

Bekostiging funderend onderwijs

Prof. dr Jos LT Blank

Erasmus Universiteit Rotterdam/ TU Delft/ IPSE Studies Delft

Maart, 2018

Position paper voor financiering funderend onderwijs (TK commissie voor OCW)

Woensdag 14 maart 2018

Inleiding

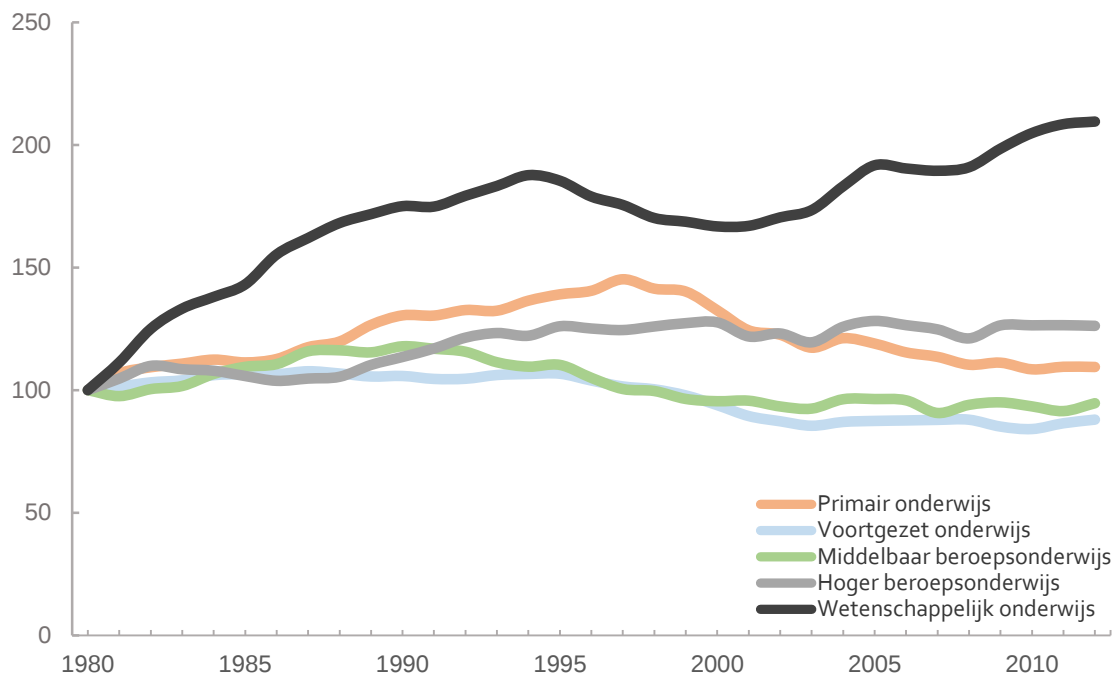
De startnotitie maakt niet duidelijk welk probleem wordt geadresseerd. Er komen verschillende aspecten langs, zoals de efficiency van het onderwijs, de allocatie over scholen binnen een bestuur of de matige verantwoording. De internetconsultatie biedt op dit punt geen enkele houvast, omdat de respons extreem laag is. De werkelijke problemen, zoals de lage productiviteit van het onderwijs en de eventuele misallocatie met betrekking tot de huisvesting komen niet aan bod. In dit positionpaper heb ik de invalshoek gekozen van de relatie tussen bekostiging en productiviteit (doelmatigheid) van het onderwijs.

Hier wordt een aantal stellingen geformuleerd die betrekking hebben op genoemde relatie. Productiviteit wordt hier gedefinieerd als de geleverde “waar” die een euro uitgegeven aan het onderwijs oplevert. Tot de “waar” van het onderwijs rekenen we hier het aantal leerlingen, onderscheiden naar type, en de kwaliteit van het onderwijs, uitgedrukt in cijfers over doorstroom, examenresultaten en dergelijk. De stellingen richten zich vooral op het functioneren van de lumpsum en mogelijkheden om deze aan te passen.

Bekostigingssysteem nauwelijks van invloed op productiviteit

De productiviteitsontwikkeling in het onderwijs is in de afgelopen 35 jaar met uitzondering van het wetenschappelijk ronduit somber te noemen (zie figuur S-1). Het primair en voortgezet onderwijs behoren samen met politie en rechtspraak tot de slechtst presterende publieke sectoren in de afgelopen 35 jaar. De invoering van de lumpsum heeft geen of nauwelijks invloed gehad op de productiviteit van het onderwijs (Blank & van Heezik, 2015a, 2015b).

Figuur S-1 Ontwikkeling productiviteit, 1980-2012 (indexcijfers: 1980 = 100)



Bron: Blank & van Heezik (2015b)

Niveau van bekostiging wel effectief instrument

De productiviteit van het onderwijs is gebaat bij een strakke bekostiging, waarbij prestaties scherp moeten worden geformuleerd. Het onderwijs is goed in het omzetten van extra middelen in ondoelmatigheid. Het meest sprekende voorbeeld is de klassenverkleining geweest in het basisonderwijs eind jaren negentig. Dat heeft ontzettend veel geld gekost en weinig tot niets opgeleverd.

De lumpsum bekostiging is hybride en daardoor niet effectief

Huisvesting is een verantwoordelijkheid van de gemeente en de kosten hiervoor maken geen deel uit van de lumpsum. Overige huisvestingskosten, zoals energie en onderhoud, komen wel ten laste van de lumpsum. Hier zit een ongewenste spanning op, die voor scholen nadelig kan uitpakken. Verder geldt dat via de lessentabellen, normuren, cao's en een correctie voor de gemiddelde personele last (gpl), de besteding van de lumpsum al behoorlijk wordt dichtgetimmerd. Er is dus weinig bestedingsruimte voor scholen. De vraag is of lumpsum dan nog zin heeft. In feite wordt de oormerking via de achterdeur ingevoerd.

Oormerken van geld is een illusie en strijdig met lumpsum

In de loop der tijd zijn er nogal wat doelsubsidies beschikbaar gesteld. Dit is in strijd met de gedachte van de lumpsum (de overheid weet het kennelijk weer beter). Doelsubsidies ondermijnen de lumpsum. Verder geldt dat subsidies meestal niet te "oormerken" zijn, omdat scholen zonder de betreffende subsidie ook al kosten voor bepaalde activiteiten zouden maken. In feite krijgt (een deel

van) de subsidie dan een andere bestemming. Slechts in het geval van het ontwikkelen van een volstrekt nieuwe activiteit, waarbij de prestaties objectief en zichtbaar te meten zijn, heeft dit wellicht zin. Echter dan nog heeft het de voorkeur de extra bedragen via de lumpsum beschikbaar te stellen en de gewenste extra prestaties in de bekostigingsvoorwaarden op te nemen.

Bestuurlijke schaalvergroting ondermijnt de lumpsum

De gedachte achter de lumpsum is dat schoolleiders beter weten wat goed is voor hun school en daar hun bestedingen op af stemmen. Dit effect wordt ondermijnd in het geval een school aangesloten is bij een schoolbestuur met een groot aantal aangesloten scholen. In feite is dan sprake van een “nieuw OCW” dat besluiten neemt over de inzet van middelen van de aangesloten scholen. Er ontstaat dan een intern politiek systeem, wat de mogelijkheid van *rent seeking* vergroot. Vergelijkbare problemen kennen we bij andere decentralisaties, zoals bij gemeenten. Dan zijn het gemeenschappelijke regelingen en vormen van outsourcing die de lokale preferenties ondermijnen.

Conclusies en aanbevelingen

Belangrijker dan het systeem van bekostiging is de bepaling van de hoogte ervan. Parameters van het systeem moeten zo ingeregeld zijn, dat scholen, gegeven hun specifieke omstandigheden, in staat zijn een goede kwaliteit onderwijs te leveren. Goede benchmarks zijn hierbij onontbeerlijk (zie onder andere Blank, 2015; Blank et al., 2007a, 2007b; Urlings & Blank, 2012). Van slecht presterende scholen (gecorrigeerd voor herkomst e.d.) moet de bekostiging worden stopgezet. Belemmeringen om scholen te stichten moeten worden weggenomen.

Mogelijk problematisch is de rol van huisvesting, omdat scholen hier geen invloed op hebben, maar wel voor de hiermee samenhangende kosten en het kwaliteitsverlies opdraaien. Empirisch onderzoek levert hier echter nog geen harde bewijzen voor (Niaounakis & van Hulst, 2017). Een lumpsum inclusief alle huisvestingskosten lijkt voor de hand te liggen. Het is echter de vraag of scholen uitgerust zijn om zelf als exploitant/speculant van onroerend goed op te treden. Wellicht kunnen private partijen hierin een rol spelen, waarbij scholen wel verantwoordelijk zijn voor de huisvesting (huur), zonder dat zij vaste activa op hun balans krijgen.

Verder dienen doeluitkeringen te worden vermeden. Indien er specifieke doelen worden nagestreefd die extra middelen vergen, dan kan dat binnen de lumpsum worden geregeld. Objectieve en meetbare prestatie-indicatoren zijn dan een absolute voorwaarde.

Referenties

- Blank, J. L. T. (2015). Benchmarking and operational management: an application of frontier analysis to Dutch secondary education. In K. De Witte (Ed.), *Contemporary Economic Perspectives in Education* (pp. 77–88). Leuven: Leuven University Press.
- Blank, J. L. T., Koot, P. M., & van Hulst, B. L. (2007a). *Basisonderwijs en bureaucratie. Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*. Delft/Rotterdam: IPSE Studies/ECORYS.
- Blank, J. L. T., Koot, P. M., & van Hulst, B. L. (2007b). *Overhead of Onderwijs. Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs*. Delft/Rotterdam:

IPSE Studies/ECORYS.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015a). Productiviteit en onderwijsbeleid. *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, 47(3), 131–140.

Blank, J. L. T., & van Heezik, A. A. S. (2015b). *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980-2012*. Den Haag/Delft: Eburon.

Niaounakis, T. K., & van Hulst, B. L. (2017). *Doelmatig huisvesten. Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen krimp, schaal, rolverdelingen en de doelmatigheid van onderwijshuisvesting in het basisonderwijs* (IPSE Studies Research Reeks No. 2017–1). Den Haag/Delft: IPSE Studies.

Urlings, T., & Blank, J. L. T. (2012). *Benchmark bedrijfsvoering voortgezet onderwijs*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: TU Delft, IPSE Studies.