede beperkt de huidige manier van lumpsumbekostiging en de verantwoording daarover het zicht van de overheid op de bestedingen en op de kosten en resultaten – en doelmatigheid – van onderwijsbeleid.

De Tweede Kamer vraagt in hoeverre en hoe de overheid via financiële middelen de kwaliteit van het onderwijs kan sturen. De raad beveelt aan niet via alternatieve bekostigingsmethoden of via aanvullende doelfinanciering te sturen op kwaliteit, maar via beleidsinstrumenten als wetgeving, toezicht en verantwoording. In de hoofdstukken 5 en 6 werkt de raad de aanbevelingen voor deze instrumenten verder uit.

Stuur niet via doelfinanciering op kwaliteit

De raad is van mening dat er geen financiële middelen uit de lumpsum moeten worden gehaald, die vervolgens worden uitgekeerd in de vorm van een doelfinanciering. Van de hier-

⁹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

⁹⁸ Zie ook het kader in hoofdstuk 4 over het integraal afwegingskader en de Regeling periodieke evaluatie van beleid.

boven genoemde alternatieven voor of naast de lumpsum vallen prestatiebekostiging, financiering met schotten/oormerken en subsidies onder doelfinanciering.⁹⁹ De inzet van doelfinanciering ondergraaft de autonomie van de instellingen en de stabiliteit van de bekostiging, twee belangrijke basisprincipes voor bekostiging van het onderwijs (zie paragraaf 2.1). Daarnaast spelen bij doelfinanciering zwaardere administratieve lasten voor de verantwoording dan bij de lumpsumbekostiging, wat juist een van de hoofdargumenten was voor invoering van de lumpsum.

Hoewel de alternatieven voor of naast de lumpsum uit het afwegingskader de overheid meer mogelijkheden bieden om te sturen op nieuwe of specifieke beleidsdoelen, concludeert de raad dat deze alternatieven in onvoldoende mate voldoen aan de in paragraaf 2.1 uiteengezette principes voor de bekostiging van het onderwijs. De raad ziet echter ook de waarde in van het gebruik van doelfinanciering in gevallen waar specifieke beleidsdoelen anders niet nagestreefd zouden worden. Dit zou echter allen moeten gelden voor doelfinanciering die los van de reguliere lumpsumbekostiging bestaat (zie hoofdstuk 4). In beginsel dient de sturing op beleidsdoelen en op onderwijskwaliteit door de overheid te geschieden via wetgeving, toezicht en verantwoording.

Stuur op kwaliteit - wettelijke deugdelijkheidseisen

De overheid heeft een stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van onderwijs en moet die verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De koninklijke weg daarvoor is wettelijke deugdelijkheidseisen stellen – die tevens gelden als bekostigingsvoorwaarden – en toezicht te houden op de naleving daarvan. Ten aanzien van de inhoud van het onderwijs gaat het daarbij in Nederland voornamelijk om het formuleren van kerndoelen, eindtermen en kwalificatiestructuren. Ten aanzien van het onderwijsproces gaat het onder andere om het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren en het vaststellen van een urennorm voor het onderwijs. De overheid stuurt ook op de interne governance van instellingen door de bij wet verplichte scheiding van bestuur en (intern) toezicht, door het toezicht op gezond financieel beleid en door maatregelen voor het goed functioneren van de markt voor onderwijsmiddelen.

Stuur op kwaliteit - financieel toezicht

Een rechtmatige en doelmatige besteding van de lumpsum vereist meer financiële deskundigheid van bestuurders en toezichthouders dan het geval was onder het oude declaratiesysteem. Deze financiële deskundigheid is in alle onderwijssectoren enigszins verbeterd over de jaren heen. En voor alle onderwijssectoren houdt de Inspectie van het Onderwijs nu toezicht op de financiële risico's.

Incidenten bij InHolland en Amarantis, maar ook bij andere publieke en maatschappelijke instellingen zoals Rochdale en Vestia, hebben geleid tot grote maatschappelijke en politieke zorgen over financieel wanbeleid bij onderwijsinstellingen. Het gevolg is dat veel mensen willen ingrijpen in het handelen van instellingen om misstanden en mogelijk kwaliteitsverlies te voorkomen.¹⁰⁰ De raad tekent hierbij aan dat het gaat om incidenten die voorkomen hadden kunnen worden door beter intern en extern toezicht en door een betere verantwoording van de besteding van publieke middelen.

⁹⁹ Het instrument van vouchers betekent een verschuiving van aanbodsturing naar vraagsturing. De invloed van de overheid is – na verstrekking van de vouchers aan de eindgebruikers – echter beperkt. Daarnaast kan het instrument van vouchers ook hoge uitvoeringskosten en lasten met zich mee brengen. Zie bijvoorbeeld Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 2012.

¹⁰⁰ Noordegraaf, Schillemaans & Yesilkagit, 2012.

“Steeds minder instellingen onder verscherpt toezicht”¹⁰¹

Alle onderwijssectoren scoren goed op de door de inspectie gehanteerde financiële indicatoren. Slechts een handvol besturen staat bij de inspectie onder verscherpt financieel toezicht. Hun aantal is de laatste jaren gedaald.¹⁰² Deze trend heeft ook in 2018 standgehouden, met slechts zes besturen in het primair onderwijs, tien besturen in het voortgezet onderwijs en vier mbo-besturen onder aangepast financieel toezicht per 1 juni 2018.¹⁰³ In het hoger onderwijs zijn de afgelopen jaren geen instellingen onder aangepast financieel toezicht geplaatst.

	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**
Primair onderwijs	23	27	37	24	13	6
Voortgezet onderwijs	11	13	12	11	8	10
Middelbaar beroepsonderwijs	7	6	3	4	3	4
Totaal	41	46	52	39	24	20

* stand per 1 augustus, ** stand per 1 juni 2018

Daarnaast is de bestedingsvrijheid bij de lumpsum niet absoluut. De ontvangen publieke middelen dienen rechtmatig besteed te worden. De voorwaarden hiervoor zijn vastgelegd in de wet. De accountant, het interne toezicht van de instelling en de Inspectie van het Onderwijs – als controlerende instantie van de overheid – toetsen de rechtmatigheid van bestedingen. Het financieel beheer van de onderwijsinstellingen is in alle onderwijssectoren op orde (zie bovenstaand kader). Over het algemeen beoordeelt de Inspectie als controlerende instantie van de overheid de kwaliteit van het onderwijs en de professionaliteit en financiële bekwaamheid van bestuurders in de verschillende sectoren als goed.

Stuur op kwaliteit - verantwoording en informatiegebruik

Inzicht in de besteding kan verbeterd worden door beter gebruik te maken van de al beschikbare en verzamelde informatie, en door (aanpassingen in) de verantwoording.

Voor alle sectoren geldt dat de financiële verantwoording van instellingen wel inzichtelijk maakt hoeveel besteed is aan bijvoorbeeld personeel of huisvesting en of dit rechtmatig gebeurt, maar dat het systeem niet is gericht op het geven van inzicht in het bereiken van het doel waarvoor bepaalde middelen zijn bedoeld. De drie voorbeelden die in de overwegingen van de motie-Duisenberg c.s. worden genoemd (middelen voor jonge leraren, taal en rekenen en professionalisering) laten dat ook zien. Middelen voor rekenen kunnen immers met goede redenen besteed zijn aan het aanstellen van een rekendocent (de post personeel), maar ook aan de aanschaf van applicaties waarmee leerlingen kunnen oefenen (de post leermiddelen).

Inzicht in de besteding kan verbeterd worden door beter gebruik te maken van de al beschikbare en verzamelde informatie. Dit wordt ook gefaciliteerd met de standaardisatie van de jaar-

¹⁰¹ Inspectie van het Onderwijs. 2017b.

¹⁰² Als het de instelling uiteindelijk toch niet lukt om uit de financiële problemen te komen, kan de minister (onder bepaalde voorwaarden) ingrijpen (art.164 WPO, art.104 WVO).

¹⁰³ Inspectie van het Onderwijs, 2018. De cijfers voor het primair onderwijs bevatten ook de instellingen voor speciaal onderwijs (twee onder verscherpt toezicht per 1 juni 2018) en voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs vanaf 2016 de instellingen van Caribisch Nederland (twee instellingen in het primair en twee instellingen in het voortgezet onderwijs onder verscherpt toezicht per 1 juni 2018).

verslaggeving – mede door het gebruik van XBRL sinds afgelopen jaar – en recente aanpassingen in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.¹⁰⁴

Alternatieven voor of naast de lumpsum die voortvloeien uit de motie-Duisenberg¹⁰⁵

Vanwege het beperkt inzicht in de bestedingen van middelen die met een specifiek doel aan de lumpsum zijn toegevoegd, is bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2016 in de Tweede Kamer de motie-Duisenberg c.s. aangenomen. In reactie op deze motie heeft de regering vijf alternatieven voor de lumpsum bekostiging in overweging genomen: (1) het oormerken van gelden; (2) het gebruik van doelsubsidies; (3) het geven van meer openbare informatie vanuit scholen/besturen; (4) gedifferentieerde informatie uitvraag op basis van de capaciteit van scholen/besturen; en (5) vaker gebruikmaken van resultaatafhankelijke bekostiging.

De raad deelt de mening van de vorige minister en staatssecretaris dat de lumpsum doorgaans de voorkeur verdient voor toewijzing van (extra) middelen aan onderwijsinstellingen.¹⁰⁶ De alternatieven 1, 2, en 5 kunnen worden beschouwd als vormen van doelfinanciering. Zoals hierboven aangegeven, acht de raad doelfinanciering geen goed alternatief voor de lumpsum omdat deze alternatieven de beleidsruimte van onderwijsinstellingen aantast. Doelfinanciering kan in specifieke gevallen een interessant aanvullend instrument zijn, mits aan enkele condities voldaan wordt om dit instrument effectief te laten zijn. Zie hiervoor de aanbevelingen van de raad in hoofdstuk 4.

Wat betreft de alternatieven 3 en 4 is de raad van mening dat het niet zozeer zou moeten gaan over het verkrijgen van meer informatie maar over de inhoud, functionaliteit en het gebruik van de al verzamelde en verstrekte informatie door zowel de overheid als door andere betrokkenen. Veel informatie over prestaties van onderwijsinstellingen is al openbaar via de inspectie en DUO. Daarnaast werkt het ministerie van OCW momenteel aan een wetsvoorstel dat onderwijsinstellingen zal verplichten hun jaarverslag openbaar te maken.¹⁰⁷ Ook bestaan er al benchmarks zoals *Scholen op de kaart* voor het primair en voortgezet onderwijs en de *Benchmark MBO* voor het middelbaar beroepsonderwijs. In het hoger onderwijs starten nu ook initiatieven voor een landelijke benchmark. De vraag naar nog meer of meer gedetailleerde informatie zorgt voor extra administratieve lasten voor onderwijsinstellingen. Dit gaat ten koste van het budget voor onderwijs en kan ook de horizontale verantwoording van onderwijsinstellingen uithollen.

3.3

Vereenvoudig en actualiseer de lumpsum

De raad beveelt aan de bekostigingsformules te actualiseren en te vereenvoudigen. De vele normbedragen en parameters in het funderend onderwijs hebben een onjuiste sturende werking op de bestedingen en de maatschappelijke discussie daaromheen.¹⁰⁸ De complexiteit zorgt voor onterechte discussies over de rechtmatigheid van bestedingen (zie bijvoorbeeld kader in hoofdstuk 2). Daarnaast dient versnippering van de bekostiging ingeperkt te worden, zodat de stabiliteit van de bekostiging gewaarborgd blijft.¹⁰⁹

De raad ondersteunt voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging in funderend onderwijs

De raad constateerde in 2016 dat de bekostigingsformules van de lumpsum niet transparant zijn en onvoldoende aansluiten bij de praktijk.¹¹⁰ De raad ondersteunt het voornemen van het

¹⁰⁴ Zie hoofdstuk 6.

¹⁰⁵ *Motie Duisenberg c.s. – alternatieven voor lumpsumbekostiging*, 2015.

¹⁰⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a.

¹⁰⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b; Rijksoverheid, 2018b.

¹⁰⁸ Zie hoofdstuk 2.

¹⁰⁹ Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.

¹¹⁰ Zie ook hoofdstuk 2.3. Zie daarnaast ook de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer; Algemene Rekenkamer, 2014.

ministerie van OCW om de bekostiging van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.¹¹¹ In het voortgezet onderwijs wordt gewerkt aan een reductie van het aantal parameters in de bekostiging.¹¹² Het voornemen in het primair onderwijs is om de materiële en personele bekostiging samen te voegen tot één bedrag per leerling en het werken met programma's van eisen los te laten.¹¹³

Deze ingrepen maken de bekostiging transparanter en verminderen de sturende werking die ervan uitgaat. Ook neemt het aantal (mogelijk) perverse prikkels af.¹¹⁴ Een vereenvoudigd systeem van bekostiging aan de voorkant maakt interpretatie van de bestedingen achteraf ook eenvoudiger en ondersteunt zo beter de rijksoverheid, het intern toezicht en de medezeggenschapsorganen bij hun rollen in de horizontale verantwoording.

Het is wel zaak bij de vereenvoudiging oog te houden voor de reële kosten van het onderwijs en waar mogelijk rekening te houden met verschillen tussen instellingen op basis van lokale omstandigheden of aangeboden onderwijs.¹¹⁵ Behoud van keuzevrijheid voor ouders en studenten en toegankelijkheid dienen hier afgewogen te worden tegen vereenvoudigingen omwille van verhoging van het inzicht in de bekostiging.

De versnippering van de algehele bekostiging dient ingeperkt te worden

Naast de complexiteit van de bekostigingsformules zorgt ook de versnippering van de bekostiging voor gebrekkelijk inzicht in de inkomsten van onderwijsinstellingen.

De uitgaven van het ministerie van OCW aan onderwijsinstellingen bestaan grofweg uit de hoofdbekostiging, aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies. De baten van onderwijsinstellingen komen naast de rijksbijdragen van overige overheden, opdrachten van derden, college- en les gelden en overige inkomsten.

Onderstaande tabel (tabel 1) geeft per beleidsartikel het aandeel in de totale uitgaven van het ministerie van OCW voor de drie vormen van doelfinanciering: aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging (prestatiebox in het primair en voortgezet onderwijs, kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs, prestatieafspraken in het hoger onderwijs) en subsidies.

De raad constateert een aantal positieve ontwikkelingen richting een inzichtelijke en eenvoudige bekostiging. Het gaat daarbij onder andere om de voorgenomen vereenvoudigingen in het funderend onderwijs en het terugdraaien van de cascadebekostiging in het middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast constateert de raad ook dat het aandeel aanvullende bekostiging en subsidies in de uitgaven van het ministerie van OCW laag is, over de laatste jaren gedaald is en de komende jaren ook verder daalt.¹¹⁶ Dit geldt voor alle onderwijssectoren. Ook constateert de raad dat de bijdragen en subsidies van overige overheden – als aandeel van de totale baten van onderwijsinstellingen – de laatste jaren dalen.¹¹⁷

¹¹¹ Onderwijsraad, 2016a; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016c.

¹¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017c.

¹¹³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017a.

¹¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017c.

¹¹⁵ Onderwijsraad, 2016a.

¹¹⁶ Bij het mbo lijkt het aandeel subsidies vanaf 2014 groot, maar dat is toe te schrijven aan de subsidieregeling praktijkleren – bedoeld voor werkgevers ter compensatie voor de kosten voor praktijk- en werkpleerplaatsen – en vanaf 2019 de subsidieregeling permanent leren – een vervanging van de fiscale aftrekpost scholingsuitgaven in de inkomstenbelasting. Elk goed voor bijna 200 miljoen euro per jaar. Deze twee subsidies buiten beschouwing gelaten is het aandeel subsidies lager dan 1 procent.

¹¹⁷ Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

Wel vraagt de raad aandacht voor het stijgend aandeel bijzondere bekostiging (prestatiebox, kwaliteitsafspraken en prestatieafspraken). Door het toegenomen gebruik van prestatiebekostiging – in alle onderwijssectoren, maar met name in het middelbaar beroepsonderwijs – is onzekerheid gecreëerd over de stabiliteit van de bekostiging. Bovendien is de stabiliteit van de berekeningssystematiek niet gegeven; denk aan de introductie van cascadebekostiging. Het interdepartementaal beleidsonderzoek over wetenschappelijk onderzoek uit 2014 pleit voor een studentonafhankelijk basisbedrag om meer stabiliteit te brengen in de bekostiging.¹¹⁸

Tabel 1. Aandeel van doelfinanciering in de uitgaven van het ministerie van OCW

Primair onderwijs (Art.1)	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
Aanvullende bekostiging	0,74	0,88	0,56	0,28	0,17	0,14	0,10	0,19	0,14	0,08	0,08	0,00
Prestatiebox	0,00	1,39	1,54	1,67	1,29	1,53	2,10	2,69	2,63	2,64	2,65	2,67
Subsidies	1,38	1,25	1,30	1,02	0,96	0,85	0,95	0,90	0,95	1,01	1,03	1,13
Voortgezet onderwijs (Art.3)												
Aanvullende bekostiging	4,42	3,22	3,01	2,08	2,10	3,02	2,19	2,36	2,21	2,08	2,01	1,94
Prestatiebox	0,00	1,54	2,00	2,05	2,31	2,53	3,20	3,64	3,76	3,80	3,84	3,86
Subsidies	1,17	0,73	0,71	0,70	0,76	0,65	0,81	0,68	0,69	0,69	0,71	0,72
Beroepsonderwijs en volwasseneducatie (Art.4)												
Aanvullende bekostiging	8,86	7,82	6,46	5,48	2,24	3,08	3,07	3,17	3,36	3,21	3,10	2,99
Kwaliteitsafspraken	0,00	0,11	0,11	0,85	5,26	7,26	9,03	9,25	8,90	8,91	8,97	9,12
Subsidies	1,47	1,00	0,74	6,36	5,63	6,17	5,61	5,32	9,15	9,13	9,29	9,37
Hoger beroepsonderwijs (Art.6)												
Aanvullende bekostiging	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prestatieafspraken	0,00	2,04	6,09	6,22	6,33	6,67	5,30	0,00	5,42	6,07	8,98	10,75
Subsidies	1,12	1,18	0,92	0,04	0,14	0,21	0,17	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Wetenschappelijk onderwijs (Art.7)												
Aanvullende bekostiging	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prestatieafspraken	0,00	0,68	2,93	3,11	3,23	3,35	2,61	0,00	2,40	2,66	3,86	4,55
Subsidies	1,01	0,65	0,57	0,24	0,12	0,07	0,07	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09

Toelichting:

Bron: Rijksjaarverslag 2015 voor de jaren 2011-2015 en Rijksbegroting 2018 voor de jaren 2016-2022. Het betreft hier de 'Budgettaire gevolgen van beleid' van het ministerie van OCW op de vijf sectorspecifieke beleidsartikelen 1, 3, 4, 6 en 7. De uitgaven aan aanvullende bekostiging (dan wel aan prestatiebekostiging of aan subsidies) zijn weergegeven als percentage van de 'Totale uitgaven'.

3.4 Evalueer en monitor de toereikendheid van de lumpsum

In alle onderwijssectoren klinken geluiden dat er te weinig in het onderwijs geïnvesteerd wordt, maar tegelijkertijd zijn er ook signalen over ondoelmatige bestedingen. De reserves van onderwijsinstellingen lopen de laatste jaren op, maar er zijn ook geluiden over te hoge overhead in het onderwijs. Cijfers van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) op sectorniveau laten

¹¹⁸ Ministerie van Financiën, 2014. Dit is ook in lijn met het advies van de commissie-Veerman uit 2010 dat pleit voor een groter aandeel vaste financiering zodat instellingen hun academisch profiel kunnen aanscherpen; Adviescommissie Toekomstig Hoger Onderwijssstelsel, 2010.

zien dat de overheidsuitgaven aan onderwijs in alle sectoren de laatste jaren vrij stabiel zijn. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag of de bekostiging toereikend is. De overheid heeft echter wel een wettelijke taak om onderwijsinstellingen van dekkende bekostiging te voorzien, zodat zij kunnen voldoen aan hun wettelijke plicht tot het geven van deugdelijk onderwijs. Daarnaast verwachten politiek en maatschappij vaak meer van instellingen dan onderwijs dat aan de (minimale) deugdelijkheidseisen voldoet. De maatschappelijke opdracht aan onderwijsinstellingen reikt dus verder dan de wettelijke deugdelijkheidseisen. De raad beveelt daarom aan de toereikendheid van de bekostiging te evalueren en deze continue te monitoren.

In alle onderwijssectoren klinken geluiden over ontoereikende bekostiging in het onderwijs

Nederlands onderzoek laat zien dat er in het funderend onderwijs voldoende middelen zijn om te voldoen aan de (minimale) deugdelijkheidseisen die bij wet vastgelegd zijn. Maar het onderzoek constateert ook dat de opbouw van de bekostiging niet (langer) overeenkomt met de huidige situatie in het onderwijs¹¹⁹ en dat de eisen die aan het onderwijs gesteld worden door de maatschappij verder reiken dan de deugdelijkheidseisen.¹²⁰ In alle onderwijssectoren klinken dan ook geluiden over achterblijvende investeringen in het onderwijs.

In het primair onderwijs staken de leerkrachten voor hogere salarissen en lagere werkdruk, waar miljoenen extra investeringen voor nodig zijn. In Nederland is het verschil in salaris tussen leraren en mensen met een vergelijkbare opleiding groter dan in andere landen.¹²¹ Daarnaast signaleren berichten over achterstallig onderhoud aan gebouwen in het primair onderwijs dat noodzakelijke investeringen uitgesteld worden. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er stakingen en onderhandelingen over hogere salarissen.

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn er klachten over de hoge private bijdragen die leerlingen moeten betalen voor diverse opleidingen. Cijfers van het CBS laten verder zien dat de bijdragen uit het bedrijfsleven in het middelbaar beroepsonderwijs erg groot zijn, in vergelijking tot de andere onderwijssectoren (zie figuur 2).

In het hoger onderwijs laat recent onderzoek zien dat er signalen uit het veld zijn dat er te weinig geld en tijd beschikbaar is voor onderwijsinnovatie.¹²² Ook zijn er geluiden dat de druk op onderzoek mogelijk ten koste gaat van de aandacht en beschikbare middelen voor onderwijs. Dit is ook terug te zien in het aandeel van werk in opdracht van derden in de totale baten van universiteiten.¹²³ In de laatste tien jaar is dit aandeel gestegen van 22 naar 27 procent.

Zowel in het primair als het voortgezet onderwijs laat onderzoek zien dat er een toename is in de deelname aan huiswerkbegeleiding en eindtoets- en examentraining. Dit wordt door sommigen als mogelijk signaal van gebrek aan kwaliteit gezien, misschien ingegeven door gebrek aan investeringen. Ook zijn er in het funderend onderwijs zorgen over stijgende vrijwillige onderwijsbijdragen. Onderstaande figuren (figuur 2) laten zien in hoeverre de verdeling van de totale uitgaven aan onderwijsinstellingen is verschoven tussen overheid, huishoudens, bedrijven en het buitenland.

119 Algemene Rekenkamer, 2014.

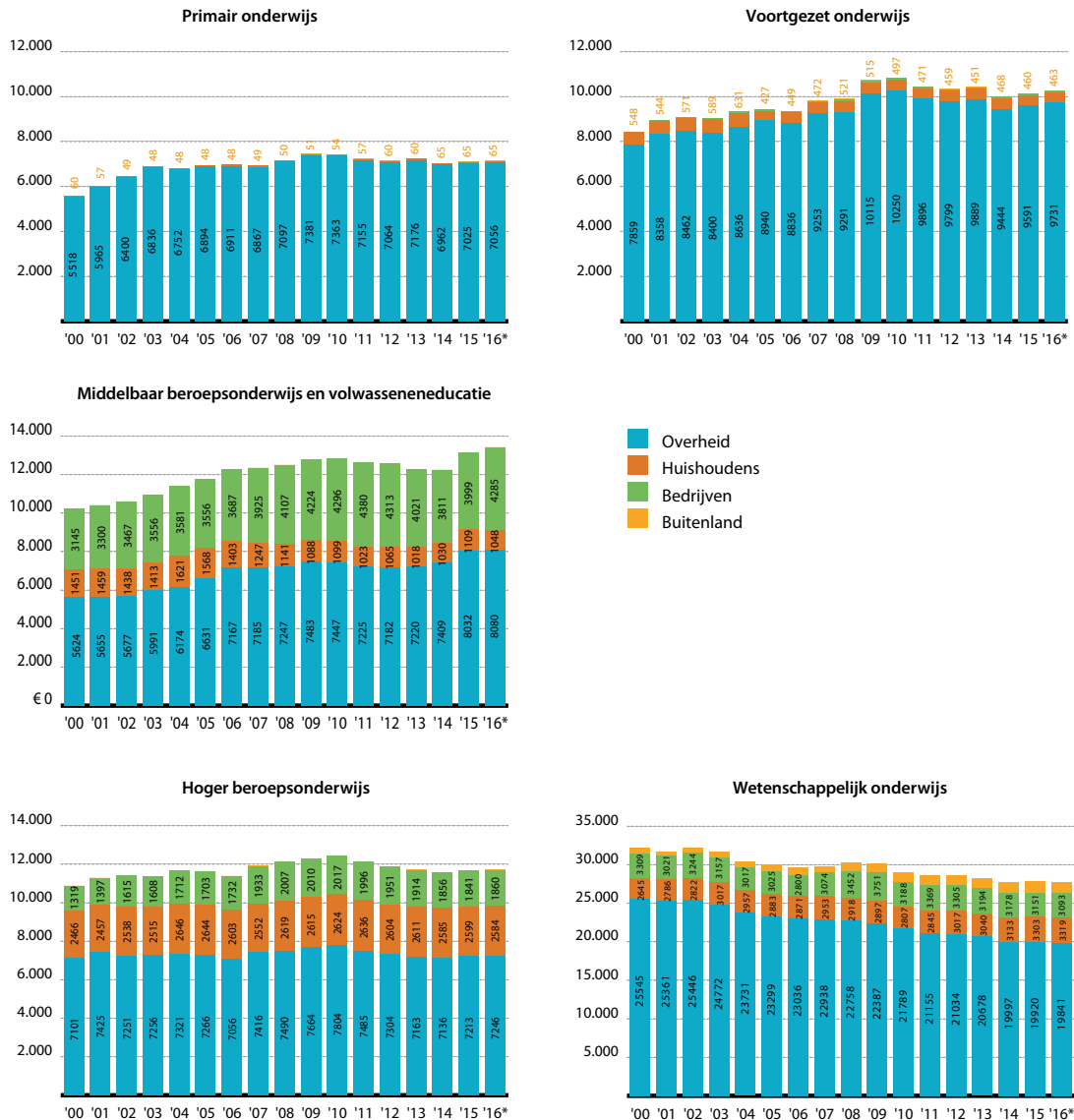
120 Van den Berg, Megens & Ter Weel, 2017.

121 Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2017.

122 Kolster, De Boer, Westerheijden, Don & Vossensteyn, 2018.

123 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.

Figuur 2: Uitgaven door overheid, huishoudens, bedrijven en buitenland
(per deelnemer, in euro, prijspeil 2017)



Toelichting:

Eigen berekeningen van de raad op basis van cijfers van het CBS. Om te corrigeren voor veranderingen in deelnemersaantallen en prijzen, zijn de uitgaven in de statline-tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren' gedeeld door het aantal voltijd deelnemers en omgerekend naar het prijspeil van 2017.

De deelnemersaantallen zijn afkomstig uit de statline-tabel 'Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, vanaf 1900', en de consumentenprijsindex voor omrekening naar het prijspeil van 2017 is afkomstig uit de statline tabel 'Consumentenprijzen; prijsindex 1900 = 100'. Bij berekening van het aantal voltijddeelnemers is gebruikgemaakt van de systematiek van het CBS: de berekening per kalenderjaar berust op de som van 7/12 deel van de deelnemers op 1 oktober van het voorgaande jaar en 5/12 deel van de deelnemers op 1 oktober van het jaar zelf, waarbij deeltijddeelnemers voor de helft meetellen.

Primair onderwijs betreft het basisonderwijs en het speciaal (basis)onderwijs. De uitgaven in de statline-tabel zijn inclusief die voor pre-primair onderwijs, maar het CBS heeft de uitgaven exclusief pre-primair onderwijs ter beschikking gesteld. Voortgezet onderwijs betreft het voortgezet onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs. Alle deelnemers in het funderend onderwijs zijn als voltijddeelnemers meegerekend. Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie: van de volwasseneneducatie wordt alleen het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) meegenomen, en vavo-deelnemers worden als deeltijddeelnemers geteld. Voor het wetenschappelijk onderwijs worden de voltijd- en deeltijddeelnemers uit Tabel 6.1.a2 van de Referentieraming 2017 gebruikt.

* 2016 betreft voorlopige cijfers

Voor wat betreft de private uitgaven aan onderwijs wordt duidelijk dat – hoewel het aandeel in de totale uitgaven door huishoudens verreweg het laagst is in het primair onderwijs – die uitgaven de laatste zeven jaar met ongeveer 20 procent gestegen zijn (van ongeveer 54 euro gemiddeld per leerling in 2010 naar 65 euro gemiddeld in 2016). In het voortgezet onderwijs laten de sectorgegevens echter zien dat huishoudens over diezelfde periode gemiddeld genomen juist minder zijn gaan uitgeven per leerling. Het beeld van toegenomen vrijwillige ouderbijdragen is terug te zien in de ontwikkeling van de baten van onderwijsinstellingen. Hoewel het aandeel in de baten heel laag is, is deze de laatste vijf jaar wel met meer dan 20 procent toegenomen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs.¹²⁴

Er is echter ook sprake van oplopende reserves in het onderwijs en discussie over hoge overhead

Tegenover de geluiden over ontoereikende bekostiging en stijgende private uitgaven staan de oplopende reserves in het onderwijs en signalen over hoge overhead. Oplopende reserves geven aan dat er geld over is en hoge overhead is een indicatie van mogelijke ondoelmatige bestedingen. Ook deze discussie is volgens de raad moeilijk te beslechten vanwege beperkt inzicht in de inkomsten en uitgaven.

In alle onderwijssectoren lopen de reserves de laatste jaren op, wat suggereert dat er aan het eind van het jaar geld overblijft dat niet besteed is om goed onderwijs te bieden. Na kritiek op de oplopende reserves heeft de Inspectie van het Onderwijs nader onderzoek verricht en geconstateerd dat het niet zo is dat instellingen overheidsgeld jaar na jaar simpelweg oppotten. De meeste instellingen die hoge reserves hebben, investeren deze na enkele jaren opnieuw, waardoor de reserves afnemen.¹²⁵

De toename van de reserves komt ook door toevoegingen aan de lumpsum die op het moment van het maken van de begrotingen nog niet bekend waren. Hierdoor zijn de extra inkomsten aan het eind van het jaar niet (geheel) uitgegeven. Prijscompensatie, stijging van de pensioenpremies en loonsverhoging worden niet in de begroting opgenomen, maar instellingen ontvangen daar wel achteraf bedragen voor. Deze 'extra' inkomsten worden door instellingen niet meegenomen in hun begrote uitgaven, waardoor het jaar met een positief resultaat afgesloten wordt. Daarnaast is het handhaven van reserves door instellingen ook bewust financieel beleid. Instellingen zijn namelijk risicodragers voor de eigen werknemers.

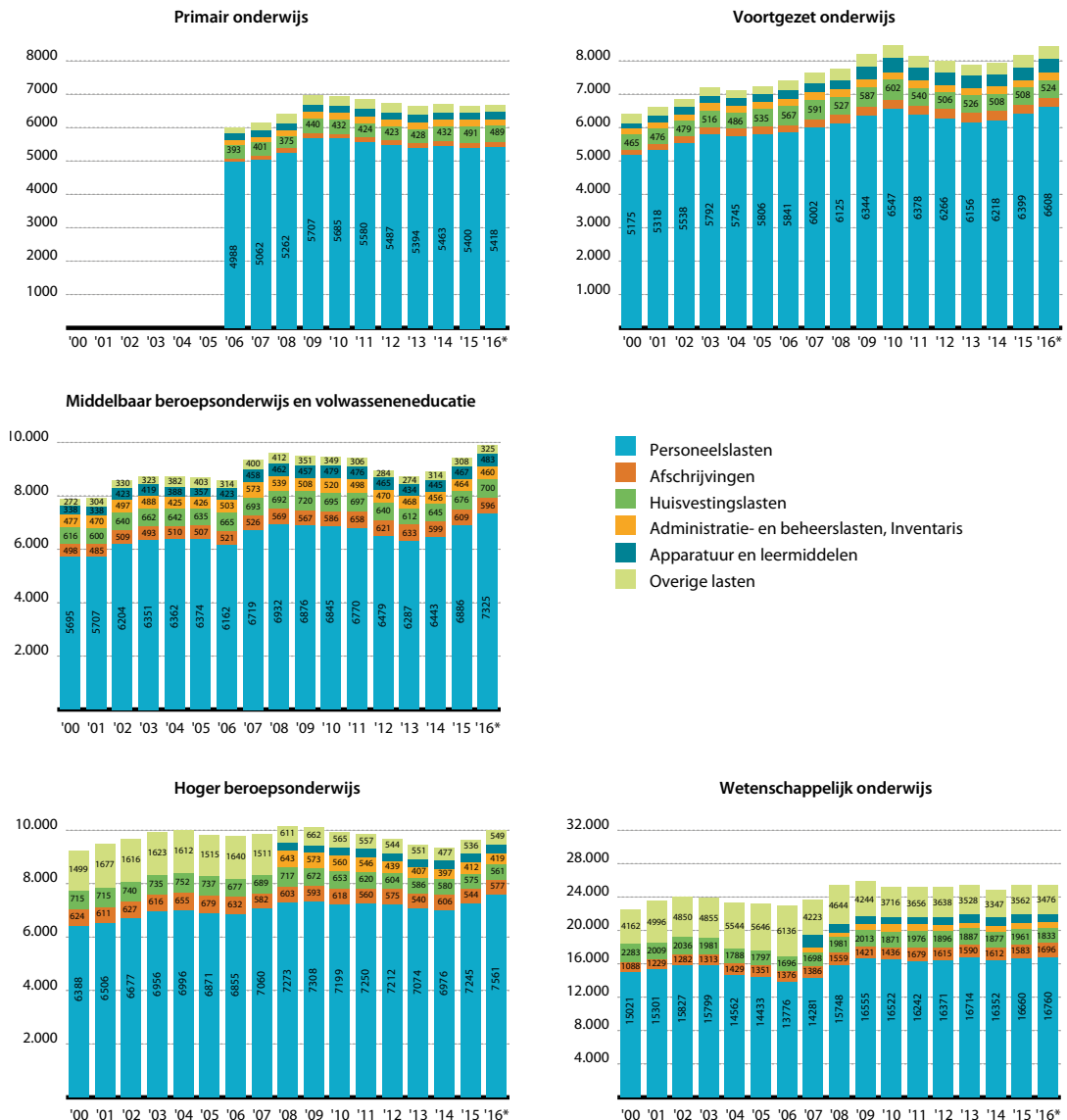
De discussie over de overhead is moeilijk te voeren, mede omdat de huidige verantwoording op de bestedingen via de jaarverslaggeving niet is ingericht op het snel inzichtelijk maken van overhead. De grafieken op de volgende pagina (figuur 3) geven een overzicht van de lasten van onderwijsinstellingen over de jaren heen. Verreweg de grootste lastenpost in alle onderwijssectoren is die voor personeelskosten. Hoewel die in de verantwoording ook iets specifiek zijn te duiden, valt in de huidige systematiek geen onderscheid te maken tussen managers en docenten, zelfs niet tussen onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel. Daarnaast vallen in alle sectoren ook significante bedragen onder de post overige lasten.

Hoewel de overzichten uit de jaarrekeningen weinig inzicht in de overhead verschaffen, zijn er wel onderzoeken verricht naar de overhead in het onderwijs. Daarnaast bieden diverse benchmarks in het onderwijs de mogelijkheid voor onderlinge vergelijking. Voor het primair en het voortgezet onderwijs heeft Berenschot landelijke overheadbenchmarks, die zij naast

¹²⁴ Voor het primair onderwijs een stijging van 26 procent: van 0,64 procent van de totale baten in 2012 naar 0,81 procent van de totale baten in 2018. Voor het voortgezet onderwijs een stijging van 21 procent: van 1,97 procent in 2012 naar 2,38 procent in 2016. Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018a.

¹²⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2017a.

Figuur 3: Lasten van onderwijsinstellingen
(per deelnemer, in euro, prijspeil 2017)



Toelichting:

Eigen berekeningen van de raad op basis van cijfers van het CBS. Om te corrigeren voor veranderingen in deelnemersaantallen en prijzen, zijn de uitgaven in de statline tabel 'Onderwijsinstellingen; financiën' gedeeld door het aantal voltijd deelnemers en omgerekend naar het prijspeil van 2017.

*2016 betreft voorlopige cijfers. Zie figuur 2 voor verdere toelichting.

benchmarks uit andere sectoren en bedrijfstakken kunnen leggen.¹²⁶ In 2016 heeft in het voortgezet onderwijs 6,5 procent van het totale personeelsbestand een managementfunctie en in het primair onderwijs is dat zelfs 7,8 procent. Dat is relatief veel in vergelijking met andere sectoren,¹²⁷ maar ook relatief veel binnen het onderwijs, waar bij bijvoorbeeld hogescholen dit

¹²⁶ Berenschot, 2016.

¹²⁷ Bijvoorbeeld 4,3 procent bij gemeenten, 4,0 procent bij verzekering en 3,8 procent bij rechtbanken.

percentage 3,7 procent bedraagt. Dit komt deels door schaalnadelen, waarbij kleine basisscholen werken met kleine teams. Sinds 2011 is een lichte stijging waarneembaar in beide sectoren, waarbij de stijging in het voortgezet onderwijs sterker is dan die in het primair onderwijs. Er is echter geen eenduidige definitie van overhead en daarom moeten resultaten van onderzoek over de hoogte ervan met voorzichtigheid worden beoordeeld, en kunnen ze niet zonder meer met elkaar vergeleken worden.

Onderwijsuitgaven zijn globaal stabiel, maar conclusies zijn niet eenduidig

Internationaal gezien zijn de Nederlandse overheidsbestedingen aan onderwijs redelijk hoog en scoort Nederland goed op internationaal vergelijkende studies over de prestaties van leerlingen.¹²⁸ Er zijn echter aanwijzingen dat die kwaliteit achteruit gaat, wat mogelijk een indicatie is van onvoldoende investeringen in het onderwijs. De Nederlandse uitgaven aan onderwijsinstellingen lijken weliswaar relatief stabiel over de laatste jaren, maar de conclusies per sector hangen ook af van welke data gebruikt worden.

Onderstaande grafieken (figuur 4) geven aan hoeveel geld er de afgelopen jaren aan onderwijsinstellingen uitgegeven is. De uitgaven in percentage van het bbp (bruto binnenlands product) laten een vrij stabiel beeld zien, zowel voor overheidsuitgaven (links boven) als voor de uitgaven van de gehele samenleving (rechts boven). Alleen voor het primair onderwijs lijkt een daling waarneembaar. Daar is echter de laatste jaren ook de leerlingenpopulatie sterk gedaald, wat hier een mogelijke verklaring voor is.

De uitgaven per deelnemer bieden meer precisie dan de uitgaven als aandeel van het bbp. Het CBS geeft die uitgaven weer voor de gehele samenleving (rechts beneden)¹²⁹ en het ministerie van OCW geeft aan wat zijn uitgaven per deelnemer zijn (links beneden).¹³⁰

Volgens de jaarverslagen van het ministerie zijn de uitgaven per deelnemer de laatste jaren in alle onderwijssectoren gestegen. Die stijging is het grootst in het funderend onderwijs, waar juist de grootste geluiden klinken over ontoereikende middelen. Als we kijken naar de uitgaven per deelnemer zoals berekend door het CBS zien we voor het primair en voortgezet onderwijs echter geen stijging in de rijksbijdragen per leerling en lijkt geen sprake te zijn van algeheel stijgende uitgaven door de overheid.¹³¹ Voor het wetenschappelijk onderwijs lijkt zelfs sprake van een gestage daling in de uitgaven per student over de laatste jaren. Dit verschil in het wetenschappelijk onderwijs komt echter deels doordat in de CBS-cijfers de onderzoeksgelden en de uitgaven aan contractonderzoek buiten beschouwing zijn gelaten, terwijl het ministerie in zijn berekeningen ook de onderzoeksgelden ten dele meeneemt.

In figuur 5 zijn voor elke sector de uitgaven per deelnemer weergegeven, berekend op basis van verschillende bronnen. Alleen voor het middelbaar beroepsonderwijs zien we een consistente stijging over tijd. De andere sectoren laten een stabiele of zelfs (licht) dalende trend zien over de afgelopen jaren. Dit beeld was ook al te zien in de eerdere figuren.

Uit al deze vergelijkingen blijkt dat de sectortotalen over de jaren een stabiel beeld laten zien dan wat verwacht zou kunnen worden op basis van geluiden uit het veld en uit de media.

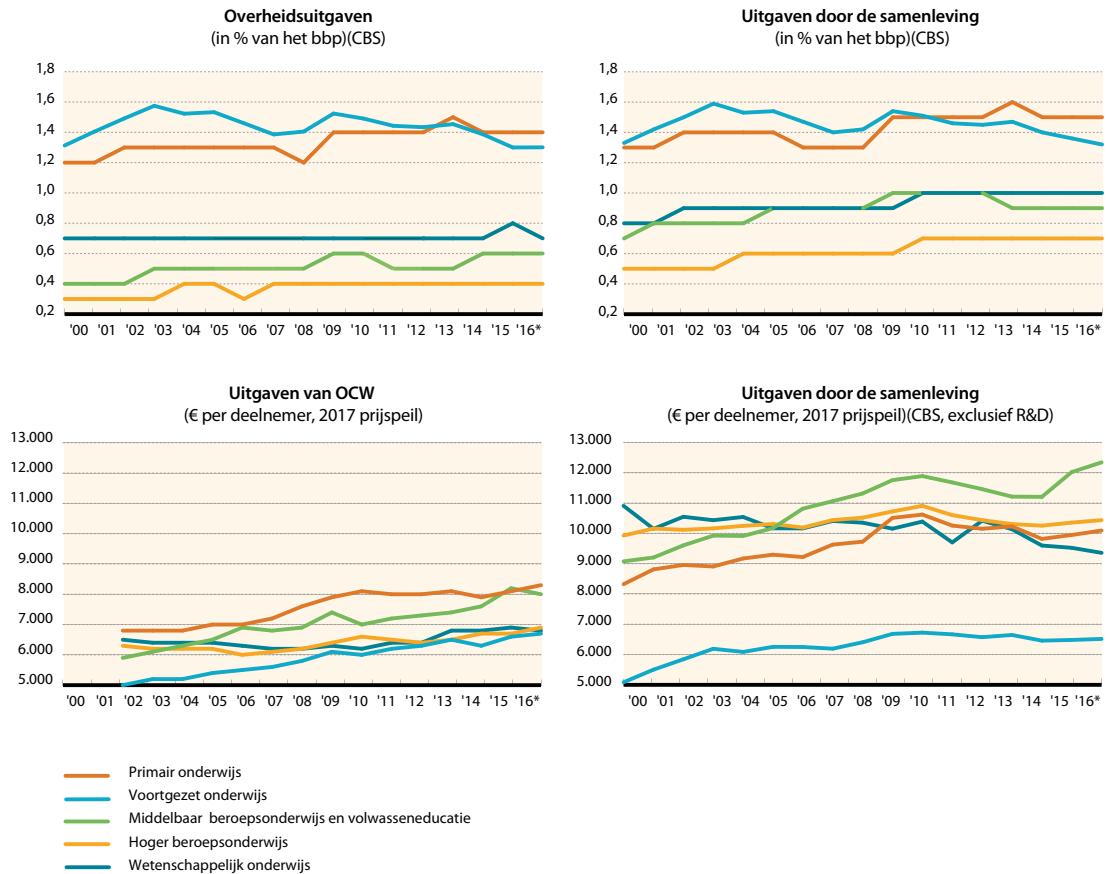
¹²⁸ Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2016a.

¹²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017.

¹³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018b.

¹³¹ Met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs.

Figuur 4: Totale uitgaven aan onderwijs



Toelichting:

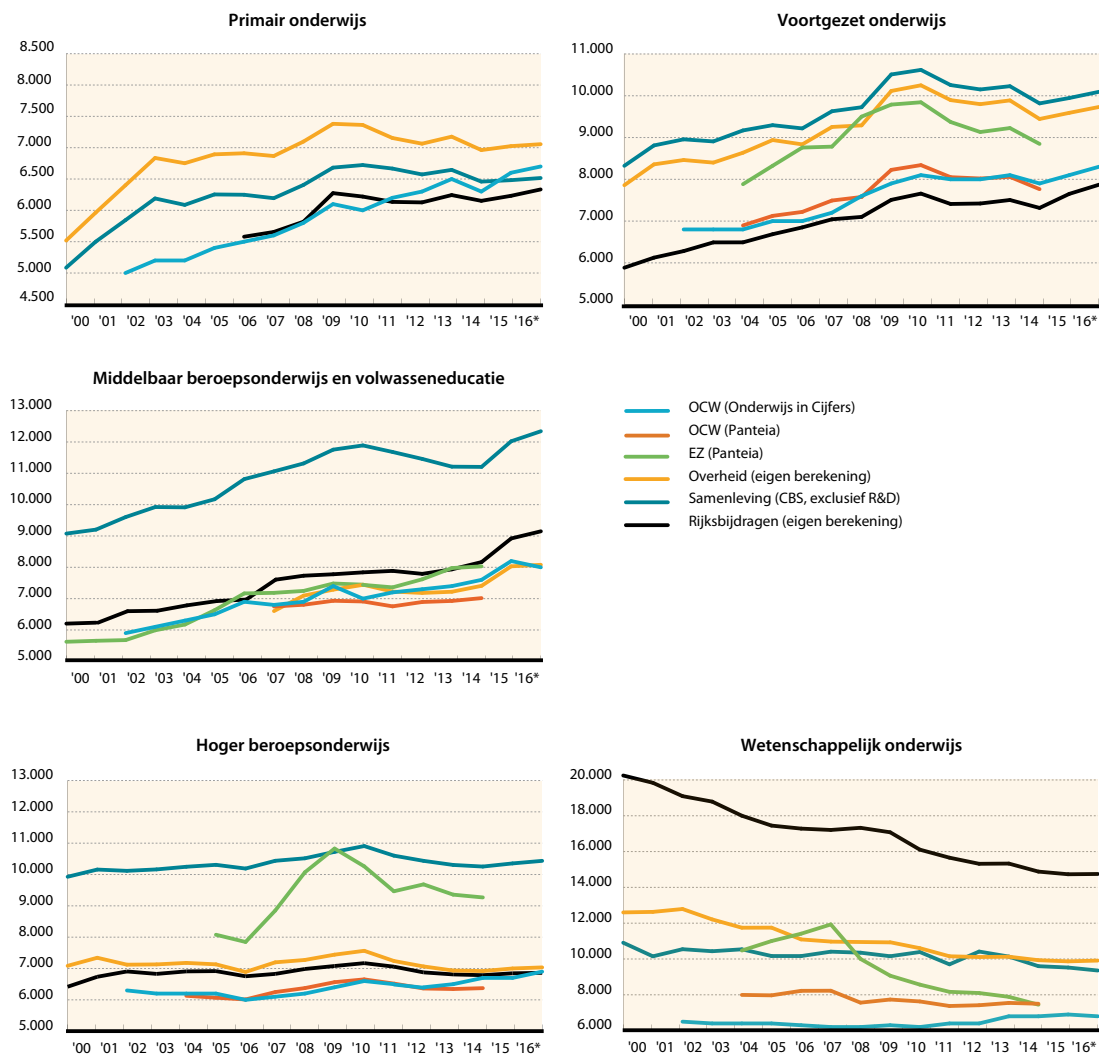
- Overheidsuitgaven (in % van het bbp)(CBS): overheidsuitgaven aan onderwijsinstellingen, uitgedrukt in percentage van het bbp, zoals gerapporteerd door het CBS in de statline-tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren'. De uitgaven in de statline-tabel zijn inclusief die voor pre-primair onderwijs, maar het CBS heeft de uitgaven exclusief pre-primair onderwijs ter beschikking gesteld.
- Uitgaven door de samenleving (in % van het bbp)(CBS): uitgaven van de gehele samenleving (overheid, huishoudens, bedrijven en buitenland gecombineerd) aan onderwijsinstellingen, uitgedrukt in percentage van het bbp, gerapporteerd door het CBS in de statline-tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren'. De uitgaven in de statline-tabel zijn inclusief die voor pre-primair onderwijs, maar het CBS heeft de uitgaven exclusief pre-primair onderwijs ter beschikking gesteld.
- Uitgaven van OCW (euro per deelnemer, 2017 prijspeil): onderwijsuitgaven per deelnemer zoals gerapporteerd door het ministerie van OCW op Onderwijs in Cijfers.
- Uitgaven door de samenleving (euro per deelnemer, 2017 prijspeil): onderwijsuitgaven per deelnemer aan onderwijsinstellingen (exclusief R&D) zoals gerapporteerd door het CBS in de statline-tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren', omgerekend naar het prijspeil van 2017.

*2016 betreft voorlopige cijfers.

Er zijn echter ook grote verschillen tussen onderwijssectoren, en veel hangt af van welke bron geraadpleegd wordt. Daarnaast verhullen de gemiddelden per sector ook grote variatie tussen onderwijsinstellingen binnen één sector. Zo bedragen bijvoorbeeld de reserves van schoolbesturen in het primair onderwijs gemiddeld 30 procent in 2016. Kijkend naar de variatie tussen besturen zien we dat 1 op de 10 besturen reserves onder 9 procent heeft, maar dat ook 1 op de 10 besturen reserves heeft die groter zijn dan 50 procent.¹³²

¹³² DUO, cijfers uit de jaarrekeningen van schoolbesturen over het jaar 2016, te raadplegen via <https://duo.nl/open Onderwijsdata/publicaties/financien/xbrl.jsp>.

Figuur 5: Onderwijsuitgaven per deelnemer, diverse bronnen
(in euro, prijspeil 2017)



Toelichting:

- OCW (Onderwijs in Cijfers): onderwijsuitgaven per deelnemer zoals gerapporteerd door het ministerie van OCW op Onderwijs in Cijfers.
- Samenleving (CBS, exclusief R&D): onderwijsuitgaven per deelnemer zoals gerapporteerd door het CBS in de statline-tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren', omgerekend naar het prijspeil van 2017.
- OCW (Panteia) en EZ (Panteia): uitgaven per deelnemer zoals gerapporteerd in het rapport Onderwijsbekostiging OCW en EZ, Vergelijking uitgaven en systematiek 2004-2014 van Panteia (2015), omgerekend naar het prijspeil van 2017.
- Overheid (eigen berekening) en rijksbijdragen (eigen berekening): eigen berekeningen van de raad op cijfers van het CBS; uitgaven van de overheid aan onderwijsinstellingen, respectievelijk de rijksbijdragen van onderwijsinstellingen, gedeeld door het aantal voltijddeelnemers en omgerekend naar het prijspeil van 2017. 2016 betreft voorlopige cijfers. Zie toelichting bij figuur 2 voor verdere toelichting. Voor de overheidsuitgaven voor het hbo en het wo zijn de uitgaven voor contractonderzoek en het onderzoeksdeel van de bekostiging door OCW van de totale uitgaven afgehaald alvorens te delen door het aantal voltijdstudenten. De uitgaven aan contractonderzoek door overheid, bedrijfsleven en buitenland zijn afkomstig uit de statline tabel 'Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren' van het CBS. De rijksbijdragen voor onderzoek zijn afkomstig uit rijksjaarverslagen en rijksbegrotingen. Voor het hbo is gebruik gemaakt van de jaarverslagen 2016, 2013, 2008 en 2004 (posten Deel ontwerp en ontwikkeling of Lectoren en kenniskringen of Kennisinnovatie). Voor het wo is gebruikgemaakt van het rijksjaarverslag 2016, het rijksjaarverslag 2013, de rijksbegroting 2008, de rijksbegroting 2006 en een studie van de AWTI uit 2003: De Bekostiging van het *Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland* (posten Onderzoeksdeel of Onderzoekdeel).

*2016 betreft voorlopige cijfers.

Behoeftte aan inzichtelijke bekostiging die dekkend is voor de te behalen onderwijsdoelen

De uiteenlopende discussies en argumenten over de (on)toereikendheid van de bekostiging en de uiteenlopende conclusies over de hoogte van de bekostiging laten zien dat er onvoldoende inzicht is in zowel de hoogte van de bekostiging van onderwijsinstellingen als in de doelen waar onderwijsinstellingen met die middelen aan moeten voldoen. De raad beveelt aan te evalueren of de totale bekostiging voor het onderwijs voldoende is, in het licht van zowel de deugdelijkheidseisen als de bredere maatschappelijk gevraagde doelen. Het is daarbij zaak goed te kijken naar de reële kosten van het onderwijs en op basis daarvan zorg te dragen voor een toereikende bekostiging.

De discussies over gebrek aan investeringen of ondoelmatige bestedingen zijn deels moeilijk te beslechten vanwege de complexiteit van de bekostiging en het beperkt inzicht in de bestedingen. Daarnaast gaan deze discussies ook over wat wel en niet van onderwijsinstellingen verwacht mag worden als het gaat om te leveren diensten en onderwijskwaliteit. In hoofdstuk 2 gaf de raad al aan wat hij ziet als basisprincipes voor de bekostiging van het onderwijs. De overheid is verplicht onderwijsinstellingen die aan de wettelijke eisen voldoen te bekostigen. Die bekostiging moet toereikend zijn om onderwijs te verzorgen dat aan de deugdelijkheidseisen voldoet. Daar waar de overheid van mening is dat door de maatschappij gestelde doelen – die verder gaan dan de in wet gestelde deugdelijkheidseisen – door onderwijsinstellingen behaald zouden moeten worden, dient zij instellingen ook voldoende te bekostigen om die (bredere) maatschappelijke opdracht te kunnen realiseren.

De raad beveelt aan terughoudend te zijn met doelfinanciering. Dit instrument is alleen dan geschikt wanneer gerichte impulsen nodig zijn voor vernieuwing en innovaties. Het instrument werkt bovendien alleen als vooraf duidelijkheid is over de te behalen doelen en de verantwoording over de bestedingen en resultaten.

4 Zet doelfinanciering zeer beperkt en gericht in

Het inzicht in en de verantwoording van onderwijsgeld kan verbeterd worden door de bekostiging eenvoudig en stabiel te maken. Terughoudendheid bij de inzet van doelfinanciering draagt hieraan bij. Waar lumpsumbekostiging weinig mogelijkheden biedt tot gerichte impulsen voor vernieuwing, is doelfinanciering – onder de juiste voorwaarden – een geschikt instrument om nieuw beleid te stimuleren.

Het instrument doelfinanciering – een verzamelterm voor aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies¹³³, waarbij middelen voor een bepaald doel in een bepaalde tijd moeten worden ingezet – wijkt af van het principe van lumpsumbekostiging, dat volgens de raad het uitgangspunt dient te zijn voor de bekostiging van het onderwijs. In aanvulling op de lumpsum kan doelfinanciering ingezet worden. Het instrument werkt alleen als de overheid het instrument zeer beperkt inzet. Anders kunnen verschillende beleidsmaatregelen tegen elkaar in gaan werken, wat op zichzelf op macroniveau inefficiënt is. Ook druist doelfinanciering in tegen de in hoofdstuk 2 uiteengezette principes van autonomie, beperkte verantwoordingslast, stabiliteit en continuïteit.

De overheid schuurt bij doelfinanciering aan tegen de vrijheid van inrichting van onderwijs en dat vraagt om een toelichting op de noodzaak van een extra interventie en om proportionaliteit van die interventie. Doelfinanciering leent zich vooral voor nieuwe impulsen gericht op het in gang zetten van vernieuwing, en leent zich minder voor structureel beleid. Effectieve doelfinanciering vraagt verder om realistische doelen, die binnen een gesteld tijdsbestek bereikt kunnen worden. Het is ten slotte van belang om ervoor te zorgen dat vooraf duidelijkheid bestaat over doelen en verantwoording.

¹³³ De raad gebruikt in dit advies de verzamelterm doelfinanciering voor deze vormen van bekostiging. In de wet worden verschillende termen gebruikt voor onderwijsfinanciering; er is reguliere bekostiging, maar ook aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging, aanvullende middelen. Wettelijk zijn er twee hoofdcategorieën binnen de Rijksbijdrage: reguliere en bijzondere bekostiging. Een voorbeeld van dat laatste is de Regeling prestatiebox primair onderwijs. Zie over de systematiek Barkhuysen & Claessens, 2014, 30-35.

Vormen van doelfinanciering

Er zijn verschillende vormen van doelfinanciering. Het begrotingshoofdstuk van het ministerie van OCW voor 2018 onderscheidt naast de hoofdbekostiging: aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies.¹³⁴

Aanvullende bekostiging komt in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voor. Voor het primair onderwijs bestaat deze uit: de kosten voor tweetalig onderwijs; de regeling teambeurs voor professionalisering van teams van leerkrachten; en de regeling tegemoetkoming vervangingskosten voor schoolleiders die een opleiding volgen. *Deze regelingen zijn in totaal goed voor 0,2 procent van de totale uitgaven van het ministerie van OCW op artikel 1 voor 2018.*

Voor het voortgezet onderwijs vallen vijf regelingen onder aanvullende bekostiging: internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs; leerplusarrangement en eerste opvang nieuwkomers; bekostiging kenniscentra voor leerwerktrajecten vmbo; de functiemix vo Randstadregio's; en resultaatafhankelijke bekostiging vroegtijdig schoolverlaters voor vo-scholen. *Deze regelingen zijn in totaal goed voor 2,4 procent van de totale uitgaven van het ministerie van OCW op artikel 3 voor 2018.*

Voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zijn er zes regelingen voor aanvullende bekostiging: schoolmaatschappelijk werk in het mbo; regionaal investeringsfonds; salarismix Randstadregio's; regionaal programma; tegemoetkoming schoolkosten mbo; en gelijke kansen. *Deze regelingen zijn in totaal goed voor 3,2 procent van de totale uitgaven van het ministerie van OCW op artikel 4 voor 2018.*

Onder bijzondere bekostiging vallen: de prestatieafspraken in het hoger onderwijs; de kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs; de prestatiebox primair onderwijs; en de prestatiebox voortgezet onderwijs. *Het aandeel bijzondere bekostiging in de totale uitgaven van het ministerie van OCW bedraagt voor 2018 2,7 procent voor het primair onderwijs (artikel 1), 3,6 procent voor het voortgezet onderwijs (artikel 3), 9,2 procent voor het middelbaar beroepsonderwijs (artikel 4), en – voor 2017 – 5,3 procent voor het hoger beroepsonderwijs (artikel 6) en 2,6 procent voor het wetenschappelijk onderwijs (artikel 7).*¹³⁵

Voorbeelden van subsidies die scherpere verantwoordingseisen kennen en die alleen op aanvraag worden toegekend, zijn: de regeling onderwijsvoorziening jonggehandicapten in het primair onderwijs; kansengelijkheid in het voortgezet onderwijs; de subsidieregeling praktijkleren in het middelbaar beroepsonderwijs; de regeling stimulering bèta/techniek in het hoger beroepsonderwijs; en de regeling open en online onderwijs in het wetenschappelijk onderwijs.¹³⁶ *Het aandeel subsidies in de totale uitgaven per beleidsartikel bedraagt in alle sectoren in 2018 minder dan 1 procent.*¹³⁷

4.1 Effectiviteit en legitimiteit van doelfinanciering vragen om beperkte inzet

Bij doelfinanciering verbindt de overheid financiering aan specifieke voorschriften over de besteding of aan na te streven dan wel te bereiken doelen. Anders dan bij lumpsumbekostiging ligt de besteding min of meer vast. Doelfinanciering kan een goed instrument zijn voor

¹³⁴ Zie Rijksoverheid, 2017.

¹³⁵ Voor 2018 zijn de middelen die gekoppeld waren aan de prestatieafspraken ondergebracht onder het onderwijsdeel van de hoofdbekostiging, waardoor het aandeel bijzondere bekostiging voor 2018 voor het hoger onderwijs op 0 procent uitkomt. Daarvoor is voor het hoger onderwijs het aandeel uit 2017 gerapporteerd.

¹³⁶ Voor een overzicht van alle subsidies, zie Rijksoverheid, 2017, bijlage 4.

¹³⁷ 0,9 procent voor het primair onderwijs (art.1), 0,7 procent voor het voortgezet onderwijs (art.3), 0,8 procent voor het middelbaar beroepsonderwijs (art.4), 0,1 procent voor het hoger beroepsonderwijs (art.6) en 0,1 procent voor het wetenschappelijk onderwijs (art.7). Voor het middelbaar beroepsonderwijs is de subsidieregeling praktijkleren niet meegenomen. Dit is een regeling met een bedrag van 196,5 miljoen euro (in 2018), bedoeld voor werkgevers ter compensatie voor de kosten voor praktijk- en werkplekken. Als deze subsidie wel wordt meegerekend is het aandeel subsidies voor het mbo 5,3 procent.

de overheid om gericht te sturen. Zo wordt via deze vorm van financiering geborgd dat onderwijsinstellingen (extra) publiek geld op een bepaalde wijze besteden of inzetten voor door de overheid bepaalde of in onderling overleg tussen overheid en onderwijsveld afgesproken doelen. Onderwijsinstellingen blijken gevoelig te zijn voor directe financiële prikkels.¹³⁸

Te veel doelfinanciering gaat ten koste van de effectiviteit ervan

Een eerste reden om doelfinanciering beperkt en gericht in te zetten is dat overmatig gebruik van het instrument de effectiviteit ervan aantast. Gerichte inzet met het oog op een paar scherp geformuleerde doelen creëert de gewenste bestuurlijke aandacht en focus. Als echter doelfinanciering voor te veel doelen tegelijk of bij een groot aantal beleidsprogramma's naast elkaar wordt ingezet, zendt de overheid te veel verschillende financiële prikkels uit. Verkaveling en versnippering van de bekostiging van het onderwijs zijn het gevolg. Voorbeelden daarvan zijn voorschoolse educatie, peuterspeelzalen en kinderopvang, maar ook het onderwijs aan vluchtelingen en internationalisering. Internationaliseringsprojecten worden bijvoorbeeld projectmatig en op aanvraag gefinancierd.

Veel vormen van doelfinanciering naast elkaar leidt tot selectieve keuzes door onderwijsinstellingen, bemoeilijkt de handhaving en verantwoording en kan zelfs leiden tot beleidsresistentie in het veld. Daarbij is het goed in de gaten te houden dat doelfinanciering niet op zichzelf staat. Sturing door middel van doelfinanciering komt bovenop andere vormen van sturing die de overheid inzet. Te veel stapeling in beleid met andere beleidsprogramma's en -instrumenten maakt dat prikkels vanuit de overheid tegen elkaar in werken¹³⁹ en lokt strategisch gedrag bij onderwijsinstellingen en onderwijsprofessionals uit.¹⁴⁰

Wanneer bijvoorbeeld bij de docenten van een onderwijsinstelling het gevoel ontstaat dat de overheid steeds weer en snel achtereen nieuwe en andere dingen van onderwijsinstellingen vraagt, is de kans klein dat het beleid wordt uitgevoerd.¹⁴¹ Zolang de normen nog geen wettelijke status hebben en slechts kracht worden bijzet door het instrument van doelfinanciering, moet de instelling er rekening mee houden dat met een nieuwe regering of nieuwe bestuursakkoorden deze normen worden aangepast of zelfs weer worden losgelaten. In het algemeen geldt dat nieuw beleid verandering van routines vergt en tijd kost.¹⁴²

Sinds de evaluatie in 2008 van grote onderwijsvernieuwingen¹⁴³ is de overheid huiverig voor het invoeren van nieuwe maatregelen in een onderwijssector. Zij kiest daardoor meer en meer voor experimenten en pilots met behulp van doelfinanciering. De bedoeling is om op die wijze te achterhalen wat werkt in het onderwijs. Bij bewezen effectiviteit kan beleid dan grootschalig worden ingevoerd. Helaas worden aan deelname van deze pilots zelden voorwaarden gekoppeld, waardoor effectiviteit en het bereiken van doelen onvoldoende kunnen worden geëvalueerd.

Instellingen kunnen doorgaans niet meer dan een of enkele beleidsveranderingen tegelijk implementeren. Dat betekent niet dat zij andere, door de overheid gewenste beleidsveranderingen zonder meer naast zich neer kunnen leggen.¹⁴⁴ Instellingen hebben een actieve strate-

¹³⁸ Onderwijsraad, 2007.

¹³⁹ Onderwijsraad, 2007.

¹⁴⁰ Onderwijsraad, 2007.

¹⁴¹ Priestley, 2011.

¹⁴² Spillane, Parise & Sherer, 2011.

¹⁴³ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008; Onderwijsraad, 2014d.

¹⁴⁴ Chrispeels & Martin, 2002.

gie te ontwikkelen om op sturingsinvloeden te reageren. Zij dienen zich in eerste instantie te oriënteren op het beleidsthema en de voor elk thema verschillende sturingsdynamiek. Vervolgens beslissen zij of ze invloeden versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Elk van deze strategieën legt beslag op de capaciteit van een organisatie.¹⁴⁵ Dat beperkt het absorptievermogen van onderwijsinstellingen van specifieke prikkels vanuit de overheid.

Overigens is de impact van doelfinanciering ook afhankelijk van de relatieve omvang van de doelfinanciering: een groter aandeel maakt het instrument meer sturend en bij een klein percentage kan de ene instelling dat geld beter missen dan de andere. Ook is van belang of de financiële consequenties (bonus dan wel malus) de hele sector treffen of per instelling worden vastgesteld.

Er is sprake van veel beleid en regels vanuit de overheid en daarmee van een complexe sturingsdynamiek. Doelfinanciering komt altijd naast en bovenop de voorwaarden bij de als lumpsum uitgekeerde hoofdbekostiging. Ook is de rijksoverheid niet de enige instantie die – al dan niet via geld – invloed op het onderwijs(beleid) uitoefent.¹⁴⁶ Denk bijvoorbeeld aan sectorraden, profielorganisaties en vakverenigingen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs (die als afzonderlijke rechtspersonen geld verdelen), gemeenten en provincies¹⁴⁷ en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.¹⁴⁸ Voor Nederland geldt dat er relatief veel actoren bij de externe beïnvloeding van onderwijs betrokken zijn en de interacties tussen deze partijen relatief complex en ondoorzichtig zijn.¹⁴⁹

Behalve met externe invloeden hebben onderwijsinstellingen ook met interne sturing te maken, bijvoorbeeld vanuit het (bovenschools) bestuur, centrale diensten, schoolleiders, vakspecialisten en medezeggenschap. Ook die dynamiek beïnvloedt of doelfinanciering effectief zal zijn en maakt dat doelfinanciering steeds bovenop andere maatregelen en sturingsinvloeden komt.

Doelfinanciering maakt het instellingen moeilijker om integraal onderwijsbeleid te voeren

Een tweede reden om doelfinanciering beperkt en gericht in te zetten is dat dit beleidsinstrument het instellingen moeilijker maakt om zelf integraal onderwijsbeleid te voeren en een koers voor de lange termijn uit te zetten. Doelfinanciering zet aan tot een externe gerichtheid; de directe link tussen financiering en inhoudelijke doelen maakt dat de instelling de overheid tevreden moet stellen. Nu is dat precies het oogmerk van doelfinanciering, maar als het instrument te vaak en voor te veel doelen tegelijk wordt ingezet, raakt de instelling het zicht kwijt op de eigen visie en beleidskoers en besteedt zij een groot deel van haar capaciteit aan de omgang met externe beleidsinvloeden. Voor de onderwijskwaliteit is het van belang dat een instelling werkt vanuit een eigen, integrale onderwijsvisie, bijvoorbeeld afgestemd op de lokale context en de belanghebbenden in de eigen omgeving.¹⁵⁰ Gerichte doelfinanciering kan helpen om die visie aan te scherpen en ambitieuzer te maken. Te veel doelfinanciering leidt juist af van de missie en identiteit van de onderwijsinstelling.¹⁵¹

¹⁴⁵ Koyama, 2013.

¹⁴⁶ Waslander, Hooge & Theisen, 2017; Bekkers, 2017.

¹⁴⁷ Onderwijsraad, 2017a.

¹⁴⁸ Maar ook aan zelfstandige bestuursorganen en agentschappen zoals de NVAO en Nuffic; aan organisaties in 'de educatieve schil' zoals schoolbegeleidingsdiensten, kenniscentra, SLO; en aan diverse taskforces en werkgroepen die in het leven geroepen worden om specifieke vraagstukken op te pakken en te evalueren.

¹⁴⁹ Zie onder andere Onderwijsraad, 2017a; Waslander, Hooge & Theisen, 2017.

¹⁵⁰ Zie bijvoorbeeld World Bank, 2012.

¹⁵¹ Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijssysteem, 2010.

Daar komt bij dat doelfinanciering vaak een korte doorlooptijd heeft en daarmee een incidenteel karakter. Doelfinanciering is minder stabiel dan lumpsumbekostiging, die verbonden is aan wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen. Waar lumpsumbekostiging vrij constant kan blijven over verschillende beleidstermijnen, is doelfinanciering zeer variabel. Zij weerspiegelt in sterkere mate de actuele dynamiek tussen actoren die betrokken zijn bij onderwijsbeleid en wordt meer ingegeven door politieke kortetermijnoverwegingen.¹⁵² Doelen veranderen alweer snel, waardoor het langetermijnbeleid van de instelling doorkruist wordt. Zo kan een instelling die al jaren gericht werkt aan een betere balans tussen werkdruk en onderwijskwaliteit, door nieuwe externe normen voor contacturen gedwongen worden om haar strategieën aan te passen.

Doelfinanciering kan op gespannen voet staan met de vrijheid van inrichting

Bij doelfinanciering zet de overheid een sterk sturingsinstrument in om vrij specifieke doelen of bestedingswijzen te bewerkstelligen. Dat staat al snel op gespannen voet met de autonomie en de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van inrichting van bijzondere scholen. Zoals in het vorige hoofdstuk is betoogd, past lumpsumbekostiging daar in beginsel het beste bij.

Zoals al in hoofdstuk 2 aangegeven, is de raad voorstander van autonomie voor onderwijsinstellingen. De autonomie van instellingen en de vrijheid van inrichting zijn niet absoluut. Deze autonomie hoort samen te gaan met een overheid die ijkpunten bewaakt, kaders stelt en condities schept.¹⁵³ Binnen het onderwijsbestel is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid voor kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en andere publieke belangen. Stelselverantwoordelijkheid van de overheid en autonomie van in belangrijke mate private onderwijsinstellingen houden elkaar in evenwicht.

De overheid mag vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs dan ook eisen stellen en verantwoording vragen.¹⁵⁴ Artikel 23 Grondwet schrijft evenwel voor dat deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden bij wet gesteld worden. Een wettelijke grondslag waarborgt rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, stabiliteit en een zorgvuldige belangenafweging. Juist die waarborgen komen bij doelfinanciering in gevaar. Bij aanvullende doelfinanciering is vaak sprake van alternatieve sturingsvormen waarbij gewerkt wordt op basis van afspraken en intentieverklaringen. Dat roept de vraag op of en in hoeverre de overheid bovenop de wettelijke (deugdelijkheids)eisen doelen mag stellen en aan het al dan niet bereiken van die doelen financiële consequenties mag verbinden.¹⁵⁵

Bovendien dient bij de legitimiteit van doelfinanciering niet alleen gekeken te worden naar de formele inperking van de autonomie van instellingen, maar ook naar het bredere, meer indirecte en informele effect daarop. Dit speelt vooral een rol wanneer eisen in grove kaders worden weergegeven.

De overheid stelt bijvoorbeeld bij de prestatiebox in het primair en voortgezet onderwijs geen aanvullende verantwoordingseisen bovenop de reguliere jaarverslaglegging en geen aanvullende prestatie-eisen bovenop de deugdelijkheidseisen. Er zijn dan ook geen directe conse-

¹⁵² Onderwijsraad, 2018.

¹⁵³ Zie ook eerdere adviezen van de raad, bijvoorbeeld Onderwijsraad 2012; 2014c; 2014d; 2015.

¹⁵⁴ Zie hiervoor hoofdstuk 6.

¹⁵⁵ De raad heeft eerder gepleit voor 'geregelde ruimte', waarbij scholen in beginsel zelf bepalen hoe zij zich organiseren en hun onderwijsvisie vormgeven. Binnen door de overheid gestelde grenzen zijn instellingen vrij om invulling te geven aan het onderwijs, waarbij de overheid terughoudend hoort te zijn met het stellen van grenzen. De overheid legt noodzakelijke normen vast en laat daarbuiten vrijheid.

quenties voor afzonderlijke instellingen wanneer zij de verstrekte middelen al dan niet besteden zoals is beoogd. Ook de studievoorschotmiddelen en middelen voor het aanstellen van jonge leraren hebben een dergelijke vrije vorm van verantwoording meegekregen. Zij vertonen daarmee veel overeenkomsten met de reguliere lumpsumbekostiging. Toch is er een belangrijk verschil: hoewel formeel sprake is van bestedingsvrijheid, formuleert de overheid soms specifieke doelen ten aanzien van de bestedingen. Daarbij komt zoals eerder geconstateerd door de raad dat er bij een vrije verantwoording achteraf grote onduidelijkheid bestaat bij de overheid of de specifieke doelen behaald zijn.

Resultaatverplichtingen zijn doorgaans meer sturend dan enkel inspannings- of zorgverplichtingen en verantwoordingsverplichtingen. Het maakt ook uit of doelen betrekking hebben op onderwijsinhoud of -resultaten – waarbij de instelling nog de vrijheid heeft om te bepalen hoe naar doelbereiking wordt toegewerkt – of dat resultaten gaan over de organisatie of inhoud van het onderwijs (bijvoorbeeld de personeelsformatie, het aantal contacturen en de invulling van burgerschap).

De raad concludeert dat de verantwoordingseisen bij doelfinanciering wisselend van aard zijn en vaak niet of niet voldoende inzicht bieden voor zowel de Tweede Kamer als controlerend orgaan als voor de onderwijsinstellingen zelf. Ook is het in een aantal gevallen onduidelijk of de doelfinanciering een onderdeel is van de lumpsumbekostiging en of daar apart over verantwoord dient te worden. Subsidiebeschikkingen zijn niet duidelijk geformuleerd in termen van beoogde doelen, bestedingsruimte, evaluatieverplichting en verantwoordingslast.

4.2 Zet doelfinanciering in voor tijdelijke impulsen en innovatie

Uit de vorige paragraaf blijkt dat doelfinanciering niet zondermeer bijdraagt aan het realiseren van door de overheid beoogde onderwijsdoelen. Om dit financiële instrument effectief in te zetten, dient het gericht te zijn op impulsen voor nieuw beleid of verhoogde ambities bij bestaand beleid. De raad meent dat doelfinanciering geschikt is om in bepaalde gevallen een aanjaagfunctie te vervullen.

Initieel heeft het instrument, mits goed ingezet, een sterk gedragseffect. Als nieuwe maatregel krijgt het volop bestuurlijke aandacht en instellingen gaan ermee aan de slag. Daarna leren instellingen het instrument te bespelen en verschuift de aandacht weer naar andere zaken. Bovendien zijn doelen op een gegeven moment bereikt. De verbeterslag is gemaakt en wordt deel van de alledaagse onderwijspraktijk en bedrijfsvoering. Doelfinanciering prikkelt dan niet meer. Daarnaast maakt het onzekere karakter van doelfinanciering het instrument minder geschikt om staand beleid te ondersteunen. Naar haar aard is doelfinanciering gevoelig voor wisselende (politieke) prioriteiten van wisselende bewindslieden en politieke vertegenwoordiging. Voor het grondwettelijk vereiste niveau van wettelijke regulering van basisbekostiging is het daarmee onvoldoende stabiel en kent het te veel nadelen.

Doelfinanciering is daarentegen wel geschikt om gericht impulsen te geven – mits gekoppeld aan duidelijke evaluatie en verantwoordingseisen (zie paragraaf 4.3). Zo kunnen instellingen extra middelen van doelfinanciering inzetten om innovatieve strategieën te beproeven om de onderwijsintensiteit te verhogen. Deze strategieën moeten worden geëvalueerd om na te gaan of bijvoorbeeld de onderwijsintensiteit inderdaad wordt verhoogd en welk effect dit heeft op de onderwijskwaliteit en de werkdruk. Wanneer duidelijk is welke strategieën effec-

tief zijn, kan worden toegewerkt naar concrete normen die voor gehele sector gelden. De innovatie raakt daarmee in een institutionaliseringsfase. Uiteindelijk kunnen de nieuwe normen worden opgenomen in de wettelijke eisen en kan de doelfinanciering opgaan in de lumpsum. Zodra innovatieve strategieën bewezen zijn, kan de onderwijsbegroting daarop worden aangepast en kunnen de desbetreffende parameters van de lumpsum worden aangepast.

De raad benadrukt dat het van belang is het voor overheidsbeleid opgestelde IAK (integraal afwegingskader beleid en regelgeving) zorgvuldig en structureel te doorlopen alvorens te besluiten dat doelfinanciering de juiste weg is om gewenste beleidsprioriteiten te bewerkstelligen.

Doorloop zorgvuldig en structureel het integraal afwegingskader beleid en regelgeving

Het IAK is een werkwijze die op elk moment in het beleidsproces van toepassing is. Met name in een vroeg stadium van het beleidsproces heeft het IAK meerwaarde.

Elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement, moet een adequaat antwoord bevatten op de zeven hoofdvragen van het IAK. Vraag zes van het IAK is: wat is het beste instrument?¹⁵⁶ Financiële sturing is slechts één van de twaalf categorieën instrumenten waaruit gekozen kan worden om gewenste beleidsdoelen te bewerkstelligen. “De uiteindelijke keuze dient gebaseerd te zijn op een integrale afweging van de kansen en risico’s van de instrumenten en de ruimte vanuit het oogpunt van rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.”

Gelijktijdig met invoering van het beleid dient ook al nagedacht te worden over het evalueren van de doelstellingen van dat beleid. De *Handreiking beleidsdoorlichtingen*¹⁵⁷ is hier specifiek voor in het leven geroepen, als uitvloeisel van de in 2006 in werking getreden Regeling periodiek evaluatieonderzoek in 2006.

4.3

Zorg bij doelfinanciering voor duidelijkheid, draagvlak en realistische doelen

Bij doelfinanciering dient vooraf duidelijkheid te zijn over de doelen, de rapportage over voortgang, de verantwoording over het gevoerde beleid en de consequenties van het niet bereiken van doelen. Daarnaast is draagvlak bij betrokkenen in het onderwijsveld essentieel.

Gegeven het innovatieve karakter van beleid dat door doelfinanciering wordt gestimuleerd, is het cruciaal dat de doelfinanciering resulteert in meer inzicht in de beproefde methoden. Dit kan alleen wanneer de onderwijsinstellingen gericht activiteiten en middelen inzetten en rapporteren over de wijze waarop zij dit doen en de resultaten die het oplevert. Omdat doorgaans meerdere instellingen betrokken zijn en bij generieke doelfinanciering zelfs een hele sector, is het nodig om activiteiten te coördineren en duidelijkheid te verschaffen, eenzijdig of vastgelegd in afspraken. Welke beleidsdoelen worden als uitgangspunt genomen? Hoe worden deze doelen zichtbaar gemaakt en zo mogelijk gemeten? Volgens welk format dienen gegevens over de werkwijze, de bestedingen en de opbrengsten te worden gerapporteerd? Op welke wijze worden deze gegevens gebruikt voor verantwoording, evaluatie en eventuele vervolgprojecten? Als gewerkt wordt met beschikkingen, is het ook van belang dat er duidelijkheid bestaat over de status van de afspraken: gaat het om het uitspreken van een gemeenschappelijke intentie of om harde eisen waar instellingen op afgerekend zullen worden?

¹⁵⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018.

¹⁵⁷ Rijksoverheid, 2018a.

De raad dringt erop aan dat de antwoorden op deze vragen voorafgaand aan het ingaan van de doelfinanciering eenduidig worden vastgelegd. De regelingen of afspraken dienen daarnaast ook duidelijk te maken wat de consequenties zijn wanneer gestelde doelen wel of niet worden bereikt.¹⁵⁸ Onderdeel daarvan is dat de doelfinanciering ook formeel echt aan het doel gebonden wordt. Ten slotte dienen de doelen ook daadwerkelijk te worden nagestreefd en verantwoordingsverplichtingen daadwerkelijk te worden nagekomen door de betrokkenen. De kans hierop is groter wanneer doelen het resultaat zijn van overleg tussen de overheid en het veld en 'gedragen' worden – en blijven – door alle betrokkenen. Betrouwbaarheid in het nakomen van gemaakte afspraken tijdens de looptijd van de beschikking van alle betrokkenen is daarbij essentieel.

Niet alle beleidsdoelen zijn geschikt voor doelfinanciering. De keuze van de doelen moet zijn afgestemd op het tijdelijk karakter van de doelfinanciering. Omdat doelen binnen een afgebakend tijdsbestek gerealiseerd moeten kunnen worden, moeten zij realistisch zijn. Een instelling moet voldoende tijd krijgen om de gestelde doelen te bereiken en het extra geld moet ook volstaan om die doelen te kunnen bereiken. Veel vraagstukken in het onderwijs zijn complex. Doelstellingen als kwaliteitsverbetering, beter gebruik van digitale middelen en voldoende en kwalitatief goed opgeleide leraren zijn afhankelijk van veel factoren. Doelfinanciering kan geen totaaloplossing bieden voor deze vraagstukken, maar hooguit een bijdrage leveren. Zoals in het voorgaande is betoogd, is die bijdrage vooral gelegen in het beproeven van nieuwe methoden door onderwijsinstellingen. De schaal van projecten en de omvang van de ingezette middelen dienen te passen bij de innovatiefase.

Het vergt tijd om goede afspraken voor te bereiden en te maken bij eenmalige financiering. Hoe groter de schaal van het nieuw in te voeren beleid en de omvang van de daarmee gemoeide middelen, hoe meer tijd en aandacht er nodig is voor de voorbereiding. Het beleid dient immers met meer partijen te worden afgestemd. Doelfinanciering forceren door inzet op grote schaal brengt veel risico's met zich mee, bijvoorbeeld onduidelijkheid over de besteding van verstrekte middelen, onduidelijkheid over de verantwoording hierover en onduidelijkheid of de doelen zijn behaald.¹⁵⁹

Jarenlange discussie over besteding van 150 miljoen euro door gebrek aan afspraken

In 2013 is met het Nationaal Onderwijsakkoord 150 miljoen euro beschikbaar gesteld om onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs in staat te stellen 3.000 extra arbeidsplaatsen voor jonge leraren te genereren. Deze aanvullende bekostiging bedroeg slechts 1 procent van de totale rijksbijdragen voor 2013 aan onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs,¹⁶⁰ maar toch ontstond er een jarenlange discussie in de media en de Tweede Kamer over waar dat (relatief kleine) bedrag aan besteed is.¹⁶¹ Deze discussie valt toe te schrijven aan het ontbreken van afspraken over doelen, meting en verantwoording.

- De Tweede Kamer besloot, met het oog op de administratieve lasten, deze middelen aan de lumpsum toe te voegen. De besteding van deze middelen was niet dwingend voorgeschreven en vereiste ook geen aparte verantwoording.
- De 3.000 extra arbeidsplaatsen zijn niet specifiek gedefinieerd. Het kon gaan om het behouden van leerkrachten of om het aannemen van nieuwe leerkrachten.

¹⁵⁸ Onderwijsraad, 2007.

¹⁵⁹ Zie ook Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008; Onderwijsraad, 2014d.

¹⁶⁰ Dienst Uitvoering Onderwijs, 2018b.

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015; Beter Onderwijs Nederland, 2016; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016b; VO-raad, 2015.

- Door het ontbreken van meting en verantwoording is niet te achterhalen hoeveel arbeidsplaatsen waren verdwenen of vacatures waren ontstaan zonder die 150 miljoen euro.
- Het doel van nieuwe vaste leerkrachten was in beginsel nauwelijks haalbaar. Met incidenteel geld kan een schoolbestuur namelijk geen structurele verplichtingen aangaan.¹⁶²
- Het geld werd in december 2013 uitgekeerd en kon alleen als eigen vermogen nog in de jaarverslaggeving over 2013 verantwoord worden, met als gevolg ogenschijnlijk stijgende reserves. Zo ontstond de indruk dat onderwijsinstellingen die publieke middelen hadden opgepot.¹⁶³

¹⁶² PO-raad, 2016.

¹⁶³ Verkroost & Van den Berg, 2017.

Beleidsrijke instellingsbegrotingen leiden tot meer inzicht in de doelmatigheid van bestedingen. Benchlearning, normering en gebruik van inzichten over effectieve onderwijsinvesteringen kunnen instellingen helpen om weloverwogen keuzes te maken in hun beleid. Ook de Tweede Kamer krijgt op deze wijze meer inzicht in doelmatigheid van bestedingen voor haar publieke verantwoordingstaak.

5 Werk stapsgewijs toe naar meer zicht op de doelmatigheid van bestedingen

De lumpsumbekostiging kent weinig prikkels om inzicht in de doelmatigheid van uitgaven te geven en is daardoor deels de oorzaak van het gebrek aan inzicht in de besteding van onderwijsgeld. Het is voor een goede besteding van de publieke onderwijsmiddelen van belang dit inzicht bij direct betrokkenen bij bestuur, toezicht en medezeggenschap rondom de instelling te verbeteren.

De raad heeft eerder gepleit voor een groter doelmatigheidsbesef bij instellingsbesturen.¹⁶⁴ De schaarste van publieke middelen noodzaakt tot een doelmatige aanwending ervan. Er is nog te veel onduidelijkheid over wanneer geld doelmatig besteed is, zowel bij de centrale overheid, bij het parlement en zijn uitvoeringsinstanties als in het onderwijsveld. Terecht werpt het kabinet in zijn regeerakkoord de vraag op naar een scherpere definitie van doelmatige besteding van onderwijsmiddelen.¹⁶⁵

Om doelmatigheid van de bestedingen van onderwijsinstellingen te kunnen evalueren, onderscheidt de raad drie stappen:

1. beleidsrijk begroten: doelen stellen en die doelen koppelen aan het financieel beleid;
2. effectiviteit van beleid vaststellen: evalueren of de doelen gehaald zijn;
3. doelmatigheid van beleid evalueren: beoordelen van de kostenefficiëntie van beleid.

De overheid kan het doelmatigheidsbesef bevorderen door in te zetten op 'benchlearning' en door onderwijsinstellingen voor te lichten over (kosten)effectieve onderwijsinvesteringen.

5.1 Maak begrotingen beleidsrijk en evalueer de effecten van onderwijsbeleid

Om (meer) inzicht te krijgen in de doelmatigheid van bestedingen kunnen instellingen verschillende stappen zetten. Doelmatigheid is namelijk niet in één indicator te vangen. Het omvat naast inzicht in effectiviteit ook inzicht in de efficiëntie van beleid. Effectiviteit gaat over de vraag of het beoogde resultaat gehaald is als gevolg van de inzet van de middelen. Efficiëntie gaat over de vraag of niet meer of betere resultaten bereikt hadden kunnen worden met

¹⁶⁴ Onderwijsraad, 2009.

¹⁶⁵ *Vertrouwen in de toekomst*, 2017.

dezelfde middelen of wellicht dezelfde resultaten met de inzet van minder middelen. In de kern gaat het om het (oorzakelijk) verband tussen financiële beslissingen en het realiseren van gestelde onderwijsdoelen.

Allereerst dienen instellingen en overheid 'beleidsrijk' te begroten. Vervolgens is het zaak te evalueren of het ingezette beleid ook de beoogde effecten heeft gehad (doeltreffendheid). Pas als die stappen gezet zijn en de bijbehorende informatie voorhanden is, kan het vraagstuk van kostenefficiëntie behandeld worden. Dan komt aan de orde of er een causaal verband tussen bestedingen en doelbereiking is vast te stellen en of de efficiëntie vergroot kan worden.

Geef als departement het goede voorbeeld

Bij het ministerie van OCW is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. In 2004 is de rijksbegroting herzien, omdat de vele indicatoren en kengetallen uit de departementale begrotingen te weinig waarde hadden voor het vaststellen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Met name de causaliteit tussen beleid en realisatie kan met indicatoren slechts beperkt worden vastgesteld. Sinds 2006 zijn ministers dan ook verplicht om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten.¹⁶⁶ Toch blijft het lastig doelmatigheid inzichtelijk te maken. Zo stelt de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek over 2016 dat in het algemeen er nog steeds te weinig bekend is over resultaten van rijksbeleid.¹⁶⁷ Daarnaast geeft de Rekenkamer in haar rapport *Inzicht in publiek geld* aan dat er ook op overheidsniveau meer zicht op resultaten van beleid nodig is en dat er winst te behalen is in de informatievoorziening en verantwoording over gevoerd beleid en de (daarmee) behaalde resultaten.

Daarnaast komt uit het interdepartementale beleidsonderzoek over subsidies¹⁶⁸ naar voren dat niet alle subsidies geëvalueerd worden, en dat indien dat wel gebeurt de rapporten lang niet altijd beschikbaar zijn.¹⁶⁹ Uit een analyse van de wel beschikbare rapporten komt verder naar voren dat doelmatigheid en doeltreffendheid vaak niet of beperkt aan de orde komen. Het is daarom van belang bij evaluaties de Regeling periodiek evaluatieonderzoek structureel toe te passen en daarop te controleren.

Werk als instelling met beleidsrijke begroting

De eerste stap naar doelmatige onderwijsinvesteringen is beleidsrijk begroten. Beleidsrijk begroten is een algemeen toegepaste methode en de toepassing ervan is vastgelegd in codes voor goed bestuur.¹⁷⁰ Beleidsrijk begroten houdt in dat de financiële consequenties van beleidskeuzes verwerkt worden in de meerjarenbegroting. Het financieel beleid wordt afgestemd op het strategisch (onderwijs)beleid van de instelling. Inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van het onderwijs (en in het hoger onderwijs het onderzoek) vinden hun weerslag in de begroting en zijn leidend bij het maken van financiële keuzes. Onderwijsinstellingen leggen bij beleidsrijk begroten dus vast welke bestedingen uit de lumpsumbekostiging gekoppeld zijn aan de door hen gestelde beleidsdoelen.

¹⁶⁶ Rijksoverheid, 2018a.

¹⁶⁷ Algemene Rekenkamer, 2017.

¹⁶⁸ Ministerie van Financiën, 2017a.

¹⁶⁹ Bex, Bloemheuvel & Prij, 2017.

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel 7 code goed bestuur po, die onder meer bepaalt dat "de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze in een meerjarig perspectief worden ingezet ter realisatie van deze opdracht". In de toelichting dat de middelen "ten dienste staan van de kwaliteit van het onderwijs en verdeeld worden naar de strategische doelstellingen van de onderwijsorganisatie. Dat vraagt om een meerjarig strategisch beleid en een meerjarenbegroting."

Evalueer als instelling en overheid de doeltreffendheid van beleid in relatie tot de bestedingen

De tweede stap naar (meer) zicht op de doelmatigheid van bestedingen is een evaluatie van de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen. Voor een succesvolle evaluatie van beleid gelden vergelijkbare voorwaarden als voor doelfinanciering, zoals in het vorige hoofdstuk vermeld. Gelijk bij de start moet helder zijn wat het doel en het beoogde resultaat van specifiek beleid is. Om te concluderen of het beleid ook echt geleid heeft tot het bereikte resultaat, dient rekening gehouden te worden met andere factoren die het resultaat mogelijk hebben beïnvloed. Of er een oorzakelijk verband tussen (financieel) beleid en resultaten is en of die resultaten ook met minder geld bereikt hadden kunnen worden, is niet gemakkelijk vast te stellen.¹⁷¹ Externe factoren en andere variabelen kunnen meespelen en om dit te kunnen bepalen is voor overheid, parlement en onderwijsveld inzicht in de situatie van een onderwijsinstelling nodig.

Ten slotte krijgen door het combineren van de beleidsrijke begroting en de effectevaluatie overheid, parlement, onderwijsbesturen en interne toezichthouders inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen. Als uitgaven niet doelmatig blijken te zijn, kan op basis van dat inzicht bijgestuurd worden om de onderwijskwaliteit te verbeteren of andere doelen van de instelling meer nadruk te geven.

Geef instellingen de ruimte om stapsgewijs naar doelmatigheid toe te werken

De raad wijst erop dat het enige tijd zal duren totdat elke onderwijsinstelling in staat is de doelmatigheid van haar bestedingen op deze manier aan te tonen. De raad meent dat de geschets- te ervaring met lumpsumbekostiging en met doelfinanciering aangeven dat hier realistische verwachtingen passen. Volgens de raad horen onderwijsinstellingen de gelegenheid te krijgen om zich stapsgewijs te ontwikkelen.

De mate waarin onderwijsinstellingen al bezig zijn met beleidsrijk begroten, verschilt tussen sectoren. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn onderwijsinstellingen verder met het genereren van zicht op doelmatigheid dan in het funderend onderwijs. Een van de redenen hiervoor is dat deze sectoren al langer zelf de verantwoordelijkheid voor de financiële besluitvorming dragen doordat de lumpsumbekostiging in die sectoren eerder is ingevoerd. Onderwijsinstellingen in het primair en het voortgezet onderwijs zullen meer tijd en ondersteuning vanuit de overheid nodig hebben om hetzelfde niveau op het gebied van beleidsrijk begroten te bereiken. Waar al geruime tijd gewerkt wordt met lumpsumbekostiging, mogen volgens de raad hogere verwachtingen gelden. Dit betreft niet alleen het beleidsrijk begroten, maar ook een passende verantwoording achteraf van de realisaties van doelen en bestedingen. Zie daarvoor ook hoofdstuk 6.

5.2

Zet benchlearning in en verstrek informatie over effectief beleid

De overheid kan het doelmatigheidsbesef bij onderwijsinstellingen bevorderen door in te zetten op benchlearning binnen sectoren en door instellingen voor te lichten over effectieve en efficiënte onderwijsinvesteringen. Bij instellingen is beter inzicht nodig in de relatie tussen aan de ene kant inhoudelijke keuzes en aan de andere kant de hierbij benodigde inzet van middelen.¹⁷² De raad beveelt aan dit inzicht te verhogen door in alle sectoren in te zetten op benchlearning – reflectie op de eigen positie ten opzichte van het gemiddelde op een benchmark

¹⁷¹ Gesprekken met Inspectie, Algemene Rekenkamer en Centraal Planbureau; technische briefing Tweede Kamer regeling bekostiging po en vo (januari 2018); Onderwijsraad, 2009; Algemene Rekenkamer, 2017a.

¹⁷² Ecorys, 2012.

– en door evidence based informatie over effectief beleid openbaar te verspreiden. Deze informatie over de impact van beleid is naar de mening van de raad ook essentieel voor het parlement om de besteding van publieke gelden te kunnen controleren.

Gebruik benchmarks voor benchlearning

Benchmarks is het verzamelen en beschikbaar stellen van informatie, waardoor de prestaties en resultaten van een individuele instelling afgezet kunnen worden tegen een specifieke benchmark of referentiepunt. Dit referentiepunt kan een landelijk of regionaal gemiddelde zijn of het gemiddelde van een andere voor de instelling relevante groep.

Bij benchlearning gaat het erom te leren van die informatie en de inzichten die uit het benchmarken naar voren komen te duiden en te vertalen naar beleid. Waar staat de instelling ten opzichte van de rest? Waar zou de instelling kunnen staan? Heeft beleid geleid tot de huidige positie, of is die te danken/wijten aan omgevingsfactoren? Is het nodig beleid aan te passen?

Zet benchlearning in voor meer inzicht in doelmatigheid

Het is volgens de raad zaak in te zetten op referentiepunten die inzicht bieden in de doelmatigheid van bestedingen. Een benchmark vat gegevens op regionaal of nationaal niveau samen en geeft daarmee een referentiepunt, waardoor inzicht in de algehele doelmatigheid van het onderwijs ontstaat. Een individuele instelling kan dit referentiepunt vertalen naar de eigen context en daarmee inzicht verkrijgen in de doelmatigheid van de eigen bestedingen.

Door de onderwijsprestaties en financiële gegevens van een instelling te vergelijken met (gemiddelden van) vergelijkbare onderwijsinstellingen – of met het gemiddelde van bijvoorbeeld de beste tien of twintig procent¹⁷³ – kunnen resultaten goed worden afgezet tegen de bestede middelen. Dergelijke vergelijkingen kunnen nuttig inzicht opleveren. In het onderwijsachterstandenbeleid bijvoorbeeld blijken verschillende keuzes omtrent de besteding van middelen een verklaring te zijn voor grote verschillen in prestaties tussen scholen met vergelijkbare aandelen gewichtenleerlingen.¹⁷⁴ Benchlearning kan zo het doelmatigheidsbesef vergroten en bijdragen aan de vorming van een oordeel over de doelmatigheid van de eigen bestedingen.

Referentiepunten voor financiële indicatoren kunnen op sectorniveau inzicht geven in de (ontwikkeling van) doelmatigheid van bestedingen, maar zijn niet geschikt om individuele instellingen af te rekenen op hun afwijking van het gemiddelde. Het gebruik van indicatoren en benchmarks leidt al snel tot het maken van ranglijstjes. Het gevaar is dat dergelijke lijstjes niet – of onvoldoende – de specifieke context van een individuele instelling meenemen. Zo kan het zijn dat een instelling ‘beter’ dan gemiddeld scoort door gunstige lokale omstandigheden (lagere prijzen of minder grote problematiek waardoor minder uitgaven nodig zijn om een vergelijkbaar resultaat te behalen). Andersom wil ‘slechter’ dan gemiddeld nog niet zeggen dat een instelling ondoelmatig is. Bovendien is een aanpak van een instelling doorgaans niet direct inpasbaar in een andere omgeving.¹⁷⁵ Goede voorbeelden zijn dus niet zondermeer over te nemen. Een vergelijking van gemiddelden over tijd of tussen sectoren of regio’s levert echter wel waardevolle informatie op voor de stand van een sector of regio.

¹⁷³ Onderwijsraad, 2009.

¹⁷⁴ Ministerie van Financiën, 2017b.

¹⁷⁵ Ecorys, 2012.

Creëer publiek toegankelijke sectorale benchmarks met indicatoren en normen voor doelmatigheid

Om inzicht te geven in de doelmatigheid van bestedingen in het onderwijs dient er voor elke sector een benchmark te bestaan, die naast indicatoren voor kwaliteit en financiële kengetallen ook indicatoren voor doelmatigheid bevat. Transparante informatie over de kwaliteit van scholen stimuleert scholen tot goede prestaties.¹⁷⁶ Deze benchmarks dienen openbaar toegankelijk te zijn, zodat instellingen hun eigen prestaties kunnen terugzien en instellingen van elkaar kunnen leren. Openbaarheid biedt ook overige interne en externe belanghebbenden inzicht in de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs.

In het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn er al landelijke benchmarks die voor een individuele instelling de basis kunnen zijn voor een vergelijking met een relevante vergelijkingsgroep. Voor het hoger onderwijs moeten dergelijke benchmarks nog ontwikkeld worden. De benchmark voor het primair onderwijs bevat informatie over onderwijsresultaten en financiële kengetallen als rentabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit.¹⁷⁷ Dit geldt ook voor de benchmark voor het middelbaar onderwijs¹⁷⁸, die daarnaast nog indicatoren bevat voor personeelskosten en studenten per fte (fulltime equivalent) en huisvestingskosten per vierkante meter. Voor het voortgezet onderwijs zijn de cijfers over de financiën alleen voor bestuurders zelf in te zien via het ManagementVenster.¹⁷⁹ Het betreft voor alle sectoren, ook voor het hoger onderwijs, gegevens die via DUO op instellingsniveau openbaar toegankelijk zijn.¹⁸⁰ Recentelijk heeft het ministerie van OCW samen met DUO een dashboard gemaakt om deze gegevens inzichtelijk te maken.¹⁸¹

Voor inzicht in de doelmatigheid op het niveau van individuele onderwijsinstellingen en gehele onderwijssectoren is het belangrijk deze cijfers gemakkelijk en inzichtelijk te ontsluiten. De raad constateert een aantal gebreken aan bestaande instrumenten. Voor inzicht in de doelmatigheid zijn gegevens over zowel prestaties als bestedingen noodzakelijk, en waar mogelijk ook gegevens over de relatie tussen beide. Die link ontbreekt hier nog bij zowel *Scholen op de kaart* als de *Benchmark mbo*. Ook spelen commerciële partijen in op de vraag om inzicht in de prestaties en bestedingen.¹⁸² Ook hier lijkt het te gaan om losse modules, waarbij het combineren van onderwijsprestaties met financiën om tot inzichten over doelmatigheid te komen, nog niet aan de orde is.

Zet aan tot doelmatigere investeringen door informatie over effectief en efficiënt beleid

De raad beveelt de overheid aan om onderwijsinstellingen beter te ondersteunen bij de besluitvorming over investeringen en innovaties door informatie te ontsluiten. Dit betekent niet dat per se meer of meer gedetailleerde informatie nodig is. Het betekent wel dat efficiënter gebruikgemaakt moet worden van al verzamelde gegevens.¹⁸³ Als ergens onderzoek naar is gedaan, dient informatie beschikbaar te zijn voor het onderwijsveld. Waar informatie ontbreekt, is nader effectiviteitsonderzoek de aangewezen weg. In het advies *Doordacht digi-*

¹⁷⁶ Centraal Planbureau, 2009.

¹⁷⁷ Website *Scholen op de kaart*: www.scholenopdekaart.nl.

¹⁷⁸ Website *Twaalfde benchmark mbo*: www.mboraad.nl/publicaties/twaalfde-benchmark-mbo

¹⁷⁹ Website *Scholen op de kaart*: www.scholenopdekaart.nl.

¹⁸⁰ Websites DUO: duo.nl/open Onderwijsdata/databestanden/ en duo.nl/open Onderwijsdata/publicaties/financien/

¹⁸¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017.

¹⁸² Zo heeft Berenschot al 25 jaar een overheadbenchmark voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, waar instellingen zich (tegen betaling) bij kunnen aansluiten. Hier ontbreekt echter informatie over prestaties. Topicus, marktleider op het gebied van leerlinginformatiesystemen, is werkzaam in alle onderwijssectoren en biedt naast dashboards voor docenten, leerlingen en ouders ook managementdashboards voor schoolbesturen. Zie Berenschot, 2018.

¹⁸³ Zie bijvoorbeeld Tijsseling, Vos & Verberne, 2017.

taal wijst de raad op het gebruikmaken van technologische kennis in het hoger onderwijs in samenwerking met technologiebedrijven en relevante betrokkenen.

Daarnaast zouden evaluaties van beleid en subsidies actief met het veld gedeeld moeten worden. Uit het interdepartementaal beleidsonderzoek over onderwijsachterstandenbeleid blijkt bijvoorbeeld dat scholen winst kunnen behalen door voor een betere mix van interventies te kiezen. Nederlandse scholen zetten namelijk vooral in op redelijk dure en weinig effectieve interventies als klassenverkleining en onderwijsassistenten en minder op aparte instructie, ouderbetrokkenheid en remedial teaching, die relatief goedkoper en effectiever zijn.¹⁸⁴

Voorbeelden van ontsluiting van onderwijsonderzoek voor de praktijk zijn het Kennisportal Onderwijs van het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek)¹⁸⁵ of – specifiek voor het middelbaar beroepsonderwijs – de Canon beroepsonderwijs van het ecbo (expertisecentrum beroepsonderwijs).¹⁸⁶ De sectororganisaties kunnen in de verspreiding van zulke informatie ook een rol spelen. Daarnaast kan de overheid ook specifiek voor door de regering gestelde beleidsdoelen ‘best practices’ en inzichten uit onderzoek delen, waardoor per beleidsdoel voor onderwijsinstellingen informatie beschikbaar is over de effectiviteit en doelmatigheid van (alternatieve) investeringen.¹⁸⁷ Wel is zaak bij dergelijke platforms en best practices te evalueren of en hoe deze gebruikt worden en of deze het benodigde inzicht in de effecten van beleid vergroten. De raad geeft in overweging mee om een landelijk kennisinstituut op te richten waar al deze informatie samenkomt op één plek en in relatie tot elkaar gezien kan worden.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Ministerie van Financiën, 2017b.

¹⁸⁵ “De *Kennisportal Onderwijs* geeft toegang tot 20 verzamelingen van betrouwbare informatie voor de dagelijkse onderwijspraktijk. Met één zoekactie krijg je resultaten uit alle aangesloten databases en websites gepresenteerd die betrekking hebben op inzichten uit onderzoek naar onderwijs.” Ook kunnen leraren een wetenschappelijk gefundeerd antwoord op hun onderwijsvraag krijgen via de NRO Kennisrotonde.

¹⁸⁶ Expertisecentrum beroepsonderwijs, 2018.

¹⁸⁷ Onderwijsraad, 2014d; Science Guide, 2017.

¹⁸⁸ Zie als voorbeeld het Center for Benefit-Cost Studies of Education (www.cbcse.org), dat de ontwikkeling en toepassing van onderzoeksmethoden rondom kosten-baten analyses en kosteneffectiviteit in het onderwijs bevordert.

Onderwijsinstellingen werken met publiek geld. Daarbij past dat zij publiekelijk verantwoording afleggen over hoe ze dat geld besteden. Verantwoording is een noodzakelijke tegenhanger van bestedingsvrijheid. En die verantwoording kan een stuk beter.

6 Verbeter de verantwoording van bestedingen

Meer inzicht in onderwijsgeld is te bereiken door de verantwoording van bestedingen te verbeteren. Daarbij blijft de bestedingsvrijheid in stand – en daarmee de ruimte voor eigen keuzes en voor werken vanuit een eigen visie binnen landelijke kaders. Tegelijk geeft deze verantwoording antwoord op terechte vragen over hoe onderwijsbesturen geld besteden dat zij van de overheid krijgen om deugdelijk onderwijs te verzorgen en om specifieke doelstellingen te bereiken. Onderwijsinstellingen werken immers met publiek geld en daar hoort bij dat zij aan de samenleving – rechtstreeks of via de overheid – verantwoording afleggen over hoe ze met dat geld omgaan en hoe ze daarbij publieke belangen dienen.¹⁸⁹ Verantwoording en toezicht zijn zo een belangrijke manier om tekortkomingen van lumpsumbekostiging te ondervangen zonder af te doen aan het basisprincipe van relatieve autonomie (zie hoofdstuk 2).

Juist waar de overheid instellingen veel bestedingsvrijheid laat, is verantwoording van bestedingen¹⁹⁰ een noodzakelijke randvoorwaarde. Van autonome en verantwoordelijke instellingen mag verwacht worden dat zij het wat en waarom van bestedingen (kunnen) uitleggen en dat zij laten zien wat de inzet van publieke middelen heeft opgeleverd. Instellingen hebben zich daar op sectorniveau ook aan gecommitteerd. In de codes voor goed bestuur zijn bijvoorbeeld elementen van efficiëntie (met niet meer middelen dan noodzakelijk werken) en effectiviteit (doelgerichtheid en doeltreffendheid) terug te vinden.¹⁹¹ Het vooruitzicht van het afleggen van verantwoording zet aan tot alertheid, bewuste keuzes en doelmatige besteding. Verantwoording zet bestuurders ook aan tot reflectie op het eigen handelen en stimuleert daarmee leren en verbeteren.¹⁹²

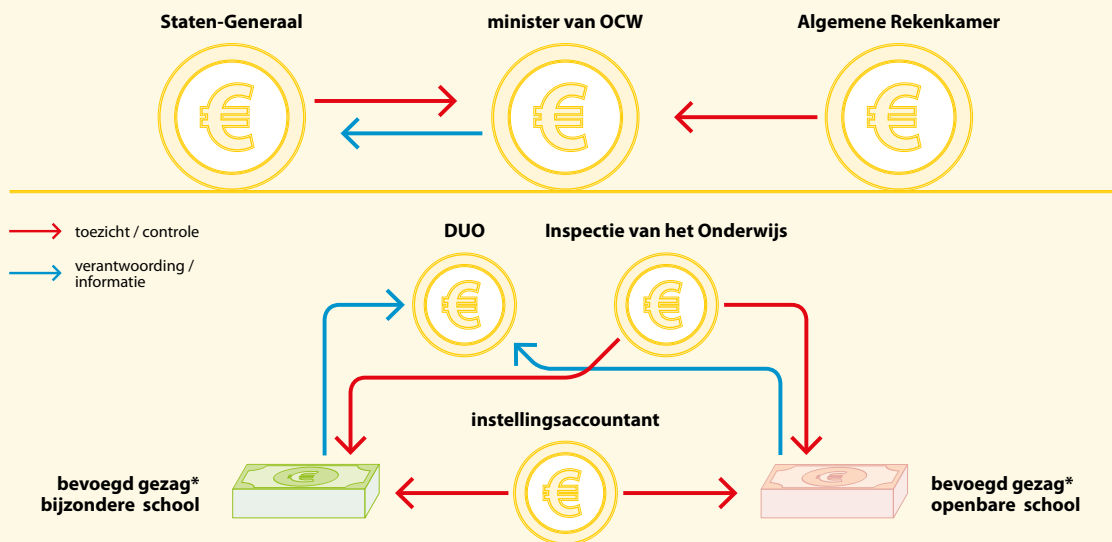
¹⁸⁹ Onderwijsraad, 2013.

¹⁹⁰ Algemene Rekenkamer, 2016.

¹⁹¹ Bijvoorbeeld artikel 8 toelichting code primair onderwijs.

¹⁹² Onderwijsraad, 2013; Schram, Van der Steen, Van Twist & Van Yperen, 2015. NSOB.

Verantwoording en financieel toezicht in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs



het niet-bekostigde (particuliere) onderwijs blijft hier buiten beschouwing

Staten-Generaal

Als medewetgever betrokken bij formuleren van deugdelijkheidseisen / bekostigingsvoorwaarden en bij wettelijke regeling van financiële verantwoording en toezicht. Stemmen in met begroting OCW. Oefenen parlementaire controle uit op minister.

minister van OCW

Stelt gedelegeerde onderwijsregelgeving en nadere regels voor jaarverslaggeving vast. Brengt scholen in aanmerking voor bekostiging. Kan aanvullende middelen ter beschikking stellen. Kan bekostiging corrigeren. Kan na onderzoek door de inspectie bij wanbeheer een aanwijzing geven. Kan bekostigingssanctie opleggen. Legt verantwoording af aan Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

Controleert inkomsten en uitgaven van het Rijk. Onderzoekt doeltreffendheid van beleid.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Ontvangt en verwerkt jaarstukken.

Inspectie van het Onderwijs

Houdt financieel toezicht (rechtmatig en doelmatig beheer), met openbaar rapport. Geeft via onderwijsaccountantsprotocol aanwijzingen aan accountant van de instelling.

instellingsaccountant

Controleert financiën van rechtspersoon.

college van burgemeester en wethouders (b&w)

Is bevoegd gezag van niet-verzelfstandigde openbare school.

gemeenteraad

Controleert college van b&w, ook in eventuele rol van schoolbestuur voor het openbaar onderwijs. Stemt in met gemeentelijke

begroting. Oefent bestuurlijk toezicht uit op verzelfstandigd openbaar onderwijs.

Bij openbare rechtspersoon of stichting zonder raad van toezicht: goedkeuring begroting, instemming jaarrekening en maatregelen bij taakverwaarlozing. Bij stichting met raad van toezicht: maatregelen bij taakverwaarlozing, begroting en jaarrekening afhankelijk van statuten stichting.

lokale rekenkamer

Verricht onderzoek in kader van decentraal onderwijsbeleid.

raad van toezicht (rvt)

Keurt begroting en jaarverslag goed. Wijst accountant aan. Ziet toe op naleving wettelijke verplichtingen, rechtmatige verwerving en op doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen. Bevoegdheden voor alle modellen van intern toezicht gelijk.

ledenvergadering

Keurt balans en staat van baten en lasten goed, stelt de jaarrekening vast en verleent bestuurders décharge.

De ledenvergadering kan een kascontrolecommissie instellen, die de stukken namens en voor de ledenvergadering onderzoekt.

bestuur

Verantwoordelijk voor financieel beleid en beheer. Stuur jaarstukken naar DUO.

Bij verzelfstandigd openbaar onderwijs zonder rvt is altijd sprake van een meerhoofdig bestuur. Bij bijzonder onderwijs kan het bestuur meerhoofdig zijn (college van bestuur) of eenhoofdig (directeur-bestuurder). De directeur kan bovenschools zijn. In geval van een toezichthoudend bestuur oefent de directeur bestuursbevoegdheden uit via volmacht of overdracht (bijzonder onderwijs) of via mandaat of delegatie (openbaar onderwijs). In een variant van het ab-db-model maakt de schoolleider deel uit van het dagelijks bestuur. Bestuursleden kunnen bij onbehoorlijk bestuur aansprakelijk zijn, zowel jegens de rechtspersoon als jegens derden.

(gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad

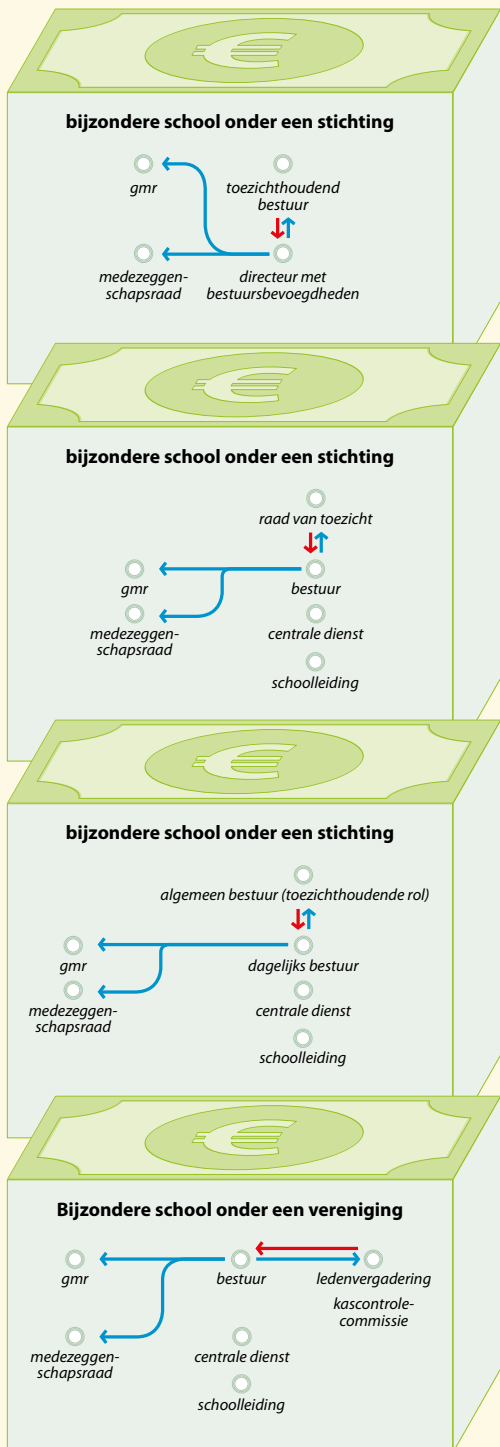
Ontvangt o.a. de begroting, financiële beleidsvoornemens en jaarverslag. Instemmingsrecht op o.a. hoogte en bestemming van vrijwillige ouder- of leerlingbijdragen. Adviesrecht op hoofdlijnen meerjarig financieel beleid en voorgenomen bestemming publieke middelen.

Bij besturen met meerdere scholen komt ook een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) voor. De bevoegdheden van de (g)mr zijn in alle bestuursmodellen gelijk. In beginsel verhoudt de mr zich tot het bevoegd gezag, maar het bevoegd gezag kan besprekingen met de mr aan een lid van de schoolleiding overlaten.

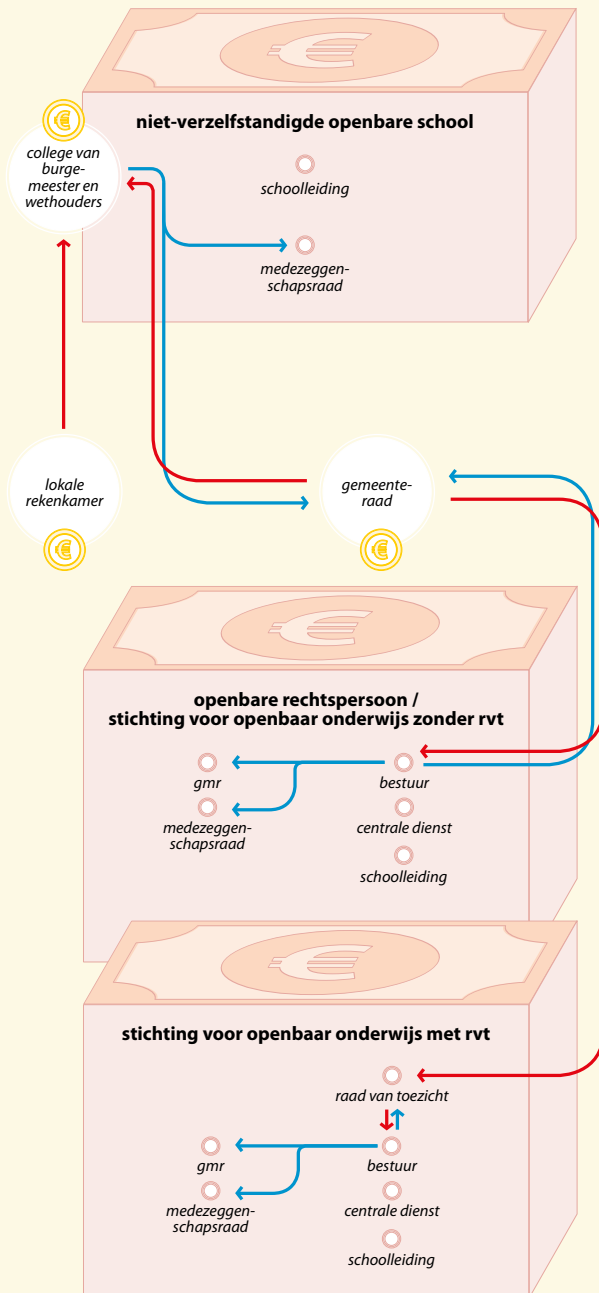
**In het funderend onderwijs komen verschillende typen rechtspersonen en verschillende bestuurlijke modellen voor (zie rechter pagina). Een bijzondere school kan ook door een natuurlijk persoon in stand gehouden worden, maar rechtspersoonlijkheid is voorwaarde voor bekostiging*

De wettelijk verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Bij elk model zijn de verhoudingen rondom financieel toezicht net even anders. De verschillende modellen worden weergegeven bij de stichting voor bijzonder onderwijs, maar kunnen ook bij andere bestuursvormen gehanteerd worden. De verhoudingen bij een samenwerkingsbestuur en een samenwerkingsschool blijven vanwege de overzichtelijkheid hier buiten beschouwing. Om dezelfde reden wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen éénpitters en besturen met meerdere scholen. Bij éénpitters ontbreken de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de centrale dienst.

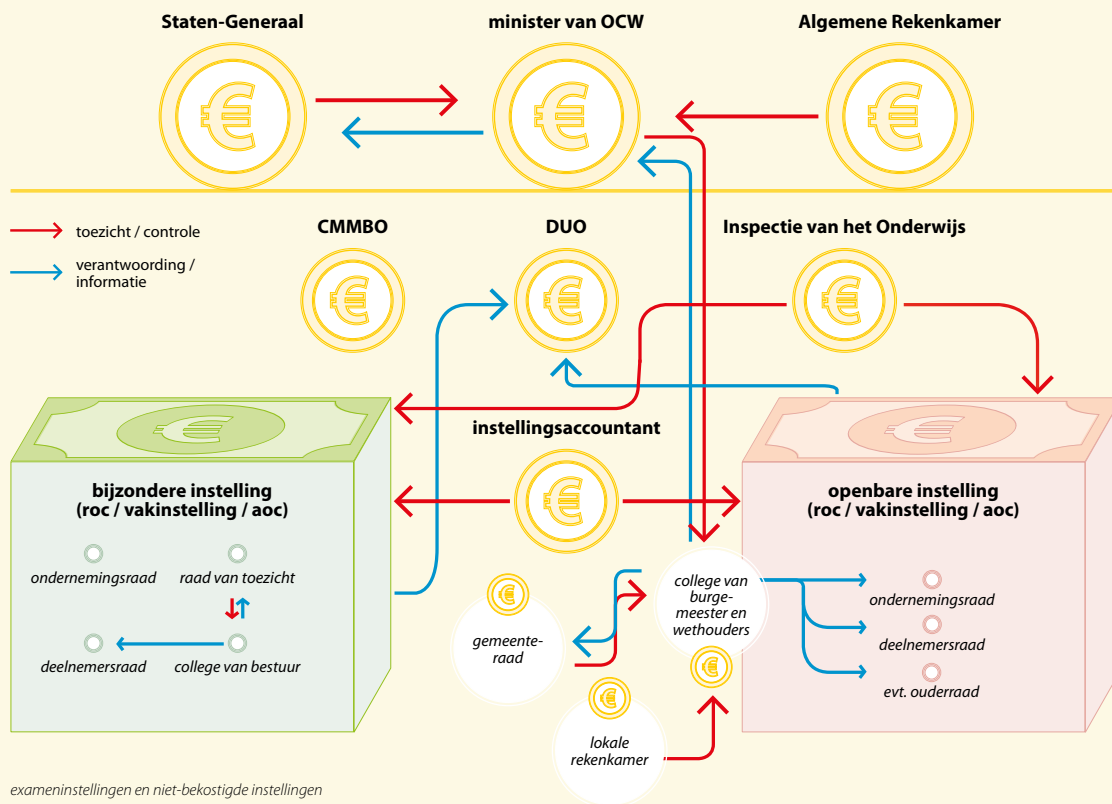
**bevoegd gezag*
bijzondere school**



**bevoegd gezag*
openbare school**



Verantwoording en financieel toezicht in het middelbaar beroepsonderwijs



exameninstellingen en niet-bekostigde instellingen blijven hier buiten beschouwing

Staten-Generaal

Als medewetgever betrokken bij formuleren van deugdelijkheidseisen / bekostigingsvoorwaarden en bij wettelijke regeling van financiële verantwoording en toezicht. Instellingen worden bij wet in aanmerking gebracht voor aanspraak op bekostiging. Stemmen in met begroting OCW. Oefenen parlementaire controle uit op minister.

minister van OCW

Stelt gedelegeerde onderwijsregelgeving en nadere regels voor jaarverslaggeving vast. Stelt hoogte van rijksbijdrage vast. Verstrekkt aanvullende middelen. Kan bekostiging corrigeren. Kan na onderzoek door de inspectie bij wanbeheer een aanwijzing geven aan raad van toezicht. Kan recht op bekostiging ontnemen of maatregel treffen vanwege onvoldoende kwaliteit of kwaliteitszorg of niet voldoen aan zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatig aanbod (na waarschuwing). Kan niet volledig of onrechtmatig bestede uitkering educatiegelden terugvorderen. Legt verantwoording af aan Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

Controleert inkomsten en uitgaven van het Rijk. Onderzoekt doeltreffendheid van beleid.

Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO)

Onderzoekt en adviseert minister over uitvoering zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid van instellingen.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Ontvangt en verwerkt jaarstukken.

Inspectie van het Onderwijs

Houdt financieel toezicht (rechtmatig en doelmatig beheer), met openbaar rapport. Geeft via onderwijsaccountantsprotocol aanwijzingen aan instellingsaccountant.

instellingsaccountant

Controleert financiën van rechtspersoon.

college van burgemeester en wethouders (b&w)

Kent educatiegelden toe. Verantwoording aan gemeenteraad en – voor educatiegelden – aan minister. Is bevoegd gezag van openbare instelling.

Bevoegd gezag van openbare instelling kan ook gevormd worden door een orgaan van een gemeenschappelijke regeling. In afwijking kan bij openbare instelling ook gekozen worden voor afzonderlijk College van Bestuur met raad van toezicht.

(NB! er bestaan momenteel geen openbare instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs)

gemeenteraad

Controleert college van b&w. Stemt in met gemeentelijke begroting.

lokale rekenkamer

Verricht onderzoek in kader van decentraal onderwijsbeleid.

raad van toezicht (rvt)

Stelt beloning leden college van bestuur vast. Keurt begroting en jaarverslag goed.

Wijst accountant aan. Ziet toe op rechtmatige verwerving en op doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen.

In afwijking van het cvb-rvt-model kan gekozen worden voor een model met functionele scheiding binnen het bestuur, in welk geval het toezichthoudend deel van het bestuur de bevoegdheden van de raad van toezicht uitoefent.

college van bestuur (cvb)

Verantwoordelijk voor financieel beleid en beheer. Stuurt jaarstukken naar DUO. Maakt jaarverslag openbaar.

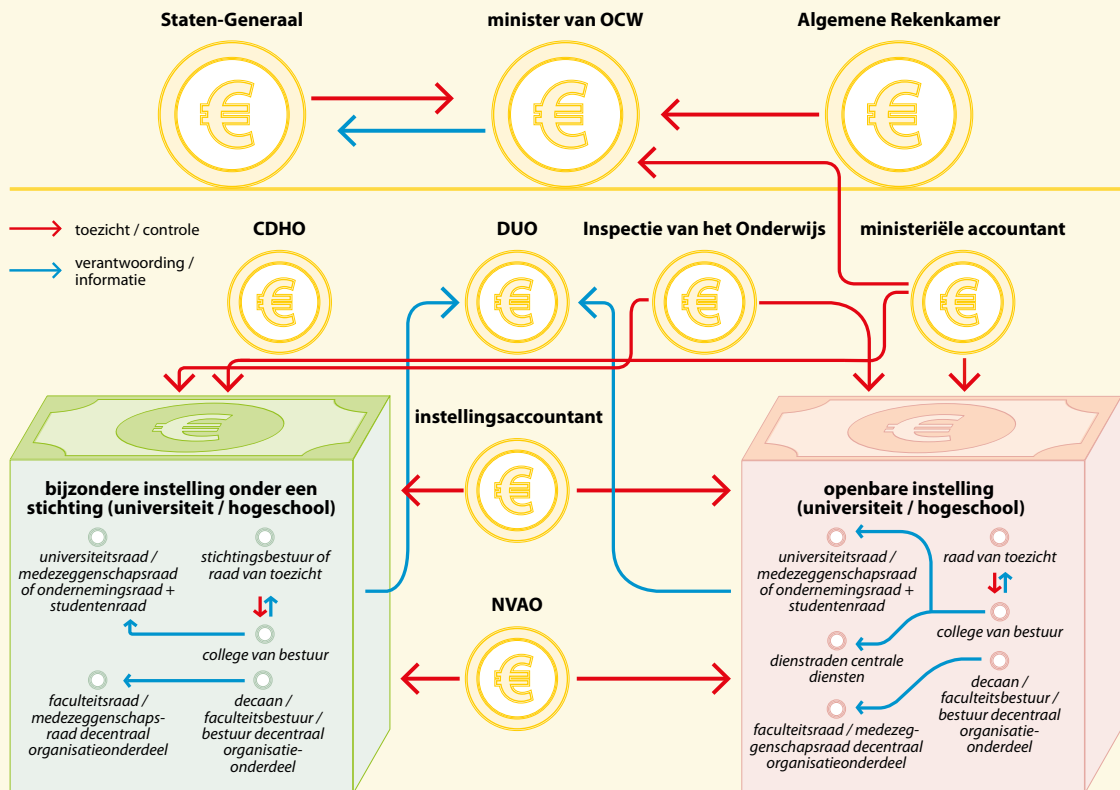
Uit verantwoording van het financieel beheer dient rechtmatige en doelmatige aanwending van rijksbijdrage te blijken. Bij nieuwe opleiding melding aan minister, gehouden aan wettelijke voorschriften t.a.v. inrichting en de kwalificatiestructuur, zorgplicht t.a.v. arbeidsmarktperspectief en doelmatige verzorging opleidingen in het licht van het totaalaanbod. Bestuursleden kunnen bij onbehoorlijk bestuur aansprakelijk zijn, zowel jegens de rechtspersoon als jegens derden.

ondernemingsraad/deelnemersraad(/ouderraad)

Instemmingsrecht op o.a. hoofdlijnen begroting en hoogte en besteding vrijwillige ouder- of deelnemersbijdragen, besteding van stagefondsen en beleid m.b.t. beperkte en beheersbare schoolkosten voor deelnemers.

Ondernemingsraad (personeel) en deelnemersraad (studenten) vormen in sommige gevallen een gezamenlijke vergadering.

Verantwoording en financieel toezicht in het hoger onderwijs



De openbare universiteiten en hogescholen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. De meeste bijzondere universiteiten en hogescholen worden in stand gehouden door een privaatrechtelijke stichting. In enkele gevallen komt de verenigingsvorm voor, al dan niet in combinatie met een stichting in een concernstructuur. In dit schema wordt uitgegaan van de stichting. De interne organisatie van de bijzondere universiteit is niet bij wet geregeld, met dien verstande dat er een college van bestuur moet zijn en dat dit college een structuurregeling vaststelt die zo veel mogelijk overeenkomt met de wettelijke bepalingen ten aanzien van de organisatie en medezeggenschap van de openbare universiteiten.

Staten-Generaal

Als medewetgever betrokken bij formuleren van deugdelijkheidseisen / bekostigingsvoorwaarden en bij wettelijke regeling van financiële verantwoording en toezicht. Instellingen worden bij wet in aanmerking gebracht voor aanspraak op bekostiging. Stemmen in met begroting OCW. Oefenen parlementaire controle uit op minister.

minister van OCW

Stelt gedelegeerde onderwijsregelgeving en nadere regels voor jaarverslaggeving vast. Stelt hoogte van rijksbijdrage vast. Kan onwetige uitgaven in mindering brengen. Kan na onderzoek door de inspectie bij wanbeheer een aanwijzing geven en na advies van NVAO accreditatie intrekken. Stemt in met nieuwe opleidingen na oordeel over doelmatigheid onderwijsaanbod. Kan rechten aan opleidingen onttrekken o.a. als verzorging van opleiding niet (meer) doelmatig is. Legt verantwoording af aan Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

Controleert inkomsten en uitgaven van het Rijk. Onderzoekt doeltreffendheid van beleid.

Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO)

Adviseert minister over doelmatigheid onderwijsaanbod.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Ontvangt en verwerkt jaarstukken.

Inspectie van het Onderwijs

Houdt financieel toezicht (rechtmatig en doelmatig beheer), met openbaar rapport. Geeft via onderwijsaccountantsprotocol aanwijzingen aan instellingsaccountant.

ministeriële accountant

Controleert financiën van het ministerie. Heeft toegang tot instellingen. Doet op last minister onderzoek naar doelmatig beheer instellingen en heeft recht op inlichtingen.

NVAO

(Her)accrediteert opleiding (voorwaarde voor bekostiging). Adviseert minister over intrekken bekostiging.

instellingsaccountant

Controleert financiën van rechtspersoon.

raad van toezicht

Stelt beloning leden college van bestuur vast. Keurt begroting en jaarverslag goed. Wijst accountant aan. Ziet toe op rechtmatige verwerving van doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen.

Bij openbare instelling: benoemd door minister.

Inlichtingen en verantwoording aan minister. Kan persoonlijke aansprakelijkheid CvB-leden invoeren. Bij bijzondere universiteiten is scheiding tussen bestuur en toezicht facultatief.

college van bestuur (cvb)

Verantwoordelijk voor financieel beleid en beheer. Stuurt jaarstukken naar DUO. Maakt jaarverslag openbaar.

Bij openbare instellingen: inlichtingen en verantwoording aan minister. CvB-leden zijn persoonlijk aansprakelijk jegens de instelling voor schade ten gevolge van uitgaven in strijd met de wet voor zover de minister die uitgaven in mindering brengt op de rijksbijdrage. Indien de instelling geen rechtsoverdracht instelt, kan de minister dat voor de instelling doen.

Bij bijzondere instellingen: bestuursleden kunnen bij onbehoorlijk bestuur aansprakelijk zijn, zowel jegens de rechtspersoon als jegens derden.

medezeggenschap

Instemmingsrecht op o.a. hoofdlijnen begroting en instellingsplan. Adviesrecht op o.a. hele begroting en hoogte instellingscollegegeld.

Bij een gesplitst medezeggenschapsmodel vormen de ondernemingsraad (personeel) en de studentenraad in sommige gevallen een gezamenlijke vergadering. Bij bijzondere universiteit stelt het college van bestuur de inrichting van de medezeggenschap vast, zo veel mogelijk in lijn met de regeling voor de openbare universiteiten.

Verantwoording en toezicht¹⁹³

Verantwoording afleggen betekent dat onderwijsinstellingen uitleggen en laten zien wat wel en niet gedaan is en waarom die keuzes gemaakt zijn. Verticale verantwoording vindt plaats in relatie tot actoren waaraan de instelling in hiërarchische zin ondergeschikt is, in het bijzonder de overheid. Horizontale verantwoording voltrekt zich in relatie tot actoren waarmee de instelling in beginsel een gelijkwaardige relatie heeft. Dat kunnen interne betrokkenen zijn, zoals de medezeggenschapsraad, de medewerkers, leerlingen of studenten. Het kan ook gaan om mensen of instanties in de omgeving van de school of instelling, zoals ouders, de lokale overheid of het bedrijfsleven. Aan welke actoren horizontaal verantwoording wordt afgelegd, verschilt per onderwijssector.¹⁹⁴

Toezicht – naar zijn aard altijd verticaal – betreft de beoordeling van de naleving van wettelijke voorschriften en de deugdelijkheid van het gevoerde bestuur en beheer. Toezicht kent als elementen: informatie vergaren, daarover een oordeel vormen en aan de hand daarvan interveniëren, al dan niet op grond van een bevoegdheid. Naar zijn aard is toezicht verticaal. Toezicht kan zowel door organen binnen een instelling uitgeoefend worden (intern toezicht) als door overheidsinstanties (extern toezicht).

De verantwoording van bestedingen in het onderwijs is voor verbetering vatbaar, soms zelfs voor sterke verbetering.¹⁹⁵ Hoewel er behoorlijke verschillen tussen de onderscheiden onderwijssectoren bestaan, geldt dit voor alle sectoren. In dit hoofdstuk doet de raad aanbevelingen voor verbeteringen. Daarbij kijkt de raad zowel naar horizontale verantwoording en intern toezicht als naar verticale verantwoording aan en extern toezicht door overheidsinstanties. Beide lijnen dienen hetzelfde doel en dezelfde publieke belangen. Ze staan bovendien in relatie tot elkaar. Naarmate de een sterker en beter is, kan de ander aangepast worden en vice versa.

Inrichting en facilitering van de horizontale en verticale verantwoording kunnen versterkt worden
Diverse organen binnen en buiten de onderwijsorganisatie spelen een rol bij de verantwoording over en het toezicht op de financiën. Het is zaak dat al deze organen hun rol als toezichthouder of kritische gesprekspartner ook optimaal gaan vervullen.

De schema's op de volgende pagina's geven een overzicht van alle partijen die een rol hebben in de verantwoording over en het toezicht op de financiën. In essentie geldt voor alle onderwijssectoren dat het instellingsbestuur over de bestedingen horizontaal verantwoording aflegt aan de medezeggenschapsorganen en verticaal aan de overheid (via de jaarverslagen die DUO verwerkt). Het toezicht op de financiën is intern belegd bij het intern toezicht – die bij wet verplicht gescheiden is van het bestuur – en extern bij de overheid (via de Inspectie van het Onderwijs). Er zijn echter binnen de onderwijssectoren verschillen in hoe de medezeggenschap en het intern toezicht vormgegeven wordt.

De raad beveelt aan om voor het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs de inspectie toe te laten zien op het proces van horizontale verantwoording en intern toezicht. Daarvoor is het nodig het inspectiekader aan te passen. De inspectie kan zo zicht houden op hoe horizontale verantwoording en intern toezicht in de praktijk vorm krijgen en of binnen dit interne toezicht aandacht is voor rechtmatige als ook doelmatige bestedingen.

¹⁹³ Zie hiervoor ook de schema's op de volgende pagina's over de verantwoording en het financieel toezicht.

¹⁹⁴ Zie hiervoor ook de schema's op de volgende pagina's. De Inspectie van het Onderwijs en de NVAO houden verticaal toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie ziet daarnaast toe op de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen door onderwijsinstellingen in alle onderwijssectoren. Daarnaast zijn er in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs de CMMBO en de CDHO die toezien op de doelmatigheid van het onderwijsaanbod.

¹⁹⁵ Honingh, Van Kan, Van den Akker & Van Thiel, 2016; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016a; Hooge, 2013.

Verticale verantwoording en extern toezicht blijven nodig. De publieke belangen bij onderwijs en het publieke belang bij rechtmatige en doelmatige aanwending van publieke middelen zijn te groot om alleen over te laten aan het interne toezicht. In de verticale lijn is aandacht voor een aantal zaken: hoe de overheid op basis van de afgelegde verantwoording een totaalbeeld op stelselniveau kan aggregeren; hoe verticale verantwoording en toezicht complementair kunnen werken ten opzichte van verantwoording in de horizontale lijn; en hoe externe toezichthoudende instanties optimaal op hun taken als controlerende instanties van de overheid toegerust kunnen worden. De Tweede Kamer kan daarbij de verantwoordelijkheid voor het externe verticale toezicht laten bij de daarvoor in het leven geroepen uitvoerende en controlerende instanties, zoals de inspectie en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Zij kan wel die instanties evalueren, beter toerusten en beter laten ondersteunen.

6.1 Versterk horizontale verantwoording over bestedingen

Betere verantwoording van bestedingen in het onderwijs begint met sterke horizontale verantwoording en adequaat intern toezicht. Een brede publieke verantwoording richt zich op verschillende doelgroepen zoals de ministers, de interne toezichthouders, de directe afnemers en gebruikers. Onderwijsinstellingen verantwoorden zich ook richting leerlingen, studenten, ouders en de samenleving als geheel. De disciplinerende werking van het interne toezicht en de horizontale verantwoording is echter nog niet optimaal.¹⁹⁶ Versterking van de horizontale verantwoording is vooral een kwestie van het optimaliseren van de werking van bestaande mechanismen en prikkels.

De bewindslieden van OCW hebben in een reactie op de voorstellen voor alternatieven voor het instrument lumpsum onder meer gewezen op het versterken van de horizontale verantwoording.¹⁹⁷ De raad ondersteunt die lijn mits er verbinding blijft met de verticale verantwoording en het (verticaal) toezicht. Bestuurlijke autonomie – onder andere in de vorm van lumpsumbekostiging – en dus minder sterke, directe en voorafgaande sturing vanuit de overheid kan alleen bij goede checks en balances binnen instellingen.¹⁹⁸

Horizontale verantwoording doet recht aan de door de wet toegekende taken en verantwoordelijkheid van onderwijsbesturen. Bij deze vorm van verantwoordelijkheid is er doorgaans meer ruimte voor de eigen visie en eigen doelen van de instelling.¹⁹⁹ Bovendien vergroot horizontale verantwoordelijkheid lokaal de betrokkenheid van belanghebbenden en daarmee de maatschappelijke legitimering van de instelling.²⁰⁰ De medezeggenschapsorganen – zo is de gedachte – functioneren als constructieve tegenkracht, die het bestuur of de interne toezichthouder kunnen aanspreken en via instemmings- en adviesbevoegdheden invloed uitoefenen op het beleid van de onderwijsinstelling.²⁰¹ Verder is een dialoog tussen bestuur en vertegenwoordigers van medewerkers, ouders en leerlingen of studenten met voldoende tegenspraak binnen de eigen organisatie doorgaans directer en frequenter dan extern toezicht en verticale verantwoording. Er is bijvoorbeeld een meer onmiddellijke relatie met leren en verbeter-

¹⁹⁶ Hooge, 2013.

¹⁹⁷ Brief aan de Kamer, 34300 VIII, 42.

¹⁹⁸ Algemene Rekenkamer, 2014; 2015.

¹⁹⁹ Onderwijsraad, 2013; 2015.

²⁰⁰ Onderwijsraad, 2013.

²⁰¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

ren door inbedding van verantwoordingsmomenten in de eigen PDCA-cyclus (Plan Do Check Act)).²⁰²

Verbeteren governance instellingen krijgt al veel aandacht

De raad stelt vast dat de afgelopen jaren al veel gedaan is en nog steeds gedaan wordt om de governance van onderwijsinstellingen te verbeteren. Organen binnen en rondom de onderwijsinstellingen zijn formeel in stelling gebracht. Ook zijn al uitgebreide verantwoordingsmechanismen ingericht. Het functioneren van die organen kan echter nog aanzienlijk verbeterd worden.

De raad ziet mogelijkheden voor formele verbeteringen, die voor een deel al worden voorbereid.²⁰³ Zo hoort in alle sectoren het jaarverslag verplicht openbaar gemaakt te worden. Het ministerie van OCW werkt momenteel aan een wetsvoorstel om dit te regelen.²⁰⁴ Bestuursvisitaties kunnen uitgebreid worden. Schoolbesturen kunnen serieuzer omgaan met *Scholen op de kaart* en in het hoger onderwijs kunnen vergelijkbare benchmarks ontwikkeld worden. Veel instellingen kunnen de kritische blik van buiten beter borgen in de PDCA-cyclus bij hun financieel management.²⁰⁵ Verder kunnen kwaliteitszorgsystemen op veel plaatsen verbeterd worden en gekoppeld worden aan het financieel management.

Recente maatregelen ter versterking van de horizontale verantwoording

De Wet goed onderwijs, goed bestuur (2010) heeft een verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht gebracht en kent bepalingen over de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid bij wanbeheer.²⁰⁶ De Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen (2017) heeft onder andere de positie van medezeggenschapsorganen versterkt.²⁰⁷ In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs kregen de medezeggenschapsorganen instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.

Naast de wettelijke waarborgen voor goed bestuur hebben alle onderwijssectoren zelf een code voor goed bestuur opgesteld. Hierin worden de wettelijke eisen voor bestuur en intern toezicht verder uitgewerkt en aanvullende afspraken gemaakt. De vereniging van toezichthouders stelt een kwaliteitscode op waarop de aangesloten toezichthouders elkaar kunnen aanspreken.²⁰⁸

Ook worden andere maatregelen genomen ter versterking van het feitelijk functioneren van de medezeggenschap.²⁰⁹ De inspectie constateert eveneens dat onderwijsinstellingen aandacht besteden aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van bestuur, intern toezicht en medezeggenschap.²¹⁰ In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs zijn pilots gestart met bestuurlijke collegiale visitaties²¹¹ en werken instellingen aan monitoringsinstrumenten om systematisch (beleids)informatie te verzamelen.

Ten slotte kan ook in het kader van horizontale verantwoording gebruikgemaakt worden van benchmarking en normeringen om de financiële cijfers van een instelling beter te duiden en te beoordelen (zie hoofdstuk 5). Als benchmarks openbaar worden gemaakt, zijn zowel interne

²⁰² Onderwijsraad, 2013.

²⁰³ Bijvoorbeeld verplichte openbaarmaking jaarverslag primair en voortgezet onderwijs.

²⁰⁴ Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2017b.

²⁰⁵ PO-Raad, 2012.

²⁰⁶ Wet goed onderwijs, goed bestuur.

²⁰⁷ Wet versterking bestuurskracht.

²⁰⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

²⁰⁹ *Versterking medezeggenschap*, 2018a.

²¹⁰ Inspectie van het Onderwijs, 2018c.

²¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

(bijvoorbeeld raden van toezicht en medezeggenschapsraden) als externe belanghebbenden (bijvoorbeeld ouders, maar ook de inspectie) in staat de instelling scherp te houden en kritische vragen te stellen over de besteding van onderwijsmiddelen.

Verbeter opstelling en toerusting van interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen

Versterking van de horizontale verantwoording en het interne toezicht betekent verder ontwikkelen van wat er al is om de werking daarvan te verbeteren: in de praktijk doen wat op papier staat.²¹² De inspectie constateert dat interne toezichthouders en medezeggenschapsraden nog zoeken naar de invulling van hun rol.

Het komt volgens de inspectie nog te vaak voor dat het interne toezicht geen, of te laat, inzicht heeft in risicovolle ontwikkelingen op onderwijsinhoudelijk en financieel gebied.²¹³ Alle onderwijsinstellingen horen te werken aan een cultuur die stimuleert om de juiste vragen te stellen en door te vragen, en om voorbij de cijfers te kijken, ook naar achterliggende keuzes. Interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen horen zichzelf aan te leren niet alleen naar het financieel beheer, maar ook naar het financieel beleid daarachter te kijken en naar hoe financiële keuzes gekoppeld worden aan inhoudelijke (onderwijs)doelen en resultaten.²¹⁴ Bovendien is het belangrijk dat interne toezichthouders hun wettelijke verantwoordelijkheid nemen voor het toezicht op onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering. Daarvoor hebben zij kennis op het gebied van onderwijs nodig. In een toezichthoudend orgaan hoort naast financiële expertise dan ook altijd expertise aanwezig te zijn die het mogelijk maakt om (gegevens over) de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te bewaken.

Daarnaast is het van belang dat binnen een instelling bestuur, interne toezichthouder en medezeggenschapsorgaan of -organen heldere afspraken maken over wederzijdse rollen en omgangsvormen. Een duidelijk kader met spelregels en afspraken over de uitoefening van bevoegdheden van de interne toezichthouder en de medezeggenschapsorganen en over het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie, versterkt de verantwoording. Zo komt scherp in beeld wie zich aan wie verantwoordt, wanneer en waarover;²¹⁵ en waartoe dat kan leiden. De interne toezichthouder hoort, ten slotte, zichtbaar te zijn binnen de instelling, de vinger aan de pols te houden en zelf informatie te vergaren in plaats van enkel af te gaan op het bestuur. Naast informatie van de inspectie kan dat bijvoorbeeld door schoolbezoeken, door het – wettelijk verplichte – rechtstreekse contact met het medezeggenschapsorgaan, door financieel medewerkers om directe voorlichting te vragen en door optimaal gebruik te maken van kennis van de instellingsaccountant.²¹⁶ De interne toezichthouder kan er ook op toezien dat het bestuur de medezeggenschap tijdig betrekt en informeert.²¹⁷

Versterk en faciliteer de financiële deskundigheid en het financieel onderzoek bij en door intern toezichthouder en medezeggenschapsorganen

Betere verantwoording van besteding van onderwijsgeld vraagt om meer financiële deskundigheid bij interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen. Zij zijn de eerste lijn van verantwoording van en kritische reflectie op hoe met geld voor onderwijs wordt omgegaan.

²¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

²¹³ Inspectie van het Onderwijs, 2017a.

²¹⁴ PO-Raad, 2012.

²¹⁵ Schram, Van der Steen, Van Twist & Van Yperen, 2015.

²¹⁶ PO-Raad, 2012.

²¹⁷ Panteia, 2018.

Zij dienen qua deskundigheid en informatiepositie voldoende capaciteit en expertise te hebben om de juiste vragen te stellen aan het instellingsbestuur.

Het is zaak beter te borgen dat interne toezichthouders en leden van medezeggenschapsorganen in staat zijn om hun rol binnen het systeem van checks en balances te spelen. Daarvoor is nodig dat zij kennis hebben van wet- en regelgeving en van de werking van een planning- en controlecyclus. Verder dienen zij over de vaardigheid te beschikken om een jaarrekening en financiële kengetallen te lezen en te begrijpen. En ten slotte mag het vermogen niet ontbreken om financiële keuzes te relateren aan de organisatie als geheel en onderwijsdoelen in het bijzonder. Zij kunnen alleen hun controlerende functie²¹⁸ uitoefenen indien zij de begroting of jaarrekening ook kunnen lezen en beoordelen en als ze de juiste vragen aan de accountant kunnen stellen.

Dat vraagt om specifieke kennis en die kennis ontbreekt nog vaak.²¹⁹ De benodigde competenties zijn al in beeld gebracht.²²⁰ Het komt er nu op aan ervoor te zorgen dat die competenties ook aanwezig zijn binnen toezichthoudende en medezeggenschapsorganen. Deels is dat een zaak van selectie op financiële en onderwijsinhoudelijke kennis. Deels is het een zaak van professionalisering en betere faciliteiten. De professionalisering van toezichthouders en medezeggenschapsorganen mag minder vrijblijvend worden.²²¹ Daarnaast dient bezien te worden of bijvoorbeeld de sectorraden een grotere rol kunnen spelen bij de ondersteuning van het professionaliseringsaanbod.²²²

De raad geeft ten slotte in overweging om in analogie met de lokale rekenkamers een onafhankelijke instantie in het leven te roepen waarop interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen van onderwijsinstellingen onder nader te bepalen voorwaarden een beroep kunnen doen als zij onderzoek willen laten verrichten naar het financieel beleid en beheer van hun instelling. Ook kan hier mogelijk een rol voor de Algemene Rekenkamer liggen, omdat deze op nationaal niveau de bestedingen van de overheid controleert op rechtmatigheid en doelmatigheid, en daar dus de nodige expertise voor in huis heeft. Het gaat bij een rekenkameronderzoek nadrukkelijk om koppeling van middelen aan eigen doelstellingen. De rekenkamerfunctie kan voorshands worden gezien in het licht van de wettelijke opdracht van het interne toezicht, maar het kan zijn dat extra onderzoek gewenst is door een onafhankelijke instantie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instellingsbeleid. De uitkomsten van het onderzoek kunnen conclusies bevatten gericht op verdere versterking van de gewenste horizontale verantwoording. De rekenkamerfunctie zoals de raad die voor zich ziet, heeft alleen een onafhankelijke, ondersteunende rol en geen zelfstandige of wettelijke onderzoeksbevoegdheid bij instellingen. De voorwaarden wanneer, bij wie en hoe een rekenkamerfunctie nader invulling kan krijgen dienen nader onderzocht te worden.

218 Instemming met de (hoofdpijnen van) de begroting of het meerjarenbeleid, goedkeuring van de jaarrekening en opdrachtgeverschap van de accountant.

219 Zo constateert de inspectie in gesprekken met besturen en intern toezichthouders. In onderzoek onder toezichthouders geven respondenten aan dat financiën wel vaak op de agenda staat, maar nog niet zozeer in relatie tot strategie, risico's en onderwijskwaliteit. De aandacht voor onderwijskwaliteit lijkt wel duidelijk toe te nemen; zie Van der Klooster & Goodijk, 2018, p.39.

220 Ernst & Young, 2011; PO-Raad, 2011.

221 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

222 Panteia-Oberon, 2017.

Toezicht door overheidsinstanties en verticale verantwoording aan de overheid blijven van belang en behoeven eveneens verbetering. Uitbreiding van de huidige verantwoordingsfuncties via de uitvoerende instanties van de overheid is volgens de raad niet nodig. Wel kan het externe toezicht beter worden toegerust, kan de informatie-uitwisseling verbeterd worden en kunnen extern toezicht en verticale verantwoording beter aanhaken bij processen van horizontale verantwoording.

De rijksoverheid behoudt altijd een verantwoordelijkheid om publieke belangen bij onderwijs te waarborgen, net zo goed als zij altijd heeft toe te zien op een rechtmatige en doelmatige aanwending van publieke middelen. Ook bij een optimaal functionerende horizontale verantwoording kan de verticale wettelijke lijn nooit losgelaten worden. Zonder extern (verticaal) toezicht bestaat bij horizontale verantwoording een grote kans op vrijblijvendheid en onvoldoende prikkels om te leren en te verbeteren.²²³ Bovendien kan de horizontale lijn, zoals gezegd, een stuk verbeterd worden. De raad wijst daarbij nog op het democratisch tekort bij stichtingen. In een stichtingsmodel is de interne toezichthouder vaak aan niemand verantwoording verschuldigd.²²⁴ De eigen verantwoordingsplicht van de interne toezichthouder is nu wettelijk beperkt tot het maken van een jaarverslag over de uitvoering van de taken en de uitoefening van bevoegdheden.²²⁵ Dat maakt een toezichthoudende rol voor een overheidsinstantie onontbeerlijk.²²⁶

Rust toezichthoudende instanties adequaat toe

Effectief toezicht door overheidsinstanties veronderstelt dat die instanties hun werk adequaat kunnen doen. De overheid heeft diverse instanties en organen aangewezen of ingesteld om toezicht en verantwoording vorm te geven, zoals de accountant, de interne toezichthouder, de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO. De inspectie ziet niet alleen toe op de naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien van het onderwijs, maar heeft ook een wettelijke opdracht bij het toezien op rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage. In het hoger onderwijs zal de NVAO – aansluitend bij de instellingstoets kwaliteitszorg – de plannen voor de inzet van de studievoorschotmiddelen en de daarmee geboekte voortgang gaan toetsen, met name wat betreft de bijdrage aan verbetering van de onderwijskwaliteit.²²⁷ Het is de vraag of deze instanties voldoende capaciteit en expertise hebben om gedegen financieel toezicht, gekoppeld aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering, uit te kunnen oefenen. De raad meent dat dit niet het geval is. De financiële expertise van de inspectie behoeft versterking. Daarnaast vraagt de nieuwe taak van de NVAO ten aanzien van de studievoorschotmiddelen om uitbreiding van capaciteit en om nieuwe expertise en innovatieve strategieën.

Tegelijkertijd maken de ingerichte toezichtarrangementen volgens de raad dat het parlement terughoudendheid past. Het is zaak verantwoording in de relatie tussen bestuur en de voor toezicht aangewezen instanties plaats te laten vinden. Bij incidenten verdient betere benutting van bestaande instrumenten de voorkeur boven nieuwe regelgeving en mechanismen. Anders ontstaan onnodige overlap en bestuurlijke drukte in het bestel.

²²³ Onderwijsraad, 2013.

²²⁴ Uiteraard staat het "deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht" zoals dat in de wet staat geformuleerd wel onder publiek toezicht van de inspectie, het is immers een deugdelijkheidseis. Bij financieel wanbeleid kan de minister ook een aanwijzing geven.

²²⁵ De inspectie constateerde in algemene zin in 2016 dat de continuïteitsparagraaf vaak nog voor verbetering vatbaar is, bijvoorbeeld op het punt van de onderbouwing van de investeringen. Zie Inspectie van het Onderwijs, 2016.

²²⁶ Onderwijsraad, 2013.

²²⁷ VSNU, 2018; Vereniging Hogescholen, 2018.

Over de doelmatigheid van bestedingen geeft de inspectie vooralsnog geen oordeel. Doelmatigheid valt onder het stimulerend toezicht.²²⁸ Alleen bij extreme ondoelmatigheid en gevaar voor de (financiële) continuïteit van de instelling is handhaving aan de orde. Voor een onderzoek naar doelmatigheid is het voor de inspectie, maar ook voor de onderzochte instelling, van belang dat helder is langs welke doelmatigheidsnormen de instelling beoordeeld wordt. Uit een incidentele onderzoekscasus blijkt dat als een wettelijk kader ontbreekt, het eigen beleid wordt gehanteerd als maatstaf met analoge vergelijking van regelingen in de overheidsfeer.²²⁹ Noch voor de instelling, noch voor de inspectie kan dit vanuit heldere en legitieme beoordeling bevredigend zijn. De raad beveelt daarom de ontwikkeling naar een scherpere definitie en doordenking van het begrip doelmatigheid aan. De raad vindt dat hierbij een rol is weggelegd voor onderwijsinstellingen en de wetgever.

Zorg voor effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling

Bekostigde onderwijsinstellingen hebben uitgebreide financiële verantwoordingsplichten, bijvoorbeeld in de vorm van het opstellen van een jaarverslag. De Regeling jaarverslaggeving onderwijs schrijft voor aan welke eisen het jaarverslag moet voldoen. Inzicht op stelselniveau vergt dat de jaarverslagen van de afzonderlijke instellingen voldoende te aggregeren zijn. De raad ziet ruimte om door middel van nadere aanpassingen van de regels omtrent het jaarverslag en via uniforme softwarepakketten het inzicht in onderwijsbestedingen – ook op stelselniveau – te vergroten.

De overheid kan dan zelf op basis van de reeds beschikbare informatie overzichtscijfers genereren. Dat vraagt om standaardisatie, om voldoende informatieve, eenduidige en vergelijkbare jaarverslagen en om voldoende consistentie tussen verslaggeving door de instellingen en door de overheid.²³⁰ Het vraagt ook van de overheid om vooraf duidelijk aan te geven welke cijfers ze hoe wil hebben.

Zo heeft het parlement behoefte aan inzicht in opbrengsten op specifieke beleidsdoelen uit het regeerakkoord. Eind december 2016 zijn hiertoe enkele specificaties aangebracht in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs. Er is een voorschrift toegevoegd (artikel 4, lid 6) dat regelt dat het jaarverslag rapporteert over de inzet van middelen aan en resultaten op voor het desbetreffende jaar relevante politieke en maatschappelijke thema's.²³¹ Deze aanpassing verscherpt al de verticale verantwoording en maakt de informatievoorziening concreter en relevanter voor beleidsevaluaties.²³²

Er is echter ook vraag naar inzicht in de uitgaven aan onderwijspersoneel. De onderwijsdata van DUO over aantallen personeelsleden zijn opgesplitst in vijf categorieën: directie, onderwijsgevend personeel, onderwijsondersteunend personeel, leraren in opleiding en onbekend. De lastenpost voor personeel is in de gegevensboeken van DUO echter niet nader uitgesplitst. Momenteel valt dus uit de financiële overzichten niet af te leiden welk aandeel van de personeelslasten naar elk van deze categorieën gaat.

²²⁸ Zie daartoe de opmerking in de onderzoekskaders van de inspectie, bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p.24, noot 6.

²²⁹ Zie Inspectie van het onderwijs, 2017c.

²³⁰ Algemene Rekenkamer, 2016; 2017b; Verbeek, 2017.

²³¹ *Regeling jaarverslaggeving onderwijs*, 2018.

²³² In het primair en voortgezet onderwijs is er voor openbare scholen ook een verantwoordingsrelatie met de gemeenteraad. In het bijzonder onderwijs hebben stichtingen en verenigingen te maken met de algemene regels van het rechtspersonenrecht en fiscaal recht over verantwoording en verslaglegging.

De raad beveelt aan om eerst te bezien welke informatie al beschikbaar is. Als reeds bestaande informatie zo veel mogelijk wordt hergebruikt of gebundeld hoeven de administratieve lasten niet toe te nemen.²³³ De raad sluit hiermee aan bij het advies van de Algemene Rekenkamer om de informatievoorziening “slimmer, slanker en sneller te maken.”²³⁴ In zijn advies *Doordacht digitaal* wees de raad er ook op dat de diverse technische systemen waar onderwijsinstellingen mee te maken hebben, niet altijd goed op elkaar aansluiten.²³⁵ Het is zaak de schotten tussen componenten en diensten aan te pakken en gebruik te maken van nieuwe toepassingen van techniek met betrekking tot het ontsluiten van data. Ook de Algemene Rekenkamer wijst erop dat de toepassing van nieuwe technologieën van informatievoorziening hieraan kan bijdragen. Dit zal ten goede komen aan het inzicht in de doelmatigheid van onderwijsinvesteringen op sectorniveau, maar zal ook de toegang tot betrouwbare en relevante informatie voor alle direct betrokkenen in het onderwijs vergroten, wat bevorderlijk is voor de verantwoording door onderwijsinstellingen.

Zet in op procestoezicht op horizontale verantwoording

De raad ziet winstmogelijkheden in betere schakels tussen horizontale verantwoording en extern toezicht. De rijksoverheid hoort te monitoren of de wettelijke regeling van bestuur, toezicht en medezeggenschap binnen onderwijsinstellingen nog zodanig is dat in de horizontale lijn gedegen verantwoording plaatsvindt en het interne toezicht naar behoren functioneert. Tegelijk hoort de overheid oog te hebben voor overvragen en voor drukte aan toezichthoudende instanties en verantwoordingsstromen.²³⁶

Eerder heeft de raad aanbevolen dat scholen zich via het schoolplan verantwoorden over onderwijskwaliteit in brede zin en dat deze verantwoording een plaats krijgt in het inspectietoezicht door middel van procestoezicht op een aantal ijkpunten.²³⁷ Ook bij financiële verantwoording kan dit een vruchtbare combinatie zijn.

In haar financieel toezicht steunt de inspectie al op de werkzaamheden van de instellingsaccountant. In het onderwijsaccountantsprotocol legt de inspectie vast waarop de accountant moet letten in zijn jaarlijkse controle. In aanvulling daarop kan de inspectie toezicht uitoefenen op het proces van horizontale verantwoording over de besteding van onderwijsgeld in relatie tot onderwijsdoelen en –resultaten. De deugdelijkheidseisen bieden daartoe al diverse grondslagen.²³⁸

De bestaande situatie is nu zo dat de inspectie in gesprek gaat met besturen en interne toezichthouders wanneer zij in het kader van het vierjaarlijkse toezicht ziet dat de verantwoording over het toezicht op doelmatigheid van bestedingen ontbreekt.²³⁹ Door aan het bestuur vragen te stellen over hoe dat proces verloopt, probeert de inspectie het bestuur te bewegen het interne toezicht beter in positie te brengen. Daardoor is de instelling beter in staat om de doelmatigheid van bestedingen te verantwoorden.

²³³ Algemene Rekenkamer, 2004.

²³⁴ Algemene Rekenkamer, 2016.

²³⁵ Onderwijsraad, 2017b, paragraaf 3.1.

²³⁶ Onderwijsraad, 2015.

²³⁷ Onderwijsraad, 2016b.

²³⁸ Bijvoorbeeld artikel 17c WPO; artikel 171, lid 5, onder c, WPO; artikel 28i WEC; artikel 157, lid 5, onder c, WEC; artikel 24e1 WVO; artikel 103, lid 5, onder c, WVO; artikel 2.5.4 WEB; artikel 9.1.4 WEB; artikel 9.8 WHW; artikel 9.32 WHW; artikel 10.3d WHW; artikel 10.19.

²³⁹ Technische briefing Tweede Kamer lumpsumbekostiging po en vo (januari 2018).

Horizontale verantwoording kan een plek krijgen in de beoordeling door de inspectie.²⁴⁰ De raad geeft in overweging om de inspectie niet alleen de besturen, maar ook de interne toezichthouders en medezeggenschapsorganen te bevragen of en in hoeverre er sprake is van het stellen van kritische vragen aan het bestuur. Daarmee ontstaat een beeld of de bedoelde werking van checks en balances in de (financiële) sturing van de instelling ook daadwerkelijk plaatsvindt. Daarnaast ondersteunt de raad de ontwikkeling bij de inspectie om het kwaliteits-toezicht en het financieel toezicht meer op elkaar af te stemmen. Gecombineerd toezicht kan helpen in de opbouw en invulling van landelijke benchmarks en het ontwikkelen van informatieve indicatoren over doelmatigheid van bestedingen.

Het is een wettelijke taak van de inspectie om zowel op de rechtmatigheid als (voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs) op de doelmatigheid van bestedingen toe te zien.²⁴¹ In het hoger onderwijs hebben de NVAO en de inspectie beiden een rol in het toezicht op kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. Deze rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd helder geformuleerd noch duidelijk gescheiden. Zo houden de inspectie en de NVAO beide toezicht op internationalisering in het hoger onderwijs; beide op hun eigen wijze, met eigen criteria. De raad beveelt aan de door de inspectie en de NVAO gebruikte kaders op elkaar af te stemmen en daarmee het onderwijsveld beter te faciliteren bij visitaties en werkbezoeken.

Ook in het hoger onderwijs kan de inspectie de horizontale verantwoording over de doelmatigheid van bestedingen toetsen, mede gezien haar wettelijke taak om in het hoger onderwijs toe te zien op de naleving van de wettelijke voorschriften. Bijvoorbeeld door toe te zien op uitvoering van de taak van de raad van toezicht om toe te zien op “de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen” door het college van bestuur.

²⁴⁰ Onderwijsraad, 2013.

²⁴¹ Vergelijk voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs artikel 3 lid 1 onder c WOT. Voor het hoger onderwijs noemt de WHW de accountant als instantie die door de minister kan worden belast met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer (art. 2.10 WHW).

Afkortingen

AOb	Algemene Onderwijsbond
bbp	bruto binnenlands product
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ecbo	expertisecentrum beroepsonderwijs
EU	Europese Unie
hbo	hoger beroepsonderwijs
IAK	Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NRO	Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PDCA	Plan Do Check Act
PISA	Programme for Student Assessment
po	primair onderwijs
pve	programma van eisen
svm	sectorvorming en vernieuwing mbo
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsvorming
wo	wetenschappelijk onderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

Mevrouw M. Alberts	Algemene Rekenkamer
Mevrouw D. Andarabi	Centraal Bureau voor de Statistiek
De heer G.-J. van den Berg	VO-raad
De heer J.W. van den Berg	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw B. van den Bergh	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
De heer J.A. Bruijn	Eerste Kamer der Staten-Generaal
De heer H. Camps	ROC Mondriaan
De heer D. Cornelissen	Vereniging Hogescholen
De heer J. van Dijk	Tweede Kamer der Staten-Generaal/VKC Onderwijs
De heer W.B.H.J. van den Donk	Commissaris van de Koning in Noord-Brabant
De heer P.J. Duisenberg	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
Mevrouw G.F.W.C. van Erp	VNO-NCW, MKB-Nederland
De heer C. Geldof	Vereniging Hogescholen
Mevrouw F.C. Giskes	Algemene Rekenkamer
De heer R. Goedhart	PO-Raad
De heer F.K.W. van Gorkum	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer W.N.J. Groot	Universiteit van Amsterdam, Universiteit van Maastricht
De heer F. van Haandel	College de Heemlanden
De heer A.J.M. Heerts	MBO Raad
De heer P. Hellings	Algemene Onderwijsbond
De heer J. Hinloopen	Centraal Planbureau
Mevrouw V.H.T. Janssen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer R. Karst	Laurentius Stichting
De heer H. Kuppens	MBO Raad
Mevrouw T. Meijer	PO-Raad, SPO Utrecht
De heer C.J. van Montfort	Algemene Rekenkamer
De heer J. van Nieuwkerk	MBO in Bedrijf
Mevrouw E.M.F. Reekers	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer M.R.J. Rog	Tweede Kamer der Staten-Generaal/vkc onderwijs
Mevrouw D. Smeets	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
De heer B. Teunis	PO-Raad
Mevrouw P. Thoolen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw R. van Tilburg	MBO Raad
De heer A.M. Verbrugge	Vereniging Beter Onderwijs Nederland
Mevrouw L. Verheggen	Algemene Onderwijsbond
De heer F. Veringa	HMC MBO Vakschool
De heer J.J.H. Verkroost	Inspectie van het Onderwijs
De heer G. Wammes	MBO Raad
Mevrouw J. van der Wenden	Centraal Bureau voor de Statistiek
De heer J. van Wingerde	Inspectie van het Onderwijs
De heer K. de Witte	KU Leuven
De heer H. van Yperen	Vereniging van Universiteiten (VSNU)
De heer B.K. van Zanen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer N. van Zuilen	VO-raad

Deelnemers panel te Den Haag, 23 juni 2017

Mevrouw M. Beke	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Papendrecht-Sliedrecht
De heer R. van der Bles	Interstedelijk Studenten Overleg
De heer J.E. van der Boon	Universiteit Leiden
De heer L. Breukel	Stichting Aves
De heer P. ten Broeke	Landelijke Studenten Vakbond
Mevrouw W. Dijkers	Stichting Consent
De heer B.J.F. Fransen	ROC Leiden
De heer dr. H. Haans	Tilburg University
Mevrouw J. de Heij	Stichting Katholiek Basisonderwijs Alphen a/d Rijn
De heer P.M.M. Heijnen	ROC Mondriaan
De heer R. Hoogstraaten	Stichting Grafisch Lyceum Rotterdam
De heer R. Lock	Stichting Lucas Onderwijs
De heer W.H. Meijer	NHTV internationaal hoger onderwijs Breda
De heer M.B. Poppink	Stichting Consent
De heer R. Rot	Scala College
De heer T. Sewbaransingh	Landelijke Studenten Vakbond
De heer A. Vos	Stichting PIT-Onderwijs
Mevrouw J. Walraven	Stichting Algemeen Toegankelijk Onderwijs Eindhoven
De heer H. Witteveen	Stichting Vakinstelling SVO
De heer G.-J. Zomer	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs

Literatuur

- Adviescommissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijsstelsel (2010). *Differentiëren in drielvoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*. Den Haag: Adviescommissie Toekomstig Hoger Onderwijsstelsel.
- Algemene Onderwijsbond (2017). Brief aan leden van de Vaste Commissie, Briefnr. 594328 ESL/HP, 13 juni 2017. [http://www.aob.nl/kixtart/modules/absolutenm/articlefiles/53147-594328 20ESL 20Leden 20Vaste 20Commissie 20voor 20Onderwijs.lumpsum.pdf](http://www.aob.nl/kixtart/modules/absolutenm/articlefiles/53147-594328%20ESL%20Leden%20Vaste%20Commissie%20voor%20Onderwijs.lumpsum.pdf)
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Onderwijsmonitor. Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2017a). *Meer dan twee eeuwen van onderzoek*. Webpagina. Geraadpleegd op 9-8-2017 via <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/doelmatigheids--en-doeltreffendheidsonderzoek>
- Algemene Rekenkamer (2017b). *Verantwoordingsonderzoek 2016*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 juni via <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2016>.
- Algemene Rekenkamer (2018a). *Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*. Geraadpleegd op 9 augustus 2017 via <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/doelmatigheids--en-doeltreffendheidsonderzoek>
- Algemene Rekenkamer (2018b). *Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Barkhuysen, T. & Claessens, M. (2014). Publiekrechtelijke sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken. In M.T.A.B. Laemers (ed.), *Sturing van prestaties in het onderwijs: afspreken, interveniëren en openbaar maken*, 30-35. Den Haag: SDU.
- Bekkers, V.J.J.M. (2017). *Beleid in beweging*. Boom bestuurskunde.
- Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging (2001). *Van declaratie naar normering. Evaluatierapport lumpsumfinanciering VO*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Berenschot (2016). *Primair en voortgezet onderwijs hebben de meeste managers*. Webpagina. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <https://www.berenschot.nl/actueel/2016/oktober/primair-en-voortgezet-onderwijs/>
- Berenschot (2017). *Rapportage evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/16/rapportage-evaluatie-van-de-materiele-instandhouding-in-het-primair-onderwijs-2010-2014>.
- Berenschot (2018). *Benchmark Overhead Primair Onderwijs*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://www.berenschot.nl/expertise/diensten/benchmarking/benchmarks/benchmark-overhead-po/>.
- Beter Onderwijs Nederland (2016). *Een bodemloze put*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/19/een-bodemloze-put>.

- Bex, P.M.H.H., Bloemheuvel, M.A. & Prij, L.L.M. (2017). *IBO Evaluatie subsidies Rijk*. Bilthoven: Sira Consulting B.V.
- Blank, J.T.L. & Van Heezik, A.A.S. (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid. Deel 1: Het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. IPSE Studies. Eburon Uitgeverij.
- Bovens, M.A.P. & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (ed.), *Publieke verantwoording*, 245-264. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Onderwijs: uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren*. Webpagina. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80393NED&D1=55,58,65&D2=0-1,5-6,8-9&D3=5-21&HDR=G2&STB=T,G1&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Onderwijsinstellingen; financiën*. Webpagina. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81491NED&D1&D2=0-1&D3=I&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T>.
- Centraal Planbureau (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. CPB-document 187. Den Haag: CPB.
- Chrispeels, J.H. & Martin, K.J. (2002). Four school leadership teams define their roles within organizational and political structures to improve student learning. *School Effectiveness and School Improvement*, 13(3), 327-365.
- Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (1989). *Verantwoordelijkheid voor onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 1989.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2018a). *Cijfers uit de jaarrekeningen van schoolbesturen over het jaar 2016*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2018b). *Gegevensboeken*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/boeken.jsp. DUO gegevensboeken VO en PO 2011-2015.
- Ecorys (2012). *Doelmatigheidsbesef in het onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.
- Ernst & Young (2011). *Deskundigheidsprofielen financieel management voor het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Expertisecentrum beroepsonderwijs (2018). *Canon beroepsonderwijs (z.j.)*. Geraadpleegd op 22 juni 2018 via <http://www.canonberoepsonderwijs.nl/>.
- Honingh, M., Ruiters, M., Van Thiel, S. & Van den Akker, H. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: IMR.
- Honingh, M., Van Kan, J., Van den Akker, H. & Van Thiel, S. (2016). *Bestuurlijk handelen in relatie tot onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: IMR.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via http://www.onderwijsbestuurdersvereniging.nl/wp-content/uploads/2017/01/Oratie_edith_hooge.pdf.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Naar een versterking van het toekomstperspectief in jaarverslagen – vervolgonderzoek naar continuïteitsparagrafen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *De financiële staat van het onderwijs 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectie van het Onderwijs (2017b). *Onderzoekskader 2017 primair onderwijs en voorschoolse educatie*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>.
- Inspectie van het Onderwijs (2017c). *Rapport specifiek onderzoek doelmatigheid declaraties bestuurders Universiteit Utrecht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Besturen onder aangepast financieel toezicht*. Webpagina. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer/besturen-onder-aangepast-financieel-toezicht>.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Toezicht op financieel beheer*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer>.
- Karsten, S., Meijer, J. & Vermeulen, A.C.A.M. (1997). *Onderwijskundige gevolgen van de lump sum bekostiging in het mbo*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (2012). *Vouchers*. Geraadpleegd via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/voucher>.
- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (2017). *Subsidie*. Geraadpleegd via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/subsidie>.
- Kolster, R., De Boer, H., Westerheijden, Don F. & Vossensteyn, H. (2018). *Een verkenning van de kennisinfrastructuur onderwijsinnovaties in het Nederlandse hoger onderwijs*. Enschede: CHEPS.
- Koyama, J. (2013). Principals as Bricoleurs Making Sense and Making Do in an Era of Accountability. *Educational Administration Quarterly*, 50(2), 279-304.
- Kwikkers, P.C., Jongbloed, B.W.A., Gerritsen, C.W.A., Vossensteyn, J.J., Kaiser, F. & Van Wageningen, A.C. (2009). *Geldstromen en beleidsruimte. Wegen voor nieuw hoger onderwijs en wetenschap*. Deel 2. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant Uitgevers n.v.
- Louw, R.G. (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht*. Academisch proefschrift. Leiden: Universiteit Leiden.
- MBO Raad (2017). *Financiële positie MBO-scholen: Sector laat stabiel beeld zien*. Woerden: MBO Raad.
- Memorie van toelichting* (2012). Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs. Kamerstukken II 2011-2012, 33187, 3.
- Ministerie van Financiën (2014). *IBO Wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2017a). *IBO Subsidies: Robuust en proportioneel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2017b). *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* Geraadpleegd op 22 juni 2018 via www.rijksbegroting.nl/.../ibo-onderwijsachterstandenbeleid-eindrapport-een-duwtje-d.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving*. Geraadpleegd op 22 juni 2018 via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1988). *De school op weg naar 2000: een besturingsfilosofie voor de jaren negentig*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Uitwerkingsnotitie Lumpsum*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 13 januari 2004. Kamerstukken 2003-2004, 29399, 1 en 5.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Aanbieding onderwijsmonitor: dashboard onderwijskwaliteit*. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 26 oktober 2015. Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, 14.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016a). *Reactie op de motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum*. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 10 mei 2016. Kamerstukken 2015-2016, 34300 VIII, 143.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016b). *Reactie op het rapport "Een bodemloze put?" van Beter Onderwijs Nederland en stand van zaken motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 1 maart 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 27923, 223
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016c). *Voortgang vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan Tweede Kamer, 5 juli 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 31289, 335.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Beleidsreactie inzake evaluatie materiële instandhouding primair onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 9 mei 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 31293, 373.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Brief inzake kwaliteitsborging Bestuur en intern toezicht*. Brief van de Minister van OCW aan Eerste Kamer, 23 juni 2017, Kamerstukken I 2016-2017, 34251, H.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017c). *Kamerbrief voortgang vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief van de Staatssecretaris van OCW aan Tweede Kamer, 23 februari 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 31289, 345.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017d). *Reactie op verzoek commissie inzake nadere informatie in reactie op de motie van het lid Duisenberg c.s. over alternatieven voor of naast de lumpsum*. Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 9 juni 2017. Kamerstukken II 34550 VIII, 140.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek (2018a). *Onderwijs in Cijfers. Dashboard baten en lasten onderwijsbesturen*. Webpagina. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs & Centraal Bureau voor de Statistiek (2018b). *Onderwijs in Cijfers. Uitgaven OCW*. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/financien/uitgaven-ocw>.
- Motie Duisenberg c.s. – alternatieven voor lumpsumbekostiging* (2015). Kamerstukken II 2015-2016, 34300 VIII, 27.
- Noordegraaf, M., Schillemans, Th. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: Universiteit Utrecht/USBO Advies.
- Onderwijsraad (2000). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/werkdocument_onderwijsbeleid.pdf.

- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Naar doelmatiger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Doeltreffender onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014d). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Briefadvies Verfijning Vereenvoudiging Bekostiging Voortgezet Onderwijs*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017a). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/het-bevorderen-van-gelijke-kansen-en-sociale-samenhang/item7563>.
- Onderwijzerblog (2017). *Waar is het extra geld voor het VO gebleven*. Geraadpleegd op 11 juni 2018 via <https://onderwijzerblog.wordpress.com/2017/05/07/waar-is-het-extra-geld-voor-het-vo-gebleven/>
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful?* Parijs: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016a). *Netherlands 2016. Foundations for the future*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2016b). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. Parijs: OECD Publishing
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2017). *Education at a Glance 2017*. Parijs: OECD Publishing.
- Panteia (2018). *Veldconsultatie: Instemmingsrecht op hoofdlijnen meerjarig financieel beleid*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via <https://www.panteia.nl/onderzoeken/veldconsultatie-instemmingsrecht-op-hoofdlijnen-meerjarig-financieel-beleid/>.
- PO-Raad (2011). *Financieel management, een zaak van mensen*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-Raad (2012). *Financieel toezicht. Een handreiking voor toezichthouders in het onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- PO-raad (2016). *Minder ontslagen in primair onderwijs door inzet incidenteel geld*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/minder-ontslagen-in-primair-onderwijs-door-inzet-incidenteel-geld>.
- PO-raad (2017). *PO-Raad wil parlementair onderzoek naar bekostiging basisonderwijs*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/po-raad-wil-parlementair-onderzoek-naar-bekostiging-basisonderwijs>.
- Priestley, M. (2011). Schools, teachers, and curriculum change: A balancing act? *Journal of Educational Change*, 12(1), 1-23.
- Regeling jaarverslaggeving onderwijs (2018). Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023132/2018-01-17>.
- Rijksoverheid (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. Geraadpleegd op 12 juni 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

- Rijksoverheid (2017). *VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2018*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2017/09/19/viii-onderwijs-cultuur-en-wetenschap-rijksbegroting-2018>.
- Rijksoverheid (2018a). *Handreiking beleidsdoorlichtingen*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.
- Rijksoverheid (2018b). *Wijziging onderwijswetten ivm deugdelijkheidseisen en inspectietaak*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK007672>.
- Schram, J., Van der Steen, M., Van Twist, M. & Van Yperen, T. (2015). *Vormgeven aan verantwoording. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast*. Geraadpleegd op 13 juni 2018 via <https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties/Vormgeven-aan-verantwoording>.
- Science Guide (2017). *Alleen het inzicht is niet voldoende*. Interview met Jelle Kaldewaij. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.scienceguide.nl/2017/10/alleen-het-inzicht-is-niet-voldoende/>
- Spillane, J.P., Parise, L.M. & Sherer, J.Z. (2011). Organizational routines as coupling mechanisms policy, school administration, and the technical core. *American Educational Research Journal*, 48(3), 586-619.
- Tijsseling, I., Vos, R. & Verberne, B. (2017). *Rapport Taskforce Publieke Verantwoording*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Topicus (2018). *Schoolbestuur*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://topicus.nl/onderwijs/schoolbestuur/>;
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Verslag van een schriftelijk overleg over de toezegging inzake behoud banen jonge leraren door de 150 miljoen euro NOA-middelen naar aanleiding van het Algemeen Overleg Lerarenbeleid d.d. 13 november 2014*. Kamerstukken II 2014-2015, 27923, 202.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016a). *Antwoord op vragen van het lid Jasper van Dijk inzake scholen die geld oppotten*. Kamerstukken II 2015-2016, aanhangselnummer 1736.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016b). *Adviesvraag bekostiging en sturing op kwaliteit in het onderwijs*. Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer aan de Onderwijsraad, 27 september 2016.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018). *Tweede Kamer, 87^e vergadering. Woensdag 30 mei 2018. Plenair verslag*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail?vj=2017-2018&nr=87&version=2
- Ultimview (z.j.). *Onderwijs in control*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://www.ultimview.nl/home>.
- Van den Berg, E., Megens, L., Ter Weel, B. (2017) *Een confrontatie tussen de eisen, kosten en bekostiging in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 25 juni 2018 via <http://dare.uva.nl/search?identifier=0258db68-e783-4c2d-a96b-2b3b7eda58ac> .
- Van der Boom, E., Uwland, A. & Siebert, J. (2007). *Slotmonitor invoering lumpsum po*. Rotterdam: Ecorys.
- Van der Klooster, C. & Goodijk, R. (2018). *Intern toezicht in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: VU Amsterdam.
- Verbeek, F. (2017). *Rekenkamer kan 70 overheidsuitgaven niet controleren*. Interview in Elsevier Weekblad met Arno Visser. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/12/70-overheidsuitgaven-kan-rekenkamer-niet-controleren-565262/>.

- Vereniging Hogescholen (2018). *Vereniging Hogescholen en minister OCW sluiten sectorakkoord hbo 2018*. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via <https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/vereniging-hogescholen-en-minister-ocw-sluiten-sectorakkoord-hbo-2018>.
- Verkroost, J. & Van den Berg, H. ESB, 28 maart 2017. Extra geld onderwijs wordt niet opgepot. *Economische en Statistische Berichten*, 102(4748), 183.
- Versterking medezeggenschap (z.j.). Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://infowms.nl/content/project-versterking-medezeggenschap>
- Vertrouwen in de toekomst (2017). Regeerakkoord 2017-2021. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.
- VO-raad (2015). *VO-scholen zetten extra geld in voor behoud en aannemen jonge docenten*. Geraadpleegd op 14 juni 2018 via <https://www.vo-raad.nl/nieuws/vo-scholen-zetten-extra-geld-in-voor-behoud-en-aannemen-jonge-docenten>.
- VSNU (2018). *Universiteiten versterken onderwijskwaliteit in sectorakkoord*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 18 juni 2018 via https://www.vsnu.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/399-universiteiten-versterken-onderwijskwaliteit-in-sectorakkoord.html.
- Vijlder, F. de, Verschoor, M., Rozema M., Van Velden, J. & Van Gansewinkel, H. (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van de BOPO*. Arnhem: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Waslander, S., Hooge, E.H., & Theisen, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- World Bank (2012). *Netherlands: School Autonomy and Accountability*. Washington DC: World Bank.
- Zoontjens, P.J.J. & Vermeulen, B.P. (2000). Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht. In C.A.J.M. Kortmann, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontens, *De Awb en de bijzondere wetgeving, VAR preadviezen*, 45-186. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mogelijkheden van onderwijsinstellingen om de bestedingen van publieke middelen te verantwoorden. Aanleiding waren de discussies over de hoogte en systematiek van de bekostiging als ook over de doelmatigheid en transparantie van bestedingen aan onderwijs.

De raad zet op een rijtje welke mogelijke bekostigingsmethoden er zijn en komt tot de conclusie dat het niet verstandig is om de huidige methode van lumpsum-bekostiging te vervangen door een andere. Slechts in zeer bepaalde situaties kan het zinvol zijn doelfinanciering aanvullend in te zetten.

De raad beveelt verder aan dat onderwijsinstellingen meer inzicht verschaffen in hoe zij middelen besteden, welke keuzes ze daarbij maken en hoe financiële beslissingen gekoppeld zijn aan beleidsdoelstellingen. De raad doet aanbevelingen om de verantwoording over de bestedingen te verbeteren. Dit betreft zowel de horizontale verantwoording naar belanghebbenden binnen onderwijsinstellingen en in hun omgeving als de verticale verantwoording naar de overheid.