

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk  
ASEA/2004/19936

Uw brief van  
29 april 2004

Onderwerp: Vragen van het lid Lambrechts

11 juni 2004

ASEA/2004/19936

Onderwerp: Vragen van het lid Lambrechts

Hierbij zend ik u, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, het antwoord op de vragen van het lid Lambrechts inzake het rapport Bureaucratisering in het Onderwijs van de Onderwijsraad.

De vragen werden mij toegezonden bij uw bovenaangehaalde brief met kenmerk 2030413720.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

Antwoorden op de schriftelijke vragen van het lid Lambrechts van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ingezonden d.d. 29 april, kenmerk 2030413720)

Vraag 1: Heeft u kennisgenomen van de constatering uit het rapport "Bureaucratisering in het onderwijs" van de Onderwijsraad?

Antwoord: Ja.

Vraag 2: Hoe kan het dat onderzoek naar de relatie tussen onderwijskwaliteit en kostenverdeling vrijwel geheel ontbreekt?

Antwoord: Onderzoek naar de relatie tussen kostenverdeling en onderwijskwaliteit is niet beschikbaar omdat dergelijk onderzoek op dusdanige principiële en methodologische problemen stuit dat de resultaten niet relevant zouden zijn voor politieke besluitvorming. De Onderwijsraad zegt in zijn verkenning op bladzijde 21 'Het meten van de onderwijsproductie is ingewikkeld' en op bladzijde 22 'Het onderwijs kent doelstellingen die zich vaak moeilijk laten meten'. Een verzoek vanuit ons departement richting het CPB om de relatie tussen onderwijskwaliteit en kostenverdeling te onderzoeken is om dezelfde moverende redenen afgewezen. Dit heeft te maken met volgende overwegingen:

- Het begrip onderwijskwaliteit is een veelomvattend begrip. Belangrijke factoren voor de onderwijskwaliteit zijn de motivatie en ervaring van het onderwijzend personeel, de kwaliteit van de beschikbare leermiddelen, de omvang van de klassen, enzovoorts. Door deze veelvoud aan factoren is het lastig te meten hoe iedere determinant afzonderlijk bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs.
- Over de toerekening tot het secundaire danwel primaire proces kan men van mening verschillen. De Onderwijsraad gebruikt een toerekeningsmodel dat is gebaseerd op het onderscheid tussen docerend en niet-docerend personeel. Dat is naar mijn oordeel een te grove benadering waardoor geen goed beeld ontstaat. Wat wel of niet tot het primaire proces dient te worden gerekend verschilt per onderwijssector. Zo staat bij een aantal instellingen de directeur ook zelf - regelmatig - voor de klas. En waartoe behoort bijvoorbeeld het geven van zorg aan zorgleerlingen en de kosten voor huisvesting? Het niet-docerend personeel levert essentiële bijdragen aan het primaire proces, bijvoorbeeld als bibliothecaris, instrumentmaker, ict-ondersteuner, etc. De toerekening van kosten aan het primaire of secundaire proces is dus lastig. Dat wil niet zeggen dat over de kostprijs of efficiency van onze scholen, bijvoorbeeld in vergelijking met het buitenland, niets kan worden gezegd. Zo geeft het CPB in haar studie "De pijlers onder de kenniseconomie" aan dat de prestaties van het Nederlands onderwijsstelsel bij relatief lage uitgaven goed te noemen zijn, hetgeen duidt op een efficiënt stelsel.
- Tot slot is de relatie tussen de kostenverdeling en kwaliteit van onderwijs –al zouden we beiden goed kunnen meten- niet eenduidig. Bepaalde investeringen in het secundaire proces (t.b.v. autonomie, decentralisatie, rekenschap) kunnen de kwaliteit en/of efficiëntie van het primaire proces vergroten. De (relatieve) omvang van het secundaire proces hoeft dus niet maatgevend te zijn voor de omvang van de bureaucratie.  
 Bij een besturingsfilosofie van sturen op afstand past enige terughoudendheid van mijn kant bij de invulling van de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen. Dit zal veelal maatwerk dienen te zijn. Uiteraard zal hierbij wel aandacht besteed worden aan signalen van "doorgesloten bureaucratiesing" . Algemeen gesteld zullen onderwijsinstellingen zeker aandacht moeten gaan besteden aan de kwaliteit en kosten van hun primaire processen om een goede wervingspositie voor leerlingen en studenten te behouden.

Vraag 3: Als de kostenverdeling blijkbaar niet gebaseerd was op onderzochte effectiviteit waarop was de verdeling van extra onderwijsinvesteringen in de afgelopen 20 jaar dan wel gebaseerd?

Antwoord: De verdeling van de extra onderwijsinvesteringen wordt gepresenteerd in de beleidsagenda. Deze beleidsagenda is opgenomen in de begroting die door het parlement wordt behandeld. De begroting wordt zoveel mogelijk met prestatie- en effectindicatoren (VBTB-proof) onderbouwd.

Bij de vormgeving van de investeringsmaatregelen vinden de nodige toetsen plaats zoals een rechtmatigheids- en doelmatigheidstoets, een uitvoeringstoets en binnenkort dus ook een bureaucratietoets. Ook achteraf wordt zowel op het niveau van de individuele instelling als op bestelniveau de kwaliteit van geleverde prestaties getoetst.

Vraag 4: Wat betekent deze constatering voor de besteding van de extra investeringen uit het regeerakkoord? Bent u ervan overtuigd dat deze investeringen effectief besteed worden en waarop baseert u die overtuiging?

Antwoord: Effectiviteit speelt wel degelijk een rol bij de besteding van extra investeringen. Met het oog hierop is het streven de extra investeringen zoveel mogelijk direct toe te kennen aan de scholen/instellingen. Zoals bij vraag 3 is aangegeven worden de voorstellen voor de verdeling van de extra onderwijsinvesteringen opgenomen in de beleidsagenda van de begroting en zoveel mogelijk met prestatie- en effectindicatoren (VBTB-proof) onderbouwd. Voor bijvoorbeeld veiligheid op school worden de middelen ingezet ten behoeve van 800 fte leerlingenbegeleiders in het VO, 120 fte maatschappelijk werkers in het PO, het vergroten van de bovenschoolse opvang-voorziening VO met 1.500 extra plaatsen gedurende circa 3 maanden (in totaal ongeveer 4.500 leerlingen per jaar) en 1.000 extra ZMOK-plaatsen.

Of de verwachte prestaties ook zijn geleverd en de effecten zijn bereikt, blijkt uit evaluatieonderzoek en rapportages van bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie.

Vraag 5: Kunt u een overzicht geven van de onderwijsinvesteringen uit het regeerakkoord? Welke bestedingen liggen al vast en welke ruimte is er nog?

Antwoord: Hieronder volgt een overzicht van de onderwijsinvesteringen uit het regeerakkoord zoals die te vinden zijn in de begroting 2004 (p. 34 en 35)/Kamerstukken II 29200 en VIII, nr 2). Ten opzichte van deze gegevens is toegevoegd het voornemen om ten bate van de veiligheid in het onderwijs uit de enveloppe E 4 mln. in 2004, E 29 mln. in 2005, E 43 mln. in 2006 en vervolgens structureel E 51 mln. in te zetten. Hiervoor zijn een aantal andere uitgaven naar beneden bijgesteld. De aangepaste bedragen staan tussen haakjes.

Tabel 2: Hoofdlijnenakkoord 2004-2007: enveloppe 1 en 2 (x € 1 miljoen)

A. Deregulering, autonomie en rekenschap	2004	2005	2006	2007	2008
Vernieuwingsvermogen / lumpsum po	32	59	96	100	100
Meer ruimte minder regels:					
• Onderwijsnummer	11	12	9	9	9
• Service gericht uitvoeren	18	20	6		
<b>Totaal</b>	<b>61</b>	<b>91</b>	<b>111</b>	<b>109</b>	<b>109</b>
B. Innovatie en versterking van de (top)kennisinfrastructuur	2004	2005	2006	2007	2008
Zorgopleidingen hbo / wo	17	20	23	32	32
Numerus fixus geneeskunde	12	14	20	27	36
Onderzoekmasters wo	6	8	11	18	18
Decentralisatie huisvesting academische ziekenhuizen				2	2
Ict (internetvoorziening)	70	70	70	70	70
<i>Kennis en innovatie po, vo en bve:</i>					
Innovatie po / vo	4	8	6		
• Innovatiearrangement beroepskolom	10	15	20	20	20

• Kennisverspreiding MKB / bevorderen ondernemerschap / kwalificatiestructuur	2	5	18	20	20
• Innovatieprojecten ICT	11	8	3		
<i>Kennis en innovatie hoger onderwijs en wetenschap:</i>					
• Kennisinnovatie hbo (samenwerking bedrijfsleven)	2	5	8	20	20
• Huisvesting wo	15	25	35	35	35
• Dynamisering geldstroom onderzoek	4	8	9		
• Digitale universiteit	2	3	5		
<i>Innovatie kennisbeheer in het publieke domein:</i>					
• Digitalisering erfgoed	1	2	4	9	9
• Behoud wetenschappelijke / culturele collecties	1	2	3	8	8
• Boulevard van het actuele verleden	3	2	1		
<b>Totaal</b>	<b>160</b>	<b>195</b>	<b>236</b>	<b>261</b>	<b>270</b>
Op aanvullende post bij Financiën: Onderzoek en innovatie OCW / EZ	19	43	78	185	185
<b>C. Meer mensen werkzaam in het onderwijs</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<i>Terugdringen lerarentekort:</i>					
• Arbeidsmarktknelpunten en vermindering werkdruk	28 (24)	54 (40)	92 (72)	124 (93)	124 (93)
• Begeleiding nieuwe instroom	23,5	39,9 (24,9)	43,9 (28,9)	76,9	76,9
• Opleiden in de school	15,5	29,1	38,1	53,1	53,1
• Lerarenopleidingen / opleidingen voor onderwijsfuncties	4	6	9	18	18
<b>Totaal</b>	<b>71 (67)</b>	<b>129 (100)</b>	<b>183 (148)</b>	<b>272 (241)</b>	<b>272 (241)</b>
<b>D. Naar een maximale participatie</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Schakelklassen po	2	4	7	17	17
Leerlingenvervoer po	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Begin- en tussentoets po	1	11,5	19,5 (11,5)	22,5 (12,5)	22,5 (12,5)
<i>Materieel vo:</i>					
• Materieel / maatwerk vo (decentralisatie onderhoud, materieel / huisvesting, vmbo)		17	40	40 (35)	40 (35)
• Inventaris, werkplekkenstructuur en vernieuwing	4	9	15	30 (25)	30 (25)
<i>Maximale participatie:</i>					
• Leerlingbegeleiders / maatschappelijke stages vo	4	10	17	34	34
• Optimale participatie (bve-sector / de sociaal-culturele lijn)	2	5	9	17,5	17,5
• Optimale participatie (hbo-beroepskolom)	2	5	9	17,5	17,5
• Toelatingsbeleid en studeerbaarheid hbo / wo	3	3	2		
<i>Cultuureducatie:</i>					
• Cultuur en school	4	10	13	22	22
• Bibliotheekvernieuwing	2	5	8	20	20
<b>Totaal</b>	<b>30,5</b>	<b>86</b>	<b>146 (138)</b>	<b>227 (207)</b>	<b>227 (207)</b>
<b>Totaal enveloppe 1 en 2 (exclusief AP bij Financiën)</b>	<b>322,5 (318,5)</b>	<b>501 (472)</b>	<b>676 (633)</b>	<b>869 (818)</b>	<b>878 (827)</b>

De oploop in de meerjarige reeksen ten opzichte van 2004 is ter indicatie in de begroting opgenomen. Dit betekent dat voor de oploop nog geen juridische en bestuurlijke verplichtingen worden aangegaan; deze middelen zijn beleidsmatig gereserveerd.