

Invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs

Deelonderzoek C: Een onderzoek naar de randvoorwaarden tijd, geld en expertise

Zosja Berdowski en Peter Henk Eshuis

Zoetermeer, 6 februari 2009

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 14
e-mail: info@ioo.nl
www.ioo.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Beleidscontext	4
1.2	Doelstelling van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Verantwoording	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Afbakening	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Afbakening van het onderzoeksobject in de tijd	7
2.3	Afbakening in de ruimte	7
2.4	Samenvatting	12
3	Macroanalyse	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Rijksuitgaven middelbaar beroepsonderwijs	13
3.3	Uitgaven onderwijsinstellingen	17
3.4	Rijksuitgaven competentiegerichte kwalificatiestructuur	18
3.5	Bestedingen onderwijsinstellingen competentiegerichte kwalificatiestructuur	23
3.6	Samenvatting en conclusie	26
4	Microanalyse (case studies)	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Baten en lasten van de instellingen	28
4.3	Andere kenmerken van de instellingen	30
4.4	De kwalificatiedossiers	32
4.5	Ontwikkelkosten opleidingen cgo	33
4.6	Exploitatielasten van de cgo-opleidingen	36
4.7	Exploitatielasten cases cgo per instelling	41
4.8	Mate van toereikendheid	43
4.9	Samenvatting en conclusies	45
5	Samenvatting en conclusies	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Bevindingen	47
BIJLAGE 1	De cases	49
BIJLAGE 2	Literatuur	58

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

Enige jaren geleden heeft OCW, mede op verzoek en initiatief van het onderwijsveld en het bedrijfsleven, de operatie herontwerp kwalificatiestructuur MBO in gang gezet. De omslag naar het competentiegericht beroepsonderwijs en de examinering in het MBO vinden hun oorsprong in het beleidsdocument Koers BVE (2004), een koersdocument voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Koers BVE bevat een schets van een middellange termijnvisie voor het beroepsonderwijs. Deze visie is gebaseerd op de trends in onze samenleving en de wereld om ons heen en de betekenis die deze trends hebben voor het beroepsonderwijs.¹

Een belangrijke bijdrage aan de invoering van het competentiegerichte onderwijs vormt de invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo.² Deze ontwikkeling is van onderop ontstaan vanuit de vraag van het onderwijs én het bedrijfsleven. Sinds 2000 werken de onderwijsinstellingen, kenniscentra, MBO Raad, AOC Raad en Paepon aan de invoering hiervan. Daarbij worden ze ondersteund door het procesmanagement MBO 2010.

De eerste stap in het herontwerpen van de MBO-kwalificatiestructuur is het vervangen van de eindtermengerichte kwalificaties van mbo-opleidingen door nieuwe, competentiegerichte kwalificatieprofielen en het vastleggen hiervan in nieuwe kwalificatiedossiers. Deze vormen de basis voor het herontwerpen van de mbo-opleidingen (herontwerp MBO). Hierbij worden alle bestaande, eindtermengerichte opleidingen vervangen door nieuwe, competentiegerichte opleidingen, oftewel competentiegericht onderwijs (cgo). Bij cgo wordt landelijk vastgesteld wat geleerd moet worden om een diploma te behalen. Vervolgens bepaalt elke instelling hoe geleerd en onderwezen wordt. In samenspraak met deelnemers en leerbedrijven stelt de instelling zelf de leer- en onderwijsvormen vast. Voor voltijdse opleidingen geldt wel de eis dat sprake moet zijn van tenminste 850 uur begeleide onderwijstijd per studiejaar (de '850 urennorm'). Cgo is dus niet vastomlijnd naar vorm, maar wel naar leerinhoud die de deelnemer moet beheersen voor het diploma. Het herontwerp is gericht op de volgende doelstellingen:

- Het verbeteren van de aansluiting tussen de opleidingen en de beroepspraktijk;

¹ De WEB blijft overigens in de overzienbare toekomst de kernverantwoordelijkheid voor het bestel dragen.

² In deze dossiers is vastgelegd welke competenties, vaardigheden en vakkennis studenten moeten beheersen, willen zij hun diploma halen.

- Het aantrekkelijker maken van het onderwijs voor de leerlingen;
- Het terugdringen van voortijdige schooluitval; en
- Het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het mbo.

Naar de gefaseerde invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers wordt kritisch gekeken. Via monitoren en diverse deelstudies wordt de invoering gevolgd¹. Uit deze onderzoeken is gebleken dat gebrek aan tijd, geld en adequaat geschoold personeel een risicofactor voor het welslagen van het competentiegerichte onderwijs vormt.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het informeren van de Tweede Kamer over de randvoorwaarden (geld, tijd en expertise), zodat de Kamer de invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het mbo kan beoordelen. De Kamer kan dan weloverwogen een besluit nemen over de nieuwe wet voor het middelbaar beroepsonderwijs, die het sluitstuk is van het herontwerp van het MBO.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Voldoet de invoering van de nieuwe kwalificatiedossiers in het MBO aan de randvoorwaarden (geld, tijd en expertise)?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1 In hoeverre voldoen de geraamde financiële middelen (structurele en tijdelijke middelen) voor de nieuwe kwalificatiedossiers in het MBO?
- 2 Worden de financiële middelen ingezet voor datgene waarvoor het bedoeld is? Wordt geld dat bedoeld is om bevoegde docenten in te zetten gebruikt voor de inzet van onbevoegde docenten?
- 3 Zijn de eisen die gelden voor de 850-urennorm haalbaar gezien het financiële kader? Worden de kwalificatiedossiers, ook in internationaal verband, 'studeerbaar' geacht?
- 4 Is er voldoende expertise en tijd om over te gaan tot landelijke invoering van de kwalificatiedossiers in het MBO op 1 augustus 2010?

1.4 Verantwoording

De onderzoeksaanpak is gebaseerd op drie methodieken:

- Longitudinale macroanalyses

¹ Zie ondermeer: Inspectie voor het onderwijs (2007), *Competenties: kun je dat leren?* En Berenschot (2007), *De kracht van het herontwerp*, onderzoek naar succesfactoren en risico's in het herontwerp.

- Casestudies op het microniveau van de onderwijsinstelling
- Synthese van macro- en microniveau.

Met behulp van de macroanalyses kunnen wij inzicht verkrijgen in het verloop van de investeringen, inkomsten en uitgaven aan het middelbaar beroepsonderwijs. Met behulp van de casestudies ontstaat inzicht in de daadwerkelijke kosten van het implementatietraject en het uitvoeringstraject van de nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur.

Het betreft hier een op casuïstiek gebaseerde studie. Dat brengt met zich mee dat de bandbreedte van de kostenverschillen wel zichtbaar kan worden en de aannemelijkheid onderbouwd kan worden, maar de mate waarin de uitkomsten zich in het gehele veld voordoen uitsluitend kunnen worden geraamd met behoorlijk ruime betrouwbaarheidsmarges.

De uitkomsten zijn voorzien van een zo goed mogelijke onderbouwing, waarin tot uiting komt onder welke voorwaarden de kosten soms hoger en soms lager kunnen zijn dan het bedrag waarin de huidige bekostiging voorziet en welke van deze voorwaarden te maken hebben met het CGO.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt een verdere afbakening plaats van het onderzoeksobject. De ontwikkelingen van de rijksuitgaven, inkomsten van en bestedingen van de mbo instellingen staan centraal in de macroanalyse (hoofdstuk 3). De CGO opleidingen worden ontwikkeld en uitgevoerd binnen onderwijsinstellingen die elk een eigen kostenstructuur kennen. In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht naar ontwikkelingen op het microniveau van de instellingen en een aantal opleidingen daarbinnen. In hoofdstuk 5 vindt de synthese plaats tussen de bevindingen op macro-, instellings- en opleidingniveau. Conclusies zijn daar onderdeel van.

2 Afbakening

2.1 Inleiding

Om te kunnen bepalen of de randvoorwaarden tijd, geld en expertise in afdoende mate beschikbaar zijn en adequaat worden ingezet, is het belangrijk om het onderzoeksobject af te bakenen in de tijd en in de ruimte.

2.2 Afbakening van het onderzoeksobject in de tijd

Het invoeren van de nieuwe kwalificatiedossiers in het middelbaar beroepsonderwijs (verder te noemen mbo) bestrijkt de periode 2004-2010. Hoewel de Tweede Kamer vooral behoefte heeft aan inzicht in de randvoorwaarden voor de periode die voor ons ligt, is het voor het onderzoek van belang om ook de ervaringen uit het recente verleden mee te nemen. Deze kunnen van pas komen bij het beantwoorden van de vraag naar de randvoorwaarden voor de komende jaren afdoende zullen zijn. De tijdshorizon, waarbinnen het onderzoek zich afspeelt is de periode 2004-2012. Deze periode bestrijkt in ieder geval de volledige implementatietermijn en geeft zicht op het definitieve eindbeeld.

2.3 Afbakening in de ruimte

2.3.1 Onderwijstransitie

Bij de transitie van een oude naar een nieuwe structuur in het onderwijs lopen drie veranderbewegingen door elkaar heen:

- Het opbouwen van het nieuwe competentiegerichte onderwijs;
- Het uitvoeren van het nieuwe competentiegerichte onderwijs;
- Het afbouwen van het oude beroepsonderwijs.

In dit onderzoek zullen wij ons vooral richten op de opbouwfase (het implementeren van het competentiegerichte onderwijs) en op de uitvoeringsfase (de exploitatie van het competentiegerichte onderwijs, verder te noemen cgo). Het afbouwen van het oude beroepsonderwijs is een interveniërende variabele. Tijdens het invoeren van de nieuwe structuur lopen immers twee structuren tijdelijk naast elkaar op de onderwijsinstellingen. Dit kan van negatieve invloed zijn op de randvoorwaarden

2.3.2 Overige ontwikkelingen

De invoering van het cgo staat niet op zich, maar is één van de ontwikkelingen en lopende initiatieven die in de afgelopen jaren op het mbo zijn afgekomen. In deze paragraaf worden deze ontwikkelingen in een kort overzicht geschetst, en worden raakvlakken met de invoering van de competentiegerichte kwalificatiedossiers benoemd. Ook voor de genoemde ontwikkelingen geldt dat ze in dit onderzoek, tenzij anders om-

schreven, als interveniërende variabele worden beschouwd.¹ Eventuele kostenverhogingen die het gevolg zijn van deze ontwikkelingen kunnen daarom niet op het conto van de invoering van het cgo worden geschreven. Het gaat hierbij om de volgende ontwikkelingen (opsomming niet limitatief):

- de Wet op de beroepen in het onderwijs;
- Collectieve Arbeids Overeenkomst BVE (2007-2009)
- burgerschap, basisvaardigheden rekenen en taal
- kwaliteit examens mbo
- betere aansluiting in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo)
- betere aansluiting op de arbeidsmarkt
- aandacht voor voortijdige schoolverlaten (vsv)
- digitalisering (lesmateriaal)

De Wet op de beroepen in het onderwijs²

De Wet op de beroepen in het onderwijs veronderstelt de inzet van gekwalificeerd personeel. Scholen manifesteren zich steeds meer als professionele arbeidsorganisaties, die leerkrachten de ruimte geven om in hun beroep te groeien. De Wet op de beroepen in het onderwijs (2004) bevordert dat het onderwijspersoneel aan een bepaalde minimum kwaliteit blijft voldoen. Het gaat dus niet alleen om bekwaam zijn, maar ook om bekwaam blijven. Werkgevers zijn er verantwoordelijk voor dat het personeel in staat is om zijn bekwaamheid te onderhouden.³ Dit betekent dat bekwaamheidseisen worden gesteld voor leraren en ondersteuners, onder andere in het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie.

De kwaliteit van het onderwijspersoneel staat in deze wet centraal. Die kwaliteit komt tot uitdrukking in bekwaamheden waarmee de kern van het beroep wordt beschreven. Het gaat om een basispakket. Iedere beroepsbeoefenaar moet daaraan voldoen. Maar dat basispakket laat wel ruimte voor aanvullende competenties. Scholen kunnen bij het benoemen van personeel om extra vaardigheden vragen, afgestemd op hun specifieke situatie. Het kan dan gaan om de situatie van één school, maar ook om de situatie in een bepaalde regio of van specifieke schooltypes. Opleidingsinstellingen kunnen daarop inspelen. De beroepsgroepen waar het om gaat (leraren, onderwijsondersteuners en schoolleiders), nemen het voortouw in het opstellen van de competenties. Ze

¹ In het kader van de onderzoeksafbakening wordt deze opmerking hier gemaakt, omdat tijdens het case study onderzoek is gebleken dat kostenimplicaties van genoemde ontwikkelingen nog al eens worden toegeschreven aan de invoering van het CGO, terwijl dit feitelijk niet zo is. Wij schrijven dit toe aan de klaarblijkelijke begripsverwarring ten aanzien van wat wel en niet aan het CGO kan worden toegeschreven.

² De Wet op de beroepen in het onderwijs is in juni 2004 aangenomen en wijzigt de Wet op het primaire onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

³ Blijf groeien; Wet op de beroepen in het onderwijs, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, 2004.

bepalen grotendeels zelf hoe de kwaliteitseisen er per beroep gaan uitzien.

Het kwaliteitsbeleid in het schoolplan vormt de basis voor het maken van verdere concrete afspraken tussen school en onderwijspersoneel over scholing en deskundigheidsbevordering. De aanpak kan verschillen, bijvoorbeeld via leren op de werkplek, teamgesprekken of het volgen van cursussen. De resultaten van die inspanningen worden per persoon schriftelijk vastgelegd en bijgehouden. De wet spreekt in dit verband over het vastleggen in een bekwaamheidsdossier.

Vernieuwde Collectieve Arbeids Overeenkomst BVE (2007-2009)

Eind 2005 hebben de vakbonden en de MBO Raad afgesproken dat zij tijdens de looptijd van de cao bve 2005-2007 werk zouden maken van de aanpassing van de cao aan de belangrijkste ontwikkelingen waarmee de sector te maken heeft: de invoering van het cgo, de toenemende marktwerking en de vergrijzing. Met deze cao willen cao-partijen omstandigheden scheppen waarbinnen het cgo succesvol kan worden ingevoerd. De nieuwe cao doet recht aan de diversiteit van de beroepstructuur in de bve-sector. Het belangrijkste onderdeel van de cao is dat over de werkverdeling een nieuwe set van afspraken is gemaakt, en vervangt daarmee de bestaande modellen van het taakbeleid.¹ Aangezien de invoering van het cgo veel vraagt van de medewerkers op de werkvloer, komt dit tot uiting in de nadruk die gelegd wordt bij de eigen verantwoordelijkheid van de professionele medewerkers. Dit betekent onder andere dat op (onderwijs)teamniveau wordt bepaald hoe de werkzaamheden worden verdeeld. Het management van de onderwijsinstelling bepaalt in overleg met de medewerkers of en op welke wijze invulling wordt gegeven aan een structuur waarin resultaat verantwoordelijkheid en zelfsturing centraal staat. Dit management model is niet (intrinsiek) aan de invoering van het cgo-model verbonden, maar kent wel belangrijke raakvlakken, en wordt als belangrijke voorwaarde gezien voor het welslagen van het cgo.

Burgerschap, basisvaardigheden rekenen en taal

De beheersing van de basisvaardigheden verdient speciale aandacht. mbo'ers vertonen op deze aspecten tekorten.² In het kader van de strategische agenda Beroepsonderwijs is het streven geuit dat studenten in het mbo beter voorbereid moeten worden op het hoger onderwijs. Niet alleen omdat dit wordt vereist vanuit het beroep, maar ook omdat het vervolgonderwijs en de samenleving er om vragen. De MBO Raad, Colo en het ministerie van OCW willen in de komende jaren het beheersingsniveau van taal en rekenen van mbo-studenten verder verhogen. Het

¹ In de nieuwe CAO zijn bijvoorbeeld geen afspraken opgenomen over de verhouding voorbereidingstijd per contactuur.

² Zie bijvoorbeeld 'Werken aan vakmanschap; strategische agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie 2008-2011', MinOCW.

ministerie zal daarbij minimumniveaus vaststellen voor de beheersing van Nederlands, moderne vreemde talen en rekenen/wiskunde, zowel ten behoeve van kwalificaties voor het beroep, burgerschap als de doorstroom.

Kwaliteit examens MBO

De ontwikkeling naar het cgo heeft gevolgen voor de examinering van onderwijsdeelnemers. In de komende jaren zullen experimenten plaatsvinden met de examenprofielen, gericht op verdere standaardisering van de beroepsgerichte examinering en de vergroting van de betrokkenheid van het bedrijfsleven. Mede afhankelijk van de resultaten van deze experimenten zal worden bepaald of het examenprofiel moet worden vastgesteld door het ministerie en een functie dient te krijgen in het inspectietoezicht.¹ Vanuit de overheid is hiervoor een geormerkte budgetlijn in de meerjarenbegroting opgenomen.²

Betere aansluiting in de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo)

In het kader van de strategische agenda Beroepsonderwijs is de ambitie geuit om de beroepskolom (vmbo-mbo-hbo) beter te laten functioneren. Dit moet ervoor zorgen dat minder studenten uitvallen en dat zoveel mogelijk studenten een diploma halen op een zo hoog mogelijk niveau waaraan behoefte is op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktgericht opleiden van studenten staat centraal. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat doorstroming kan plaatsvinden door middel van duale trajecten waarbij het werken gecombineerd wordt met leertrajecten. Dit vraagt om een goede aansluiting tussen de verschillende onderwijstypen. Deze ambitie wordt onder andere invulling gegeven door:

- experimenteren met de 'leergang mbo2', waar studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (verder te noemen BBL), makkelijker doostromen van het vmbo naar het mbo;
- het verkennen de mogelijkheden voor een efficiëntere leerweg mbo-hbo;
- experimenteren met associate degreeprogramma's, op locatie van de mbo instelling, maar onder eindverantwoordelijkheid van de hogeschool;
- meer aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding;
- uit te zoeken of het mogelijk is dat studenten eerst kiezen voor een opleidingsdomein en de keuze voor een specifieke opleiding nog even uit te stellen.

¹ 'MBO, fundament onder de arbeidsmarkt'; gemeenschappelijke agenda 2008-2011 (MBO Raad, AOC Raad, Colo, Ministeries OCW en LNV).

² Een overzicht van deze budgetlijn(en) is opgenomen in de tabel 'Uitgaven kwaliteitsverbetermaatregelen' in het volgende hoofdstuk.

Betere aansluiting op de arbeidsmarkt¹

Het mbo heeft de opdracht om studenten goed voor te bereiden op zowel de samenleving als de arbeidsmarkt. Dat betekent zorgen voor een optimale aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, zowel kwalitatief als kwantitatief. Hiervoor is nodig dat de onderwijsprogramma's goed aansluiten op de zich steeds vernieuwende beroepseisen en er een goede afstemming is tussen het leren in de praktijk en het leren op de instelling. Ook zullen onderwijsinstellingen, kenniscentra en leerbedrijven intensief samenwerken om de kwaliteit van het praktijkleren waar nodig te verbeteren. Studenten behoren voldoende voorlichting te krijgen over arbeidsmarktperspectieven van opleidingen en adequaat te worden begeleid naar en tijdens de beroepspraktijkvorming. Om in te kunnen spelen op wensen en behoeften vanuit de arbeidsmarkt is goed overleg met de verschillende branches en werkgevers onontbeerlijk.²

Aandacht voor voortijdige schoolverlaten

Werkende jongeren zonder startkwalificatie vormen op de langere termijn een probleem. Ze hebben niet het scholingsniveau dat de arbeidsmarkt vereist. Bovendien verliezen ze het eerst hun baan bij stijgende werkloosheid en komen moeilijk weer aan werk. Ook vormt deze groep een onbenut potentieel dat op de huidige en toekomstige arbeidsmarkt juist hard nodig is.

Te veel jongeren verlaten om verschillende redenen nog ongekwalificeerd het onderwijs. De overheid wil dat in 2012 het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters tussen de 12 en 23 jaar met 50 procent is verminderd ten opzichte van 2002. Dat betekent een daling van 71.000 in 2002 na 35.000 in 2012. Vanuit de centrale overheid zijn speciale budgetlijnen beschikbaar gesteld aan de instellingen om deze ambitie te realiseren.³

Digitalisering (lesmateriaal)

Een kenmerk van het competentiegerichte is dat de onderwijsinstelling zich niet alleen kan beperken tot kennisoverdracht. Het onderwijs heeft verschillende uitgangspunten en die kunnen door ICT ondersteund en versterkt worden. Leermiddelen kunnen alleen de onderwijskundige uitgangspunten versterken wanneer er een goede aansluiting is tussen beide elementen.⁴ Binnen één onderwijsinstelling of opleiding komen verschillende leerconcepten naast elkaar voor en vragen verschillende daarbij aansluitende ICT-toepassingen. Zo zijn er:

¹ 'MBO, fundament onder de arbeidsmarkt'; gemeenschappelijke agenda 2008-2011 (MBO Raad, AOC Raad, Colo, Ministeries OCW en LNV).

² Het betreft hier de zogenaamde FES-middelen die beschikbaar gesteld. Zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van deze budgetlijn.

³ Het betreft hier de zogenaamde FES-middelen die beschikbaar gesteld. Zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van deze budgetlijn.

⁴ Zie o.a. Stichting Surf, 2004.

- het overdrachtsconcept waarbij de docent de informatiebron is en ICT een hulpmiddel bij presentatie, demonstratie en courseware;
- het zelfstandiglerenconcept waarbij de leerling actief vorm geeft aan zijn eigen leerproces. ICT is hierbij informatiebron en een digitaal portfolio helpt bij inzicht en reflectie;
- het ervarendlerenconcept waarbij de leerling leert in de praktijk. ICT is hulpmiddel bij casuïstiek, simulaties en communicatie met externe deskundigen;
- het samenwerkendlerenconcept waarbij de leerlingen leren van en met elkaar. ICT is hulpmiddel bij communicatie (discussie, chat, e-mail) en bij delen van kennis (uitwisselen van documenten en producten);
- het onderhandelingsconcept waarbij de leerlingen de leerinhoud bepalen. ICT is informatiebron, communicatiemiddel, overdrachtsmiddel en portfolio.

Vanuit de centrale overheid wordt al sinds enige tijd op deze ontwikkelingen ingespeeld door het ter beschikking stellen van ondersteuning in de vorm van expertise en financiële middelen.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het onderzoeksobject afgebakend tot de thema's invoering en exploitatie van CGO en afbouw van het oude beroepsonderwijs. Er is aangestipt dat dit proces zich afspeelt in een context van diverse andere vernieuwingsimpulsen, die tezamen de ontwikkelrichting naar een herontwerp van de MBO-kwalificatiestructuur bepalen.

3 Macroanalyse

3.1 Inleiding

Met behulp van de macroanalyses kunnen wij inzicht verkrijgen in het verloop van de investeringen in en uitgaven aan het middelbaar beroepsonderwijs. Doelstelling is het voor de periode 2004–2012 in kaart brengen van de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen voor het competentiegerichte beroepsonderwijs. Voor de periode 2004-2007 wordt in kaart gebracht op welke wijze de onderwijsinstellingen deze middelen hebben ingezet. Het gaat hierbij om de middelen voor het middelbaar beroepsonderwijs in het algemeen en om de middelen voor het competentiegerichte beroepsonderwijs in het bijzonder.

3.2 Rijksuitgaven middelbaar beroepsonderwijs

In deze paragraaf worden de rijksuitgaven ten behoeve van de onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs voor de periode 2002-2012 in kaart gebracht. Het jaarlijks vast te stellen macrobudget vormt de grondslag voor de middelentoedeling aan de onderwijsinstellingen. Als eerste volgt een korte beschrijving van de wijze waarop het macrobudget wordt vastgesteld en verdeeld; de bekostigingssystematiek.

Bekostigingssystematiek¹

De bekostiging van instellingen voor beroepsonderwijs is geregeld in het uitvoeringsbesluit van de Wet Educatie Beroepsonderwijs.² Jaarlijks stelt de minister een macrobudget vast voor personele, materiële en huisvestingsuitgaven van de instellingen. Daarin zijn drie stappen te onderkennen:

- Het budget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van nieuwe inzichten in de landelijke deelnemersontwikkeling. Het macrobudget volgt daarmee de deelnemersontwikkeling in het mbo;
- Daarnaast kan jaarlijks een loon- of prijsbijstelling plaatsvinden. Daartoe is het macrobudget verdeeld in een loon- en prijsafhankelijk deel;
- Ten slotte kan het macrobudget jaarlijks muteren als gevolg van beleidsmaatregelen. Dit beleid kan bestaan uit het toevoegen van extra budgetten of uit bezuinigingen. Zo zijn er in het kader van de

¹ Gebaseerd op 'Beoordeling allocatiesysteem mbo, IOO (2005). Er zijn geen verschillen in systematiek tussen ROC's, vakscholen en AOC's.

² Sinds 1 januari 1996 is de Wet Educatie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (WEB) het wettelijk kader voor het middelbaar beroepsonderwijs, de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en educatie.

vernieuwing en innovatie in het beroepsonderwijs, waaronder de invoering cgo, tijdelijk extra budgetten beschikbaar gesteld.

Het landelijke budget voor middelbaar beroepsonderwijs wordt verdeeld over twee compartimenten:

- exploitatie (inclusief voa) en
- huisvesting.

Van het landelijke budget exploitatie wordt eerst een deel afgezonderd op titel van voorbereidende en ondersteunende activiteiten (voa). Dit compartiment wordt verdeeld op basis van deelnemers die (in verband met beperkte vooropleiding) extra ondersteuning nodig hebben om de opleiding met gunstig gevolg af te ronden en om te voorkomen dat de deelnemer voortijdig het onderwijsprogramma verlaat. De middelen worden verdeeld naar rato van de deelnemers die zijn ingeschreven op niveau 1 en 2.

Nadat het voa-budget is afgezonderd, wordt het resterende landelijke budget voor exploitatie verdeeld over twee compartimenten: een voor deelnemers (80%) en een voor diploma's (20%). Door deze twee compartimenten is er wat dit deel van het exploitatiebudget betreft sprake van een gemengde input- en outputbekostiging.¹

Het deelnemersbudget (input bekostiging) is gebaseerd op de deelnemerswaarde. Deze wordt vastgesteld aan de hand van het aantal deelnemer (gedurende twee telmomenten) en door middel van een weging van de relatieve 'zwaarte' van de deelnemer op basis van een prijsfactor en een deeltijdfactor. De formule hiervoor is:

Deelnemerswaarde = aantal deelnemers * prijsfactor * deeltijdfactor

Het deelnemersbudget wordt naar rato van de deelnemerswaarde over de instellingen verdeeld. Het bedrag per deelnemer is dus een afgeleide van het verdeelmodel. Aan elke opleiding is een prijsniveau verbonden, vanuit de veronderstelling dat de ene opleiding nu eenmaal goedkoper of duurder is dan de andere. Om uiting te geven aan de verschillende prijsniveaus is per opleiding een prijsfactor bepaald. Deelnemers aan een voltijdsopleiding in de BOL tellen voor 100% mee in de berekening van de deelnemerswaarde (deeltijdfactor 1). Bol-voltijddeelnemers maken veel meer gebruik van de faciliteiten van de instelling dan andere deelnemers en zijn daarom duurder. Deelnemers aan een deeltijdopleiding (dt-BOL) en deelnemers in de BBL tellen voor 35% mee in de berekening van de deelnemerswaarde (deeltijdfactor 0,35).

¹ Het diplomabudget bevat een prikkel tot rendement zonder daarbij de toegankelijkheid van het onderwijs in gevaar te brengen.

In 2006 is gestart met de voorbereidingen van aanpassingen van de bekostigingssystematiek voor de onderwijsinstellingen, passend bij het ingevoerde onderwijsnummer en de vernieuwde kwalificatiestructuur en het herontwerp mbo. Dit moet leiden tot nieuwe wetgeving in 2010. Daarmee kunnen andere wijzen van bekostiging en dus ook andere prikkels in beeld komen. Het groot onderhoud is erop gericht uiterlijk in 2011 een integraal vernieuwd allocatiemodel beschikbaar te hebben. Er wordt sinds enkele jaren gewerkt aan een nieuwe bekostigingssystematiek

Rijksuitgaven mbo

De rijksuitgaven ten behoeve van de onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs is voor de periode 2002-2012 in kaart gebracht (Tabel 3.1). Het gaat daarbij dus zowel om gerealiseerde (2002-2007) als begrote uitgaven (2008 e.v.).

Tabel 3.1 Structurele bekostiging en overige subsidies MBO sector (€ mln., p/full time deelnemer x € 1.000, prijspeil 2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
normatieve rijks bijdragen (OCW)	1.998	2.090	2.165	2.303	2.356	2.697	2.624	2.528	2.460	2.424	2.415	26.059
p/ fte deelnemer	6,5	6,5	6,4	6,5	6,4	7,2						11%
overige subsidies OCW p/fte dln.	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7						86%
totaal OCW p/fte deelnemer	6,8	6,9	7,0	6,9	7,0	7,8						15%
normatieve rijks bijdrage (LNV)			106,6	112,2	116,5	133,5	129,8	118,1	115,7	115,4	115,3	1.163
p/ fte deelnemer			5,8	6,1	6,1	6,6						14%
aandeel cgo-deelnemers			2%	9%	25%	43%	60% ¹	n.b.	100% ²			

Bron Cfi exploitatiegegevens ROC's en Vakscholen, begrotingen 2009 Ministerie van OCW en LNV, Jaarboek Onderwijs 2009 (CBS), bewerking IOO.

In de tabel is de totale bijdrage voor het OCW en LNV gefinancierde middelbaar beroepsonderwijs opgenomen. De reguliere bijdrage is opgebouwd uit de normatieve rijksbijdragen (lumpsum bijdrage op grond van input en outputgegevens van de instellingen) en de 'overige subsi-

¹ Prognose procesmanagement MBO 2010 'Experimentjaar 2008-2009 startrapportage'. Realisaties 2008 zijn nog niet beschikbaar.

² Dit betreft de doelstelling invoering cgo onderwijs in 2010.

dies OCW'. Het betreft hier incidentele subsidies, zoals de innovatie- en stageboxgelden, als ook de FES-middelen die zijn toegevoegd aan de innovatiebox gelden.¹ Omdat de mbo instellingen ook de (volwassenen) educatie verzorgen en in opdracht van derden activiteiten ontplooiën (waar inkomsten tegenover staan) is hiervoor gecorrigeerd.² Naast de inkomsten op grond van de lumpsum zijn ook inkomsten uit examengelden toegevoegd aan de baten van de instellingen.

De normatieve rijksbijdragen (vermeerderd met de examengelden) over de periode 2002-2012 beslaan zo'n € 26 miljard. De lumpsum neemt jaarlijks toe in de periode 2002-2007. Vanaf het laatstgenoemde jaar vertonen de (begrote) uitgaven een dalende trend. De uitgaven voor het LNV gefinancierde onderwijs bedragen € 1,16 miljard gedurende de periode 2004-2012. Het verloop van de lumpsum vergoeding laat een zelfde trend zien als bij het OCW gefinancierde mbo.

Omdat een vergelijking op grond van deze macrocijfers slechts een indicatie vormen van de inkomsten per instelling, zijn de bijdragen per onderwijsdeelnemer berekend. De rijksuitgaven per leerling zijn voor de periode 2002-2007 gecorrigeerd voor type leerweg (BOL vt, BOL dt en BBL) en inflatie (prijspeil 2007). De uitgaven per leerling voor het OCW bekostigde onderwijs stijgen in de onderzochte periode (2002-2007) met 11 procent (LNV 14%). De incidentele subsidies nemen in deze periode toe met 86 procent en bedroegen € 700 per fte leerling in 2007. Deze toename wordt verklaard door de extra tijdelijke middelen die worden ingezet ter financiering van de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen, vooral de ingezette onderwijsvernieuwing in het kader van het cgo. De totale rijksbijdragen (OCW deel) per fte deelnemer namen in deze periode toe met 15 procent, waarmee de gemiddelde OCW-bijdrage per leerling in 2007 zo'n € 7,8 duizend bedroeg. De uitgaven per voor het LNV bekostigde onderwijs vertoont een substantiële stijging (14%) in de periode 2003-2007.

Ter afsluiting zijn in de tabel, voor zover bekend, gegevens (realisaties en streefwaarden) opgenomen over het aantal leerlingen dat een cgo opleiding volgt in een bepaald jaar. Daarbij merken we op dat, omdat het om een experimenteer fase betreft, het aandeel cgo-deelnemers tussen de instellingen grote verschillen vertoont.

¹ In de vervolgparagraaf wordt uitgebreid ingegaan op deze incidentele subsidies, welke ondermeer dienen voor financiering van de invoering cgo.

² Voor het LNV gefinancierde onderwijs is het niet mogelijk gebleken om de incidentele uitgaven voor het mbo LNV-deel vast te stellen. AOC's ontvangen ook rijksmiddelen voor overige onderwijstypen, waaronder het vmbo.

3.3 Uitgaven onderwijsinstellingen

In tabel 3.2 zijn de inkomsten en uitgaven van de onderwijsinstellingen aan het mbo onderwijs voor de periode 2003-2007.¹ Ook hier is gecorrigeerd voor inkomsten en uitgaven van de instellingen als gevolg van de uitvoering van de (volwassenen) educatie en werkzaamheden in opdracht van derden.

Tabel 3.2 Inkomsten en uitgaven, uitgavencategorieën instellingen MBO

	2003	2004	2005	2006	2007
Inkomsten	2.229,9	2.325,5	2.474,7	2.569,2	2.690,2
Uitgaven	2.226,4	2.310,0	2.399,6	2.497,0	2.624,8
personeel	72%	73%	73%	73%	72%
afschrijvingen	6%	6%	6%	6%	6%
Huisvesting	7%	8%	7%	7%	8%
Overig	14%	14%	14%	14%	14%

Kerncijfers 2003-2007, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bewerking IOO

De gecumuleerde exploitatierekeningen van de instellingen wijzen op jaarlijks hogere inkomsten en uitgaven. Er is sprake van een constante verhouding tussen inkomsten en uitgaven. De cijfers wijzen niet op excessieve toename van de lasten, of tekorten die zouden zijn opgetreden (bezien vanuit het perspectief van alle instellingen tezamen). Ook is een percentuele uitsplitsing van de uitgavencategorieën weergegeven. De verhouding tussen de uitgavencategorieën blijft redelijk constant, hetgeen niet duidt op grote verschuivingen zoals een toename van de materiele of huisvestingslasten. Het aandeel personele lasten neemt in 2007 iets af, terwijl de huisvestingslast iets zwaarder weegt. Dit kan te maken hebben met extra investeringen als gevolg van de invoering van het cgo. De reeks getallen is echter nog te beperkt om hier conclusies aan te verbinden.

Exploitatieresultaat mbo instellingen

Wat betekent het bovenstaande voor de financiële positie van de gezamenlijke mbo instellingen? In tabel 3.3 zijn voor de verschillende typen

¹ Deze bedragen zijn exclusief vier verticale scholen en exclusief LNV-gefinancierd onderwijs.

mbo instellingen (ROC's, Vakscholen en AOC's) de gecumuleerde saldi van baten en lasten weergegeven.¹

Tabel 3.3 Gecumuleerde baten lasten saldi m.b.t. uitvoering publieke taak MBO instellingen, en voorzieningen OCW gefinancierde instellingen (€ mln.)

	2002	2003	2004	2005	2006
AOCs	9,7	8,9	9,7	8,1	11,5
ROC's	1,9	11,5	69,3	70,9	57,2
Vakscholen	4,6	5,4	8,2	6,3	9,1
Totaal (batige saldi)	16,2	25,8	87,2	85,3	77,9
Voorzieningen (MBO/OCW)	231,4	238,3	282,1	311,2	332,2

Cfi exploitatierekeningen MBO instellingen, bewerking IOO van OCW Kerncijfers 2003-2007.

Voor alle instellingstypen geldt dat de exploitatieresultaten ten behoeve van de publieke taakuitvoering niet op tekorten wijst, maar op een toename van de batige saldi. Met de start van de cgo-opleidingen (2004) nemen de batige saldi van zowel ROC's als vakscholen aanzienlijk toe. Deze saldi worden voor een belangrijk gedeelte verklaard door de verhoging van de totale rijksbijdrage per onderwijsdeelnemer, en zijn niet het gevolg van de (beperkte) aanwas van het aantal deelnemers in deze periode. De toename van de batige saldi correspondeert ook met de (substantiële) aanwas van de voorzieningen in deze periode.²

3.4 Rijksuitgaven competentiegerichte kwalificatiestructuur

De uitgaven aan het cgo-onderwijs kunnen niet los worden gezien van de bredere opdracht om innovatie en vernieuwingsprocessen in het mbo te stimuleren. De rijksuitgaven ten behoeve van de competentiegerichte kwalificatiestructuur op de onderwijsinstellingen (voor de periode 2006-2012) moeten dan ook in dat licht worden gezien.

¹Mogelijke afwijkingen met tabel 3.3 worden verklaard als gevolg van verschillende bronnen. Tabel 3.3 is tot stand gekomen op basis van exploitatiegegevens voor het OCW gefinancierde mbo deel (bron: Kerncijfers onderwijs 2003-2007, OCW). Tabel 3.4 is gebaseerd op Cfi exploitatiegegevens van de afzonderlijke instellingen waarbij uitsplitsing naar instellingstypen (AOCs, ROCs en Vakscholen) mogelijk is.

² Alleen OCW bekostigd onderwijsdeel bekend.

Integraal innovatiebeleid beroepsonderwijs¹

Al in het rapport 'Koersen op vernieuwing' van de Sociaal Economische Raad (2002) wordt gepleit voor een integrale aanpak voor innovatie van het beroepsonderwijs door middel van drie op elkaar aansluitende innovatiestrategieën: een basis-, een breedte- en een dieptestrategie. In het huidige innovatiebeleid binnen het middelbaar beroepsonderwijs is deze driedeling duidelijk herkenbaar.

- Basis-innovatiestrategie: deze innovatiestrategie is gericht op het onderhouden en optimaliseren van het primaire proces door een onderwijsinstelling voor middelbaar beroepsonderwijs zelf. Deze strategie sluit aan op één van de, in de WEB omschreven, reguliere taken van een instelling, namelijk het verbeteren van het primaire (onderwijs)proces. De doelen van projecten binnen deze innovatiestrategie worden door elke onderwijsinstelling zelf bepaald. Elke instelling stelt zelf vast welke onderdelen van het primaire proces verbeterd dienen te worden, waar de prioriteiten gelegd worden en hoe men de vernieuwingen wil nastreven.
- Breedte-innovatiestrategie: bij deze strategie gaat het om het voorbereiden en uitvoeren van ingrijpende en meestal veelomvattende vernieuwingen binnen een onderwijsinstelling, bijvoorbeeld de introductie van competentiegericht beroepsonderwijs of het versterken van de beroepskolom. Vernieuwingen die vanuit de Innovatiebox, de FES-regeling en de Stagebox gerealiseerd worden vallen binnen de breedtestrategische aanpak. Qua doelen valt de breedtestrategie tussen de beide andere strategieën in. Een onderwijsinstelling dient zich te richten op de doelen en thema's die vanuit de landelijke overheid voor de boxen en de FES-regeling gesteld zijn. Echter, de omschrijving van de doelen is zodanig dat instellingen in samenspraak met de regionale partners daaraan een eigen, regionaal gekleurde, invulling kan geven. Bovendien kan een instelling prioriteiten en accenten leggen door meer of minder omvangrijke budgetten op bepaalde doelen in te zetten.
- Diepte-innovatiestrategie: deze innovatiestrategie is gericht op het ontwikkelen van verdiepende vernieuwingen via experimenten op regionaal en/of sectoraal niveau. Een innovatie die effectief is gebleken, dient daarna in het primaire onderwijsproces geïntegreerd te worden.

Financiering cgo

De financiering van het herontwerp mbo vindt plaats vanuit reguliere middelen, innovatiemiddelen en geormerkte specifieke middelen. Deze

¹ De beschrijvende introductie met betrekking tot het integraal innovatiebeleid in het mbo en de afzonderlijke financieringsregelingen is grotendeels ontleend aan paragraaf 1.4 van de publicatie 'Innovatie in het middelbaar beroepsonderwijs', Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Arbeidsmarkt, 2007.

middeleninzet is terug te vinden in de OCW (meerjaren) begroting en betreft de volgende programma-uitgaven (Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Gemiddelde jaarlijkse programma uitgaven bve sector 2006-2012 (x € 1.000)

Programma uitgaven bve		aandeel
4.1 Instellingen voldoende toegerust	2.494.146	81%
4.2 Onderwijs en stageplekken van hoge kwaliteit	122.475	4%
4.3 Passend onderwijs	296.362	10%
4.4 Verminderen voortijdig schooluitval	157.786	5%
Totaal	3.070.768	100%

Bron: meerjarenbegroting OCW

Programma uitgaven in het kader van de doelstelling 'voldoende toegereuste instellingen (art 4.1)' vormt het belangrijkste aandeel van de begroting en betreft onder andere de bekostiging van de ROC's, en de Kenniscentra (de reguliere lumpsum bijdragen). Uitgaven in het kader van artikel 4.2 (onderwijs en stageplekken van hoge kwaliteit) betreffen onder andere: het Innovatiearrangement, de Innovatiebox (regulier), Innovatiebox FES, Regeling stagebox, Competentiegericht beroepsonderwijs, Kwaliteit examens mbo. Het betreft gemiddeld 4 procent van de begroting. Uitgaven in het kader van het verzorgen van passend onderwijs (art. 4.3) betreffen onder andere: het Aanvalsplan Laaggeletterdheid, Leerlinggebonden financiering (LGF), Educatie, Leven Lang Leren en EVC. Het gezamenlijke uitgaven deel betreft 10 procent. Programma uitgaven om schooluitval te verminderen bedragen gemiddeld vijf procent van de begroting en betreffen: GSB, Kwalificatieplicht tot 18 jaar, Convenanten met RMC-regio's, vsv middelen uit onderwijsenvelop.

Investeringen van rijkswege ten behoeve van het cgo-onderwijs maakt onderdeel uit van de beleidslijn 'onderwijs en stageplekken van hoge kwaliteit' (artikel 4.2). Het betreft alleen via het ministerie van OCW beschikbaar gestelde middelen. In het overzicht in tabel 3.5 is te zien dat er een geormerkte specifieke budgetlijn in de begroting is opgenomen ten behoeve van het competentiegerichte onderwijs. De totale begrote uitgaven over de periode 2006-2012 bedragen rond € 27 mln. Daarnaast zijn instellingen vrij om de innovatiemiddelen aan te wenden ten behoeve van de invoering van het cgo. Dit betreffen de Innovatie en stagebox middelen en FES gelden.

Tabel 3.5 Uitgaven kwaliteitsverbetermaatregelen en stageplekken 2006-2012
(x 1.000)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
- Innovatiearrangement	20.000	17.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	137.000
- Innovatiebox regulier	42.565	33.947	37.793	36.897	36.897	36.895	36.897	261.891
- Innovatiebox FES	76.740	71.750						148.490
- Regeling stagebox	34.900	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	244.900
- Competentieger. onderwijs	5.000	5.000	4.966	2.966	2.966	2.966	2.966	26.830
- Kwaliteit examens mbo	11.543	11.733	11.499	11.499	11.499	11.499	11.499	80.771
- Overige		5.047	1.701	951	951	951	951	10.552
Totaal	190.748	179.477	110.959	107.313	107.313	107.311	107.313	910.434

Bronnen: begrotingen en realisaties Ministerie van OCW

Innovatiebox¹

De Innovatieagenda geeft thema's / doelen aan waarop, vanuit de Innovatiebox te financieren, breedte-innovatiestrategische projecten zich dienen te richten. Deze thema's zijn als volgt geformuleerd:

- het bevorderen van competentiegericht beroepsonderwijs, met als subthema's:
 - het versterken van de beroepspraktijkvorming;
 - het optimaliseren en flexibiliseren van de schoolorganisatie;
 - het verbeteren van de begeleiding van de deelnemer tijdens zijn binnen- en buitenschoolse leertrajecten;
- het verbeteren van de programmatische aansluiting tussen het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, het beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs en de doorstroom van leerlingen in de beroepskolom;
- het optimaliseren van vernieuwing in het beroepsonderwijs met behulp van het bedrijfsleven en van vernieuwing in het bedrijfsleven, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf, met behulp van het beroepsonderwijs;
- het bevorderen van ondernemerschap.

Deze thema's, die aansluiten op de omschreven beleidskaders, zijn er op gericht om een omslag in het onderwijs te maken van aanbod- naar vraaggestuurd, een leven lang leren te stimuleren, het leren in de praktijk te bevorderen, de doorstroom in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo te verbeteren en ondernemerschap te bevorderen.

¹ Innovatie in het middelbaar beroepsonderwijs, inzet Innovatiebox, FES-regeling en Stagebox 2006, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, 2007.

FES-middelen

Aan de Innovatiebox zijn in 2006 de zogenaamde 'FES-middelen' toegevoegd. Deze middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking komen voort uit de aardgasbaten. Sinds 2005 zijn de FES-middelen mede bedoeld om te investeren in de kenniseconomie, waarmee de link naar de innovatie van het (beroeps)onderwijs duidelijk is. De intentie achter de FES-middelen is om aan de vernieuwingsprocessen binnen het middelbaar beroepsonderwijs een krachtige extra impuls te geven. De met de FES-middelen te realiseren doelen zijn als volgt omschreven:

- het ontwikkelen van lesmateriaal voor competentiegericht beroepsonderwijs;
- het investeren in kennis van docenten over het bedrijfsleven door middel van docentstages;
- het aanjagen van instroom vanuit zwakkere groepen uit de beroepsbevolking tot 23 jaar in maatwerktrajecten die vooral of geheel in de praktijk worden uitgevoerd.

Voor de aan de Innovatiebox toegevoegde FES-middelen zijn de volgende specifieke doelen gesteld:

- het zorg dragen voor passende stageplaatsen dan wel simulatieplaatsen voor deelnemers, in het bijzonder moeilijk plaatsbare deelnemers;
- het zorg dragen voor intensieve begeleiding van moeilijk plaatsbare deelnemers naar en op de stage- of simulatieplaats.

In tegenstelling tot de Innovatiebox zijn onderwijsinstellingen verplicht om de FES-middelen in te zetten op één van de doelen van deze regeling.

Stagebox

De eind oktober 2006 gepubliceerde regeling 'Stagebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2010' vormt een aanvulling op de Innovatiebox en FES-regeling. De Stagebox is in het leven geroepen nadat de problematiek rond het verkrijgen van voldoende stages duidelijk werd. De onderwijsinstellingen staan voor de opgave elke deelnemer, in het bijzonder de moeilijk plaatsbare deelnemer, een geschikte stage- of simulatieplaats aan te bieden.

Toekenning middelen

In 2006 werd de grotendeels op projectaanvragen gebaseerde basis voor de financiering van onderwijsinnovaties vervangen door het lumpsum model van de Innovatiebox (met additionele FES-middelen) en de Stagebox. Voor de instellingen was 2006 een belangrijk overgangsjaar. Zij moesten innovatieactiviteiten afstemmen op de inhoudelijke doelen en inpassen in de financiële structuren van de nieuwe regelingen. De nieuwe opzet van de financiering van innovatieprocessen werd ingevoerd tegen de achtergrond van de lopende implementatie van het competentiegerichte beroepsonderwijs.

Elke instelling ontvangt een Innovatiebox- en Stagebox-budget dat qua grootte gekoppeld is aan de omvang van de reguliere Rijksbijdrage die men jaarlijks ontvangt. De optie om zelf over de verdeling van de middelen over de doelen te beslissen maakt een op wensen en behoeften van de instelling afgestemd innovatieplan mogelijk. Bij de FES-regeling moet het budget ingezet worden op alle doelen. Deze voorwaarde geldt niet voor de beide boxen. De middelen uit de Innovatiebox en de Stagebox dienen te worden besteed aan één of meer van de doelen van elk van deze regelingen. Het FES-budget moet, overigens niet persé gelijk, over de drie doelen van de regeling verdeeld worden. De FES-middelen beschikbaar gesteld in 2006 moeten in dat jaar of in 2007 uitgegeven worden. De Innovatiebox-middelen 2006 moeten vóór 1 januari 2011 en van de Stagebox 2006 uiterlijk één jaar later uitgegeven zijn. Niet bestede middelen worden teruggevorderd.

Tussen ROC's, AOC's en Vakscholen bestaan, aan de omvang van de jaarlijkse rijksbijdrage gerelateerde, verschillen in de bedragen die men uit de boxen ontvangt. ROC's ontvangen met € 3,2 mln. gemiddeld het grootste budget en Vakscholen (met € 463.000) het kleinste. Binnen elk type instelling komen ook grote verschillen voor in de bedragen die men ontvangt.

3.5 Bestedingen onderwijsinstellingen competentiegerichte kwalificatiestructuur

De uitgaven van instellingen ten behoeve van het cgo worden bekostigd vanuit de normatieve rijksbijdrage (lumpsum), innovatiemiddelen en geormerkte specifieke middelen. In deze paragraaf staan de bestedingen van de instellingen aan het implementeren van de competentiegerichte kwalificatiestructuur centraal, met bijzondere aandacht voor de inzet van de innovatiemiddelen.

Middeleninzet

Hoeveel zetten de instellingen nu in op de verschillende doelen? Tabel 3.6 bevat een overzicht van de voornaamste doelen per regeling, onderscheiden naar type instelling. De resultaten hebben betrekking op de uitgaven in 2006.¹ Het overzicht toont dat zowel voor de Innovatiebox- als FES-middelen de meeste middelen worden ingezet ten behoeve van het cgo. ROC's, AOC's en Vakscholen zetten (gemiddeld genomen) bij elk van de drie regelingen het grootste deel van het budget in op hetzelfde doel. Bij de Innovatiebox wordt gemiddeld tweederde van het budget besteed aan het bevorderen van competentiegericht beroepsonderwijs. Ditzelfde geldt voor de FES-middelen. Deze middelen worden vooral ingezet op het produceren van lesmateriaal en op het scheppen van de voorwaarden voor het gebruik ervan. Uit het bestedingsonder-

¹ Bestedingsonderzoek KBA.

zoek blijkt dat er zeer grote verschillen zijn tussen de instellingen hoe het budget over de verschillende doelen van een regeling wordt verdeeld.

Tabel 3.6 Voornaamste bestedingsdoelen per innovatieregeling

	<i>totaal</i>	<i>ROC</i>	<i>AOC</i>	<i>Vak- school</i>
Innovatiebox-middelen				
Doel 2: bevorderen competentiegericht beroepsonderwijs	63%	63%	58%	85%
FES-middelen				
Doel 1.1: produceren lesmateriaal competentiegericht beroepsonderwijs	66%	66%	57%	72%
Stagebox-middelen				
Doel 6.2: zorgdragen voor intensieve begeleiding van moeilijk plaatsbare deelnemers	52%	51%	72%	64%

Bron: Innovatie in het mbo, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

De verdeling van het budget over de doelen van de regelingen door ROC's, AOC's en Vakscholen gezamenlijk vertoont een gelijk patroon. Wel komt uit het materiaal naar voren dat vooral Vakscholen, maar ook AOC's, wat vaker een significant deel van het toegekende budget van een regeling aan één bepaald doel toewijzen. Het kan zijn dat deze instellingen, gezien de omvang van de toekenning, ervoor kiezen om het innovatiebudget op één specifiek doel of project daarbinnen in te zetten. Men lijkt bij de kleinere instellingen bij het inzetten van de budgetten nog scherpere keuzes te (moeten) maken.

Instellingen voegen (zonder dat er sprake is van een cofinancieringsvoorwaarde) extra middelen toe aan de innovatiebudgetten. Het gaat hierbij gemiddeld om een bedrag van € 0,5 mln. Het blijkt dat het hierbij vrijwel alleen om 'eigen' geld van de instellingen gaat. Tussen de typen instellingen bestaan grote verschillen voor wat de inzet van de eigen middelen betreft. Percentueel gezien voegen de AOC's gemiddeld 58% toe aan het totaal ontvangen budget, Vakscholen 30% en ROC's 19%. De indruk bestaat dat naarmate een instelling kleiner is, er meer eigen middelen worden ingelegd.

Resultaten

Volgens planning zal de landelijke invoering van de kwalificatiedossiers in het mbo op 1 augustus 2010 zijn beslag krijgen. Dat betekent dat op dit moment de helft van invoerings- of experimenteerperiode verstreken is. Welke resultaten zijn in die periode geboekt, en zijn de investeringsmiddelen naar verwachting voldoende om de experimenteerperiode op een goede manier te kunnen beëindigen? Om deze vraag te beant-

woorden zijn ontwikkelingen in de verhouding tussen het aantal cgo- en niet-cgo opleidingen, en deelnemers in de experimenteeropleidingen versus de eindtermgerichte opleidingen in beeld gebracht (Tabel 3.7).

Tabel 3.7 Ontwikkelingen deelnemersaantallen en opleidingen eindterm- versus cgo onderwijs (OCW gefinancierd)¹

<i>deelnemers</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CGO	0%	8%	26%	35%	50%	70%	
Eindterm	100%	92%	74%	65%	50%	30%	
<i>Opleidingen</i>							
CGO, abs	0	681	1.732	2.921	3.921	5.249	5.832 ²
CGO, %	0%	10%	23%	35%			
Eindterm	100%	90%	76%	65%			

Bron: periode 2004-2007 CFI, bewerking IOO; periode 2008-2009: MBO 2010, experimenteerjaar 2008-2009

De gerealiseerde mutaties in aantallen deelnemers in beide onderwijsmethoden volgde in de periode 2005 tot en met 2008 een trendmatige groei³. Bij een voortzetting van de waargenomen trend lijkt de doelstelling van realisatie in 2010 haalbaar te zijn. Er zijn echter grote verschillen tussen de onderwijsinstellingen. In 2008 is een kwart van de instellingen bijna klaar met de invoering van de cgo, maar daar tegenover staat dat een kwart van de instellingen nog niet op de helft is. Voor deze achterblijvende onderwijsinstellingen is het twijfelachtig of de doelstelling (100% in 2010)⁴ kan worden gehaald.

Het meest recent bekende aantal ontwikkelde (en goedgekeurde) experimenteeropleidingen (met tenminste 1 deelnemer) bedraagt 2.921 (2007). Het aantal uiteindelijk te ontwikkelen cgo opleidingen (in 2010) is niet bekend, maar kan beredeneerd worden aan de hand van de verhouding van het aantal eindtermgerichte- en cgo kwalificatiedossiers in relatie tot het aantal 'gevulde' eindtermgerichte opleidingen (basisjaar

¹ De cijfers zijn gebaseerd op deelnemerregistraties van het Cfi. corresponderen in grote lijnen met de gegevens van het Procesmanagement MBO 2010 (Tabel 3.1). de afwijkingen worden verklaard door het ontbrekende LNV gefinancierde mbo.

² Raming IOO.

³ 2004 beoordelen we als het jaar waarin een start is gemaakt met de ontwikkeling van cgo-opleidingen, maar er feitelijk nog niet sprake was van cgo-opleidingen met deelnemers.

⁴ De doelstelling luidt dat circa 100% van de mbo-leerlingen in september 2010 een opleiding volgt die gebaseerd is op de nieuwe competentiegerichte kwalificaties.

2004).¹ Op grond van deze aanname zou er in 2009 voor 89 procent van het aantal aangeboden opleidingen een ontwikkelde cgo variant bestaan.

Aan de hand van bovengenoemde resultaten kunnen de ontwikkelingskosten per ontwikkelde cgo opleiding worden vastgesteld. De aanname is hierbij dat het beschikbaar gestelde innovatiebudget in 2006 en 2007 (Innovatiebox, FES-middelen, en geormerkte cgo middelen) aangewend is voor de ontwikkeling van cgo opleidingen.² De gemiddelde ontwikkelkosten per opleiding bedragen volgens deze redenering bijna € 78.000. Wanneer we corrigeren voor de feitelijke besteding van innovatiegelden ten behoeve van cgo doelen (zoals bekend uit recent onderzoek) bedragen de gemiddelde ontwikkelkosten € 50.000 per opleiding.³ Gezien het naar verwachting nog relatief beperkte aantal te ontwikkelen cgo opleidingen (10%) volstaan de begrote incidentele middelen die hiervoor kunnen worden ingezet ruimschoots. Het begrote resterende bedrag dat beschikbaar is voor innovatie (inclusief de geormerkte cgo middelen) voor de periode 2008-2012 bedraagt zo'n € 300 mln. Het geraamde beslag voor de ontwikkeling van de resterende cgo opleidingen bedraagt zo'n 25 procent van deze middelen (macro niveau).

3.6 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is op macroniveau gezien welke financiële middelen er beschikbaar zijn, op welke wijze deze middelen zijn ingezet en wat de ontwikkelstand van de invoering cgo is. In deze paragraaf verbinden wij deze gegevens met de onderzoeksvragen en gezien welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden.

In hoeverre voldoen de geraamde financiële middelen voor de exploitatie van CGO?

Paragraaf 3.2 laat zien dat de rijksuitgaven voor per leerling in de periode 2002-2008 toenemen. De toegenomen rijksbijdragen gelden zowel de structurele als incidentele middelen. Deze toename is het sterkst in 2007. In dat jaar nemen 43 procent van de mbo leerlingen deel aan een van de vernieuwde cgo-opleidingen. Uit de gecumuleerde exploitatierekeningen van de onderwijsinstellingen (paragraaf 3.3) is af te leiden dat zowel de inkomsten als uitgaven van de instellingen in de periode 2003-2007 stijgen. De introductie van de cgo, die in deze periode plaatsvond,

¹ Onzekerheid over het aantal uiteindelijk aangeboden opleidingen komt ook voort uit de wetenschap dat onderwijsinstellingen deze onderwijsvernieuwing gebruiken om het aanbod nog eens kritisch te beoordelen, en zo nodig te saneren.

² Uit het onderzoek naar de bestedingen van de Innovatiegelden is bekend dat slechts gemiddeld zo'n 63 procent voor cgo doeleinden wordt aangewend.

³ Vooruitlopend op hoofdstuk 4 wordt deze bevinding bevestigd op grond van de case-studie resultaten.

heeft niet geleid tot grote wijzigingen in de uitgavencategorieën van de instellingen. De exploitatieresultaten zijn elk jaar positief. De batige saldi van de instellingen nemen in de periode 2002-2006 toe van € 16,2 naar € 77,9 mln. per jaar. De toename van batige saldi is het grootst bij ROC's. Cumulatief is in deze periode een voorzieningenniveau ontstaan van € 322 mln. Op basis van de gerealiseerde exploitatieresultaten kan worden vastgesteld dat de onderwijsinstellingen ruim voldoende middelen hebben ontvangen en dat er ruimte is ontstaan voor investeringen uit de eigen reserves en voorzieningen.

Worden de middelen ingezet waarvoor ze zijn bedoeld?

De aan de instellingen toegekende innovatiebudgetten zijn bedoeld om de vernieuwingen tot stand te brengen. In 2006 en 2007 is de omvang van deze budgetten jaarlijks rond € 185 mln. en de jaren daarna dalen de innovatiemiddelen naar jaarlijks € 110 mln. 63 procent van de innovatiemiddelen die bedoeld zijn voor cgo besteden de onderwijsinstellingen aan dit doel (paragraaf 3.5).

In het jaar 2007/2008 is bij 89 procent van de aangeboden opleidingen sprake van een ontwikkelde cgo variant. Uit het aantal gerealiseerde cgo-opleidingen is af te leiden dat de cgo middelen inderdaad zijn ingezet waarvoor ze zijn bedoeld.

Zijn er voldoende tijdelijke middelen voor de invoering van CGO?

Door het aantal gerealiseerde cgo-opleidingen te plaatsen naast de ontvangen en uitgegeven middelen voor de invoering van het cgo ontstaat zicht op de ontwikkelkosten per opleiding cgo. De instellingen hebben per cgo-opleiding € 78.000 ontwikkelkosten ontvangen. Daarvan heeft men 63 procent, ofwel ruim € 49.000, daadwerkelijk uitgegeven aan het ontwikkelen van het nieuwe onderwijs. Het verschil tussen ontvangen en uitgegeven middelen duidt erop dat de innovatiemiddelen voor de invoering van cgo ruimschoots voldoende zijn gebleken.

Uit het aantal gestarte cgo opleidingen is af te leiden dat de onderwijsinstellingen nog voor 10 procent van hun opleidingsaanbod een cgo-variant moeten ontwikkelen. De begrote incidentele middelen voor cgo voor de periode 2008-2012 bedragen € 300 mln. De onderwijsinstellingen hebben nog € 75 mln. nodig om de overige 10 procent van hun opleidingsaanbod te transformeren naar CGO. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de onderwijsinstellingen voldoende middelen ter beschikking hebben om de rest van het cgo in te voeren.

Is de invoeringstermijn 1 augustus 2010 haalbaar?

Macro gezien verloopt het aantal ontwikkelde opleidingen voorspoedig. In 2008 van 90 procent van het opleidingsaanbod een cgo variant gestart. Ongeveer een kwart van de instellingen loopt vooruit op de ontwikkelingen en eveneens een kwart doet vertraagd mee. Voor deze achterblijvers is het twijfelachtig of zij de doelstelling van 2010 kunnen halen. Voor 75 procent van de instellingen lijkt (gegeven de huidige ontwikkelstand) het jaar 2010 goed haalbaar te zijn.

4 Microanalyse (case studies)

4.1 Inleiding

Om meer zicht te krijgen op de implicaties van de invoering en exploitatie van de cgo voor de onderwijsinstellingen is een tiental kwalificatiedossiers geselecteerd. Er zijn 17 instellingen die van één of meer van deze dossiers cgo-onderwijs verzorgen. Deze instellingen zijn benaderd om mee te werken aan dit deelonderzoek. Van de 17 benaderde instellingen waren er 14 die voldoende informatie wisten te genereren voor dit onderzoek. In paragraaf 4.2 worden de ontwikkelingen van baten en lasten binnen deze 14 onderzochte instellingen (waaronder 1 vakschool) nader toegelicht en in perspectief geplaatst van de ontwikkelingen op macroniveau. Paragraaf 4.3 laat een aantal kenmerken van de responderende instellingen zien. De beschrijving van de tien geselecteerde kwalificatiedossiers start in paragraaf 4.4 met de gerealiseerde ontwikkelkosten van de cgo opleidingen. Daarna volgen de exploitatielasten van de cgo-opleidingen (4.5) en een vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie (4.6). In paragraaf 4.7 wordt aandacht besteed aan factoren die relevant zijn voor verschillen in exploitatielasten tussen opleidingen en onderwijsinstellingen. Samenvatting en conclusies sluiten het hoofdstuk af.

4.2 Baten en lasten van de instellingen

In deze paragraaf besteden wij aandacht aan de ontwikkeling van de baten, lasten en exploitatiesaldi van de veertien instellingen die bij dit onderzoek zijn betrokken. In Tabel 4.1 is hiervan een overzicht gegeven. De ontwikkelingen zijn berekend aan de hand van gedefleerde baten, lasten en exploitatiesaldi per fulltime leerling en bestrijken de periode 2004-2007. Inkomsten en uitgaven die geen betrekking hebben op het publiek bekostigde middelbare beroepsonderwijs zijn buiten beschouwing gebleven.

Het aantal full time leerlingen dat een mbo opleiding volgt nam in de periode 2002-2006 landelijk toe met 12 procent. Bij drie van de onderzochte instellingen was de toename van het aantal leerlingen veel sterker dan landelijk gemiddeld. Bij zes van de onderzochte instellingen nam het aantal leerlingen nauwelijks toe en bij vier instellingen was sprake van een afname van het aantal leerlingen. Gemiddeld is sprake van 5 procent toename van de leerlingen op de onderzochte instellingen.

Tabel 4.1 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven per (gewogen) onderwijsdeelnemer 2004-2007 en gecorrigeerd voor inflatie naar instelling

	Aantal fte leerlingen	Normatieve rijksbijdrage	Totale lasten	Cumulatieve saldi (2004-2006)
1	-1%	-8%	-7%	-1%
2	-7%	12%	42%	32%
3	2%	-4%	1%	-8%
4	24%	20%	34%	-5%
5	11%	-6%	-6%	-1%
6	18%	0%	8%	7%
7	17%	5%	9%	-4%
8	4%	-8%	8%	-3%
9	-1%	10%	26%	14%
10	1%	9%	21%	0%
11	1%	0%	5%	4%
12	-4%	21%	33%	10%
13	2%	-8%	2%	4%
14	1%	4%	5%	4%
Mediaan	2%	2%	8%	2%
Gemiddeld	5%	3%	13%	4%
Nederland	12%	13%	10%	8%

Bron: Cfi exploitatierekeningen MBO instellingen, bewerking IOO van OCW Kerncijfers 2004-2007

De normatieve rijksbijdragen namen in periode 2004-2007 landelijk toe met 13 procent per fulltime leerling. De deelnemende onderwijsinstellingen laten een gemiddelde toename van 3 procent zien in dezelfde periode. Er zijn op dit terrein grote verschillen tussen de individuele instellingen. De variatie (periode 2004-2007) in ontwikkeling van de rijksbijdrage per gewogen onderwijsdeelnemer bedraagt -8% (instelling 1 en 13) versus +21% (instelling 12). Deze verschillen hangen samen met de uitgangspositie van de instellingen en met de kostenstructuur. In totaal ontvangen vier van de veertien bij dit onderzoek betrokken instellingen minder rijksmiddelen per gewogen onderwijsdeelnemer in 2007 (in vergelijking met 2004). Voor al deze 4 instellingen geldt dat de rijksmiddelen per leerling in 2004 (uitgangspositie invoering cgo) ruim boven het gemiddelde voor de groep van onderzochte instellingen lag. Verklaringen hiervoor liggen besloten in de grondslagen van het bekostigingsstelsel. Dit is opgebouwd uit twee compartimenten (zie hoofdstuk 2), waarvan 80 procent van het macrobudget gealloceerd wordt op grond van in het verleden (t-2) gerealiseerde deelnemersaantallen (input bekostiging), en 20 procent van het macrobudget verdeeld wordt naar rato van het aantal gerealiseerde diploma's (output bekostiging). Het verloop van het aantal leerlingen is van grote invloed op de hoogte van het input-gedeelte, maar ook de verhouding in aantallen

deelnemers per leerweg.¹ Het gevolg van deze systematiek is, dat een school die in omvang afneemt de eerste twee jaren van het afnemende leerlingenaantal relatief veel middelen per leerling ontvangt. Het aantal leerlingen is immers veel lager dan het aantal, waarop de verdeelsystematiek is gebaseerd. De jaren daarna past de verdeelsystematiek zich aan de nieuwe situatie aan, waardoor het ontvangen bedrag per leerling weer daalt. Groeischolen ervaren precies het omgekeerde. De onderwijsinstelling heeft meer leerlingen dan het aantal waarop de bekostiging (t-2) is gebaseerd, waardoor de inkomsten per leerling de eerste jaren van de groei relatief laag zijn. Door verschillen in ontwikkeling van de aantallen leerlingen kunnen verschillen in ontvangen middelen per fte leerling ontstaan.

De cumulatieve exploitatiesaldi liggen voor de periode 2004-2006 landelijk op 8 procent. Bij de participerende instellingen variëren deze saldi van -8% tot +32% gedurende dezelfde periode. Bij 6 instellingen is (cumulatief over periode 2004-2006) sprake van exploitatietekorten. Twee instellingen hebben voor deze periode exploitatiesaldi die ver boven het landelijke gemiddelde van 8 procent uitstijgen (namelijk 32% en 14%).

Het tamelijk stabiele landelijke beeld van inkomsten, uitgaven en exploitatiesaldi wordt niet weerspiegeld wanneer op individueel instellingsniveau naar deze gegevens wordt gekeken. Er zijn tussen de 14 instellingen grote verschillen in de ontwikkeling van de inkomsten, uitgaven en exploitatiesaldi per fte onderwijsdeelnemer.

4.3 Andere kenmerken van de instellingen

In deze paragraaf wordt een aantal andere kenmerken van de deelnemende instellingen beschreven. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat personele lasten veruit het grootste aandeel in de kostenstructuur omvat (73% van de totale lasten). Daarom bezien wij eerst de ontwikkeling van de personele formatie (Tabel 4.2).

¹ Een BBL deelnemer telt voor een 0.35 deel van een full time deelnemer (BOL vt).

Tabel 4.2 Fte personeel per fulltime onderwijsdeelnemer naar instelling en jaar

	2004	2005	2006	2007	2002-2004
1	0,11	0,11	0,11	0,11	-2%
2	0,10	0,09	0,09	0,11	14%
3	0,14	0,13	0,12	0,12	-12%
4	0,10	0,10	0,09	0,09	-6%
5	0,12	0,12	0,11	0,12	-7%
6	0,10	0,09	0,09	0,09	-9%
7	0,09	0,09	0,09	0,08	-10%
8	0,10	0,10	0,10	0,10	3%
9	0,11	0,11	0,10	0,10	-11%
10	0,10	0,10	0,10	0,11	5%
11	0,11	0,10	0,10	0,10	-12%
12	0,13	0,12	0,11	0,11	-12%
13	0,11	0,11	0,10	0,10	-10%
14	0,08	0,08	0,08	0,08	5%
Mediaan	0,11	0,10	0,10	0,10	-8%
NL	0,10	0,10	0,10	0,10	-2%

Bron: Cfi kerncijfers MBO instellingen

Landelijk is er voor elke full time leerling 0,10 fte personeel werkzaam ten behoeve van het middelbaar beroepsonderwijs op de onderwijsinstelling. De totale formatie per fte leerling nam in de periode 2002-2004 landelijk iets af (-2%). Omdat de personele uitgaven per fte leerling zijn toegenomen, terwijl de formatieomvang iets afnam, is er sprake geweest van een verbetering van de arbeidspositie van het personeel op de instellingen. Met andere woorden: een deel van de toegenomen rijksbijdrage is besteed aan het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van het personeel.

Bij de onderzochte instellingen ligt de mediaan van de personele bezetting op hetzelfde niveau als landelijk (0,10 fte per fulltime leerling). Tussen de instellingen zijn grote verschillen. Van de veertien instellingen zijn er zes die veel meer personeel per fulltime leerling hebben dan landelijk gemiddeld en bij vier instellingen is er juist minder personeel per fulltime leerling.

Tabel 4.3 Achtergrondkenmerken naar instelling

	Schaal	Leerlingen			Personeel		Huisv		CGO	
		% leerlin- gen tech- niek	% leer- lingen economie	% leerlin- gen bbl of dt-mbo	Flex. ar- beidsor- ganisatie	FTE/ deel- nemer	Nieuw- bouw	mate van stedelijk- heid	% lln cgo	% opl cgo
1	Middel	32%	33%	39%	Ja	Hoog	Nee	Hoog	29%	29%
2	Middel	29%	27%	18%	nee	Hoog	ja	Laag	66%	52%
3	Groot	29%	32%	46%	nee	Hoog	nee	Hoog	30%	28%
4	Klein	20%	40%	24%	Ja	Laag	nee	midden	75%	61%
5	Middel	9%	33%	20%	Ja	Hoog	nee	midden	54%	51%
6	Middel	25%	29%	30%	ja	Laag	nee	midden	42%	33%
7	Middel	23%	37%	47%	nee	Laag	nee	Hoog	42%	34%
8	Groot	28%	30%	40%	ja	Midden	nee	Laag	37%	31%
9	Klein	28%	38%	44%	ja	Midden	ja	Laag	38%	32%
10	Middel	24%	29%	40%	ja	Hoog	nee	Hoog	37%	33%
11	Middel	31%	35%	33%	nee	Midden	ja	Laag	45%	38%
12	Groot	18%	41%	30%	nee	Hoog	ja	Hoog	25%	28%
13	Groot	33%	31%	38%	nee	Midden	nee	midden	39%	32%
14	Klein	100%	0%	5%	nee	Laag	ja	laag	63%	62%
NL		29%	34%	33%					40%	35%

Bron: Cfi kerncijfers MBO instellingen, jaarrekeningen MBO instellingen, gegevensverzameling casestudie

In tabel 4.3 is een aantal andere achtergrondkenmerken van de onderzochte instellingen opgenomen. De kenmerken hebben betrekking op de leerlingen, het personeel, huisvesting, en de mate waarin cgo is ingevoerd. Op al deze kenmerken zijn verschillen tussen de instellingen waar te nemen. Deze diversiteit van instellingen komt in dit onderzoek goed van pas. Het onderzoek is gericht op het in beeld brengen van de implicaties van de competentiegerichte kwalificatiedossiers bij de instellingen. Doordat instellingen van allerlei pluimage deelnemen aan het onderzoek kan worden blootgelegd of de invoering en exploitatie van cgo structurele dan wel instellingsgebonden gemakken of ongemakken met zich meebrengen.

4.4 De kwalificatiedossiers

Van de CFI is een lijst ontvangen van alle kwalificatiedossiers die per 1 januari 2008 zijn geïmplementeerd. Van alle kwalificatiedossiers is bekend in welk jaar de invoering heeft plaatsgehad. Vanuit deze lijst met kwalificatiedossiers is een lijst samengesteld van tien opleidingen die een zo groot mogelijke spreiding bevatten naar:

- Sector: techniek, economisch administratief of dienstverlenend en gezondheidszorg;
- Niveau (zowel de niveaus 1 en 2 als de hogere niveaus 3 en 4);

- Ouderdom: zowel kwalificatiedossiers die ontwikkeld zijn in het eerste jaar van implementatie van het cgo als dossiers van een meer recente datum.

Aan de hand van bovenstaande criteria is de volgende lijst met opleidingen cgo geselecteerd.

Technische sector:

- Elektrotechnische Industriële Producten en Systemen
- Autoschadehersteller 2
- Medewerker schilderen 2
- Mediavormgever A

Economisch administratieve sector:

- Medewerker marketing en communicatie
- Juridisch medewerker
- Commercieel medewerker bank- en verzekeringswezen

Sector dienstverlening en gezondheidszorg:

- Sport en bewegen 4
- Sociaal cultureel werker
- Apothekersassistent

Aan de veertien participerende instellingen is gevraagd om informatie te verstrekken over de invoeringskosten van één of meer van bovenstaande opleidingen. Voorts is gevraagd om de exploitatielasten van de bovenstaande opleidingen cgo te plaatsen naast de exploitatielasten van dezelfde opleiding in de oude, kwalificatiegerichte variant. Naar aanleiding van de ingevulde overzichten zijn met diverse medewerkers van de instellingen aanvullende en toelichtende gesprekken gevoerd. Aan deze gesprekken namen deel: personen met een functie op het niveau van bestuur of directie, een medewerker control, en personen die betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijs. Langs deze weg is een beeld ontstaan van de invoering en exploitatie van 24 beroepsopleidingen in de cgo-variant en in de oude variant. In de volgende paragrafen presenteren wij de uitkomsten van deze inventarisatie. Wij starten met de kosten voor het ontwikkelen van de opleidingen.

4.5 Ontwikkelkosten opleidingen cgo

In paragraaf 3.5 is berekend hoeveel middelen de onderwijsinstellingen per opleiding cgo hebben ontvangen voor de ontwikkeling van het nieuwe beroepsonderwijs. Gebleken is dat er landelijk € 78.000 innovatiemiddelen cgo per opleiding is verstrekt en dat er landelijk gemiddeld € 49.140 is besteed aan het ontwikkelen van één opleiding.

Aan de onderwijsinstellingen is gevraagd hoeveel middelen zij hebben ingezet om de cgo- opleiding te ontwikkelen. Deze kosten variëren van € 24.000 per opleiding tot € 200.200 per opleiding en de mediaan ligt op € 50.700 per opleiding. Van de 24 opleidingen zijn er vijftien ont-

wikkeld tegen kosten die rond het landelijke gemiddelde liggen. De ontwikkelkosten van negen opleidingen liggen op een niveau dat twee tot vier keer hoger is dan landelijk gemiddeld. Bij 3 van de 24 casussen waren de kosten voor het ontwikkelen van de opleiding hoger dan het totaal van de ontvangen innovatiemiddelen per opleiding voor de periode 2004-2007. Deze instellingen hebben dus eigen middelen toegevoegd aan het innovatiebudget. In alle andere gevallen is een deel van de innovatiemiddelen ingezet ten behoeve van het cgo.

Er is geen verband tussen het type kwalificatiedossier en de gerealiseerde kosten voor het ontwikkelen van de opleiding. Zo ontwikkelt de ene instelling een apothekersopleiding voor € 21.000 en een andere instelling ontwikkelt dezelfde opleiding voor € 124.000. Dergelijke grote verschillen in ontwikkelkosten zijn eveneens waar te nemen bij andere opleidingen (de ene onderwijsinstelling ontwikkelt de opleiding schilderen tegen een bedrag van € 173.000 en de andere instelling ontwikkelt dezelfde opleiding voor € 40.000). Door het ontbreken van de samenhang tussen kwalificatiedossier en ontwikkelkosten moet de oorzaak van de kostenverschillen vooral gezocht worden in de keuzes die de onderwijsinstellingen zelf hebben gemaakt bij de vormgeving van de cgo opleiding.

De gerealiseerde ontwikkelkosten betreffen voor 80 procent personele inzet, die is benut om de opleiding vorm te geven, om het personeel om- en bij te scholen en om interne gelijkgestemdheid binnen het team te bevorderen. Voor het overige is 10 procent ingezet voor extra leer-materialen (vooral computers en software) en/of extra huisvestingsmiddelen (praktijkruimten).

Van de 24 ontwikkelde opleidingen zijn er vijf in zijn geheel tot stand gekomen met behulp van de inzet van extern ingekochte expertise en de overige 19 zijn ontwikkeld door het eigen personeel.

4.5.1 Oorzaken van kostenverschillen

De oorzaken van de kostenverschillen worden het best zichtbaar door de negen opleidingen met extreem hoge ontwikkelkosten te plaatsen naast de vijftien opleidingen met ontwikkelkosten die rond het landelijke gemiddelde liggen. De verschillen tussen de opleidingen met hoge en gemiddelde ontwikkelkosten manifesteren zich op het vlak van personele kosten, materiële kosten en huisvestingskosten.

Hoge personele kosten

Bij drie van de negen opleidingen met hoge ontwikkelkosten was de personele inzet twee of meer keer hoger dan bij dezelfde opleiding in de lage kostenvariant. In één geval was een externe factor de oorzaak. Het kwalificatiedossier was ingrijpend gewijzigd nadat de opleiding al ontwikkeld was. De overige instellingen hadden van deze wijziging geen last, omdat ze pas nadat de wijziging was doorgevoerd zijn gestart met de ontwikkeling. In een tweede geval was de hoge perso-

neelsinzet het gevolg van de organisatorische inbedding van het ontwikkelproces. De ontwikkeling van de opleiding lag in handen van een interne ontwikkelaar die na twee jaar vertrok. Met dit vertrek was ook de expertise verdwenen, waardoor het ontwikkeltraject opnieuw van start moest gaan. Het derde geval van hoge personele inzet heeft te maken met de schoolvisie op examens. De instelling heeft besloten de examens geheel in eigen huis te ontwikkelen, terwijl instellingen met een vergelijkbare opleiding dit doen in samenwerking met andere partijen. De andere instellingen genereren door deze samenwerking schaafeffecten.

Investeren in huisvesting

Bij vier van de negen opleidingen met hoge ontwikkelkosten zijn lasten op het terrein van huisvesting daarvan de oorzaak. Met de komst van cgo is het onderwijsconcept drastisch veranderd. Eén van deze veranderingen is de meer nadrukkelijke aanwezigheid van de beroepspraktijkcomponent binnen de onderwijsinstelling. Dit veronderstelt investeringen in praktijkruimtes. Een tweede verandering is het meer diverse karakter van het onderwijsproces: klassikale instructie, groepswork en individuele begeleiding wisselen elkaar af. Dit proces veronderstelt een schoolgebouw met ruimtes die verschillen in grootte en functionaliteit, terwijl oude schoolgebouwen vrijwel uitsluitend klaslokalen van eenzelfde omvang en functionaliteit kennen. Onderwijsinstellingen met hoge ontwikkelkosten wegens huisvesting brengen een aansluiting tussen de ruimtelijke omgeving en het nieuwe onderwijsconcept tot stand. Een belangrijke interveniërende variabele in de benodigde omvang van de investeringen in onderwijshuisvesting is de aard en de kwaliteit van de bestaande schoolgebouwen. Sommige gebouwen zijn iets flexibeler van aard, waardoor er tegen relatief lage kosten herinrichting plaats kan vinden. Andere (veelal oudere) gebouwen zijn dat niet, waardoor volledige nieuwbouw de enige uitweg lijkt te zijn.

Investeren in een digitale leeromgeving

Eveneens bij vier van de negen opleidingen met hoge ontwikkelkosten ligt de veranderde filosofie rond ICT en onderwijs ten grondslag aan de hogere kosten. ICT is meer nadrukkelijker geïntegreerd in het gehele leerproces, terwijl voorheen ICT een eigenstandig element was, dat werd aangeleerd in het computerlokaal. De integratie van ICT veronderstelt dat iedere leerling een computer heeft en dat de computer beschikbaar is in alle ruimtes van de school. Dit veronderstelt investeringen in de infrastructuur. Instellingen met hoge ontwikkelkosten op het terrein van ICT-infrastructuur beschouwen de ontwikkelingen op de terreinen van digitale leermiddelen en digitale ondersteuning van de beroepspraktijkvorming als integraal onderdeel van de cgo opleiding.

4.5.2 Inkomsten voor innovatie

In de volgende Tabel 4.4 is een overzicht gemaakt van de innovatiemiddelen die de onderwijsinstellingen in de periode 2004-2007 hebben ontvangen en de ontwikkelkosten voor cgo. De cijfers zijn uitgedrukt in

eenheden per opleiding. In de vorige paragrafen is al duidelijk geworden dat er grote verschillen zijn tussen de opleidingen op het terrein van ontwikkelkosten van de cgo opleiding. De verschillen in ontvangen middelen voor innovatie zijn (uitgedrukt in eenheden per opleiding) eveneens groot. De mediaan van de ontvangen innovatiemiddelen per opleiding is € 200.000. Het laagst ontvangen bedrag is bijna € 100.000 per opleiding en het hoogst ontvangen bedrag is € 350.000 per opleiding. De verschillen in ontvangen innovatiemiddelen per opleiding worden veroorzaakt door de wijze waarop de middelen worden verdeeld, namelijk per leerling. Onderwijsinstellingen met een breed aanbod en kleine onderwijsinstellingen hebben minder leerlingen per opleiding dan grote onderwijsinstellingen en instellingen met een smaller aanbod en ontvangen daarom minder middelen per opleiding. De ontwikkelkosten van een nieuwe opleiding zijn nauwelijks afhankelijk van het leerlingenaantal.

Tabel 4.4 Ontvangen middelen voor innovatie en ontwikkelkosten cgo per opleiding

Aantal cases	Opleiding	Crebo	Ontvangen middelen		% aangewend voor CGO
			innovatie per opleiding 2004-2007	Ontwikkelkosten per opleiding	
2	Apothekersassistent	91300	227.589	72.750	32%
2	Sociaal cultureel werker	91370	321.617	47.900	15%
2	Sport en bewegen 4	91400	257.307	50.700	20%
3	Commercieel mw. bank- en verzekeringswezen	90500	121.022	169.750	140%
1	Juridisch medewerker	90430	168.582	24.000	14%
2	Medewerker marketing en communicatie	90530	188.286	39.100	21%
2	Mediavormgever A	90400	194.480	200.200	103%
2	Autoschadehersteller 2	91750	240.195	62.950	26%
4	Elektrotechnische Industriële Producten en Systemen	92390	168.047	105.250	63%
4	Medewerker schilderen 2	91450	258.967	79.500	31%

Bron: IOO, informatieverzameling casestudies

4.6 Exploitatielasten van de cgo-opleidingen

Om te kunnen beoordelen of de nieuw ontwikkelde cgo-opleidingen dezelfde dan wel andere exploitatielasten met zich meebrengen dan het onderwijs onder de oude structuur, is een vergelijking gemaakt tussen de 10 geselecteerde opleidingen in de cgo-variant en dezelfde beroepsopleidingen in de oude variant. Aan de instellingen is gevraagd om aan te geven wat de exploitatielasten zijn voor de beide varianten van de opleidingen. In Tabel 4.5 zijn de antwoorden op deze vraag gepresenteerd in euro's per full time leerling.

Tabel 4.5 Exploitatielasten van de oude MBO-opleiding en van de CGO-opleiding per fte leerling (€)

Aantal cases	Opleiding	Kosten oude opleiding	Kosten CGO	
		€ / fte leerling	€ / fte leerling	% verschil
2	Apothekersassistent	8.279	8.212	-1%
2	Sociaal cultureel werker	7.143	7.569	6%
2	Sport en bewegen 4	8.657	9.141	6%
3	Commercieel mw. Bank- en verzekeringswezen	7.109	7.109	0%
1	Juridisch medewerker	6.628	7.070	7%
2	Medewerker marketing en communicatie	5.158	6.523	26%
2	Mediavormgever A	5.180	5.612	8%
2	Autoschadehersteller 2	6.949	7.170	3%
4	Elektrotechn. Industriële Producten en Systemen	6.768	8.418	24%
4	Medewerker schilderen 2	6.422	7.393	15%

Bron: IOO, gegevensverzameling casestudies

In vergelijking met het oude kwalificatiegerichte onderwijs zijn de exploitatielasten van 8 van de 10 verschillende cgo opleidingen gemiddeld hoger. Er zijn twee casussen, waarbij de exploitatielasten van het cgo even hoog zijn als de opleiding in de oude variant. In één geval zijn de exploitatielasten van de cgo-variant lager dan die in de oude variant. Dat is gerealiseerd door het aandeel overhead van de instelling drastisch te verminderen.

4.6.1 Redenen van de hogere exploitatielasten cgo

Van de 24 cases opleidingen cgo zijn er 21 die uitgevoerd worden tegen hogere exploitatielasten dan dezelfde opleiding in de oude variant. De hogere lasten zijn van personele (77%), materiële (17%) en huisvestingsaard (6%). De instellingen hebben de volgende redenen aangevoerd voor deze kostenverhogingen.

Hogere personele lasten

De hogere personele lasten worden volgens de respondenten vooral veroorzaakt door een intensivering van de begeleiding van de leerling op de beroepspraktijkplaats en door het in toenemende mate individueel coachen van de leerling. Voorts vergt het examineren een intensievere personele inzet. De proeve van bekwaamheid die op de werkplek wordt afgenomen vergt coördinatie-last en legt beslag op het onderwijzend personeel die de examinering op de leerplek moeten bijwonen (reis- en verblijfstijd).

Sommige instellingen slagen erin om de toename van de personele lasten voor begeleiding, coaching en examinering te compenseren met kostenbepalende maatregelen. Twee instellingen hebben deze kostenreducties gerealiseerd door de indirecte kosten voor bestuur en beheer te verminderen. Verscheidene instellingen streven naar een kostenreductie via wijziging van de personele samenstelling van het directe personeel: het aandeel onderwijsondersteunend personeel wordt vergroot

en het aandeel onderwijzend personeel wordt verkleind. Omdat de instellingen deze verandering aanbrengen via natuurlijk verloop, laten de beoogde kostenreducties nog enkele jaren op zich wachten. Twee respondenten zeggen de kostenreductie te hebben gerealiseerd door in te boeten op de beoogde kwaliteitseisen van de cgo-opleiding: de instelling biedt de leerlingen minder uren begeleiding dan nodig is. Twee instellingen ten slotte proberen de toename van personeelsinzet wegens individuele begeleiding en coaching te compenseren via een optimale mix van onderwijsvormen (individueel, groepswork en klassikale instructie) en via schaalvergroting waar mogelijk. Deze schaalvergroting wordt gerealiseerd door kwalificatiedossiers die ontwikkeld zijn door verschillende kenniscentra samen te voegen. Het is overigens opmerkelijk dat de kenniscentra die verantwoordelijk zijn voor deze dossiers van dergelijke opleidingen geen combinatiedossiers hebben gemaakt. Schaalvergroting vindt eveneens plaats door van eenzelfde kwalificatiedossier de leerlingen van verschillende niveaus en leerjaren waar mogelijk samen te voegen. De instelling die deze oplossing heeft geëffectueerd wijst op positieve neveneffecten van deze aanpak: de leerlingen van lagere niveaus en leerjaren steken veel op van hun collega's uit hogere leerjaren en niveaus.

Hogere materiële lasten

De hogere materiële lasten van de cgo opleidingen hebben betrekking op de aanschaf van materialen voor de praktijkruimtes, de aanschaf van leermiddelen en de aanschaf van extra computers, software en netwerken. Deze lasten zijn ook al aan de orde geweest in paragraaf 4.5, waar de ontwikkelkosten voor de cgo-opleidingen ter sprake zijn gebracht. Bij de instellingen, die extra computers en software hebben aangeschaft nam de overhead toe als gevolg van extra inzet voor automatiseringsondersteuning.

Hogere huisvestingslasten

De huisvestingslasten zijn in een aantal gevallen toegenomen en even zo vaak gelijk gebleven. Sommige instellingen zijn van mening dat de inrichting van het schoolgebouw in ruimtes (variabele grootte en functionaliteit) naar aanleiding van het cgo veranderd moet worden. Andere instellingen realiseren het cgo in de bestaande ruimten. Ook deze kostenpost kwam eerder ter sprake in paragraaf 4.5.

4.6.2 Andere factoren die samenhangen met kosten

Tijdens de interviews is een aantal andere factoren genoemd, dat samenhangt met de hoogte van de exploitatielasten. Het merendeel van deze factoren is van belang voor het gehele middelbare beroepsonderwijs (dus oud en cgo). In de onderstaande opsomming komen deze factoren aan bod.

Geschiktheid cgo-model

De praktische toepasbaarheid en geschiktheid van het cgo-model is afhankelijk van het gegeven of er sprake is van een praktische of juist

meer theoretische opleiding. Van de opleidingen in het cluster economie valt het cgo-model bijvoorbeeld beter op zijn plek bij het meer op de praktijk georiënteerde detailhandelsonderwijs, dan bij de meer theoretische opleiding juridische dienstverlening.

Gewijzigde CAO

Volgens de oude CAO bestond er een vaste verhouding tussen een onderwijscontactuur en een opslag voor de voorbereiding van het onderwijs en de nazorg (o.a. beoordeling/nakijkwerk). De huidige CAO vergt niet meer een dergelijke verdeling van de gepleegde inzet (tijdsbesteding onderwijzend personeel). Het onderzoek leert dat scholen voor een deel van de onderwijzsuren het 'oude' opslagprincipe blijven hantieren. Het betreft hier het onderwijs dat meestal nog klassikaal wordt gegeven (bijv. experturen in de vorm van taal en rekenonderwijs of bepaalde vakinhoudelijke thema's). Voor het resterende gedeelte van de contacturen wordt er niet meer gerekend met een vaste opslag. Daardoor kan de in het verleden gereserveerde opslagtijd worden ingezet voor directe onderwijsbegeleiding (bijvoorbeeld onderwijsassistenten voor begeleiding tijdens practicums e.d.). Daarmee tekent zich ook de (veronderstelde) taakherschikking in het onderwijs af. Het begeleiden van studenten kan door lager ingeschaald personeel worden uitgevoerd, zonder dat hier tegen de geest van de Wet op de beroepen in het onderwijs wordt gezondigd.¹

De Wet op de beroepen in het onderwijs

De Wet op de beroepen in het onderwijs stelt dat de 850 uren (norm) dient te worden gerealiseerd door gekwalificeerde docenten. Dit betekent volgens sommige van de geïnterviewden dat in de praktijk geen verlaging van de personeelskosten kan worden gerealiseerd als gevolg van de inzet van goedkoper personeel. Alleen een verlaging van de personele lasten via het vervangen van de oudere generatie docenten door de jongere generatie is dan mogelijk. Andere instellingen interpreteren de strekking van deze wet op een zodanig andere wijze, dat een toename van het aandeel onderwijsondersteunend personeel toch mogelijk is.

Leeftijdopbouw personeel

In de Bve-sector zijn in totaal 38 duizend arbeidsplaatsen. De gemiddelde leeftijd van het personeel is 46 jaar. Er kan gesproken worden van een vergrijsde sector. Ruim 40 procent van het personeel is ouder dan 50 jaar. Overigens bestaan er grote regionale verschillen.²

Een aantal instellingen ervaart op dit moment hoge personeelslasten die veroorzaakt worden door een wat ouder personeelsbestand, en relatief veel deeltijdfuncties. Met het uitfaseren van deze, relatief kostba-

¹ Overigens blijkt uit de interviewronde dat managers en bestuurders hier niet altijd op dezelfde manier over denken.

² Koers BVE, 2004.

re, groep en het aantrekken van goedkopere personeelskrachten moet dit in de toekomst een ander beeld gaan opleveren. Het probleem van mogelijke tekorten op het personeelsbudget is dus niet een probleem dat uitsluitend samenhangt met (de invoering van) het cgo-onderwijs.

Schaalgrootte van de opleidingen

Schaalnadelen veroorzaken hogere kosten, ook in de cgo variant. Wat dit betreft is er geen verschil met de oude situatie. BBL opleidingen zijn vaak kleinschalig (kleine leerlingenaantallen) en daarmee dus duurder. Er is sprake van versnippering van vooral technische opleidingen, onder meer doordat het technisch onderwijs zich kenmerkt door een aanbod aan kleine aantallen deelnemers. Dit leidt tot versplintering: de onderwijsvraag verdeelt zich over verschillende leerwegen (BOL-vt, dt-BOL, BBL), niveaus (1-4) en momenten waarop onderwijs wordt gevolgd (dag- versus avondonderwijs). Sommige instellingen zien het als een grote opgave om het onderwijs zo te plannen dat een minimale kwaliteit kan worden geleverd. Voor deze kleine technische opleidingen huren de instellingen vakdocenten in die niet breed inzetbaar zijn, wat niet bijdraagt aan een efficiënt onderwijsproces.

4.6.3 Verschillen tussen instellingen

Er zijn grote verschillen in exploitatielasten van de opleidingen tussen instellingen. Zo exploiteert de ene instelling een cgo opleiding apothekersassistent voor € 7.000 per fte leerling en de ander exploiteert dezelfde opleiding voor € 9.400 per fte leerling. Het gemiddelde verschil tussen de duurste en goedkoopste casus van dezelfde opleiding cgo is € 1.135 per fte leerling. Deze verschillen tussen instellingen waren er overigens ook bij de vergelijkbare opleidingen in de oude variant. Het gemiddelde verschil tussen de duurste en goedkoopste casus van dezelfde opleiding in de oude variant was € 1.077 per fte leerling. De verschillen in exploitatielasten van de opleidingen maken duidelijk dat er (naast de invoering van de cgo) nog andere kostenbepalende factoren in het spel zijn, die ertoe bijdragen dat de ene instelling de opleiding tegen lagere kosten kan exploiteren dan de ander. Twee van deze kostenbepalende factoren zijn voor de onderhavige cases aan het licht gekomen: de schaalgrootte van de opleiding (het aantal leerlingen dat deelneemt aan de opleiding cgo) en het aandeel leerlingen dat de opleiding in de BOL dan wel BBL variant volgt. Voornoemde factoren verklaren samen 14 procent van de exploitatieverschillen: 12 procent wordt verklaard door de schaalgrootte van de opleiding en 2 procent door het aandeel leerlingen BOL-vt. Hoe meer leerlingen aan de opleiding deelnemen hoe lager de kosten en hoe groter het aandeel BOL-vt leerlingen hoe lager de kosten.

In de volgende paragraaf kijken wij nog een keer naar de exploitatielasten van de cgo-opleidingen. Nu bezien wij de gegevens niet per opleiding, maar per instelling.

4.7 Exploitatielasten cases cgo per instelling

In de volgende Tabel 4.6 zijn de ontvangen inkomsten uit de lumpsum, en de exploitatielasten voor drie categorieën van opleidingen weergegeven: alle beroepsopleidingen van de instelling, de oude variant van de opleidingen uit de casestudie en de cgo-variant van de opleidingen uit de casestudie. De exploitatielasten zijn uitgedrukt in aantal euro per fulltime leerling en in percentages van de inkomsten uit de lumpsum. De exploitatielasten van de cgo-opleidingen zijn daarnaast uitgedrukt in percentage van de kosten van dezelfde opleiding in de oude variant. Met behulp van deze cijferreeks kunnen wij de (meer)kosten van de cgo opleidingen relateren aan de uitgangssituatie van de instellingen.

Tabel 4.6 Ontvangen lumpsum en exploitatielasten per fte leerling voor alle opleidingen, de oude variant van de cases en de cgo-variant van de cases, € en %

Instelling	Lump-sum	alle opl	% lump-sum	Opl case oud	% lump-sum	opl case cgo	% lump-sum	%cgo /oud
1	6.764	6.714	-1%	6.760	0%	7.095	5%	5%
2	6.699	6.896	3%	6.247	-7%	7.158	7%	15%
3	6.801	6.958	2%	6.350	-7%	6.910	2%	9%
4	5.652	5.423	-4%	7.109	26%	7.109	26%	0%
5	7.307	7.083	-3%	6.064	-17%	6.713	-8%	11%
6	5.813	5.861	1%	5.980	3%	6.259	8%	5%
7	5.968	5.978	0%	5.869	-2%	5.136	-14%	-12%
8	6.797	6.956	2%	7.044	4%	9.155	35%	30%
9	6.657	6.886	3%	5.747	-14%	7.617	14%	33%
10	6.569	6.731	2%	6.274	-4%	6.908	5%	10%
11	6.558	6.553	0%	6.628	1%	7.070	8%	7%
12	7.388	7.547	2%	6.044	-18%	7.750	5%	28%
13	6.640	6.339	-5%	4.598	-31%	5.759	-13%	25%
14	6.503	5.805	-11%	6.113	-6%	6.636	2%	9%
Gemiddeld	6.580	6.552	0%	6.202	-6%	6.948	6%	12%
NL	7.170	6.955	-3%					

Bron: IOO bewerking van gegevens CFI en gegevensverzameling cases

De 14 instellingen uit dit onderzoek ontvangen gemiddeld een lumpsumbijdrage van € 6.580 per full time leerling en besteden € 6552 per fulltime leerling aan het middelbaar beroepsonderwijs. In vergelijking met het landelijke gemiddelde zijn de inkomsten en uitgaven van de deelnemende instellingen lager. Van de 14 instellingen zijn er 7 die meer uitgeven aan onderwijs dan de lumpsumvergoeding. Er zijn grote verschillen tussen de instellingen in de hoogte van de ontvangen lumpsum. Deze varieert van € 5.652 tot € 7.388 per fulltime leerling.

De exploitatielasten van de casusopleidingen in de oude variant zijn gemiddeld 6 procent lager dan de lumpsumvergoeding die de instelling daarvoor heeft ontvangen. Van de 14 instellingen zijn er 10 die de oude opleidingen exploiteren tegen lagere kosten dan de binnengekomen

lumpsumvergoeding. De exploitatielasten van de cgo opleidingen zijn gemiddeld 12 procent hoger dan de exploitatielasten van dezelfde opleiding in de oude variant. De instellingen exploiteren de cgo-opleidingen tegen een bedrag dat gemiddeld 6 procent hoger is dan de lumpsumvergoeding die zij ontvangen. Van de 14 instellingen zijn er 11 die de cgo-opleidingen exploiteren tegen hogere kosten dan de binnengekomen lumpsumvergoeding. Er zijn grote verschillen in exploitatielasten van de cgo-cases tussen de instellingen. Deze variëren van € 5.136 tot € 9.155 per fulltime leerling per instelling.

4.7.1 Verklaring van verschil tussen exploitatielasten

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen de instellingen. Deze verschillen manifesteren zich op allerlei vlakken: de hoogte van de ontvangen lumpsum, de exploitatielasten van alle opleidingen en de exploitatielasten van de cases cgo opleidingen. In deze paragraaf bezinnen wij ons op de vraag welke kostenbepalende factoren relevant zijn voor deze verschillen. Daartoe zijn twee regressie-analyses uitgevoerd: de eerste is gericht op het verklaren van de exploitatielasten van de cases cgo en de tweede op het verklaren van de exploitatielasten van alle opleidingen van de instelling. Er zijn drie categorieën van kostenbepalende factoren onderscheiden: kenmerken van de cases cgo, kenmerken van de instelling en kenmerken van de ontwikkeling in de periode 2004-2007. In Tabel 4.7 zijn de resultaten van deze analyses weergegeven in percentages verklaarde variantie (gecorrigeerde r^2).

Exploitatielasten van alle opleidingen

De exploitatielasten van alle opleidingen van de veertien instellingen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek worden voor 92,4 procent verklaard door kenmerken van de instelling en 5,4 procent van de lasten zijn ontstaan als gevolg van ontwikkelingen in het recente verleden (2004-2007). De belangrijkste kostenbepalende factor voor de exploitatielasten van alle opleidingen van de instellingen is de hoogte van de ontvangen lumpsum (81,4%), gevolgd door het percentage leerlingen BBL op de instelling (9,1%). Van voornoemde factoren geldt: hoe hoger de lumpsumbijdrage en hoe groter het aandeel BBL-leerlingen hoe hoger de exploitatielasten zijn. Het totale percentage leerlingen dat cgo-onderwijs volgt draagt in zeer bescheiden mate bij aan de hoogte van de exploitatielasten, namelijk 0,4 procent.

Exploitatielasten van de cases cgo opleidingen

De exploitatielasten van de cases cgo opleidingen worden voor 47,2 procent verklaard door kenmerken van de cgo-opleiding, 31,2 procent van de exploitatielasten wordt verklaard door kenmerken van de instelling en 21,6 procent van de lasten is ontstaan als gevolg van ontwikkelingen in de periode 2004-2007. De belangrijkste kostenbepalende factoren voor de exploitatielasten van de cases cgo zijn het aandeel BOLT-leerlingen, dat deelneemt aan de cgo-opleiding (24,2%), en de schaalgrootte van de opleiding ofwel het totaal aantal leerlingen dat

deelneemt aan de cgo-opleiding (23%). Opmerkelijk is, dat de hoogte van de ontvangen lumpsum een zeer bescheiden rol speelt bij de cgo-cases, terwijl deze factor van doorslaggevende betekenis is bij de exploitatie van alle andere opleidingen van de instelling. Opmerkelijk is voorts dat de ontwikkelingen uit het recente verleden van meer belang zijn voor de exploitatielasten van de cgo cases dan voor de exploitatielasten van alle opleidingen. Stabiele instellingen kunnen de cgo voor lagere kosten exploiteren dan instellingen met hevige schommelingen in aantallen leerlingen, en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de lumpsum. Cgo-opleidingen met hoge exploitatielasten worden gekenmerkt door de volgende ontwikkelkenmerken: het exploitatiesaldo is positief, het aantal leerlingen neemt af, evenals de omvang van de lumpsum en het aantal fte, maar de exploitatielasten van de instelling in zijn geheel nemen toe omdat de afname van de personele lasten niet in de pas loopt met de afname van de lumpsum.

Tabel 4.7 Resultaten van regressieanalyses exploitatielasten cases cgo en exploitatielasten alle opleidingen van de instelling

	cases r2	Cgo	Alle r2	opleidingen
<i>kenmerken van de cases cgo</i>		47,2%		<i>nvt</i>
- % bol-vt in cases cgo	24,2%		Nvt	
- schaalgrootte cases	23,0%		Nvt	
<i>kanmerken van de onderwijsinstelling</i>		31,2%		92,3%
- fte personeel per leerling	7,5%		0,1%	
- % leerlingen cgo op de instelling	3,9%		0,4%	
- hoogte van de lumpsum	1,4%		81,4%	
- % bbl leerlingen op de instelling	2,0%		9,1%	
- % leerlingen in de sector dgo	10,6%		1,2%	
- % leerlingen in de sector economie	1,7%		-	
- schaalgrootte van de instelling	4,1%		0,1%	
<i>Ontwikkeling periode 2004-2007</i>		21,6%		5,4%
- ontwikkeling exploitatiesaldi	3,2%		-	
- ontwikkeling van het aantal leerlingen	4,9%		0,6%	
- ontwikkeling van de lumpsum	9,2%		0,2%	
- ontwikkeling van het aantal fte	2,4%		-	
- ontwikkeling van de lasten	1,9%		4,6%	
<i>totaal verklaarde variantie</i>		100%		97,7%
<i>Onverklaard</i>		0%		2,3%

Bron: IOO-bewerking van gegevens instellingen casestudie; alle exploitatielasten zijn genormaliseerd naar een opleiding met een gemiddelde prijsfactor van 1.1.

4.8 Mate van toereikendheid

Om te beoordelen of de inkomsten van de instellingen toereikend zijn om de cgo-opleidingen in den volle breedte te kunnen exploiteren, hebben wij in Tabel 4.8 een raming gemaakt van de exploitatielasten van alle opleidingen van de instellingen onder de conditie dat 100 pro-

cent van de leerlingen onderwijs in de cgo-variant volgt. Daartoe is eerst kritisch bezien in hoeverre de door de respondenten opgegeven meerkosten de cases cgo van toepassing zijn op alle opleidingen. Voor zeven instellingen heeft dit geleid tot een correctie van de meerkosten.

Tabel 4.8 mate van toereikendheid lumpsum bij implementatie 100% cgo, uitgedrukt in exploitatiesaldo in percentages van de lumpsum

Instelling	Meerkosten		Cgo		expl saldo	100% cgo exploitatie	expl saldo
	Ongecorrigeerd	gecorrigeerd	lumpsum	exploitatie			
1	5%	5%	6.764	6.714	1%	6.950	-3%
2	15%	7%	6.699	6.896	-3%	7.055	-5%
3	9%	9%	6.801	6.958	-2%	7.384	-9%
4	0%	0%	5.652	5.423	4%	5.423	4%
5	11%	11%	7.307	7.083	3%	7.421	-2%
6	5%	4%	5.813	5.861	-1%	5.994	-3%
7	-12%	-12%	5.968	5.978	0%	5.537	7%
8	30%	9%	6.797	6.956	-2%	7.336	-8%
9	33%	11%	6.657	6.886	-3%	7.339	-10%
10	10%	10%	6.569	6.731	-2%	7.142	-9%
11	7%	6%	6.558	6.553	0%	6.764	-3%
12	28%	13%	7.388	7.547	-2%	8.258	-12%
13	25%	8%	6.640	6.339	5%	6.639	0%
14	9%	8%	6.503	5.805	11%	5.968	8%
gemiddeld	12%	6%	6.580	6.552	0%	6.552	-3%

Toelichting: bedragen lumpsum en exploitatie zijn uitgedrukt in euro's per fulltime leerling

De correcties zijn aangebracht omdat soms kosten zijn meegerekend die niet volledig tot de cgo teruggevoerd kunnen worden (bijvoorbeeld meerkosten wegens het realiseren van de 850 urennorm of meerkosten wegens extra onderwijs in de Nederlandse taal). Omdat niet alle instellingen deze lasten hebben meegerekend, komt de betrouwbaarheid van het totaalbeeld in het geding wanneer hier niet voor wordt gecorrigeerd. Soms zijn de kosten van de opleidingen in de oude variant zo laag geraamd, dat deze geen getrouw beeld schetsen van alle opleidingen in de oude variant. In deze gevallen is een zodanige correctie in de gemiddelde kosten van de oude opleidingen aangebracht dat deze de gerealiseerde exploitatielasten uit 2004 (het jaar waarin van cgo geen sprake was) niet overschrijden. Na correctie voor voornoemde factoren zijn de gemiddelde exploitatielasten van de cases cgo 6 procent hoger dan dezelfde opleidingen in de oude variant.

In de kolom 'lumpsum' is weergegeven wat de omvang van de vergoeding is per fulltime leerling. In de kolom daarna is afgebeeld wat de huidige (realisaties 2007) exploitatielasten van alle opleidingen van de instelling zijn, wederom uitgedrukt in aantal euro's per fulltime leerling. In de kolom daarna zijn de exploitatiesaldi van het huidige aanbod uitgedrukt in percentages van de lumpsum. In paragraaf 4.7 is hier aan-

dacht aan gewijd. In de kolom daarna is geraamd wat de exploitatielasten van alle opleidingen zullen zijn wanneer 100 procent van de leerlingen cgo onderwijs volgt¹. In de laatste kolom is weergegeven wat de exploitatiesaldi zullen zijn na invoering van 100 procent cgo. De veertien deelnemende instellingen hebben dan gezamenlijk een exploitatietekort van 3 procent van de lumpsum. Van de veertien instellingen zijn er dan nog 3 met een positief exploitatieresultaat, een instelling komt precies uit en 10 instellingen hebben tekorten die variëren van 3-12% van de lumpsum.

4.9 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is op microniveau gezien welke financiële middelen er beschikbaar zijn, op welke wijze deze middelen zijn ingezet en wat de ontwikkelstand van de invoering cgo is. Daartoe is een vergelijking gemaakt van 10 beroepsopleidingen in de oude variant en in de cgo variant. In deze paragraaf verbinden wij deze gegevens met de onderzoeksvragen en gezien welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden.

In hoeverre voldoen de geraamde financiële middelen voor de exploitatie van CGO?

Om te kunnen beoordelen of er voldoende middelen zijn voor de exploitatie van cgo is een raming gemaakt van de exploitatielasten van de veertien deelnemende instellingen onder de conditie van 100% leerlingen in het cgo. Het merendeel van de instellingen heeft dan een exploitatietekort, dat gemiddeld 3% van de lumpsum bedraagt. De exploitatietekorten worden hoger naarmate:

- De instelling meer instabiel is, ofwel in het recente verleden (2004-2007) sterk in omvang is toegenomen of afgenomen;
- De instelling veel opleidingen met weinig deelnemers heeft;
- De instelling een groot aandeel bbl-leerlingen heeft en;
- De instelling een groot aandeel leerlingen in de sector dgo heeft.

Worden de middelen ingezet waarvoor ze zijn bedoeld?

Het totaal van de ontvangen innovatiebudgetten varieert van € 100.000 tot € 350.000 per opleiding met een gemiddelde van € 200.000 per opleiding en de instellingen besteden daarvan gemiddeld € 50.700 per opleiding.

¹ Hiertoe is de volgende formule gehanteerd: $100\% \text{ cgo} = \frac{\text{exploitatie}}{((\text{aantal fte leerlingen cgo} * 1 + \text{fractie meerkosten}) + \text{aantal fte leerlingen oud}) / \text{totaal fte leerlingen} * 1 + \text{fractie meerkosten} * \text{totaal fte leerlingen}}$.

Zijn er voldoende tijdelijke middelen voor de invoering van CGO?

Twee derde deel van de instellingen ontwikkelt de opleidingen tegen kosten die rond het landelijke gemiddelde liggen. Deze instellingen hebben ruimschoots voldoende middelen om ook de rest van het cgo-onderwijs tot ontwikkeling te brengen. Voor een derde deel van de instellingen zijn de al ontvangen en nog komende middelen voor innovatie niet voldoende om de rest van het cgo-onderwijs te kunnen ontwikkelen. Deze instellingen investeren twee tot drie keer het landelijke gemiddelde aan cgo. Omdat de innovatiemiddelen worden toegekend op basis van leerlingenaantal zijn kleinere instellingen met een breed aanbod in het nadeel. De ontwikkelkosten van cgo zijn immers gedeels onafhankelijk van het aantal leerlingen.

Is de invoeringstermijn 1 augustus 2010 haalbaar?

De instellingen die deelgenomen hebben aan het onderzoek zijn al iets verder met de invoering van cgo dan landelijk gemiddeld. De meeste instellingen hebben plannen op tafel, waarin de implementatie van de rest van het onderwijsaanbod is uitgestippeld. Als deze plannen uitgevoerd worden zullen alle instellingen in 2010 op zijn minst het eerste leerjaar hebben geïmplementeerd. De volledige uitfasering heeft dan nog niet plaatsgehad.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een synthese aangebracht tussen de analyses op macroniveau en het microniveau van de instellingen. De bevindingen zijn gepresenteerd in de vorm van een antwoord op de onderzoeksvragen

5.2 Bevindingen

In hoeverre voldoen de geraamde financiële middelen voor de exploitatie van CGO?

Op macroniveau zijn geen signalen waar te nemen waaruit blijkt dat de invoering van cgo tot problemen zal gaan leiden. De afgelopen vier jaren is gestart met de invoering van cgo tot een niveau van 43% van het aantal leerlingen. Gedurende dezelfde periode namen de lasten weliswaar toe, maar de baten en de positieve saldi groeiden eveneens. In de periode 2002-2006 namen de batige exploitatiesaldi van instellingen toe van 16,2 naar 77,9 miljoen euro per jaar.

Op het microniveau van de instellingen is ander beeld te zien. Bij een verdere invoering van cgo is voor deze instellingen een exploitatietekort van 3% te verwachten. Vooral instellingen met veel kleinschalige opleidingen, een groot aandeel BBL-leerlingen en een sterke toename of afname van het aantal leerlingen in het recente verleden komen in de problemen. De verschillen tussen de resultaten op landelijk niveau en die van de individuele instelling duiden op mogelijke tekortkomingen in de verdeelsystematiek.

Worden de middelen ingezet waarvoor ze zijn bedoeld?

Het totaal van de ontvangen innovatiebudgetten varieert op het microniveau van de instelling van bijna € 100.000 tot € 350.000 per opleiding met een gemiddelde van € 200.000 per opleiding, en de instellingen investeren daarvan gemiddeld € 50.700 per opleiding cgo. Grote instellingen met een relatief beperkt opleidingsaanbod ontvangen meer innovatiemiddelen cgo dan er nodig zijn. Deze instellingen laten hoge positieve saldi zien op hun exploitatierekeningen.

Op het landelijke macroniveau is eenzelfde beeld te zien. Landelijk wordt 63% van het innovatiebudget voor cgo ingezet voor dit doel. De nog niet bestede middelen zullen deels in de toekomst worden uitgegeven en deels besteed worden aan andere zaken dan cgo.

Zijn er voldoende tijdelijke middelen voor de invoering van CGO?

In de analyse op macroniveau is een verbinding gemaakt tussen het aantal cgo-opleidingen dat al is ontwikkeld, de landelijke investeringen voor cgo en de geraamde innovatiemiddelen cgo voor de komende jaren. Van de geraamde innovatiemiddelen hebben de instellingen nog maar 25% nodig om de rest van hun aanbod te kunnen transformeren naar een cgo variant. Naast de geraamde innovatiemiddelen hebben de instellingen de beschikking over hun opgebouwde reserves en voorzieningen. In de periode 2002-2006 hebben de instellingen een cumulatief voorzieningenniveau opgebouwd van 322 miljoen euro, waardoor er ruimte is ontstaan voor investeringen uit eigen reserves en voorzieningen.

Uit de analyse op microniveau blijkt dit landelijke gemiddelde voor de individuele instelling anders kan uitpakken. Voor twee derde deel van de instellingen zijn de huidige en komende innovatiebudgetten voldoende omvangrijk om cgo volledig in te voeren. Een derde deel van de instellingen heeft tot nu toe meer geïnvesteerd dan gemiddeld en zal in de nabije toekomst tekorten ervaren. Kleinere instellingen en instellingen met een breed aanbod ervaren deze problemen meer, omdat de innovatiebudgetten per leerling worden verdeeld en de ontwikkelkosten per opleiding moeten worden gemaakt. De te verwachten tekorten aan tijdelijke middelen voor de invoering van cgo duiden op tekortkomingen in de verdeelsystematiek.

Is de invoeringstermijn 1 augustus 2010 haalbaar?

Bezien vanuit het macro-niveau is de datum van 1 augustus haalbaar voor 75% van de instellingen. De overige 25% heeft tot nu toe nog zo weinig opleidingen getransformeerd dat de beoogde einddatum discutabel is. Op het microniveau van de veertien onderzochte instellingen lijkt 2010 wel haalbaar te zijn voor de start van de laatste groep opleidingen, maar ze zijn dan nog niet helemaal uitgerold.

BIJLAGE 1 De cases

Instelling 1

Baten:

In de periode 2004-2007 nemen de inkomsten uit de normatieve rijksbijdragen af, onder andere als gevolg van een (lichte) terugloop van het aantal deelnemers in de BOL-leerweg. Deze daling wordt deels opgevangen door een toename van de incidentele overheidsbijdragen, maar resulteert in een daling van de totale rijksbijdragen per deelnemer. Desondanks is er vanaf 2006 sprake van een batig saldo per (gewogen) leerling. We merken hierbij overigens op dat de rijksbijdrage per leerling (ondanks de terugval) voor alle jaren boven het landelijk (en groeps) gemiddelde ligt.

Lasten:

Het aandeel personele uitgaven neemt af tot 72 procent van de totale lasten. De afname van de personele uitgaven bedraagt 10 procent bij een afname van het personeelsbestand met 2% (uitgedrukt in fte). De afname van de personeelsomvang is onder meer het gevolg van het (licht) dalend aantal onderwijsdeelnemers. Een verklaring voor de meer dan evenredig gedaalde personeelskosten moet worden gezocht in de gewijzigde verhouding tussen het onderwijzend personeel en onderwijs-ondersteunend personeel. Het aandeel onderwijzend personeel is afgenomen, ten gunste van het aandeel onderwijs-ondersteunend personeel. Dit gaat gepaard met gemiddeld lagere lasten per fte. De opbouw van het personeelsopbouw duidt op een groter aandeel jongere medewerkers (t/m 30 jaar) in vergelijking met het landelijke beeld.

De materiële kosten per deelnemer nemen licht af. Het aandeel materiële lasten op het totaal ligt daarmee overigens nog ruim boven het landelijke gemiddelde van 6 procent. De huisvestingslasten per leerling nemen toe als gevolg van het teruglopende deelnemeraantal. Het aandeel huisvestingslasten op het totaal neemt iets toe maar ligt onder het landelijk gemiddelde. Het aandeel overige instellingslasten (uitgedrukt per deelnemer) ligt onder het landelijk gemiddelde van 14%.

Instelling 2

Baten:

De periode 2004-2007 toont een stijging van de lumpsum vergoeding, als ook een groei van de inkomsten per onderwijsdeelnemer. De sterke toename van de inkomsten per deelnemer in 2007 zijn het gevolg van groeiende deelnemersaantallen in beide voorgaande jaren. Als gevolg van de (substantiële) terugval van het leerlingenaantal (vooral in de BOL-leerweg) in 2007 zal de inkomstenstroom in de jaren erna afnemen.

Lasten:

De opvallend hoge uitgaven per deelnemer leidden in 2007 voor het eerst tot een negatief resultaat (per gewogen onderwijsdeelnemer). De toename van de lasten per deelnemer zijn het gevolg van het teruglopende deelnemeraantal in 2007. De totale last (uitgedrukt per leerling) stijgt met 42 procent. Het aandeel personele uitgaven drukt met 74 procent relatief zwaar op de exploitatie. Ook in 2007, bij een teruglopend deelnemeraantal, nam het aantal fte's toe. Het aandeel personeel per deelnemer is hierdoor toegenomen, waarmee het ROC tot de groep instellingen met een relatief 'zware' personeelsinzet kan worden gerekend. Daarbij is er sprake van een sterke oververtegenwoordiging van personeel in de hogere loonschalen. Dit is exemplarisch voor de huidige situatie in het middelbaar beroepsonderwijs, en duidt op een vergrijsd personeelsbestand. Er is sprake van een inflexibele arbeidsorganisatie die nog te weinig meebeweegt met de actualiteit. Recente cijfers wijzen wel op een normalisering van het personeelsaandeel in de hogere loonschalen, en is het gevolg van het geleidelijk uitfaseren van de 'oudere' medewerkers. Voor de instelling schept het de mogelijkheid om het functiehuis opnieuw in te richten en daarmee tot een evenwichtiger opbouw van het personeelsbestand te komen, dat tegemoet komt aan de eisen die het cgo stelt.

Instelling 3**Baten:**

De daling van de rijksbijdrage per deelnemer in de jaren 2005 en 2006 is het gevolg van het groeiende aantal deelnemers in deze periode. Omdat de inkomsten gebaseerd zijn op de deelnemersaantallen uit het voorgaande jaar (een direct gevolg van de bekostigingssystematiek) doet dit effect zich voor. Het omgekeerde effect doet zich voor bij afnemende deelnemeraantallen, wat leidt tot hogere inkomsten per deelnemer. De ontwikkeling van inkomsten en uitgaven toont dat er in meerdere jaren sprake is van tekorten per deelnemer.

Lasten:

De onderlinge verhouding tussen de uitgavencategorieën laat zien dat de personele lasten een zware stempel drukken op de exploitatie. Door een afname van het aantal fte's (11%) en een lichte toename van het aantal onderwijsdeelnemers is er sprake van een afnemende druk van de personeelslast. Ondanks deze ontwikkelingen behoort het ROC nog steeds tot de groep instellingen die wordt gekenmerkt door een relatief 'zware' formatie.

In vergelijking met het landelijke gemiddelde ligt het aandeel materiele- en huisvestingslasten onder het landelijk gemiddelde. Het aandeel overige instellingslasten echter ligt boven landelijk gemiddelde.

Instelling 4

Baten:

Het ROC is een relatief jonge instelling dat alle kenmerken van een groeiende organisatie toont (24% deelnemers toename). De gemiddelde inkomsten per deelnemer zijn de laagste in vergelijking met de overige onderzochte instellingen. De normatieve rijksbijdragen neemt jaarlijks toe, evenals de incidentele rijksmiddelen. Dit resulteert in toenemende bijdragen per onderwijsdeelnemer.

Lasten:

De groei van de organisatie toont zich ook in toenemende lasten (34% uitgedrukt per onderwijsdeelnemer in de periode 2004/2007). Hiertegenover staat een toename van de rijksbijdrage met 39 procent. Na twee jaren van negatieve saldi werd in 2007 een substantieel batig saldo gerealiseerd. De nog relatief jonge historie van de organisatie komt ook tot uitdrukking in de opbouw van het personeelsbestand. Deze wijkt gunstig af van het heersende beeld van een vergrijsde sector. Het aandeel personele uitgaven ligt met 70 procent dan ook onder het landelijk gemiddelde. Het aandeel overige instellingslasten ligt boven landelijk gemiddelde, maar ook dat moet worden gezien in het licht van een zich (snel) ontwikkelende organisatie.

Instelling 5

Baten:

De rijksbijdragen vertonen een gestadig groeipad als gevolg van een toename van het aantal onderwijsdeelnemers (11%). Het groeiend aantal deelnemers leidt (als gevolg van de t-2 bekostigingssystematiek) tot lagere bijdragen per deelnemer (-3%). Jaren van winst en verlies wisselen elkaar af en leiden per saldo niet tot structurele tekorten.

Lasten:

De groei van de organisatie leidt tot inzet van meer personeel, maar deze groei blijft achter bij die van het aantal deelnemers. Dit wijst op schaafeffecten. Bovendien wijzen de personeelscijfers op een evenwichtige opbouw van het medewerkers bestand, dat gunstig afsteekt tegen het landelijk gemiddelde. De kosten per deelnemer vertonen een daling (net als de huisvestingslasten). Het aandeel personele lasten op de totale exploitatie is verhoudingsgewijs aan de lage kant. Tijden van groei vergen extra materiële investeringen. Hierdoor stijgen de materiële lasten per onderwijsdeelnemer. De totale lasten per deelnemer dalen met 6 procent en houden daarmee gelijke tred met de daling van de normatieve rijksbijdragen per deelnemer. Het aandeel overige instellingslasten ligt boven landelijk gemiddelde, maar moet worden gezien in het licht van de organisatiegroei.

Instelling 6

Baten:

De rijksbijdragen vertonen een gestadig groeipad als gevolg van een toename van het aantal onderwijsdeelnemers (18%). Door afvlakking van de deelnemersaanwas in 2007 stijgen de inkomsten per deelnemer in dat jaar. In beide voorgaande jaren is er juist sprake van lagere bijdragen per deelnemer vanwege een groeiend aantal deelnemers in deze jaren. De ontwikkelingen leiden in 2007 tot een klein negatief exploitatieresultaat na jaren van gerealiseerde overschotten.

Lasten:

De groei van de organisatie leidt tot inzet van meer personeel, maar deze groei blijft achter bij die van het aantal deelnemers. Dit wijst op schaalearde effecten. Bovendien wijzen de personeelscijfers op een evenwichtige opbouw van het medewerkersbestand, dat gunstig afsteekt tegen het landelijk gemiddelde. Een gemiddeld hoger percentage van het personeel bevindt zich in de schalen 1-8. Dit zou wijzen op de inzet van meer onderwijsondersteunend personeel. Het personeelsbestand lijkt daarmee actief te worden afgestemd op de eisen en mogelijkheden die het cgo biedt. Er dan ook sprake van een flexibele arbeidsorganisatie. Het aandeel personele lasten op het totaal van de exploitatie ligt daarmee onder het landelijk gemiddelde.

De totale lasten per deelnemer zijn gestegen met 8 procent en stijgen daarmee sneller dan de extra inkomsten uit rijksbijdragen. Het aandeel overige instellingslasten ligt boven landelijk gemiddelde, maar moet worden gezien in het licht van de organisatiegroei.

Instelling 7.

Baten:

De rijksbijdragen vertonen een gestadig groeipad als gevolg van een toename van het aantal onderwijsdeelnemers (17%). De belangrijkste groei doet zich voor ten aanzien van het aandeel BBL deelnemers. De rijksbijdrage per leerling neemt in de periode 2004-2007 toe met 10 procent, en volgt daarmee het landelijk gemiddelde. Stijgende uitgaven gaan gepaard met extra uitgaven. Dit leidt in alle onderzochte jaren tot een (veelal licht) negatief exploitatieresultaat.

Lasten:

De groei van de organisatie leidt tot inzet van meer personeel, maar deze groei blijft achter bij die van het aantal deelnemers. Dit wijst op schaalearde effecten. De personele uitgaven stijgen sneller dan het personeelsbestand. Bij een toenemend aantal deelnemers wijst dit erop dat een deel van de stijgende lumpsum is aangewend voor een verhoging van de salarissen. De opbouw van het medewerkersbestand is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde, en houdt in dat het aandeel functionarissen in de hogere loonschalen nog relatief groot is. De arbeidsorganisatie vertoont nog geen tekenen van aanpassing en nieuwe mogelijkheden die het cgo biedt.

De gemiddelde materiele- en huisvestingslasten zijn gedaald als gevolg van het groeiend aantal deelnemers. De totale lasten per deelnemer zijn gestegen met 9 procent en stijgen daarmee minder snel dan de extra inkomsten uit rijksbijdragen. Het aandeel overige instellingslasten ligt boven het landelijk gemiddelde.

Instelling 8

Baten:

Ondanks een groei van het aantal onderwijsdeelnemers (4%) nemen de rijksbijdragen per deelnemer af in de periode 2004-2007. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de gemiddelde deelnemersbijdrage in 2004 ruim boven het landelijk gemiddelde lagen. De belangrijkste deelnemersgroei doet zich voor ten aanzien van het aandeel BBL deelnemers (13%). Dalende inkomsten per deelnemer gaan gepaard met stijgende lasten in de periode 2004-2006. Het gevolg is dat er sprake is van een negatief exploitatieresultaat in de jaren 2005-2007.

Lasten:

De groei van het deelnemeraantal (vooral BBL studenten) leidt tot een meer dan evenredige groei van het onderwijzend personeel. Het negatieve exploitatie resultaat is dan ook vooral het gevolg van deze personeelsaanwas. De uitgaven personele kosten per deelnemer stijgen dan ook met 9 procent. Gecorrigeerd voor de toename van deelnemers en personeel, is dit een substantiële toename. Dit beeld wordt bevestigd door het groeiend aandeel van de personele lasten op het totaal van de uitgaven. De formatie is daarmee steeds zwaarder gaan drukken op de exploitatie. Echter uit de opbouw van het personeelsbestand kan worden opgemaakt dat het ROC met succes begonnen is het aandeel werknemers in de hogere loonschalen af te bouwen. De conclusie is dan ook dat een belangrijk deel van de extra personeelsuitgaven is aangewend voor het aantrekken van nieuw, lager ingeschaald, onderwijsondersteunend personeel, en dat een deel van de kostenstijging kan worden toegeschreven aan salarisverhogingen voor het zittende personeel.

De gemiddelde materiele lasten zijn toegenomen en de huisvestingslasten zijn gedaald. De totale lasten per deelnemer zijn gestegen met 8 procent en staan in schril contrast met de afgenomen rijksbijdrage per deelnemer. Het aandeel overige instellingslasten ligt onder het landelijk gemiddelde.

Instelling 9

Baten:

Vanwege een (netto) teruglopend deelnemeraantal in de periode 2004-2007 nemen de inkomsten uit de normatieve rijksbijdragen toe. Dit is het gevolg van de bekostigingssystematiek waarin leerlingenaantallen uit het verleden (t-2) de grondslag voor de bekostiging vormen. Het algemene beeld van een licht teruglopend deelnemeraantal (op basis van gewogen leerlingen) is gebaseerd op een afname van het aantal BOL

deelnemers en een sterke toename van het aantal deelnemers in de BBL leerweg.

Lasten:

Het gemiddeld licht teruglopend deelnemeraantal (-1%) gaat gepaard met een sterke personeelsreductie (-12%). Dit beeld wordt bevestigd door het afnemend aandeel van de personele lasten op het totaal van de uitgaven. De formatie is daarmee steeds minder zwaar gaan drukken op de exploitatie. Dit is mede gerealiseerd door het afbouwen van het personeelsaandeel in de hogere loonschalen.

De sterke stijging van het aandeel huisvestingslasten wordt niet alleen verklaard door het afnemende aantal leerlingen, maar heeft te maken met de gepleegde nieuwbouw. Het aandeel overige instellingslasten is bovendien sterk gestegen. Ondanks de sterke reductie van de personeelskosten heeft de instelling te maken met gemiddelde lastenstijgingen die de extra inkomsten uit de Rijksbijdrage overstijgt.

Instelling 10

Baten:

De (lichte) groei van het aantal deelnemers (periode 2004-2007) resulteert in een gestadige groei van de rijksbijdrage. De sterke groei van de bijdrage per deelnemer in 2007 komt voort uit de terugval van het deelnemeraantal in 2007 (na een sterke groei in de voorgaande jaren).

Lasten:

Het is niet bekend welke veranderingen zich hebben voorgedaan in het personeelsbestand, maar feit is dat de personele lasten sterker toenemen dan de extra inkomsten uit de rijksbijdrage. Het aandeel personeelslasten op het totaal van de instellingslasten neemt in 2007 weer toe na te zijn afgenomen in de periode daarvoor. Een verklaring hiervoor kan zijn dat een belangrijk deel van de extra personeelslast mede het gevolg is van een verhoging van de salarissen.

De gemiddelde materiele- huisvestings- en overige lasten zijn aanzienlijk toegenomen (25-27%). Het aandeel overige instellingslasten ligt ruim boven het landelijk gemiddelde. De toegenomen totale instellingslast per deelnemer ligt ruim boven de toename van de rijksbijdrage per deelnemer.

Instelling 11

Baten:

Er is geen sprake van een toename van de normatieve rijksbijdrage per onderwijsdeelnemer in de periode 2004-2007. De totale rijksbijdrage per deelnemer (dus inclusief incidentele vergoedingen) stijgt in deze periode met 4 procent. De deelnemersgroei doet zich alleen voor in de BOL leerweg. Het saldo van baten en lasten is de periode van onderzoek (licht) positief.

Lasten:

Het gemiddeld licht toenemend deelnemeraantal (1%) gaat gepaard met een sterke personeelsreductie (-11%). Dit beeld wordt bevestigd door het (licht) afnemend aandeel van de personele lasten op het totaal van de uitgaven. Desondanks nemen de personele lasten per leerling met 5 procent toe. De verwachte sterke reductie van de personele kosten doet zich niet voor, en heeft vooral te maken met de inflexibele arbeidsorganisatie en hogere beloning voor zittend personeel. Na een aanvankelijke terugdringing van het onderwijzend personeel (ten gunste van het onderwijsondersteunend personeel) is er 2007 juist sprake van een toenemend aandeel personeel in de hogere loonschalen. Blijkbaar is men moeilijk in staat om duurder personeel te laten plaatsmaken voor relatief goedkopere arbeidskrachten en hiermee een optimalere mixverhouding in het personeelsbestand te realiseren.

De gemiddelde huisvestingslasten zijn aanzienlijk (33% per deelnemer) toegenomen als gevolg van recente nieuwbouw. De toegenomen totale instellingslast per deelnemer overtreft de toename van de rijksbijdrage per deelnemer licht.

Instelling 12**Baten:**

Net als vele andere ROC's nemen deelnemersaantallen in 2005 en 2006 toe om vervolgens in 2007 weer af te nemen. De sterke toename van de inkomsten per deelnemer in 2007 worden hierdoor verklaard, aangezien de inkomsten in dat jaar gebaseerd zijn op de deelnemersaantallen (en diploma's) in 2005. Het algemene beeld van een teruglopend deelnemeraantal is gebaseerd op een afname van het aantal BOL deelnemers. Het aantal BBL deelnemers neemt licht toe in deze periode.

Lasten:

De terugval van het leerlingenaantal in 2007 gaat gepaard met een sterke personeelsreductie (-15%). Het aandeel van de personele lasten op het totaal van de uitgaven blijft overigens gelijk. De formatie is daarmee niet minder zwaar gaan drukken op de exploitatie, hoewel dit wel een logisch gevolg van de sterke personeelsreductie zou zijn. Ondanks dat stijgt het aandeel personele kosten per deelnemer met 34 procent. De oorzaak voor het uitblijvend effect is mede het gevolg van salarisstijgingen en een arbeidsorganisatie die zich kenmerkt door relatief veel onderwijzend personeel in de hogere loonschalen (vergrijzing). Er is sprake van een inflexibele arbeidsorganisatie.

Als gevolg van het afnemend leerlingenaantal stijgen de lasten per deelnemer op alle fronten (gemiddeld 33% ten opzichte van een toegenomen rijksbijdrage van 25%). Het aandeel overige instellingslasten is bovendien sterk gestegen. Ondanks de sterke reductie van de personeelskosten overstijgen heeft de instelling te maken met gemiddelde lastenstijgingen die de extra inkomsten uit de Rijksbijdrage overstijgt.

Instelling 13

Baten:

De stijging van het deelnemeraantal (vooral in de BBL leerweg) leidt tot een afname van de normatieve rijksbijdrage per leerling in de periode 2004-2007. De totale rijksbijdragen (inclusief de incidentele middelen) nemen juist toe in deze periode. De kosten nemen relatief minder snel toe waardoor er sprake is van een batig saldo in de periode van onderzoek.

Lasten:

Het gemiddeld licht toenemend deelnemeraantal (2%) gaat gepaard met een sterke personeelsreductie (-9%). Dit beeld wordt niet bevestigd door een afnemend aandeel van de personele lasten op het totaal van de uitgaven. De personele lasten per leerling nemen juist met 4 procent toe. De verwachte sterke reductie van de personele kosten doet zich niet voor, en heeft vooral te maken met nog inflexibele arbeidsorganisatie en hogere beloning voor zittend personeel.

De toegenomen totale instellingslast per deelnemer is in evenwicht met het toegenomen deelnemersaantal en is lager dan de toegenomen rijksbijdrage.

Instelling 14

Baten:

Het relatief beperkte aantal deelnemers tekent het kleinschalige karakter van de instelling. De lichte toename van het aantal deelnemers (bijna allen in deelnemers aan de BOL leerweg) zorgen voor een stabiele inkomstenstroom. De normatieve rijksbijdrage per deelnemer neemt toe met 4 procent; de totale rijksbijdrage (inclusief incidentele middelen) met 8 procent. De inkomsten per deelnemer vertonen een gestadig groeipad. De uitgaven blijven achter bij de toegenomen middelen hetgeen resulteert in substantiële positieve exploitatieresultaten.

Lasten:

De groei van de organisatie leidt tot inzet van meer personeel (6%). De groei is weliswaar groter dan die van het deelnemer aantal, maar leidt tot beperkt hogere personele lasten per deelnemer (4%). In relatie tot vergelijkbare instellingen is er nog sprake van een groot aandeel personeel in de hogere loonschalen. Dit duidt op een vergrijsd personeelsbestand. In het jaar 2007 is voor het eerst sprake van een daling van het aandeel onderwijzend personeel in de hogere loonschalen en lijkt de weg naar een meer flexibele arbeidsorganisatie te zijn ingeslagen. Het aandeel personele lasten op het totaal van de exploitatie ligt daarmee onder het landelijk gemiddelde, maar heeft vooral te maken met de lage personeelsinzet per deelnemer. Een efficiëntere personeelsinzet blijkt vooral mogelijk te zijn omdat er sprake is van homogene groepen van met name BOL leerlingen en het feit dat de organisatie kleinschalig georganiseerd is.

Vanwege het toenemende leerlingenaantal dalen de gemiddelde kosten voor materiële- en huisvestingslasten. De totale lasten per deelnemer zijn gestegen met 5 procent en stijgen daarmee minder snel dan de extra inkomsten uit de rijksbijdragen. Het aandeel overige instellingslasten ligt echter boven het landelijk gemiddelde.

BIJLAGE 2 Literatuur

Berenschot (2007), *De kracht van het herontwerp, onderzoek naar succesfactoren en risico's in het herontwerp.*

Inspectie voor het onderwijs (2007), *Competenties: kun je dat leren?*

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (2005), *Beoordeling allocatiesysteem mbo.*

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2007), *Innovatie in het middelbaar beroepsonderwijs.*

MBO Raad, AOC Raad, Colo, Ministeries OCW en LNV (), *MBO, fundament onder de arbeidsmarkt; gemeenschappelijke agenda 2008-2011.*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2004), *Blijf groeien; Wet op de beroepen in het onderwijs.*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (), *Kerncijfers 2003-2007.*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2004), *Koers BVE.*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (), *Werken aan vakmanschap; strategische agenda Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie 2008-2011.*

Ministeries van OCW en LNV, *diverse begrotingen.*

Procesmanagement MBO 2010 (2008), *Experimentjaar 2008-2009 start rapportage.*

Cfi, *exploitatiegegevens ROC's en Vakscholen.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Jaarboek Onderwijs 2009.*