

Vergaderjaar 2007–2008

**31 007**

## Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen

**Nr. 14**

### LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 april 2008

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijck (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GL).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Uitslag (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerken (SP), Thieme (PvdD) en Peters (GL).

De vaste commissies voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>2</sup> hebben over het rapport «Financiering onderwijsvernieuwingen voortgezet onderwijs 1990–2007» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 007, nr. 12) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 2 april 2008 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven,  
Aptroot

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Van de Camp

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van de Wiel

1

*Met welk bedrag en met welk percentage van de totale bekostiging zijn de «nieuwe beleids- en beheerslasten» toegenomen voor scholen sinds de invoering van de lumpsum? (p. 15)<sup>1</sup>*

De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de toename van de (nieuwe) beleids- en beheerslasten voor scholen sinds de invoering van de lump-sum. Er bestaat hierover, voor zover we hebben kunnen nagaan, ook geen onderzoek van anderen.

2

*Scholen hoeven zich niet anders dan globaal te verantwoorden over de besteding van hun middelen. In hoeverre is het voor een medezeggenschap mogelijk en haalbaar te controleren of extra middelen bestemd voor onderwijsvernieuwing daadwerkelijk daaraan zijn besteed? (p. 21)*

Minstens twee aspecten spelen bij het beantwoorden van deze vraag een rol, namelijk de kwaliteit van de (financiële) administratie van scholen en de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad (MR).

Wat het eerste betreft merken wij op dat de financiële administratie en interne verantwoording van scholen aan bepaalde eisen moet voldoen om een relatie te *kunnen* leggen tussen de voorgenomen bestemming en de uiteindelijke besteding van middelen. Zoals opgemerkt in ons rapport is het – los van de eisen die aan de externe verantwoording zijn gesteld – voor het interne financieel beheer van scholen van belang dat zij een goede financiële administratie voeren, waarbij controleerbaar is hoe extra financiële middelen worden besteed. We kunnen op grond van ons beperkte onderzoek bij scholen geen uitspraak doen in hoeverre aan deze voorwaarde is voldaan.

Wat de bevoegdheden van de MR betreft wijzen wij op de nieuwe Wet medezeggenschap (WMS), die 1 januari 2007 op scholen van kracht is geworden.<sup>2</sup> Aanpassing van de wet was van belang om de positie van de MR te versterken vanwege de vergrote autonomie van de schoolbesturen. Op grond van de (nieuwe) WMS kan een MR vooraf advies uitbrengen over de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school. Tot die hoofdlijnen behoort ook de *voorgenomen bestemming* van de middelen die door het bevoegd gezag ten behoeve van de school uit de openbare kas zijn toegekend of van anderen zijn ontvangen.<sup>3</sup> Over de *feitelijke besteding* van middelen wordt de MR *geïnformeerd* via het jaarverslag van de school waarin verantwoording over de uiteindelijke aanwending van middelen wordt afgelegd.<sup>4</sup> Dit gebeurt op de door het ministerie van OCW voorgeschreven wijze, dat wil zeggen (meestal) niet specifiek over middelen die met een bepaald doel zijn verstrekt. Meer informatie zou de MR kunnen verkrijgen via het (algemene) informatierecht. Daarin is geregeld dat het bestuur (bevoegd gezag) de MR gevraagd en ongevraagd alle relevante beleids- en financiële informatie dient te geven. Kortom: de MR *kan* het bestuur in principe over de besteding van middelen ter verantwoording roepen. Over de (praktische) haalbaarheid hiervan kunnen wij geen uitspraak doen.

3

*Geldt de constatering dat scholen geen specifieke verantwoording hoeven af te leggen over de besteding van gelden voor onderwijsvernieuwing, ook voor middelen voor de invoering van huidige onderwijsvernieuwingen? In hoeverre heeft deze regering daar voldoende zicht op? (p. 22)*

Voor zover het de door ons onderzochte vernieuwingsmiddelen betreft (namelijk samenhangend met de invoering van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo en voor de periode tot en met november 2007) is het inderdaad zo dat scholen over deze gelden meestal geen specifieke

<sup>1</sup> De hier aangehaalde paginanummering verwijst naar de op 13 februari 2008 uitgebrachte versie van het rapport, die als bijlage VI is opgenomen in het verslag van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 007, nrs. 11–12.

<sup>2</sup> Het gaat daarbij om het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.

<sup>3</sup> Artikel 11b, WMS.

<sup>4</sup> Dit jaarverslag valt niet onder het advies- of instemmingsrecht, omdat het een verslag is over gerealiseerde bestedingen (Memorie van toelichting, 30 414, nr. 3, p. 23).

verantwoording hoeven af te leggen. De regering kan dan dus niet nagaan of deze middelen ook voor het specifieke doel zijn ingezet. Er is daarbij een trend te constateren dat (vernieuwings)gelden steeds vaker voor algemene of voor verscheidene doelen ter beschikking worden gesteld (zie ook p. 57 van ons rapport).

4

*Is de daling van het aantal fte's van het onderwijzend personeel te verklaren door de stijging van het aantal fte's voor onderwijsondersteuning, in die zin dat lessen en begeleiding van leraren worden overgenomen door onderwijsassistenten en dergelijke? (p. 23 – 24)*

We hebben niet onderzocht hoe de daling van het *aandeel* fte's van het onderwijzend personeel in de periode 1999–2006 te verklaren is. Uit de door ons aangehaalde onderzoeken naar bureaucratisering blijkt wel dat verschillende factoren een rol spelen bij de verhouding onderwijzend en ondersteunend personeel, waaronder schaalvergroting, decentralisatie en onderwijsvernieuwing (zie p. 91–97).<sup>1</sup>

5

*Hoeveel geld heeft de regering in totaal bespaard door zorgleerlingen vanuit het speciaal onderwijs toe te laten tot het vmbo? (p. 25)*

In mei 1995 (Tweede Kamer, 23 900 VII, nr. 114) meldde de toenmalige staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer dat het budget voor de zorgleerlingen die vanuit het speciaal onderwijs naar het vmbo zouden komen, was vastgesteld op een bedrag van f 400 miljoen (€ 180 miljoen). Dit bedrag was al beschikbaar voor extra leerlingenzorg. Het ging dus niet om extra geld, maar om een herverdeling van middelen (budgettair neutraal). Daarbij dient te worden opgemerkt dat het de bedoeling was van een open einderegeling voor leerlingen in het speciaal onderwijs over te gaan op een (vast) zorgbudget dat beter financieel beheersbaar zou zijn. Uiteindelijk is er een gemengd zorgbudget gekomen dat deels vast is en deels wordt toegekend per (geïndiceerde) leerling. Omdat het aantal geïndiceerde zorgleerlingen de laatste jaren sterk is gestegen (7 800 in 2001 en 10 600 in 2006), zijn de uitgaven voor deze leerlingen ook sterk toegenomen. Uit ons rapport *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs* (januari 2005) blijkt dat in 2004 voor de zorgstructuur in het vmbo € 350 miljoen was uitgetrokken. Van een besparing kan dus niet worden gesproken.

6

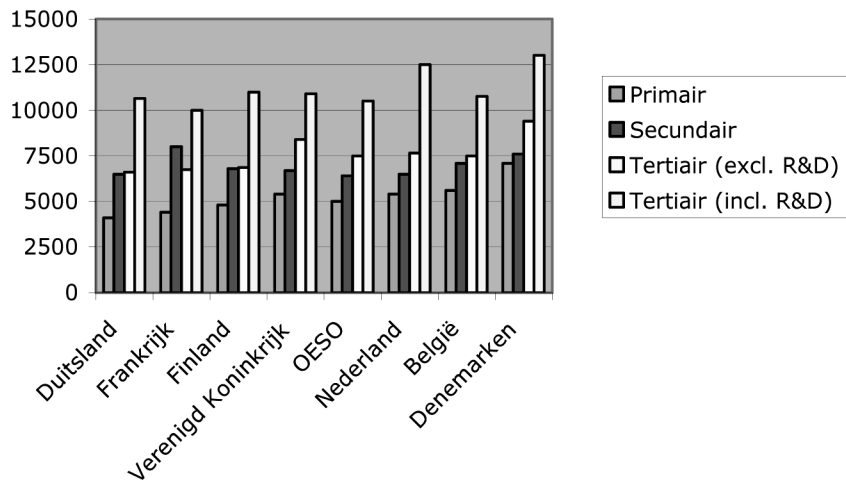
*Zijn de staatjes waarin de uitgaven per leerling internationaal worden vergeleken uit te splitsen voor speciaal onderwijs, basisonderwijs, middelbaar onderwijs (mbo, vmbo, havo en vwo) en hoger onderwijs (hbo, universiteit)? (p. 26)*

Ja, dit is deels mogelijk. De publicatie *Kerncijfers 2002–2006 OCW* geeft cijfers over het primair, secundair en tertiair onderwijs voor een aantal Europese landen en het OESO gemiddelde voor 2003. Uitgaven voor het speciaal onderwijs worden daarin echter niet onderscheiden. Dat zou ook niet zinvol zijn omdat de situatie in Nederland wat dit type onderwijs betreft niet te vergelijken is met die in veel andere landen. Het beeld voor 2003 ziet er als volgt uit:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het door de Onderwijsraad gepubliceerde rapport *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, 24 april 2004.

<sup>2</sup> Bron: *Kerncijfers 2002–2006*, OCW, p. 54.

### Uitgaven per leerling/student naar onderwijsniveau (in euro's)



Toelichting bij figuur:

De Nederlandse uitgaven aan het *primair onderwijs* per leerling liggen met bijna € 5 400 boven het OESO-gemiddelde. Van de omringende landen zijn de uitgaven per leerling in Nederland het hoogst, Duitsland (€ 4 300), Frankrijk (€ 4 600), Finland (€ 4 900). In Denemarken en de VS zijn de uitgaven per leerling in het primair onderwijs hoger dan die in de andere OESO-landen.

In het *secundair onderwijs* liggen de uitgaven per leerling doorgaans hoger dan in het primair onderwijs. In Nederland liggen de gemiddelde uitgaven per leerling in het secundair onderwijs op € 6 500. De uitgaven voor het secundair onderwijs in Nederland staan daarmee gelijk aan het OESO- en EU-gemiddelde.<sup>1</sup> De Nederlandse uitgaven per leerling in het secundair onderwijs liggen lager ten opzichte van de omringende landen. Met name in Frankrijk (€ 8 000), Denemarken (€ 7 600) en België (€ 7 100), zijn de uitgaven per leerling hoger dan in Nederland.

De uitgaven per student in het *tertiair onderwijs* (inclusief R&D) zijn in Nederland € 12 500. Deze uitgaven liggen hoger dan het OESO-gemiddelde van € 10 000 per student. Van de omringende landen zijn de uitgaven per student alleen in Denemarken met bijna € 13 000 hoger dan in Nederland. Ook exclusief research and development (R&D) liggen de uitgaven per student in Nederland hoger dan het OESO-gemiddelde.

Bron: Kerncijfers 2002–2006 OCW.

Uitgebreidere informatie over de uitgaven aan het primair, secundair en tertiair onderwijs per student voor *alle* OESO-landen is te vinden in het OESO-rapport *Education at a glance*.<sup>2</sup>

7

*Geven de door de minister genoemde maatregelen met betrekking tot de gelden voor het Actieplan «Leerkracht van Nederland» naar de mening van de Rekenkamer voldoende waarborg dat de gelden op een «juiste» manier worden besteed? (p. 29–30)*

De gelden voor het actieplan «Leerkracht van Nederland» worden ter beschikking gesteld in vier clusters van maatregelen, namelijk: «een sterker beroep», «een professionele school», «betere beloning» en «kortetermijnmaatregelen». Wij kunnen op dit moment niet beoordelen of de door de minister in zijn reactie op ons rapport genoemde waarborgen voor een juiste besteding van onderwijsgeld – namelijk prestatieafspraken in het kader van de kwaliteitsagenda (contractmodel) en verantwoording over het financieel beheer in het geïntegreerd jaardocument, inclusief accountantsverklaring – voldoende zijn voor een «juiste» besteding van deze gelden. Dit hangt onder meer af van de concrete uitwerking van genoemde (actieplan-)maatregelen, van de invulling van prestatieafspraken op dit terrein en van de vraag of de ter beschikking gestelde middelen geormerkt worden, waardoor zij ook onderwerp worden van accountantscontrole.

<sup>1</sup> Het EU-gemiddelde (zie ook ons rapport op p. 26) is gebaseerd op 19 van de 27 landen omdat acht EU-landen geen lid van de OESO zijn en dus ook niet in het OESO-rapport, waarop deze cijfers gebaseerd zijn, worden opgenomen.

<sup>2</sup> Zie voor cijfers over 2003 *Education at a glance 2007*, Chapter B, Chart B.1.2, p. 173 en Annex 2, Table X.2.5, p. 434.