

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Den Haag
28 mei 2004

Ons kenmerk
PO/KB/2004/24118

Uw brief van
21 april 2004 (Nr. 130995.1)

Onderwerp
Vragen van de leden van de Eerste Kamer

Hierbij stuur ik u het antwoord op de vragen van de leden van uw Kamer inzake de Uitwerkingsnotitie
lumpsumbesteding primair onderwijs (Kamerstukken II 2003/04, 29 399, nr. 1).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

De leden van de CDA- fractie stelde de volgende vragen:

1. Op pagina 3 schrijft u: 'De onderwijsinspectie zal in haar toezicht na moeten gaan of het bestuur + management in de bovenschoolse organisatie goede condities realiseert voor het functioneren van scholen.' Wat zullen de wettelijke criteria voor de inspectie zijn om te beoordelen of bestuur en bovenschools management goede condities voor het functioneren van scholen creëren?

De uitgangspunten voor de beoordeling van de condities voor het functioneren van de scholen zijn doel, inhoud en kwaliteit van het onderwijs, zoals verankerd in de WPO (artikelen 8, 9 en 10). Als de onderwijsinspectie constateert dat scholen op deze punten onvoldoende presteren, dan gaat de onderwijsinspectie de oorzaken daarvan na, waarop scholen een verbeterplan kunnen maken. Daarbij kijkt de onderwijsinspectie ook naar de wijze waarop bestuur en management in de bovenschoolse organisatie condities realiseren voor het functioneren van de scholen. Het is niet de bedoeling om tot een eigenstandig toetsingskader voor bestuur en management te komen.

2. Waaraan denkt u bij het toezicht vanuit de gemeente (p.8, voorlaatste alinea)

Dat is afhankelijk van de rol die een gemeente speelt ten aanzien van een school. In sommige gevallen is de gemeente het bevoegd gezag van één of meer scholen. De gemeente voert het GOA-beleid uit en voorziet in huisvesting van de scholen. Veel gemeenten steunen scholen nog op andere wijze, voeren samen met scholen projecten uit (bredeschool, jeugd- en cultureelwerk, sport etc). Afhankelijk van de rol van de gemeente ten aanzien van de scholen binnen de gemeente zal de gemeente nagaan of de scholen hun afspraken nakomen.

3. Op pagina 9 schrijft u:

'Lumpsumbekostiging mag niet leiden tot gedwongen schaalvergroting. Daarom is het nieuwe bekostigingsstelsel zo ingericht dat de herverdeeffecten zo klein mogelijk blijven. De kleine-scholen-toeslag blijft bestaan. Ouder personeel is vaak duurder dan jonger personeel. Daarom wordt de bekostiging ook afhankelijk gemaakt van de gemiddelde leeftijd van het personeel van de school.'

Verwacht u niet dat lumpsumfinanciering schaalvergroting zal bevorderen? Zo ja, wat is uw visie daarop? Zo nee, waarom verwacht u niet dat lumpsumfinanciering dit effect zal hebben?

Bij schaalvergroting in het primair onderwijs, kan onderscheid worden gemaakt naar bestuurlijke schaalvergroting (meer scholen onder één bestuur) en naar schaalvergroting op schoolniveau (meer leerlingen op één school). De invoering van lumpsumbekostiging leidt niet tot schaalvergroting op schoolniveau. Alle bestaande wettelijke voorzieningen gericht op toegankelijkheid van het onderwijs, een goede spreiding van scholen ook in dun bevolkte gebieden (bijvoorbeeld lage stichtingsnorm, bereikbaarheidscriterium en vervoersregeling) blijven. Daarmee blijft in het primair onderwijs de menselijke maat in de schoolomvang, die zo belangrijk is bijvoorbeeld voor het sociaal-pedagogisch klimaat, de betrokkenheid van de ouders en de werksfeer, voorop staan. Er wordt daar en boven extra geïnvesteerd in kleine scholen. Van de € 100 mln. die vanaf 2007 structureel beschikbaar is, gaat 25 mln. specifiek naar kleine scholen. Ouder personeel is vaak duurder dan jonger personeel, in de bekostiging wordt daarom voor alle scholen rekening gehouden met de leeftijd van het personeel. De kleine scholen toeslag blijft bestaan. De groeiregeling blijft, waardoor ook in nieuwbouwwijken op tijd startende scholen kunnen worden gevestigd.

Een grotere organisatie, verkregen door meer scholen onder één bestuur te brengen, kan natuurlijk doelmatigheidsvoordelen opleveren. Dat geldt ook bij de invoering van lumpsum, immers grotere organisaties kunnen gemakkelijker expertise opbouwen op het financiële en personele terrein kunnen schaalvoordelen realiseren bij het sluiten van contracten en kunnen

financiële uitschieters gemakkelijker compenseren. De gekozen uitwerking van de lumpsumbekostiging bedoelt echter ook perspectief te bieden aan kleine besturen met één school. Bij de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs wordt geen actief beleid gevoerd om tot verdere bestuurlijke schaalvergroting te komen. Er worden juist actief condities geschapen waardoor kleine besturen onder lumpsum kunnen blijven functioneren. Kleine besturen kunnen onderling vormen van samenwerking en risicoverevening organiseren bijvoorbeeld in federatief verband of door oprichting van een coöperatie. Binnen zulke kleinschalige arrangementen kunnen individuele besturen goed tot hun recht komen. De samenwerking tussen kleine besturen die zelfstandig willen blijven maar wél met andere scholen samen willen werken om de kansen van lumpsum maximaal te benutten, wordt ondersteund via het flankerend beleid (coaching, voorlichting), de pilots en door het aanbieden van instrumenten. Zo wordt bereikt dat besturen niet voor verdere schaalvergroting hoeven te kiezen vanwege de lumpsumbekostiging.

4. Verwacht u dat bekostiging mede op basis van de gemiddelde leeftijd van het personeel van een school blijvend nodig is in het primair onderwijs? Wat zijn de verschillen met het voortgezet onderwijs waar u de leeftijdcorrectie wilt afschaffen?

Voor het primair onderwijs wordt voorgesteld over te stappen van declaratiebekostiging op lumpsum bekostiging. Dat is een forse wijziging voor de scholen. Om de risico's voor scholen te beperken wordt er voor gekozen om een bekostiging in te voeren die mede afhankelijk is van de leeftijd van de leraren. Besturen krijgen hierdoor de ruimte om met de lumpsum om te gaan en ze hoeven niet al te veel energie te steken in de herverdeeleffecten. Dat is destijds ook de reden geweest om in het voortgezet onderwijs te werken met een leeftijdafhankelijke bekostiging. Er zijn echter ook nadelen verbonden aan de leeftijdafhankelijke bekostiging, nl.: administratieve lastendruk en de beperktere planbaarheid van de financiële middelen. Echter, op dat moment wogen de voordelen op tegen de nadelen. Inmiddels kan het voortgezet onderwijs prima omgaan met lumpsum. Door ontwikkelingen als het inkorten van de carrièrelijnen en zij-instroom is de noodzaak voor de leeftijdscorrectie fors afgenomen, maar de nadelen van het instrument leeftijdscorrectie zijn gebleven. Er is dan ook reden om voor het voortgezet onderwijs voor te stellen meer te dereguleren. Het Wetsvoorstel gericht op vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs, dat nu in de Tweede Kamer ligt, omvat onder andere het afschaffen van de leeftijdscorrectie voor leraren. Of en wanneer in de toekomst ook de sector primair onderwijs kan overgaan tot verdergaande deregulering van het bekostigingssysteem, moet blijken uit evaluaties na de invoering van de lumpsumbekostiging. Daarbij zal het bestaan van een groot aantal kleine besturen met één school in het primair onderwijs steeds in de afwegingen worden betrokken.

5. Bekostiging wordt per school berekend (p. 23). Hoe worden de kosten voor bovenschools management verdisconteerd?

Bekostiging wordt berekend op basis van de kenmerken van scholen (leerlingenaantallen, leerlingengewicht, leeftijd van de leraren etc). De bekostiging is redelijkerwijs voldoende voor het leiden en beheren van een school, voor het geven van onderwijs aan de school en voor de overige werkzaamheden die verband houden met het onderwijs aan de school. Besturen maken zelf de keuze of en in welke mate zij werkzaamheden, waaronder management, maar

ook bijvoorbeeld schoonmaak, op bovenschools niveau organiseren. De werkzaamheden die op bovenschools niveau ten behoeve van de scholen worden verricht, moeten dan gedekt worden uit de bekostiging van de scholen. Besturen maken straks via het jaarverslag zichtbaar welk deel van de middelen voor bovenschools management wordt ingezet.

De leden van de PvdA- fractie stelde de volgende vragen:

5. Wat gebeurt er als de belangen van een individuele school onvoldoende tot hun recht komen? Is er in een dergelijke situatie voorzien in een beroepsmogelijkheid?

Het uitgangspunt is dat de besturen de belangen van de scholen goed tot hun recht moeten laten komen. Om hier invulling aan te geven, wordt vanuit het veld een gedragscode voor goed bestuur ontwikkeld. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) krijgt een adviesbevoegdheid bij de verdeling van de middelen. Individuele scholen worden in de GMR vertegenwoordigd. Als het toch mis gaat en de belangen van een school zo aangetast worden dat de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs daaronder leiden, zal de onderwijsinspectie daar het bestuur van de school op aanspreken. Als een bestuur geen managementstatuut opstelt, wordt in strijd gehandeld met de bekostigingsvoorwaarden en kan de minister van OCenW een bekostigingssanctie opleggen. Als een bestuur handelt in strijd met het managementstatuut, kunnen belanghebbenden zich beroepen op het managementstatuut. Een beroep op de geschillencommissie is mogelijk als het bestuur bij de besluitvorming voorbij is gegaan aan de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad of de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

6. Meer in het algemeen hebben deze leden zorgen in het geval de beleidsvrijheid van besturen niet op een goede manier wordt ingevuld. Heeft u in een dergelijk voorkomend geval de mogelijkheid om sancties te treffen?

Het toezicht is primair gericht op het onderwijs aan de scholen. Als de inhoud of de kwaliteit van het onderwijs daartoe aanleiding geven, dan wordt nagegaan in hoeverre het bestuurlijk handelen hieraan debet is. Zo komt het disfunctioneren van het bestuur tot uitdrukking in het toezicht. De vervolgacties bij gebleken disfunctioneren zullen in eerste instantie gericht zijn op verbetering, bijvoorbeeld door uitvoering te geven aan een verbeterplan dat de school op basis van de bevindingen van de onderwijsinspectie kan opstellen. Vervolgens biedt artikel 164 van de WPO een basis voor het treffen van bekostigingssancties.

7. Met lumpsumbekostiging krijgen de schoolbesturen een grotere regiefunctie. De aan het woord zijnde leden kunnen hiermee instemmen. Het kan immers nodig zijn dat een 'boven de partijen staande' instantie budgetten toedeelt naar waar zij het meest nodig zijn. Op dit punt trekken de aan het woord zijnde leden een parallel met het GOA-beleid. Wat betreft de maatschappelijke oorzaken van onderwijsachterstanden vervullen de gemeenten tot nu toe een rol van een dergelijke 'boven de partijen staande' instantie. Kunt u nog eens uiteen zetten waarom u van mening bent dat op het terrein van lumpsumbekostiging de regierol versterkt moet worden, waar deze regierol op het terrein van GOA wordt verminderd.

De vergelijking gaat niet op. Het bestuur van een school is verantwoordelijk voor het totale beleid van de school en dus ook voor de kwaliteit van het onderwijs en voor een doelmatige besteding van de middelen. Dat de middelen daar besteed kunnen worden waar ze het meest nodig zijn, vergroot de flexibiliteit en de beleidsvrijheid en maakt een meer doelmatige besteding van middelen mogelijk. Het bestuur kan deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als het de daarbij behorende bevoegdheden heeft. De mate waarin een bestuur bevoegdheden overdraagt en meer op afstand bestuurt, wordt straks beschreven in het

managementstatuut, maar dat ontslaat het bestuur niet van haar uiteindelijke verantwoordelijkheid. Het bestuur is niet een 'boven de partijen staande instantie', maar is eindverantwoordelijk en vindt zijn legitimatie in het in stand houden van een school of van scholen die goed onderwijs verzorgen. Deze rol is een andere dan de coördinerende rol van de gemeente die als medebewindvoerder het onderwijsachterstandsbeleid binnen de eigen gemeente regisseert. Ten aanzien van het onderwijsachterstandsbeleid is het de bedoeling alleen zaken die niet op een lager niveau geregeld kunnen worden onder de coördinatie van de gemeente te brengen.

De leden van de fracties van D66 en OSF stelden de volgende vragen:

8. Kan de regering aan de hand van de ervaring in het voortgezet onderwijs (VO) inschatten hoe groot een bestuur moet zijn (uitgedrukt in leerlingenaantal of formatieomvang) om de financiële risico's aan te kunnen? Met andere woorden wat is de optimale omvang van een schoolbestuur?

In de verkenning van de Onderwijsraad "Bureaucratie in het onderwijs" staat dat de overhead in po en vo relatief laag is. De Onderwijsraad concludeert dat de voordelen van schaalvergroting een omslagpunt kennen. De Onderwijsraad geeft niet aan waar dat omslagpunt ligt is. Er zijn ook schaalnadelen zoals het risico van een verminderde betrokkenheid en motivatie van leraren, leerlingen en ouders. Ook bestaat in grotere scholen de behoefte aan formele procedures, hetgeen leidt tot minder flexibiliteit. Voldoende reden om te zorgen dat lumpsum ook perspectief biedt aan kleine scholen en schoolbesturen met één school. Bij de beantwoording van vraag 3. is aangegeven hoe lumpsumbekostiging wordt ingevoerd zonder dat verdere schaalvergroting het gevolg hoeft te zijn.

9. In het VO wordt het te dragen financiële risico groter wanneer de kosten van ziektevervangings niet meer door het vervangingsfonds gedragen worden en de wachtgelden niet meer door het participatiefonds worden opgevangen. De ontwikkeling in het primair onderwijs (PO) lijkt het VO exact achterna te gaan, met alleen enkele jaren tijdsverschil. Geldt voor de toekomst toch dat "de lumpsumbekostiging perspectief moet bieden voor de kleine scholen" (pag.13 van de brief)?

Ja, zie hiervoor ook de antwoorden op vraag 3. en vraag 8. Zo kunnen besturen ook zonder fusie kiezen voor een gezamenlijke dekking van risico's, bijvoorbeeld binnen een federatie of een coöperatie, of door andere vormen van samenwerking. Ook bij mogelijke wijzigingen rond de verplichte aansluiting bij het vervangingsfonds en het participatiefonds zal rekening gehouden worden met de positie van de kleine schoolbesturen.

10. Wanneer over het jaar 2005 van de *besturen* (?) een jaarverslag wordt gevraagd zal dat dan niet tot een grotere administratieve last leiden als niet tegelijk de bestaande verantwoordingsplicht *per afzonderlijke school* van de bestedingen wordt ingeperkt.

In het wetsvoorstel inzake wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het invoeren van het jaarverslag en een nieuwe regeling van informatievoorziening voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs (Kamerstukken II 2003/04, 29470, nr. 2) wordt inderdaad een jaarverslag op bestuursniveau (niveau bevoegd gezag) voorgesteld. In 2005 kent het primair onderwijs nog declaratiebekostiging. Zolang lumpsum nog niet is ingevoerd moet de huidige verantwoordingssystematiek (Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding) nog gehanteerd worden. In die periode zal de AVR onderdeel zijn van het model jaarverslag. Om de administratieve lasten in de hand te houden, zullen naast de bijlage AVR twee onderdelen van het jaarverslag gevraagd worden:

- De bijlage met een overzicht voor de verantwoording van overige subsidies
- Het onderdeel met betrekking tot belenen en beleggen op de balans

De overige onderdelen van het jaarverslag zijn in de overgangperiode niet verplicht. Verder zullen in 2005 onderdelen van de huidige AVR geschrapt worden, te weten:

- Het informatieformulier bestemmingsbedragen.
- Het informatieformulier beleggen en belenen.
- Het berekeningsmodel, alleen het totaalbedrag moet opgeleverd worden.

In aanloop naar de invoering van het jaarverslag is bij AVR 2003 de tabel in het informatieformulier uitkeringen UWV/USZO vervallen. Hierin moet per ontvanger van de uitkering aangegeven worden, hoelang hij of zij arbeidsongeschikt is, binnen welke arbeidsongeschiktheidsklasse hij of zij valt, of de loonkosten worden gedeclareerd bij het Rijk en wat de omvang is van de betaalde terugvordering aan UWV/USZO. Alleen het totaalbedrag moet nu worden opgeleverd.

Na de invoering van lumpsumbekostiging vervalt de bijlage AVR en zullen alle onderdelen van het jaarverslag verplicht zijn.

11. De decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden zal er toe leiden dat er over een CAO onderhandeld gaat worden. Zijn de organisaties daar voldoende klaar voor? Wat betekent het dan overigens dat ook de primaire arbeidsvoorwaarden zullen kunnen worden gedecentraliseerd (blz. 11 van de brief)? In hoeverre ligt het (nu al) in de bedoeling om voor het PO (en ook het VO?) ook de salarissen bij CAO vast te stellen?

In geval van decentralisatie van arbeidsvoorwaarden gaat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden van de minister van OCenW naar het bevoegd gezag van de scholen. Het wetsvoorstel over decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden voorziet erin dat het bevoegd gezag van de scholen, werkgeversorganisaties in hun sector kunnen mandateren voor hen afspraken te maken. In beide situaties worden de arbeidsvoorwaarden vastgesteld via onderhandelingen tussen CAO-partners. De betrokken partijen zijn daarbij verschillend, vóór decentralisatie zijn dat de minister van OCenW met de centrales van overheidspersoneel, na decentralisatie zijn dat de organisaties van werkgevers met de organisaties van werknemers. Nu al onderhandelen organisaties van werkgevers en werknemers met elkaar in het kader van de CAO-PO over formatiebeleid, personeelsbeleid, werkgelegenheidsbeleid en andere onderwerpen. De organisaties ondersteunen het voornemen tot verdergaande decentralisatie en bereiden zich voor op decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden tegelijk met de invoering van lumpsum en decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden -zoals de salarisontwikkeling- in de periode daarna. Voor de decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden moet voldaan zijn aan het toetsingskader van het kabinet en is aparte besluitvorming nodig.

De betrokken organisaties werken toe naar de decentralisatie van afzonderlijke onderwerpen van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Bij het vaststellen van het precieze moment van decentralisatie, is uitgangspunt dat de betrokken organisaties aangeven wanneer zij hiervoor klaar zijn. Het rijk kan vervolgens voorwaarden stellen aan de decentralisatie van het betreffende onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden.