

Onderzoek naar besteding lumpsum in VO 2013

1. Inleiding

Eind 2013 werd in de Tweede Kamer een motie ingediend met het verzoek aan de regering om een onderzoek in te stellen naar de feitelijke besteding van de lumpsum in het onderwijs. Aanleiding hiertoe waren de voortdurende incidenten waarbij bleek dat de door de overheid beschikbaar gestelde gelden soms voor geheel andere doeleinden gebruikt worden dan waarvoor ze beschikbaar waren gesteld. Daarnaast horen we steeds meer klachten van docenten over de toegenomen werkdruk. Schoolbesturen verzwaren regelmatig de taken van docenten met een beroep op een gebrek aan middelen. Voldoende aanleiding dus om een onderzoek te vragen naar de besteding van de lumpsum. De regeringspartijen VVD en PvdA vonden een dergelijk onderzoek niet nodig, waardoor de motie de eindstreep niet haalde. Onnodig te zeggen dat de regering geen enkele reden zag om opdracht te geven tot het uitvoeren van een dergelijk onderzoek.

Begin 2014 besloot het BON-Bestuur zelf onderzoek te gaan doen naar het verschil tussen de bekostiging en de werkelijke besteding van onderwijsgeld. Gezien de beperkte middelen kon dit helaas niet meer dan een beperkt onderzoek worden, maar de hoop is dat hiermee voldoende vragen kunnen worden opgeroepen om de politiek ertoe te dwingen verder diepgravend onderzoek mogelijk te maken. In de loop van 2014 werd via een WOB-verzoek de nodige informatie bij het ministerie van OCW opgevraagd. Het antwoord van het ministerie was opmerkelijk. Het verzoek werd afgewezen, omdat alle gevraagde informatie (deels na indiening van het verzoek) was gepubliceerd op de website van DUO. Dat bleek inderdaad het geval, maar het ging daarbij om pdf bestanden van beschikkingen per schoolbestuur. Elke beschikking beslaat enkele tientallen tot honderden pagina's met als topper een beschikking van 250 pagina's pdf. Een dergelijke brij aan informatie is vanzelfsprekend niet bepaald toegankelijk, maar een verzoek om diezelfde informatie in een Excel bestand aan te leveren werd afgewezen met als argument dat informatie die reeds openbaar is niet meer onder de WOB valt. Ondanks deze tegenvaller werd toch van 46 schoolbesturen in het VO een bestand aangelegd met daarin de over 2012 bekostigde fte's voor directie, OP en OOP en de werkelijke aantallen per 1 oktober 2012. Dit leverde de volgende indicaties op:

- Schoolbesturen hebben minder OP en directieleden in dienst dan bekostigd, terwijl ze (veel) meer OOP in dienst hebben;
- De verschillen tussen schoolbesturen zijn groot: van 15% minder OP dan bekostigd tot 15% meer.

Inmiddels was er veel tijd verstreken en kwamen ook de gegevens over 2013 meer en meer beschikbaar. Eind 2014 heeft het bestuur dan ook besloten 2012 als een pilot te beschouwen en verder te gaan met de gegevens van 2013. Dankzij de opgedane ervaring kon het bestand over 2013 een stuk sneller worden opgebouwd.

2. Werkwijze

Dit onderzoek beperkt zich tot het VO, omdat alleen in het VO nog wordt gewerkt met een bekostiging die is gebaseerd op aantallen fte's naar rato van het aantal leerlingen. In andere sectoren is er een direct verband tussen leerlingaantallen en de bedragen. Alleen in het VO wordt nog de tussenstap gemaakt van het aantal fte's voor directie, OP en OOP. De aantallen fte's worden vervolgens vermenigvuldigd met de GPL (gemiddelde personeelslasten) van de betreffende categorie. De GPL is voor de verschillende schoolsoorten vastgelegd. Vóór de invoering van de lumpsum werd dezelfde berekening gemaakt en was de uitkomst maatgevend voor het aantal docenten dat de school kon aanstellen.

DUO publiceert jaarlijks rond juni een bestand waarin per school (BRIN nummer) het aantal fte's in dienst per 1 oktober van het voorgaande jaar wordt weergegeven. Ook is te zien onder welk schoolbestuur de betreffende school valt. Per school wordt over de laatste vijf jaar (2009 t/m 2013) het aantal fte's vermeld in de functiegroepen directie, OP en OOP. In een toelichting wordt gewag gemaakt van een splitsing van OOP in twee groepen, te weten: onderwijsassistenten en overig (administratief) personeel, maar daarvan is in de tabellen niets terug te vinden. Gebruik makend van deze informatie is een basisbestand aangelegd van 590 VO-scholen met de personeelsaantallen per 1 oktober 2013.

De aantallen fte's waarvoor scholen de bekostiging van het rijk ontvangen, kunnen worden teruggevonden in de beschikkingen die schoolbesturen ontvangen van het ministerie van OCW. Per school (BRIN nummer) wordt op basis van het aantal leerlingen het aantal fte's per functiegroep op drie decimalen nauwkeurig bepaald. Een VO school met 1000 leerlingen krijgt $1000/169 = 5,917$ fte voor directie. Voor elke 169 leerlingen wordt dus 1 directeur bekostigd. Voor OP en OOP vinden vergelijkbare berekeningen plaats. De gevonden aantallen worden vermenigvuldigd met de voor de betreffende functiegroep geldende GPL. Het eindbedrag vormt de reguliere personeelsbekostiging. We hebben de aantallen bekostigde fte's per school opgenomen in het basisbestand.

Op basis van het aldus verkregen bestand kan een vergelijking worden gemaakt tussen de bekostigde fte's per school en het werkelijke aantal. Een school zou ten minste moeten kunnen beschikken over het aantal docenten waarvoor bekostiging wordt ontvangen. Maar dat is niet het hele verhaal. Naast de lumpsum voor personeelslasten ontvangen scholen nog extra bedragen voor extra taken die buiten de lumpsum worden vergoed. We geven hieronder een niet noodzakelijk volledige opsomming van mogelijke extra bedragen die scholen ontvangen.

- Subsidie Innovatie impuls onderwijs
- Prestatiesubsidie VSV VO

- Aanvullende bekostiging visueel gehandicapte leerlingen
- Prestatiebox VO
- Subsidie studieverlof
- Subsidie zij instroom
- Bijzondere bekostiging jonge leraren
- Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen
- Regionaal zorgbudget
- Bekostiging nieuwkomers
- Zorgmiddelen Praktijkonderwijs
- Begeleiding Lwoo
- Maatschappelijke stage

In totaal vormen deze posten ongeveer 5% van het totaal bedrag dat de scholen in de lumpsum ontvangen. Het budget dat scholen ter beschikking hebben voor docenten moet dus gemiddeld met 5% verhoogd worden. In het kader van dit onderzoek voerde het te ver om dit per school door te rekenen op basis van de afgegeven beschikkingen, maar bij het beoordelen van de resultaten mag dit feit niet uit het oog verloren worden.

Er deed zich nog een klein probleem voor: enkele schoolbesturen geven op bovenschools personeel te hebben. Het gaat hier voornamelijk om directie en OOP, maar een enkel schoolbestuur heeft ook OP dat als bovenschools geregistreerd staat. Dit probleem verdwijnt als we de analyse op bestuursniveau doen. Dit heeft ook nog als voordeel dat we financiële gegevens, die uiteraard alleen per bestuur beschikbaar zijn, in de beschouwing kunnen opnemen.

In januari 2015 publiceerde DUO de financiële resultaten van schoolbesturen in het VO over 2013. We willen graag de hypothese onderzoeken dat schoolbesturen die minder docenten in dienst hebben dan waarvoor ze bekostiging ontvangen ook hogere financiële resultaten boeken. Met de resultaten van 2013 is overigens iets bijzonders aan de hand. In december 2013 heeft de overheid aan alle scholen een bedrag overgemaakt dat voortkwam uit het dat jaar gesloten onderwijsakkoord. Het was echter duidelijk dat de scholen dat extra geld in 2013 niet meer konden besteden. Boekhoudregels schrijven voor dat dit extra geld als resultaat in de boeken komt en dus aan het eigen vermogen wordt toegevoegd. Schoolbesturen die dit geld in 2014 gaan besteden zullen over dat jaar dus een boekhoudkundig tekort moeten realiseren. Of en in welke mate dit is gebeurd kunnen we pas begin 2016 constateren. Aan het basisbestand per schoolbestuur hebben we de resultaten over 2012 en 2013 toegevoegd. Daarnaast hebben we ook het eigen vermogen per ultimo 2013 opgenomen.

3. Resultaten

De vergelijking van bekostigde fte's met de werkelijke aantallen leverde het volgende resultaat op voor alle VO-scholen gezamenlijk.

	Directie	OP	OOP
Aantal fte in dienst 1 okt 2013	2905	56887	18823
Aantal fte bekostigd in 2013	5179	58104	8393
Vershil	-2274	-1217	10430

Direct valt op dat er de afgelopen twintig jaar als gevolg van de invoering van de lumpsum een verschuiving heeft plaatsgevonden van directie en OP naar OOP. Voor directie kan daar de volgende verklaring voor worden gegeven. Voor elke 169 leerlingen is een directiefunctie beschikbaar. Dat betekent voor een school met 800 leerlingen $800/169 = 4,734$ fte directie. Het is duidelijk dat hier vaak volstaan kan worden met een of twee directeuren die ondersteund worden door voldoende administratief personeel. In de praktijk worden ook vaak management taken uitgevoerd door docenten die, hoewel ze voor een deel van hun tijd directie taken vervullen, toch volledig als OP worden gerekend. De aantallen OOP zijn meer dan verdubbeld. Het zal nader onderzoek vergen om hier een heldere verklaring voor te geven. Een uit zijn voegen gegroeide bureaucratie is heel wel mogelijk, maar niet op voorhand aanwijsbaar.

Het aantal docenten minder in dienst dan bekostigd van ruim 1200 lijkt op het eerste gezicht niet heel erg verontrustend, maar als we het feit in de beschouwing meenemen dat scholen op het basisbudget nog toeslagen krijgen van in totaal 5%, waarvoor tenminste in gelijke mate ook docenten ingezet moeten worden, dan verandert het beeld. Scholen worden in feite bekostigd voor $58.104 * 1,05 = 61.009$ docenten. Met ander woorden: Als de lumpsum niet bestond zouden er nu $61.009 - 56.887 = 4.122$ docenten meer in het VO werkzaam zijn.

4. Resultaten op schoolniveau

We hebben van 590 scholen kunnen nagaan voor hoeveel docenten ze in 2013 bekostiging ontvingen en hoeveel docenten op 1 oktober 2013 in dienst waren. Dat zijn minder scholen dan er volgens opgave van het ministerie van OCW in het VO zijn, namelijk 650. Vermoedelijk is het bestand met personeelsgegevens niet compleet. Wij zijn afhankelijk van de bestanden die door DUO gepubliceerd worden en vragen ons af of het ontbreken van bijna 10% van de informatie door DUO als acceptabel beschouwd wordt. Ook voor de juistheid van de opgegeven cijfers kunnen we niet instaan. We zijn een aantal opmerkelijke verschillen tegengekomen die wellicht te wijten zijn aan foute opgaven door scholen dan wel fouten bij de verwerking. We hebben er voor gekozen geen correcties aan te brengen aangezien dat al snel uitgelegd kan worden als het manipuleren van de data.

Op schoolniveau vonden we de volgende resultaten:

Verskil in aantal fte docenten werkelijk tov bekostigd	Aantal scholen	Cumulatief	Procenten	Cumulatief
Meer dan 20% minder	55	55	9%	9%
10% tot 20% minder	108	163	18%	28%
5% tot 10% minder	74	237	13%	40%
0% tot 5% minder	107	344	18%	58%
0% tot 5% meer	102	446	17%	76%
5% tot 10% meer	63	509	11%	86%
10% tot 20% meer	59	568	10%	96%
meer dan 20% meer	22	590	4%	100%
	590		100%	

Er zijn 55 scholen die meer dan 20% minder docenten hebben dan waarvoor ze bekostigd worden. Het gaat hier over het algemeen om kleinere scholen (minder dan 100 docenten) en meer dan gemiddeld Praktijkscholen die over het algemeen klein zijn. Een paar docenten minder levert dan al snel een flink percentage op. 58% van de scholen heeft minder docenten dan de bekostiging mogelijk maakt. Houden we rekening met het extra budget van 5% dat de scholen buiten de lumpsum om krijgen dan kan je stellen dat 76% van de scholen minder docenten hebben aangesteld dan waarvoor bekostigd wordt.

5. Resultaten van besturen

De 590 scholen waarvan we de cijfers hebben kunnen vergelijken vallen onder 305 schoolbesturen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt zien we ongeveer hetzelfde beeld.

Verskil in aantal fte docenten werkelijk tov bekostigd	Aantal besturen	Cumulatief	Procenten	Cumulatief
Meer dan 20% minder	16	16	5%	5%
10% tot 20% minder	51	67	17%	22%
5% tot 10% minder	50	117	16%	38%
0% tot 5% minder	60	177	20%	58%
0% tot 5% meer	46	223	15%	73%
5% tot 10% meer	42	265	14%	87%
10% tot 20% meer	31	296	10%	97%
meer dan 20% meer	9	305	3%	100%
	305		100%	

Ook 58% van de besturen hebben minder docenten in dienst dan er bekostigd worden. Het is dus niet zo dat grote besturen met vijf of meer scholen sterk afwijken, in positieve of negatieve zin, van

de zogenaamde eenpitters. Wel kunnen we vaststellen dat de genoemde 58% van de besturen en scholen gemiddeld een grotere omvang hebben dan de overige besturen en scholen. Gemiddeld zijn ze 60% groter dan de groep scholen die meer docenten in dienst hebben dan waarvoor ze worden bekostigd. Als we rekening houden met de grotere omvang van scholen met te weinig docenten in dienst, dan kunnen we concluderen dat 84% van de docenten in het VO op een school werkt waar hij/zij te weinig collega's heeft om te voldoen aan de norm die OCW bij de bekostiging impliciet stelt.

Van 277 van de 305 besturen hebben we ook de financiële gegevens kunnen opnemen. De totale winst over 2012 en 2013 en de stand van het Eigen Vermogen per ultimo 2013 geven het volgende beeld.

Winst over 2012	€	91.405.986
Winst over 2013	€	246.931.530
Eigen Vermogen 31-12-2013	€	1.953.427.805

Zoals eerder vermeld wordt de winst over 2013 sterk beïnvloed door de uitkering in december van 2013. Dit geld werd even zomaar overgeboekt met de belofte dat het in de komende jaren structureel zal worden. Dit toont overigens de ultieme zwakte van de lumpsum aan. Zonder lumpsum zou de overheid gewoon 3500 fte aan docenten hebben kunnen bijplussen. Dat had dan direct even zoveel banen in het onderwijs opgeleverd. Nu is het geld, waarmee politiek goede sier werd gemaakt, op de bankrekeningen van schoolbesturen bijgeschreven zonder enig merkbaar effect voor de overbelaste docent.

Maken schoolbesturen met minder docenten in dienst ook meer winst? JA

Zelfs als we rekening houden met de omvang ervan maakten de 176 schoolbesturen met te weinig docenten 27 % meer winst in 2013 dan de groep met meer docenten in dienst. Het loont dus kennelijk om minder docenten aan te stellen dan er bekostigd worden.

6. Conclusies

We hebben maar een zeer beperkt onderzoek kunnen doen, gebruikmakend van openbaar beschikbare gegevens. De uitkomsten van dit onderzoek geven aanleiding sterk te pleiten voor een uitgebreider onderzoek door een instantie als de Rekenkamer. Dit onderzoek zou zich vooral moeten richten op de relatieve daling van het aantal docenten ten opzichte van de sterke stijging van het niet onderwijzend personeel. De volgende bevindingen rechtvaardigen een dergelijk onderzoek.

- Als de lumpsum in het VO niet zou zijn ingevoerd, dan zouden er eind 2013 ruim 4.000 docenten meer werkzaam zijn geweest dan nu het geval was.
- Rekening houdend met 5% extra bekostiging voor docenten hebben 3 van de 4 scholen minder docenten in dienst dan waarvoor ze bekostigd worden.

- Van alle docenten in het VO werken er 84% op een school met minder collega's dan ze op basis van de bekostiging door het rijk zouden mogen verwachten.
- Als gevolg van de lumpsum komt extra geld voornamelijk op de bankrekening van scholen terecht.
- Schoolbesturen die extra bezuinigen op docenten maken 27% meer winst dan de overige schoolbesturen.