

Onderwijs

RIJK IN UITVOERING IN 18 FACTSHEETS

Scholen en andere onderwijsinstellingen ontvangen via de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) financiële middelen om onderwijs aan te bieden. Zij ontvangen dit voor het grootste deel als ‘lumpsum’: een vast, vrij besteedbaar bedrag, gebaseerd op onder meer het aantal leerlingen per onderwijsinstelling. Waaraan onderwijsinstellingen hun middelen precies besteden, bepalen de instellingsbesturen in hoge mate zelf; controle op de jaarrekening vindt plaats door (externe) accountants. Het Rijk vraagt de instellingsbesturen op hoofdlijnen om verantwoording. Het is daardoor heel lastig vast te stellen of er zinnig en zuinig met de onderwijsmiljarden wordt omgegaan. Dat geldt ook voor wat instellingen doen met de extra financiële middelen, die de afgelopen jaren zijn toegekend om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. In het verantwoordingsonderzoek over 2015 merkte de Algemene Rekenkamer op dat de grotere bestedingsvrijheid die bij de lumpsumbekostiging hoort ook van het onderwijsveld vraagt dat het zich navenant verantwoordt.



Wie is verantwoordelijk?

De minister van OCW en de minister van Economische Zaken (EZ) zijn verantwoordelijk voor het Nederlandse onderwijsstelsel: de minister van OCW voor al het onderwijs, en de minister van EZ in het bijzonder voor het agrarisch onderwijs. De overheid ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Voor het hbo en het wetenschappelijk onderwijs gebeurt dat door de NVAO (de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Voor alle andere onderwijssectoren doet de Inspectie van het Onderwijs dat. Accountants controleren de jaarverslagen van onderwijsinstellingen aan de hand van een protocol dat de Inspectie vaststelt. De Inspectie controleert op haar beurt of de accountants hun werk goed doen.



Om hoeveel geld gaat het?

Op de begrotingen van OCW en EZ voor 2017 samen staat voor ongeveer € 27,5 miljard aan onderwijsuitgaven. Dat bedrag gaat via verdeelmechanismen naar de onderwijsinstellingen in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren op veel beleidsterreinen bezuinigd. Het onderwijs is één van de weinige terreinen waar dat niet het geval was. Kabinetten zijn bijvoorbeeld blijven investeren in de verdere professionalisering van leerkrachten. De lumpsum-bekostiging maakt het echter lastig voor de Tweede kamer om te kunnen volgen wat het onderwijsgeld oplevert. De Tweede Kamer heeft de bewindspersonen van OCW in de afgelopen jaren verschillende keren gevraagd om meer inzicht in onderwijsprestaties, al dan niet in relatie tot (extra) geld. Onder meer in de motie-Duisenberg c.s. van oktober

2015. De bewindspersonen schreven daarop in hun ‘lumpsumbrief’ van mei 2016 de lumpsum te willen handhaven, maar dat er kansen zijn het inzicht in prestaties te verbeteren door de horizontale verantwoording te versterken, door bestaande informatie beter te benutten en/of door doelen en bijbehorende verantwoordingsplichten vooraf beter vast te leggen.

Open onderwijsdata: geld en prestaties niet te koppelen

Veel onderwijsdata zijn beschikbaar als open data. De relatie tussen geld en prestaties is daarmee echter nog niet te leggen: gegevens over geld zijn namelijk alleen op het niveau van schoolbesturen beschikbaar en over prestaties (bijvoorbeeld: eindtoetsgegevens en schooladviezen) alleen op schoolniveau. Wij hebben OCW aanbevolen alle data op schoolniveau inzichtelijk te maken. Ook belanghebbenden als ouders en leerlingen zouden daarvan profiteren en ‘horizontaal’ kunnen toetsen of hun instelling goed presteert. De bewindspersonen van OCW hebben die aanbeveling niet overgenomen.

Vastgoed universiteiten

Universiteiten krijgen de rijksbijdrage uit de zogenoemde ‘eerste geldstroom’ als lumpsum uitgekeerd. Dit betekent dat universiteiten het geld mogen gebruiken voor het geven van onderwijs en het doen van onderzoek, maar ook voor het dekken van kosten van bedrijfsvoering, waaronder huisvesting. Verkeerde vastgoedbeslissingen kunnen zodoende niet alleen leiden tot ondoelmatigheden in de besteding van publiek geld, maar kunnen ook ten koste gaan van de kwaliteit van onderwijs en in het uiterste geval zelfs de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen.

Het is daarom belangrijk dat risico’s en misstanden rond onderwijsvastgoed tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd. De minister en het parlement moeten daarom zicht hebben op de resultaten van de instellingen en binnen de instellingen zelf moet sprake zijn van een goed werkend systeem van interne checks and balances.

Onderwijshuisvesting is substantiële opgave voor gemeenten en schoolbesturen

Gemeenten en schoolbesturen dragen gezamenlijk, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de zorg voor bijna 10.000 schoolgebouwen in Nederland. Ruim 2,5 miljoen leerlingen krijgen hier les in het primair en voortgezet onderwijs. Aan onderwijshuisvesting besteedden gemeenten en schoolbesturen in 2013 gezamenlijk ongeveer € 2,6 miljard. Samen staan zij voor de opgave, onderwijshuisvesting van redelijke kwaliteit in stand te houden. Die opgave is substantieel, onder meer door leerlingdaling (minder inkomsten voor schoolbesturen; potentieel leegstand van gebouwen) en het feit dat uit onderzoek blijkt dat schoolgebouwen geregeld niet aan de wettelijke eisen voldoen. Voorts worden hogere eisen gesteld aan de functionele kwaliteit van gebouwen vanwege passend onderwijs en digitalisering. Hoeveel geld hiervoor precies nodig is is onbekend omdat basale gegevens over schoolgebouwen niet of slechts gefragmenteerd beschikbaar zijn.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Vastgoed universiteiten (2016), Kamerstuk 33495, nr 100
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2016), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt (2016), Kamerstuk 31 293, nr. 279
- Onderwijsmonitor – ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld (2015), Kamerstuk 31289, nr 260
- Professionalisering leraren, in: Rapport bij het Jaarverslag 2014 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) (2015), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Bekostiging voortgezet onderwijs (2014), Kamerstuk 31289, nr 193
- Betere publieke verantwoording over onderwijsprestaties mogelijk en wenselijk, in: Rapport bij het Jaarverslag 2014 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) (2015), Kamerstuk 34475 VIII, nr 2
- Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? (2013), Kamerstuk 31293 nr. 191
- Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010 (2012), Kamerstuk 31288, nr. 302