

Vergaderjaar 2004–2005

29 736

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 19 april 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de vaste **commissie** voor Onderwijs hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij deelden de doelstelling van het wetsvoorstel: vergroting van de autonomie van scholen en schoolbesturen om daarmee te komen tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden waren er echter nog niet gerust op dat invoering van de lumpsum ook tot dit resultaat zou leiden. Hun zorgen spitsten zich toe op enerzijds de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en anderzijds op de zeggenschap over de besteding van de middelen en het afleggen van rekenschap daarover. De commissieleden wilden de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen voorleggen.

De pilots, die meer informatie over de vereisten voor daadwerkelijke invoering van de lumpsum moeten verschaffen, zijn nog erg recent. Feitelijk bevat de informatie uit de pilots niet méér dan een eerste meting. De gegevens die al wel uit de pilots naar voren komen, geven echter reden tot zorg. Besturen, directeuren en bovenschoolse managers blijken geen inzicht te hebben in de kosten.

Ze weten niet hoeveel personeel er is, wat het personeelsverloop is, wat de werkgeverslasten zijn en hoe hoog de premies zijn. Ook de arbeidsvoorwaardelijke regels, verlofvormen en salarisgaranties zijn onbekend. Als dit al geldt voor de pilotscholen, die intensief begeleid worden, dan zal dit ongetwijfeld – mogelijk in versterkte mate – ook gelden voor de niet-pilotscholen. Hoe denkt de minister er voor te kunnen zorgen dat alle scholen per 1 augustus 2006 klaar zijn voor de invoering van de lumpsum?

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA), *(plv. voorzitter)*, Broekers-KnoI (VVD), Witteman (PvdA), Koekoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA), *(voorzitter)*, Van Raak (SP), Thissen (GL).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de pilots, in december 2003, zijn door de fracties van PvdA en VVD vragen gesteld over de mogelijkheden van scholen om tegenwicht te bieden aan de schoolbesturen. De leden van de commissie vroegen zich in het verlengde hiervan af of de afzonderlijke scholendirecties wel in alle gevallen voldoende gewicht in de

schaal zouden leggen bij beslissingen van het bestuur. Is er, zo vroegen de leden in vervolg op eerdere vragen van de PvdA-fractie, wel sprake van een «level playing field». Zorgen op dit punt waren met het voorliggende wetsvoorstel niet weggenomen. Schoolbesturen krijgen de bevoegdheid om niet alleen middelen te verschuiven tussen verschillende kostenposten (bijvoorbeeld van het primaire proces naar gebouwen of administratieve ondersteuning), maar ook tussen scholen. De commissieleden erkenden dat dit nuttig en nodig kan zijn. Zij hechtten daarbij echter wel sterk aan medezeggenschap van de direct betrokkenen, met name van de ouders en het personeel dat op de scholen werkt. In dat verband is ervoor gepleit om aan de (G)MR een instemmingsrecht toe te kennen. Deze overweging is ook bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Door de minister is daarop geantwoord dat zij het geen goede zaak zou vinden om verder te gaan dan het adviesrecht. De leden van de commissie zouden graag een nadere onderbouwing van de minister krijgen van de redenen waarom de minister dit geen goede zaak zou vinden. Voorts zouden zij graag vernemen of er geen alternatieven zijn om het gewicht van het goed functioneren van elke afzonderlijke school een bepalende rol te laten spelen bij de bestuurlijke afwegingen, bijvoorbeeld door te vergen dat vertegenwoordigers van afzonderlijke scholen een eigen en gepaste plek in het bestuur van de rechtspersoon krijgen.

Een grotere autonomie vereist een sterkere verantwoordingsplicht. Met dit wetsvoorstel vermindert de politieke sturing van de besteding van publieke middelen. In de opvatting van de commissie wil dit echter niet zeggen dat er geen publieke controle of verantwoording meer zou moeten zijn. Het gaat uiteindelijk nog steeds om publieke middelen. Het was de leden van de commissie niet helemaal duidelijk hoe deze publieke controle vorm gaat krijgen. De commissie heeft groot vertrouwen in de besturen, maar vindt dat er wel controle-mechanismen moeten zijn ingebouwd voor het geval er onverhoopt toch dingen mis gaan. Graag ontvangen de commissieleden een antwoord op de volgende vragen:

- aan wie leggen de schoolbesturen rekenschap af over het door hen gevoerde beleid?
- welke sanctiemogelijkheden zijn er om besturen die slecht presteren te corrigeren?
- hoe kijkt de minister in dit verband aan tegen het WRR-rapport «Bewijzen van goede dienstverlening»?
- wanneer kan de Kamer een integrale notitie over «good governance» in het onderwijs tegemoet zien?

Vervolgens merkten de leden van de fracties van **D66** en **OSF** op dat zij van genoemd wetsvoorstel met belangstelling kennis hebben genomen, gelet op het feit dat beide fracties de door het wetsvoorstel geregelde wijziging in bekostigingsmodaliteiten als noodzakelijk beschouwen om tot vergroting van de (financiële) autonomie van het primair onderwijs te komen.

Het nadeel aan lumpsumbekostiging, namelijk dat het de risico's in de bedrijfsvoering voor de bevoegde gezagen vergroot, leek hen echter niet te ontkennen. In de praktijk blijken er ook steeds meer besturen met meerdere scholen en steeds minder éénpitters te komen. Is het de minister bekend of en op welke schaal er gebruik gemaakt wordt van minder vergaande vormen van samenwerking om de risico's te beperken? Is dat dan effectief?

Juist onder de huidige omstandigheden is het Vervangingsfonds als risicobeperkende instelling van heel groot belang. Is voldoende gegarandeerd dat het Vervangingsfonds over de voor het primair onderwijs

benodigde middelen kan blijven beschikken ook als geen bijdragen van het voortgezet onderwijs meer binnenkomen, zo wilden deze leden weten.

Om de bekostigingsregels te kunnen aanpassen in die zin dat de gemiddelde leeftijd van het onderwijsgevende personeel geen rol meer zou spelen, is een wetswijziging nodig. Is dat ook het geval voor een wijziging waarbij de bekostiging van een schooljaar (dus op basis van t-1) zou worden omgezet naar een bekostiging van een kalenderjaar (dus op basis van t – 3mnd)? Bestaan er plannen om, net zoals in het voortgezet onderwijs, het bekostigingsjaar aan te passen? Zou een dergelijke maatregel bijdragen tot deregulering, c.q. vereenvoudiging (gerekend zowel vanuit de scholen als vanuit het ministerie en cfi)?

Tenslotte stelden de leden van de fracties van D66 en OSF nog een belangrijke vraag. Zal de invoering van de lumpsum er toe leiden dat bevoegde gezagen, na afstemming met de medezeggenschapsorganen, inderdaad vrij kunnen beslissen over de inzet van hun middelen, of zullen er naast de lumpsumuitkering nog andere financiële middelen naar de scholen gaan in de vorm van geormerkte middelen of anderszins middelen waarover afzonderlijk verantwoording moet worden afgelegd? Als dat het geval is, wat voor middelen betreft dit dan en wat is dan de reden om deze middelen niet in de lumpsum op te nemen?

Aansluitend merkten de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** op dat zij in 2003 al hebben duidelijk gemaakt dat beide fracties invoering van de lumpsumbekostiging voor het primair onderwijs een goede ontwikkeling vinden, die past bij de jaren geleden ingezette beweging van deregulering en meer autonomie voor scholen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is terecht zorg geuit inzake zorgvuldigheid van de invoering. Lukt het met name voor de zogenaamde éénpitters om op tijd de administratie in orde te krijgen? Hoe staat het met de mogelijk te verwachten negatieve gevolgen van deze éénpitters van de voorgestelde herverdeling van financiën? Bovendien is het de vraag of de administratieve kosten van het nieuwe systeem proportioneel zijn, of dus de lasten van de administratie lager zijn dan de huidige kosten. Ook is van belang dat de financiële herverdeling niet te star is voor de bestaande dynamische structuur van personeelsbeleid. Bij deze leden leefde ten slotte nog volgende vraag. De minister heeft een vervolgonderzoek toegezegd. Wanneer zullen de resultaten daarvan bekend zijn?

De voorzitter van de commissie,
Klink

De griffier van de commissie,
Janssen