
Vergaderjaar 2007–2008

31 007

**Parlementair onderzoek
Onderwijsvernieuwingen**

Nr. 12

RAPPORT

**Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs
1990–2007**

30 november 2007

Onderzoeksteam:

Dhr. drs. F. H. Hoek (projectleider)

Mevr. drs. M. E. Alberts

Dhr. W. Costerus RA

Dhr. A. Elabassi

Mevr. drs. J. G. Erwich-Eisveld Bosch

Dhr. mr. drs. L. G. Krijnen

Dhr. P. Q. van der Spijk

Dhr. A. A. M. Vrolijk

Inhoud

Deel I: Antwoorden kamervragen, slotbeschouwing en aanbevelingen	7	3.1.4	Verdeling uitgaven onderwijsvernieuwing door de jaren heen	54
1 Over dit onderzoek	9	3.1.5	Relatieve omvang van uitgaven voor onderwijsvernieuwing	54
1.1 Verzoek Tweede Kamer	9	3.1.6	Doelen vernieuwingsmiddelen	56
1.2 Onderwerp	9	3.1.7	Uitgaven voor onderwijsondersteunende activiteiten	57
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10	3.1.8	Extra middelen	59
1.4 Afbakening	10	3.1.9	Verdeling van middelen over scholen	63
1.5 Aanpak	11	3.1.10	Begroting versus besteding	64
1.6 Leeswijzer	12	3.1.11	Onderbouwing van de ramingen	64
2 Bekostiging van het voortgezet onderwijs	14	3.2	Basisvorming	65
2.1 Geldstromen	14	3.2.1	Financiële informatie aan Tweede Kamer	65
2.2 Ontwikkelingen in reguliere bekostiging	14	3.2.2	Globaal beeld begroting en realisatie	69
3 Antwoorden op de kamervragen	16	3.2.3	Informatie in dossiers	70
3.1 Begroting en realisatie Ministerie van OCW	16	3.2.4	Regelingen aanvullende bekostiging	70
3.2 Besteding door scholen	21	3.2.5	Aansluiting kamerstukken en aanvullende regelingen	71
3.3 Financiering vo in breder perspectief	24	3.3	Tweede fase	72
4 Slotbeschouwing en aanbevelingen	27	3.3.1	Financiële informatie aan Tweede Kamer	72
5 Bestuurlijke reactie en nawoord	29	3.3.2	Globaal beeld van begroting en realisatie	76
5.1 Reactie minister van OCW	29	3.3.3	Informatie in dossiers	77
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	30	3.3.4	Regelingen aanvullende bekostiging	77
Bijlage 1 Overzicht belangrijkste conclusies en aanbevelingen	31	3.3.5	Aansluiting kamerstukken en aanvullende regelingen	78
Deel II: Ondersteunende bevindingen	33	3.4	Vmbo	78
1 Over deel II	35	3.4.1	Financiële informatie Tweede Kamer	78
2 Onderwijsvernieuwingen, bekostiging en verantwoording	36	3.4.2	Globaal beeld begroting en realisatie	82
2.1 Overzicht ontwikkelingen voortgezet onderwijs	36	3.4.3	Informatie in dossiers	84
2.2 Onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs	36	3.4.4	Regelingen aanvullende bekostiging	84
2.2.1 Basisvorming	36	4 Besteding middelen door scholen	86	
2.2.2 Tweede fase havo/vwo	37	4.1	Verantwoording door scholen	86
2.2.3 Vmbo	38	4.2	Toezicht, monitoring en evaluatie	88
2.3 Ontwikkelingen bekostiging	39	4.3	Besteding middelen voor onderwijsvernieuwingen	88
2.3.1 Geldstromen voortgezet onderwijs	39	4.3.1	Geoormerkte middelen	88
2.3.2 Het formatiebudgetsysteem	40	4.3.2	Met oormerking vergelijkbare waarborgen	89
2.3.3 Bekostigingssysteem voor materieel	43	4.3.3	Overige middelen en overzicht	90
2.3.4 Lumpsumsysteem	44	4.4	Besteding middelen aan onderwijs versus besteding aan ondersteuning	91
2.4 Overige ontwikkelingen: schaalvergroting, deregulering en autonomie	47	4.4.1	Onderwijs versus ondersteuning: de kwantitatieve kant	91
2.4.1 Schaalvergroting	47	4.4.2	Onderwijs versus ondersteuning: de kwalitatieve kant	94
2.4.2 Deregulering en autonomie	47	5 Financiering vo in breder perspectief	98	
3 Begroting en realisatie van uitgaven voor onderwijsvernieuwingen	49	5.1	Vergelijking met uitgaven Ministerie van OCW en Rijk	98
3.1 Analyse financiering onderwijsvernieuwingen	49	5.2	Internationale vergelijking	100
3.1.1 Beschikbare informatie	49	Bijlage Begrotingscijfers onderwijsvernieuwingen	102	
3.1.2 Uitgaven via aanvullende bekostiging	50	Lijst van afkortingen	103	
3.1.3 Uitgaven via reguliere bekostiging	52	Errata	104	

**Deel I: Antwoorden kamervragen, slotbeschouwing en
aanbevelingen**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Verzoek Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer heeft van augustus tot en met oktober 2007 op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de financiering van onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Ons onderzoek is onderdeel van een breder onderzoek van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (CPOO) dat tegelijkertijd wordt uitgevoerd.¹ De CPOO wil met haar onderzoek inzicht verwerven in de invoering van de drie onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (vo): basisvorming, tweede fase voortgezet onderwijs en vmbo (voorbereidend beroepsonderwijs). Het doel is om met dat inzicht de sturing van de overheid op de kwaliteitsverbetering van het onderwijs te verbeteren. De CPOO is voornemens in januari 2008 haar eindrapport te publiceren.

Ons deelonderzoek gaat – conform het verzoek van de Tweede Kamer – uitsluitend over de ontwikkeling van de begrote financiële middelen voor deze onderwijsvernieuwingen, de besteding ervan door het ministerie en door de scholen en de ontwikkeling van de gemiddelde bekostiging per leerling in het voortgezet onderwijs; dat laatste in vergelijking tot het buitenland. We realiseren ons dat er belangrijke discussies zijn en worden gevoerd over de inhoud en de gevolgen van de onderwijsvernieuwingen. We gaan in ons onderzoek uit van het beleid, de effecten ervan blijven in ons onderzoek buiten beschouwing. Die komen aan de orde in het werk van de CPOO. Ons rapport dient dan ook in de bredere context van de bevindingen van de CPOO beschouwd te worden.

1.2 Onderwerp

De afgelopen vijftien jaar werd het voortgezet onderwijs (momenteel ongeveer 650 scholen met ruim 900 000 leerlingen van twaalf tot achttien jaar) gekenmerkt door onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat om:

- De basisvorming: in 1993 ingevoerd Alle leerlingen volgen in de eerste jaren van het vo hetzelfde lesprogramma.
- De tweede fase in havo/vwo²: in 1998 en 1999 ingevoerd Leerlingen in de bovenbouw van havo (vijfjarige opleiding) en vwo (zesjarige opleiding) stellen niet meer zelf een vakkenpakket samen, maar kiezen uit vier profielen (natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, en cultuur en maatschappij). Ze worden bovendien gestimuleerd om actief en zelfstandig te leren (het «nieuwe leren»).
- Het vmbo: ingevoerd tussen 1999 en 2002 De bovenbouw van mavo³ en vbo zijn omgezet in vier leerwegen (de basisberoepsgerichte, de kaderberoepsgerichte, de gemengde en de theoretische leerweg), samen vmbo (vierjarige opleiding) genoemd. Ivbo, vso-lom en vso-mlk⁴ zijn omgezet in leerwegondersteunend onderwijs en in praktijkonderwijs.

¹ De volledige set onderzoeksvragen van de CPOO zijn te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer.

² Havo = hoger algemeen voortgezet onderwijs, vwo = voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.

³ Mavo = middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.

⁴ Ivbo = individueel voorbereidend beroeps-onderwijs, vso-lom= voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, vso-mlk = voortgezet speciaal onderwijs voor moeilijk lerende kinderen.

De bekostiging van het voortgezet onderwijs is geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en daarvan afgeleide regelgeving. De bekostiging vindt sinds 1996 plaats via het zogeheten lumpsumstelsel (een bedrag ineens). Met de invoering van het lumpsumstelsel hebben scholen onder andere grotere bestedingsvrijheid gekregen. Vanaf de jaren negentig vormen deregulering en vergroting van de autonomie van scholen namelijk belangrijke onderdelen van het onderwijsbeleid. Op de

onderwijsbegroting 2007 is een totaalbedrag van € 5,9 miljard opgenomen voor het voortgezet onderwijs.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om – als onderdeel van het parlementaire onderzoek – bij te dragen aan betere overheidssturing van kwaliteitsverbetering van het voortgezet onderwijs door inzicht te geven in de financiële middelen die daarmee gemoeid waren.

De Tweede Kamer heeft, na overleg tussen de staf van de CPOO, de staf van de commissie voor de rijksuitgaven en de Algemene Rekenkamer, de volgende probleemstelling geformuleerd⁵:

- a) Kan inzicht worden gegeven in de begrote financiële middelen voor de invoering van de onderwijsvernieuwingen basisvorming, tweede fase vo en vmbo, en in de besteding van deze middelen door de scholen?
- b) Kan inzicht worden gegeven in de verdeling van de lumpsummiddelen voor voortgezet onderwijs binnen de scholen?
- c) Kan inzicht worden gegeven in de ontwikkeling van de gemiddelde bekostiging per vo-leerling, ook in internationaal perspectief?

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

In hoeverre kan inzicht worden gegeven in:

1. de extra financiële middelen die in de begrotingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) zijn opgenomen voor de invoering en uitvoering van basisvorming, tweede fase vo en vmbo;
2. de ontwikkeling van de omvang van deze middelen (op macroniveau) sinds de invoering;
3. de daadwerkelijke besteding van de middelen (op macroniveau);
4. de omvang van deze middelen per jaar en per school;
5. de besteding van deze middelen op schoolniveau;
6. de verhouding tussen de besteding van de lumpsum aan het primaire onderwijsproces (loonkosten docenten) en aan de ondersteuning van het onderwijsproces (inclusief management);
7. de wijze van verantwoording over de besteding van de middelen;
8. de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per vo-leerling, indien mogelijk gespecificeerd naar schooltype, sinds het jaar 2000;
9. de verhouding van de gemiddelde kosten per vo-leerling in vergelijking met de gemiddelde kosten in een aantal nader te kiezen andere landen.

De vragen over de financiering van onderwijsvernieuwingen kunnen we niet goed beantwoorden zonder de context van de ontwikkelingen in de bekostiging van en verantwoording over het vo in ogenschouw te nemen. Daarom hebben we ook onderzocht welke, voor de vraagstelling relevante, ontwikkelingen zich op dat vlak hebben voorgedaan.

1.4 Afbakening

Ons onderzoek beslaat de periode 1990–2007. Indien relevant is ook de voorbereiding van de onderwijsvernieuwingen vóór 1990 meegenomen. Omdat voor het vmbo ook de invoering van het vbo⁶ (in 1991) van belang is, hebben we die ook in het onderzoek betrokken (zie ook § 2.2 in deel II). De financiële middelen voor de zorgstructuur van het vmbo hebben wij in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat het bij dit specifieke onderdeel van het vmbo in principe ging om een omzetting van de

⁵ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 007, nr. 3.

⁶ Voorbereidend beroepsonderwijs.

financiële middelen voor de speciale scholen naar de zorgstructuur van het vmbo.⁷

Het gaat bij de financiering van onderwijsvernieuwingen enerzijds om middelen die rechtstreeks aan scholen ter beschikking worden gesteld en anderzijds om middelen voor ondersteunende organisaties. Het onderzoek concentreert zich, conform het verzoek van de Tweede Kamer, op de eerstgenoemde geldstroom.⁸ Voor een goed beeld hebben we ook informatie over de tweede geldstroom verzameld en over ontwikkelingen in het systeem van bekostiging in zijn geheel. De in het rapport genoemde bedragen zijn door ons niet aangepast aan het huidige prijspeil, maar zijn allen op het niveau van het prijspeil van de erbij vermelde jaren.

Uitgangspunt voor ons onderzoek zijn de doelen voor de financiering van het onderwijs zoals die zijn geformuleerd in het betreffende beleid. Een deel van de geldstromen is ondubbelzinnig en in zijn geheel bestemd voor (ondersteuning van) de voorbereiding of invoering van één van de onderwijsvernieuwingen.⁹ Een voorbeeld hiervan is de «regeling ondersteuning tweede fase». Daarnaast zijn er middelen die voor alle onderwijsvernieuwingen bedoeld zijn, zoals de «regeling aanvullende vergoeding vernieuwingen vo» (1999). Verder zijn er middelen die maar deels voor vernieuwing bestemd zijn, zoals ICT¹⁰- en nascholingsgelden. Ten slotte zijn er middelen die indirect gerelateerd zijn aan onderwijsvernieuwingen, zoals «fusiestimulering», «voorwaarde voor basisvorming» en «knelpunten arbeidsmarkt», deels bedoeld om ongewenste gevolgen van onderwijsvernieuwingen te verhelpen. Om zo volledig mogelijk te kunnen zijn, vatten we «middelen die voor onderwijsvernieuwingen zijn ingezet» ruim op.

Volgens het Ministerie van OCW zijn de extra gelden voor de onderwijsvernieuwingen niet volgens de reguliere bekostiging naar de scholen gegaan, maar volgens aanvullende bekostiging. Tijdens ons onderzoek bleek echter dat er toch ook middelen volgens de reguliere bekostiging aan de scholen ter beschikking zijn gesteld. Dat zijn meestal bedragen die aanvankelijk volgens aanvullende regelingen waren toegekend en die vervolgens zijn opgenomen in de reguliere geldstroom.¹¹ Voor zover deze geldstromen, ook in de reguliere geldstroom, expliciet bedoeld zijn voor vernieuwingen, nemen we ze in ons onderzoek mee. Een voorbeeld daarvan is het «schoolprofielbudget»¹² dat als regeling sinds 1994 bestond en dat sinds 2004 is opgenomen in de reguliere bekostiging. Middelen die onderdeel zijn geworden van de «gewone» financiering nemen we niet mee, bijvoorbeeld de middelen voor de uitbreiding van lesuren van 30 naar 32 uur na de invoering van de basisvorming in 1993.¹³ Een onderzoek naar de omvang van de extra middelen in de reguliere bekostiging na invoering van de vernieuwingen valt buiten het bestek van ons onderzoek en is overigens ook lastig uit te voeren.¹⁴

1.5 Aanpak

Een groot deel van de gegevens hebben we verzameld bij het Ministerie van OCW. We hebben kamerstukken (waaronder begrotingen en verantwoordingen van het Ministerie van OCW) en andere documenten geraadpleegd. We hebben gegevens opgevraagd uit administraties van het ministerie en bij Centrale Financiën Instellingen (CFI). We hebben dossieronderzoek uitgevoerd bij het ministerie en gesprekken gevoerd met onder meer medewerkers van de directie vo. Daarnaast hebben we buiten het ministerie diverse gesprekken gevoerd.

⁷ In het rapport van de Algemene Rekenkamer, Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, 13 januari 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 961, nr. 2) komen de financiële aspecten aan de orde.

⁸ De bekostiging door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van het agrarische (vmbo) onderwijs is niet in het onderzoek betrokken.

⁹ Dit zegt overigens nog niets over de besteding van deze middelen door scholen. Er bestaat voor scholen immers een grote mate van bestedingsvrijheid.

¹⁰ ICT= informatie- en communicatietechnologie.

¹¹ Extra middelen voor vernieuwing direct via de reguliere bekostiging komt – voor zover we hebben kunnen nagaan – zelden voor. Voorbeeld: verhoging materiële bekostiging bij invoering basisvorming.

¹² Dit is een budget met een brede doelstelling dat mede voor onderwijsvernieuwingen ingezet kan worden.

¹³ In eerste instantie was dit geld bedoeld om vernieuwingsactiviteiten te financieren. Later werd dit een onderdeel van de reguliere bekostiging van scholen waarbij 32 uur de structurele norm voor de bekostiging werd.

¹⁴ Dit vraagt namelijk onder meer om een vergelijking van bekostigingsparameters voor en na de invoering, in een situatie waar ook allerlei andere gegevens (gegevens van scholen) zijn gewijzigd.

Bij het beantwoorden van de eerste vier onderzoeksvragen, over de begroting en realisatie van onderwijsvernieuwingen door het Ministerie van OCW (zie § 1.3), stuitte we op een probleem met de beschikbaarheid van informatie. We zijn begonnen met een analyse van de begrotingen en verantwoordingen van het ministerie over de periode 1990 tot en met 2007. Deze leverden maar een zeer gedeeltelijk antwoord op de vraag op. Al gauw bleek dat de regelingen voor aanvullende bekostiging een betere ingang vormden voor het achterhalen van bestedingen door het ministerie. Deze regelingen hebben we geïnventariseerd door het raadplegen van circulaire van het Ministerie van OCW. De eerste selectie is voorgelegd aan en aangevuld door diverse medewerkers van de directie van het ministerie. Aan de directie vo hebben wij vervolgens informatie gevraagd over de geraamde en/of bestede bedragen. De directie kon die gegevens uiteindelijk leveren – uit persoonlijke bestanden en archieven van medewerkers – over de periode van 1996 tot en met 2001. De gegevens van vóór 1996 kon de directie vo niet per regeling reconstrueren.¹⁵ Voor de bedragen over die periode hebben we ons gebaseerd op ramingen in beschikbare kamerstukken. Van CFI hebben wij vervolgens informatie gekregen over bestedingen per aanvullende regeling uit het BSA (bekostigingssysteem aanvullende vergoeding) van 2002 tot 2007.¹⁶ Aangevuld met informatie van de directie vo leverde dat een redelijk compleet beeld op van de uitgaven voor die jaren.¹⁷ De aldus in samenwerking met het ministerie geïnventariseerde regelingen en bedragen zijn voor zover mogelijk getoetst aan informatie in begrotingen en andere kamerstukken.

Bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 5 (zie § 1.3) naar het inzicht in de besteding van vernieuwingsgelden door de scholen, hebben wij ons in eerste instantie gericht op de verantwoording door scholen. Aangezien de jaarverslagen weinig informatie bieden over de besteding van deze gelden – in lijn met de bestedingsvrijheid van scholen – hebben we ook gekeken naar waarborgen in (de controle op) de regelingen voor aanvullende bekostiging.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 6 naar de verdeling van de besteding van de lumpsum over onderwijspersoneel en overig personeel, hebben wij ons gebaseerd op gegevens uit de jaarverslagen van CFI aangevuld met onderzoek door derden. Voor een beter begrip van de praktijk van de scholen hebben we gesprekken gevoerd met drie vo-scholen en enkele deskundigen in het veld.

¹⁵ Voor 1996 was het ook al niet goed mogelijk om de in die periode gebruikte bekostigingsparameters (formatierekeneenheden) om te rekenen tot bestede bedragen.

¹⁶ CFI kon, net als over voorgaande jaren, geen bedragen per regeling aanleveren uit het GEFIS (geïntegreerd financieel systeem).

¹⁷ We zijn ook bij de directie FEZ (financieel-economische zaken) nagegaan of er aanvullende informatie op het niveau van de regelingen te vinden is in de begrotingsadministratie en de dossiers van deze directie. Dat bleek niet het geval. FEZ bewaart geen afschriften van geaccordeerde regelingen en budgetten. Dat is de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie. In de dossiers/archieven van OCW was weinig informatie over begrote en gerealiseerde bedragen te vinden waarmee we de ontbrekende informatie konden aanvullen. De toegankelijkheid van met name oudere dossiers liet te wensen over.

1.6 Leeswijzer

In dit deel I van het rapport schetsen we eerst de context van de ontwikkelingen in de bekostiging van en verantwoording over het vo (hoofdstuk 2). Daarna geven we antwoord op de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer (hoofdstuk 3), een slotbeschouwing van de Algemene Rekenkamer en een aantal aanbevelingen (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk van dit deel staat de reactie van de minister van OCW en ons nawoord naar aanleiding van die reactie. In deel II van dit rapport staat een gedetailleerde weergave van de bevindingen die ten grondslag liggen aan de inhoud van de hoofdstukken 2 en 3 van dit deel I. Waar nodig verwijzen we in deel I naar relevante paragrafen in deel II; in dat geval staat er altijd expliciet vermeld dat het om een verwijzing naar deel II gaat. Ten slotte staan alle afkortingen in de afkortingslijst helemaal achterin.

In dit rapport zijn alle geldbedragen in euro's opgenomen. Geldbedragen in guldens van vóór de invoering van de euro in 2001 hebben we omwille

van de leesbaarheid omgerekend naar euro's. Waar het ons nuttig leek toch ook het bedrag in guldens te noemen, staat dat tussen haakjes in de tekst.

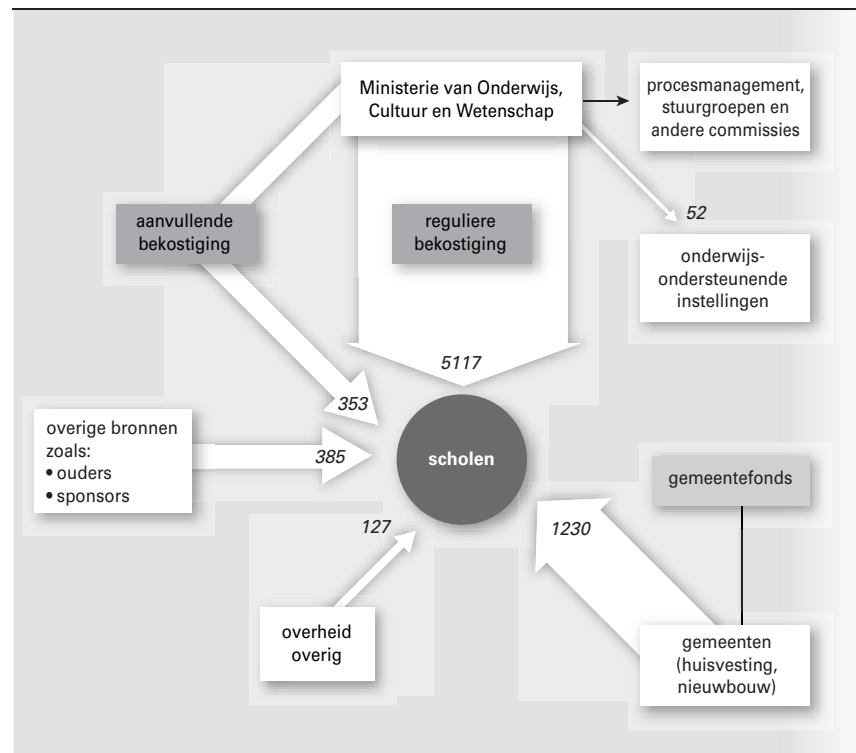
2 BEKOSTIGING VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Voor een goed begrip van onze bevindingen over de financiering van onderwijsvernieuwingen gaan we eerst kort in op de geldstromen naar het vo en op ontwikkelingen in de bekostiging.

2.1 Geldstromen

De geldstromen naar de vo-scholen (zie ook § 2.3 in deel II) zien er in grote lijnen uit zoals in figuur 1. Deze structuur van bekostiging geldt voor de hele onderzoeksperiode¹⁸.

Figuur 1 Geldstromen naar het vo (bedragen 2005, x € 1 miljoen)



De belangrijkste geldstromen naar scholen zijn de middelen voor de reguliere bekostiging (materieel en personeel), voor aanvullende bekostiging en voor de bekostiging van nieuwbouw of verbouwingen. De rechtstreekse financiering van scholen voor de invoering van onderwijsvernieuwingen heeft grotendeels plaatsgevonden via de aanvullende bekostiging.¹⁹ Daarnaast zijn er soms «vernieuwingsgelden» via de reguliere bekostiging naar scholen gegaan. Verder is er een geldstroom gericht op ondersteunende activiteiten voor (onder andere) onderwijsvernieuwing van instellingen buiten de scholen. Sinds 1992 hebben zich enkele belangrijke wijzigingen voorgedaan in de reguliere bekostiging. Daar gaan we in de volgende paragraaf kort op in.

¹⁸ Met uitzondering van de financiering van nieuwbouw die voor 1998 rechtstreeks van het Ministerie van OCW naar de scholen ging.

¹⁹ Het gaat bij de aanvullende bekostiging niet alleen om onderwijsvernieuwingen maar ook om subsidies met andere doelen.

2.2 Ontwikkelingen in reguliere bekostiging

Het systeem van reguliere bekostiging is in de periode van 1990 tot nu een aantal keer gewijzigd. Het heeft zich ontwikkeld van een systeem gebaseerd op «declareren» naar een gebaseerd op «normeren». De

bekostigingssystematiek van het voortgezet onderwijs is sinds 1992 gaandeweg zo ingericht dat het bevoegd gezag van een school zelf kan bepalen hoe het de ontvangen middelen besteedt.

Het Ministerie van OCW kon door de normering beter inschatten welke onderwijsuitgaven het moest begroten. Uitgaven werden hierdoor ook beter beheersbaar. Niet alleen meevallers, maar ook tegenvallers kwamen nu ten laste van de scholen. Voorheen drukten die op de onderwijsbegroting van het ministerie. Het nieuwe bekostigingssysteem hielp ook bij de vorming van scholengemeenschappen, doordat het systeem bijvoorbeeld naar leerlingenaantal was genormeerd. Een onderwijsvernieuwing als de basisvorming zou beter tot zijn recht komen in brede scholengemeenschappen, zo was de gedachte.

De scholen kregen ook minder regels. Daar stond wel tegenover dat zij een eigen systeem moesten opzetten om hun budget te bewaken, dat ze personeelsbeleid moesten uitvoeren en dat ze zich moesten verantwoorden via een jaarrekening. Die jaarrekening stuurden de scholen na afloop van het schooljaar vervolgens naar het ministerie. Voor de scholen brachten deze verplichtingen juist weer nieuwe beleids- en beheerslasten met zich mee. Lasten die zij zelf moesten dragen, want deze waren niet opgenomen in de lumpsum, die sinds 1996 van kracht is. Ook de bekostiging voor materiële kosten bleek in de jaren negentig geen gelijke tred te houden met de werkelijke kosten.

De scholen waren over het algemeen redelijk tevreden over de verkregen autonomie, maar vrij ontevreden over de in hun ogen vaak te lage bekostiging. Hierdoor hadden ze weinig ruimte om vernieuwingen als de basisvorming, die rond de invoering van de lumpsum speelde, te financieren. In de reguliere personeelsbekostiging was met deze vernieuwing namelijk geen rekening gehouden. De bekostiging op basis van normeringen bracht met zich mee dat de relatie tussen de werkelijke schoolpraktijk en de ontvangen bekostiging in de loop der jaren moeilijker te leggen werd.

3 ANTWOORDEN OP DE KAMERVragen

Hieronder geven we op grond van onze bevindingen zo goed mogelijk antwoord op de negen onderzoeksvragen waarin de probleemstelling in overleg met de CPOO was uitgewerkt.

3.1 Begroting en realisatie Ministerie van OCW

1. *In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de extra financiële middelen die in de begrotingen van het Ministerie van OCW zijn opgenomen voor de invoering en uitvoering van basisvorming, tweede fase vo en vmbo?*
2. *In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de ontwikkeling van de omvang van deze middelen (op macroniveau) sinds de invoering?*

De begrotingen van het Ministerie van OCW bevatten maar zeer beperkt informatie over de omvang van de extra financiële middelen voor de drie onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Dit komt enerzijds door de wijze van ordening en anderzijds doordat de begrotingsinformatie zodanig wordt geaggregeerd dat de bedragen voor onderwijsvernieuwingen daarin niet te onderscheiden zijn. De begrotingssystematiek verandert bovendien en daardoor is het moeilijk om geraamde (meerjarige) bedragen in latere begrotingen te volgen. De bedragen die we in begrotingen, suppletore begrotingen of slotwetten zijn tegengekomen, hebben we in bijlage 2 van deel II opgenomen. Het zijn de bedragen waarvan we hebben kunnen traceren dat ze (deels) betrekking hebben op onderwijsvernieuwingen. We hebben in andere kamerstukken dan begrotingsstukken meer informatie aangetroffen over financiële middelen voor onderwijsvernieuwingen, hoewel de beraadslagingen over onderwijsvernieuwingen in de Tweede Kamer maar beperkt gingen over de financiële aspecten van het beleid.

De aansluiting tussen deze informatie en de aanvullende regelingen (de belangrijkste basis voor onze uitspraken over gerealiseerde uitgaven voor onderwijsvernieuwing – zie hierna bij het antwoord op vraag 3) kunnen we voor de grotere bedragen gericht op basisvorming en tweede fase wel maken, maar voor de invoering van het vmbo meestal niet (zie ook hoofdstuk 3 in deel II).

3. *In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de ontwikkeling van de omvang van deze middelen (op macroniveau) sinds de invoering?*

De jaarverantwoordingen van het Ministerie van OCW geven een nog beperkter beeld van de middelen die aan onderwijsvernieuwingen besteed zijn, dan de begrotingen over de geraamde middelen. Dit komt deels doordat de verantwoording aan moet sluiten op de begroting die immers alleen geaggregeerde informatie biedt, en deels door het uitgangspunt dat alleen de afwijkingen van geautoriseerde bedragen worden toegelicht. De vraag of begrote bedragen ook besteed zijn, kunnen we met de informatie uit deze documenten dus niet (goed) beantwoorden. We konden in ons onderzoek ook niet vaststellen of alle bedragen die in andere kamerstukken zijn opgenomen als te besteden aan onderwijsvernieuwing, ook inderdaad door het ministerie hieraan zijn uitgegeven. We lopen hieronder de verschillende middelen langs.

Middelen via aanvullende bekostiging

Onze beste schatting van de uitgaven voor de drie onderwijsvernieuwingen is gebaseerd op een analyse van de aanvullende bekostiging op basis van vele regelingen, volgens welke geld aan scholen is verstrekt. «Aanvullende bekostiging» hebben we ruim opgevat, wat betekent dat we ook de bedragen hebben meegerekend van regelingen die door het ministerie slechts deels of indirect voor onderwijsvernieuwing zijn ingezet (zie § 1.5). We konden echter niet voor alle regelingen de bestede bedragen uit de administratie achterhalen. In die gevallen – dat geldt vooral voor bedragen van de basisvorming vóór 1996 – hebben we de raming van de betreffende onderwijsvernieuwingen als beste schatting genomen (zie ook § 1.4). Het resultaat van onze analyse staat in de volgende tabel.

Tabel 1 Schatting uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007 via aanvullende bekostiging van scholen (bedragen x € 1 miljoen)¹

	Aantal regelingen ²	Realisatie (bedragen)		
		BSA	Aanvullende schatting ³	Totaal
Basisvorming	21	21	328	349
Tweede fase ⁴	22	50	31	81
Vmbo	58	805	195	1 000
Onderwijsvernieuwingen algemeen ⁵	4	105	15	120
Nascholing ⁶	16	212	70	282
Schoolprofielbudget ⁷	4	89	118	207
ICT	8	118	42	160
Totaal	133	1 400	799	2 199

¹ Niet opgenomen in het overzicht: LNV- en BVE (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie)-regelingen en onderwijsvernieuwing via reguliere bekostiging. Bedragen zijn niet gecorrigeerd voor prijspeil. Bedragen zijn inclusief geldstroom via derden aan scholen verstrekt. Dit laatste is slechts een klein deel van de genoemde bedragen.

² Hieronder hebben we begrepen: wijzigingen van regelingen en vervolgeregelingen (voor sommige doelen bestonden namelijk regelingen die steeds één jaar golden).

³ In gevallen waarin BSA geen gegevens bood over realisatie, hebben wij de uitgavenraming bij individuele regelingen genomen als best beschikbare schatting van de realisatie.

⁴ Niet opgenomen zijn de gelden die scholen ontvingen voor netwerken, omdat deze via verplichtingenbrieven zijn toegekend en niet via een regeling.

⁵ Middelen bedoeld voor onderwijsvernieuwingen maar niet specifiek toe te rekenen aan basisvorming, tweede fase of vmbo.

⁶ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

⁷ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

Het *geschatte totaal aan gerealiseerde uitgaven* van het Ministerie van OCW aan de drie onderwijsvernieuwingen vo via aanvullende bekostiging in de periode 1990–2007, bedraagt ongeveer € 2,2 miljard. Dat betekent dat er gemiddeld € 122 miljoen per jaar naar de scholen is gegaan. Aan de invoering van het vmbo is het meest besteed, namelijk 45% van het totaal. De uitgaven voor de invoering van de basisvorming en tweede fase waren respectievelijk 16% en 4%.

Van het geschatte totaalbedrag van € 2,2 miljard was € 649 miljoen (30%) deels voor onderwijsvernieuwing bestemd. We hebben niet kunnen vaststellen welk deel precies. Het beleid geeft daar geen uitsluitel over. Het gaat daarbij om het schoolprofielbudget, om ICT en om nascholing. Verder hebben regelingen voor in totaal € 138 miljoen (6%) een indirecte relatie met de onderwijsvernieuwingen. Dit betreft fusiegelden en geld voor arbeidsmarktkenpunten. Voor een bedrag van € 1 400 miljoen (64%)

van het geschatte totaalbedrag kunnen we met redelijke zekerheid zeggen dat het ook is uitgegeven. De rest (36%) is gebaseerd op ramingen of begrotingen. Van dit deel van het bedrag hebben we dus niet kunnen vaststellen of het ook daadwerkelijk is uitgegeven.²⁰ De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende categorieën:

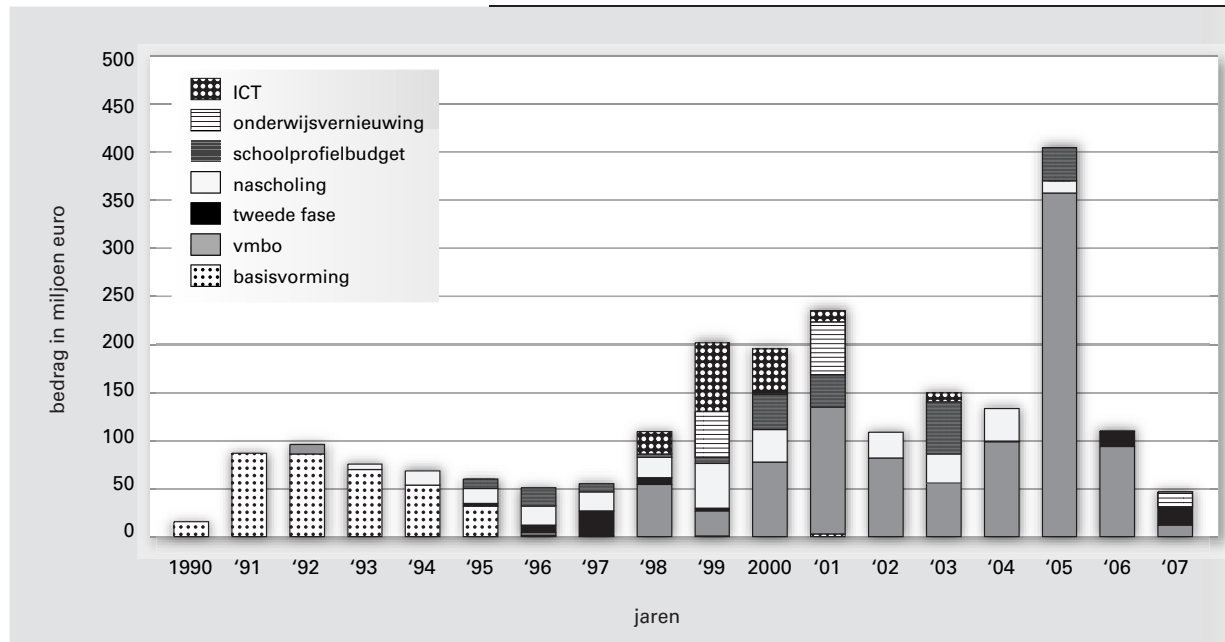
Tabel 2 Onderverdeling van de schatting van totaal gerealiseerde bedragen in categorieën¹

Bedragen x € 1 miljoen	Geheel voor onderwijsvernieuwing	Deels voor onderwijsvernieuwing	Indirect voor onderwijsvernieuwing	Totaal
Realisatiebedrag BSA	923	419	58	1 400 (64%)
Aanvullende schatting	489	230	80	799 (36%)
Totaal	1 412 (64%)	649 (30%)	138 (6%)	2 199 (100%)

¹ Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

We zijn nagegaan hoe de verdeling in de jaren 1990–2007 is geweest van deze uitgaven per onderwijsvernieuwing. Het resultaat staat in de volgende figuur.

Figuur 2 Geschatte uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007, per vernieuwing*



* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Uit figuur 2 blijkt dat het bedrag dat scholen in totaal per jaar krijgen voor onderwijsvernieuwingen, sterk fluctueert. Het accent bij de uitgaven voor basisvorming en tweede fase ligt in de jaren vlak na de invoering. De uitgaven voor de invoering van het vmbo zijn meer gespreid. Vanaf 1999 gaat er in het algemeen relatief meer geld naar onderwijsvernieuwing dan in de jaren daarvoor. Ter vergelijking: de totale uitgaven aan het vo namen in de periode 1990 tot en met 2006 toe van € 2,5 miljard naar € 5,8 miljard.

²⁰ Het ministerie merkt hierbij op dat de bedragen zeer waarschijnlijk ook zijn uitgegeven, want er heeft geen onderuitputting van begrotingen plaatsgevonden.

Middelen via reguliere bekostiging

We hebben onderzocht in hoeverre er middelen voor onderwijsvernieuwingen – anders dan via aanvullende regelingen – door middel van verhogingen van de reguliere bekostiging ter beschikking zijn gesteld.²¹ Dit zijn meestal bedragen die eerst via aparte aanvullende regelingen waren toegekend en die vervolgens zijn opgenomen in de reguliere geldstroom. De regeling verdwijnt dan, maar het geld niet. Voor zover we hebben kunnen nagaan speelt dit maar in een beperkt aantal gevallen. Een paar voorbeelden ervan staan in onderstaand kader.

Van aanvullende naar reguliere bekostiging

*Van eenmalige aanvullende bekostiging naar reguliere bekostiging: **Faciliteiten-regeling voorbereiding basisvorming***

Deze regeling was van kracht van augustus 1991 tot augustus 1992. De scholen kregen middelen voor de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Ze waren bestemd voor het geven van lessen en daardoor werd het aantal lessen in de basisvorming uitgebreid van 30 naar 31 uur. Met ingang van augustus 1992 werd deze regeling verwerkt in de reguliere bekostiging van het personeel. Daarbij ging het zelfs om een uitbreiding van 30 naar 32 uur.

*Van langdurige aanvullende bekostiging naar reguliere bekostiging: **Regeling schoolprofielbudget vwo-avo-vbo***²²

Deze regeling werd in 1994 van kracht en had betrekking op personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Hoewel de toekenning structureel was, was vanwege evaluatieonderzoek gekozen voor aanvankelijke toekenning via een regeling. Het schoolprofielbudget werd enkele malen verhoogd en ging uiteindelijk in 2001 op in het schoolbudget (via de regeling «schoolbudget voortgezet onderwijs»). In 2004/2005 vormde het schoolbudget samen met het schoolprofielbudget onderdeel van de reguliere personele lumpsumbekostiging. Vanaf 2006 is het schoolbudget opgenomen in de leraar/leerling-ratio van de lumpsumbekostiging.

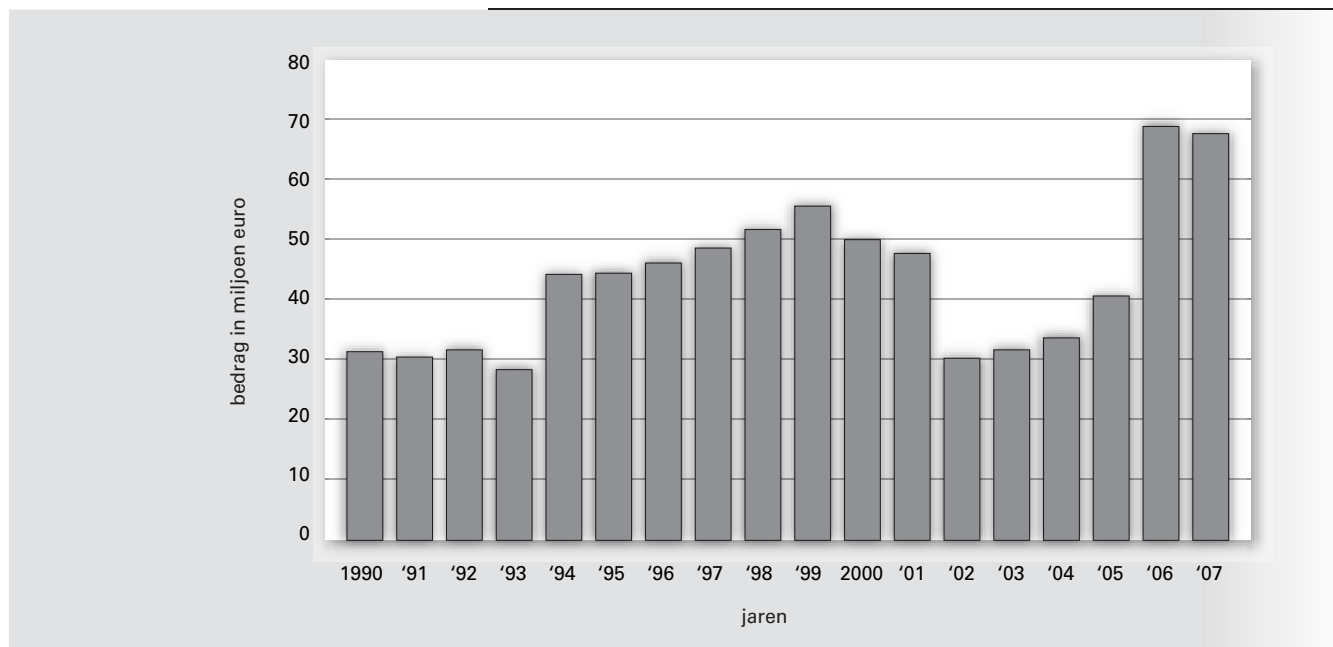
Middelen voor ondersteunende activiteiten

Naast de gelden die direct aan scholen ter beschikking worden gesteld, verstrekt het ministerie ook subsidies aan derden voor onderwijsondersteunende activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om ondersteuning van de ontwikkelingen binnen de scholen en om de ontwikkeling van leermiddelen en examens. We hebben onderzocht hoeveel middelen voor ondersteunende activiteiten vanaf 1990 in de begrotingen zijn opgenomen. In de volgende figuur staat een overzicht.

²¹ Let wel: het gaat hierbij dus niet om middelen die in de lumpsum ter beschikking zijn gesteld volgens aanvullende regelingen. Zie ook § 1.4.

²² Avo= aanvullend voortgezet onderwijs.

Figuur 3 Middelen voor onderwijsondersteunende activiteiten*



* Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

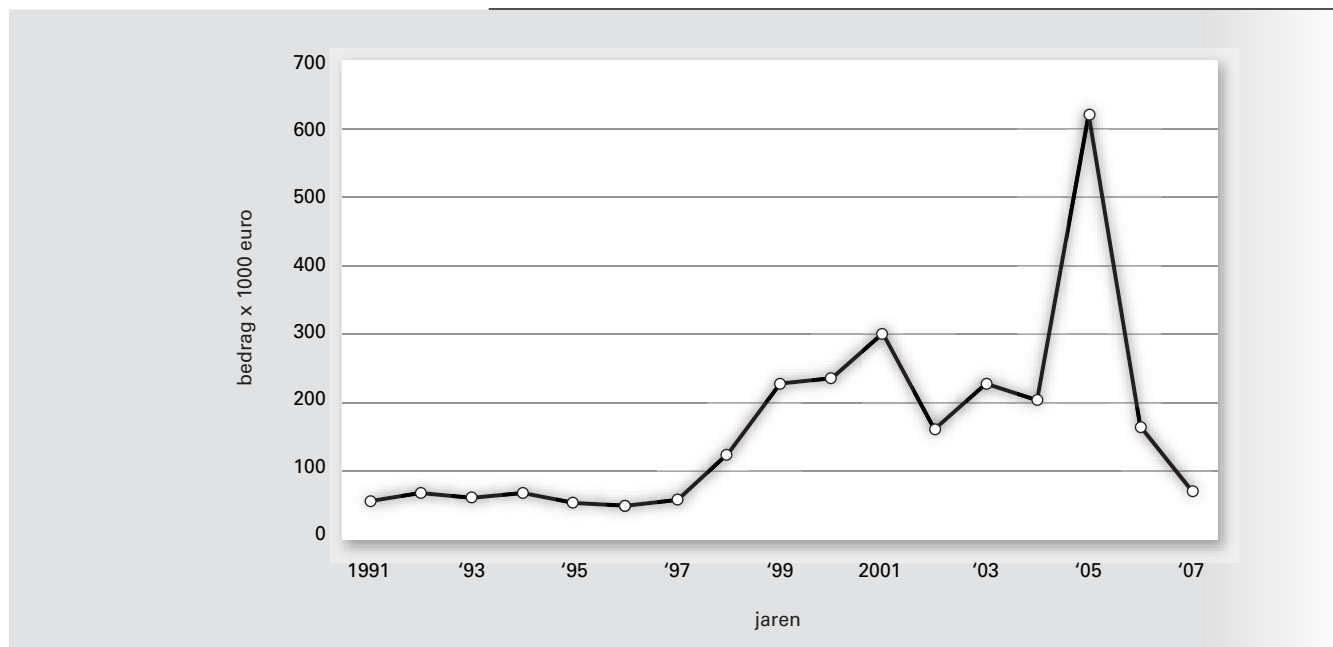
Op basis van de informatie in de begrotingen konden we niet achterhalen welk deel van dit geld specifiek was begroot voor ondersteuning van onderwijsvernieuwingen. Sinds 1999 is een deel van het budget voor onderwijsondersteunende activiteiten gefaseerd naar scholen gegaan. In 2006 werd echter afgesproken dat de sector meer invloed zou krijgen bij de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs. Daarom is het de bedoeling om het budget voor onderwijsondersteunende activiteiten vanaf 2009 deels over te dragen aan de VO-raad.

Naast de geldstromen voor onderwijsondersteunende activiteiten, stelt het ministerie gelden ter beschikking aan stuur- of adviesgroepen en aan procesmanagementgroepen. Deze groepen zorg(d)en voor de voorbereiding en invoering van de onderwijsvernieuwingen. In de begrotingen zijn deze bedragen opgegaan in het begrotingsartikel vo. We konden op grond van deze bron dus geen uitspraak doen over de omvang van deze geldstroom.

4. In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de omvang van deze middelen per jaar en per school?

De omvang van de middelen per jaar en per (gemiddelde) school staat in de volgende figuur. Daarbij gaan we uit van de schatting die we hebben gemaakt van de middelen die via de aanvullende bekostiging aan scholen ter beschikking zijn gesteld.

Figuur 4 Gemiddelde geschatte uitgaven aan onderwijsvernieuwing per school van 1991 tot en met 2007*



* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Het verloop van de figuur wordt sterk beïnvloed door het feit dat veel scholen in de loop der jaren gefuseerd zijn, waardoor het aantal sterk verminderd is en het aantal leerlingen per school aanzienlijk is toegenomen (scholen krijgen onder andere budget op basis van het aantal leerlingen). De verdeling van deze middelen over individuele scholen verschilt sterk, mede afhankelijk van de grootte en het type school.

3.2 Besteding door scholen

5. In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de besteding van de middelen voor onderwijsvernieuwingen op schoolniveau?

Sinds de invoering van de lumpsumbekostiging zijn scholen, binnen wettelijke grenzen, vrij in de besteding van de ter beschikking gestelde middelen. In hun jaarverslag verantwoorden scholen zich over de besteding van die middelen. Het merendeel van de aanvullende subsidies die in het kader van de onderwijsvernieuwingen is verstrekt, is niet geoormerkt. Scholen mogen ze dus – uiteraard nog steeds binnen de wettelijke grenzen – voor andere doelen gebruiken, en hoeven zich over de besteding niet specifiek te verantwoorden aan het ministerie. Het ministerie heeft er daardoor, met uitzondering van de geoormerkte bedragen, via de verantwoording van scholen maar zeer beperkt zicht op of de extra middelen bestemd voor onderwijsvernieuwing, ook daaraan zijn besteed. Ook instrumenten die verantwoording aanvullen, zoals inspectie, monitoring en evaluaties geven hierover weinig tot geen informatie.

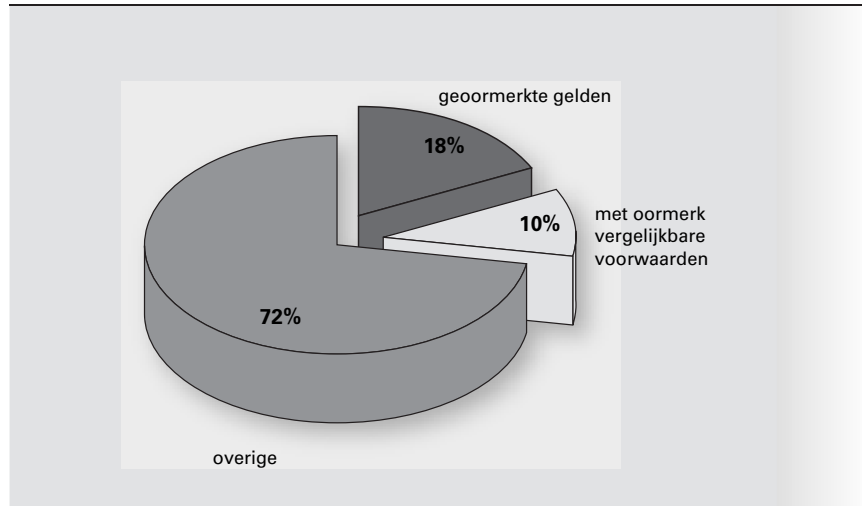
We hebben onderzocht in welke mate sprake is van geoormerkte regelingen. Dit was het geval bij € 413 miljoen (18%) van de € 2 199 miljoen aan uitgaven die naar schatting voor onderwijsvernieuwing zijn

gedaan. Geormerkt geld is alleen gegaan naar de invoering van het vmbo en naar nascholing en ICT.

Daarnaast hebben we onderzocht of er in de regelingen andere – met oormerken vergelijkbare – waarborgen zijn dat gelden zijn besteed aan het bestemde doel. Voorbeelden daarvan zijn voorschriften waarbij de school een definitief bewijs van inschrijving (voor cursusgelden) of een voortgangs- en/of eindrapportage moet overleggen. Het blijkt daarbij te gaan om ongeveer 10% van de uitgaven.

Voor de overige gelden (72%) ontbreken de onderzochte waarborgen. Dat wil overigens niet zeggen dat ze niet aan de beoogde doelen zijn besteed. We kunnen er op grond van ons onderzoek alleen weinig over zeggen. In de volgende figuur staat de verhouding tussen de drie «soorten» gelden.

Figuur 5 Onderscheid gelden onderwijsvernieuwingen naar mate van zekerheid over besteding conform doel



Voor de beheersing van hun uitgaven is voor scholen een goede administratie noodzakelijk. Het zou op zich mogelijk moeten zijn om aan de hand van deze administraties na te gaan hoe scholen de onderwijs-gelden hebben ingezet, uit bijvoorbeeld kostenplaatsen in het grootboek, begrotingen en formatieplannen. Omdat scholen geen specifieke verantwoording hoeven en hoefden af te leggen over de besteding van gelden voor onderwijsvernieuwing, hoeft hun administratie daar niet op ingericht te zijn. Het is dus de vraag of onderzoek bij de scholen deze gegevens zal opleveren. Een dergelijk onderzoek zal bovendien zeer arbeidsintensief zijn.

6. *In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de verhouding tussen de besteding van de lumpsum aan het primaire onderwijsproces (loonkosten docenten) en aan de ondersteuning van het onderwijsproces (inclusief management)?*

Wij hebben met behulp van CFI-gegevens uit de jaarverslagen van scholen de verhouding vastgesteld tussen uitgaven aan directie, onderwijs-ondersteunend personeel en onderwijsgevend personeel, voor de jaren 1997 tot en met 2006. Gedurende de onderzochte periode zijn de lasten voor het onderwijsondersteunend personeel, uitgedrukt in een percentage van de totale personeelslasten, toegenomen ten koste van de beide andere personeelscomponenten.²³ We hebben de oorzaken voor deze stijging niet onderzocht. Volgens onderzoek van anderen, waarin de

²³ Het is goed hier op te merken dat onderwijspersoneel ook wel «onderwijs-ondersteunend» werkt, en onderwijs-ondersteunend personeel ook wel primaire werkzaamheden verricht.

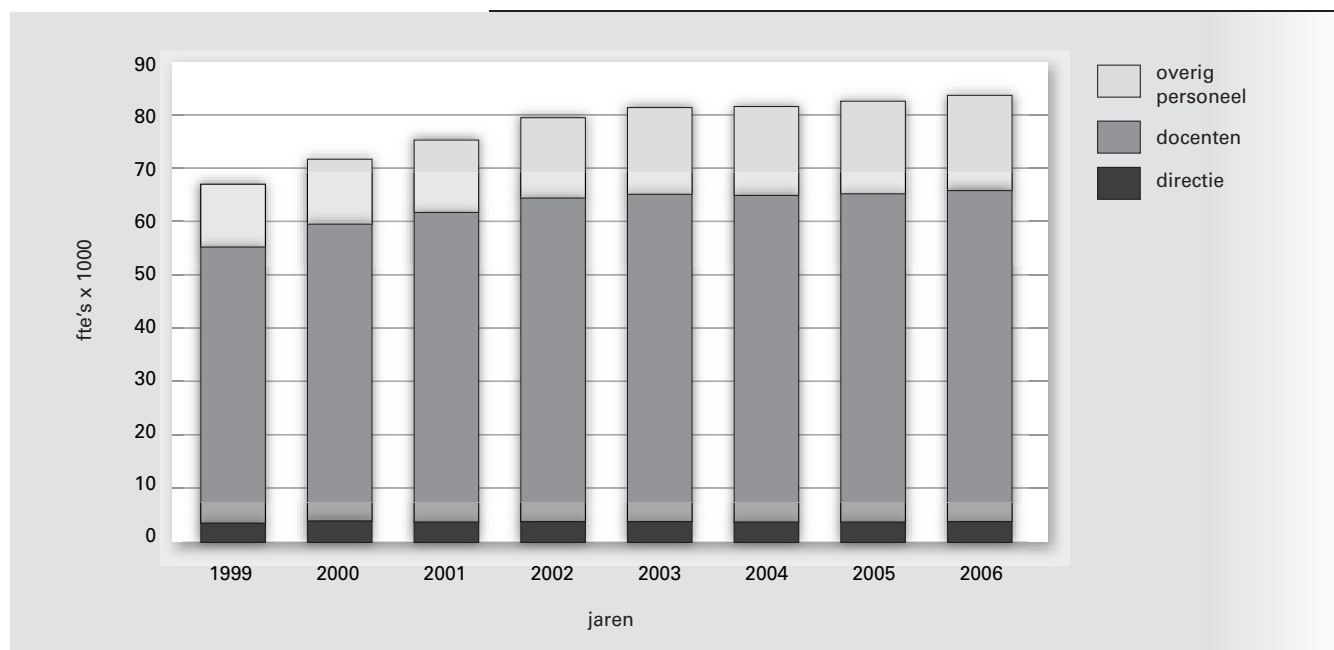
toename van het onderwijsondersteunend personeel ook is gesignaleerd, hebben de onderwijsvernieuwingen zeker ook invloed gehad op de toename van het ondersteunend personeel, zoals de toevoeging van bijvoorbeeld een mediathecaris en van onderwijsassistenten.

Verder kunnen we aannemen dat zich naast een kwantitatieve verschuiving tevens een kwalitatieve verschuiving heeft voorgedaan: ook het onderwijsgevend personeel is in de loop van de jaren meer tijd aan secundaire taken gaan besteden. Tenslotte zijn er aanwijzingen dat sinds 1990 de toename van het budget van de scholen, waaronder de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor onder meer onderwijsvernieuwingen, vooral is besteed aan secundaire onderwijstaken.

We hebben de ontwikkeling van de drie personeelslastcomponenten «onderwijsgevend», «onderwijsondersteunend» en «directie» gedifferentieerd bekeken voor verschillende schoolgrootten en voor categorieën besturen met verschillende hoeveelheden scholen onder zich. Hoewel er verschillen in ontwikkeling van de personeelslastcomponenten per schoolomvang waar zijn te nemen, lijkt er geen logisch verband te zijn tussen de toe- of afname van een bepaalde component en de schoolomvang. Datzelfde geldt voor het aantal scholen onder één bestuur.

De Tweede Kamer vroeg niet alleen naar de financiële verhouding, maar ook naar de getalsmatige verhouding tussen de verschillende personeelscategorieën (uitgedrukt in fulltime equivalenten: fte's). In de volgende figuur staat die verhouding voor de jaren 1999 tot en met 2006.

Figuur 6 Personeelssterkte vo in fte van 1999 tot en met 2006



Bron: kerncijfers OCW

De relatief sterke stijging van het aandeel onderwijsondersteunend personeel heeft zich dus ook in fte's voorgedaan. Tegenover een daling van het aandeel fte's van het onderwijzend personeel stond een stijging

van het aantal fte's voor de categorie «overig personeel» waarmee de onderwijsondersteuning bedoeld is.

7. In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de wijze van verantwoording van de besteding van de middelen?

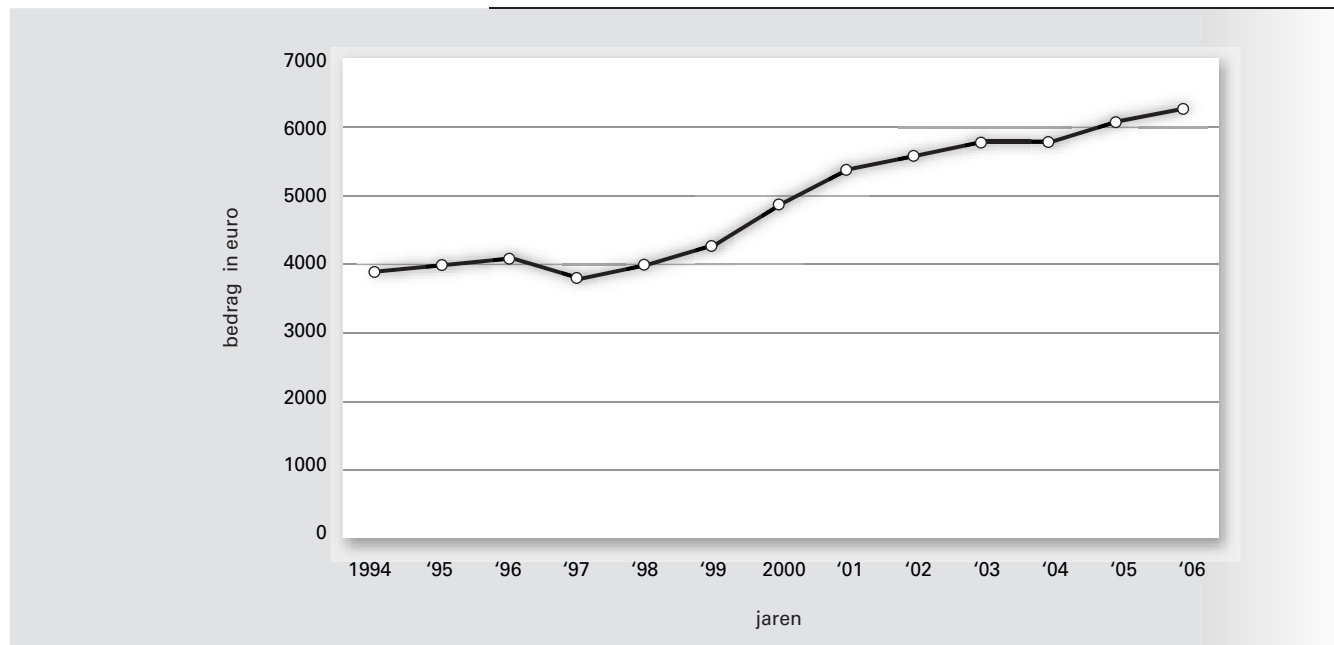
Het antwoord op deze vraag staat in het antwoord op vraag 5.

3.3 Financiering vo in breder perspectief

8. In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per vo-leerling, zo mogelijk gespecificeerd naar schooltype, vanaf het jaar 2000?

De gemiddelde kosten per vo-leerling, van 1994 tot en met 2006, staan in de volgende figuur.

Figuur 7 Uitgaven van het Ministerie van OCW per vo-leerling van 1994 tot en met 2006*



* Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Bron: kerncijfers OCW

In de figuur is te zien dat in de periode 1994 tot en met 2006 de uitgaven voor vo stegen van € 4 000 naar € 6 300 gemiddeld per leerling. De belangrijkste redenen van deze stijging zijn volgens het ministerie:

- aanpassingen in onderwijs-cao's en de algemene loon- en prijsbijstellingen;
- stijging van de uitgaven voor informatie- en communicatietechnologie;
- stijging van de uitgaven voor administratie, beheer en bestuur (van 1998 tot en met 2002);
- uitgaven voor impulsverbetering van materieel (van 1998 tot en met 2002);
- aanvullende vergoedingen voor onderhoud, materieel, vernieuwing van inventaris, interne verbouwing en de inrichting van een praktijkgerichte leeromgeving voor vmbo;

- toenemende leerlingaantallen, vooral van leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs (zie tabel 3).

De Tweede Kamer heeft ook gevraagd naar de uitgaven per leerling per type school. De volgende tabel geeft daarvan de cijfers voor de periode 2001–2006. Voor eerdere jaren zijn geen vergelijkbare cijfers te geven omdat het systeem van indeling voor die tijd anders was.

Tabel 3 Uitgaven per leerling per type school van 2001 tot en met 2006 (x € 1000)¹

Type school/onderwijsondersteuning	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vo-gemeenschappelijk (leerjaar 1 + 2)	4,7	4,9	5,1	5,4	5,6	5,6
Vmbo (leerjaar 3 + 4)	5,0	5,2	5,3	5,6	6,0	6,0
Havo/vwo (leerjaar 3)	4,6	4,8	4,9	5,1	5,5	5,5
Havo/vwo (leerjaar 4 + 5 + 6)	4,6	4,8	4,9	5,1	5,5	5,5
Leerwegondersteunend onderwijs/praktijkonderwijs	7,8	8,4	8,8	9,3	10,1	10,2
Gemiddelde van alle schooltypen	5,4	5,6	5,8	5,9	6,1	6,3

Bron: kerncijfers OCW

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Uit deze cijfers blijkt dat de leerlingen met leerwegondersteuning of in het praktijkonderwijs (lwoo/pro-leerlingen) relatief meer uitgaven voor OCW met zich meebrengen ten opzichte van de andere groepen leerlingen en dat deze uitgaven stijgen. Het gaat om leerlingen van het vmbo die extra zorg nodig hebben. Tussen 1999 en 2002 zijn de speciale scholen en afdelingen voor «zorg»leerlingen opgegaan in het vmbo. Het aantal lwoo/pro leerlingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dit is – samen met de hogere kosten per leerling – een belangrijke verklaring voor de stijging van de gemiddelde uitgaven per leerling in het vo.

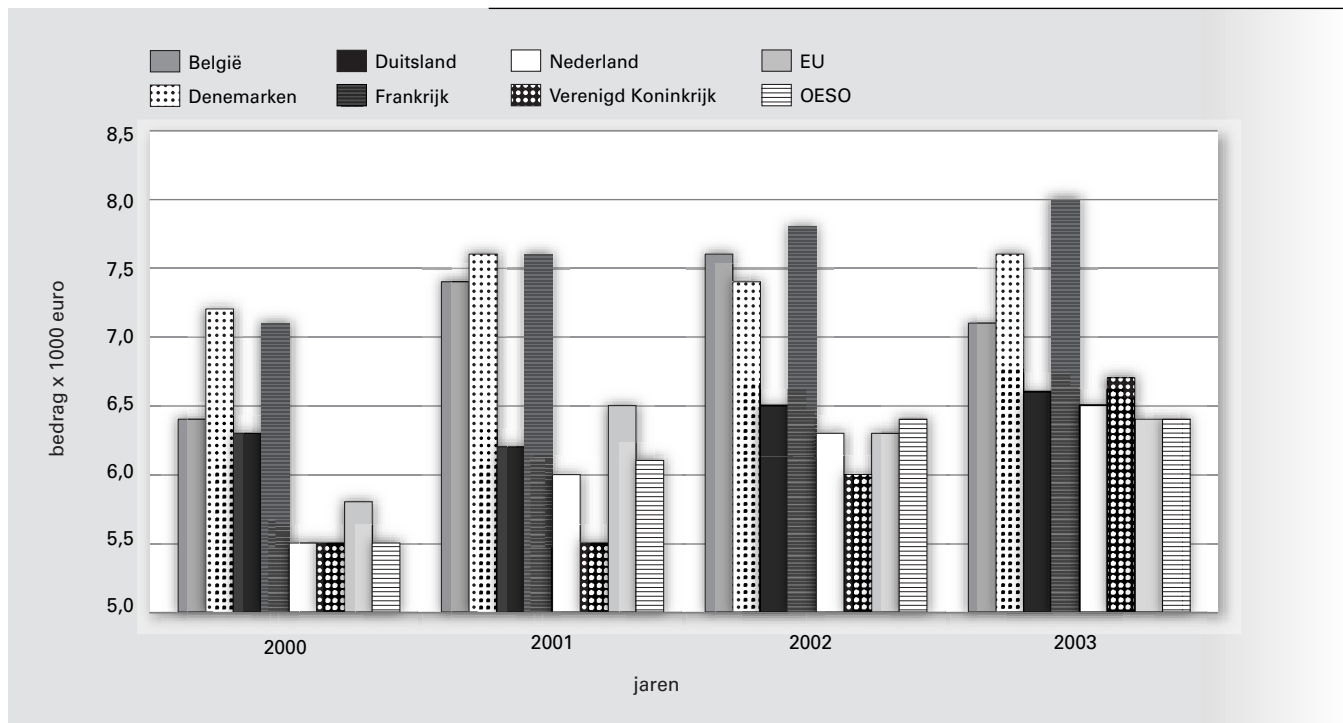
9. *In hoeverre kan inzicht worden gegeven in de verhouding van de gemiddelde kosten per vo-leerling in vergelijking met de gemiddelde kosten in een aantal nader te kiezen andere landen?*

Wij hebben de gemiddelde kosten per vo-leerling in Nederland vergeleken met een aantal ons omringende landen, en met het EU²⁴- en het OESO²⁵-gemiddelde. In de volgende figuur staan de uitkomsten.

²⁴ Europese Unie.

²⁵ Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling.

Figuur 8 Uitgaven per leerling internationaal gezien, van 2000 tot en met 2003



Bron: kerncijfers OCW

De gemiddelde uitgaven per leerling liggen in Nederland in de jaren 2000 en 2002 lager dan de omringende landen zoals België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken. De gemiddelde uitgaven liggen in de jaren 2002 en 2003 respectievelijk op of boven het niveau van het OESO-gemiddelde en het EU-gemiddelde.

De Nederlandse onderwijsuitgaven zijn in de periode 1995–2004 vooral in het voortgezet onderwijs flink gestegen: met 43% (gecorrigeerd voor inflatie) tegen 39% gemiddeld in de OESO. Doordat het aantal leerlingen in Nederland sneller toenam dan in de rest van de EU, stegen de uitgaven per leerling in Nederland ongeveer even hard (36%) als gemiddeld in de OESO (38%). Nederland geeft nog steeds relatief minder van het bruto binnenlands product (BBP) uit aan onderwijs dan gemiddeld in de OESO. Nederland gaf in 2004 5,1% van het BBP uit aan onderwijs, gemiddeld was dit 6,2% voor de dertig lidstaten van de OESO (zie ook hoofdstuk 5 in deel II).

4 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Ons onderzoek gaat – conform het verzoek van de Tweede Kamer – over de begroting en besteding van financiële middelen voor de onderwijsvernieuwingen. Onderwerpen die te maken hebben met de inhoud van de onderwijsvernieuwingen en de effecten daarvan blijven buiten beschouwing. Die onderwerpen komen aan de orde in het onderzoek van de CPOO. Ons onderzoek geeft nog aanleiding tot de volgende opmerkingen en aanbevelingen.

Voor alle drie de vernieuwingen was het aanvankelijk de bedoeling van het kabinet om ze budgettair neutraal uit te voeren. Voor alle drie kwam het kabinet daarop terug na kritiek van vooral de scholen en de Tweede Kamer. Bij basisvorming en tweede fase hoopte het kabinet zelfs geld te besparen onder meer door fusies die tegelijkertijd werden gestimuleerd (basisvorming) en door doelmatiger leerwegen (tweede fase). Er is «incidenteel» geld gezocht en gevonden, toen het vast kwam te staan dat de operaties niet budgettair neutraal uitgevoerd zouden kunnen worden. We stellen vast dat er in de jaren negentig aan de ene kant extra middelen voor onderwijsvernieuwing ter beschikking zijn gesteld, maar dat aan de andere kant soms op de vo-uitgaven is bezuinigd. In die gevallen was er per saldo op schoolniveau sprake van weinig of geen «extra» middelen.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de financiële planning van de vernieuwingsoperaties – inclusief goede onderbouwingen van kosten of te behalen «winsten» te wensen overliet. De hoogte van de begrote bedragen werd eigenlijk hoofdzakelijk bepaald door de aanwezige begrotingsruimte. We bevelen daarom aan dat het ministerie bij operaties als deze meer aandacht besteedt aan de financiële onderbouwing van het beleid.²⁶ Daarbij is aandacht gewenst voor zowel initiële als structurele kosten op schoolniveau.

De weinig planmatige aanpak heeft ook gevolgen op schoolniveau. Uit de analyse van de regelingen voor aanvullende bekostiging is op te maken dat er sprake is van ad-hocfinanciering en incidentele financiering. Ook als het gelden betreft die over verschillende jaren zijn toegezegd wordt toch vaak per jaar besloten tot de effectuering van de desbetreffende regeling. Dit is volgens het ministerie overigens grotendeels toe te schrijven aan het stringente begrotingsbeleid dat in de jaren negentig werd gevoerd, maar ook latere jaren laten dit beeld zien. We stellen vast dat deze manier van financiering het voor de scholen lastiger maakt om een goed (financieel) beleid te voeren. Een meer planmatige aanpak verdient aanbeveling. Daardoor wordt voor de scholen meer zekerheid verkregen over de aanvullende financiering op de middellange termijn.

Sinds 1996 wordt het voortgezet onderwijs op basis van een lumpsum bekostigd. Dat betekent dat scholen – binnen de grenzen van de wet – vrij zijn om zelf te bepalen waaraan zij de hun toegewezen middelen besteden. Ook het leeuwendeel van de gelden die zijn ingezet voor onderwijsvernieuwing maakten en maken deel uit van de lumpsum. Slechts een klein deel van die gelden was geormerkt. Hoewel het ministerie vaak wel «bestedingssuggesties» aan de scholen meegaf, mochten scholen zelf bepalen of ze die suggesties wilden volgen. De lumpsumsystematiek betekent ook dat scholen zich voor het ministerie niet anders dan globaal hoeven te verantwoorden over de besteding van hun middelen. De instellingsaccountant controleert de jaarstukken, de leerlingaantallen, de personeelsuitgaven en of geormerkt geld is besteed

²⁶ Zie ook ons rapport *Tussen beleid en uitvoering* van 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nr. 2).

aan de doelen waarvoor het bestemd was. Inzicht in de besteding van de middelen voor onderwijsvernieuwingen levert deze verantwoording echter maar beperkt op. Dat is allemaal geheel conform afspraken tussen kabinet en parlement. Evaluaties en monitoring door het ministerie zouden op dit aspect meer informatie kunnen opleveren, maar doen dat in de praktijk niet. We bevelen daarom aan in de evaluaties en monitoring meer aandacht te besteden aan de financiële aspecten van het beleid.

Naast de verticale verantwoording richting het ministerie zijn ontwikkelingen in de zogenoemde «horizontale» verantwoording door scholen van belang. Het gaat er daarbij om inzicht te bieden in het functioneren en presteren door scholen aan belanghebbenden («governance»). Dit is ook in verband met de resultaatverantwoordelijkheid van scholen een belangrijke ontwikkeling. We bevelen aan dat scholen daarbij aandacht geven aan de besteding van voor bepaalde doelen ter beschikking gestelde middelen, waaronder die voor onderwijsvernieuwingen.

5 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD

Het concept van dit rapport is op 23 november 2007 ter commentaar toegestuurd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister antwoordde per brief van 28 november 2007.²⁷ We geven zijn reactie plus ons nawoord weer in de volgende paragrafen. De integrale reactie is te raadplegen op onze website www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister van OCW

De minister reageert vanwege de zeer korte reactietermijn op hoofdlijnen. Hij stelt met ons dat het rapport niet los kan worden gezien van het uiteindelijke rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek. Hij zal onze conclusies dan ook in het licht van de overige bevindingen van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem) plaatsen.

De minister spreekt zijn waardering uit voor het vele werk dat met dit onderzoek is verricht. Hij zet wel een kanttekening bij onze bevindingen. Door de gemaakte keuzen in de manier waarop scholen over middelen kunnen beschikken (toevoegen aan bekostiging, geen afzonderlijke verantwoording) en door gestelde bewaartermijnen van informatie op basis van de Archiefwet en Comptabiliteitswet is volgens de minister niet meer met 100% zekerheid aan te geven of de cijfers volledig en juist zijn. De cijfers kunnen te hoog zijn, doordat geldstromen die ten dele betrekking hebben op de onderwijsvernieuwingen geheel zijn meegenomen. Ze kunnen ook te laag zijn doordat gegevens van geldstromen na het verstrijken van de bewaartermijn zijn vernietigd of doordat de geldstromen niet afzonderlijk zijn verantwoord. Hij benadrukt daarom dat de aangegeven bedragen niet meer kunnen zijn dan een onderbouwde schatting en waarschuwt voor vergaande conclusies op basis van deze gegevens.

De minister vindt dat wij terecht aangeven dat een deel van de vernieuwingsoperaties in budgettaire krappe tijden tot stand is gekomen. Het is volgens de minister dan ook niet meer dan logisch dat de aanwezige begrotingsruimte voor een groot deel de financiële planning bepaalt. Hij is het met ons eens dat dit niet mag betekenen dat er geen goede lange-termijnonderbouwning wordt gemaakt van kosten van vernieuwingsoperaties. Dit moet zeker gebeuren en onze aanbeveling op dit punt past volgens de minister ook binnen actuele ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van de Beleidwijzer. Dit is een standaardwerkwijze voor de beleidsontwikkeling binnen het Ministerie van OCW, waarin beschreven staat aan welke minimumeisen de ontwikkeling van beleid moet voldoen en welke stappen daarvoor minimaal moeten worden ondernomen. Een van de stappen van de Beleidwijzer is de Startnota, waarin onder meer aandacht wordt gevraagd voor een financiële onderbouwning van het beleid.

De minister is het met ons eens dat er aandacht moet zijn voor een planmatiger aanpak, waardoor scholen meer zekerheid krijgen over aanvullende financiering op de middellange termijn. Deze aanbeveling is volgens de minister in lijn met de manier waarop bijvoorbeeld de financiële paragraaf van de Kwaliteitsagenda VO is vormgegeven. Hierin is sprake van een zogeheten «contractmodel». Dit contractmodel wordt voor de periode 2008–2011 ingevuld met de prestatieafspraken van de Kwaliteitsagenda VO. Daarnaast zal volgens de minister een fors bedrag

²⁷ Brief 28 november 2007. Kenmerk: BOA/A/2007/34633.

ingezet worden in het kader van het Actieplan naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Leraren (Rinnooy Kan). De aan de Kwaliteitsagenda VO gerelateerde investeringen gaan zoveel mogelijk rechtstreeks naar de scholen. De uitvoering van de gemaakte prestatieafspraken wordt op school- en sectorniveau gevolgd door het geïntegreerd jaardocument en openbare benchmarkgegevens. Deze worden ontwikkeld in het kader van het project *Vensters voor Verantwoording*. In het jaardocument leggen scholen verantwoording af over het door hen gevoerde financieel beheer. De minister acht dit, tezamen met de accountantsverklaring over een rechtmatige besteding voldoende waarborg voor een juiste besteding van middelen door scholen. Met het oog op de reductie van administratieve lasten acht hij het niet opportuun aanvullende verantwoordingseisen te stellen aan scholen of hen in evaluaties en monitoring hierover meer gegevens te laten aanleveren.

Voor wat de horizontale verantwoording betreft acht de minister het op dit moment niet wenselijk om – in het verlengde van recente stappen in het kader van het inspectietoezicht en de voorstellen die in het kader van «Goed bestuur» worden gedaan aanvullende eisen te stellen aan scholen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de snelheid waarmee de minister heeft gereageerd op ons conceptrapport en wij zijn verheugd dat hij positief reageert op de meeste van onze aanbevelingen. De reactie van de minister geeft ons nog aanleiding tot enkele opmerkingen.

De minister acht het in het kader van reductie van administratieve lasten niet opportuun aanvullende verantwoordingseisen te stellen aan scholen of hen in evaluaties en monitoring meer gegevens te laten aanleveren. We zijn van mening dat evaluatie en monitoring door de minister belangrijke aanvullende instrumenten zijn om informatie te verkrijgen over het functioneren van het beleid in de praktijk. Dit is destemmeer van belang bij relatief autonome instellingen en een globale verantwoording. De minister gebruikt deze instrumenten al, bijvoorbeeld bij het monitoren van de middelen voor nieuwbouw en het schoolbudget. Uiteraard moet voorkomen worden dat dit leidt tot onnodige administratieve lasten van scholen. We bevelen daarom aan deze instrumenten gericht in te zetten en daarbij meer aandacht besteden aan de financiële aspecten van het onderwijsbeleid.

De minister noemt enkele recente initiatieven die moeten bijdragen aan verbetering van de horizontale verantwoording door scholen. Hij acht het op dit moment niet wenselijk om aanvullende eisen te stellen aan scholen. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre deze initiatieven een bijdrage leveren in de door ons aanbevolen richting en zullen de verdere ontwikkelingen met aandacht blijven volgen.

De minister stelt dat ons rapport niet los kan worden gezien van het uiteindelijke rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Wij delen zijn opvatting dat onze bevindingen in het licht van die van de commissie moeten worden geplaatst.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister van OCW	Nawoord Algemene Rekenkamer
Financiële onderbouwing van het beleid liet te wensen over.	Ministerie zou meer aandacht moeten besteden aan financiële onderbouwing, zowel aan initiële als structurele kosten op schoolniveau.	Minister stemt hiermee in. Het past volgens de minister ook binnen actuele ontwikkelingen bij het ministerie, zoals de ontwikkeling van de Beleidwijzer.	Wij zullen deze ontwikkelingen blijven volgen.
Vaak ad-hocbedragen en incidentele bedragen ter financiering van de onderwijsvernieuwingen, mede door stringent begrotingsbeleid jaren negentig. Goed (financieel) middellangetermijnbeleid voor scholen hierdoor lastig.	Ministerie zou een meer planmatige aanpak moeten kiezen, en daarmee meer zekerheid geven over de financiering op de middellange termijn.	Minister stemt hiermee in. De aanbeveling is volgens hem in lijn met invulling van de financiële paragraaf van de kwaliteitsagenda VO. Dit «contractmodel» wordt voor de periode 2008–2011 ingevuld met de prestatieafspraken.	Wij zullen deze ontwikkelingen blijven volgen.
Scholen hoeven zich niet meer dan globaal richting het ministerie te verantwoorden over de besteding van de middelen.	Scholen zouden in horizontale verantwoording aandacht moeten geven aan de besteding van hen voor bepaalde doelen ter beschikking gestelde middelen.	Minister noemt enkele recente initiatieven (Inspectietoezicht en «Goed bestuur») die moeten bijdragen aan verbetering van de horizontale verantwoording. Hij acht het op dit moment niet wenselijk om aanvullende eisen te stellen aan scholen.	Wij hebben niet onderzocht in hoeverre deze initiatieven een bijdrage leveren in de door ons aanbevolen richting en zullen de verdere ontwikkelingen met aandacht blijven volgen.
Het ministerie gebruikt evaluaties en monitoring maar beperkt om meer informatie hierover te verkrijgen.	Meer aandacht bij het ministerie voor financiële aspecten in monitoring en evaluatie van het beleid.	Minister wil scholen – vanwege de administratieve lasten – in evaluaties en monitoring niet meer gegevens laten aanleveren.	Gerichte evaluatie en monitoring (van o.m. financiële aspecten van beleid) zijn – zeker bij globale verantwoordingen – belangrijke aanvullende instrumenten.

Deel II: Ondersteunende bevindingen

1 OVER DEEL II

In de volgende paragrafen van dit deel II geven we eerst achtergrondinformatie over de onderwijsvernieuwingen, bekostiging en verantwoording (hoofdstuk 2). Vervolgens geven we onze onderzoeksbevindingen over de vragen van de Tweede Kamer, zoals in het volgende overzicht weergegeven:

Hoofdstuk	Onderwerp	Kamervragen <i>In hoeverre kan inzicht worden gegeven in: ...</i>
3	Begroting en realisatie van uitgaven voor onderwijsvernieuwingen	1 ...de extra financiële middelen die in de begrotingen van het Ministerie van OCW zijn opgenomen voor de invoering en uitvoering van de basisvorming, de tweede fase vo en het vmbo? 2 ... de ontwikkeling van de omvang van deze middelen (op macroniveau) in de periode vanaf de invoering? 3 ... de daadwerkelijke besteding van de middelen (op macroniveau)? 4 ... de omvang van deze middelen per jaar en per school?
4	Besteding middelen door scholen	5 ... de besteding van deze middelen op schoolniveau? 6 ... de verhouding tussen de besteding van de lumpsum aan het primaire onderwijsproces (fte's docenten) en aan de ondersteuning van het onderwijsproces (inclusief management)? 7 ... de wijze van verantwoording van de besteding van de middelen?
5	Financiering vo in breder perspectief	8 ... de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per vo-leerling, indien mogelijk gespecificeerd naar schooltype, vanaf het jaar 2000? 9 ... de verhouding van de gemiddelde kosten per vo-leerling in vergelijking met de gemiddelde kosten in een aantal nader te kiezen andere landen?

Bij dit rapport is een bijlage gevoegd met de begrotingscijfers van de onderwijsvernieuwingen. Op onze internetsite www.rekenkamer.nl staat een aparte bijlage met een overzicht van alle geïnventariseerde regelingen.

In dit rapport zijn alle geldbedragen in euro's opgenomen. Geldbedragen in guldens van vóór de invoering van de euro in 2001 hebben we omwille van de leesbaarheid omgerekend naar de euro. Waar het ons nuttig leek hebben wij ook het bedrag in guldens genoemd. Alle afkortingen staan in de afkortingenlijst achterin dit rapport.

2 ONDERWIJSVERNIEUWINGEN, BEKOSTIGING EN VERANTWOORDING

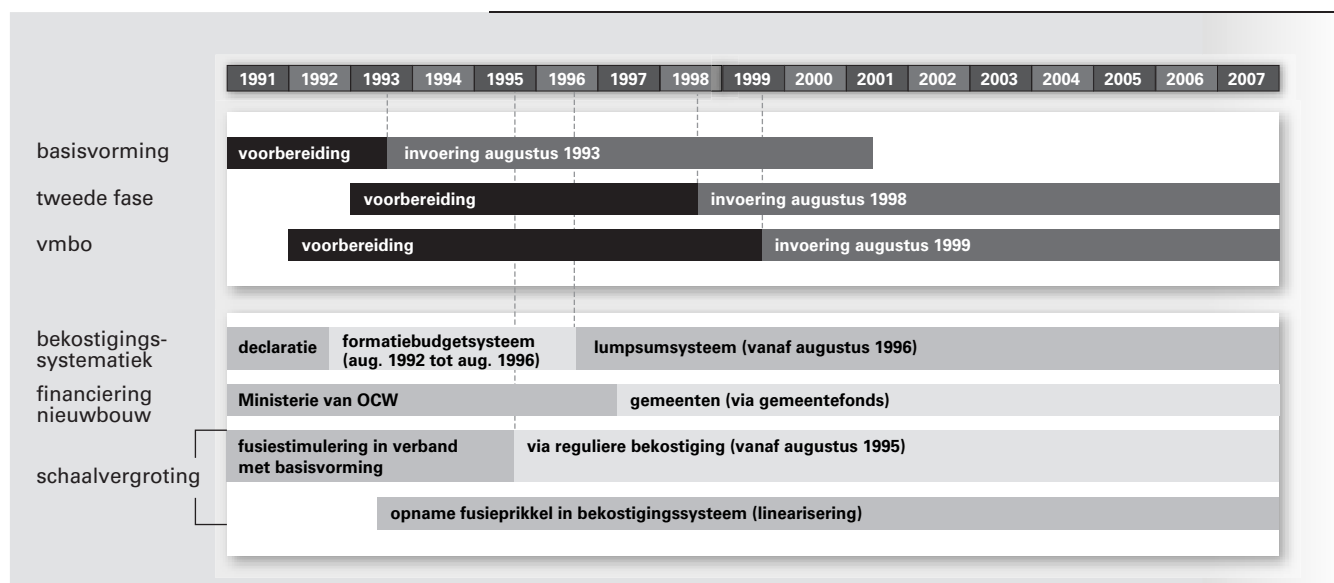
In dit hoofdstuk geven wij achtergrondinformatie die nodig is voor een goed begrip van de financiering van de onderwijsvernieuwingen. We gaan kort in op:

- de drie onderwijsvernieuwingen: basisvorming, tweede fase en vmbo (§ 2.2);
- de ontwikkelingen die zich tussen 1990 en 2007 in het vo hebben voorgedaan in bekostiging en verantwoording (§ 2.3);
- relevante andere ontwikkelingen: schaalvergroting, deregulering en autonomie (§ 2.4).

2.1 Overzicht ontwikkelingen voortgezet onderwijs

In de figuur hieronder plaatsen we een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen in het vo op een tijdlijn.

Figuur 1 Beleidsontwikkelingen in het VO van 1991 - 2007



In het overzicht staat de periode die wij hebben onderzocht. De voorbereiding van de basisvorming was al in de jaren tachtig begonnen. De omzetting van lbo (lager beroepsonderwijs) in vbo (voorbereidend beroepsonderwijs) in 1991 hebben we niet in het overzicht opgenomen. Naast de onderwijsvernieuwingen hebben we er de bekostigingssystematiek, nieuwbouw en verbouwingen, en schaalvergroting ook in opgenomen, omdat deze onderwerpen raakvlakken hebben met de onderwijsvernieuwingen.

2.2 Onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs

2.2.1 Basisvorming

De basisvorming werd in augustus 1993 ingevoerd na een lange voorbereidingstijd die al in de jaren tachtig was begonnen. De bedoeling was dat alle leerlingen (van vbo, mavo, havo en vwo) in de eerste twee tot vier

jaar van het voortgezet onderwijs eenzelfde lesprogramma zouden volgen. De voornaamste doelen van de basisvorming waren:

- het verhogen van het peil van het jeugdonderwijs;
- uitstel van studie- en beroepskeuze;
- betere onderlinge afstemming van verschillende typen onderwijs.

In 1999 vond de eerste evaluatie door de inspectie plaats. De inspectie oordeelde dat het onderwijsprogramma te overladen was, het aanbod versnipperd en de didactische aanpassingen van de scholen onvoldoende. Ook hield de basisvorming te weinig rekening met niveauverschillen tussen leerlingen. De toenmalige staatssecretaris voerde in augustus 2001 tijdelijke maatregelen ter verbetering in. Na advies van de Onderwijsraad eind 2001, stelde de minister van OCW in oktober 2002 een Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in die voorstellen voor verbetering van de basisvorming moest uitbrengen. In juni 2004 bracht deze taakgroep het advies *Beweging in de onderbouw* uit aan de minister. Hierin stond dat de scholen in staat moesten worden gesteld om een eigen gezicht aan de onderbouw te geven. De eerste twee jaar van het vo moesten worden ingericht als een schakel tussen het primair onderwijs en de bovenbouwtrajecten van vmbo en havo/vwo. Dit advies heeft geleid tot nieuwe wetgeving die per augustus 2006 van kracht is geworden. Sindsdien kunnen scholen en leraren een meer eigen invulling geven aan de onderbouw van het vo. De overheid geeft alleen de zogeheten kerndoelen aan.

De inspectie van het onderwijs controleert of scholen alle kerndoelen aanbieden en of zij alle leerlingen goed voorbereiden op de bovenbouw. Iedere school legt via het schoolplan en de schoolgids verantwoording over de inrichting van het onderwijs af aan ouders, leerlingen en personeel.

2.2.2 Tweede fase havo/vwo

De tweede fase werd in 1998 en 1999 ingevoerd in de bovenbouw van havo en vwo. Het gaat om een inhoudelijke vernieuwing. Voorheen konden de leerlingen kiezen uit een aantal examenvakken. In de tweede fase moeten ze een keuze maken uit vier profielen. De profielen zijn:

- natuur en techniek;
- natuur en gezondheid;
- economie en maatschappij; en
- cultuur en maatschappij.

De nieuwe didactische aanpak stimuleert actief en zelfstandig leren.

De vernieuwing vroeg veel van de leraren die met geheel nieuwe vakken of met een andere inhoud van het vak te maken kregen. De nieuwe vakken zijn:

- algemene natuurwetenschappen;
- culturele en kunstzinnige vorming;
- algemene natuurwetenschappen;
- combinatievak geschiedenis/maatschappijleer;
- klassieke culturele vorming;
- informatica;
- management en organisatie.

De doelstellingen van de tweede fase zijn:

- een brede algemene vorming;
- een goede voorbereiding op het vervolgonderwijs.

Al snel na de invoering zorgde een scholierenopstand voor tijdelijke maatregelen om de werklast te verlichten. De invoering van de tweede fase werd voortdurend gemonitord door het Ministerie van OCW. Hieruit kwamen knelpunten naar voren als: overladen programma, versnippering in vakinhoud, en grote werkdruk voor docenten en leerlingen. In september 2001 werd duidelijk dat deze problemen een optimale ontwikkeling van het studiehuis bemoeilijkten en dat de scholen die problemen maar in beperkte mate zelf konden oplossen. Een herijking van de tweede fase was nodig. In november 2001 verscheen een rapport van de inspectie: *De tweede fase een fase verder*. Hierin stond dat de overladenheid van het programma deels door de scholen zelf kon worden opgelost door betere didactiek en vermindering van piekbelasting. Buiten de invloedssfeer van de scholen lagen zaken als het ontbreken van overeenstemming tussen eisen van het examenprogramma en de studielast, gebrek aan samenhang, en versnippering in vakinhoud. De inspectie noemde verder de regelgeving voor de tweede fase complex.

De minister van OCW deed in 2003 (naar aanleiding van een beleidsnotitie van de staatssecretaris) een voorstel voor aanpassing van de tweede fase. Scholen en leerlingen krijgen in dat voorstel meer keuzevrijheid. Het huidige complexe en versnipperde systeem wordt vervangen door een eenvoudiger systeem van volledige vakken. De aanpassingen in de tweede fase zijn per augustus 2007 van kracht geworden.

2.2.3 Vmbo

Om de aansluiting van mavo en vbo op het middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren is de beleidsoperatie «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» (vmbo) in het leven geroepen, uitgevoerd tussen 1999 en 2002. Deze beleidsoperatie bestaat uit twee delen: de omzetting van de bovenbouw van mavo en vbo in vier vmbo-leerwegen²⁸ en de omzetting van ivbo, vso-lom en vso-mlk in leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Voor de omzetting naar vmbo werd de WVO per augustus 1998 gewijzigd. Dat betekende dat het ivbo veranderde in leerwegondersteunend onderwijs. Dit is geen leerweg maar een onderwijskundige ondersteuning voor alle leerwegen. Leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor leerlingen in het vmbo die met extra begeleiding het vmbo kunnen afsluiten met een diploma. In de praktijk komt het vaak op ondersteuning van de basisberoepsgerichte leerweg neer. Praktijkonderwijs is bedoeld als eindonderwijs voor leerlingen die het reguliere diploma vmbo niet kunnen behalen.

Het vmbo werd «beleidsarm» ingevoerd: de scholen mochten zelf beslissen hoe ze de veranderingen vormgaven. Zo hoeven zij niet alle leerwegen aan te bieden, een mavo mag alleen de theoretische leerweg aanbieden. Ook de namen mavo en vbo bleven bestaan. De operatie leidde tot veranderingen zowel op instellingenniveau als op klassenniveau. Zo moesten scholen samenwerken of fuseren, leerlingen die extra zorg nodig hadden (en voorheen op speciale scholen zaten) kwamen in klassen met reguliere leerlingen en er werden nieuwe lesmethoden ontwikkeld en ingevoerd.

Doelstellingen zijn onder meer:

- verbeteren van de aansluiting op het vervolgonderwijs;
- zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen een regulier diploma halen;
- vergroten van de zorgbreedte van het vmbo;
- bieden van een basisvorming aan alle leerlingen;
- zorgen voor een breed onderwijsaanbod in elke regio.

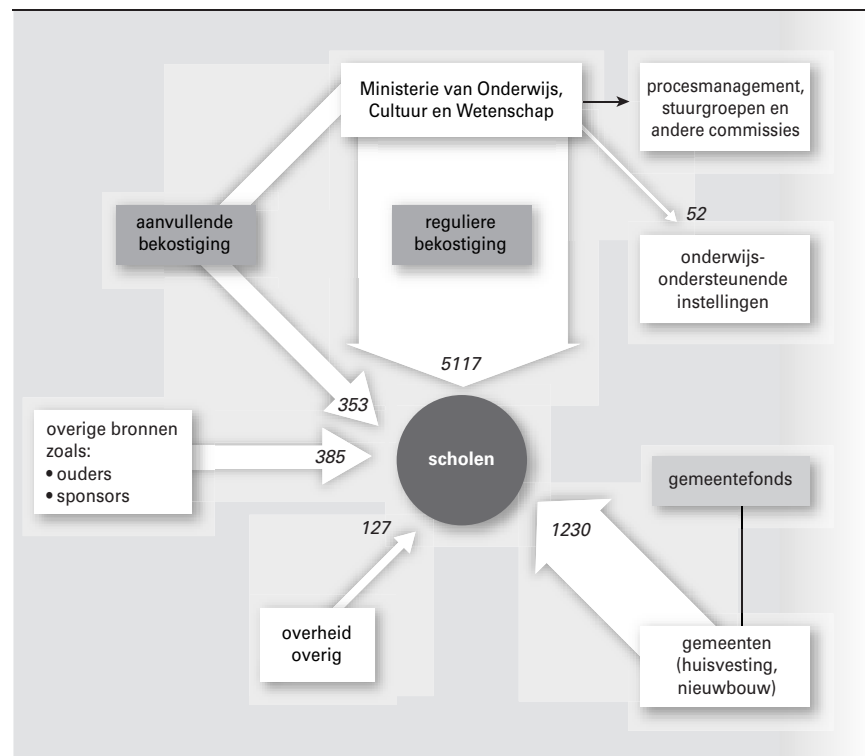
²⁸ De basisberoepsgerichte leerweg, de kaderberoepsgerichte leerweg, de gemengde leerweg en de theoretische leerweg.

2.3 Ontwikkelingen bestoisting

2.3.1 Geldstromen voortgezet onderwijs

Scholen worden grotendeels bekostigd door het Ministerie van OCW. Het Ministerie van LNV bekostigt het agrarisch onderwijs. Deze (kleine) geldstroom is hier buiten beschouwing gelaten. De belangrijkste geldstromen naar scholen zijn de reguliere bestoisting (materieel en personeel), de aanvullende bestoisting en de bestoisting van de (ver)nieuwbouw. De laatste geldstroom loopt sinds 1998 via de gemeenten (gemeentefonds). Daarnaast ontvangen de scholen middelen uit andere bronnen (onder meer: andere overheden, ouderbijdrage en sponsoring). In de volgende figuur zijn de verschillende geldstromen naar de scholen in beeld gebracht.

Figuur 2 Geldstromen naar het vo (bedragen 2005, x € 1 miljoen)



Cijfers 2005; bronnen: kerncijfers OCW; CFI uitdraai aanvullende regelingen (aanvullend regulier); begroting 2005 (SLOA)

Cijfer 2004. Het totaal via het gemeentefonds aan gemeenten voor huisvesting uitgekeerde bedrag beloopt € 1,29 miljard. De totale uitgaven van gemeenten bedragen € 1,23 miljard.²⁹

Bij de aanvullende bestoisting gaat het om gelden die voor specifieke doelen ter beschikking worden gesteld via aparte regelingen. Het Ministerie van OCW heeft aangegeven dat de extra middelen ten behoeve van de invoering van de onderwijsvernieuwingen via aanvullende bestoisting ter beschikking zijn gesteld. Het gaat bij aanvullende bestoisting echter niet alleen om onderwijsvernieuwingen maar ook om subsidies met andere doelen.³⁰ De wijze waarop scholen de aanvullende

²⁹ Monitor gemeentehuisvesting 2006.

³⁰ Voorbeelden daarvan zijn subsidies ten behoeve van culturele minderheden, achterstallig onderhoud en faciliteiten visueel gehandicapten.

gelden krijgen verschilt: via de lumpsum, los daarvan zonder aanvraag of na aanvraag. Daarbij kan het gaan om geormerkte en niet-geormerkte regelingen. In het eerste geval moeten de scholen zich hierover specifiek verantwoorden.

Een aparte geldstroom bestaat uit subsidies ten behoeve van onderwijs-ondersteunende activiteiten of ontwikkelactiviteiten door instellingen anders dan scholen. Het gaat daarbij om subsidiëring van bijvoorbeeld stuur- of adviesgroepen en procesmanagement. Het gaat ook om ondersteuning van innovatie, waaronder onderwijsvernieuwingen, en ontwikkeling van bijvoorbeeld leermiddelen en examens door de onderwijsverzorgingsinstellingen op basis van de wet SLOA³¹. Na de invoering van deze wet hebben de scholen geleidelijk een deel van het SLOA-budget gekregen. Dit budget maakt onderdeel uit van de reguliere materiële bekostiging.

In de volgende paragraaf gaan we uitgebreider in op de ontwikkeling van de reguliere bekostiging (personeel en materieel) in de periode 1990 tot en met 2007. In deze periode hebben voor het voortgezet onderwijs achtereenvolgens drie verschillende bekostigingssystemen gefunctioneerd. De ontwikkeling gaat in de richting van steeds globalere normen: het begon met een systeem waarin scholen werkelijk gemaakte kosten moesten declareren, ging over in een systeem met een groot aantal normen waarin scholen salariskosten konden declareren, en scholen worden nu bekostigd op basis van een genormeerd systeem: de lumpsumsystematiek.

2.3.2 Het formatiebudgetsysteem

De huidige bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs kunnen we niet los zien van de onderwijskundige vernieuwingen die sinds de jaren negentig zijn ingevoerd. In de jaren 80 werd er door de overheid over gedacht om het onderwijsbeleid op een aantal punten te wijzigen. Naast onderwijskundige vernieuwingen speelden het streven naar deregulering en vergroten van autonomie van scholen en het streven naar onderwijsvernieuwing hierbij een belangrijke rol. Het vormen van scholengemeenschappen was er ook een onderdeel van. Het Ministerie van OCW zag dat zelfs als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de basisvorming. In het invoeringsplan basisvorming, voorbereidend beroepsonderwijs en scholengemeenschapvorming in het voortgezet onderwijs 1990–1995 van december 1990³² werd de samenhang tussen deze onderwerpen benadrukt.

In verband met het vergroten van de autonomie van scholen dacht het Ministerie van OCW aan de invoering van een bekostigingssysteem in het voortgezet onderwijs dat de scholen meer vrijheid zou geven bij het besteden van de middelen die zij van het Rijk ontvangen. Het systeem zou ook de vorming van scholengemeenschappen moeten stimuleren.

De financiële middelen van het Ministerie van OCW speelden bij het opzetten van een nieuw bekostigingssysteem ook een rol. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig lieten de uitgaven en de begrotingen van dit ministerie namelijk frequent overschrijdingen zien. En dat juist in een tijd waarin bezuinigingen nodig waren.³³ In 1990³⁴ signaleerde de staatssecretaris een dreigende overschrijding van toekomstige onderwijsbegrotingen van € 90,8 miljoen (f 200 miljoen) oplopend tot € 408,4 miljoen (f 900 miljoen) in 1995) door een tussen 1990 en 1995 oplopend

³¹ Wet Subsidiëring landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten.

³² bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 381, nr. 20.

³³ Zie bijvoorbeeld de Miljoenennota 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 300 nr. 1, p. 313 e.v.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 300 VIII, nr. 75.

leerlingen/studentenaantal. Deze financiële gevolgen konden afnemen door de bestrijding van ondoelmatigheden in het onderwijs. Maar overschrijdingen van de onderwijsbegroting waren volgens de staatssecretaris niet zonder meer tegen te houden. Daarom was het voor het ministerie van groot belang om door aanpassing van de bekostigings-systematiek meer grip te krijgen op de onderwijsbegroting. Het toen geldende bekostigingssysteem was het declaratiesysteem. Op basis van dit systeem konden de scholen binnen wettelijke kaders alle personeelskosten bij het ministerie declareren. In voorschriften was bepaald wat er tot deze kosten behoorde. Het ministerie vergoedde de werkelijke kosten van personeel via een systeem van voorschot en afrekening. Deze systematiek, in feite een open eindebekostiging, maakte het voor het Ministerie van OCW moeilijk om de kosten te beheersen. Ook zorgden de talrijke voorschriften voor een grote beheerslast bij het ministerie en de scholen.

Ter vervanging van het declaratiesysteem werd een nieuw bekostigingsmodel ontworpen: het formatiebudgetsysteem (fbs). Het uitgangspunt was dat de bemoeienis van het Rijk met de scholen tot een minimum werd teruggebracht. In het fbs werd eerst aan de hand van vastgestelde normen uitgerekend op welke formatie een school recht had (de normering van de volumecomponent – formatie, garantie en vervanging – van de personele uitgaven). Deze normatieve formatie werd uitgedrukt in formatieplaatsen. De formatieplaatsen werden daarna omgezet in formatierekeneenheden (fre's). Scholen waren niet verplicht de normatieve formatie precies in te vullen. Zo konden zij de eigen formatie verkleinen en zich de niet gebruikte formatie uit laten betalen, de zogenoemde «verzilvering» die mogelijk was tot 15% van de fre's. Ook konden zij fre's naar andere scholen overhevelen. De scholen konden binnen de normatieve formatie soorten en aantallen functies kiezen. De daaruit voortvloeiende salariskosten declareerden zij bij het Ministerie van OCW (de prijscomponent van de personele uitgaven was dus niet genormeerd).

De bestaande formatieformules (voor directieformatie, formatie onderwijs-ondersteunend personeel en leraar-/lesformules) van het declaratiesysteem werden omgezet naar de fbs-systematiek. Daarnaast kreeg iedere school extra eenheden voor bijvoorbeeld de kosten van taakvermindering van leraren (in geval van een dalend leerlingenaantal) of voor de kosten van vervanging van leraren bij ziekte. Voor de financiële dekking van vervanging werd het Vervangingsfonds opgericht. De scholen betaalden een premie aan het fonds (een soort verzekering). Voor de financiële dekking van taakvermindering (wachtgeld) werd het Participatiefonds opgericht.

Ook was er een verschuiving van de leerlingenteldatum naar het jaar voorafgaand aan het bekostigingsjaar (t-1). Op die manier was het aantal te bekostigen leerlingen al vooraf bekend en kon het Ministerie van OCW daar bij de begroting al rekening mee houden.

De staatssecretaris achtte een snelle invoering van het fbs van belang, mede, omdat een bezuiniging van structureel € 51,3 miljoen (f 113 miljoen) (vanaf 1993) in de aan de onderwijsinstellingen ter beschikking komende formatiebudgetten moest worden verwerkt.³⁵ Als het fbs niet werd ingevoerd, moest in de begroting 1992 voor dat bedrag rechtstreeks worden ingegrepen in de garantieregeling voor het voortgezet onderwijs. Hiervoor was overeenstemming met de vakbeweging nodig, aldus de staatssecretaris.³⁶

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 140, nr. 2: in de Paasbrief 1988 was aan de onderwijsbegroting een door de Kamer geaccepteerde taakstellende beperking van € 90 miljoen (f 200 miljoen) op jaarbasis opgelegd. Van dit bedrag moest € 51,3 miljoen (f 113 miljoen) vanaf 1993 (1990: € 3,2 miljoen (f 7 miljoen), 1991: € 4,1 miljoen (f 9 miljoen), 1992: € 43,1 miljoen (f 95 miljoen)) worden gerealiseerd door beperking van de groei van garantie-uitgaven.

³⁶ Memo van de staatssecretaris aan de minister, mei 1990.

Ook ging hij in 1991 en in 1992³⁷ in op de vermindering van de beheerslast van het ministerie door middel van het fbs. Bij het ministerie zouden honderden arbeidsplaatsen vervallen als gevolg van minder regels en meer autonomie. Bij de taakstellende omvang van het ambtenarenapparaat was al rekening gehouden met de invoering van het fbs.

Het fbs werd op 1 augustus 1992 van kracht. De overgang van het declaratiesysteem naar het fbs was budgettair neutraal. Het eerste jaar werd het «beleidsarm» ingevoerd. Het bleek dat het systeem complex was en veel beheerslasten opleverde voor de scholen. Daarom werden de formatieformules per 1 augustus 1993 vervangen door een stelsel van lineaire formatiesleutels.³⁸ De vereenvoudiging van de bekostiging hield onder meer in een aanpassing van de aparte formules voor kleine categorale scholen (deze scholen kregen in het geldende systeem in verhouding tot grotere scholen(gemeenschappen) een hogere bekostiging). De linearisering hield ook in dat boven de vaste voet per schoolsoort in de bekostiging een vast tarief per leerling werd gehanteerd. Brede scholengemeenschappen kregen hierdoor een hoger tarief per leerling dan een categorale school³⁹. Door deze aanpassing moest tevens een ombuiging van € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) bereikt worden: € 8,6 miljoen (f 19 miljoen) in 1993 en € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) vanaf 1994 t/m 1997. In december 1992 meldde de staatssecretaris de Tweede Kamer dat de bezuiniging van € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) was vervallen. In plaats daarvan kwamen twee andere maatregelen om de € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) ombuiging te kunnen compenseren, één maatregel was een temporisering van de frictieopslag. Deze opslag was een onderdeel van het fbs dat scholen geld opleverde. Door deze opslag langzamer te verhogen dan was afgesproken, namen de geraamde uitgaven aan de scholen tot 1997 enigszins af.⁴⁰

Over de invoering van het fbs werd overleg met de personeels- en besturenorganisaties gevoerd. In dit overleg wees de staatssecretaris er in mei 1990 op dat als het niet zou lukken een systeem te ontwikkelen dat voldoende tegemoet kwam aan de gewenste kenmerken van het fbs, hij met nieuwe voorstellen zou komen. Die zouden een lumpsumbekostiging kunnen inhouden.⁴¹ In oktober 1990 sloot het Ministerie van OCW met de besturenorganisaties en de onderwijscentrales een Hoofdlijnenakkoord. Vanaf november 1990 gingen de onderhandelingen met de Commissie Besturenorganisatie en de Bijzondere Commissie Onderwijspersoneel verder over de uitwerking van het akkoord.

Het fbs was van kracht tot 1 augustus 1996. Daarna werd het vervangen door de lumpsumsystematiek.

Evaluatie formatiebudgetsysteem

In januari 1995 verscheen de evaluatie van het fbs.⁴² Hierin werd geconcludeerd dat de onderwijsuitgaven beter te voorspellen waren, wat betreft het volume, niet de prijs. Het fbs leidde echter wel tot verzwaring van administratieve lasten op scholen.

Ook de Inspectie voor het Onderwijs bracht een rapport uit over de invoering van het fbs in het voortgezet onderwijs. De inspectie constateerde dat het fbs nog tot relatief weinig veranderingen had geleid. Schoolleiders meenden dat van de bedoelde autonomie weinig terecht komt als convenanten tussen overheid en onderwijsorganisaties die vrijheid sterk inperkten. De inspectie constateerde dat de invoering van het fbs veel tijd van scholen vroeg. Zij wees overigens ook op de

³⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 20 616, 22 157, nr. 87 b.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800, nr. 23.

³⁹ Het Ministerie van OCW financierde dit hogere tarief uit de geraamde fusieopbrengsten. Door fusies zou de bekostiging van grote scholengemeenschappen volgens het geldende bekostigingssysteem lager uitvallen in verhouding tot de situatie waarbij geen fusie heeft plaatsgevonden.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 800 VIII, nr. 73.

⁴¹ Reactie staatssecretaris aan de commissie besturenorganisaties en de bijzondere commissie onderwijspersoneel, mei 1990, kenmerk 377/90405 B.

⁴² Rapport Het Formatiebudgetsysteem, Van plan naar praktijk, een evaluatie door Regio-plan Onderwijs en Arbeidsmarkt, IOO en IVA.

problemen die zouden kunnen ontstaan als tegelijk met de invoering van de lumpsumbekostiging ook ingrijpende onderwijskundige vernieuwingen gerealiseerd moesten worden.

2.3.3 Bekostigingssysteem voor materieel

De kosten voor materieel werden tot 1993 vergoed via een declaratiesysteem. In januari 1993 werd dit systeem vervangen door de (interim)regeling Bekostigingssysteem Materieel (bsm). Het bsm is aanzienlijk globaler dan het declaratiesysteem. Het gaat om een vaste vergoeding per school en een vergoeding per leerling en per vierkante meter. De vergoeding per leerling varieert per schoolsoort, per vbo-afdeling en varieert voor onder- en bovenbouw. Het bedrag per leerling is gesplitst in de volgende componenten:

- schoonmaken
- onderhoud van het gebouw en terrein
- overige exploitatiekosten (zoals kosten voor inventaris/leermiddelen, energie- en waterverbruik, administratie en beheer).

Bij de invoering van de basisvorming in 1993 werd het onderbouwtarief gefaseerd verhoogd. In de onderbouw werden toen namelijk de nieuwe vakken techniek, verzorging en informatiekunde ingevoerd. De invoering van de basisvorming ging gepaard met een toename van het aantal lessen van 30 naar 32 (de zogenaamde 30/32-maatregel). Gelijk met de verhoging van het onderbouwtarief werden de schoonmaaktarieven teruggebracht.⁴³ Dit leidde tot een bezuiniging van € 13,6 miljoen (f 30 miljoen) exclusief de effecten van de invoering van de basisvorming en het vbo en de aanpassing van het prijsniveau. Na aanpassing van de normen schoonmaak aan de invoering van de basisvorming en het vbo resteerde een ombuiging van € 8,6 miljoen (f 19 miljoen) per 1 januari 1994. Vanwege de begrotingsproblematiek 1993 was een verdere bezuiniging van € 7,5 miljoen (f 16,4 miljoen) in het bsm per 1 januari 1994 mede door de aanpassing van de vaste voet in de bsm-vergoeding. Bij elkaar ging het om een bezuiniging van € 15,9 (f 35 miljoen) jaarlijks tot en met 1997.

De systematiek van bsm werd in 1999 door de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar de gemeenten enigszins aangepast. De vergoeding per feitelijke vierkante meter werd omgezet in een vergoeding per normatieve vierkante meter (en dus per leerling-categorie). De exploitatiekostenvergoeding in het voortgezet onderwijs werd vervolgens geregeld in de bsm-wet van 3 april 1999 (Stb. 172). Daarin werd vastgelegd dat elke school een vast bedrag ontvangt (voor elke school gelijk) en een bedrag per leerling. Dat bedrag per leerling is verschillend voor de onderen bovenbouw en is ook afhankelijk van de vbo-afdeling waarbinnen een leerling het onderwijs volgt.

Evaluatie bekostigingssysteem materieel

In 1996 heeft een uitgebreide evaluatie plaatsgevonden van het stelsel. In deze evaluatie werd de indruk bevestigd dat vooral het niveau van de vergoeding, over de gehele linie, (te) laag was. Naar aanleiding van die evaluatie en het toenmalige regeerakkoord kwamen extra middelen beschikbaar voor de exploitatiekosten.

De materiële bekostiging werd eind 2001 opnieuw geëvalueerd. Uit het onderzoek bleek dat het niveau van de materiële bekostiging onder druk stond vanwege vernieuwingen en veranderingen op onderwijskundig,

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800, nr. 23.

maatschappelijk en technologisch gebied. In de evaluatie van november 2006 werd geconcludeerd dat het bedrag dat scholen ontvingen niet toereikend was.

2.3.4 Lumpsumsysteem

In het najaar van 1994 ontving de Tweede Kamer een voorstel voor de invoering van een nieuw bekostigingssysteem in het vo, het lumpsumsysteem. Dit systeem bouwde voort op het fbs, maar nu was ook de bekostiging van het personeel genormeerd. In de memorie van toelichting⁴⁴ stond dat een eventuele toename van de beleidskosten en een eventuele afname van de beheerskosten moesten worden opgevangen binnen het totaal van de lumpsum. Voor het ministerie bood vooral het afschaffen van het declaratiekarakter van de personeelsbekostiging op termijn efficiencywinst.

Uit de ontvangen commentaren en uit het advies van de onderwijsraad bleek zorg over onvoldoende garantie van een adequate financiering van de personeelskosten in het lumpsumsysteem. De vrees was dat het een verkapte bezuinigingsmaatregel was. Uit de meeste reacties bleek de verwachting dat de kosten van administratie, bestuur en beheer zouden toenemen en dat die verzwaren eigenlijk niet ten laste van de vergoeding voor de scholen behoorde te komen.

De minister wees er op dat de nascholingskosten apart van de personeelskosten en de exploitatiekosten waren geplaatst om die kosten een herkenbare plaats te geven in de WVO en te zorgen dat de rijksvergoeding voor nascholing ook daadwerkelijk voor nascholing werd gebruikt.

De minister merkte op dat conclusies over de beleids- en uitvoeringslast als gevolg van invoering van de lumpsum niet los gezien konden worden van de algemene bezuiniging voor het Ministerie van OCW. Hij benadrukte dat hij met het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit bij de omzetting naar de lumpsumsystematiek niet bedoelde dat het uitgavenniveau voor het vo werd bevroren op het niveau van het lopende schooljaar. In de jaren voor 1994 was het niveau van het budget voor het vo beïnvloed door factoren als de leerlingenontwikkeling, de financiële consequenties van de autonome ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van het personeel en de toepassing van algemene salarismaatregelen. Bovendien hadden afzonderlijke beleidsmaatregelen, zoals invoering van de basisvorming en van het schoolprofielbudget, geleid tot een verhoging van het beschikbare budget. Ook na de invoering van lumpsum zou hij met deze factoren rekening houden.

In het wetgevingsoverleg van maart 1995⁴⁵ merkte de minister op dat het ontstaan van discrepantie tussen normatieve toekenningen en de feitelijke kosten en de bestedingen van scholen inherent was aan een lumpsumstelsel. Een normatieve berekening bracht onvermijdelijk met zich mee dat niet alle toekenningen nauwkeurig aansloten bij het niveau van elke school. Vanuit de verantwoordelijkheid van het Rijk voor handhaving van de onderwijskwaliteit, zou hij de verhouding tussen feitelijke uitgaven en de genormeerde vergoedingen met behulp van instrumenten als beleidsmonitoring, inspectie van het onderwijs, periodieke externe evaluatie en onderzoek nauwlettend in de gaten houden.

Van februari 1993 tot maart 1994 hadden de onderwijskoepelorganisaties en de staatssecretaris overleg, het zogenoemde Schevenings Beraad, over de toekomstige bestuurlijke inrichting van het primair en voortgezet onderwijs. Na overleg over de lumpsumsystematiek met de Commissie Besturenorganisatie en de Sectorcommissie Onderwijs en Wetenschap

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 948, nr. 3.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 948, nr. 15.

pen werd in de richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad vastgelegd dat deze financiering per 1 januari 1996 zou worden ingevoerd. In september 1993 werden in een bijeenkomst van de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg, waarin vertegenwoordigers van koepels en vakbonden zaten, de uitspraken van het Schevenings Beraad besproken. Opgemerkt werd dat met de autonomie waarvan in het Beraad sprake was, in veruit de meeste gevallen bedoeld werd: autonomievergroting van het schoolbestuur en maar zelden van de school zelf. Ook werd opgemerkt dat het de scholen om het even zou zijn of zij door de overheid regels kregen voorgeschreven of door de eigen landelijke organisatie.

Per 1 augustus 1996 werd de lumpsumsystematiek in het voortgezet onderwijs van kracht. De doelstellingen waren:

- verdere verzelfstandiging van scholen en van bevoegd gezag van scholen bij de inzet van middelen;
- grotere beheersing van uitgaven voor voortgezet onderwijs binnen de onderwijsbegroting door declaratiebesteding voor personeel af te schaffen.

Het lumpsumbestedingssysteem houdt in dat het bevoegd gezag van de school bestedingsvrijheid heeft binnen de grenzen van de wet. Dit betekent onder andere dat het bestuur bepaalt hoeveel er wordt uitgegeven aan materieel en personeel.

De bekostiging van een school wordt als volgt berekend:

- de materiële component wordt vastgesteld op basis van het bsm;
- de personele component wordt vastgesteld op basis van de te berekenen formatie die vergoed wordt tegen een gemiddelde personeelslast.

De materiële en personele vergoeding worden als één bedrag uitgekeerd. Het niveau van bekostiging wordt berekend aan de hand van de leerlinggegevens die betrekking hadden op het jaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor de vergoeding was bestemd (de t-1 systematiek bleef dus bestaan).

De prijs van de normatieve formatie werd van 1 augustus 1996 tot 1 augustus 1998 vastgesteld met behulp van één gemiddelde personeelslast (GPL) per fte voor de drie personeelscategorieën (directie, onderwijs-personeel en onderwijsondersteunend personeel) gezamenlijk per school (school-GPL). Vanaf 1 augustus 1998 werd uitgegaan van landelijke GPL-bedragen per personeelscategorie per schoolsoort (landelijke GPL). De normatieve vaststelling van de personele formatie vond met ingang van 1 augustus 1996 plaats met behulp van de zogenoemde ratio's, de vaste voet en de opslagpercentages voor frictie, adv⁴⁶-herbezetting, bapo⁴⁷ en wat betreft de lerarenformatie met een opslag voor personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie (schoolprofielbudget). Deze normatieve formatie werd uitgedrukt in fte's.

Evaluatie lumpsumsystematiek

In maart 2001 verscheen de evaluatie van de lumpsumsystematiek.⁴⁸ Daaruit bleek dat voor de scholen de mogelijkheden voor het inrichten van het formatiebeleid en voor het beleid met betrekking tot de interne organisatie waren toegenomen. Een groot deel van de respondenten merkte op dat door de geringe omvang van de budgetten de beleidsruimte juist weer werd ingeperkt. Bovendien beperkten ook de conse-

⁴⁶ Arbeidsduurverkortung.

⁴⁷ Bevordering arbeidsparticipatie ouderen.

⁴⁸ In maart 2001 verscheen het rapport Van declaratie naar normering, evaluatierapport lumpsumfinanciering vo. Een begeleidingscommissie heeft in overleg met Regio-plan de monitoring opgezet, de resultaten van Regio-plan beoordeeld en het eindrapport vastgesteld. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de vereniging voor het management in het vo en de Vereniging Administratief Personeel.

quantities van andere regelgeving en de rechtspositionele afspraken de beleidsvrijheid.

De beheerslast op de scholen was toegenomen. Dit kwam doordat er meer tijd was besteed aan de ontwikkeling, planning en uitvoering van beleid. De toegenomen beheerslast was niet alleen het gevolg van de lumpsumbekostiging, maar ook van andere regelgeving. En van het feit dat er aan meer en andere instanties verantwoording verschuldigd was dan vroeger. De druk op de planning was ook toegenomen, omdat ontwikkelingen die door de scholen niet op tijd werden voorzien, direct financiële consequenties hadden. Hoewel de beheerslast was toegenomen, waren de vergoedingen voor het opvangen ervan in de eerste drie jaar na de invoering van de lumpsumbekostiging niet toegenomen. Scholen moesten de beheerslast in die periode binnen de bestaande structuren opvangen. De beheerslast voor het ministerie was afgenomen door onder andere de verdere vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek.

De hoogte van vergoedingen leverde knelpunten op. Door beperkte budgetten was het moeilijk het gewenste personeelsbeleid te voeren en een evenwichtige formatie op te bouwen. De onderwijsvernieuwingen en de invoering van ICT vroegen soms om de inzet van meer of hoger gekwalificeerd onderwijsondersteunend personeel, personeel waarvoor de normvergoeding niet toereikend was.

De gevolgen voor de beheerslast en beheersing van de rijksbegroting kwamen in de evaluatie ook aan de orde. Door de inrichting van het lumpsumstelsel waren de uitgaven per school kalenderjaar sneller en zorgvuldiger te bepalen. Ook de financiële gevolgen van nieuwe maatregelen voor zover deze de personele of materiële bekostiging betroffen, waren beter voorspelbaar. De rijksbegroting was, in tegenstelling tot de jaren waarin het declaratiestelsel gold, nagenoeg gevrijwaard van tegenvallers in de vo-bekostiging. Wel werd opgemerkt dat de informatiebehoefte van het ministerie was toegenomen.

Wijziging 2006

Per 1 januari 2006 werd het bekostigingssysteem overigens aanmerkelijk vereenvoudigd. Zo werd de leeftijdscorrectie voor leraren bij het bepalen van de gemiddelde personeelslast per school afgeschaft. Ook werden de oorspronkelijk aparte opslagen voor adv, frictie, bapo en schoolprofielbudget in de leraar/leerling-ratio's opgenomen. Hierdoor wordt het eenvoudiger te ramen wat de bekostiging zal zijn. Het nascholingsbudget werd opgenomen in de ratio tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden dat OCW bekostigt. Verder werden de vaste voeten gerelateerd aan het aantal afdelingen vbo gelijkgetrokken, evenals de vaste voeten voor atheneum en lyceum.

Verantwoording en controle

Als gevolg van de veranderingen in de bekostigingssystematiek veranderde ook de verantwoordingswijze van de scholen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de aspecten verantwoording, toezicht en controle in relatie tot het zicht op de besteding van middelen voor onderwijsvernieuwing door scholen.

2.4 Overige ontwikkelingen: schaalvergroting, deregulering en autonomie

Naast de onderwijsvernieuwingen en ontwikkelingen in het systeem van reguliere bekostiging, hebben zich nog twee ontwikkelingen voorgedaan die van belang zijn voor een goed begrip van de financiering van onderwijsvernieuwingen: schaalvergroting en maatregelen gericht op deregulering en autonomie.

2.4.1 Schaalvergroting

In de jaren negentig was schaalvergroting in het vo een belangrijk onderwerp. De belangrijkste impuls voor de schaalvergroting was de door de minister gewenste vorming van scholengemeenschappen. Directe aanleiding was de dreigende opheffing van vooral categorale lbo-scholen (door demografische ontwikkelingen). Bovendien sloten brede(re) scholengemeenschappen beter aan op de doelstellingen van de basisvorming. In *Samenvoegingen in het vo nader bezien* uit 1996 ging de staatssecretaris in op het stimuleringsbeleid scholengemeenschapvorming voor de basisvorming. Zij streefde met dit beleid de volgende doelen na:

- studie- en beroepskeuze uitstellen;
- de positie van het vbo versterken en de kloof met het avo overbruggen;
- een voldoende gespreid aanbod van voorzieningen handhaven, zodat door de leerlingendaling geen «koude sanering» van scholen op het platteland zou ontstaan;
- de mogelijkheden van scholen verruimen voor het voeren van een eigen onderwijskundig, financieel en personeelsbeleid.

Het stimuleringsbeleid scholengemeenschapvorming voor de basisvorming werd op 1 augustus 1995 afgesloten. Het aantal scholen is gedaald van 1571 in 1991 tot circa 740 in 1995. In het kader van de omzetting van mavo en vbo in vmbo heeft een herschikking en uitruil van afdelingen plaatsgevonden. Bij fusies ging het vooral om de verplichte integratie van speciale scholen met vo scholen. Na 1995 is het aantal scholen teruggelopen tot circa 650 in 2007.

2.4.2 Deregulering en autonomie

In de loop van de jaren negentig richtte het beleid van het Ministerie van OCW zich steeds op deregulering en autonomie. In de notitie *Kwaliteit aan de basis; een actieprogramma voor scholen* van juli 2001 werd dit nader uitgewerkt. Het streven was een onderwijspraktijk waarin:

- de scholen de ruimte hebben om met de nodige variatiemogelijkheden zodanig onderwijs te bieden dat alle jongeren gelijke kansen hebben;
- de overheid richting geeft om kwaliteit en toegankelijkheid te waarborgen;
- de scholen in het openbaar rekenschap afleggen over het gerealiseerde onderwijs.

In de notitie werd ook opgemerkt dat juist als scholen meer vrijheid krijgen om het onderwijs zelf vorm te geven, het past om meer nadruk te leggen op de rekenschap die wordt afgelegd over de resultaten. Een groot aantal specifieke voorschriften kon vervallen, bijvoorbeeld op het terrein van inrichting van onderwijs, zorgstructuur en personeel. Uit de evaluatie van de lumpsum bleek dat niet alle scholen zich bewust zijn van hun

bestedingsvrijheid. Het misverstand bij sommige scholen dat bepaalde deelfinancieringen geoormerkt waren, moest worden weggenomen. In toekomstige regelgeving moet het veld duidelijker geïnformeerd worden over de mogelijkheden. Verantwoording moet plaatsvinden op drie manieren: een financieel jaarverslag richting overheid, een schoolgids voor de deelnemers aan het onderwijs en de omgeving van de school, en een openbaar rapport waarin de onderwijsinspectie haar onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs vastlegt. Met deze drie instrumenten zou het afleggen van verantwoording over inzet en resultaat goed geregeld zijn.

3 BEGROTING EN REALISATIE VAN UITGAVEN VOOR ONDERWIJSVERNIEUWINGEN

In § 3.1 geven we een analyse van de cijfers en kenmerken van de financiering voor de drie onderwijsvernieuwingen. In de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 gaan we meer in detail in op de financiering van achtereenvolgens basisvorming, tweede fase en vmbo.

3.1 Analyse financiering onderwijsvernieuwingen

3.1.1 Beschikbare informatie

De (suppletore) begrotingen en verantwoordingen van 1990 tot en met 2007 van het Ministerie van OCW geven maar beperkt inzicht in de bedragen die door het ministerie zijn begroot en besteed aan onderwijsvernieuwingen. Dit komt deels door de wijze van ordening en deels doordat de begrotingsinformatie op een geaggregeerd niveau wordt gegeven waardoor de bedragen voor onderwijsvernieuwing daarin niet te onderscheiden zijn. De begrotingssystematiek verandert bovendien over de jaren en dat maakt het moeilijk geraamde (meerjarige) bedragen in latere begrotingen te volgen. We hebben van een aantal bedragen kunnen traceren dat ze (deels) betrekking hebben op onderwijsvernieuwingen. Uit de begrotingsstukken is echter niet op te maken welk deel precies en het is ook niet zeker of we bedragen hebben gemist die bijvoorbeeld in andere begrote uitgaven zijn opgenomen. Als uitgaven al nader gespecificeerd zijn – meestal in suppletore begrotingen – dan is het nog altijd niet duidelijk of het onderwijsvernieuwingen betreft, of welk deel van een bedrag specifiek voor onderwijsvernieuwingen bestemd is. Soms wordt in de toelichting wel gerefereerd aan bepaalde regelingen voor vernieuwing, maar dan staat daar weer niet altijd een bedrag bij. Het komt ook voor dat in een stuk een expliciete verwijzing naar een specificatie in een ander kamerstuk is opgenomen. Die specificatie is dan weer niet direct te koppelen aan de artikelen in de begroting.⁴⁹ Ook de begrotingsadministratie geeft geen inzicht in de specificatie van bedragen. In de jaarverslagen en slotwetten zijn de weergegeven bedragen nog verder geaggregeerd en is de feitelijke besteding door het ministerie van vernieuwingsgelden meestal niet te achterhalen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de in de begroting gevonden bedragen.

Naast een analyse van begrotingen en verantwoordingen, hebben we bekeken welke bedragen er in de kamerstukken rond de behandeling van de onderwijsvernieuwingen te achterhalen zijn. Het algemene beeld is dat het financiële aspect in de kamerstukken over de onderwijsvernieuwingen maar beperkt aandacht heeft gekregen. Vooral bij de tweede fase en de basisvorming wordt uit andere kamerstukken wel duidelijker welke bedragen voor onderwijsvernieuwingen worden uitgetrokken. Die bedragen zijn dan echter vaak niet rechtstreeks terug te vinden in de begrotingsstukken. Dit geldt overigens vooral voor de begrotingen die al weer wat jaren achter ons liggen. VBTB⁵⁰ heeft op dit vlak tot beter inzicht geleid. De maatregelen die in de kamerstukken genoemd worden kunnen we, voor wat de grote bedragen betreft, vooral voor de invoering van basisvorming en tweede fase koppelen aan de regeling waarin de betreffende uitgave zijn beslag moet krijgen. Omgekeerd kunnen we niet alle door ons geïnventariseerde aanvullende regelingen terugvoeren op maatregelen waartoe de Tweede Kamer heeft besloten. Dit gaat vooral over de invoering van het vmbo.

⁴⁹ Voorbeeld: verwijzing in de begroting 1997 naar de beleidsreactie tweede fase van 1995 voor een specificatie van voor de invoering tweede fase bestemde middelen.

⁵⁰ Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.

Onze beste schatting van de *uitgaven* voor de drie onderwijsvernieuwingen is gebaseerd op een inventarisatie van de «aanvullende regelingen», waarbinnen het geld aan de scholen is verstrekt. De extra middelen voor scholen voor de invoering van onderwijsvernieuwingen zijn volgens het ministerie immers grotendeels ter beschikking gesteld via deze regelingen. Ook deze ingang voor het achterhalen van informatie heeft echter zijn beperkingen door de afbakening van de onderwijsvernieuwingen en door het probleem van het achterhalen van uitgegeven bedragen bij het ministerie (vooral voor de jaren voor 1996 en deels voor 2001).

De volgende tabel geeft een overzicht van de informatie over de financiering van onderwijsvernieuwingen in begrotingsstukken, andere kamerstukken, verantwoordingen en de financiële administratie (BSA)⁵¹.

Tabel 1 Indicatie beschikbare informatie bedragen onderwijsvernieuwing per bron

Bron	Basisvorming	Tweede fase	Vmbo
Begrotingen van het Ministerie van OCW	–	+/-	+/- ¹
Andere kamerstukken dan begrotingen	+/-	+	+
Verantwoordingen van het Ministerie van OCW	–	–	–
Financiële administratie (BSA-codes)	– ²	+/-	+

¹ In latere jaren (na de invoering van VBTB) beter dan daarvoor.

² Want er waren geen BSA-gegevens van voor 1996.

Het beeld van de informatie in begrotingen en verantwoordingen, hangt samen met de – in de onderzochte periode – gehanteerde begrotings- en verantwoordingssystematiek. Het artikel voor vo van de begrotingen van het Ministerie van OCW bevat informatie op een zodanig geaggregeerd niveau dat bedragen voor specifieke doelen daarin vaak niet te achterhalen zijn. Verantwoordingen sluiten daar op aan en geven alleen afwijkingen van de bestedingen van geautoriseerde bedragen.

3.1.2 Uitgaven via aanvullende bekostiging

De geschatte totale uitgaven voor de onderwijsvernieuwingen in het vo voor de periode 1990 tot en met 2007 staan in tabel. Een uitgebreid overzicht van de regelingen, bedragen en enkele kenmerken is opgenomen in bijlage 1.

Het ministerie kon niet voor alle regelingen informatie geven over de realisatie. Waar informatie ontbrak, hebben we de uitgavenraming die bij de regeling gegeven werd in de tabel opgenomen.

Tabel 2 Schatting uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007 via aanvullende bekostiging van scholen (bedragen x € 1 miljoen)¹

	Aantal regelingen ²	Realisatie (bedragen)		Totaal
		BSA	Aanvullende schatting ³	
Basisvorming	21	21	328	349
Tweede fase ⁴	22	50	31	81
Vmbo	58	805	195	1 000
Onderwijsvernieuwingen alg. ⁵	4	105	15	120

⁵¹ Dit is een voorportaal voor het financiële GEFIS waarin de uiteindelijke verplichtingen zijn opgenomen.

	Aantal regelingen ²	Realisatie (bedragen)		Totaal
		BSA	Aanvullende schatting ³	
Nascholing ⁶	16	212	70	282
Schoolprofielbudget ⁷	4	89	118	207
ICT	8	118	42	160
Totaal	133	1 400	799	2 199

¹ Niet opgenomen in het overzicht: LNV- en BVE-regelingen en onderwijsvernieuwing via reguliere bekostiging. Bedragen zijn niet gecorrigeerd voor prijspeil. Bedragen zijn inclusief geldstroom via derden aan scholen verstrekt. Dit laatste is slechts een klein deel van de genoemde bedragen.

² Hieronder hebben we begrepen: wijzigingen van regelingen en vervolgregelingen (voor sommige doelen bestonden namelijk regelingen die steeds één jaar golden).

³ In gevallen waarin BSA geen gegevens bood over realisatie, hebben wij de uitgavenraming bij individuele regelingen genomen als best beschikbare schatting van de realisatie.

⁴ Niet opgenomen zijn de gelden die scholen ontvingen voor netwerken, omdat deze via verplichtingenbrieven zijn toegekend en niet via een regeling.

⁵ Middelen bedoeld voor onderwijsvernieuwingen maar niet toe te rekenen aan basisvorming, tweede fase of vmbo.

⁶ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

⁷ Per 1-1-2006 in de reguliere bekostiging opgenomen.

Uit de tabel blijkt dat het *geschatte totaal aan gerealiseerde uitgaven* van het Ministerie van OCW aan de drie onderwijsvernieuwingen vo via de aanvullende bekostiging in de periode 1990 tot en met 2007 € 2199 miljoen bedraagt. Dat is een gemiddeld bedrag van € 122 miljoen per jaar naar de scholen. Uit de cijfers blijkt dat aan de invoering van het vmbo het meest is besteed, namelijk 45% van het totaal (van € 2199 miljoen) en dat de uitgaven ten behoeve van de invoering van de basisvorming en tweede fase relatief gering waren, ook in vergelijking met de andere categorieën in de tabel. Dit komt mede doordat de invoering van de basisvorming en de tweede fase plaatsvond in een periode van budgettaire krapte (bijvoorbeeld door bezuinigingen). Ten tijde van de invoering van het vmbo was er meer geld beschikbaar. Het ging bij de aanvullende gelden om in totaal 133 regelingen. Bijna de helft daarvan had betrekking op het vmbo.

Van het totaalbedrag is € 649 miljoen gedeeltelijk voor onderwijsvernieuwing ter beschikking gesteld (zie tabel 3). We hebben niet kunnen vaststellen voor welk deel, want het beleid geeft daar geen uitsluitel over. Het gaat daarbij om middelen voor het schoolprofielbudget, voor ICT en voor nascholing. Verder hebben regelingen voor in totaal € 138 miljoen een indirecte relatie met de onderwijsvernieuwingen. Dit betreft fusiegelden en gelden voor arbeidsmarktknelpunten.

Een bedrag van € 1400 miljoen (ongeveer 64%) van het totaalbedrag betreft bedragen die met redelijke zekerheid ook zijn uitgegeven. De rest (ongeveer 36%) is gebaseerd op ramingen of begrotingen. Van deze 36% hebben we dus niet kunnen vaststellen of het ook daadwerkelijk is uitgegeven.⁵² Onderstaande tabel geeft een overzicht van de schattingen van de verschillende bedragen.

⁵² Het ministerie merkt hierbij op dat de bedragen zeer waarschijnlijk ook zijn uitgegeven, want er heeft geen onderuitputting van begrotingen plaatsgevonden.

Tabel 3 Onderverdeling van de schatting van totaal gerealiseerde bedragen in categorieën¹

Bedragen x € 1 miljoen	Geheel voor onderwijs- vernieuwing	Deels voor onderwijs- vernieuwing	Indirect voor onderwijs- vernieuwing	Totaal
Realisatiebedrag BSA	923	419	58	1 400 (64%)
Aanvullende schatting	489	230	80	799 (36%)
Totaal	1 412 (64%)	649 (30%)	138 (6%)	2 199 (100%)

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

3.1.3 Uitgaven via reguliere bekostiging

We hebben onderzocht in hoeverre er middelen voor onderwijsvernieuwingen – anders dan via aanvullende regelingen – door middel van verhogingen van de reguliere bekostiging ter beschikking zijn gesteld.⁵³ De financiering van vernieuwingen langs deze weg betreft meestal bedragen die eerst via aparte aanvullende regelingen zijn toegekend en die vervolgens opgenomen worden in de reguliere geldstroom. De regeling verdwijnt dan maar het geld niet. Voor zover we hebben kunnen nagaan speelt dit maar in een beperkt aantal gevallen, die voornamelijk betrekking hebben op middelen die voor bredere doelen ter beschikking worden gesteld. In het volgende kader zijn de voorbeelden opgenomen van een dergelijke financiering die we konden achterhalen door ons onderzoek.

⁵³ Let wel: het gaat hierbij dus niet om middelen die ter beschikking zijn gesteld door middel van aanvullende regelingen, maar die via de lumpsum naar de scholen gaan. Zie ook § 1.4 in deel I.

*Van eenmalige aanvullende bekostiging naar reguliere bekostiging: **Faciliteiten-regeling voorbereiding basisvorming***

Deze regeling was van kracht van augustus 1991 tot augustus 1992. De scholen kregen facilitaire eenheden (middelen) voor de voorbereiding van de invoering van de basisvorming. Ze waren bestemd voor het geven van lessen en daardoor werd het aantal lessen in de basisvorming uitgebreid van 30 naar 31 uur. Met ingang van augustus 1992 werd deze regeling verwerkt in de reguliere bekostiging van het personeel. Daarbij ging het zelfs om een uitbreiding van 30 naar 32 uur.

*Meteen in reguliere bekostiging: **Basisvorming en bsm***

Bij de invoering van de basisvorming (in 1993) werd het onderbouwtarief⁵⁴ van het bsm gefaseerd verhoogd. Dit gebeurde omdat in de onderbouw de nieuwe vakken techniek, verzorging en informatiekunde werden ingevoerd en omdat de invoering van de basisvorming gepaard ging met een toename van het aantal lessen (de zogenaamde 30/32-maatregel).⁵⁵

*Meteen in reguliere bekostiging: **Fusiefaciliteiten***

Voor het welslagen van de basisvorming was de vorming van grote scholengemeenschappen een randvoorwaarde. Het bleek evenwel dat het toen geldende bekostigingssysteem een financiële belemmering was voor fusering: gefuseerde scholen gingen er financieel op achteruit, wat het Ministerie van OCW fusieopbrengsten opleverde. Daarom heeft het ministerie het systeem in 1993 aangepast (de zogeheten «linearisering»), waarbij het ministerie het «voordeel» dat werd verkregen door fusies weer teruggaf aan grote scholengemeenschappen. Deze linearisering betekende dat boven de vaste voet per schoolsoort in de bekostiging een vast tarief per leerling werd gehanteerd. Brede scholengemeenschappen kregen een hoger tarief per leerling dan een categorale school. Volgens recente informatie van het ministerie was de reden van deze aanpassing de leerlingenpopulatie en de breedte van het aangeboden programma van brede scholengemeenschappen.

*Van langdurige aanvullende bekostiging naar reguliere bekostiging: **Regeling schoolprofielbudget vwo-avo-vbo***

Deze regeling werd in 1994 van kracht en had betrekking op personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Hoewel de toekenning structureel was, was vanwege evaluatieonderzoek gekozen voor aanvankelijke toekenning via een regeling. Het schoolprofielbudget werd enkele malen verhoogd en ging uiteindelijk in 2001 op in het schoolbudget (via de regeling «schoolbudget voortgezet onderwijs»). In 2004/2005 vormde het schoolbudget samen met het schoolprofielbudget onderdeel van de reguliere personele lumpsumbekostiging. Vanaf 2006 is het schoolbudget opgenomen in de leraar/leerling-ratio van de lumpsumbekostiging.

*Van langdurige aanvullende bekostiging (geoormerkt) naar aanvullende bekostiging (niet geoormerkt) naar reguliere bekostiging: **Regeling nascholing***

Van 1993/1994 tot 1996/1997 werd het nascholingsbudget geleidelijk overgeheveld van de hogescholen en universiteiten, die nascholing verzorgden, naar de scholen. Tijdens de overgangsperiode waren scholen verplicht 80% van hun nascholingsbudget te besteden bij deze nascholingsinstellingen; het resterende bedrag kon bij andere nascholingsinstanties worden uitgegeven. Met ingang van 1997/1998 konden de scholen hun nascholingsbudget volledig zelf besteden. De scholen ontvingen dit budget op grond van de regeling(en) nascholing (elk jaar verscheen een nieuwe regeling waarin de nascholingsbedragen werden vastgesteld). Tot en met 2001/2002 was de regeling geoormerkt. Uit de regeling voor 2002/2003 blijkt dat de oormerking is vervallen. Sinds 2006 is de nascholing verwerkt in de lumpsumbekostiging via de ratio leerling/bekostigd personeel.

*Van subsidies voor ondersteunende instellingen naar reguliere bekostiging: **SLOA***

De scholen krijgen sinds 1999 op basis van de wet SLOA een deel van het subsidiebudget voor onderwijsondersteunende activiteiten. Voor die tijd ging het gehele budget naar deze instellingen. De middelen worden geleidelijk overgeheveld. In april 2000 noemde de minister aan de Tweede Kamer de volgende bedragen: voor 2000 € 7,4 miljoen en voor 2001 € 9,2 miljoen.⁵⁶ De middelen maken nu deel uit van de reguliere materiële bekostiging (bsm). De scholen zijn vrij om te beslissen waar (dat wil zeggen bij welke ondersteunende organisatie) zij dit budget besteden.

⁵⁴ De vergoeding per leerling varieert per schoolsoort, per vbo-afdeling en varieert voor onder- en bovenbouw.

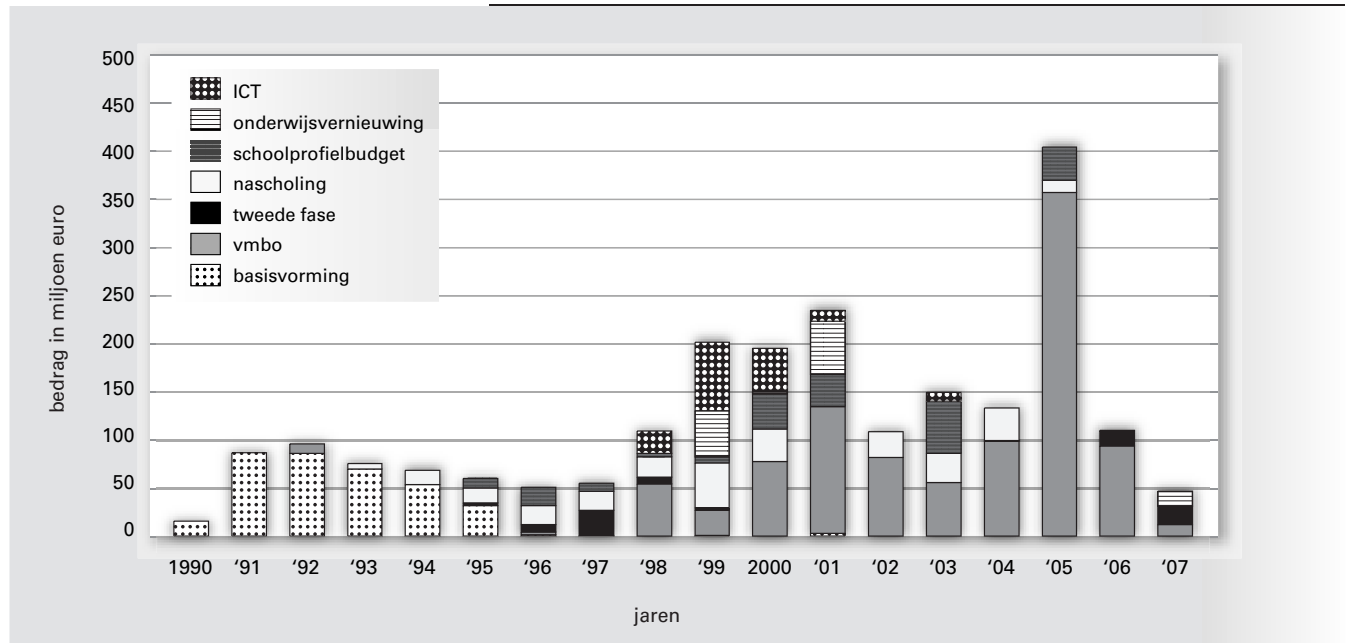
⁵⁵ Overigens werd tegelijkertijd een bezuiniging doorgevoerd op andere onderdelen van de materiële bekostiging (voor materiële bekostiging, zie § 2.3.3).

⁵⁶ OCW 0000844, juli 2000.

3.1.4 Verdeling uitgaven onderwijsvernieuwing door de jaren heen

De volgende figuur geeft een beeld van de uitgaven (deels) voor onderwijsvernieuwingen via de aanvullende bekostiging per jaar over de periode 1990 tot en met 2007.

Figuur 3 Geschatte uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007, per vernieuwing*



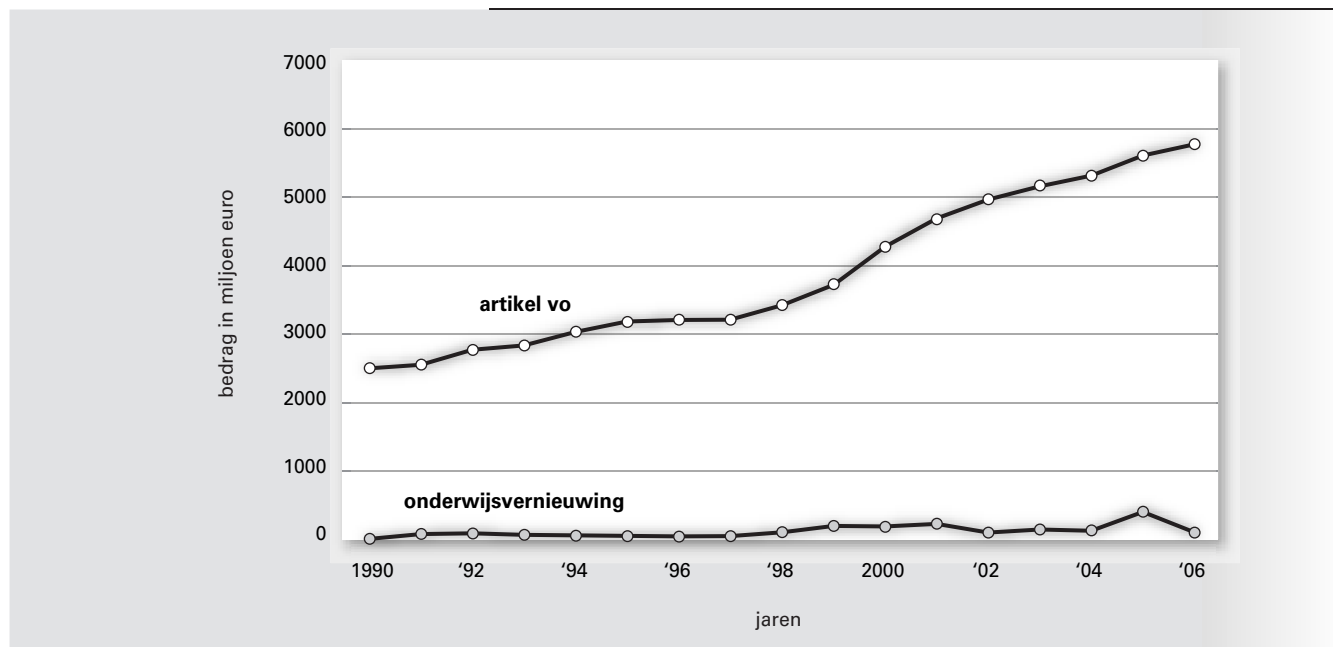
* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Uit figuur 3 blijkt dat het totaalbedrag dat scholen per jaar krijgen voor onderwijsvernieuwingen, door de jaren heen sterk fluctueert. Het accent voor de uitgaven voor basisvorming en tweede fase ligt in de jaren vlak na de invoering. De uitgaven voor de invoering van het vmbo zijn meer gespreid over de door ons onderzochte periode. De aparte bedragen voor nascholing gedurende een groot deel van de onderzochte jaren een geldstroom ten behoeve van vernieuwing – verdwijnen na 2005. Die gelden worden vanaf 2006 in het kader van de vereenvoudiging/deregulering structureel onderdeel van de reguliere bekostiging. Vanaf 1999 gaat er in het algemeen relatief meer geld naar onderwijsvernieuwing dan in de jaren daarvoor.

3.1.5 Relatieve omvang van uitgaven voor onderwijsvernieuwing

Een vergelijking tussen de bedragen die aan scholen zijn uitgekeerd (deels) voor onderwijsvernieuwing en de totale middelen die de vo-sector in dezelfde periode ontving geeft het volgende beeld.

Figuur 4 Geschatte uitgaven onderwijsvernieuwing en vo van 1990 tot en met 2006*

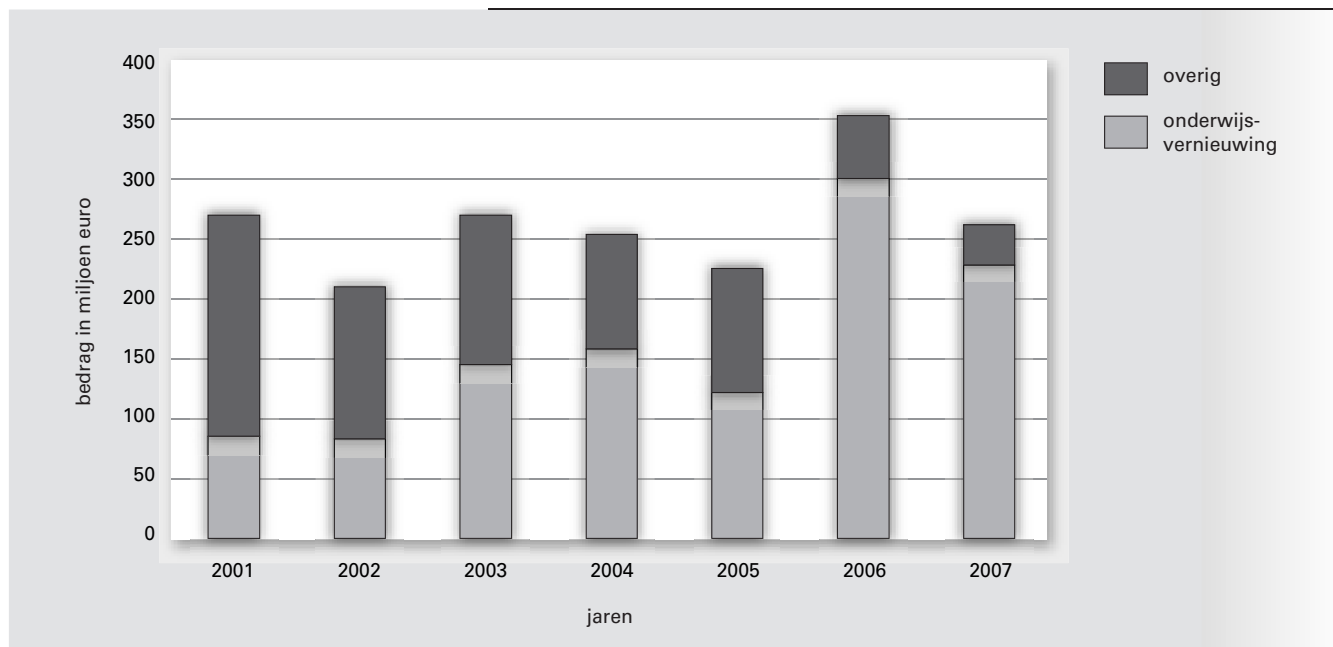


* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

De totale uitgaven aan het vo namen in de periode 1990 tot en met 2006 toe van € 2,5 miljard naar € 5,8 miljard. In de jaren negentig tot 1997 was de stijging beperkt, vergeleken met de jaren daarna. Het bedrag dat door het Rijk gemiddeld per jaar aan onderwijsvernieuwingen is besteed via de aanvullende bekostiging van scholen bedroeg gemiddeld 3,3% (€ 122 miljoen) daarvan. Dit percentage varieert wel sterk door de jaren heen: tussen 0,6% in 1990 en 7,3% in 2005.

Naast aanvullende kosten voor onderwijsvernieuwingen verstrekt het ministerie ook andere aanvullende subsidies aan scholen. Voorbeelden daarvan zijn subsidies voor culturele minderheden, voor achterstallig onderhoud en voor faciliteiten voor visueel gehandicapten. In de volgende figuur staan de totale uitgaven aan aanvullende bekostiging en het aandeel van onderwijsvernieuwingen daarin over de jaren 2001 tot en met 2007.

Figuur 5 Aandeel onderwijsvernieuwing in aanvullende regelingen van 2001 tot en met 2007*



* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Het gemiddelde bedrag aan aanvullende middelen voor onderwijsvernieuwing bedraagt over de periode 2001–2007 circa 60% van de totale aanvullende bekostiging. Dit percentage varieert van 32% tot 87%. In jaren van meer aanvullende middelen voor onderwijsvernieuwing – met name in 2006 en 2007 – is het bedrag aan overige aanvullende bekostiging substantieel lager.

3.1.6 Doelen vernieuwingsmiddelen

We hebben de specifieke doelen waarvoor de extra middelen ter beschikking zijn gesteld, geclusterd en naar omvang gerangschikt in tabel 4.

Tabel 4 Overzicht specifieke doelen en de extra middelen¹

Doel	Aantal regelingen	Bedragen x € 1 miljoen	Jaar/periode
Basisvorming²			
Uitbreiding lesuren van 30 naar 32	1	151,1	1991–1994
Stimulering fusies	1	79,5	1991–1995
Verbouwing/inrichting + (om)scholing techniek/verzorging ³	11	32,3	1989–1994
Overig ⁴	8	77,7	
Tweede fase			
Bouwkundige voorzieningen (zoals mediatheek)	3	33,8	1995, 1996, 2007
Vrij roosteren docenten voor voorbereiding	1	22,9	1995–1996
Aanpassing profielen	1	15,1	2006
Ondersteuning schoolgebonden activiteiten	5	12,1	1995–1999
(Om)scholing	12	2,8	1997–2000
Overig		6,3	

Doel	Aantal regelingen	Bedragen x € 1 miljoen	Jaar/periode
Vmbo			
Inrichting beroepsgerichte leerwegen/praktijkonderwijs	25	377,9	1996–2006
Vernieuwing inventaris/leermiddelen	5	230,1	1992–2007
Netwerken vmbo en innovatie	9	133,7	1999–2006
Leerplusarrangement ⁵	1	122	2007
Arbeidsmarktknelpunten	5	57,8	2000–2006
Scholing leraren	4	37,8	1998–2001
Overig	9	39,9	
Algemene regelingen			
Nascholing	16	283	1993–2005
Onderwijsvernieuwingen algemeen	4	209	1999–2007
ICT	8	160	1998–2003
School(profiel)budget	4	71	1994–2005

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

² Let wel: dit zijn begrote bedragen. Voor de periode tot 1996 zijn geen realisatiecijfers over de uitgaven bekend.

³ De ramingen zijn niet verder gespecificeerd.

⁴ Ramingen zijn niet voldoende gespecificeerd om ze aan regelingen te kunnen koppelen.

⁵ Toegerekend aan vmbo.

Voor verbouwingen en inventaris is bij alle vernieuwingen extra geld uitgetrokken, net als voor (om)scholing. In totaal gaat het daarbij om € 73,5 miljoen in aanvulling op het totaalbedrag van € 282 miljoen dat voor algemene nascholing aan de scholen werd verstrekt. Bij een belangrijk deel van deze gelden gaat het om regelingen met «bestedingsuggesties» en dat betekent dat scholen het geld ook aan andere doelen kunnen besteden. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de besteding van de middelen door scholen. Een algemene trend is dat gelden steeds vaker voor algemene of voor meerdere doelen ter beschikking worden gesteld. Dit hangt samen met de ontwikkeling naar grotere autonomie voor de scholen.

Uit analyse van de regelingen maken we verder op dat er vaak sprake is van ad hoc-regelingen en van incidentele regelgeving. Ook als de gelden voor verschillende jaren zijn toegezegd, wordt toch vaak ieder jaar opnieuw besloten tot de effectuering van de desbetreffende regeling. Dit is volgens het ministerie grotendeels toe te schrijven aan het stringente begrotingsbeleid dat in de jaren negentig werd gevoerd, waarbij geen meerjarige verplichtingen zijn aangaan. We stellen vast dat het voor scholen daardoor lastiger is om een goed (financieel) beleid te voeren. Het komt ook regelmatig voor dat een regeling in het leven geroepen wordt – vaak op instigatie van de Tweede Kamer – om ongewenste effecten van andere regelingen te repareren.

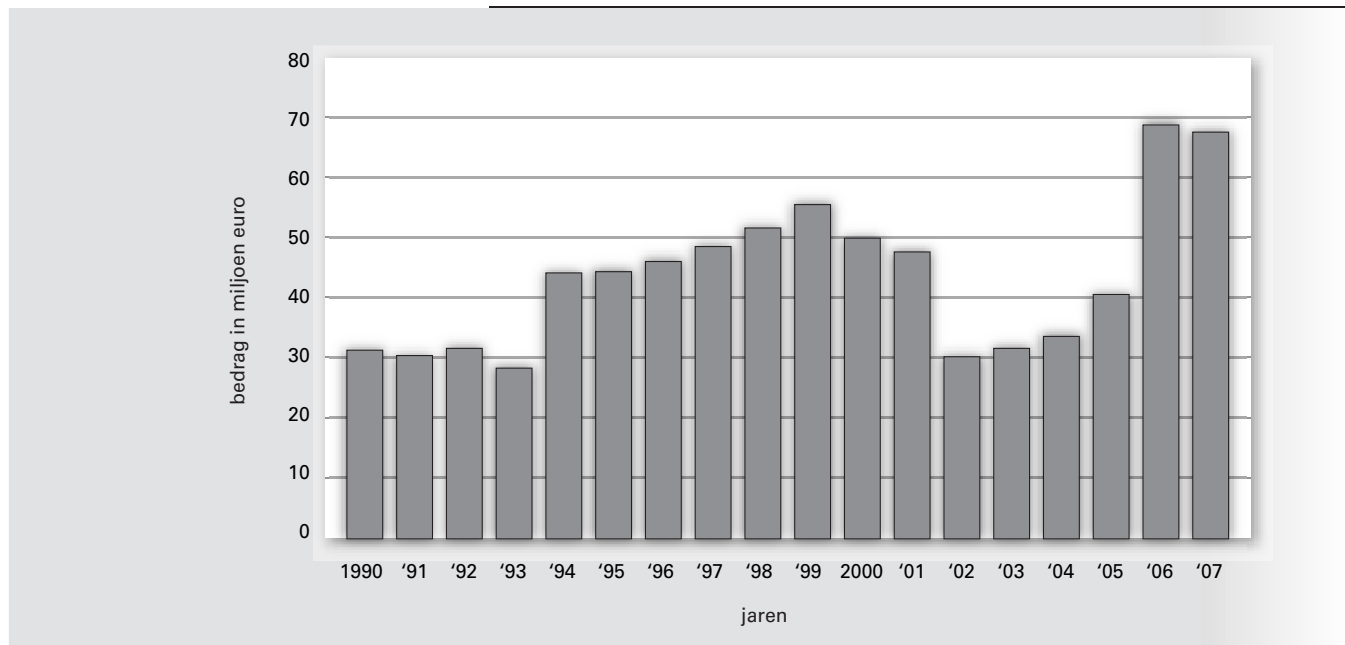
3.1.7 Uitgaven voor onderwijsondersteunende activiteiten

Naast de gelden die direct aan scholen ter beschikking worden gesteld, verstrekt het ministerie ook subsidies aan derden voor onderwijsondersteunende activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van leermiddelen en examens. In het volgende kader geven we een historisch overzicht van het beleid en regelgeving voor onderwijsondersteunende activiteiten.

Tot 1999 was de Wet op de onderwijsverzorging (WOV) van kracht. In deze wet was de financiering geregeld van onderwijsondersteunende instellingen zoals de Landelijke Pedagogische Centra. Scholen in het vo kregen extra ondersteuning van deze instellingen gericht op schoolvakken, schoolorganisatie en invoering van onderwijsvernieuwingen. De onderwijsverzorgingsinstellingen werden bekostigd door het Ministerie van OCW. In 1999 werd de WOV vervangen door de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA). Deze wet gaat uit van financiering op basis van de vraag van scholen. Na een overgangperiode van vier jaar waarin uitsluitend de bestaande instellingen gesubsidieerd bleven, werd het mogelijk dat ook andere instellingen aanvragen voor subsidie konden indienen. De scholen voor vo hebben een deel van het budget gekregen. In een overgangperiode is een derde deel van het SLOA-budget van de Landelijke Pedagogische Centra naar scholen voor vo gegaan en dit budget maakt onderdeel uit van de reguliere materiële bekostiging (bsm). De scholen zijn vrij om te beslissen bij welke ondersteunende organisatie zij dit budget besteden. In april 2000 noemde de minister aan de Tweede Kamer de volgende bedragen: voor 2000 € 7,4 miljoen en voor 2001 € 9,2 miljoen.⁵⁷ In juli 2002 meldde de staatssecretaris dat de middelen voor onderwijsondersteunende activiteiten sinds 1999–2000 waren geïntegreerd in de lumpsumbedragen voor vo-scholen.⁵⁸ In 2006 werd afgesproken dat de sector meer invloed zou krijgen op de ontwikkeling van het vo. Daarom is het de bedoeling om vanaf 2009 SLOA-middelen deels over te dragen aan de VO-raad. Dit proces van gedeeltelijke reallocatie moet in 2013 zijn afgerond.⁵⁹

We hebben onderzocht hoeveel middelen voor ondersteunende activiteiten vanaf 1990 in begrotingen zijn opgenomen. In de volgende figuur staat een overzicht. Op basis van de informatie in begrotingen konden we overigens niet achterhalen welk deel van dit geld is besteed aan ondersteuning van onderwijsvernieuwingen.

Figuur 6 Middelen voor onderwijsondersteunende activiteiten*



* Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

⁵⁷ OCW 0000844, juli 2000.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VIII, nr. 139, p. 7.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 2, p. 60.

In 2002 nemen de bedragen aanzienlijk af. Dit is grotendeels het gevolg van de maatregel dat gelden voor onderwijsondersteunende activiteiten voortaan deels aan scholen werden uitgekeerd, die daarmee meer keuzevrijheid kregen bij welke organisatie ze ondersteuning inkochten. In 2006 volgt weer een flinke stijging.

In de begrotingen voor 2002 tot en met 2005 is een nadere specificatie van de bedragen voor ondersteunende activiteiten opgenomen. Ook daaruit blijkt niet welk deel specifiek voor onderwijsvernieuwingen is begroot. In de begrotingen daarna wordt ook geen specificatie gegeven.

Tabel 5 Specificatie onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) 2002 tot en met 2005 (bedragen x € 1 miljoen)¹

Jaar	Denktank en veld	Innovatie	Examens	Totaal
2002	7,1	12,3	11,0	30,4
2003	11,0	8,1	12,7	31,8
2004	8,4	11,6	13,8	33,8
2005	15,8	10,2	14,8	40,8

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Daarnaast werden en worden er gelden ter beschikking gesteld aan stuur- of adviesgroepen en aan het procesmanagement. Deze zorgden voor de voorbereiding en invoering van onderwijsvernieuwingen. Zo werden voor de tweede fase scholen voorgedragen voor zogenoemde netwerkgelden. In de begrotingen zijn de gelden opgegaan in een breder artikel. We konden op grond van de begrotingen geen uitspraak doen over de omvang van de geldstroom.

Volgens het ministerie zijn de bedragen die onder meer naar onderwijsverzorgingsinstellingen, netwerken van scholen en stuurgroepen zijn gegaan, toegekend door middel van verplichtingenbrieven (beschikkingen). Er was dus geen aparte regeling voor ontworpen. CFI is belast met de uitvoering van de toekenning van de bedragen, maar beschikt niet meer over overzichten waaruit de omvang van de toekenningen is op te maken.

3.1.8 Extra middelen

Het begrip «extra middelen» (voor onderwijsvernieuwingen) is voor meerdere uitleg vatbaar. Dit hangt samen met de manier waarop het ministerie de dekking voor deze middelen heeft ingevuld.

Dekking van extra middelen kan gevonden worden buiten de begroting van het Ministerie van OCW: bijvoorbeeld via middelen op basis van een regeerakkoord of via het FES-fonds (het Fonds Economische Structuurversterking). Het is ook mogelijk dat extra middelen gedekt worden via een ander artikel van de begroting of via nog niet ingevulde ruimte op de begroting. Ten slotte kan het ook gaan om een verschuiving van middelen binnen één artikel. In het volgende kader worden enkele voorbeelden gegeven van extra middelen voor onderwijsvernieuwingen in combinatie met bezuinigingen binnen het vo-artikel.

Voorbeelden: extra middelen en bezuinigingen

Bij de invoering van de basisvorming werd het onderbouwtarief van de materiële bekostiging (bsm) verhoogd met in totaal jaarlijks € 5 miljoen (f 11 miljoen). Tegelijkertijd werd een bezuiniging doorgevoerd van € 21 miljoen (f 46 miljoen). Per saldo bleef er dus een jaarlijkse bezuiniging van € 16 miljoen (f 35 miljoen) over. Een ander voorbeeld is het bedrag van het extra bedrag van € 22,7 miljoen (f 50 miljoen) voor het vrij roosteren van leraren voor de invoering van de tweede fase. Hiervan was € 7,7 miljoen (f 17 miljoen) afkomstig van de bekostiging voor materieel, € 3,6 miljoen (f 8 miljoen) kwam vrij door verschuivingen in projectmatige uitgaven en € 4,5 miljoen (f 10 miljoen) kwam van de personele uitgaven. Voor € 6,8 miljoen (f 15 miljoen) moest nog dekking gevonden worden. In deze gevallen lijkt het voor de scholen of zij evenveel of, bij een bezuiniging op het artikel vo, zelfs minder bekostiging ontvangen ook al krijgen ze extra middelen voor onderwijsvernieuwing.

Het begrotingsartikel voortgezet onderwijs is in de periode van de onderwijsvernieuwingen (1990 tot en met 2007) onderhevig geweest aan bezuinigingen en beleidsintensiveringen. Door het beperkte tijdsbestek van ons onderzoek konden we geen uitputtende analyse maken van bezuinigingen op en intensiveringen van vo-uitgaven alsmede van verschuivingen binnen het vo-artikel «extra middelen». Figuur 7 toont de geschatte uitgaven voor onderwijsvernieuwingen en de perioden van bezuinigingen en beleidsintensiveringen. Enkele voorbeelden van bezuinigingen in de eerste helft van de jaren 90 zijn:

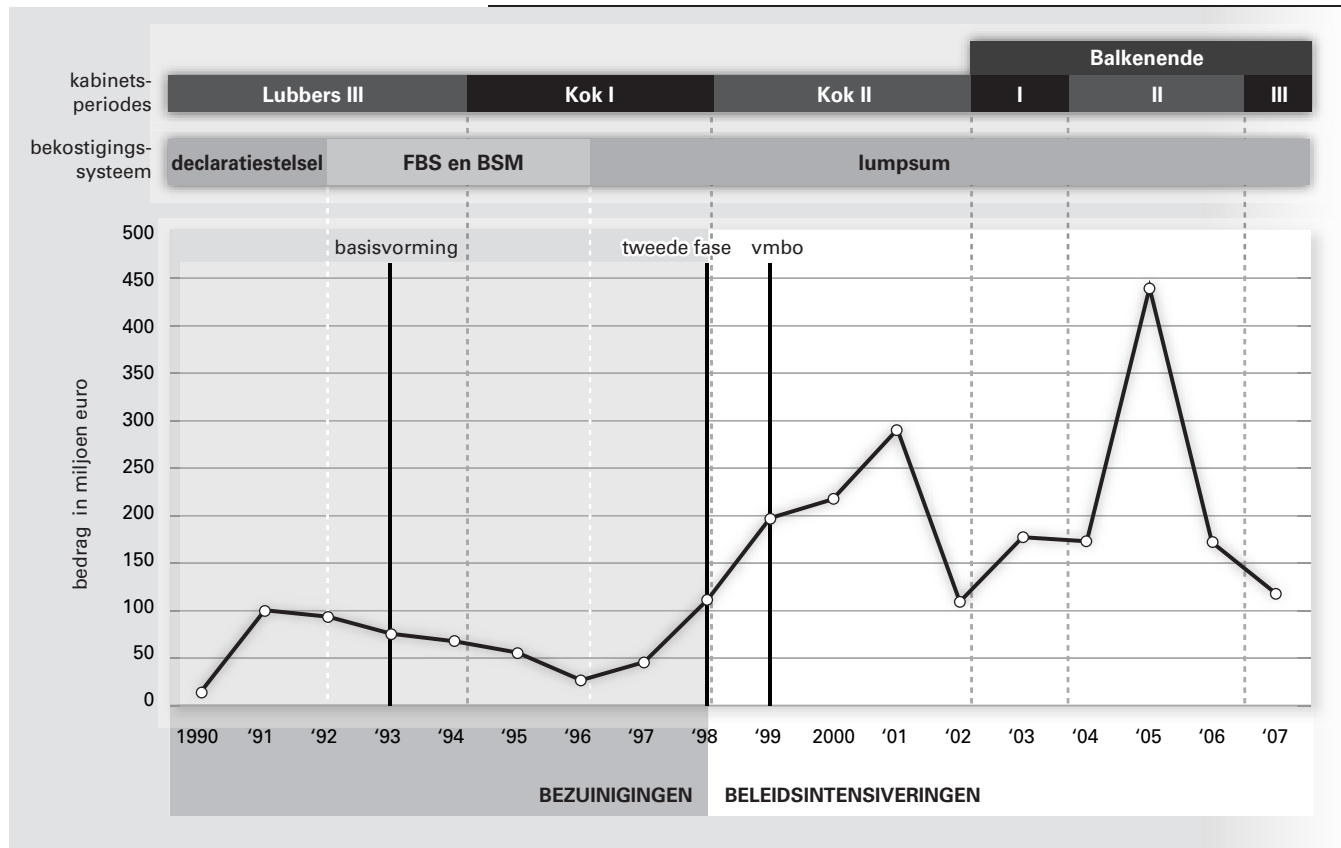
- € 51,3 mln jaarlijks vanaf 1993;
- € 20,4 mln jaarlijks vanaf 1994 (temporisering frictie-opslag);
- € 21,4 mln jaarlijks vanaf 1994 (BSM).

Als voorbeelden van beleidsintensiveringen vanaf 1998 kunnen we noemen:

- € 90,6 miljoen voor 1998 tot en met 2002 (extra voor achterstallig onderhoud vo);
- € 13,8 miljoen jaarlijks van 1998 tot en met 2002 (voor administratie, beheer en bestuur);
- oplopend tot € 45,4 miljoen van 1998 tot en met 2002 (extra impuls vernieuwingen).

Hoewel het hier om voorbeelden gaat, is het wel duidelijk dat de uitgaven voor de basisvorming en tweede fase deels samenvallen met een periode van bezuinigingen in het onderwijs.

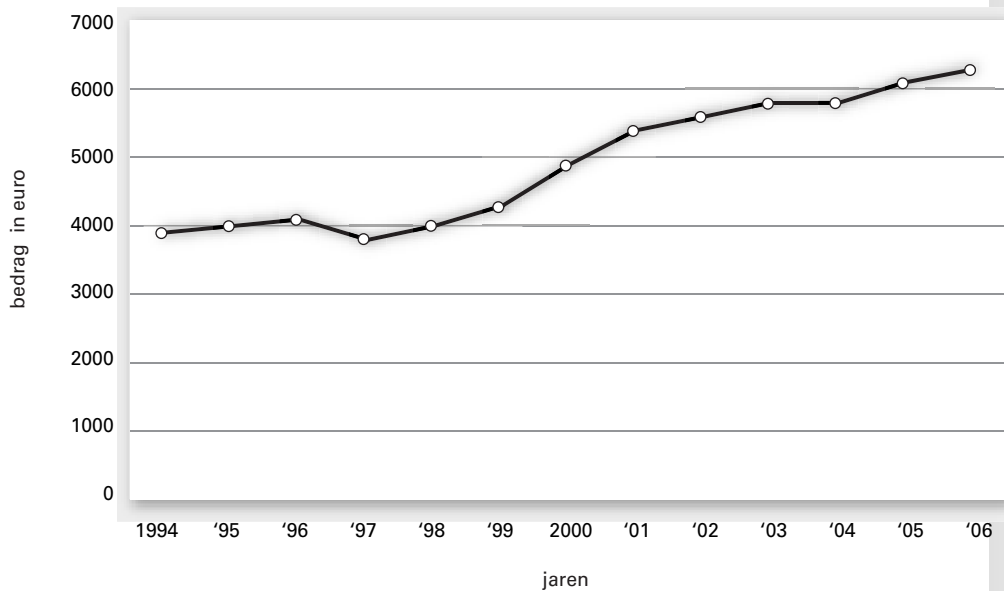
Figuur 7 Bezuinigingen en beleidsintensiveringen vo, en geschatte uitgaven voor onderwijsvernieuwingen



Uitgaven vo per leerling en type school

Het beeld van de totale uitgaven voor vo geeft in de jaren 1998 tot en met 2006 een stijgende lijn te zien, zowel absoluut (zie figuur 4, § 3.1.5) als per leerling (zie figuur 8).

Figuur 8 Uitgaven van het Ministerie van OCW per vo-leerling van 1994 tot en met 2006*



* Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

In de periode 1998 tot en met 2006 stegen de uitgaven per vo-leerling van € 4000 naar € 6300 per leerling. Dat is een toename van 56%. De totaaluitgaven aan vo stegen in die periode van € 3,2 naar € 5,8 miljard. Dit is een toename van ruim 80%. De belangrijkste redenen van deze toename zijn volgens de publicatie kerncijfers OCW⁶⁰:

- onderwijscao's en algemene loon- en prijsbijstellingen;
- uitgaven voor ICT;
- uitgaven voor administratie, beheer en bestuur (1998–2002);
- impuls verbetering materieel (1998–2002);
- aanvullende vergoedingen voor onderhoud, materieel, vernieuwing van inventaris, interne verbouwingen, inrichten praktijkgerichte leeromgeving vmbo;
- toenemende leerlingaantallen.

De Tweede Kamer heeft ons ook gevraagd naar de uitgaven per leerling per type school. De volgende tabel geeft daarvan de cijfers voor de periode 2001 tot en met 2006. Voor eerdere jaren zijn geen vergelijkbare cijfers te geven omdat de indeling voor 2001 anders was.

Tabel 6 Uitgaven per leerling per type school van 2001 tot en met 2006 (x € 1000)¹

Type school/onderwijs-ondersteuning	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vo-gemeenschappelijk (leerjaar 1 + 2)	4,7	4,9	5,1	5,4	5,6	5,6
Vmbo (leerjaar 3 + 4)	5,0	5,2	5,3	5,6	6,0	6,0
Havo/vwo (leerjaar 3)	4,6	4,8	4,9	5,1	5,5	5,5
Havo/vwo (leerjaar 4 + 5 + 6)	4,6	4,8	4,9	5,1	5,5	5,5

⁶⁰ Zie kerncijfers OCW 1998–2002, p. 63 en kerncijfers OCW 2002–2006, p. 67.

Type school/onderwijs- ondersteuning	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)/praktijk- onderwijs (pro)	7,8	8,4	8,8	9,3	10,1	10,2
Gemiddelde voor alle school- typen	5,4	5,6	5,8	5,9	6,1	6,3

Bron: kerncijfers OCW

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Uit deze cijfers blijkt dat de leerlingen met leerwegondersteuning of in het praktijkonderwijs (lwoo/pro-leerlingen) relatief meer uitgaven voor OCW met zich meebrengen ten opzichte van de andere groepen leerlingen en dat deze uitgaven ook sterker stijgen.

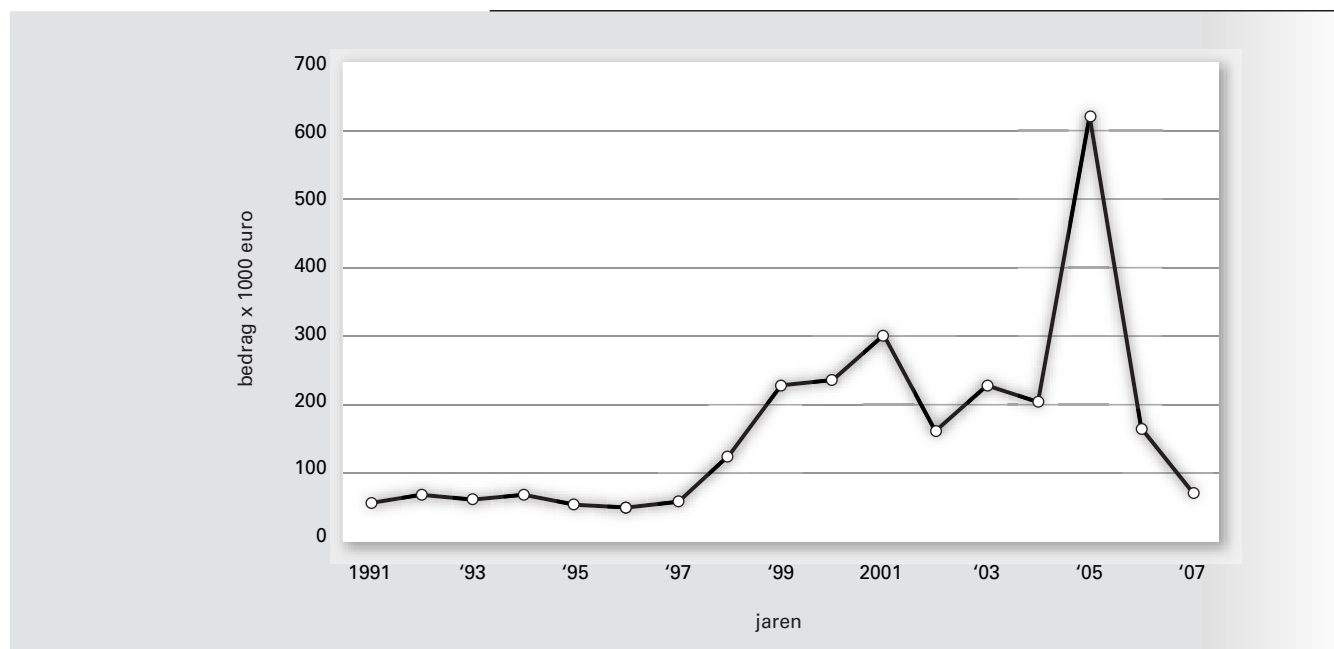
Het gaat om leerlingen van het vmbo die extra zorg nodig hebben. Tussen 1999 en 2002 zijn de speciale scholen en afdelingen voor «zorg»leerlingen opgegaan in het vmbo. Alleen vestigingen met een licentie (640 in 2004) kunnen leerwegondersteunend onderwijs aanbieden. Zij ontvangen daartoe naast de reguliere bekostiging extra middelen op basis van het aantal leerlingen dat is geïndiceerd. Praktijkonderwijs wordt eveneens bekostigd op grond van geïndiceerde leerlingen.

Het aantal lwoo/pro leerlingen is de afgelopen tijd sterk toegenomen. Dit samen met de hogere kosten per leerling is een belangrijke verklaring voor de stijging van de gemiddelde uitgaven per leerling in het vo.

3.1.9 Verdeling van middelen over scholen

Als je de geschatte jaarlijkse uitgaven voor onderwijsvernieuwingen (zie figuur 3) deelt door het aantal scholen dan krijg je het volgende beeld.

Figuur 9 Gemiddelde geschatte uitgaven aan onderwijsvernieuwing per school van 1991 tot en met 2007*



* Inclusief uitgaven die deels voor onderwijsvernieuwing waren bestemd. Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

In de figuur is vanaf 1997 een stijgende tendens te zien die deels veroorzaakt wordt door het teruglopend aantal vo-scholen, voornamelijk door fusies, van 1570 in 1991 naar ongeveer 650 in 2007.

Het bedrag varieert ook per schooltype. Dit komt doordat regelingen in veel gevallen specifiek bedoeld zijn voor bepaalde typen school, of doordat de regelingen bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaald soort leerlingen. Het kan ook zijn dat scholen niet altijd aanvragen indien voor subsidies waar zij wel recht op hebben. We hebben niet onderzocht in hoeverre dat het geval is.

3.1.10 Begroting versus besteding

Zoals al eerder opgemerkt, geven de (suppletoire) begrotingen van 1990 tot en met 2007 van het Ministerie van OCW maar beperkt inzicht in de bedragen die door het ministerie begroot en besteed zijn aan onderwijsvernieuwingen. Zij zijn daarvoor doorgaans onvoldoende gespecificeerd. In de jaarverslagen en slotwetten zijn de weergegeven bedragen nog verder geaggregeerd en is de feitelijke besteding van vernieuwingsgelden door het ministerie meestal niet te achterhalen. De vraag of begrote bedragen ook besteed zijn, is met deze documenten dus niet (goed) te beantwoorden.

We zijn daarom nagegaan of er wellicht een relatie te leggen is tussen in begrotingen of andere kamerstukken genoemde bedragen die de Tweede Kamer ter beschikking stelde voor onderwijsvernieuwingen, en de uitgaven via regelingen voor aanvullende bekostiging. Het grootste deel van de vernieuwingsgelden wordt immers via deze aanvullende regelingen aan scholen uitgekeerd. Deze relatie was voor een aantal grote bedragen voor de basisvorming en de tweede fase wel te leggen, maar verder niet altijd. Met andere woorden: we konden in ons onderzoek niet voor alle aan onderwijsvernieuwing te besteden bedragen de zekerheid verkrijgen dat die ook inderdaad door het ministerie aan dit doel besteed zijn. In de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 gaan we hierop in.

Een andere vraag is of de geraamde bedragen per regeling ook inderdaad zijn uitgegeven of dat er sprake is van onderuitputting. Voor regelingen waarbij het geld automatisch via de reguliere bekostiging of anderszins – ter beschikking wordt gesteld zal normaliter van onderuitputting geen sprake zijn. Dat ligt anders voor de regelingen waarbij het geld alleen op aanvraag ter beschikking wordt gesteld (ongeveer 30% van de regelingen). Volgens het ministerie worden beschikbare gelden in het algemeen door scholen ook aangevraagd. We hebben dit niet nader onderzocht.

3.1.11 Onderbouwing van de ramingen

De Tweede Kamer heeft zich in discussies over de financiële aspecten van onderwijsvernieuwing regelmatig zowel kritisch uitgelaten over de onderbouwing van de plannen en ramingen als over de hoogte van de beschikbaar gestelde financiële middelen voor de vernieuwingsoperaties. Zowel bij de invoering van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo (zie paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4) was dat het geval.

Bij alle drie vernieuwingsoperaties werd in beginsel uitgegaan van een budgettair neutrale invoering (bij vmbo voor wat betreft de zorgstructuur). De Kamerleden twijfelden echter vaak aan de haalbaarheid hiervan. Wij

constateerden dat gedurende het invoeringsproces alsnog extra middelen beschikbaar zijn gekomen.

In het juniverslag 1995 rapporteerde de Algemene Rekenkamer al over een onderzoek naar de doelmatigheid van de bekostiging van onderwijsvernieuwingenprojecten, waarvan een deel betrekking had op vo.⁶¹ Daarin concludeerden we onder meer dat een inhoudelijke onderbouwing voor de omvang van de macrobudgetten voor vernieuwingsprojecten ontbrak en dat deze onderbouwing hoofdzakelijk werd bepaald door de begrotingsruimte. Deze conclusies gelden in grote lijnen ook voor de nu door ons onderzochte onderwijsvernieuwingen.

3.2 Basisvorming

3.2.1 Financiële informatie aan Tweede Kamer

Uitgangspunt voor het kabinet was dat de basisvorming budgettair neutraal zou worden ingevoerd. In het voorjaar van 1987 hebben verschillende organisaties uit het onderwijsveld commentaar geleverd op het wetsvoorstel voor de invoering van de basisvorming. Uitgangspunt voor het kabinet was dat de basisvorming budgettair neutraal zou worden ingevoerd. De onderwijsorganisaties toonden zich kritisch over de financiële aspecten met betrekking tot de invoering van de basisvorming. Volgens de onderwijsorganisaties was het namelijk niet haalbaar om de basisvorming budgettair neutraal in te voeren; zij pleitten dan ook voor extra middelen. In december 1987 bood het kabinet het wetsvoorstel voor de basisvorming aan aan de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting⁶² stond onder meer dat aan de invoering van de basisvorming geen structurele meerkosten verbonden zouden zijn. In de periode 1989–1997 zou de invoering wel incidentele kosten met zich meebrengen voor huisvesting, inrichting, ontwikkeling en personeel. Het kabinet gaf in de memorie van toelichting aan, dat deze kosten getoetst zouden worden zodra het invoeringsplan basisvorming gereed zou zijn. In februari 1988 legde het kabinet het concept-invoeringsplan basisvorming voor aan de Tweede Kamer.⁶³

Kamerleden stelden in juni 1988 kritische vragen over de onderbouwing van de bedragen die beschikbaar zouden worden gesteld voor de invoering van de basisvorming.⁶⁴ Een vraag was ook wat de financiële consequenties zouden zijn van uitbreiding van de lesweek van 30 naar 32 uur, omdat het kerncurriculum omvangrijk zou worden. Daarop antwoordde het kabinet⁶⁵ dat dit voor het jaar 1993 € 76,7 miljoen (f 169 miljoen) extra kosten zou betekenen (als de uitbreiding beperkt zou worden tot de eerste vier leerjaren van het voltijdsdagonderwijs, en als de verwachte leerlingdaling in de meerjarenramingen zou worden verwerkt). Om deze reden was een uitbreiding van het aantal wekelijkse lessen voor het kabinet niet aan de orde. Het kabinet gaf verder aan, voor de scholing van onderwijspersoneel het volgende budget beschikbaar te hebben:

Tabel 7 Scholingsbudget 1989–1995 (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nascholing	5,0	11,8	11,8	11,8	12,7	13,6	14,5
Omscholing		13,6	13,6	13,6	13,6	13,6	13,6

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

⁶¹ Onderzoek naar doelmatigheid bekostiging onderwijsvernieuwingen (juniverslag 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 230, nrs. 1–2).

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 381, nr. 3.

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 381, nr. 5.

⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 381, nr. 7.

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 381 nr. 8.

In het regeerakkoord 1989 stelde het nieuwe kabinet € 74,0 miljoen⁶⁶ (f 163 miljoen) beschikbaar voor de invoering van de basisvorming: voor de verruiming van het aantal wekelijks lessen van 30 naar 32 in de eerste drie jaren van alle vo-scholen en voor het stimuleren van fusies.

In augustus 1990⁶⁷ meldde het kabinet aan het parlement dat in de begroting 1991 de exacte besteding van het geld zou worden aangegeven, maar dat het grootste deel van de € 74,0 miljoen (f 163 miljoen) bedoeld was voor uitbreiding van het wekelijkse aantal lessen. Daarnaast was er tijdelijk extra geld beschikbaar voor de invoering van de basisvorming en het vbo: ongeveer € 108,9 miljoen (f 240 miljoen) binnen de begroting van het Ministerie van OCW voor de periode 1990 tot en met 1995. In het invoeringsplan zou de besteding van deze gelden worden aangegeven.

In december 1990 ontving de Tweede Kamer het *Invoeringsplan Basisvorming, Voorbereidend Beroepsonderwijs en Scholengemeenschapvorming in het Voortgezet Onderwijs 1990–1995*.⁶⁷ Het invoeringsplan bevatte een financieel overzicht met bedragen voor 1990 en 1991. De activiteiten voor 1992 tot en met 1995, met de daarbij begrote bedragen, zouden opgenomen worden in de jaarlijkse actieplannen. De belangrijkste bedragen in het financieel overzicht uit het Invoeringsplan Basisvorming waren:

Tabel 8 Financieel overzicht Invoeringsplan Basisvorming (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1990	1991
Ondersteuningsactiviteiten (kerndoelenontwikkeling, kerndoelen-uitwerking, materiaal, toetsontwikkeling, emancipatie-initiatieven)	0,8	1,2
Ondersteuningsactiviteiten (leerplanontwikkeling, voorbeeldmateriaal-ontwikkeling, toetsontwikkeling, begeleiding van schoolmanagement en van (vak-)docenten)	0,5	6,4
Invoering van techniek:		
• inrichting en inventaris technieklokalen	4,5	9,1
• omscholing techniekdocenten	4,0	5,7
Deskundigheidsbevordering/schoolorganisatie	1,6	5,1
Projectmanagement	0,3	1,6
Scholengemeenschapvorming: gelden fusiestimulering regeerakkoord (€ 35 miljoen op jaarbasis)	15,9	15,9
Invoeringsfaciliteiten uit uitbreiding eerste drie leerjaren van 30 naar 31/32 uur met ingang van 1 augustus 1991	0	49,0
Culturele minderheden	0	18,2
Voorlichting: uit gelden departement, projectmanagement, programmeer-ruimte WOV-instellingen	0	0
(Totaal; in het invoeringsplan kwamen geen totalen voor)	(27,6)	(112,2)

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 132, nr. 8, blz. 29.

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 381, nr. 21.

⁶⁸ Invoeringsplan Basisvorming, aangeboden bij brief van 10 december 1990 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 381, nr. 21). Relevante passages: p. 27/28 van het Invoeringsplan.

In het invoeringsplan stond ook dat de formatie-uitbreidingen structureel ongeveer € 58,1 miljoen (f 128 miljoen) per jaar zouden kosten.⁶⁸

De vaste kamercommissie stelde het kabinet op 5 januari 1991 een aantal vragen over het invoeringsplan: meer in het bijzonder over of het bedrag van € 58,1 miljoen (f 128 miljoen) voor uitbreiding van lessen toereikend

zou zijn en over de inzet van de € 15,9 miljoen (f 35 miljoen) voor fusiestimulering. Ook werd een overzicht over meerdere jaren gevraagd van de beschikbare middelen (naar aanleiding van de € 108,9 miljoen (f 240 miljoen) die voor de periode 1990 tot en met 1995 beschikbaar was) en de onderliggende berekeningen. De commissie vroeg ook om informatie over de besparingen die schaalvergroting zou opleveren, en de commissie wilde weten of er op het departement een objectieve behoefte-raming was gemaakt om te bepalen welke middelen nodig zijn voor de invoering van de basisvorming.⁶⁹

In zijn nadere memorie van antwoord, ook van januari 1991, gaf het kabinet aan dat het fusiegedrag van scholen in belangrijke mate zou bepalen welke effecten de meerjarenraming zou laten zien, en tot welke opbrengsten de schaalvergroting zou leiden.⁷⁰ Aan de berekeningen lagen veronderstellingen over het fusiegedrag ten grondslag die, aldus het kabinet, mede gebaseerd waren op ervaringen uit het verleden. Daarvan uitgaande zouden de fusieopbrengsten «enkele tientallen miljoenen guldens» kunnen bedragen. De fusieopbrengsten waren zodanig ingeboekt dat er «een behoorlijke marge» was voor wachtgeld. De resterende marge kon worden gebruikt voor het geval het fusiegedrag anders, en daarmee de fusieopbrengsten lager zouden zijn.

In antwoord op de kamervraag naar een overzicht over meerdere jaren van de beschikbare middelen, gaf het kabinet aan dat om tot het bedrag van € 108,9 miljoen (f 240 miljoen) te komen, bij het budget voor 1990 moesten worden opgeteld:

- € 63,1 miljoen (f 139 miljoen) uit het inventarisbudget voor 1991 tot en met 1995;
- € 9,1 (f 20 miljoen) uit het bouwbudget;
- € 21,8 miljoen (f 48 miljoen) uit het budget voor onderwijskundige projecten voor 1991 tot en met 1995.

Op de vraag van de kamercommissie naar een objectieve behoefte-raming verwees het kabinet naar het rapport *De kosten van het voortgezet onderwijs bij de invoering van de basisvorming* uit december 1987, met daarin de conclusie dat aan de invoering van de basisvorming geen structurele meerkosten verbonden zouden zijn.

In april 1991 gaf het kabinet de kamercommissie het gevraagde overzicht van meerjarenramingen. Er kwam een overzicht van incidentele maatregelen, nodig voor het invoeringsplan, en een overzicht van structurele maatregelen op basis van het regeerakkoord.

Tabel 9 Overzicht incidentele maatregelen Invoeringsplan Basisvorming¹

Periode	Artikel	Budget (bedragen x € 1 miljoen)	Bestemming
1991–1995	04.09 (inventaris- artikel)	63,1	Invoeringsplan (hierin onder andere invoering van vak techniek)
	Bouwbudget	9,1	Geoormerkt voor lokalen techniek
1990–1995	04.10 (project- artikel)	36,8	Invoeringsplan (onder andere nascho- ling, extra gelden voor toetsontwikke- ling, ontwikkeling lesmateriaal)
Subtotaal		109,0	

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 381, nr. 22, blz. 75–77.

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 381, nr. 23, blz. 79–80.

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Tabel 10 Overzicht structurele maatregelen Invoeringsplan Basisvorming¹

Periode	Maatregel	Budget (bedragen x € 1 miljoen)	Bestemming
1991–1992	Wettelijke maatregel (30 → 32)	49,0	Invoeringsfaciliteiten voor scholen in de vorm van taakeenheden docenten (voorafgaand aan uitbreiding lesweek van 30 naar 32 uur)
1992–1993		58,1*	
1993–1994		34,0**	
1994–1995		19,1**	
1991–1995	Wettelijke maatregel (scholengemeenschapvorming)	79,4	Verbetering leraarlessenformule avo/lbo en brede scholengemeenschappen Fusiefaciliteiten vooral voor avo/lbo en voor brede scholengemeenschappen
Subtotaal		239,6	
Totaal		348,5	

* € 58,1 miljoen prioriteit uit regeerakkoord minus € 9,1 miljoen bestemd voor intensivering maatregelen culturele minderheden naar aanleiding van WRR-advies.

** Dit is twee derde respectievelijk een derde van € 58,1 miljoen: gelijk met de uitbreiding van de lesweek van 30 naar 32 uur, nemen de taakuren af. In 1995/1996 is dit opgenomen in de reguliere formatie.

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Daarna is er nog één keer een financieel overzicht naar de Tweede Kamer gestuurd, in een brief van 22 september 1992 van de staatssecretaris over het plan van aanpak van het Procesmanagement Basisvorming.⁷¹ Dit overzicht had betrekking op de jaren 1992–1993.

Tabel 11 Voor basisvorming beschikbare middelen (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1992	1993
Procesmanagement		
Procesmanagement	0,7	0,9
Nascholing		
Reguliere nascholing	0,0	7,4
Additionele nascholing	1,3	2,7
Convenanteenheden	1,5	2,3
Nascholing/Schoolmanagement.	0,1	0,1
Omscholing techniek		
Omscholing techniek	4,8	3,8
Invoering techniek	14,9	0,0
Ontwikkelingsactiviteitenbasisvorming en vbo		
Basisvorming	5,9	3,9
Revisie examenprogramma's algemene vakken mavo/vbo	0,1	0,4
vbo		
• Versnelling lbo projecten	9,1	9,1
• Huisvestingsvoorzieningen	4,5	4,5
• Vernieuwing vbo-leerplan	1,0	1,0
• Revisie examenprogramma's beroepsgerichte vakken	0,1	0,1
• Toetsing beroepsgerichte vakken		0,5

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 20 381, nr. 148, p. 4.

	1992	1993
• Versterking project deelkwalificaties	0,1	0,2
• Aanvullende middelen «Enter: de Toekomst»		0,2
Programma basisvorming/vbo (WVO)		
Vereniging Samenwerkingsverband Landelijke Pedagogische Centra	4,1	4,0
Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling/Stichting Leerplanontwikkeling	2,5	2,2
(Totaal)	(50,7)	(43,3)

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

De basisvorming werd in augustus 1993 ingevoerd.⁷² In de jaren die daarop volgden, zijn nog twee voorstellen met mogelijke financiële consequenties besproken. Het kabinet wees beide voorstellen echter af.

Het eerste voorstel stond in het evaluatierapport van de Inspectie van het Onderwijs, *Werk aan de basis* over de invoering van de basisvorming. Dat werd op 15 september 1999 aan de Tweede Kamer voorgelegd.⁷³ De inspectie stelde in haar rapport voor met behoud van de bestaande bekostiging het aantal verplichte wekelijkse lessen in de basisvorming terug te brengen van 32 naar 30 lessen. Hierdoor zouden er per klas structureel twee lesvrije eenheden beschikbaar komen voor evaluatie en onderwijsontwikkeling. De formatieve ruimte die hierdoor zou ontstaan zou leraren in de gelegenheid stellen om te werken aan de vernieuwing van het onderwijsprogramma.

De minister nam dit voorstel niet over, omdat hij geen verkorting van de onderwijstijd van de leerlingen wilde. Bovendien zou er vanaf 2001 een extra structureel bedrag beschikbaar komen van € 34,0 miljoen. Scholen zouden er dan voor kunnen kiezen om dit budget mede te gebruiken voor schoolontwikkeling. Voor ondersteunende activiteiten zou € 1,1 miljoen en € 1,6 miljoen worden uitgetrokken.

Het tweede voorstel kwam van de Taakgroep vernieuwing basisvorming. Op 18 juni 2004 reageerde de minister op vragen van de vaste Kamercommissie over het eindadvies van de Taakgroep.⁷⁴ De minister gaf daarin aan voor de Projectgroep Onderbouw voor vier kalenderjaren (2005 tot en met 2008) jaarlijks € 1,7 miljoen te reserveren. Hiermee zouden onder andere conferenties, themabijeenkomsten en regionale bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd. De Taakgroep had geadviseerd dat gedurende vier jaar drie klokuren per docent geïnvesteerd zouden worden, wat neerkwam op een bedrag van € 80 miljoen per jaar. De minister gaf aan dat de investering van viermaal € 80 miljoen niet haalbaar zou zijn gezien de economische situatie. Wel zouden er middelen beschikbaar zijn voor innovatie die ook voor verdere ontwikkeling van de onderbouw gebruikt zouden kunnen worden. Naast de reguliere SLOA-middelen zouden de innovatieregeling vo (in 2004 € 10 miljoen) en de toevoegingen aan het schoolbudget (voor functiedifferentiatie of voor opleiden in de school) een impuls kunnen geven aan schoolontwikkeling.

⁷² Sinds die tijd mogen leerlingen niet langer dan vijf jaar doen over mavo of vbo (art. 27 WVO).

⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 733, nr. 1.

⁷⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 733, nr 21.

3.2.2 Globaal beeld begroting en realisatie

In begrotingen en verantwoordingen van het Ministerie van OCW is zeer beperkt financiële informatie terug te vinden over de basisvorming. In de begrotingen hebben wij voor een aantal jaren een geraamd en gerealiseerd bedrag voor basisvormingsactiviteiten teruggevonden. Deze

bedragen geven echter geen volledig beeld van de gelden die met de basisvorming gemoeid waren.

In een beleidsreactie (TK 20 381, nr. 25) hebben wij bedragen teruggevonden die voor de basisvorming beschikbaar zouden worden gesteld over de periode 1991 tot en met 1995. De realisatie van deze bedragen is echter onbekend.

De grootste bedragen die met de basisvorming gemoeid waren, zijn via de reguliere bekostiging naar de scholen gegaan. Dat geldt voor de maatregel 30/32 € 151,1 miljoen (f 333 miljoen) en voor de fusiestimulerende maatregelen € 79,5 miljoen (f 175 miljoen).

3.2.3 Informatie in dossiers

Wij hebben vastgesteld dat de dossiers over de basisvorming geen aanvullende informatie bieden over de onderbouwing van de bedragen voor de invoering van de basisvorming. In de dossiers hebben wij voornamelijk informatie gevonden over het commentaar van onderwijsorganisaties en bonden over de invoering van de basisvorming. In de dossiers hebben wij geen bedragen teruggevonden die wij voor onze inventarisatie konden gebruiken. Aan de hand van de dossiers konden wij evenmin een aansluiting maken met de uitgebrachte regelingen.

3.2.4 Regelingen aanvullende bekostiging

Voor de financiering van maatregelen voor de basisvorming zijn in totaal 21 aanvullende regelingen opgesteld. Het Ministerie van OCW kan niet aangeven welke uitgaven voor deze regelingen gerealiseerd zijn, omdat het leeuwendeel van de gelden voor de basisvorming vóór 1996 is uitgegeven, en de financiële gegevens uit de administratieve systemen van de periode voor 1996 al zijn vernietigd. De geraamde uitgaven voor alle 21 regelingen samen bedragen € 349 miljoen.

Veruit de meeste regelingen voor basisvorming hebben betrekking op (om-)scholing voor techniek of verzorging en op inventaris/verbouwing voor de vakken techniek of verzorging. In geld zijn de grootste regelingen «Faciliteitenregeling voorbereiding basisvorming» (30/32 uur) van € 151,1 miljoen (f 333 miljoen) en «Samenvoegingsfaciliteiten» van € 79,5 miljoen (f 175 miljoen).

Voor de invoering van de basisvorming in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is een aanvullende vergoeding per leerling beschikbaar gesteld in de regeling «Extra tegemoetkoming voor aanpassingen in verband met basisvorming vso 1994».

Ten behoeve van de vakken techniek en verzorging zijn gelden beschikbaar gesteld aan scholen voor aanschaf van inventaris, verbouwing en inrichting van lokalen. Daarnaast zijn ten behoeve van de invoering van deze vakken gelden beschikbaar gesteld voor de omscholing en bijscholing van docenten.

Verder zijn in het kader van de invoering van de basisvorming gelden beschikbaar gesteld voor onder andere projectuitgaven (onder andere voor procesmanagement) en gelden die via de onderwijsondersteunende instellingen liepen.

Het grootste deel van de gelden voor de basisvorming is door middel van formatie-eenheden via reguliere bekostiging beschikbaar gesteld. De bekostigingsparameters van de regelingen variëren. Bekostiging per (categorie) leerling en per school komt ongeveer even vaak voor. Bij een aantal regelingen is een extra voorwaarde aan de bekostiging verbonden. Zo geldt voor de subsidies voor de inrichting/verbouwing van het technieklokaal dat er voldoende lessen techniek (zullen) worden gegeven. De omscholing wordt alleen vergoed als docenten daadwerkelijk aan de omscholing deelnemen.

3.2.5 Aansluiting kamerstukken en aanvullende regelingen

Vanuit de begrotingen is het niet gelukt om een aansluiting te maken met de regelingen, omdat de meeste gelden voor basisvorming niet in de begrotingen terug te vinden zijn, maar zijn versleuteld in de reguliere bekostiging van vo-scholen.

Met de andere kamerstukken hebben wij deze aansluiting wel kunnen maken, in ieder geval voor een aantal regelingen waarmee grotere bedragen zijn gemoeid (zie kader).

Aanvullende regelingen waarvoor aansluitingen met kamerstukken konden worden gemaakt

Aanvullende regelingen waarvoor aansluiting op kamerstukken kon worden gemaakt:

- **Faciliteitenregeling voorbereiding basisvorming:** in het Invoeringsplan Basisvorming stond dat per 1 augustus 1991 de formatieregels verruimd zouden worden vanwege de uitbreiding van het aantal wekelijkse lessen van 30 naar 32 voor de eerste drie leerjaren. Voor deze uitbreiding zou structureel een bedrag van € 58,1 miljoen benodigd zijn op jaarbasis. In de regeling zelf zijn berekeningsformules opgenomen die tot bepaalde facilitaire eenheden leiden en is geen totaal beschikbaar bedrag weergegeven. Wel is een verwijzing gemaakt naar het regeerakkoord waarin deze uitbreiding was opgenomen.
- **Samenvoegingsfaciliteiten basisvorming:** in het Invoeringsplan Basisvorming was aangegeven dat deze circulaire per 1 augustus 1991 van kracht zou worden en dat een bedrag ad € 15,9 miljoen op jaarbasis daarvoor beschikbaar zou komen. In het financieel overzicht van april 1991 was aangegeven dat hiermee een totaalbedrag was gemoeid van € 79,5 miljoen, namelijk € 15,9 miljoen jaarlijks gedurende vijf jaar. In de regeling zelf zijn berekeningsformules opgenomen die tot bepaalde facilitaire eenheden leiden en is geen totaal beschikbaar bedrag weergegeven.
- **Regeling Invoering vak techniek:** In een Memorie van Antwoord (Eerste Kamer, 20 381, 175 d) was aangegeven dat voor de verbouwing van een lokaal techniek maximaal € 31 765 (f 70 000) beschikbaar zou worden gesteld. Voor inventaris kon een bedrag van € 13 500 (f 29 500) inclusief btw beschikbaar worden gesteld. Deze bedragen komen overeen met de bedragen uit de regeling.
- In een brief (TK 23 805, nr. 5) gaf de minister aan dat de invoering van het vak verzorging budgettair neutraal zou worden ingevoerd. Naar aanleiding van een advies van het Projectmanagement Basisvorming was echter toch besloten een eenmalige investering te doen voor de aanschaf van inventaris voor het vak verzorging € 1815 (f 4000) per school en € 3,18 (f 7) per leerling). In de regeling is geen totaal beschikbaar bedrag weergegeven.

Voor de overige aanvullende regelingen voor de basisvorming konden we geen aansluiting met de kamerstukken maken. Het gaat daarbij voornamelijk om kleine bedragen (zie kader hieronder).

Aanvullende regelingen waarvoor aansluiting op kamerstukken niet kon worden gemaakt:

- Regionaal overleg vo (basisvorming);
- Omscholingsfaciliteiten techniek;
- Instellingsbeschikking Procesmanagementteam basisvorming;
- Voorbereiding op invoering van het vak techniek;
- Faciliteiten deelname deeltijd lerarenopleiding techniek;
- Exploitatiekostenvergoeding (extra voor) techniek;
- Faciliteiten deelname deeltijd lerarenopleiding techniek;
- Toekenning eenmalig bedrag aan kleine scholen voor techniek;
- Omscholingsfaciliteiten verzorging (1 maart 1993 tot 1 augustus 1996);
- Extra tegemoetkoming voor aanpassingen voor basisvorming/vso 1994;
- Omscholingsfaciliteiten verzorging 1994–1995;
- Omscholingsfaciliteiten dans, drama 1995–1998 en Fries 1995–1997;
- Omscholingsfaciliteiten verzorging 1995–1996;
- Regeling ckv-vouchers (culturele en kunstzinnige vorming) basisvorming (via stichting Cultureel Jongerenpaspoort aan scholen); en
- Regeling vernieuwing onderbouw: mogelijkheden voor scholen om in het schooljaar 2005–2006 ervaring op te doen met vernieuwing van de onderbouw in het vo.

3.3 Tweede fase

3.3.1 Financiële informatie aan Tweede Kamer

Met de herziening van de bovenbouw havo/vwo (de tweede fase) is het Ministerie van OCW geruime tijd bezig geweest. De eerste nota's hierover verschenen in het begin van de jaren negentig.⁷⁵ Daaruit bleek dat het niet de bedoeling was dat voor deze herziening extra middelen ter beschikking zouden worden gesteld. Door de financiële problemen van het Rijk moest op het vo bezuinigd worden. Er was een bezuiniging voor het vo voorzien van € 45,4 miljoen (f 100 miljoen) voor 1995 en latere jaren. Door voor havo/vwo maatregelen te ontwikkelen die zouden leiden tot een doelmatiger inzet van de gelden, zou deze bezuiniging kunnen worden ingevuld. Hierbij werd gedacht aan het invoeren van een rendementsbekostiging.⁷⁶ Uiteindelijk gaf de minister op een andere wijze invulling aan de bezuiniging, onder meer door een betere beheersing van personeelsuitgaven door het fbs, door fusieopbrengsten en door bijstelling van het bsm.⁷⁷ Deze nieuwe dekking kwam terug in de begroting 1993⁷⁸. Hierin stond dat er reallocaties waren voorzien, oplopend tot € 37,2 miljoen (f 80 miljoen) in 1997. Het ging onder meer om een ombuiging van jaarlijks € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) vanaf 1994⁷⁹ bij de invoering van eenvoudiger formatieformules in het fbs, en de aanpassing van de materiële vergoeding (bsm): € 7,4 miljoen (f 16,4 miljoen) jaarlijks vanaf 1994.

Tot in 1993 ging de staatssecretaris ervan uit dat het mogelijk was de invoering van de tweede fase budgettair neutraal te houden. Pas nadat de adviseurs van de staatssecretaris er in 1993 in een rapport op hadden gewezen dat dit niet kon⁸⁰ en de Tweede Kamer vervolgens ging twijfelen aan het uitgangspunt van de staatssecretaris⁸¹, werd in de begroting 1994⁸² opgenomen dat op schooljaarbasis een bedrag van € 9,1 miljoen (f 20 miljoen) was gereserveerd.⁸³ Binnen de marges van de onderwijsbegroting was het niet mogelijk een extra financiële inspanning te verrichten vergelijkbaar met de invoering van de basisvorming.

In 1994 bracht de door de staatssecretaris in 1993 ingestelde stuurgroep Profiel Tweede fase een advies uit met daarin een schatting van de

⁷⁵ Zie nota Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs, april 1991, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 300 VIII, nr. 2 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 645, nr. 1.

⁷⁶ De bedoeling was dat scholen bekostigd zou worden op basis van resultaat, zoals op diploma's en op doorstroom van leerlingen.

⁷⁷ Bijlage bij het aanbiedingsformulier voor onderraden (RSCB) van 11 mei 1992.

⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 800 VIII, nr. 2, p. 163.

⁷⁹ Deze bezuiniging werd als gevolg van amendement 22 800 VIII, nr. 53 verminderd met € 6,1 miljoen.

⁸⁰ Nota aan staatssecretaris van plv. directeur vo, dd 14 januari 1993 en rapportering van de adviseurs tweede fase voortgezet onderwijs.

⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 645, nr. 3.

⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 800 VIII, nr. 2, p. 168.

⁸³ Uit nadere informatie van de minister aan de Tweede Kamer bleek dat het ging om de periode tot en met 1998.

financiële middelen die noodzakelijk waren om de vernieuwing volledig en tijdig te realiseren. De stuurgroep oordeelde dat vanaf 1994/1995 tot en met 1998/1999 € 42,5 miljoen (f 93,6 miljoen), drie keer € 40,2 miljoen (f 88,5 miljoen) en € 27,5 miljoen (f 60,5 miljoen) nodig was. Van deze bedragen was € 20,4 miljoen (f 45 miljoen) per jaar voor de aanpassing van gebouwen voor het studiehuis en het inrichten van een mediatheek. Voor de invoering van de tweede fase op school was jaarlijks € 12,0 (f 26,5 miljoen) miljoen geraamd.

In een ambtelijk overleg in september 1994⁸⁴ wees het Ministerie van OCW de stuurgroep erop dat deze middelen niet door het nieuwe kabinet waren voorzien. Volgens het ministerie kon er ook gebruik gemaakt worden van bestaande middelen: verzorging, nascholing en schoolprofielbudget.

In februari 1995⁸⁵ zond de staatssecretaris haar beleidsreactie naar de Tweede Kamer. Zij was het niet eens met het uitgangspunt van de stuurgroep dat een relatief groot bedrag moest worden opgevoerd voor aanpassing van praktisch alle schoolgebouwen in vijf jaar. Hiervoor stelde zij geen extra middelen ter beschikking. Ook wees zij erop dat er reguliere middelen beschikbaar waren voor vernieuwing.

Zij stelde van 1995 tot en met 1999 de volgende middelen beschikbaar.

Tabel 12 Middelen voor activiteiten tweede fase¹

Bedragen x € 1 miljoen	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Aanpassing gebouwen</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>	<i>9,1</i>
<i>Informatiecentrum (mediatheek)</i>	<i>11,3</i>	<i>11,3</i>	<i>11,3</i>	<i>11,3</i>	<i>11,3</i>
<i>Invoering op school</i>	<i>12,0</i>	<i>12,0</i>	<i>12,0</i>	<i>12,0</i>	
Vorbereidende nascholing management	0,5	0,5			
Schoolgebonden nascholing/schoolontwikkeling	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Netwerk van scholen	1,4/ 0,7	1,4/ 0,7	1,4/ 0,7	1,4/ 0,7	1,4/ 0,7
Stuurgroep	1,4/ 0,2	1,4/ 0,2	0,2	0,2	0,2
Diversen	0,9	0,9	1,8	1,8	1,8
Totaal	11,3	10,3	9,5	9,1	8,2

¹ Ter vergelijking zijn de door de stuurgroep genoemde posten en bedragen die niet zijn overgenomen in de beleidsreactie, cursief opgenomen. De posten die wel zijn overgenomen, maar met andere bedragen, zijn vet afgedrukt. De bedragen zijn niet gecorrigeerd voor prijspeil.

De middelen voor de vakontwikkeling waren grotendeels gevonden in de programmeerruimte van de verzorgingsinstellingen. Voor de invoering op scholen wees zij op het schoolprofielbudget dat deels bestemd was voor vernieuwingen.

Op de beleidsreactie en het rapport van de stuurgroep kreeg de staatssecretaris vele reacties uit het «veld» (bijvoorbeeld scholen en besturen-organisaties). Het veld wees op het grote verschil tussen de raming van de stuurgroep en die in de beleidsreactie. Ook werd opgemerkt dat van de door de staatssecretaris genoemde bedragen alleen de bedragen voor de schoolgebonden nascholing en de netwerken van scholen (organisatorisch) rechtstreeks naar de scholen gingen.⁸⁶

⁸⁴ Ambtelijk overleg van 1 september 1994, PRO94098.

⁸⁵ TK 23 900 VIII, nr. 69.

⁸⁶ Van Katholieke vereniging voor avo en vwo aan de staatssecretaris, dd 24-2-1995.

⁸⁷ Nota van de directeur vo aan de staatssecretaris dd 12 mei 1995, kenmerk vo/BOB-95012804.

De vaste commissie overlegde in mei 1995 met de staatssecretaris over de beleidsreactie. Vantevoren had directeur vo in een nota informatie gegeven aan staatssecretaris voor dit overleg.⁸⁷ Hieruit bleek dat onderdelen van het overzicht in de beleidsreactie nog nader ingevuld moesten worden. Zo werd voor de voorbereidende nascholing management gedacht aan conferenties voor schoolleiders. De besteding voor vakontwikkeling moest nog worden uitgewerkt in overleg met onder meer de stuurgroep

tweede fase. Als de hiervoor geraamde middelen niet geheel nodig waren, zou het resterende deel worden ingezet voor de netwerken. Na overleg met de vaste commissie⁸⁸, waarbij Kamerleden een motie indienden waarin werd gesteld dat er aanzienlijke financiële middelen voor de tweede fase nodig waren, besloot de staatssecretaris om in 1995 aan scholen een bijdrage te geven voor een mediatheek en voor aanpassingen van schoolgebouwen. Dit bedrag was een aanvulling op de middelen in de beleidsreactie. Daar kwam in 1996 opnieuw een aanvullende vergoeding voor mediatheek en bouwkundige voorzieningen bij voor de scholen. Bij elkaar was hiermee een bedrag gemoeid van € 14,5 miljoen (f 32 miljoen).⁸⁹

In september 1996 werd door de directie vo een plan van aanpak vakinhoudelijke om- en nascholing en onderwijsbevoegdheden profiel tweede fase opgesteld. Voor de omscholing voor algemene natuurwetenschappen en culturele kunstzinnige vorming 1 in 1997/1998 van 1200 leraren werden de kosten voor 1997/1998 geraamd op € 3,9 miljoen en voor 1998/1999 op € 1,6 miljoen. Als dekking werd genoemd: de bij het vervangingsfonds ondergebrachte middelen voor scholing vo die per 1 augustus 1997 zouden worden onttrokken aan het fonds.

In maart 1997 ging de staatssecretaris in op vragen van de vaste commissie over financiële zaken. Zij antwoordde onder meer dat de exploitatie en de vernieuwing van de bibliotheek/mediatheek in principe dienden te geschieden uit de reguliere middelen. Vanaf 1995 was de materiële vergoeding verhoogd met een structurele vernieuwingstoelage. Ook ging zij in op de netwerken van scholen. Deze waren gegroepeerd rond een instelling voor hoger onderwijs of een verzorgingsinstelling. Elk netwerk werkte concreet aan een thema uit de vernieuwde tweede fase havo/vwo. Een deelnemende school ontving hiervoor twee jaar lang een tegemoetkoming van € 6807 (f 15 000) per jaar. Naar aanleiding van de vraag of de genoemde bedragen in het onderwijsveld als voldoende werden beschouwd, merkte de staatssecretaris op dat zij de indruk had dat scholen de opvatting deelden dat het studiehuis zich in de loop van jaren moest ontwikkelen en dat iedere school zelf moest bepalen wanneer en in welke mate dit tot investeringen moest leiden.

In een overleg met de vaste commissie in mei 1997• kwamen de financiële middelen weer ter sprake. De staatssecretaris gaf een overzicht van middelen waaruit bleek dat er in totaal € 66,9 miljoen (f 147 miljoen) ter beschikking was gesteld.

Tabel 13 Financiële onderbouwing tweede fase havo/vwo (bedragen x € 1 miljoen)¹
* = gelden die geheel of voor een groot deel naar scholen gaan

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totaal
1. Voorbereidende nascholing management (= cursus Schetsen van het studiehuis)	0,5	0,5					1,0
2. Schoolgebonden nascholingontwikkeling* (elk jaar € 4538 (f 10 000) per school)	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4		11,8
3. Vakontwikkeling (inclusief programmering verzorgingsinstellingen)	4,9	3,9	4,0	3,7	2,8		19,3

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 VIII, nr. 104.

⁸⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 168, nr. 5.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totaal
4. Netwerken van scholen* (elke netwerkschool € 6807 (f 15 000) voor twee jaar)	1,4	1,4	1,9	1,7	1,6	0,2	8,2
5. Procesmanagement Profiel tweede fase	1,4	1,4	0,8	0,8	0,8	0,5	5,7
6. Diversen	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9		4,5
7. Omscholing (exclusief vervangingskosten € 5 miljoen)							
* Algemene Natuurwetenschappen*		0,1	0,5	0,4	0,1		,1
* Culturele en kunstzinnige vorming 1*		0,1	0,1	0,3	0,3		0,8
8. Structurele vernieuwingstoelage materiële vergoeding* (extra geld voor verbouwing/mediatheek)	9,1	5,4					14,5
Totaal (specifiek tweede fase havo/vwo)	20,5	16,0	10,6	10,2	8,9	0,7	66,9 (f 147)
Ter vergelijking de cijfers uit de beleidsreactie							
Totaal	11,3	10,3	9,5	9,1	8,2		48,8 (f 106,6)

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

De staatssecretaris stelde voor om voor het schooljaar 1997/1998 eenmalig een bedrag ter beschikking te stellen van € 22,6 miljoen (f 50 miljoen).⁹⁰ Hierdoor konden scholen leraren in de bovenbouw van havo en vwo twee klokuren per week vrij roosteren. Het kabinet was hiermee akkoord gegaan onder de voorwaarde dat de profielen per 1 augustus 1998 ingevoerd zouden worden. De € 22,6 miljoen⁹¹ waren vrijgemaakt in de begroting van het Ministerie van OCW: € 7,7 miljoen uit de materiële bekostiging, € 3,6 miljoen door verschuivingen in geplande projectmatige uitgaven, € 4,5 miljoen konden worden vrijgemaakt gezien het verloop van de personele uitgaven in 1997, en € 6,8 miljoen zou van dekking worden voorzien in de Miljoenennota 1998. De Tweede Kamerleden noemden het voor een groot deel een sigaar uit eigen doos, omdat een groot deel van het geld beschikbaar kwam door herschikking van middelen.

Wet laatste financiële overzicht waarin middelen voor de tweede fase waren opgenomen, ontving de Tweede Kamer in november 1998. In een brief van de staatssecretaris stond het conceptplan van de inzet van middelen gericht op de invoering van de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Het ging om middelen voor alle onderwijsvernieuwingen met het accent op het vmbo. We hebben aan die brief de bedragen in tabel 14 ontleend.

Tabel 14 Overzicht financiële middelen tweede fase (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Extra faciliteiten voor verbouwing/mediatheek	9,1	5,7					
Vrij roosteren docenten havo/vwo			4,3	18,4			
Nascholing bovenbouw havo/vwo	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4		
Nascholing management	0,5	0,5	0,9	1,0			
Netwerken van scholen	1,4	1,4	2,1	1,7	1,4		
Omscholing nieuwe vakken (inclusief vervangingskosten)		0,1	1,4	3,6	4,1	2,3	0,6

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 168, nr. 13.

⁹¹ Tweede Kamer, Handelingen 85, 28 mei 1997.

De tweede fase werd in 1998 en 1999 ingevoerd. Na de invoering werden er geen middelen meer geraamd die specifiek bestemd waren voor de tweede fase. Een uitzondering daarop vormden de ontwikkelkosten voor

de aanpassing van de profielen in 2002 (jaarlijks € 0,75 miljoen vanaf 2002) en middelen voor de meer ingrijpende aanpassing van de profielen in 2006. Voor de kosten die hieraan verbonden zijn, krijgt elke school € 32 000 voor de periode tot 1 januari 2009 op basis van de regeling aanvullende bekostiging aanpassing profielen tweede fase vwo en havo.⁹² Ook werden er in 2007 financiële middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van lokalen voor bètavakken.⁹³ Vanaf 1998 werden er wel extra middelen beschikbaar gesteld, maar die waren bedoeld voor zowel het vmbo, als de tweede fase en andere vernieuwingen.

3.3.2 Globaal beeld van begroting en realisatie

De eerste keer dat in de toelichting op de begroting een bedrag voor de tweede fase wordt vermeld dat ook is terug te vinden in een ander kamerstuk, is in de begroting 1994 van het Ministerie van OCW, waarin een jaarlijks bedrag voor de tweede fase werd geraamd van € 9,1 miljoen. Daarvoor waren in de begrotingen alleen in bijlage 3 bedragen voor de tweede fase terug te vinden. Het ging over projecten voortgezet onderwijs (art. 4.10) waarin onder activiteiten tweede fase (onder andere beleidsontwikkeling) bedragen waren geraamd van € 0,7 miljoen tot € 4,3 miljoen. Een nadere toelichting in de begrotingen was niet te vinden en evenmin in andere kamerstukken.

De toelichting op de slotwet 1995 vermeldt dat € 17,4 miljoen is uitgegeven inclusief € 11,2 miljoen voor de mediatheek. Dit zou betekenen dat € 6,2 miljoen voor andere activiteiten was uitgegeven. Dit is minder dan de in de begroting 1994 genoemde jaarlijkse € 9,1 miljoen en ook minder dan het bedrag van € 11,3 miljoen uit de beleidsreactie. Een verklaring zou zijn dat vakontwikkeling (€ 6,8 miljoen) niet opgenomen was in de € 6,2 miljoen, maar apart was begroot en verantwoord. In de begrotingen 1996 en 1997 stond geen bedrag voor de tweede fase, maar een verwijzing naar de beleidsreactie van februari 1995 voor een inhoudelijke toelichting.

De bedragen voor de mediatheek komen aan de orde in de slotwetten 1995 en 1996. Volgens de slotwet 1995 was € 11,2 miljoen uitgegeven voor de mediatheek en volgens de slotwet 1996 € 5,5 miljoen, bij elkaar € 16,7 miljoen. Hierbij valt op dat in andere kamerstukken steeds sprake is van € 14,5 miljoen.

Het bedrag voor het vrij roosteren van leraren wordt genoemd in de begroting 1998: nieuwe raming voor 1997 € 18,7 miljoen, voor 1998 € 3,2 miljoen en voor 1999 € 0,8 miljoen, in totaal € 22,7 miljoen. Uit de slotwetten 1998 en 1999 blijkt dat in 1998 € 18,2 miljoen is uitgegeven en in 1999 € 4,5 miljoen.

In de begroting 2000 stonden onder meer de faciliteitenregeling ondersteuning tweede fase 1999 € 2,5 miljoen, en bedragen van de omschtingsregelingen: in 1999 € 1,2 miljoen, in 2000 € 0,9 miljoen, voor algemene natuurwetenschappen, culturele en kunstzinnige vorming, filosofie, informatica (evenals in de begroting 2001: 2001 € 0,2 miljoen).

In de begroting 2002 staat dat € 68 miljoen rechtstreeks naar scholen is gegaan voor het vrij roosteren van personeel, voor de mediatheek en voor bouwkundige voorzieningen. De toelichting op de slotwet 2002 (en 2003) vermeldt onder Heeft het gekost wat het mocht kosten: De bekostiging

⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 187, nr. 2, p. 3 en 4.

⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 111, p. 1: uit FES-middelen is € 60 miljoen beschikbaar voor 2006–2009 voor professionalisering van docenten en verbetering van gebouwen en lokalen.

van de leerjaren 4 en hoger is niet veranderd als gevolg van de nieuwe tweede fase. Wel zijn ten tijde van de invoering 1998 en 1999 eenmalige bedragen beschikbaar gesteld ten behoeve van personeel (voorbereidings-tijd) en materieel (mediatheek, aanpassing gebouw).

3.3.3 Informatie in dossiers

Om nadere informatie te verkrijgen over de tot standkoming van ramingen voor de tweede fase hebben wij een groot aantal dossiers van het Ministerie van OCW doorgenomen vanaf 1990 tot heden. De financiële informatie was echter beperkt. Zo hebben we bijvoorbeeld geen onderbouwing kunnen vinden van het jaarlijkse bedrag van € 9,1 miljoen (f 20 miljoen) dat in de begroting 1994 voor de tweede fase was opgenomen. De informatie die we hebben gevonden, is kort weergegeven in paragraaf 3.2.1.

3.3.4 Regelingen aanvullende bekostiging

Er zijn door ons 22 regelingen geïnventariseerd waarmee gelden voor de tweede fase beschikbaar zijn gesteld aan de scholen.

Tabel 15 Overzicht regelingen voor scholen (bedragen x € 1 miljoen)¹

	Jaar of jaren	Beschrijving	Aanvraag	Bedrag	Relatie tot ramingen in kamerstukken
Ondersteuning tweede fase (vijf regelingen)	1995 t/m 1999	Schoolgebonden activiteiten	Nee	2,4 (4 maal) en 2,5 (eenmaal)	In beleidsreactie 1995 (23 900 VIII, nr. 69), overzichten 1997 (25 168, nr. 10) en 1998 en begroting 2000
Bouwkundige voorzieningen en mediatheek (twee regelingen)	1995 en 1996	Faciliteren mediatheek en aanpassingen gebouw	Nee	9 miljoen (raming) en 5,5 miljoen	In overzichten 1997 en 1998 en slotwetten 1995 en 1996
Extra ondersteuning (een regeling)	1995/1996	Vrij roosteren docenten	Ja	22,9 (totaal)	In overzicht 1998, begroting 1998 en slotwetten 1998 en 1999
Omscholing anw, ckv 1, informatica, filosofie (twaalf regelingen)	1997 t/m 2000	Faciliteiten voor omscholing leraren	Ja	2,7 (totaal)	In overzichten 1997 en 1998 en begroting 2000 en 2001
Aanvullende bekostiging aanpassing profielen (een regeling)	2006	Vorbereiding aanpassing profielen	Nee	15,1	In kamerstuk 30 187, nr. 42
Aanvullende bekostiging lokalen bètavakken (een regeling)	2007	Aanpassing leslokalen	Ja	19,3	In kamerstuk 30 800 VIII, nr. 111 (geen bedrag)

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Daarnaast waren er de regeling voor de instelling van de stuurgroep in 1993, de regeling stimulering aansluiting vwo/wo voor subsidie aan universiteiten (1999–2001): € 3,3 miljoen en de regeling cultuurvouchers (vanaf 1999 t/m 2007, vier regelingen) voor de cultuurvouchers die scholen aan hun (bovenbouw)leerlingen geven. Alle genoemde regelingen zijn of waren niet geoormerkt.

Tabel 16 Bekostigingsparameters (bedragen x € 1 miljoen)¹

	Per school	Per leerling	Per school en leerling	Anders
Ondersteuning tweede fase (vijf regelingen)	€ 4538			
Bouwkundige voorzieningen en media-theek (twee regelingen)		Regeling 1: € 59 bovenbouw	Regeling 2: € 4538, en €17 bovenbouw	
Extra ondersteuning (een regeling)		€ 118 bovenbouw		
Omscholing anw, ckv 1, informatica, filosofie (twaalf regelingen)				Vergoeding per deelnemer
Aanvullende bekostiging aanpassing profielen (een regeling)	€ 32 000			
Aanvullende bekostiging lokalen bètavakken (een regeling)				50% totale kosten, maximaal € 150 000 per school

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

3.3.5 Aansluiting kamerstukken en aanvullende regelingen

Voor de activiteiten die voor de tweede fase worden genoemd in kamerstukken en begrotingen en slotwetten, zijn in een aantal gevallen aanvullende regelingen gevonden. In de laatste kolom van tabel 15 is dit aangegeven. Het gaat om de schoolgebonden activiteiten, de voorzieningen mediatheek, het vrij roosteren van docenten, de omscholing van docenten en de aanpassing van de tweede fase (totaal € 67 miljoen). De lokalen voor bètavakken worden wel genoemd in een kamerstuk, maar zonder bedrag.

Maar niet van alle activiteiten voor de tweede fase genoemd in kamerstukken zijn aanvullende regelingen gevonden. Het gaat om omscholingscursussen waarvoor de scholen niet hoefden te betalen, vakontwikkeling via de verzorgingsinstellingen e.d. (SLOA), een cursus voor de nascholing van het management en de netwerken van scholen.

Aan deze activiteiten heeft het ministerie middelen toegekend via zogenaamde verplichtingenbrieven (beschikkingen) op basis van ingediende begrotingen (van bijvoorbeeld procesmanagements) of subsidieaanvragen (van onderwijsverzorgingsinstellingen). CFI droeg zorg voor de uitvoering hiervan.⁹⁴

Daarnaast waren er algemene/reguliere middelen die volgens het Ministerie van OCW ook aan de tweede fase besteed konden worden. Genoemd werden middelen voor scholing, middelen uit het schoolprofielbudget en middelen voor vernieuwingen (algemeen).

3.4 Vmbo

3.4.1 Financiële informatie Tweede Kamer

De invoering van het voorbereidende beroepsonderwijs (vbo), vooruitlopend op de invoering van de basisvorming, vond plaats op 1 augustus 1992. De vernieuwing was enerzijds gericht op de inhoud van het onderwijstype: een breed en ongedeelde vbo met een herkenbare kwalificatiestructuur en een verbeterd en voortdurend contact met het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven. Anderzijds ging het om voorzieningen, vooral inventarisaanpassingen en invoering van nieuwe technologieën. Van 1989 tot en met 1991 heeft het ministerie een aantal investe-

⁹⁴ CFI beschikt niet meer over een overzicht van de totale uitgaven voor deze activiteiten op basis van de verplichtingenbrieven.

ringen gedaan in het (toen nog) lbo voor een totaalbedrag van € 44 miljoen (f 97 miljoen). Hierbij inbegrepen was een bedrag van € 4,5 miljoen (f 10 miljoen) voor ICT. De financiële gevolgen van de beleidsvoornemens waren als volgt⁹⁵

Tabel 17 Onderwijsvernieuwingsgelden voor het vbo (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1992	1993	1994	Totaal
Versnelling lbo-projecten	37,7 miljoen voor de periode 1992/1996			
Huisvestingsvoorzieningen voor lbo-projecten	4,5	4,5		9,0
Programmeerruimte Stichting Leerplanontwikkeling, Landelijke Pedagogische Centra, CITO	1,1	1,0	1,0	3,1
Vernieuwing vbo-leerplan	1,0	1,0	1,0	3,0
Revisie examenprogramma's beroepsgerichte vakken	0,1	0,1		0,2
Toetsing beroepsgerichte vakken		0,5	0,5	1,0
Versterking project deelkwalificaties	0,1	0,2	0,2	0,5
Aanvullende middelen «Enter: de Toekomst»		0,2	0,5	0,7
Totaal	6,8	7,5	3,2	17,5

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Naast de € 37,7 miljoen (f 83 miljoen) voor de versnelling van lbo-projecten is dus in totaal nog € 17,5 miljoen (f 38 miljoen) uitgetrokken om het lager beroepsonderwijs te vernieuwen naar het vbo.

In het plan van aanpak mavo/vbo/vso⁹⁶ maakte de minister de Tweede Kamer erop attent dat ook in de jaren voorafgaand aan 1995 binnen het kader van de basisvorming substantiële bedragen ter beschikking zijn gesteld voor mavo en vbo. Daarnaast waren naar aanleiding van de vbo-beleidsbrief in de afgelopen jaren extra middelen ingezet. De beleidsreactie op het advies *Recht doen aan verscheidenheid* van de commissie mavo/vbo – Aansluitend Onderwijs bevat het volgende financiële kader:

Tabel 18 Onderwijsvernieuwingsgelden voor mavo/vbo/vso (x € 1 miljoen)¹

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totaal
Ondersteuning: Programmering WOV	2,0	2,4	2,9	2,9	2,9	2,9	16,0
Examenprogrammaontwikkeling	0,8	–	–	–	–	–	0,8
Extra programmakosten CITO	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,6
Mavo/vbo procesmanagement + schoolloopbaanbegeleiding allochtone leerlingen basisonderwijs	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,4
Management	–	0,5	0,5	–	–	–	1,0
Schoolgebonden ontwikkeling/nascholing	–	–	2,3	2,3	–	–	4,6
Vervanging docenten als gevolg van scholing	–	0,5	0,9	0,9	0,9	0,5	3,7
Totaal mavo/vbo	3,8	4,2	7,4	6,9	4,6	4,2	31,1

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

Voor de invoering van het vmbo werd de WVO als volgt aangepast:

- leerwegen in de bovenbouw van mavo en vbo;
- leerwegondersteunend onderwijs, als een hulpstructuur bij de leerwegen;
- praktijkonderwijs als een arbeidsmarktgerichte leerweg voor een beperkte groep leerlingen.

Daarnaast werd de positie geregeld van het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo), het vso-lom en het vso-mlk.⁹⁷ Uitgangspunt was dat het realiseerbaar moest zijn binnen het vastgestelde meerjarige

⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 699, nr. 1.

⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 VIII, nr. 6.

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 410, nr. 3.

budgettaire kader. De kosten van de samenwerkingsverbanden en pilotprojecten werden gedekt doorerschikking binnen de begroting van het Ministerie van OCW. Alle extra uitgaven waren voor ontwikkeling en implementatie. In totaal was daarvoor van 1997 tot en met 2001 € 97,2 miljoen (f 213,6 miljoen) beschikbaar.⁹⁸

Tabel 19 Beschikbare middelen ten behoeve van ontwikkeling en implementatie van het wetsvoorstel mavo/vbo/vso (bedragen x € 1 miljoen)¹

Onderwerp	1997	1998	1999	2000	2001	Totaal
Nascholing en schoolmanagement (art. 19.01)	0,5	2,4				2,9
Samenwerkingsverbanden en pilots (art. 19.01)	7,8	8,1	9,5	9,5	9,5	44,4
Herschikking afdelingen vbo (art. 19.01)		1,2	4,8	4,8	3,5	14,3
Programmering WOV (art. 19.03)	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	17,0
Diversen (art. 19.05)	3,7	4,2	3,7	3,7	3,3	18,6
Totaal	15,4	19,3	21,4	21,4	19,7	97,2

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

In het verslag van de vaste kamercommissie voor OCW waren veel vragen over en was twijfel aan de financiële onderbouwing en de haalbaarheid van de budgettaire neutraliteit zoals opgenomen in het wetsvoorstel. De twijfel en de vragen van de kamerleden hielden in de maanden daarna aan. De staatssecretaris bleef hameren op budgettaire neutraliteit als uitgangspunt en dat € 119,8 miljoen (f 264 miljoen) beschikbaar was voor de invoering, inclusief € 22,7 miljoen (f 50 miljoen) voor de voorbereiding van leraren op nieuwe leerwegen en zorgverbreding. Er kwam geen extra geld meer bij.

In een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer in januari 1996 staat dat voor de vorming van het zorgbudget ten behoeve van de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg geen sprake was van nieuwe middelen. Het ging om het benutten van de huidige middelen waarmee op dat moment hoofdzakelijk personeel werd bekostigd.

In de begroting 1997 van het Ministerie van OCW⁹⁹ trok de regering extra geld uit voor de speerpunten in het mavo/vbo-beleid. Dit bedrag liep op van € 7,4 miljoen tot € 13,6 miljoen in 2000. Het geld kwam ten goede aan de volgende maatregelen: het creëren van een landelijk dekkend netwerk van samenwerkingsverbanden, herschikking van het vbo en uitvoering van een beperkt aantal pilot-projecten. In de tweede supplettoire wet 1998¹⁰⁰ was een bedrag voor vernieuwingsoperaties vo van € 21,8 miljoen opgenomen. Daarnaast was een versnelling in verband met nabetaling voor ICT in het vo voorzien van € 11,2 miljoen. Dit bedrag was oorspronkelijk voorzien voor 1999, maar werd nu vervroegd naar 1998.

Op 1 augustus 1999 is het vmbo officieel van start gegaan. Daarmee zijn de schoolsoorten vbo, mavo en vso opgegaan in een nieuwe onderwijsvorm: het vmbo. Bij de invoering van het vmbo had versterking van de samenwerking met de branches prioriteit. In de Voorjaarsnota 2000¹⁰¹ was voor het impulsprogramma vmbo € 35,4 miljoen (f 78 miljoen) uitgetrokken.

Naar aanleiding van de Voorjaarsnota 2000 stelde de Tweede Kamer de volgende vraag: «De regering begroot eenmalig € 90,8 miljoen (f 200 miljoen) voor de versnelde modernisering van leermiddelen en van de inventaris. Daarvan gaat € 27,2 miljoen (f 60 miljoen) naar het voortgezet

⁹⁸ Specificering (p. 41).

⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VIII, nr. 2.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 324 VIII, nr. 2.

¹⁰¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 171 VIII, nr. 2.

onderwijs. Kunnen deze bedragen nader worden gemotiveerd en voldoen zij aan geuite wensen van het onderwijsveld?» Het antwoord luidde als volgt: «de € 27,2 miljoen (f 60 miljoen) voor het vo zal worden aangewend om de inventaris voor de leerjaren drie en vier van het vmbo te vernieuwen en maakt onderdeel uit van de middelen die worden ingezet om het vmbo als aantrekkelijke leerroute binnen het voortgezet onderwijs te ontwikkelen. Gebleken is dat de scholen en het bedrijfsleven relatief verouderde apparatuur op de scholen als een manco ervaren».¹⁰²

In het algemeen overleg in de Tweede Kamer over het vmbo op 16 februari 2000 was toegezegd dat een invoeringsplan zou worden opgesteld. Het invoeringsplan stond niet op zichzelf. De voorstellen over de bekostiging van de zorgstructuur, de leerwerktrajecten, de doorstroombekostiging en de versterking van het vmbo maakten integraal deel uit van het invoeringsplan. Het Invoeringsplan 2001–2003, *Naar een versterkt vmbo*, is in juli 2000 gepubliceerd. Een financiële paragraaf of onderbouwing was niet in het plan opgenomen.

Daarnaast was er het Actieprogramma Versterking vmbo dat zich richtte op de verbetering van de positie en het imago van dit schooltype. Om de uitvoering te stimuleren, heeft het ministerie budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van projecten binnen het vmbo. Het impulsbeleid voor het vmbo verliep langs twee sporen:

1. Scholen kregen aanvullend op de lumpsummiddelen die zij naar eigen inzicht konden besteden aan de verdere inrichting en versterking van het vmbo de zogenaamde Impulsmiddelen. Deze middelen werden op basis van het aantal leerlingen gealloceerd en kenden een summier rapportageverplichting.
2. Scholen kregen middelen op basis van een projectaanvraag. Deze middelen waren geoormerkt voor de uitvoering van dat betreffende project. Ze werden dus verstrekt als sprake was van een adequate projectopzet. Een zwaardere inhoudelijke verantwoording door de scholen was verplicht.

Tabel 20 Impulsgelden (bedragen x € 1 miljoen)¹

Subsidieregeling	2000	2001
Regeling landelijke projecten Impuls relatieversterking vmbo-bedrijfsleven	25,1	9,3
Financiering regionale projecten	7,3	
Kaderregeling regionale projecten Impulsprogramma vmbo		13,6
Ontwikkingsgelden platforms	2,9	2,8
Regeling aanvullende bekostiging actieprogramma vmbo (lumpsum)	44,9	30,2

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

In de audit van het impulsprogramma door het Nederlands Economisch Instituut (*Het vmbo in de lift*, mei 2002) was verder opgenomen dat deze gelden grotendeels in lijn met de doelstellingen van het impulsprogramma waren besteed. In het bijzonder voor de aanschaf van inventaris en leermiddelen, lokaalaanpassingen en bijscholing van docenten. Dit ondanks het feit dat de controle op de direct aan de scholen toegekende gelden was.

Ondertussen uitten verschillende Tweede Kamerleden op verschillende momenten hun zorgen over de invoering, de vernieuwing en de benodigde aanpassingen. Dat werd meestal gepareerd door de staatssecretaris

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 171, nr. 3.

met opmerkingen als dat de scholen aan zet waren, en dat de feitelijke uitvoering door de scholen centraal stond.

Regionale vernieuwingsprojecten

Specifiek voor het vmbo is een vernieuwingsregeling tot stand gekomen die in 2004 zijn beslag kreeg. Het gaat om projectsubsidies voor relatief kleinschalige projecten, waarin het vmbo (en het praktijkonderwijs) samenwerkt met regionale partners. Met deze projecten worden concepten en ideeën ontwikkeld voor andere manieren van leren, waardoor leerlingen met meer succes het vmbo voltooien en vervolgens doorstromen naar het vervolgonderwijs. Ook hier moeten de projectresultaten bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van het leren. Naast de gelden die in de afgelopen jaren voor het vmbo beschikbaar kwamen voor impulstrajecten en vernieuwing, is in het kader van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II vanaf 2004 een oplopend budget van € 4 tot 30 miljoen beschikbaar voor inventaris, leerwerkplekken en verdere onderwijsinhoudelijke vernieuwingen. De geïntegreerde vernieuwing vmbo-mbo-(hbo)¹⁰³ wordt gefinancierd uit de beschikbare middelen «innovatiearrangement» behorend bij de afspraken rond de beroepskolom.¹⁰⁴

In de begroting 2005 is de volgende passage opgenomen over het vmbo: «Met ingang van 1 augustus 2005 wordt de materiële bekostiging verhoogd zodat scholen extra kunnen investeren in inventaris, apparatuur en werkplekstructuren. Hierbij komt een accent bij het vmbo te liggen. Om de achterstand in materiële bekostiging, vooral in het vmbo, in te lopen is voor 2005 € 6 miljoen geraamd en daarna € 14 miljoen per jaar. Voor vernieuwingen van apparatuur en werkplekstructuren in het vmbo is voor de jaren 2005–2007 achtereenvolgens € 2,8, € 4,7 en € 9,4 miljoen beschikbaar.»

3.4.2 Globaal beeld begroting en realisatie

Om inzicht te krijgen in de begrote en gerealiseerde bedragen voor het vmbo, hebben wij begrotingen en verantwoordingen van het Ministerie van OCW bekeken. Wij constateerden dat de begrotingen in de jaren na de invoering van VBTB, steeds beter inzicht verschaffen in de begrote bedragen voor het vmbo. De verantwoording van de gerealiseerde bedragen is echter niet of nauwelijks terug te vinden. Tabel 21 geeft (slechts) een grove indicatie van de begrote bedragen die met de invoering van het vmbo gepaard zijn gegaan. Op welke wijze de realisatie van deze budgetten heeft plaatsgevonden, is onbekend. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de autonomie van de scholen en de lumpsumsystematiek.

Tabel 21 Begrote bedragen voor het vmbo (bedragen x € 1 miljoen)¹

Jaar	Omschrijving	Bedrag	Bron
1996	Samenwerkingsverbanden vo/vso en pilotprojecten	2,7	24 739 VIII, nr. 2
	Innovatieprojecten	2,7	24 739 VIII, nr. 2
	Doorschuiven budget arbeidsmarktnelpuntenbeleid naar latere jaren	- 31,7	25 136, VIII nr. 2
1997	Speerpunten mavo/vbo-beleid	7,4	25 000 VIII, nr. 2

¹⁰³ Hbo = hoger beroepsonderwijs.

¹⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VIII, nr. 2.

Jaar	Omschrijving	Bedrag	Bron
1998	Vernieuwingsoperaties vo	21,8	26 324 VIII, nr. 2
	Versnelling nabetaaling ICT vo	11,2	26 324 VIII, nr. 2
1999	Vernieuwing vo	13,9	26 200 VIII, nr. 2
	Ontwikkeling nieuwe (examen)programma's	4,5	26 200 VIII, nr. 2
	Lessentaakreductie vo	34	26 577 VIII, nr. 2
	Beperking projectmiddelen	- 1	26 913 VIII, nr. 2
2000	Vernieuwing vo	43,6	26 200 VIII, nr. 2
	Ontwikkeling nieuwe (examen)programma's	4,5	26 200 VIII, nr. 2
	Beperking projectmiddelen	- 1	26 913 VIII, nr. 2
	Versnelde modernisering inventaris en leermiddelen	27,2	27 516 VIII, nr. 2
	ICT vo	14,5	27 516 VIII, nr. 2
	Interne verbouwingen	21,3	27 516 VIII, nr. 2
Relatieversterking vmbo-bedrijfsleven	8,5	27 516 VIII, nr. 2	
2001	Vernieuwing vo	43,6	26 200 VIII, nr. 2
	Ontwikkeling nieuwe (examen)programma's	4,5	26 200 VIII, nr. 2
	Beperking projectmiddelen	- 1	26 913 VIII, nr. 2
	Intensivering vo-materieel	68,1	27 778 VIII, nr. 2
	Investeringsimpuls vmbo	37,4	27 778 VIII, nr. 2
	Arbeidsmarktknelpunten vo	74,2	28 136 VIII, nr. 2
2002	Vernieuwing vo	43,6	26 200 VIII, nr. 2
	Ontwikkeling nieuwe (examen)programma's	4,5	26 200 VIII, nr. 2
	Beperking projectmiddelen	- 1	26 913 VIII, nr. 2
	Investeringsimpuls vmbo	45,4	27 778 VIII, nr. 2
2003	Vernieuwing vo	43,6	26 200 VIII nr. 2
	Ontwikkeling nieuwe (examen)programma's	4,5	26 200 VIII, nr. 2
	Beperking projectmiddelen	- 1	26 913 VIII, nr. 2
	Investeringsimpuls vmbo	45,4	27 778 VIII, nr. 2
2004	Actieprogramma vmbo	9	29 200 VIII, nr. 2
	Versterking beroepskolom	68	28 000 VIII, nr. 2
	Intensivering materieel	25,4	27 400 VIII, nr. 2
	Investeringsimpuls vmbo	45,4	27 778 VIII, nr. 2
	Regionale vernieuwingsprojecten	4	30 100 VIII, nr. 2
2005	Versterking beroepskolom	68	28 000 VIII, nr. 2
	Intensivering materieel	25,4	27 400 VIII, nr. 2
	Investeringsimpuls vmbo	45,4	27 778 VIII, nr. 2
	Regionale vernieuwingsprojecten	4	30 100 VIII, nr. 2
2006	Versterking beroepskolom	68	28 000 VIII nr. 2
	Verbetering en vernieuwing huisvesting	237	30 300 VIII, nr. 2
	Versterking beroepskolom	22	30 300 VIII, nr. 2
	Stages docenten, ontwikkeling lesmateriaal en competentiegericht beroepsonderwijs	59	30 300 VIII, nr. 2
	Functie- en beloningsdifferentiatie	8,9	28 000 VIII, nr. 2

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

We hebben de begrote bedragen proberen te herleiden tot de specifieke regelingen (zie § 3.4.4). Dit bleek slechts in beperkte mate mogelijk. Van de 58 regelingen die gericht waren op het vmbo hebben we in 28 gevallen een mogelijke relatie met de begroting kunnen vaststellen. In bijna alle gevallen was het bedrag van de regeling lager dan het begrote bedrag. Een verklaring hiervoor is het feit dat de begroting een hoger aggregatieniveau heeft. De begrote bedragen kunnen dus voor een deel ook rechtstreeks via de bekostiging aan de scholen zijn verstrekt of via meerdere regelingen. Een goede aansluiting tussen de begroting en de regelingen is niet te maken. Dit geldt evenzeer voor bedragen die we in andere kamerstukken hebben aangetroffen.

3.4.3 Informatie in dossiers

De dossiers op het ministerie bevatten niet méér informatie dan de begrotingen, realisaties en andere kamerstukken. Een overzicht van de geraamde uitgaven hebben wij er niet in aangetroffen en evenmin documenten waaruit bleek hoeveel deze onderwijsvernieuwing zou kosten.

3.4.4 Regelingen aanvullende bekostiging

Aan alle uitgaven in het kader van aanvullende bekostiging moeten regelingen ten grondslag liggen. We hebben 58 regelingen geïnventariseerd waarmee gelden voor de invoering van het vmbo beschikbaar zijn gesteld. Voor de inventarisatie van de regelingen hebben wij het uitgangspunt gehanteerd dat voor elke verplichting een regeling als grondslag moet dienen. Aan de hand van de door ons geïnventariseerde regelingen hebben wij het Ministerie van OCW verzocht om ramingen en bestedingen bij de regelingen te verstrekken. Het Ministerie van OCW kon de ramingen en bestedingen voor het vmbo niet voor alle regelingen reconstrueren.

In de volgende tabel zijn de regelingen geclusterd in acht categorieën en daarbij is opgenomen de totale raming of indien beschikbaar de realisatie per jaar. Ook is per categorie een totaal opgenomen. Niet van alle regelingen was de raming nog na te gaan.

Tabel 22 Uitgaven vmbo-regelingen geclusterd (bedragen x € 1 miljoen)¹

	1992	1993	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Vernieuwing inventaris en leermiddelen	10,4				23,8	0,9						183,0		12,0	230,1
Aansluiting arbeidsmarkt, inrichting beroepsgerichte leerwegen, beroepskolom, praktijkonderwijs				2,7	3,2		40,2	123,1	63,8	44,5	57,6	38,4	4,4		377,9
Scholing leraren					24,0	4,5	6,9	2,4							37,8
Arbeidsmarktknelpuntenbeleid							21,5		15,6		13,9		6,8		57,8
Faciliteitenbeleid: opheffen of oprichten van een afdeling					2,9	11,3	3,9	0,3							18,4
Netwerken vmbo en innovatie						7,0		10,2	2,0	10,9	27,1	2,5	74,0		133,7
Maatschappelijke stage						2,3						10,5	8,7		21,5
Leerplusarrangement ²														122,0	122,0
Totaal	10,4			2,7	53,9	26,0	72,5	136,0	81,4	55,4	98,6	234,4	93,9	12,0	999,2

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

² Voor twee jaar. Wordt toegerekend aan vmbo.

De belangrijkste regelingen richten zich op de zorgstructuur, de vernieuwing van inventaris en leermiddelen en op met elkaar samenhangende zaken als aansluiting arbeidsmarkt, inrichting beroepsgerichte leerwegen, beroepskolom, praktijkonderwijs etc. In totaal is naar alle waarschijnlijkheid voor € 999,2 miljard gerealiseerd aan regelingen. Althans, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, want van sommige regelingen is onbekend hoeveel geld ermee gemoeid was. Van dit bedrag was € 173 miljoen geoormerkt: dat is ongeveer 17%.

De financiële middelen voor de zorgstructuur van het vmbo hebben wij in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat het bij dit specifieke onderdeel van het vmbo in principe ging om een omzetting van de financiële middelen voor de speciale scholen naar de zorgstructuur van het vmbo.

De regelingen voor het vmbo zijn voor het merendeel (55%) op aanvraag. De bekostigingsparameters variëren. Bekostiging per (categorie) leerling komt het meest voor. Bekostiging per school of afdeling is een goede tweede. Verder zijn er bedragen per formatieplaats vooral voor nascholing. Op een aantal regelingen konden scholen intekenen door het indienen van een projectplan. Dit betekent dat de aanvullende regelingen niet rechtevenredig over de scholen en/of de leerlingen zijn gespreid.

4 BESTEDING MIDDELEN DOOR SCHOLEN

We hebben onderzocht in hoeverre we inzicht konden krijgen in de bestedingen van de middelen door scholen. Achtereenvolgens behandelen we in dit hoofdstuk:

- verantwoording door scholen over hun bestedingen (§ 4.1);
- toezicht, monitoring en evaluatie door het ministerie (§ 4.2);
- besteding middelen onderwijsvernieuwingen (§ 4.3); en
- besteding middelen aan onderwijs versus die aan ondersteuning (§ 4.4).

4.1 Verantwoording door scholen

Verticale verantwoording

Als gevolg van de veranderingen in de bekostigingssystematiek veranderde ook de verantwoordingswijze van de scholen (zie kader).

Ontwikkelingen in verantwoording

Het systeem vóór 1992 was gebaseerd op declaraties door de scholen. Het fbs dat daarop volgde, was gedeeltelijk gebaseerd op declaraties. Dat betekende dat het bevoegd gezag van een school via een vastgesteld formulier per kalenderjaar een «aanvraag rijksvergoeding over personele en materiële uitgaven voortgezet onderwijs» indiende bij het agentschap CFI dat belast is met de uitvoering van de bekostiging. Op dit formulier waren de gegevens opgenomen die nodig waren voor de verstrekking van de bekostiging. Daarbij werd de verklaring van de instellingsaccountant gevoegd (volgens een voorgeschreven model) met daarin diens oordeel over de juistheid en de volledigheid van de gegevens. Voor de controle van de gegevens maakte de instellingsaccountant gebruik van de door het Ministerie van OCW per jaar opgestelde leidraad (het controleprotocol). Op basis van de ontvangen gegevens stelde CFI de vergoedingen voor de materiële en personele uitgaven per school definitief vast. De scholen ontvingen voorschotten, zodat alleen het verschil tussen de voorschotten en de definitieve vergoeding moest worden verrekend.

Sinds de invoering van het lumpsumsysteem in 1996 moeten de scholen zich verantwoorden in een jaarrekening. De school stelt de jaarrekening op aan de hand van de Regeling Financieel jaarverslag scholen voor voortgezet onderwijs. De instellingsaccountant controleert onder meer of deze regeling is gevolgd en hij controleert de besteding van de middelen. Hierover geeft hij een accountantsverklaring af (via een voorgeschreven model). Het Ministerie van OCW stelt voor de accountantscontrole elk jaar een controleprotocol vast. De laatste jaren zijn deze controleprotocollen steeds uitgebreider geworden en geven ze meer gedetailleerde aanwijzingen voor de controle door de instellingsaccountant. De departementale auditdienst (AD)voert jaarlijks steekproefsgewijs een review uit van controle door de instellingsaccounts.

Het merendeel van de gelden die in het kader van onderwijsvernieuwingen zijn verstrekt, zijn niet-geoormerkte aanvullende subsidies. Dat houdt in dat het schoolbestuur kan besluiten deze gelden voor andere bestemmingen te gebruiken dan voor onderwijsvernieuwing. Over de besteding van deze gelden hoeven de scholen ook geen specifieke verantwoording af te leggen.

Sinds de richtlijn van 2002 van het Ministerie van OCW voor de jaarverslaggeving, is de verantwoording van de aanvullende subsidies van het ministerie wel nader gespecificeerd. Per subsidie moet worden aangegeven hoeveel is ontvangen en hoeveel daarvan is besteed aan de exploitatie dan wel aan investeringen. De verantwoording geeft dus

doorgaans wel inzicht in de vraag of de subsidie is besteed, maar geen inzicht of deze is besteed aan het doel waarvoor hij ter beschikking is gesteld. Alleen bij geormerkte subsidies biedt de verantwoording dit inzicht wel (zie § 4.3).

Het ministerie heeft, behalve dus voor de geormerkte bedragen, binnen het stelsel van lumpsumbekostiging maar zeer beperkt zicht op de daadwerkelijke besteding van de middelen voor onderwijsvernieuwing. Dit beeld correspondeert met de uitkomsten van eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.

Onderzoek naar ICT in het onderwijs

In het rapport *Staat van de beleidsevaluatie 2006* rapporteerden wij over een onderzoek naar het grote project ICT in het onderwijs.¹⁰⁵ Daarin wordt geconcludeerd dat het voor het ministerie bij de afronding van het project niet goed mogelijk was om verantwoording af te leggen over de resultaten. Dit geldt vooral voor het projectdoel «kwaliteitsverbetering onderwijs». De uitspraken die de minister van OCW in de eindevaluatie doet over de resultaten die met het project bereikt zouden zijn, zijn onvoldoende gespecificeerd en niet goed onderbouwd. Bij het ministerie was bij de afronding van het project ook niet bekend hoeveel geld de scholen aan ICT hadden besteed. De minister stelt in haar reactie dat zij steeds heeft gemeld dat het merendeel van het ICT-budget via de lumpsum aan de scholen werd verstrekt. Dit geld was dus niet geormerkt.

Onderzoek naar zorgleerlingen vmbo

In ons rapport *Zorgleerlingen in het vmbo*¹⁰⁶ uit 2005 concludeerden wij dat er zowel op het niveau van de samenwerkingsverbanden, als op het niveau van de scholen geen goed inzicht bestaat in de wijze waarop de middelen voor zorgleerlingen zijn ingezet en welke resultaten er zijn behaald. In de jaren 1998 tot en met 2007 is ten behoeve van de zorgstructuur ongeveer € 320 miljoen ter beschikking gesteld. In geval van decentralisatie van verantwoordelijkheden (de samenwerkingsverbanden en scholen zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de zorgstructuur) dienen ook zij, in lijn met VBTB, de juiste inzichten te kunnen verschaffen. Scholen zijn niet in staat te onderbouwen of de beschikbare middelen al dan niet toereikend zijn. Overigens geldt dit mutatis mutandis ook voor de minister van OCW.

We deden de volgende aanbeveling: de minister dient duidelijk te maken op welke wijze de samenwerkingsverbanden en scholen, in lijn met de VBTB gedachte, geacht worden inzicht te geven in de beoogde effecten, de te leveren prestaties, de daarvoor benodigde financiële middelen en in de realisatie van die middelen. De scholen dienen zich ervan bewust te zijn dat beleidsvrijheid gepaard gaat met verantwoordelijkheid om transparant te maken wat men bereikt met de beschikbaar gestelde publieke middelen.

De minister van OCW ging in haar reactie in op deze kwestie. De minister onderschreef de mening van de Algemene Rekenkamer dat het gevraagde inzicht beschikbaar dient te zijn. In haar reactie op de aanbeveling zei de minister toe na te zullen gaan welke andere mogelijkheden beschikbaar zijn om in plaats van door een wettelijke verplichting (die minder past in een lumpsumstelsel) toch door deugdelijke registratie en informatie een goede verantwoording te bereiken.

Horizontale verantwoording

Scholen hebben niet alleen een verantwoordingsplicht tegenover het ministerie. Directies van scholen dienen zich ook te verantwoorden tegenover hun schoolbestuur, hun personeel en de medezeggenschapsraad. Steeds meer scholen publiceren een eigen jaarverslag, waarin zij verantwoording over hun (financieel) beheer en beleid afleggen aan alle stakeholders van de school. In opzet bestaat er dus een systeem van horizontale verantwoording door scholen aan hun omgeving. Die

¹⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 029, nr. 1, p. 87.

¹⁰⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 961, nr. 2.

verantwoording stelt eigen eisen aan de verantwoording over de besteding van de middelen van de school. Wij hebben de horizontale verantwoordingen van scholen niet in ons onderzoek betrokken.

4.2 Toezicht, monitoring en evaluatie

Onderzoek door de auditdienst

De AD van het Ministerie van OCW controleert via reviews¹⁰⁷ steekproefsgewijs de instellingsaccountants van de scholen. Daarnaast voert de AD ook bijzondere onderzoeken uit bij scholen. Vaak gaat het om een rechtmatigheidsonderzoek naar de naleving van specifieke regelingen of bijvoorbeeld om onderzoek bij een fusie. Onderzoek naar de besteding van aanvullende bekostiging voor onderwijsvernieuwing is niet in een dergelijk bijzonder onderzoek aan de orde geweest.

Toezicht door inspectie

De Inspectie van het Onderwijs heeft een belangrijke rol bij de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, kijkt de inspectie daarbij niet naar de besteding van specifieke subsidies. Incidenteel heeft de inspectie wel onderzoek gedaan naar besteding van middelen, maar over het algemeen vond het toezicht op de kwaliteit (door de inspectie) en de controle op de besteding van middelen (door de AD) in de onderzochte periode grotendeels gescheiden plaats. Recente ontwikkeling is het instellen van het zogenoemde geïntegreerd toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, de AD en CFI (wijziging Wet op het onderwijstoezicht).

Monitoring en evaluaties

Het Ministerie van OCW ziet monitoring en evaluaties als belangrijke instrumenten om zicht te kunnen houden op de uitvoering van het beleid en op relevante ontwikkelingen in het onderwijsveld. Op het terrein van de onderwijsvernieuwingen zijn een groot aantal evaluaties en monitoringstudies verschenen. Deze studies gaan vooral in op inhoudelijke vraagstukken en knelpunten, of op effecten van de invoering van bepaalde maatregelen. Ze gaan niet in op de besteding van financiële middelen. In opdracht van het Ministerie van OCW vond vanaf 2001 een jaarlijkse monitoring plaats van de besteding van het vrij besteedbare «schoolbudget».¹⁰⁸ Een deel van dit (personele) budget kon in principe ingezet worden voor onderwijsvernieuwingen. De monitoring – uitgevoerd door middel van enquêtes – geeft geen informatie over welk deel van het geld daadwerkelijk besteed is aan dat doel.¹⁰⁹

4.3 Besteding middelen voor onderwijsvernieuwingen

Het ministerie heeft dus maar beperkt zicht op de besteding, door scholen, van middelen voor onderwijsvernieuwing aan dat doel. Er zijn echter wel factoren die de bestedingsvrijheid van scholen min of meer begrenzen: het oormerken van financiële middelen, en het met regelingen meegeven van kenmerken die met oormerken vergelijkbaar zijn. Deze factoren vormen een zekere waarborg dat een deel van de middelen voor onderwijsvernieuwing ook voor dat doel besteed zijn.

4.3.1 Geoomerkte middelen

Geoomerkte bedragen moeten worden besteed aan het doel waarvoor ze ter beschikking worden gesteld. Het aantal geoomerkte regelingen gericht op onderwijsvernieuwingen is beperkt. Vanaf 2001 worden de

¹⁰⁷ «Review» betekent in dit verband: een beoordeling door de AD van de grondslagen, de uitvoering en de uitkomsten van de door de instellingsaccountants verrichte controles.

¹⁰⁸ Een aparte regeling en deels vervolg op het schoolprofielbudget. Het betreft dus niet het gehele vrij besteedbare budget dat scholen krijgen.

¹⁰⁹ Zie de rapporten «Monitor decentrale budgetten», 2001 t/m 2004 (Regioplan). Voor de jaren 2002, 2003 en 2004 noemde respectievelijk 50%, 36% en 53% van de directies «onderwijsvernieuwing of schoolontwikkeling» als één van de doelen waaraan dit budget is besteed.

geormerkte regelingen in de controleprotocollen voor de instellingsaccountants vermeld.

Controle geormerkte subsidies

Voor de geormerkte subsidies dient de instellingsaccountant na te gaan of aan de subsidievoorwaarden is voldaan en dus of deze rechtmatig zijn besteed. In het controleprotocol staan daarvoor nadere aanwijzingen. De controletolerantie was voor 2006 1% van de subsidiestroom. Voor het totaal van de geormerkte subsidies geldt een afzonderlijke tolerantiegrens van 1%. Bij de review van een instellingsaccountant gaat de AD van het Ministerie van OCW na of het controleprotocol van het ministerie is nageleefd. Een eventueel (positief) saldo dient in het algemeen te worden verrekend met het ministerie. Dat moet ook door de accountant worden gecontroleerd.

Voor veel regelingen in de jaren negentig waren de vereisten op administratief gebied beperkt. Tegen het eind van de jaren negentig werden meer eisen gesteld aan de administratie om de subsidie-uitgaven te onderbouwen, zoals definitieve bewijzen van inschrijving voor bepaalde cursussen, een accountantsoordeel over de jaarrekening en/of de rechtmatigheid van de betreffende subsidie en/of een voortgangsrapportage. De volgende tabel geeft een overzicht van de geormerkte regelingen.

Tabel 23 Overzicht geormerkte regelingen in controleprotocollen¹

Onderwijsvernieuwing	Aantal geormerkte regelingen in controleprotocol	Bedrag (x € 1 miljoen)
Basisvorming	–	–
Vmbo	10	173
Tweede fase	–	–
Onderwijsvernieuwingen algemeen	–	–
Nascholing ²	12	229
ICT	1	11
Totaal	23	413

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

² De nascholing is tot en met 2002 geormerkt. Vanaf 2001 is de besteding niet meer gecontroleerd. Zie regelingen vaststelling vergoeding nascholing 2001–2002 en 2002–2003.

In totaal troffen we dus voor € 413 miljoen aan geormerkte regelingen aan. Op een totaal van € 2,2 miljard is dit 18%, voornamelijk voor vmbo en nascholing. Van de vmbo-gelden is 13% verstrekt in de vorm van een geormerkte subsidie en van de nascholingsgelden is ruim 80% geormerkt.¹¹⁰ Voor deze bedragen bestaan dus waarborgen dat zij besteed zijn aan het doel waarvoor ze ter beschikking zijn gesteld.

4.3.2 Met oormerking vergelijkbare waarborgen

Een aantal regelingen van het Ministerie van OCW is niet geormerkt, maar bevat kenmerken die daar min of meer op lijken of kenmerken die een bepaalde waarborg voor besteding inhouden. De volgende tabel geeft daarvan een overzicht.

¹¹⁰ De geormerkte bedragen voor nascholing hoeven overigens niet direct te worden besteed. Scholen kunnen deze bedragen ook sparen. Uit een onderzoek van Bosma en Van der Mee (1996) bleek dat scholen daarvan massaal gebruik maakten.

Tabel 24 Overzicht regelingen die met vergelijkbaar zijn met geormerkte regelingen¹

Onderwijs- vernieuwing	Aantal regelingen	Soort kenmerk	Bedrag (x € 1 miljoen)
Tweede fase	8	Bewijs van inschrijving	5
Basisvorming	–	–	–
Vmbo	19	Tussen- en eindrapportage	43
		Effectrapportage	25
		Voortgangsrapportage	21
		Opname in de jaarrekening	9
		Meerdere kenmerken	89
ICT	2	Opname in de jaarrekening	24
Totaal	29		216

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

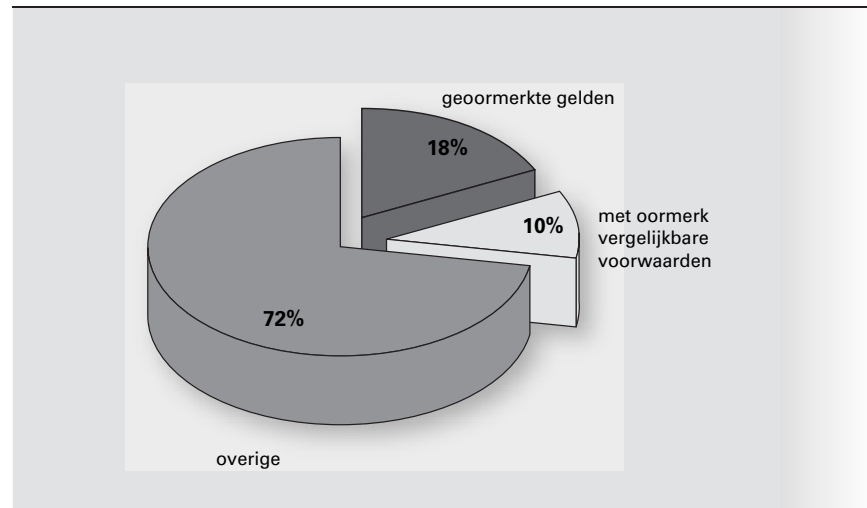
In totaal bedragen deze regelingen dus € 216 miljoen, 10% van het geschatte totaal aan onderwijsvernieuwingen van € 2,2 miljard. Het gaat voornamelijk, net als bij de geormerkte gelden, om regelingen voor het vmbo.

Op de besteding van deze gelden is controle door de instellingsaccountant niet verplicht. Desondanks volgt uit de kenmerken van de regelingen dat er in opzet een zekere waarborg voor is dat deze gelden besteed zijn aan het gestelde doel. Dat geldt niet voor al deze regelingen in gelijke mate. Zo biedt het overleggen van een kopie van een definitief bewijs van inschrijving voor een cursus meer zekerheid dan opname in de jaarrekening.

4.3.3 Overige middelen en overzicht

Voor de overige ter beschikking gestelde aanvullende middelen voor onderwijsvernieuwingen (72%) ontbreken de onderzochte waarborgen. Dat wil overigens niet zeggen dat ze niet aan de beoogde doelen zijn besteed. We kunnen er op grond van ons onderzoek alleen weinig over zeggen. In de volgende figuur staat de verhouding tussen de drie «soorten» gelden weergegeven.

Figuur 10 Onderscheid gelden onderwijsvernieuwingen naar mate van zekerheid over besteding conform doel



Uit de evaluatie van de lumpsum in 2001 bleek dat veel scholen zich niet goed bewust waren van de bestedingsvrijheid die ze hadden. Regelingen werden vaak geïnterpreteerd als waren zij geormerkt. Om die reden werd soms met nadruk in de regeling opgenomen dat geen sprake was van oormerking.

Nader onderzoek bij scholen

Voor de beheersing van hun uitgaven is voor scholen een goede administratie noodzakelijk. Het zou op zich mogelijk moeten zijn om aan de hand van deze administraties na te gaan hoe scholen de onderwijs-gelden hebben ingezet, uit bijvoorbeeld kostenplaatsen in het grootboek, begrotingen en formatieplannen. Omdat scholen geen specifieke verantwoording hoeven en hoeften af te leggen over de besteding van gelden voor onderwijsvernieuwing, hoeft hun administratie daar niet op ingericht te zijn. Het is dus de vraag of onderzoek bij de scholen deze gegevens zal opleveren. Een dergelijk onderzoek zal bovendien zeer arbeidsintensief zijn.

4.4 Besteding middelen aan onderwijs versus besteding aan ondersteuning

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer eveneens gevraagd de verhouding in beeld te brengen tussen de besteding van de lumpsum aan het primaire onderwijsproces (loonkosten docenten) en aan de ondersteuning van het onderwijsproces (inclusief management). Deze vraag sluit aan bij een meer algemene discussie over de vraag in hoeverre de gelden die de overheid voor bepaalde onderwijsdoelen verstrekt, vooral in toenemende overhead gaan zitten.

4.4.1 Onderwijs versus ondersteuning: de kwantitatieve kant

De verhoudingen tussen de verschillende personeelscategorieën in het onderwijs, vooral tussen onderwijsgevend personeel enerzijds en directie en onderwijsondersteunend personeel anderzijds, wordt wel eens aangeduid met de termen «bureaucratie» of «overhead».

Er is enig onderzoek gedaan naar bureaucratie in het onderwijs. Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 1990 het onderzoek *School en schaal*, later uitgewerkt in de studie van Blank: «Kosten van kennis» (1993). Volgens het onderzoek treden aanzienlijke schaalvoordelen op als kleine scholen groter worden. Die schaalvoordelen ebben echter voor middelgrote en grote scholen weer weg.

Onderzoek Ecorys

Recent heeft bureau Ecorys op verzoek van het Ministerie van OCW een empirisch model ontwikkeld om de allocatie van middelen binnen een school te meten. Dit model heeft het bureau toegepast op een groep scholen voor vmbo/havo/vwo en havo/vwo voor de schooljaren 2001/2002 en 2002/2003. In 2007 is het onderzoek in opdracht van de VO-raad uitgebreid voor alle schooltypen in het voortgezet onderwijs.

Doel van het Ecorys-onderzoek was inzicht te krijgen in de doelmatige inzet van middelen. De structuur van verschillende typen kosten wordt vergeleken met de productie van de school, die is afgeleid uit kengetallen over het schoolrendement, afkomstig uit gegevens van de Inspectie van het Onderwijs.¹¹¹ Aldus wordt volgens Ecorys de verhouding tussen bureaucratie en productie zichtbaar.

Het Ecorys-kostenmodel is bedoeld om voor elk ingezet middel een optimale verhouding met de totale kosten vast te stellen. Deze optimale verhouding is gerelateerd aan het rendement van de school en verder afhankelijk van allerlei omgevingsfactoren en dus verschillend voor elke school. Het is dan ook niet mogelijk om één optimale verhouding als norm te hanteren.

Onderzoek Algemene Rekenkamer naar kostenaandelen

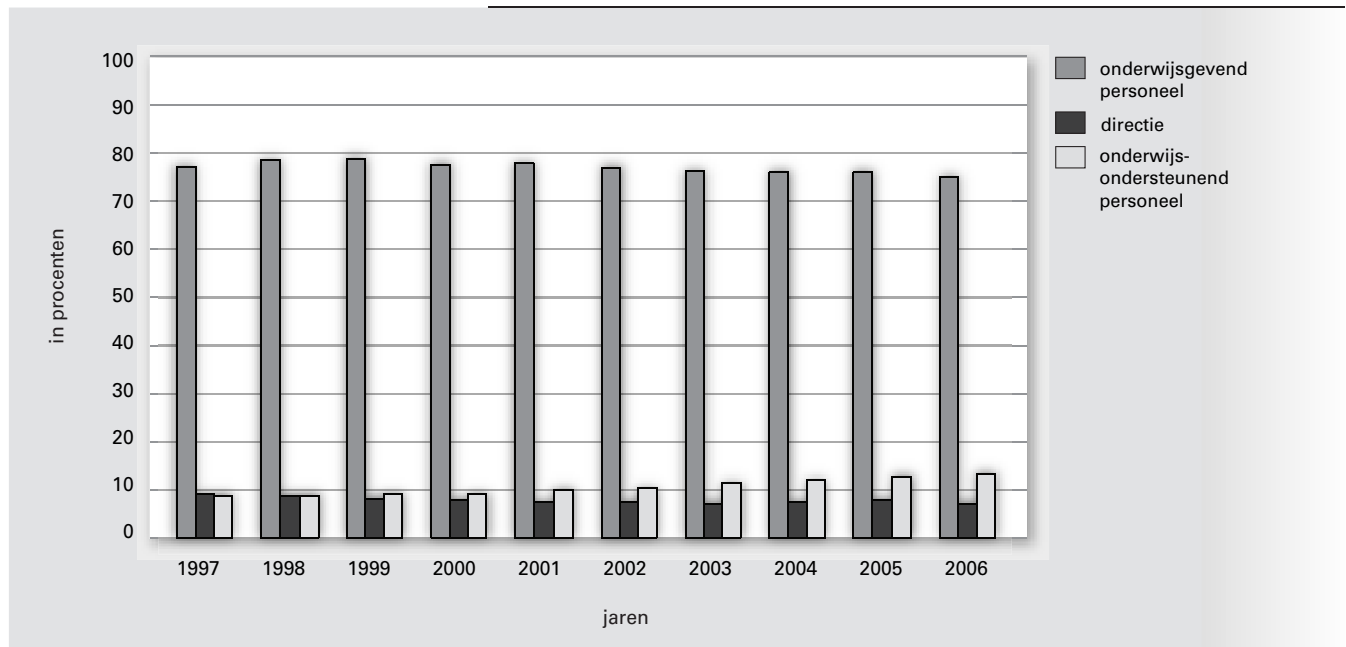
Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de feitelijke relatie tussen de verschillende personeelscomponenten hebben we, met behulp van CFI-gegevens uit de jaarverslagen van scholen, op vergelijkbare wijze als in het Ecorys-onderzoek de verhouding tussen de verschillende kostenposten van de scholen bestudeerd voor de jaren 1997 tot en met 2006. In deze periode werden twee van de drie onderwijsvernieuwingen doorgevoerd: de tweede fase en het vmbo. De gegevens voor de analyse zijn afkomstig uit de jaarverslagen van de scholen. Het is voorgeschreven dat scholen daarin bij de personele lasten onderscheid maken in directie, onderwijspersoneel en onderwijsondersteunend personeel.¹¹² Er zijn enkele verschillen tussen ons onderzoek en dat van Ecorys. We hebben de verschillende personeelslasten niet gerelateerd aan het rendement, zoals in het Ecorys-model, maar aan de totale personeelslasten.¹¹³ De uitkomst van onze analyse staat in de volgende figuur.

¹¹¹ Ecorys heeft voor dit doel gebruik gemaakt van de opbrengstenkaarten per vestiging, die geaggregeerd zijn naar het hogere niveau van brinnummers en de in- door en uitstroombestanden van de Inspectie van het Onderwijs.

¹¹² Ecorys heeft de groep onderwijsondersteunend personeel nader onderverdeeld in (direct) onderwijsondersteunend personeel en beheer, administratief en overig personeel. De van de CFI ontvangen gegevens leverden dit nader onderscheid niet.

¹¹³ Ecorys had bovendien de percentages van de kostenaandelen in het eerste rapport genomen van de totale kosten per school, dat is «Personeel», «Materieel» en «Kapitaal». In het tweede rapport liet Ecorys «Kapitaal» weg. Wij hebben de aandelen steeds gerelateerd aan alleen de post «Personeel». Mede hierdoor zijn de cijfers van de beide Ecorys-rapporten, zonder nadere bewerking noch onderling vergelijkbaar, noch vergelijkbaar met onze uitkomsten.

Figuur 11 Gemiddelde verdeling personeelslasten 1997 tot en met 2006



Uit de figuur blijkt dat gedurende de onderzochte periode de lasten voor het onderwijsondersteunend personeel, uitgedrukt in een percentage van de totale personeelslasten, zijn toegenomen ten koste van de beide andere personeelscomponenten. Uitgedrukt in bedragen per leerling is het bedrag dat per leerling aan onderwijsondersteunend personeel is besteed, zelfs bijna verdubbeld. De overige componenten vertonen een stijging die niet veel afwijkt van de jaarlijkse indexatie¹¹⁴.

We hebben de gevonden verhoudingen ook gerelateerd aan de verschillende schooltypen. Het bleek dat het beeld voor elk van deze gedifferentieerde groepen niet wezenlijk afweek van het gemiddelde. Alleen bij scholen met meer dan vierduizend leerlingen bleek er sprake van een aanzienlijke stijging van de directiekosten per leerling. Bij deze uitkomst maken we de kanttekening dat slechts een gering aantal scholen in deze categorie zat (2 à 3%), zodat individuele factoren een rol kunnen hebben gespeeld. De stijging is ook niet regelmatig door de jaren heen.

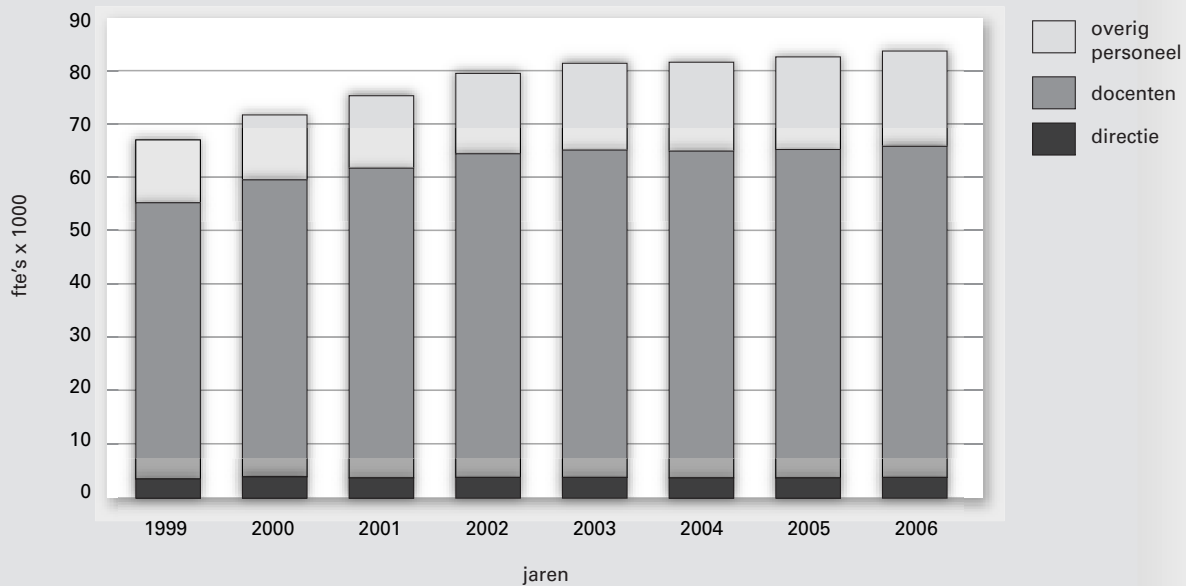
We leiden uit deze exercitie af dat schoolgrootte, het aantal scholen per bestuur en schooltype betrekkelijk weinig invloed hebben op de verdeling van de personeelscomponenten op de school. In alle gevallen zien we een toename van het onderwijsondersteunend personeel. Die stijging is voor het vmbo het sterkst. We hebben de oorzaken voor deze stijging niet onderzocht. De onderwijsvernieuwingen hebben zeker ook invloed gehad op de toename van het ondersteunend personeel, zoals de toevoeging van bijvoorbeeld een mediathecaris en van onderwijsassistenten.

Verhouding in fte's

De Tweede Kamer was ook geïnteresseerd in de getalsmatige verhouding tussen de verschillende personeelscategorieën. Het ministerie geeft die verhouding jaarlijks weer in de kerncijfers OCW.

¹¹⁴ Het bedrag per leerling van de personeelslastcomponenten is niet opgenomen in de figuur.

Figuur 12 Personeelssterkte vo in fte van 1999 tot en met 2006



Bron: kerncijfers OCW

De relatief sterke stijging van het aandeel onderwijsondersteunend personeel heeft zich dus ook in fte's voorgedaan. Tegenover een daling van het aandeel fte's van het onderwijzend personeel stond een stijging van het aantal fte's voor de categorie «overig personeel» waarmee de onderwijsondersteuning bedoeld is.¹¹⁵

Schaalvergroting

We hebben de ontwikkeling van de drie personeelslastcomponenten «onderwijsgevend», «onderwijsondersteunend» en «directie» gedifferentieerd bekeken voor drie schoolgrootten (klein: minder dan 500 leerlingen; middel: 2000–2500 leerlingen; groot: meer dan 4000 leerlingen) en voor drie bestuurscategorieën (bestuur met slechts één school; bestuur met 5–10 scholen; bestuur met 15 of meer scholen). Hoewel er verschillen in ontwikkeling van de personeelslastcomponenten per schoolomvang waar zijn te nemen, lijkt er op basis van de aan ons ter beschikking gestelde gegevens geen relatie vast te stellen tussen de toe- of afname van een bepaalde component en de schoolomvang. Datzelfde geldt voor het aantal scholen onder één bestuur.

4.4.2 Onderwijs versus ondersteuning: de kwalitatieve kant

In kwantitatieve zin is er dus een verschuiving te zien van onderwijsgevend personeel naar onderwijsondersteunend personeel; in ieder geval sinds 2000, maar mogelijk al eerder. In verschillende onderzoeken is ingegaan op de kwalitatieve vervolgvraag: of dit ook betekent dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van het directe onderwijsproces naar de ondersteuning van het onderwijsproces.

Ecorys-onderzoek kwalitatief

Uit een rondetafelconferentie die Ecorys in 2005 in het kader van haar onderzoek naar de allocatie van middelen op scholen had georganiseerd,

¹¹⁵ De fte-cijfers komen niet uit onze eigen analyse maar uit de kerncijfers van het Ministerie van OCW. Mogelijk zijn de verschuivingen te herleiden naar verschillende bronbestanden die het ministerie heeft gehanteerd. Wij hebben dit niet nader onderzocht.

kwam naar voren dat het onderscheid tussen het primaire en secundaire onderwijsproces gradueel is. Het onderscheid tussen onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel vanuit de personele lasten geeft volgens de aan de rondetafel deelnemende schoolbesturen geen zuiver beeld van de verhouding tussen deze beide delen van het onderwijsproces. Een leraar houdt zich ook bezig met het secundaire proces; een directeur kan ook voor de klas staan en veel onderwijsondersteunend personeel wordt juist ingezet in het primaire proces (bijvoorbeeld een amanuensis).

Om meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen het primaire onderwijsproces en de ondersteuning ervan zullen we dus verder moeten kijken in de praktijk van de school.

IOO-onderzoek

In 2004 publiceerde de Onderwijsraad twee rapporten over bureaucratiesering in het onderwijs, gebaseerd op onder andere een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (IOO). De basis van het onderzoek was de vraag of het klopt dat een steeds groter deel van «de onderwijseuro» niet meer bestemd is voor het directe onderwijsproces, maar wordt besteed aan beleid, organisatie, het invullen van formulieren en dergelijke (secundaire processen). In het onderzoek van het IOO zijn twee definities van secundaire onderwijstaken (of «bureaucratie») naast elkaar gehanteerd:

- smalle definitie: uitsluitend taken op de terreinen van administratie, bestuur en beheer;
- brede definitie: alle activiteiten die niet rechtstreeks in verband staan met het onderwijsproces. Beleidsvoorbereidende taken, toezichthoudende taken, administratie en beheer, begeleiden van leerlingen door decanen en mentoren en alle intermediaire en onderwijsverzorgende diensten behoren in de brede definitie tot de secundaire taken.

Het IOO ging in haar onderzoek uit van het «macrobudget» van scholen, dat breder is dan de inkomsten vanuit de overheid. Immers, scholen ontvangen behalve de rijksbijdragen (direct in de vorm van lumpsum en subsidies en indirect, via studiefinanciering of bijdragen aan leerlingen of ouders) ook bijdragen van gemeenten, ouders en inkomsten uit andere bronnen (bijvoorbeeld rente en verhuur).

In zijn onderzoek keek het IOO voor de verdeling tussen primaire en secundaire onderwijstaken naar zowel de tijdsbesteding van het personeel als naar de besteding van het schoolbudget. De conclusie was dat de toename van het budget van scholen sinds 1990 vooral besteed is aan secundaire onderwijstaken (in brede zin). Deze taken namen toe door enerzijds de decentralisatie van taken en budgetten naar gemeenten, schoolbesturen en onderwijsinstellingen, met eigen lasten van kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording, en anderzijds door de uitbreiding van zorgtaken en vernieuwingstaken en schaalvergroting. Het IOO concludeert dus dat zowel de decentralisatie als de belangrijke onderwijsvernieuwingen geleid hebben tot vergroting van de bureaucratie op school en dat de extra beschikbaar gestelde gelden vooral daaraan zijn besteed.

Het IOO heeft voor het onderzoek scholen benaderd met een vragenlijst en aanvullend onderzoek gedaan op basis van jaarverslagen van scholen. Mede gezien de geringe respons, de onevenredige verdeling ervan over de populatie en de toevallige omstandigheid van de beschikbaarheid van een correct e-mailadres voor benadering gaan we ervan uit dat geen representativiteit is beoogd. Desondanks zijn de conclusies uit het

onderzoek waardevol omdat ze enig inzicht geven in de verdeling van de werkprocessen binnen de scholen, onafhankelijk van de voor de statistieken voorgeschreven typologieën van functies.

Volgens het IOO-onderzoek wordt in het voortgezet onderwijs 35% van de totale arbeidstijd besteed aan secundaire onderwijstaken volgens de brede definitie. Grote scholen van meer dan drieduizend leerlingen besteden hier minder tijd aan, namelijk 28% van de arbeidstijd. Directieleden en onderwijsondersteunend personeel besteden gemiddeld 82% tot 86% van de arbeidstijd aan secundaire taken. Leerkrachten doen dat voor 18% van de arbeidstijd. Leerkrachten besteden meer tijd aan secundaire taken naarmate de school kleiner is. Volgens het IOO zijn er in het voortgezet onderwijs dus schaafeffecten bij de personeelsinzet voor secundaire taken waar te nemen.

De helft van de aan secundaire taken bestede arbeidstijd is gericht op de leerling. Het testen en indiceren van leerlingen voor de leerwegondersteunende trajecten naar de mening van de respondenten neemt erg veel tijd in beslag. Een vijfde deel van de secundaire arbeidstijd is gericht op het begeleiden en ondersteunen van leerkrachten. Het implementeren van vernieuwingsprojecten is een apart probleem. Er moet veel tijd geïnvesteerd worden in het opheffen van weerstanden van het personeel tegen vernieuwingen, aldus de respondenten. Een tiende deel van de secundaire arbeidstijd is gericht op pure administratieve taken en een kwart besteden de scholen aan leidinggeven en coördineren.

Meer dan de helft van de respondenten was van mening dat het aandeel secundaire taken in de jaren voor het onderzoek was toegenomen. Een derde deel noemde 1995 als het jaar sinds wanneer de secundaire taken waren toegenomen. Eveneens een derde deel noemde 1998–1999 en een derde deel noemde 2000 als het jaar waarin de secundaire taken meer tijd gingen vergen.

ITS-enquête

Ten slotte geven we nog een aantal bevindingen weer uit de internetenquête van door onderzoeksbureau ITS Nijmegen onder werknemers in onder andere het onderwijs¹¹⁶. De respondenten uit het onderwijs zijn onderscheiden naar primair onderwijs (po), vo, bve en hbo. Van de enkele tientallen voorgelegde stellingen zijn er drie voor dit onderzoek relevant.

Tabel 26 Stellingen enquête ITS Nijmegen

		Po	Vo	Bve	Hbo
1. «Managers ontlasten ons van allerlei dagelijkse besommingen, waardoor wij ons beter kunnen concentreren op het eigenlijke werk»	Eens	23,3%	14,4%	10,1%	20,6%
	Oneens	76,7%	85,6%	89,9%	79,4%
2. «De toenemende nadruk op registratie, targets, verantwoording enzovoort gaat ten koste van de directe tijd voor leerlingen»		po	vo	bve	hbo
	Eens	82,4%	80,5%	87,3%	88,2%
	Oneens	17,6%	19,5%	12,7%	11,8%
3. «Managers creëren steeds meer werk voor zichzelf door voortdurend onnodige overlegsituaties te bedenken»		po	vo	bve	hbo
	Eens	68,8%	73,7%	75,9%	55,9%
	Oneens	31,3%	26,3%	24,1%	44,1%

¹¹⁶ De enquête was gericht op werknemers in het onderwijs en in de zorg. Van de respons was 61% afkomstig uit het onderwijs en 39% uit de zorg. Van 3082 aangeschreven leden hebben 1016 personen de enquête compleet ingevuld.

Met alle voorzichtigheid waarmee de uitkomsten van een dergelijke enquête – waarin «pittige» stellingen via internet aan respondenten worden voorgelegd – moeten worden geïnterpreteerd, zijn er uit de antwoorden wel enkele tendensen te halen.

De mate waarin docenten vinden dat zij zich dankzij het management meer kunnen concentreren op het primaire onderwijsproces, is over het geheel genomen zeer gering, maar het minst nog in de bve-sector. Het voortgezet onderwijs neemt een middenpositie in.

De administratieve lastendruk voor onderwijsgevend personeel ten koste van de directe tijd voor leerlingen wordt eveneens als zwaar ervaren, doch minder bij vo en po dan in bve en hbo. Vo en bve zien zich weer meer geconfronteerd met (in hun ogen) onnodig overleg dan po en hbo.

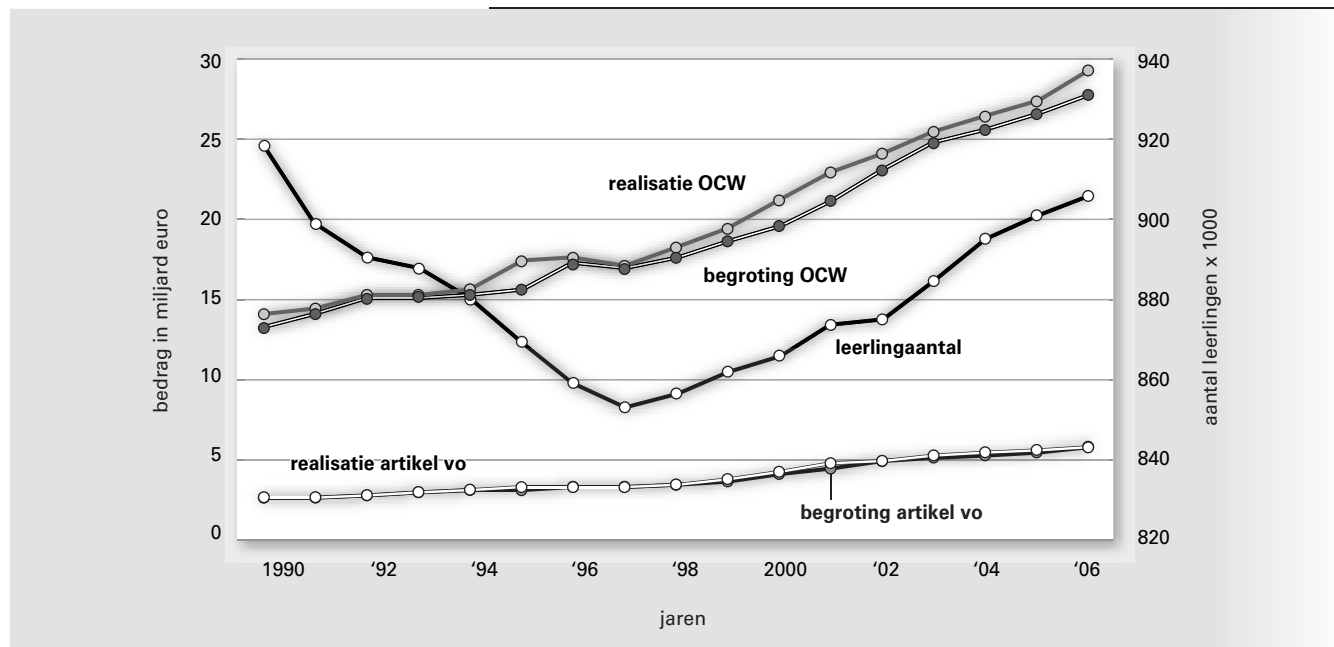
5 FINANCIERING VO IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk plaatsen we de uitgaven vo in een breder perspectief. In § 5.1 gaan we in op een vergelijking tussen vo en de hele onderwijsbegroting. In § 5.2 wordt de vraag van de Tweede Kamer naar een internationale vergelijking beantwoord.

5.1 Vergelijking met uitgaven Ministerie van OCW en Rijk

In onderstaande figuur relateren we de begrote en gerealiseerde uitgaven voor vo aan de begrote en gerealiseerde uitgaven voor de hele begroting van het Ministerie van OCW, en aan het leerlingenaantal in het vo.

Figuur 13 Begroting en realisatie uitgaven Ministerie van OCW, idem voor artikel vo, en leerlingaantal van 1990 tot en met 2006*



* Bedragen niet gecorrigeerd voor prijspeil.

De extra middelen voor onderwijsvernieuwingen zijn vooral in de jaren 90 gepaard gegaan met bezuinigingen. In enkele regeerakkoorden zijn naast bezuinigingen ook beleidsintensiveringen onderwijsvernieuwing/vo opgenomen (zie figuur 8 in § 3.1.8).

In de volgende tabel vergelijken we de uitgaven van het Rijk met de uitgaven van het Ministerie van OCW, vo en onderwijsvernieuwingen. De uitgaven van het Rijk stegen in deze periode van € 143 naar € 186 miljard.

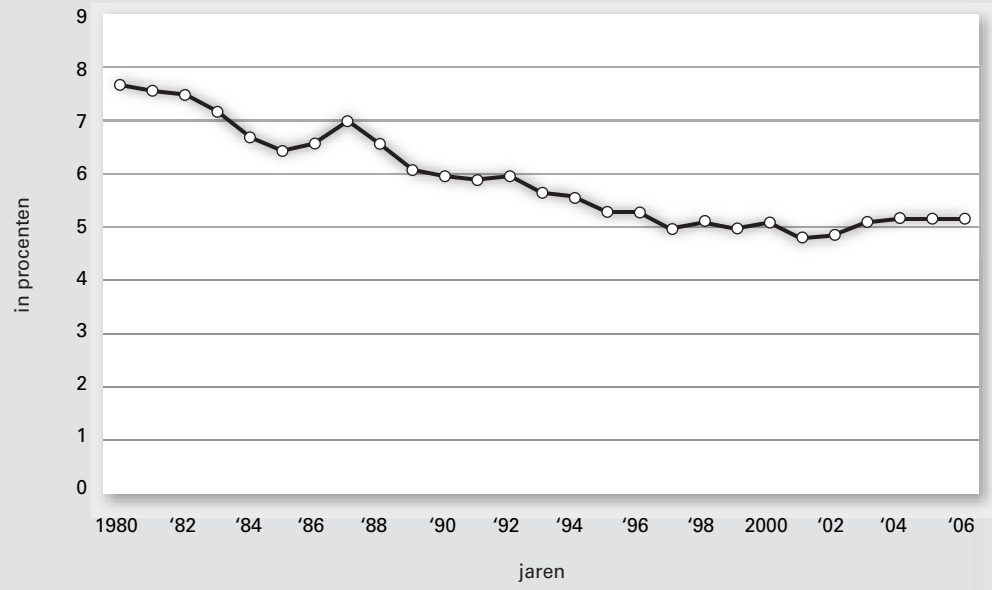
Tabel 27 Uitgaven Ministerie van OCW, vo en onderwijsvernieuwingen als percentage van de totale uitgaven van het Rijk¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Onderwijsvernieuwing	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Vo	3,0	3,8	3,0	3,0	3,2	2,9	3,1
Ministerie van OCW	15,0	18,9	14,8	15,1	15,9	14,5	15,7
Rijk	100	100	100	100	100	100	100

¹ Niet gecorrigeerd voor prijspeil.

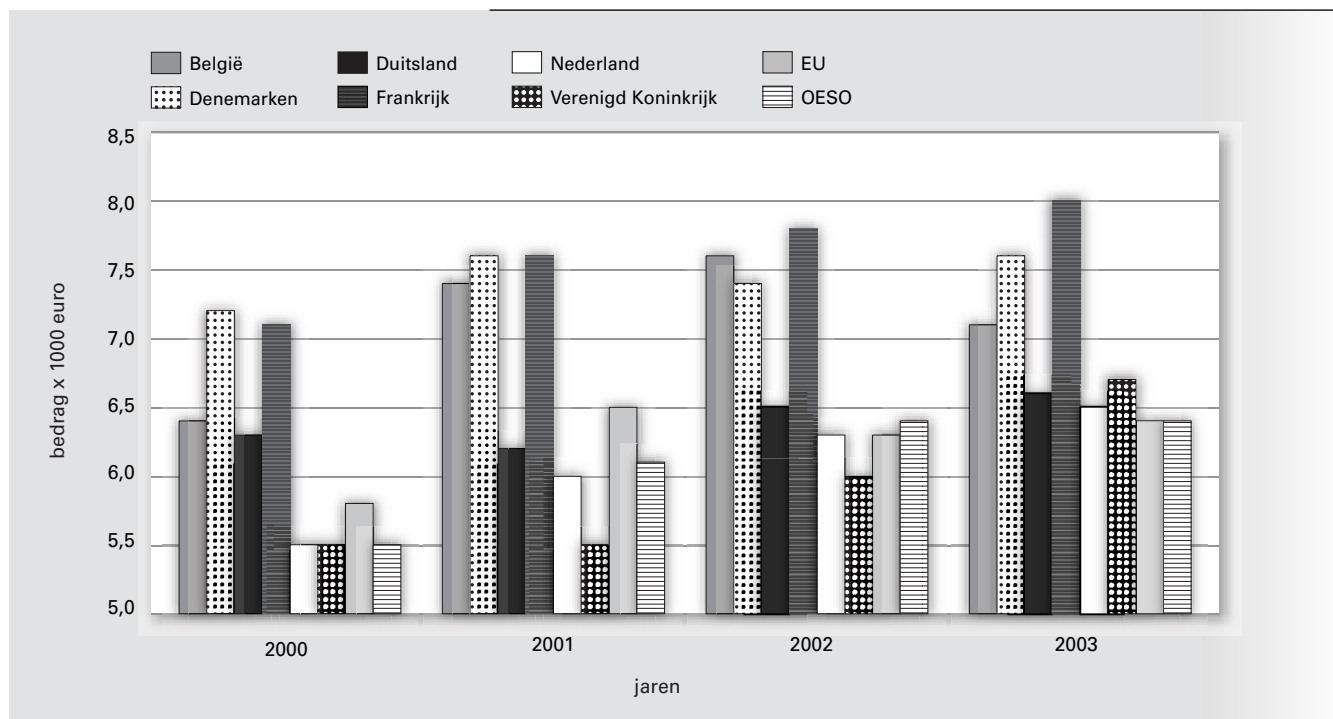
In figuur 14 staat hoe de uitgaven voor onderwijs als totaal zich verhouden tot het bruto binnenlands product (BBP). De grote lijn is door de jaren heen dalend.

Figuur 14 Overheidsuitgaven voor onderwijs als percentage van het bruto binnenlands product 1980 tot en met 2006



5.2 Internationale vergelijking

Figuur 15 Uitgaven per leerling internationaal gezien, van 2000 tot en met 2003



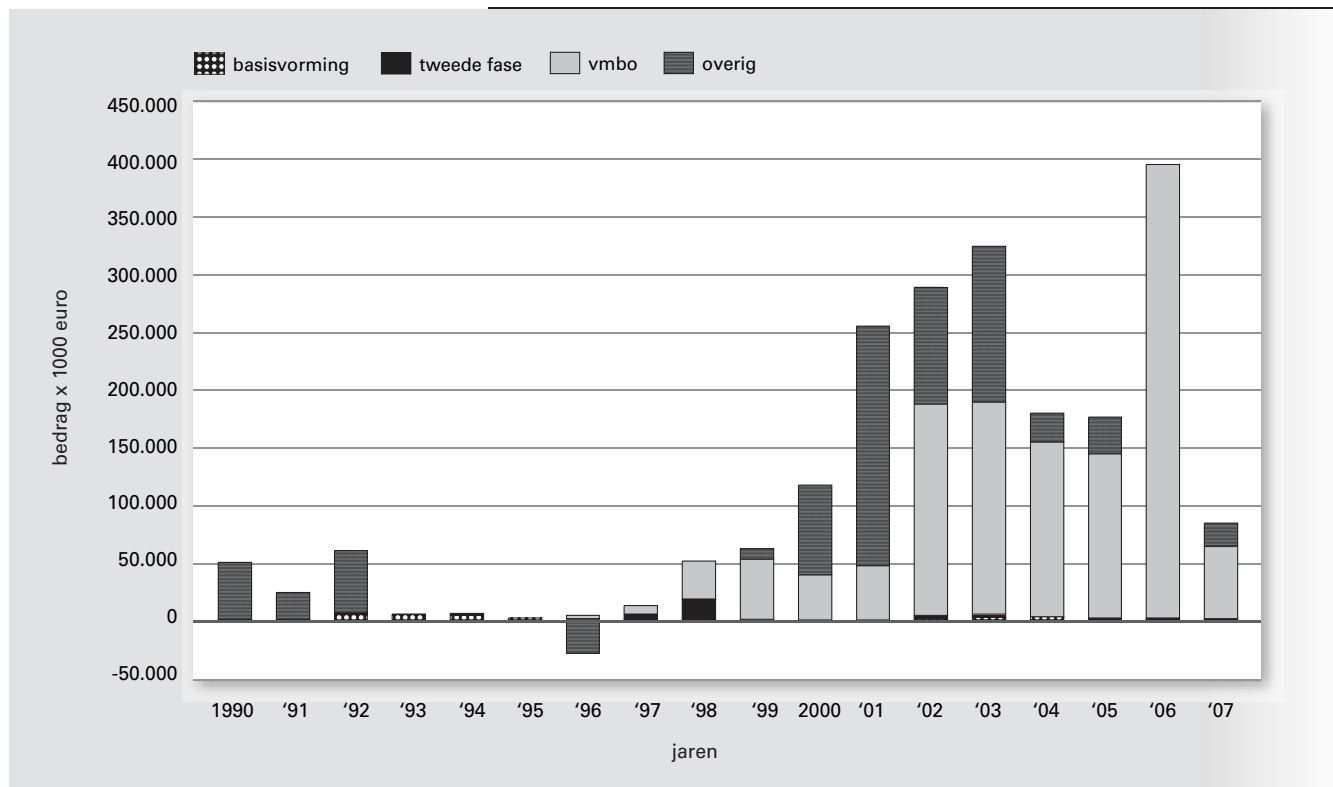
Het Ministerie van OCW maakt voor een vergelijking tussen Nederland en andere landen gebruik van de gegevens van de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze organisatie publiceert jaarlijks het rapport *Education at a Glance*. Dit rapport bevat een internationale vergelijking van onderwijsstelsels in de OESO-landen. Bij de vergelijking met andere landen worden vooral landen gekozen die relevant zijn om een vergelijking mee te maken. Het gaat dan om landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau en vergelijkbare cultuur. In de samenvatting maakt de OESO een vergelijking tussen Nederland en een aantal relevante (buur)landen en een vergelijking met de gemiddelde situatie in de OESO en de Europese Unie (EU). Het EU-gemiddelde is gebaseerd op 19 van de 27 landen omdat acht EU-landen geen lid van de OESO zijn en dus ook niet in het rapport worden opgenomen.

De gemiddelde uitgaven per leerling liggen in Nederland in de jaren 2000 en 2002 lager dan de omringende landen zoals België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken. De gemiddelde uitgaven liggen in de jaren 2002 en 2003 respectievelijk op of boven het niveau van het OESO-gemiddelde en het EU-gemiddelde.

De uitgaven aan onderwijsinstellingen als percentage van het BBP ligt in Nederland rond 5%. Dit ligt ruim 0,5% lager dan het EU-gemiddelde en het OESO-gemiddelde. Nederland gaf in 2004 5,1% van het BBP uit aan onderwijs, in de OESO als geheel was dit 6,2% van het BBP. De Nederlandse onderwijsuitgaven zijn in de periode 1995–2004 vooral in het primair en secundair onderwijs flink gestegen: met 43% (gecorrigeerd voor inflatie) tegen 39% in de OESO. Omdat het aantal leerlingen in Nederland sneller toenam dan in de EU, stegen de uitgaven per leerling in

Nederland ongeveer even hard (36%) als gemiddeld in de OESO (38%).
Nederland geeft nog steeds relatief minder van het BBP uit aan onderwijs
dan gemiddeld in de OESO.

Overzicht van begrotingsbedragen die (deels) betrekking hebben op onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007



Deze tabel is gebaseerd op de begrotingsstukken van hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dit betreft de primaire begroting, de eerste en de tweede suppletore begroting en de slotwet van enig jaar. Afhankelijk van de toelichting die in de diverse begrotingsstukken is gegeven op de bedragen die bijvoorbeeld worden uitgetrokken voor onderwijsvernieuwing, hebben wij kunnen constateren welke bedragen daar in enig jaar mee gemoeid waren. Dit kan betekenen dat er een vertekend beeld ontstaat omdat bedragen die wel zijn uitgetrokken voor onderwijsvernieuwing maar niet zijn toegelicht niet in dit overzicht konden worden meegenomen. Het bedrag in 1996 is negatief, omdat per slotwet een kasschuif werd geaccordeerd. De positieve toename die vervolgens in 1997 te zien zou moeten zijn, is niet toegelicht, zodat die niet in de cijfers is terug te vinden. Dit voorbeeld illustreert te meer hoe lastig het was om aan de hand van de begrotingsstukken de uitgaven voor onderwijsvernieuwing te achterhalen.

Lijst van afkortingen

adv	arbeidsduurverkorting
avo	algemeen voortgezet onderwijs
AD	auditdienst
bapo	bevordering arbeidsparticipatie ouderen
BBP	bruto binnenlands product
BSA	bekostigingssysteem aanvullende vergoeding
bsm	regeling Bekostigingssysteem Materieel
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CPOO	Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs- vernieuwingen
EU	Europese Unie
fbs	formatiebudgetsysteem
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FEZ	(directie) financieel-economische zaken
fre	formatierekeneenheid
fte	fulltime-equivalent
GEFIS	geïntegreerd financieel systeem, een geautomatiseerd begrotingssysteem
GPL	gemiddelde personeelslast
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ivbo	individueel voorbereidend beroepsonderwijs
IOO	Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven
lbo	lager beroepsonderwijs
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikke- ling
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
SLOA	Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voortgezet middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VO-raad	sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vso-lom	voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden
vso-mlk	voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WOV	Wet op de onderwijsverzorging
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

errata rapport *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007*

In deze brief willen wij u informeren over enkele errata in ons rapport *Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007*. We doen dat mede met het oog op het verdere gebruik van ons rapport door de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Het betreft relatief kleine wijzigingen die geen consequenties hebben voor de conclusies. Wij hebben ook de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van deze errata op de hoogte gebracht.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

- pagina 18: In figuur 2 in deel I (geschatte uitgaven onderwijsvernieuwing 1990 tot en met 2007, per vernieuwing) is € 122 miljoen voor het vmbo ten onrechte toegerekend aan het jaar 2005 in plaats van aan het jaar 2007.¹¹⁷ Het bedrag voor het vmbo is in 2005 daardoor € 122 miljoen lager dan nu in de figuur staat en dat van 2007 € 122 miljoen hoger dan nu in de figuur staat. Figuur 3 (in deel II op pagina 54) en figuur 7 (in deel II op pagina 61) dienen overeenkomstig gewijzigd te worden.
Ook figuur 4 (in deel I op pagina 21) en de overeenkomstige figuur 9 (in deel II op pagina 63) wijzigen hierdoor. De gemiddelde uitgaven ten behoeve van onderwijsvernieuwingen per school worden € 430 000 in 2005 en € 259 000 in 2007.
- pagina 47: in de tweede alinea (onder de opsomming), derde zin 740 vervangen door 1077 en toevoegen: (*bron: kerncijfers Ministerie van OCW*).
- pagina 73: in tabel 12 (middelen voor activiteiten tweede fase) is een rij in de tabel weggevallen. De totaalbedragen zijn wel juist. De volgende rij toevoegen boven «netwerk van scholen»:

Vakontwikkeling	5/6,4	4/4,5	4/4,5	3,7/4,5	2,7/4,5
-----------------	-------	-------	-------	---------	---------

- pagina 84: in tabel 22 (uitgaven vmbo-regelingen geclusterd) klopt de optelling van de kolom over het jaar 2007 niet. Dit moet 134,0 zijn in plaats van 12,0.

¹¹⁷ Het betreft uitgaven ten behoeve van het «Leerplusarrangement» (zie ook tabel 22, p. 101 van ons rapport).