

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 214

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2011

Zoals we hebben aangekondigd in onze brief «Herziening subsidiebeleid onderwijssubsidies» van 8 april jl. (Kamerstukken II 20010/11, 32 500 VIII, nr. 160) informeren wij u nu vóór Prinsjesdag 2011 over de stand van zaken van de herziening van de financiering van de onderwijsinstellingen. We sturen deze brief mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze brief maakt onderdeel uit van onze ambitie om de bureaucratie in het onderwijs te verminderen. De herziening van de onderwijsfinanciering is een continu proces, met in hoofdzaak twee doelstellingen:

1. het bekostigingssysteem wordt eenvoudiger en transparanter;
2. het bekostigingssysteem bevordert, waar mogelijk en nodig, de prestatiegerichtheid van het stelsel.

In deze brief geven we een integraal beeld van de acties die reeds zijn gerealiseerd en die we verder gaan ondernemen om deze ambities te realiseren. Daartoe gaan we achtereenvolgens in op:

- De redenen om de bekostiging te herzien,
- De resultaten die wij reeds geboekt hebben,
- De acties waaraan wij verder werken en de momenten dat wij daarover met uw Kamer corresponderen.

In het AO over de brief «Herziening subsidiebeleid onderwijssubsidies» van 14 juni jl. hebben wij u toegezegd te reageren op het rapport «Marktontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs» van het CPS van april jl. Deze reactie kunt u ook vóór Prinsjesdag verwachten via een aparte brief.

Redenen voor herziening van de financiering van het onderwijs

Kader voor de financiering van het onderwijs: sturingsfilosofie

Internationaal¹ vergelijkend onderzoek toont aan dat goed presterende stelsels worden gekenmerkt door een combinatie van drie elementen:

- instellingen met sterke professionals, die ruimte hebben voor beslissingen over onderwijsproces, personeel en organisatie;
- instellingen die hun resultaten inzichtelijk maken en zich daarover verantwoorden;
- heldere kaders van gewenste kwaliteit en toegankelijkheid.

Deze drie elementen zijn duidelijk in het Nederlandse onderwijssysteem verankerd. Het Nederlandse systeem wordt internationaal dan ook als goed beschouwd. Om onze doelstelling om de positie op de internationale ranglijsten te verbeteren te bereiken, moeten wij echter van goed naar uitstekend. Daarom zetten we de komende periode dan ook in op de verdere versterking van deze drie elementen. Over de uitwerking van het regeerakkoord langs deze lijnen heeft u al veel kunnen lezen in de verschillende actieplannen voor het PO, VO, de leraren en het MBO en de strategische agenda voor het HO.

De veranderingen die wij doorvoeren in de financiering van het onderwijs vloeien hieruit voort. Ons toekomstbeeld is onderwijsbekostiging, die enerzijds transparant en eenvoudig is met zoveel mogelijk ruimte voor de onderwijsinstellingen om de middelen in te zetten waar zij het hardst nodig zijn, en anderzijds (samen met de andere onderdelen van het onderwijsstelsel) bevordert dat instellingen worden gestimuleerd tot prestaties en tot heldere verantwoording over die prestaties aan maatschappij en overheid. Eenvoud, transparantie en prestatiegerichtheid zijn dus de centrale thema's in deze brief.

Wat is onderwijsfinanciering?

In deze brief bespreken wij de onderwijsfinanciering: het systeem waarmee middelen vanuit OCW (direct) aan onderwijsinstellingen worden verstrekt. Deze financiering is geregeld via wet- en regelgeving: de sectorale bekostigingswetten, de wet Overige OCW-subsidies (WOOS), en verschillende Algemene maatregelen van bestuur, ministeriele regelingen en beleidsregels en kent juridisch gezien drie termen: bekostiging, aanvullende bekostiging en subsidies. Bezien vanuit de wijze waarop onderwijsinstellingen deze middelen krijgen toegekend en zich erover moeten verantwoorden, zijn hierin vier stromen te onderscheiden:

- Hoofdbekostiging: bekostiging die via de standaardtoekenning- en verantwoordingscyclus aan onderwijsinstellingen wordt verstrekt voor het verzorgen van onderwijs. Uit de toekenning blijkt transparant en narekenbaar hoe dit bedrag is opgebouwd. De toekenningscyclus verschilt in precieze data per sector, maar bestaat in principe uit drie fases: 1) de voorlopige vaststelling in één of twee momenten (voor PO en HO gescheiden in prijs- en kwantiteitsvaststelling: p en q) uitmondend in een eerste beschikking, 2) één of twee (loon- en prijs-) bijstellingen en 3) een definitieve vaststelling. De verantwoording over de middelen en resultaten verloopt in alle sectoren via jaarrekening- en jaarverslag vóór juli van het daaropvolgende jaar.
- De «Prestatiebox»: bekostiging ten behoeve van de realisatie van beleidsprioriteiten. Zie voor een toelichting verderop in deze brief.
- Overige aanvullende bekostiging: hierbij gaat het om bekostiging waarvoor niet kan worden aangesloten bij de standaardtoekenning- en/of verantwoordingscyclus en die niet meeloopt in de «Prestatiebox». Bijvoorbeeld regelingen ten behoeve van een grote groei van

¹ OECD, *Strong performers and successful reformers in education*, 2010; McKinsey & Company, *How the world's most improved school systems keep getting better*, 2010; CPB, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*, 2009.

(een bepaald type) leerlingen binnen een onderwijsinstelling gedurende het jaar, waardoor zij niet op de vaste teldatum van 1 oktober kunnen worden gebaseerd.

- Subsidies: In uitzonderingsgevallen zijn zeer specifieke beleidsinterventies nodig, soms zelfs gericht op een beperkte groep instellingen. Voor zulke gevallen kan het verlenen van een specifieke subsidie het aangewezen instrument zijn. Te denken valt aan innovatie, onderzoeksprogramma's of pilots, zoals experimenten waar we nagaan of en hoe prestatiebeloning werkt. In zulke gevallen gaat het om een andere toekennings- en verantwoordingscyclus dan die van de hoofdbekostiging, want subsidies zoals hier bedoeld, zullen op aanvraag worden verleend en zullen doorgaans ook specifieke informatieverplichtingen kennen.

De financieringsstructuur bevat naast deze vier stromen ook nog andere middelen, met name de financiering van de ondersteuningsstructuur van het onderwijs en de uitvoeringsstructuur van het onderwijsbeleid. Daarop gaan wij in deze brief verder niet in, want deze zijn behandeld in de brief van april jl.

Mogelijkheden tot verbetering van de onderwijsfinanciering: eenvoud en transparantie

Met de invoering van de lumpsumfinanciering hebben onderwijsinstellingen al voor ongeveer 98 % (2011) van de financiering bestedingsvrijheid en kunnen zij zich via de jaarrekening en het jaarverslag verantwoorden over hun bestedingen en prestaties. Binnen deze lumpsumfinanciering wordt waar nodig (met name in het PO en VO) rekening gehouden met specifieke kenmerken van afzonderlijke onderwijsinstellingen en -deelnemers. De invoering van de lumpsumfinanciering is een grote stap geweest naar het verminderen van de lasten voor onderwijsinstellingen.

Toch zien wij nog ruimte voor en noodzaak tot verbetering. De berekeningen die ten grondslag liggen aan de lumpsumbekostiging zijn (vooral in het PO en VO) gebaseerd op een relatief gedetailleerd en complex systeem van parameters, prijzen en andere gegevens. Ook bestaat de toekenning nog uit een veelheid aan afzonderlijke regelingen, waarvoor de toekenningscycli onderling kunnen verschillen. De onderwijsfinanciering kan transparanter en met minder bureaucratie, wanneer enerzijds het aantal regelingen en daarmee gepaard gaande parameters wordt verminderd, en anderzijds de cycli van toekennen en verantwoorden zoveel mogelijk tot één cyclus van toekennen (en verantwoorden) wordt teruggebracht.

Dit signaal ontvangen we ook vanuit het veld en onze uitvoeringsorganisatie DUO. Bestuurders geven aan dat een transparanter en eenvoudiger systeem van onderwijsfinanciering bijdraagt aan hun prestaties, omdat ze hun aandacht en bestuurskracht zullen kunnen verschuiven van de bureaucratie van de bekostiging naar hun kerntaak: het inzetten van de bekostiging om onderwijs met een zo hoog mogelijke opbrengst te realiseren. Naast dat dit goed is voor het onderwijs, past zo'n vereenvoudiging ook uitstekend in de gedachte van een compacte rijksdienst: minder regels betekent ook minder uitvoeringslast voor de overheid.

Daarom volgen we een voorkeursvolgorde bij de inzet van middelen voor nieuw beleid en bij de herziening van het huidige systeem. Dat betekent 1) in principe hoofdbekostiging, 2) indien noodzakelijk vanwege effectiviteit en efficiëntie de «Prestatiebox», 3) alleen in een uiterst geval een aparte subsidie of aanvullende bekostigingsregeling. Ook betekent dit dat nieuw

beleid zoveel mogelijk meeloopt in de vaste toekennings- en verantwoordingssystematiek van de hoofdbekostiging.

Mogelijkheden tot verbetering van de onderwijsfinanciering: prestatiegerichtheid

De prestatiegerichtheid van het onderwijs wordt verzekerd via de kernelementen van het onderwijsstelsel zoals besproken in de paragraaf over de sturingsfilosofie. Het is onze ambitie het bekostigingssysteem zoveel mogelijk ondersteunend te laten zijn aan deze kernelementen, om zo een bijdrage te leveren aan de prestatiegerichtheid van het stelsel.

Ten eerste is de bekostiging van de onderwijsinstellingen nog veelal gericht op compensatie voor kosten (leraren, leerling-kenmerken, instellingskenmerken) en minder op het aanzetten tot en belonen van prestaties. De vraag is derhalve welke prestatiegerichte elementen in de bekostiging wanneer en hoe kunnen worden opgenomen om de prestatiegerichtheid van de onderwijsinstellingen op de juiste terreinen te bevorderen. Dit is afhankelijk van de context voor de specifieke onderwijsinstelling en sector, waaronder de vormgeving en werking van de andere elementen in het stelsel. Per sector kijken wij of en hoe bekostigingselementen meer prestatiegericht kunnen zijn, waarbij we al op korte termijn kansen zien en benutten in het MBO en het HO.

Ten tweede vormde het specifieke beleid de afgelopen jaren een brede mix van afzonderlijke bekostiging- en subsidieregelingen en flankerend beleid met tal van verschillende uitvoeringsorganisaties. Hierdoor leverde het enerzijds relatief veel bureaucratie op voor onderwijsinstellingen en OCW en EL&I, terwijl anderzijds soms de effectiviteit en prestatiegerichtheid in het gedrang kwam. Zoals wij in het VSV-beleid en het beleid ter stimulering van Bèta en Techniek hebben geleerd, kan het toekennen van middelen op basis van concrete resultaatafspraken tot successen leiden.

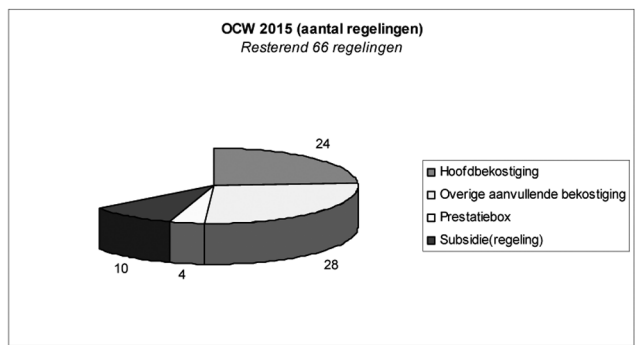
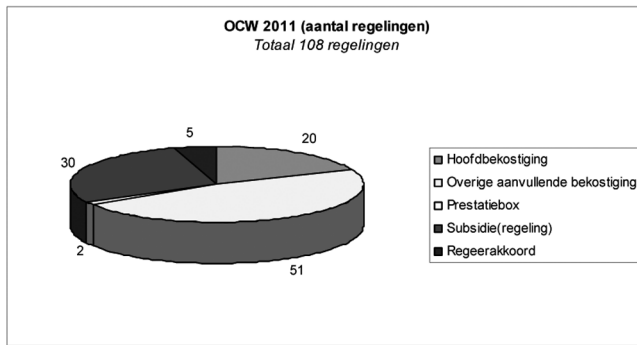
Resultaten van de herziening van de bekostiging

Vanuit het oogmerk van eenvoud, transparantie en prestatiegerichtheid zien we mogelijkheden om het bekostigingssysteem te wijzigen. Concreet doen we het volgende:

1. Vereenvoudiging en transparantie
 - a. Regelingen schrappen en/of overhevelen naar de «Prestatiebox».
 - b. Onderzoek naar vereenvoudiging van de hoofdbekostiging in het PO en VO.
 - c. Vergroten van de transparantie richting onderwijsinstellingen en Tweede Kamer
2. Prestatiegerichtheid
 - a. De vorming van één «Prestatiebox» per sector voor de beleidsprioriteiten in de actieplannen (PO, VO, MBO en leraren) en meerjarenafspraken (HO).
 - b. Invoeren van prestatiegerichte elementen in de hoofdbekostiging van MBO.

Ad 1a Regelingen schrappen en/of overhevelen naar de »Prestatiebox«

Ten opzichte van het beeld in 2011 zullen in 2015 42 aanvullende bekostiging- en subsidieregelingen zijn geschrapt en/of omgezet in de «Prestatiebox». Dit betekent dat van het totaal van 108 regelingen meer dan eenderde verdwijnt: een flinke verlaging van de lasten voor de instellingen.



De regelingen die verdwijnen volgen deels uit de maatregelen rond Passend onderwijs (11), deels uit de Subsidiebrief (5), deels uit FES gelden (5) en deels uit overige maatregelen (15). Daarnaast worden tien regelingen omgezet in de vier sectorale «Prestatiebox»-regelingen. De resterende regelingen zijn ofwel structureel noodzakelijk, ofwel direct resultaat van huidig beleid ofwel vergen nader onderzoek vanwege grote herverdeeffecten. Zie hiervoor ook verderop in deze brief. Ter nadere duiding:

- In de hoofdbekostiging zitten verschillende (aanvullende bekostigings) regelingen om ervoor te zorgen dat de bekostiging aansluit bij de situatie van de onderwijsinstelling en de leerlingen. We compenseren onder andere voor kinderen met specifieke kenmerken, zoals schipperskinderen, zorgleerlingen, etc.
- In de aanvullende bekostiging zitten regelingen waarvan moeilijk denkbaar is dat die in de standaard toekennings- en verantwoordingscyclus meelopen. Daaronder vallen bijvoorbeeld regelingen die omgaan met een grote groei van (een bepaald type) leerlingen binnen een onderwijsinstelling gedurende het jaar.
- Met de tien resterende subsidieregelingen zetten we een budget van ongeveer een half procent gericht in om specifieke innovaties te onderzoeken of hele specifieke doelen te dienen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de lerarenbeurs en de experimenten met prestatiebeloning. Eventuele verlenging van subsidieregelingen zal pas na evaluatie worden gedaan.

Ad 1b Onderzoek naar vereenvoudiging van de hoofdbekostiging in het PO en VO

De bekostiging van de scholen in het PO en VO is, ten opzichte van MBO en HO complexer. Zowel in de hoofdbekostiging als in de aanvullende bekostiging spelen zoals eerder gemeld veel gegevens, prijzen en constanten een rol. Daar zijn ook goede redenen voor. Het opnemen of schrappen van parameters in de bekostiging is een voortdurende afweging tussen de wens om in de bekostiging rekening te houden met de context van onderwijsinstellingen, de toegankelijkheid van het onderwijs en de diversiteit in leerlingen (die vooral in het PO en VO groot is) ten opzichte van een eenvoudig, transparant en lastenarm systeem. Het schrappen, samenvoegen of veranderen van parameters in de bekostiging kan herverdeeffecten hebben, die scholen voor financiële problemen kunnen stellen. Het herzien van de hoofdbekostiging vraagt dan ook een zorgvuldig proces, waarbij nader onderzoek nodig is.

Omdat de verbeterslag naar vereenvoudiging en transparantie niet stopt met deze brief, wordt voor het PO in deze kabinetsperiode onderzocht op welke wijze het onderscheid tussen personele en materiële bekostiging kan komen te vervallen. Het samenvoegen van de personele en materiële

bekostiging levert herverdeeeffecten op voor de instellingen. Daarnaast vraagt een integrale bekostiging om sterk financieel management. Deze kabinetsperiode gebruiken wij om voorstellen tot samenvoeging van beide hoofdbestanddelen van de bekostiging uit te werken. Tegelijkertijd werken wij verder aan de versterking van het financieel management in het PO.

Voor het VO is in het regeerakkoord reeds een vereenvoudiging van het bekostigingsmodel opgenomen. Hierover informeren wij u nog dit jaar.

In algemene zin streven we naar omzetting van aanvullende bekostiging naar de hoofdbekostiging. Zo zullen we de komende periode ook specifiek onderzoeken of verschillen tussen schooljaar- en kalenderjaarfinanciering afgeschaft kunnen worden.

Ad 1c Vergroting van de transparantie

Zowel richting onderwijsinstellingen als richting Tweede Kamer vergroten wij de transparantie over de financiering aan onderwijsinstellingen. In onze communicatie zal een onderscheid gemaakt worden tussen de vier stromen van hoofdbekostiging, prestatiebox, overige aanvullende bekostiging en subsidies, zodat zowel onderwijsinstellingen als de Tweede Kamer beter kunnen zien hoeveel middelen worden verstrekt en met welke reden. Voor de onderwijsinstellingen bieden we dit overzicht via de communicatie van DUO (brieven en website). Voor de Tweede Kamer realiseren we dit overzicht via de nieuwe opzet van de begroting die we per begrotingsjaar 2013 (en dus Prinsjesdag 2012) zullen volgen.

Ad 2a Prestatiebox

De middelen die worden ingezet in de actieplannen PO, VO, MBO en leraren, en de nieuwe meerjarenafspraken in het HO zullen worden verstrekt via één «Prestatiebox» per sector, dus maar één regeling per sector. Uitgangspunt hierbij is dat wordt aangesloten bij de bestaande toekennings- en verantwoordingscyclus. Ook monitoring van de inzet van de middelen doen we zoveel mogelijk lastenarm via bestaande bronnen, zoals DUO, Inspectie van het onderwijs, en het CBS. Deze systematiek draagt bij aan de eenvoud en transparantie van de bekostiging.

Voor de inzet van de «Prestatieboxen» wordt een duidelijke focus gekozen, met als vertrekpunt een beperkt aantal in de actieplannen genoemde doelen. Besturen van onderwijsinstellingen hebben binnen de gegeven kaders bestedingsvrijheid bij de inzet van het geld, maar zijn resultaatverantwoordelijk. Van de besturen wordt verwacht dat de middelen voor de prestatiebox gericht worden ingezet met het oog op het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. We maken concrete resultaatafspraken op sectorniveau, die worden doorvertaald naar het niveau van de onderwijsinstellingen. Zij zijn voor het halen van deze doelstellingen verantwoordelijk en kunnen hiervoor naar eigen inzicht de prestatiebox-middelen inzetten. We zullen de onderwijsinstellingen hiertoe stimuleren en ondersteunen. De inzet van de onderwijsinstellingen is niet vrijblijvend. In het PO en VO kan bij onvoldoende inspanning of resultaat worden overwogen de middelen aan de prestatiebox te onttrekken om deze vervolgens onder striktere voorwaarden toe te kennen. In het MBO kunnen op termijn de middelen worden verdeeld op basis van bereikte resultaten, waarbij de tevredenheid van het bedrijfsleven een belangrijke rol speelt. In het HO worden de middelen verdeeld volgens het huidige verdeelmodel en in 2016 herverdeeld op basis van de bereikte resultaten. Deze systematiek maakt onderdeel uit van de

hoofdlijnenakkoorden met de koepels van najaar 2011 en de meerjarenafspraken die in 2012 met de instellingen worden gemaakt.

Ad 2b Prestatiegerichte elementen in de hoofdbekostiging van MBO

In het MBO zien wij kansen en noodzaak voor prestatiegerichte elementen in de hoofdbekostiging. Om instellingen te stimuleren opleidingen efficiënt en doelmatig in te richten wordt de huidige bekostigingssystematiek voor het MBO aangepast. Dit houdt onder andere in dat de verblijfsduur van de student invloed zal gaan hebben op de hoogte van de bekostiging en dat het aantal begeleide lesuren door de mbo-instelling wordt verhoogd. Deze maatregelen zijn al aangekondigd in het actieplan mbo en zullen worden geregeld in het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging mbo. We streven ernaar dit wetsvoorstel voorjaar 2012 aan uw Kamer aan te bieden.

Conclusie

Met deze brief hebben we u geïnformeerd over de stand van zaken van de herziening van de financiering van het onderwijs. In combinatie met de acties in de actieplannen, de brief «Herziening subsidiebeleid onderwijs-subsidies» van 8 april jl. betekent dit een flinke vervolgstap naar een eenvoudig, effectief, efficiënt en lastenarm onderwijsstelsel. Ze zijn het vervolg van een proces dat is ingezet met de invoering van de lumpsum-bekostiging. Maar ze zijn wel een logische en noodzakelijke volgende stap om tot een bekostigingssysteem te komen, dat daadwerkelijk de lasten van de bekostiging vermindert en de professionals in de praktijk de ruimte biedt en stimuleert om het geld in te zetten op een manier die het beste past bij de specifieke situatie van de eigen onderwijsinstelling en daarmee de onderwijsresultaten te verbeteren. Het streven naar eenvoud en transparantie stopt niet met deze brief, hoewel de verdere stappen de nodige tijd zullen vergen. Daarom zal ik u jaarlijks in de Rijksbegroting informeren omtrent de stand van zaken en behaalde resultaten.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra