

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2013

Vragen van het lid **Jasper van Dijk** (SP) aan de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het onderzoek van Beter Onderwijs Nederland (BON) naar de besteding van onderwijsgeld in het voortgezet onderwijs* (ingezonden 23 februari 2015).

Antwoord van Staatssecretaris **Dekker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 20 april 2015).

#### Vraag 1

Wat is uw oordeel over het onderzoek «Lumpsum kost duizenden onderwijsbanen» van Beter Onderwijs Nederland (BON), waaruit blijkt dat driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs (vo) minder leraren in dienst heeft dan waarvoor ze worden bekostigd?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Het onderzoek van BON gaat er onterecht van uit dat het onderwijs werkt met geoormerkt geld. De gebruikte verhoudingen binnen de bekostiging zijn destijds als rekenmodel opgezet, niet als richtlijn voor de besteding. Dat scholen, in overleg met (de personeelsgeleding van) de medezeggenschapsraad, hun personeelsbeleid laten aansluiten bij hun specifieke situatie is een van de voordelen van de lumpsum. Daardoor verschillen bij scholen de aandelen leraren, directiepersoneel en onderwijsondersteuners. De Algemene Rekenkamer laat in haar onderzoek naar de bekostiging van het voortgezet onderwijs (Algemene Rekenkamer, Bekostiging voortgezet onderwijs, 2014, Kamerstuk 31 289, nr. 193) overigens zien dat in de periode 2009–2013 de verhouding tussen onderwijsgevend personeel (OP), onderwijsondersteunend personeel (OOP) en directie grofweg gelijk is gebleven (ongeveer 72 procent OP, 24 procent OOP en 4 procent directie).

Het gaat mij bij de sturing op het onderwijs dan ook niet zozeer om dergelijke verhoudingen op schoolniveau, maar om hun effect op de uiteindelijke onderwijskwaliteit. Ik heb daarover dan ook met de besturen afspraken gemaakt in de sectorakkoorden. Die omvatten heldere doelen voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Deze monitor ik voortdurend, ook via de inspectie. Mocht daartoe aanleiding zijn, dan ga ik over de vorderingen van de verbetering van de onderwijskwaliteit in gesprek met de besturen.

<sup>1</sup> <http://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/bon-lumpsum-kost-duizenden-onderwijsbanen>

#### Vraag 2

Deelt u de stellingname van BON dat «als de lumpsum in het vo niet zou zijn ingevoerd, er eind 2013 ruim 4.000 docenten meer werkzaam zouden zijn dan nu het geval is?» Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 2

Nee. Dit is niet toe te schrijven aan de lumpsum, ook het financieringssysteem vóór de lumpsum kende mogelijkheden om te schuiven met personeel. Voor de invoering van lumpsum kende het voortgezet onderwijs namelijk een formatiebudgetsysteem. Dit systeem werkte met «formatierekeneenheden». Deze werden apart vastgesteld voor onder andere onderwijsondersteunend en onderwijsgevend personeel. Scholen hadden echter ook binnen dit systeem vrijheid om te schuiven tussen onderwijsgevend personeel en onderwijsondersteunend personeel. Verder zijn er ontwikkelingen in het onderwijs die maken dat deze verschuiving heeft plaatsgevonden. Er zijn bijvoorbeeld steeds meer taken van de docent overgenomen door medewerkers met een ander takenpakket. Daarmee is de docent ontlast en komt hij meer toe aan het geven van hoogwaardig onderwijs. Leerlingen krijgen meer aandacht omdat er meer dan één persoon betrokken is bij de klas. De verklaring kan dus niet in de lumpsum gezocht worden.

#### Vraag 3

Deelt u de zorg van BON en vakbonden dat schoolbesturen regelmatig taken van docenten verzwaren met een beroep op een tekort aan middelen? Zo ja, waarom slaagt u er niet in de werkdruk te verlagen?

#### Antwoord 3

Schoolbesturen hebben een integrale verantwoordelijkheid. Dat betekent dat zij met behulp van de beschikbare middelen de beleidskeuzes maken die leiden tot een optimale kwaliteit van het onderwijs. Het voeren van personeelsbeleid is onderdeel van deze verantwoordelijkheid. Het thema werkdruk is, net als bijvoorbeeld het taakbeleid en het formatieplan, primair een gespreksonderwerp tussen het schoolbestuur en de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. Daarnaast zijn er ook factoren die werkdruk beïnvloeden die soms de invloed van de individuele school overstijgen. Belemmerde regels vormen daarvan een voorbeeld. Daarom is de Regeldrukagenda Onderwijs 2014–2017 (Kamerstuk 29 515 nr. 356) opgesteld. Deze bevat een overzicht van regels die we gaan afschaffen, verbeteren of vereenvoudigen.

#### Vraag 4

Hoe is volgens u te verklaren dat de afgelopen twintig jaar als gevolg van de lumpsum een verschuiving heeft plaatsgevonden van Onderwijzend Personeel (OP) naar het Onderwijs Ondersteunend Personeel (OOP)? Wat voor OOP betreft het hier?

#### Antwoord 4

Er is in de afgelopen 20 jaar inderdaad sprake van een toename van het aandeel onderwijsondersteunend personeel. Dit kan komen doordat scholen ervoor kiezen om meer niet-lesgebonden taken te laten uitvoeren door onderwijsondersteunend personeel. Zo kunnen docenten zich meer richten op hun kerntaak: het geven van goed onderwijs. Ook kan het zijn dat vaker klassenassistenten worden ingezet waardoor er extra handen in de klas aanwezig zijn en de mogelijkheden voor maatwerk toenemen.

#### Vraag 5

Hoe beoordeelt u de stelling van BON dat «Schoolbesturen die extra bezuinigen op docenten, 27% meer winst maken dan de overige schoolbesturen»? Kunt u uw antwoord toelichten?

#### Antwoord 5

De post «personeelskosten» is veruit de grootste kostenpost van schoolbesturen. Het is dan ook hun belangrijkste «knop» om financieel te sturen. Zo kan een school in eerdere jaren meer hebben uitgegeven dan dat er aan geld binnenkwam. In dat geval is het, om de kosten en baten over de jaren heen

in evenwicht te laten zijn, noodzakelijk om bij te sturen en de uitgaven te beperken.

#### Vraag 6

Beschikt u over informatie waarmee u de conclusies uit het onderzoek van BON kunt onderschrijven, nuanceren of weerleggen? Zo ja, van welke informatie maakt u gebruik? Zo nee, wat onderneemt u om deze informatie te verkrijgen?

#### Antwoord 6

Uw Kamer wordt regelmatig op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt. Ik verwijs u hiervoor naar de jaarlijkse arbeidsmarktbrief, de meest recente van 28 oktober 2014 (Kamerstuk 27 923, nr. 189) en de jaarlijkse Kerncijfers die ik u tegelijk met en ter ondersteuning van het Departementaal Jaarverslag toestuur (Kamerstuk 33 930 VIII, nr. 4). Binnenkort zijn er nieuwe cijfers over deelnemers, instellingen, personeel, resultaten en uitgaven beschikbaar. Hierover zal ik u informeren in aanloop naar het Verantwoordingsdebat in mei.

#### Vraag 7

Bent u bereid te onderzoeken of de financiering van leraren buiten de lumpsum gehouden kan worden? Zo nee, hoe voorkomt u de breed gedeelde ergernis dat onderwijsgeld verkeerd wordt besteed, zoals recent ook weer blijkt uit het drama met het ROC Leiden?<sup>2</sup>

#### Antwoord 7

Ik zie op dit moment geen aanleiding om dit onderzoek te doen. Het voortgezet onderwijs heeft ervaring met declaratiebekostiging, waarbij de bekostiging van personeel sterk vanuit het Rijk werd geregisseerd. In goed overleg met de Tweede Kamer is bijna 20 jaar geleden gekozen voor een lumpsumsystematiek, waarmee scholen zelf keuzes kunnen maken over besteding van middelen. De overweging daarbij was dat onderwijs maatwerk vraagt en dat scholen in staat gesteld moesten worden om een eigen personeelsbeleid te voeren. Ook de hoge administratieve lasten speelden een rol. Het belang van maatwerk is in mijn ogen in deze tijd eerder groter, dan minder groot geworden. Datzelfde geldt voor de wens om de administratieve lasten tot een minimum te beperken. Wat mij betreft staat de lumpsumsystematiek dan ook niet ter discussie. Daarbij is, in tegenstelling tot het mbo, geen sprake van een volledige decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Ik vind het echter wel belangrijk dat we met elkaar doorlopend bezien of met de gegeven middelen wel de optimale resultaten worden bereikt. Heldere prestatieafspraken, goede monitoring en transparantie is dan ook van groot belang. Ik heb u in dit kader toegezegd om, in aanvulling op de reeds afgesproken doelen zoals opgenomen in de begroting, nader onderzoek te doen naar de indicatoren die we hierin kunnen hanteren.

#### Vraag 8

Hoe beoordeelt u de reactie van de VO-Raad, waarin staat dat scholen tegenwoordig meer gebruik maken van «ondersteunend personeel als lesassistenten, surveillanten en conciërges»? Begrijpt u dat dit precies de reden is waarom veel mensen zich zorgen maken over een dalende onderwijskwaliteit?<sup>3</sup>

#### Antwoord 8

Ik constateer dat de reactie van de VO-raad aansluit bij de mogelijke oorzaken die ook de Algemene Rekenkamer noemt in haar rapport naar de bekostiging van het voortgezet onderwijs. Dit kan ook ten goede komen aan de onderwijskwaliteit. Daarbij is het uiteraard wel van cruciaal belang dat de lessen gewoon gegeven worden door personeel dat daartoe bevoegd is en de inzet van het ondersteunend personeel dus, zoals de naam al zegt, ondersteunend is aan dit primaire proces.

<sup>2</sup> <http://www.volkskrant.nl/binnenland/hoe-roc-leiden-ten-onder-ging-aan-zijn-dromen-a3852068/>

<sup>3</sup> <http://www.vo-raad.nl/themas/bekostiging/onderzoek-bon-geeft-onjuist-beeld-van-de-werkelijkheid>

#### Vraag 9

Bent u bereid onafhankelijk onderzoek te doen naar de resultaten van het BON-onderzoek? Zo ja, wanneer gaat u dat doen? Zo nee, waarom niet?

#### Antwoord 9

De Algemene Rekenkamer heeft nog maar kort geleden een onafhankelijk onderzoek naar de bekostiging van het voortgezet onderwijs afgerond (Algemene Rekenkamer, Bekostiging voortgezet onderwijs, 2014, Kamerstuk 31 289, nr. 193). De komende periode onderzoekt de Algemene Rekenkamer ook nog de besteding (tabel 9.2 van de Begroting OCW 2015) van middelen voornamelijk in het kader van de bestuursakkoorden. Verder komt over het algemene beeld van de onderwijsarbeidsmarkt via de begrotings- en verantwoordingscyclus en de arbeidsmarktbrief jaarlijks bruikbare informatie beschikbaar. Een onafhankelijk onderzoek naar de resultaten van het BON-onderzoek heeft in mijn ogen geen toegevoegde waarde.

#### Vraag 10

Heeft u al bij «de koepels» gevraagd hoeveel leraren werkelijk zijn aangenomen voor de 150 miljoen euro uit het Onderwijsakkoord, die bedoeld waren voor 3.000 extra leraren? Erkent u dat het vanwege de lumpsum op zijn minst onhandig was om met veel tamtam aan te kondigen dat er 3.000 extra leraren bij zouden komen?<sup>4</sup>

#### Antwoord 10

Met de Kamerbrief van 19 december 2014 over de toezegging inzake behoud banen jonge leraren door de 150 miljoen euro NOA-middelen naar aanleiding van het algemeen overleg lerarenbeleid d.d. 13 november 2014 (Kamerstuk 27 923, nr. 197) heb ik u geïnformeerd over de uitvraag die is gedaan bij de PO-Raad en de VO-raad. In de cao VO 2014/2015 is afgesproken dat de werkgevers uiterlijk 1 augustus 2015 de sociale partners informeren over het aantal jonge leraren dat behouden dan wel aangenomen is. De VO-raad heeft momenteel geen cijfers hierover beschikbaar. In het najaar rapporteert de VO-raad hierover. De PO-Raad heeft zich ook gecommitteerd aan de afspraken uit het NOA. Op basis van een geconstateerde afname van de groei van het aantal ww-rechten in het kalenderjaar 2014, spreekt de PO-Raad de verwachting uit dat schoolbesturen door de extra middelen, ondanks de leerlingdaling, meer leraren in dienst konden houden.

#### Vraag 11

Hoeveel extra leraren zijn aangenomen met de 650 miljoen euro uit het Herfstakkoord?<sup>5</sup>

#### Antwoord 11

Zoals tijdens de begrotingsbehandeling en het AO over lerarenbeleid aan uw Kamer is gemeld, zijn geen uitspraken mogelijk over één specifieke maatregel waarbij geld is toegevoegd aan de lumpsum. Over het algemene beeld van de onderwijsarbeidsmarkt zal ik u informeren op de reguliere momenten, namelijk de begrotings- en verantwoordingscyclus en de arbeidsmarktbrief.

#### Vraag 12

Hoe staat het eigenlijk met de «normen die borg moeten staan voor de menselijke maat in het onderwijs en voor minder overhead», zoals beloofd in het Regeerakkoord (p. 16)? Wanneer ontvangen de Kamer de voorstellen hiertoe?

#### Antwoord 12

Hiertoe is de Regeldrukagenda 2014–2017 (Kamerstuk 29 515, nr. 356) opgesteld. Deze is op 18 december 2014 met u gedeeld.

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=-PKmc0M6Hwo>

<sup>5</sup> <http://aob.nl/default.aspx?id=24&article=50750>

### Vraag 13

Erkent u dat u nauwelijks iets kunt vertellen over het aantal (extra) docenten op scholen, als gevolg van de lumpsumfinanciering? Wat onderneemt u om een groeiende ergernis over verkeerd besteed onderwijsgeld weg te nemen?

### Antwoord 13

Ik kan u informeren over de aantallen docenten die werkzaam zijn in het onderwijs, inclusief het aantal docenten dat afgelopen jaar begonnen is. Ik kan aangeven hoe zich dat verhoudt tot voorgaande jaren. Ook volg ik bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw van het lerarenkorps, de ontwikkeling van het aantal leerlingen per leraar (leerling-leraar ratio), de ontwikkelingen van het salaris van leraren en de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van de lerarenopleidingen. Kortom: veel informatie is wel beschikbaar. Daarmee bestaat een adequaat beeld van de ontwikkelingen in de sector. Het is niet mogelijk aan te geven welke euro precies waaraan is besteed en of scholen andere keuzes gemaakt hadden als ze dit geld niet ontvangen hadden. Dat is het gevolg van de keuze voor de lumpsumsystematiek die we met elkaar hebben gemaakt. Scholen moeten transparant laten zien wat zij doen, zodat de eigen medezeggenschapsraden en de inspectie goed hun controlerende taak uit kunnen voeren. Daarnaast vind ik het belangrijk om goed te monitoren of met de gegeven middelen optimale resultaten worden bereikt. Heldere prestatieafspraken en goede monitoring is dan ook van groot belang. Ik heb u in dit kader toegezegd om, in aanvulling op de reeds afgesproken doelen zoals opgenomen in de begroting, nader onderzoek te doen naar de indicatoren die we hierin kunnen hanteren.