

Vergaderjaar 2003–2004

**28 762**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 24 november 2003

#### **1. Algemeen**

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor onderwijs danken voor de vragen die zij in het voorlopig verslag hebben gesteld en de opmerkingen die zij hebben gemaakt. In deze memorie van antwoord ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op die vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie vragen of binnen een school de directie en het personeel voldoende mogelijkheden zullen hebben om zelf beleid te maken nu in principe de besturen van de scholen de geldstromen aansturen, en zij vragen naar de visie daarop. Uitgangspunt bij de invoering van lumpsumbekostiging is transparante besluitvorming. Dit houdt in dat bevoegd gezag, schoolleiding en medezeggenschapsraden inzicht krijgen in de (opbouw) van de budgetten. Transparante besluitvorming betekent ook dat de schoolleiding, en in voorkomende gevallen ook de bovenschoolse directie, wordt betrokken bij de wijze waarop het bevoegd gezag de middelen inzet en voldoende betrokkenheid van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad bij de inzet van de middelen. De vrijheid die het wetsvoorstel invoering lumpsumbekostiging gaat bieden, dient ten goede te komen aan de scholen. Dat is de inzet van het overleg dat ik daarover voer met het veld.

#### **2. Schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid**

De regering werkt toe naar een financieel jaarverslag voor de school, aldus de leden van de CDA-fractie. Daarnaast blijft er verantwoording over de inzet van het schoolbudget in de schoolgids en in de vorm van een openbaar rapport van de inspectie (Kamerstukken II, 28 762, nr. 3, pagina 2–3). Is het mogelijk de eisen die aan deze documenten worden gesteld te uniformeren zodat scholen of schoolbesturen kunnen volstaan met de opstelling van een financieel verslag in een keer, zo vragen de leden van deze fractie.

De schoolgids, het financieel jaarverslag en de rapportages van de inspectie vormen tezamen een samenhangend geheel van publieke verantwoording. Uitgangspunt is dat bevoegde gezagsorganen en hun

scholen niet «dubbelop» hoeven te verantwoorden in verschillende documenten. Om te voorkomen dat scholen en bevoegde gezagsorganen geconfronteerd worden met extra administratieve lasten als gevolg van een andere inrichting van de schoolgids, is besloten de wettelijke bepalingen voor de schoolgids te handhaven en het financiële jaarverslag te introduceren als document voor de financiële verantwoording. Uiteraard staat het scholen wel vrij om bijvoorbeeld de resultaten van de beoordeling door de inspectie te vermelden in de schoolgids.

De leden van de CDA-fractie vragen of het treffen en uitvoeren van regelingen onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring in overeenstemming wordt geacht met het primaat van de wetgever, en zij vragen ook of er met betrekking tot onderwijs meer wetsvoorstellen zijn ingediend of in voorbereiding zijn waarbij achteraf om parlementaire goedkeuring wordt gevraagd en wat de regering doet om te voorkomen dat de Staten-Generaal nagenoeg voor voldongen feiten wordt geplaatst. Ondergetekende antwoordt dat uiteraard het primaat van de wetgever steeds voorop staat. De situatie die hier aan de orde is, vloeit voort uit afspraken die in het kader van de CAO met de personeelsorganisaties zijn gemaakt, om aan de scholen in het primair onderwijs een budget toe te kennen voor management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. De uitwerking van deze afspraken past in het beleid tot deregulering en vereenvoudiging van regelgeving binnen het formatie-budgetsysteem, nu de samenvoeging van bedoelde budgetten heeft geleid tot een grotere bestedingsvrijheid van schoolbesturen ten aanzien daarvan. Aldus ontstond, binnen het kader van het bieden van meer ruimte aan de scholen, de mogelijkheid het veld op korte termijn meer armslag te bieden, onder vermelding van noodzakelijke aanpassing van de wet.

In financiële zin zijn de gevolgen steeds gedekt uit de ruimte voor aanpassing van arbeidsvoorwaarden en zijn daarover afspraken gemaakt met de personeelsorganisaties in het georganiseerd overleg. Voor het overige stelt de regering zich ten doel stelt zoveel mogelijk te voorkomen dat in maatregelen op wetgeving wordt vooruitgelopen.

### **3. Lumpsumfinanciering**

De verwachting van de leden van de CDA-fractie dat voor elke pilot een eigenstandige bekostigingsregeling wordt opgesteld, is niet terecht. Het voornemen is om met circa 10 schoolbesturen te gaan werken met geld in plaats van met formatierekeneenheden. Met deze besturen zal één uniforme wijze van bekostiging worden afgesproken. De overige schoolbesturen blijven functioneren binnen het huidige declaratiestelsel. Wel krijgen deze besturen de ruimte om middelen over hun scholen te (her)verdelen, in afwijking van de huidige wettelijke bepalingen. Ook in die gevallen zal deze afwijking worden opgenomen in één uniforme regeling.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de voorgestelde artikelen 72 WPO en 73 WEC in het zesde lid de mogelijkheid geven dat voor het einde van de geldigheidsduur van het besluit tot afwijking van de reguliere bekostiging een voorstel van wet tot invoering van lumpsumfinanciering voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen als bedoeld in deze wetten bij de Staten-Generaal wordt ingediend, en zij vragen waarvan de indiening van een dergelijk wetsvoorstel zal afhangen.

De strekking van het zesde lid van de artikelen 72a WPO en 73a WEC is mogelijk te maken dat de periode waarin een schoolbestuur deelneemt aan de pilot, aansluit op de start van het systeem van lumpsum-bekostiging.

Inderdaad vergt invoering van lumpsumbekostiging bovenal zorgvul-

digheid. Het streven is er op gericht dat het wetsvoorstel dienaangaande medio 2004 bij het parlement aanhangig wordt gemaakt en dat inwerking-treding mogelijk is met ingang van 1 augustus 2006.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering wil voorkomen dat lumpsumfinanciering een prikkel is tot schaalvergroting in het primair onderwijs.

Geantwoord wordt dat lumpsumbekostiging schoolbesturen meer beleidsvrijheid biedt. Dat geldt ook voor de kleine scholen. De lumpsum-bekostiging wordt afgestemd op de positie van kleinere scholen. Door in de berekening van de lumpsumbekostiging rekening te houden met de kleine scholen (door middel van de toeslag voor kleine scholen) en met de leeftijd van het personeel, worden de herverdeeffecten zoveel mogelijk beperkt.

Door een extra investering wordt gefaciliteerd dat ook voor kleinere scholen een bekostiging voor bestuur en management wordt verstrekt.

Aan welke waarborgen voor kleine scholen denkt de regering, zo vragen vervolgens de leden van de CDA-fractie.

De lumpsum wordt berekend op basis van dezelfde factoren als het huidige formatiebudget (leerlingen en schoolgewicht). De toeslag voor kleine scholen blijft bestaan. De financiële risico's worden verminderd door scholen met ouder personeel via de leeftijdscorrectie meer te geven dan scholen met jonger personeel. Bij de investering in het management zal een deel van de middelen gericht worden ingezet voor kleine scholen.

Meent de regering bijvoorbeeld dat coöperaties geen vorm van schaalvergroting zijn die een druk kunnen leggen op de identiteit van de school, zo vragen de leden van deze fractie.

Bij een besturenfusie komen alle betrokken scholen onder één bevoegd gezag te staan. Dit bevoegd gezag draagt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de beslissingen van de rechtspersoon. Veel schoolbesturen willen niet overgaan tot een besturenfusie omdat zij daarmee hun zelfstandigheid opgeven. Wel wordt door schoolbesturen gezocht naar mogelijkheden om samen te werken. Elke vorm van samenwerking, waaronder coöperatie, brengt een onderlinge afhankelijkheid met zich mee. Het gaat er om dat scholen en schoolbesturen bewust kiezen op welke punten het belang van zelfstandigheid en identiteit het zwaarst weegt en wanneer juist het belang van samenwerking het grootst is. Daarbij kunnen scholen en schoolbesturen dan een passende vorm van samenwerking kiezen.

Op welke wijze kunnen scholen met een relatief oud personeelsbestand worden gecompenseerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de bekostigingsregeling zal door middel van de gewogen gemiddelde leeftijd van het onderwijzend personeel op een school, een leeftijds-correctie worden opgenomen. De scholen met een gemiddelde gewogen leeftijd die hoger ligt dan de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd van het onderwijzend personeel in het primair onderwijs, krijgen een hogere lumpsum, de scholen en schoolbesturen met een lagere gemiddelde gewogen leeftijd krijgen een lagere lumpsum. De invloed van de gewogen gemiddelde leeftijd op de hoogte van de lumpsum wordt zo gekozen dat daarmee de herverdeeffecten zoveel mogelijk gematigd worden.

De leden van de commissie vragen of de regering ermee kan instemmen dat het antwoord op de vraag of lumpsumbekostiging moet worden ingevoerd uiteindelijk afhangt van de condities waaronder dat gebeurt.

De door de commissie aangehaalde zinsnede, betrof een constatering van ondergetekende, gebaseerd op de opstelling van de meeste fracties in de Tweede Kamer met betrekking tot de invoering van lumpsumbekostiging.

De regering is zich er ten volle van bewust dat de invoering van lumpsum-bekostiging in het primair onderwijs wetswijziging vergt en dat die wijziging door beide Kamers zal moeten worden aanvaard, voordat invoering van de lumpsum een feit zal zijn. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zal tevens de vraag aan de orde komen of aan de randvoorwaarden is voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de regering het noodzakelijk acht om, afgezien van de medezeggenschap van ouders en personeel, eisen te stellen aan de interne besluitvorming van rechtspersonen die scholen in stand houden.

De invoering van lumpsumbekostiging creëert beleidsruimte niet alleen voor de schoolbesturen maar ook voor de scholen zelf, voor zover besturen zaken overlaten aan scholen. De regering beziet momenteel in overleg met personeels- en besturenorganisaties of het nodig is wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het bevoegd gezag het management betreft bij de besluitvorming.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot naar plannen het overgangsrecht bij invoering van lumpsumfinanciering niet in de wet maar bij AMvB te regelen of bij ministeriële regeling. Zij vragen de toezegging van de regering dat in ieder geval de hoofdzaken van de overgangsregeling in het voorstel van wet zullen worden opgenomen. Tevens vragen de leden van deze fractie om een toezegging dat uiterste terughoudendheid wordt betracht bij het doen van voorstellen waarin de regering of de minister wordt gemachtigd af te wijken van de wet.

Het wetsvoorstel zal inderdaad de hoofdzaken van een overgangsregeling bevatten. Verder bestaat het voornemen om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt om, zo nodig in afwijking van de wet, voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn in verband met een goede invoering van lumpsumfinanciering. Het is vanzelfsprekend dat slechts in uitzonderlijke gevallen, een beroep zal worden gedaan op een dergelijke bepaling.

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs in een situatie van lumpsumbekostiging of de inspectie extra op deze scholen gaat letten, of dat de minister dat onnodig acht.

Met de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht is het toezicht van de inspectie gemoderniseerd. Hierbij is rekening gehouden met de nieuwe besturingsfilosofie, waarbij scholen en schoolbesturen meer beleidsruimte en meer verantwoordelijkheid krijgen. In de Wet op het onderwijs-toezicht wordt de inspectie opgedragen alle scholen jaarlijks te bezoeken. Bij de invoering van lumpsumfinanciering en bij de scholen die deelnemen aan de pilot is het niet nodig dat de inspectie extra op de scholen gaat letten.

De leden van SP-fractie vragen of ook in het primair onderwijs het gevaar bestaat dat de externe verantwoording wordt vervangen door interne verantwoording, waardoor niet zozeer een vermindering, maar vooral een verschuiving van de bureaucratie plaatsvindt van de rijksoverheid naar de school.

Ondergetekende ziet dat gevaar niet. De jaarlijkse declaratie en de maandelijkse voorschotaanvraag zullen vervallen, waardoor een vermindering van de administratieve last ontstaat. Meer keuzevrijheid brengt voor de schoolbesturen en scholen andere bestuurlijke taken met zich mee. De behoefte aan managementinformatie wijzigt, evenals de noodzaak tot overleg en evaluatie van het gevoerde beleid. Een meervoudige publieke verantwoording voorziet in toezicht op het gevoerde beleid vanuit de omgeving van de school.

De leden van deze fractie vragen ook of het als een negatieve ontwikkeling wordt gezien als een relatief groter deel van het beschikbare geld gaat naar materieel en management, ten koste van het personeel. Indien dat het geval is, hoe kunnen deze verschuivingen in het primair onderwijs dan worden voorkomen.

Invoering van lumpsumbekostiging maakt het beter mogelijk dat een schoolbestuur keuzes maakt die op de school zijn afgestemd. Het maken van verantwoorde keuzes bij de besteding van de middelen kan worden gewaarborgd door de invloed van de belanghebbenden bij de besluitvorming goed te regelen. Daarom zal ik bij de invoering van lumpsumbekostiging ook voorstellen doen ten aanzien van zeggenschap en medezeggenschap.

Vindt de minister het in dit verband wenselijk om bepaalde budgetten voor personeel, bijvoorbeeld voor nascholing, alsnog te oormerken, zo vragen tot slot de leden van SP-fractie.

Bij meer beleidsvrijheid voor de scholen en de schoolbesturen, en een adequate regeling van de medezeggenschap, hoort een budget zonder oormerken. Dat is ook het kenmerk van lumpsumbekostiging. Bij het zelf nemen van beslissingen, hoort het dragen van verantwoordelijkheid voor die beslissingen. Daarom zal het wetsvoorstel uitgaan van een lumpsumbekostiging zonder oormerken.

De leden van de CU-fractie merken mede namens de SGP-fractie op dat verruiming van de bestedingsvrijheid via lumpsumfinanciering geen richtlijnen toelaat inzake verdeling tussen personele en materiële lasten, maar dat scheefgroei kan ontstaan indien de vrijheid om de een of andere reden niet goed wordt gedragen. Zij vragen of het amendement van de heer De Vries inzake ontschotting wel echt een verbetering is, en of algemene richtlijnen voor de verdeling tussen de verschillende lasten en voor differentiatie binnen gekwalificeerde lasten niet nodig zijn. Tevens vragen deze leden of ook de besturen van vooral kleine scholen voldoende geëquipeerd zijn om hun verantwoordelijkheid juist te dragen of dat verondersteld kan worden dat gezamenlijke besturenorganisaties van scholen hier preventief en misschien ook corrigerend zullen gaan optreden.

Het bedoelde amendement strekt ertoe dat schoolbesturen met ingang van 1 augustus 2004 op vrijwillige basis gebruik kunnen maken van een grotere beleidsruimte, doordat de wettelijk vastgelegde schotten tussen personele en materiële budgetten per die datum, op de wijze als in het amendement geformuleerd, worden opgeheven (bij aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel). Ik beschouw het amendement als een volgende stap in de richting van invoering van lumpsumfinanciering. Het vergroten van de autonomie verhoudt zich niet met het weer dichtregelen, ook niet als dat gebeurt in de vorm van richtlijnen. Het amendement heeft er toe geleid dat het aanwenden van formatierekeneenheden voor materiële voorzieningen uitsluitend mogelijk is met instemming van het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad. Gezien het systeem van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 heeft de oudergeleding van de medezeggenschapsraad dan een adviesrecht op dit punt. De ontschotting die het gevolg is van genoemd wetsvoorstel stelt een bevoegd gezag in staat om op vrijwillige basis gebruik te maken van de geboden mogelijkheid. Het is dus aan het bevoegd gezag om te beoordelen of van de nieuwe mogelijkheid gebruik gemaakt wordt. De programma's van eisen van materiële instandhouding kunnen bij die beoordeling en bij de ontwikkeling van een beleid dienaangaande een richtsnoer zijn omdat zij inzicht bieden in datgene waarvoor de materiële instandhouding wordt toegekend.

In dit verband merk ik op dat de voorbereiding van de introductie van het schoolbudget gepaard is gegaan met (door mij financieel gesteunde)

initiatieven van samenwerkende organisaties van schoolbesturen en schoolleiders om via cursussen, seminars, workshops en vormen van intercollegiale toetsing en advisering, schoolbesturen in staat te stellen de bestedingsvrijheid beter te benutten ten behoeve van de onderwijskwaliteit.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven