

Sturing op onderwijskwaliteit via bekostiging(svoorwaarden)

De Onderwijsraad heeft om input gevraagd voor een advies aan de Tweede Kamer over sturing op onderwijskwaliteit via bekostiging(svoorwaarden). VOS/ABB heeft deze kwestie met een aantal leden besproken. Daaruit kwam vooral naar voren dat schoolbesturen behoefte hebben aan een verhoging van de lumpsumbekostiging en vertrouwen van de overheid op basis van verantwoording en transparantie over eigen keuzes, besteding van middelen en bereikte doelen.

Artikel 23 van de Grondwet geeft volgens VOS/ABB duidelijke aanknopingspunten voor de discussie over de sturing op kwaliteit. Het onderwijs is voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. De regering stelt daartoe deugdelijkheidseisen op waaraan het onderwijs moet voldoen. De vrijheid van inrichting betekent in beginsel dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de manier waarop zij het onderwijs aanbieden om te voldoen aan de gestelde deugdelijkheidseisen.

Opbrengststuring of processturing

Voor sturing op kwaliteit zijn er twee uitersten:

1. Sturing op het 'wat': eindopbrengsten.
2. Sturing op het 'hoe': onderwijs(leer)proces.

Ad 1.

Voor sturing op onderwijsopbrengsten dient helder omschreven te zijn wat de gewenste opbrengsten zijn, hoe deze beoordeeld worden en wat daarvan de consequenties zijn. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs formuleert de overheid deugdelijkheidseisen waaraan een schoolbestuur zich moet houden. De Inspectie van het Onderwijs kan een oordeel vellen vanuit haar controlerende rol. Op elementen die de kwaliteit betreffen maar die niet vallen onder de deugdelijkheidseisen, heeft de inspectie 'slechts' een stimulerende taak.

Ad 2.

Een andere mogelijkheid is sturing op het onderwijs(leer)proces door het toekennen van overheidsmiddelen die dit proces beïnvloeden. Hierbij gelden voorwaarden voor de inrichting van het onderwijs(leer)proces. De overheid bepaalt dan dus hoe de middelen worden ingezet. Oormerkfinanciering is hiervan een voorbeeld.

Naast het sturen op het 'hoe' of 'wat', zijn er tussenvormen denkbaar. In beginsel wordt er gestuurd op het 'wat', maar incidentele geldinjecties, zoals subsidies, kunnen worden gezien als geormerkte financiering van het 'hoe'. De school moet dan laten zien dat toegekende middelen zijn besteed aan bepaalde doelen. Dit staat los van de algemene deugdelijkheidseisen.

Mogelijkheden tot financiering

Thans is de sturing vanuit de overheid op kwaliteit op basis van de opbrengsten ('wat'). Dit is mede het gevolg van de roep om minder sturing op het proces ('hoe'). Zie daarvoor het rapport uit 2007 van de parlementaire onderzoekscommissie over de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (Commissie Dijsselbloem). De conclusie was toen dat er te veel werd gestuurd op het 'hoe'.

Onze leden geven expliciet aan dat de overheid vertrouwen moet hebben in de professionaliteit van schoolbesturen en scholen. Uitgangspunt is dat zij de hun verstrekte middelen rechtmatig aan onderwijs besteden en dat zij hun keuzes en de bereikte onderwijskwaliteit op transparante wijze verantwoorden. De Inspectie van het Onderwijs heeft wat dit betreft een controlerende taak. Dit biedt voldoende waarborg van een juiste besteding van de middelen voor het beste onderwijs.

Onze leden benadrukken daarbij dat het uiteraard van essentieel belang is dat de overheid *voldoende* middelen beschikbaar stelt om de afgesproken onderwijskwaliteit te behalen. Hierbij past opbrengststuring en de vrijheid aan scholen om datgene te doen waarmee zij de gevraagde kwaliteit kunnen behalen. Hier sluit het vanaf 1 juli 2017 geldende vernieuwde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op aan. Dat toezicht focust op deugdelijkheidseisen.

Een ander punt dat onze leden aangeven, is dat het wenselijk is dat een schoolbestuur vooraf weet wat het te besteden heeft en aan welke eisen het dient te voldoen. Het blijkt dat met name in het primair onderwijs een schoolbestuur pas ná het schooljaar weet hoeveel het exact te besteden had. Deze praktijk geeft op voorhand een diffuus beeld.

Verantwoording over onderwijs

Onze leden vinden dat indien de overheid wil sturen, dit aan de opbrengstenkant moet worden gedaan. Sturing kan nodig zijn als met de huidige middelen iets niet of niet genoegzaam wordt bereikt. Door een wijziging van de bekostiging (vorm of hoeveelheid) komt de keuze tussen structurele, projectmatige (al dan niet via een derde partij) of incidentele toekenning van middelen.

Leden geven ook aan dat de toekenning van extra middelen daar moet liggen waar de beleidswijziging wordt verwacht. Hierin past de overweging of het effect van de bekostiging structureel of tijdelijk van aard is en of de financiering hierop is toegesneden.

In het verlengde hiervan benadrukken schoolbesturen dat van hen verantwoording mag worden verwacht binnen de opdracht die zij als onderwijsinstelling hebben om voor hun leerlingen goed onderwijs te verzorgen. Het mag niet zo zijn dat ook verantwoording wordt verwacht over al of niet gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Met andere woorden: een school is niet een duizendingendoekje van de overheid!

Onze leden zien een discrepantie tussen wat zij nodig vinden en willen bereiken en wat de overheid denkt dat nodig is. Doelsubsidies worden ervaren als te sturend op het proces en incidentele geldinjecties kunnen per definitie geen structurele wijzigingen bewerkstelligen, terwijl de overheid dat soms wel voor ogen heeft. Bestuurders geven bovendien aan dat er grote regionale verschillen zijn en dat regering en Tweede Kamer daar niet altijd op inspelen.

Daarom geven schoolbesturen aan dat een verhoging van de lumpsumbekostiging hun voorkeur heeft. Zij willen namelijk op basis van voldoende financiering zelf keuzes kunnen maken die passen bij de specifieke onderwijsvragen van hun scholen en hun leerlingen.

Extra overwegingen die leden daarbij geven:

- Overweeg bij een kwaliteitsimpuls of deze tijdelijk of structureel van aard zou moeten zijn. Verstrek bij hoge uitzondering een incidentele subsidie. Wanneer het doel is om structureel de kwaliteit te verhogen, past verhoging van de lumpsumbekostiging.
- De impulssubsidies geven extra administratieve last, bovenop de administratieve last die nu al ervaren wordt. Natuurlijk hoort verantwoord worden erbij, maar laat dit aansluiten bij de bestaande manieren van verantwoorden, zoals in de lumpsumbekostiging.
- Maak helder, duidelijk en concreet wat de opbrengsten van een kwaliteitsimpuls dienen te zijn. Laat het aan de scholen en de schoolbesturen hoe zij de opbrengsten bereiken. De Inspectie van het Onderwijs kan controleren of de doelstellingen zijn gehaald. Op deze manier vindt sturing blijvend plaats op de opbrengsten in plaats van (in)direct op het proces.