

## 27 291

### **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een overgangsregeling kosten administratie, beheer en bestuur bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in een gemeente**

#### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS<sup>1</sup>**

Vastgesteld 28 mei 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden vooral met verbazing kennis genomen van dit wetsvoorstel. Die verbazing betrof het feit dat (zonder nadere onderbouwing) 17 x het bedrag voor administratie, beheer en bestuur extra kan worden uitgekeerd aan het te verzelfstandigen openbaar onderwijs zonder dat dit tot consequentie heeft deze vermeerdering door te berekenen aan de andere (bijzondere) scholen in de gemeente. Deze bijdrage zou nodig zijn om tot meer efficiëntie te komen in het openbaar onderwijs. Zo bezien moet worden geconcludeerd dat in het openbaar onderwijs sprake is van verspilling van overheidsmiddelen.

Zoals de regering zelf aangeeft, zijn de kosten voor ABB die door de gemeenten ten behoeve van het openbaar onderwijs worden gemaakt een veelvoud van de ABB middelen die via de rijksbekostiging beschikbaar gesteld worden (TK 1999–2000, no. 3 pag. 1–2;).

Die meerkosten worden door de gemeenten zelf gedragen en niet aan het bijzonder onderwijs doorvergoed. Dat is in strijd met de financiële gelijkstelling, art. 23 lid 7 Grondwet. Dat de reden van de hogere kosten blijkbaar gelegen is in de wijze waarop het bestuur van het openbaar onderwijs is georganiseerd (no. 3 pag. 5) is een feitelijke verklaring, maar kan absoluut geen rechtvaardiging zijn voor deze ongelijke behandeling. Veeleer moet deze verklaring leiden tot een andere organisatie van het openbaar onderwijs, hetzij door vermogensrechtelijk op afstand zetten van het openbaar onderwijs, waardoor openbaar onderwijs bestuurlijk de eigen broek op moet houden, hetzij door in de gemeentelijke organisatie de zaak efficiënter te structureren. De leden van de CDA-fractie verwachten dan ook niet anders dan dat met het wetsontwerp tevens wordt bedoeld een einde te maken aan het uitzonderen van de ABB van de overschrijdingsregeling waarvoor aansluiting ware te vinden bij de aflooptermijn van de thans voorgestelde regeling. En als dit niet de bedoeling is, dan luidt de vraag: waarom niet? Deze regeling beoogt immers om binnen de daarin gestelde termijn de zaak zo te reorganiseren

<sup>1</sup> Samenstelling: Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA) (voorzitter), Schuyer (D66), Veling (ChristenUnie), Werner (CDA) (plv. voorzitter), Schoondergang-Horikx (GL), De Jager (VVD), Woldring (CDA), Dupuis (VVD), Van den Hul-Omta (CDA), Witteveen (PvdA), Van Vugt (SP)

dat het openbaar onderwijs op eigen kracht door het leven kan. Ook waar het openbaar onderwijs niet op afstand wordt gezet, c.q. wordt verbijzonderd, moet het immers binnen deze zelfde termijn mogelijk zijn om de gemeentelijke organisatie en financiën zodanig aan te passen dat er geen extra gemeentegeld meer naar ABB voor het openbaar onderwijs hoeft te gaan. Dit te meer waar de regering van mening is dat «de vergoeding voor ABB sober, doch adequaat» is. Deze leden namen aan dat dit niet alleen geldt voor het bijzonder onderwijs maar ook voor het openbaar onderwijs en dat dus ook voor het openbaar onderwijs mag worden aangenomen daarmee uit te kunnen komen. Waarom worden deze bedoelingen in het wetsvoorstel niet helder uiteengezet? Ongeloofwaardig toch is het dat het niet mogelijk zou zijn om de gemeentelijke uitgaven voor ABB van de eigen scholen en die voor het algemene onderwijsbeleid te scheiden. Zoals gemeenten geacht worden in staat te zijn binnen de gestelde termijn hun scholen te verzelfstandigen, zo mag toch ook van gemeenten die niet tot verzelfstandiging overgaan verwacht worden die scheiding in de interne organisatie en financiering te bewerkstelligen.

Dat er enige overgangsregeling nodig is c.q. smeergeld om de betreffende verzelfstandiging en ontrafeling soepel te doen verlopen is nog wel voorstelbaar, maar kan worden toegelicht waarom dat in deze orde van grootte moet: tot 17 maal de sober maar adequaat genoemde bekostiging in deze? En dat over een periode van 5 jaar? Kan worden onderbouwd hoe tot deze periode en omvang per jaar is gekomen?

Waarom is hier niet gekozen voor een benadering van reorganisatie kosten? Van de voorgestelde regeling gaat de suggestie uit van een beloning op inefficiënt gedrag. Welke voorbeeldwerking gaat hier van uit en waarom hier niet overeenkomstig andere sectoren gehandeld, dus in korte tijd afbouwen? Van afbouwen is in de voorgestelde regeling geen sprake waar na de beide eerste jaren waarin een extra vergoeding mogelijk is van 4-maal de normale vergoeding, nog 3 jaren volgen van een extra vergoeding gelijk aan 3-maal de normale vergoeding. Welke voorbeeldfunctie van de overheid gaat hiervan uit ten opzichte van de vereisten van verantwoord / zuinig beheer van collectieve middelen? Doet deze regeling die vereisten geen geweld aan?

De leden van de CDA-fractie wensten geïnformeerd te worden over de maximale hoogte van het bedrag waartoe deze regeling kan oplopen. Rekening houdend met de gemiddelde schoolgrootte in het basisonderwijs van ongeveer 250 leerlingen ontvangt zo'n school op jaarbasis een ABB-vergoeding van ongeveer f 25 000,-. Een extra vergoeding (over een periode van 5 jaar) van 17 x de basisvergoeding is dus per openbare basisschool een extra investering van (max.) f 430 000,-. Informatie is nodig omtrent hoe deze bedragen zich verhouden ten opzichte van andere sectoren. Bovendien speelt thans de arbeidsmarkt de vereiste reorganisatie in de kaart, waardoor de royale omvang van de regeling nog des te meer opvalt. En welke garantie geeft de regering dat de voorgestelde doelstelling wordt gehaald. Is hier niet veeleer aan de orde dat daadwerkelijk sprake is van een te lage normvergoeding zoals ook de Raad van State veronderstelt en wordt onderbouwd door bijvoorbeeld het recente ABB-rapport zoals is opgesteld in het kader van de evaluatie vereenvoudiging Londo door Van der Putten en Partners.

De royaliteit van de regeling, welke in de regeling niet nader is onderbouwd, in combinatie met het in de tweede kamer nipt aangenomen amendement betreffende de terugbetalingsregeling, vereist de facto – nu, voor zover de vergoeding vermeerderd met de in de voorgestelde regeling voorgestelde vergoeding in een kalenderjaar niet volledig is aangewend voor uitgaven van administratie, beheer en bestuur, niet behoeven te worden teruggestort in de gemeentelijke kas, maar

uitsluitend kunnen worden gereserveerd voor uitgaven voor administratie, beheer en bestuur – dat voor het te reserveren bedrag van doorberekening sprake dient te zijn naar het bijzonder onderwijs. Kan dit worden toegezegd?

Tenslotte vroegen de aan het woord zijnde leden hen te informeren over de bedoelingen over 5 jaar. Dan hoort toch de vereiste efficiency te zijn bereikt en ofwel de sober doch voldoende genoemde vergoeding daadwerkelijk voor openbare en bijzondere scholen gelijk van toepassing te zijn, danwel zal toch overal van doorvergoeding van de extra in het openbaar onderwijs te besteden ABB-vergoedingen sprake dienen te zijn cq. van verhoging cq. op juiste hoogte brengen van de benodigde vergoeding. Ook hier verwezen deze leden naar het pleidooi van de Raad van State waarin geconstateerd wordt dat de materiele financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs onder druk staat en beëindigd zou moeten worden, ook ongeacht of scholen van openbaar onderwijs verzelfstandigen.

Het wetsvoorstel maakt het gemeenten mogelijk om gedurende een aantal jaren verzelfstandigde openbare scholen een extra vergoeding te verstrekken voor kosten van administratie, beheer en bestuur. De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stonden gereserveerd tegenover deze regeling.

Bij de verdediging van het voorstel is herhaaldelijk betoogd dat de regering uitgaat van de billijkheid van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs met betrekking tot de kosten ABB. Dat moge zo zijn, maar het wetsvoorstel kan toch niet anders worden begrepen dan als een (tijdelijke) verlenging van ongelijke behandeling?

Het voorstel wordt gepresenteerd als een tijdelijke maatregel die het openbaar onderwijs in een gelijkwaardige positie zal brengen ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Rekening houdende met de (door iedereen erkende) ontoereikendheid van de middelen die van rijkswege voor kosten ABB worden verstrekt, betekent dit dat het voorstel de openbare scholen moet helpen te wennen aan een te klein budget voor ABB. Is de staatssecretaris het met deze uitleg eens?

In de reactie van de regering op het advies van de Raad van State (gedrukt stuk p. 3) wordt ter verdediging van een ongelijke behandeling van gemeenten enerzijds en besturen van bijzondere scholen anderzijds, zoals het wetsvoorstel die tijdelijk continueert bij verzelfstandiging van openbare scholen, opgemerkt dat er sprake is van «een van oudsher ontstane situatie van scheefgroei». De oorzaak daarvan zou zijn dat de gemeenten de «mogelijkheid tot vermogensrechtelijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs» niet hebben kunnen zien aankomen. Onze vraag is hoe eerdere bekendheid (vóór het aantreden van het kabinet Kok in 1994?) met deze mogelijkheid tot vermogensrechtelijke verzelfstandiging had kunnen leiden tot correctie van de genoemde «scheefgroei»? Graag willen wij een toelichting.

In verband hiermee is ook de vraag te stellen waarom gemeenten die afzien van verzelfstandiging, niet in het vooruitzicht wordt gesteld dat zij op termijn de kosten voor ABB van de openbare scholen op hetzelfde niveau zullen moeten brengen als de bijzondere scholen? Graag ontvingen deze leden ook op deze vraag een antwoord van de staatssecretaris.

Er zijn gemeenten die (een deel van) het openbaar onderwijs in de achter ons liggende jaren hebben verzelfstandigd. Om een beter zicht te krijgen

op de problemen waarmee deze gemeenten hebben geworsteld, en daarmee ook op de urgentie van het wetsvoorstel, zouden deze leden informatie willen ontvangen betreffende voor een aantal van deze gemeenten over: a) de hoogte van de kosten voor ABB van openbare scholen in vergelijking met die van bijzondere scholen, b) het toekomstperspectief waarmee is gerekend bij de totstandkoming van de verzelfstandiging, en c) de wijze waarop de gemeente daarover met het onderwijsveld heeft overlegd en over de uitkomst van dat overleg.

Tenslotte wensten **de leden van de commissie** nog een reactie te vragen op de brief (met bijlagen)<sup>1</sup> van de bestuursbonden over dit onderwerp, d.d. 11 mei 2001 mede in verband met de behandeling van wetsvoorstel **27 206** (Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten).

De voorzitter van de commissie,  
Jaarsma

De griffier van de commissie,  
Baljé

---

<sup>1</sup> Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 127 036.