

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.