

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
24 januari 2005

Ons kenmerk
PO/KB/05/3706

Uw brief van

Onderwerp
Schriftelijk beantwoording eerste termijn
lumpsumdebat

Op woensdag 19 januari 2005 hebben de leden van de Tweede Kamer in eerste termijn gereageerd op het door mij ingediende wetsvoorstel dat lumpsumbekostiging regelt in het primair onderwijs. Voor donderdag 20 januari stond het vervolg van het overleg geagendeerd met mijn beantwoording in eerste termijn. Dit overleg is niet doorgegaan. Hierdoor ben ik in de gelegenheid om die vragen die zich daarvoor lenen schriftelijk te beantwoorden. Hierna treft u deze beantwoording aan.

Mevrouw Hamer vraagt naar de stand van zaken bij de invoering van het jaarverslag. Scholen moeten over het kalenderjaar 2005 voor het eerst een jaarverslag opstellen. Dit is in 2005 nog een jaarverslag in aangepaste vorm, omdat de zogenaamde AVR (aanvraag vaststelling rijksvergoeding, de definitieve vaststelling van het declaratiebedrag) ook nog van toepassing is. De AVR vervalt met de invoering van lumpsumbekostiging.

Scholen worden bij de invoering ondersteund door voorlichting (brochures, vakbladen etc.), een uitgebreid handboek over het jaarverslag in het primair onderwijs en door de inzet van zogenaamde "ambassadeurs" die op locatie scholen ondersteunen.

De heer De Vries vraagt of er een webpagina is voor éénpitters. Die is er en er is ook een instrument beschikbaar om besturen te ondersteunen bij het zoeken naar alternatieve samenwerkingsvormen. Samenwerkingsvormen zoals de coöperatie en de federatie, waarbij de bestuurlijke zelfstandigheid blijft bestaan. Er zal voor gezorgd worden dat de pagina gemakkelijker vindbaar is.

Mevrouw Vergeer wijst op het belang van kengetallen voor financieel inzicht. In de voorschriften voor de opstelling van het jaarverslag is een schema opgenomen waarin de belangrijkste kengetallen worden vastgelegd. Hierin wordt zichtbaar welke middelen op schoolniveau per school en op bovenschools niveau worden ingezet, verdeeld naar uitgavensoorten. Daarnaast zijn er ook kengetallen op bestuursniveau, zoals rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit. De informatie maakt een goede vergelijking tussen scholen en tussen besturen mogelijk, waar het gaat om de inzet van middelen. Het schema is ter informatie bij deze brief gevoegd.

De heer Visser vraagt naar de ontwikkelingen in het meetjaar. Het meetjaar is op 1 augustus 2004 van start gegaan. Deze maand zijn de eerste gegevens over de maanden augustus tot en met december 2004 door CASO (het salarissysteem voor bijna alle besturen in het primair onderwijs) opgeleverd.

Deze gegevens worden nu geanalyseerd. De resultaten zullen worden gebruikt ter ondersteuning van het flankerend beleid bij de directe benadering van besturen. De definitieve cijfers over het hele meetjaar moeten vóór 1 november 2005 worden opgeleverd en worden gebruikt voor het vaststellen van de prijzen en de herverdeeffecten welke dan in januari 2006 beschikbaar komen.

De heer Slob vraagt of het wel mogelijk is binnen de bestaande financiële kaders te komen tot een intensivering van het flankerend beleid. Voor de intensivering van het flankerend beleid is binnen het bestaande middelen kader voor invoering lumpsum (enveloppe- middelen) € 2,5 mln. vrijgemaakt. Niet ten laste van het bestaand flankerend beleid, maar door andere prioriteiten te stellen binnen het financiële kader van het project invoering lumpsum. Middelen die eerder gereserveerd waren voor invoerings- en overgangsmaatregelen zijn nu ingezet voor de intensivering flankerend beleid.

De heer Visser vraagt hoe het zit met de uitgavenoverschrijdingen als gevolg van beslissingen van besturen onder lumpsum. Hoe is de relatie tussen de bekostiging, de kosten en de ramingen? Uitgavenoverschrijdingen in de rijksbegroting als gevolg van beslissingen van besturen zijn niet mogelijk. Als het totale aantal leerlingen groeit, stijgen de uitgaven voor primair onderwijs. Uiteraard dalen de uitgaven bij een daling van het totale aantal leerlingen. De hoogte van de bekostiging per leerling is in het primair onderwijs niet beïnvloedbaar door de besturen. De begroting wordt gebaseerd op de leerlingenraming en de normatieve bedragen per leerling. CAO-afspraken worden eerst doorgerekend (past het binnen de begroting), vervolgens worden de afspraken normatief in de prijzen verwerkt. Personeelsbeleid van schoolbesturen heeft dus geen invloed op de rijksbegroting.

Ook vraagt de heer Visser of er sprake is van een toename van het aantal besturenfusies. Sinds de invoering van het beleid bestuurlijke krachtenbundeling in het schooljaar 1997-1998 is het aantal besturen door fusies gehalveerd. Op 1 oktober 1996 waren er 3116 besturen in het primair onderwijs, op 1 oktober 2000 waren er nog 2078 besturen. De daling is daarna afgevlakt tot een jaarlijks afname met ca. 100 besturen. Op 1 oktober 2003 waren er nog 1722 besturen, per 1 januari 2005 zijn er nog 1607 besturen in het primair onderwijs.

Mevrouw Hamer vraagt of de voortgezet onderwijs organisaties betrokken zijn geweest bij de onderhavige wijzigingen in de medezeggenschap die ook voor het voortgezet onderwijs gaan gelden. Vak-, ouder- en besturenorganisaties die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze wijzigingen, treden op voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs. Dat geldt niet voor de werkgeversorganisatie en de schoolmanagers in het voortgezet onderwijs. Ook voor deze organisaties vormen de voorstellen in het wetsvoorstel lumpsumbekostiging primair onderwijs het vertrekpunt, zoals is gebleken tijdens de recente overleggen met alle organisaties over het WMS-voorstel.

Ook vraagt mevrouw Hamer hoe het staat met het overleg over de schakelklassen. Het overleg met de organisaties is deze maand hervat. Afsproken is dat het overleg over schakelklassen en andere onderwerpen uit het achterstandenbeleid komende maanden intensief wordt gevoerd. De resultaten slaan onder andere neer in de uitwerkingsnotitie die de Tweede Kamer in april of mei 2005 ontvangt.

Mevrouw Hamer wil weten hoe het staat met de samenloop van de herziening van de gewichtenregeling en de aanpassing van het onderwijsachterstandenbeleid met de invoering van lumpsumbekostiging, in verband met een mogelijke cumulatie van herverdeeffecten. De invoering van lumpsumbekostiging is gepland per 1 augustus 2006. De financiële effecten van de herziening van de gewichtenregeling treden pas op vanaf 1 augustus 2007. In april of mei ontvangt u een uitwerkingsnotitie. Daarin zal ik expliciet ingaan op de herverdeeffecten en de mogelijke samenloop met herverdeeffecten als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging.

De heren De Vries en Visser informeren naar de deregulerings-effecten van de invoering van lumpsumbekostiging.

Na de invoering van lumpsumbekostiging is het aantal AMvB's voor de bekostiging gehalveerd van 4 naar 2 (voor WPO en WEC elk één amvb). Het aantal regelingen is voor het primair onderwijs nu al fors gedaald en wordt door lumpsumbekostiging verder beperkt. Ik streef voor de bekostiging naar één ministeriële regeling per wet, waarin de prijzen worden vastgesteld. Het betreft een jaarlijkse regeling,

die slechts tussentijds wordt gewijzigd als de prijzen per leerling wijzigen, bijvoorbeeld door nieuwe CAO-afspraken of door wijziging in de sociale premies.

Het wetsvoorstel is wel degelijk getoetst op deregulering. Het ministerie van justitie heeft een wetgevingstoets uitgevoerd. Er heeft een zogenaamde quickscan plaatsgevonden, die is uitgebreid met een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets, waarbij ook is gekeken naar de proportionaliteit van de regelgeving. Via het meldpunt voorgenomen regelgeving heeft een interdepartementale beoordeling van de quickscan plaatsgevonden. Deregulering is beleid van dit kabinet. Bij de totstandkoming van de regelgeving vormt de mogelijkheid tot deregulering een voortdurend punt van aandacht. Dat geldt uiteraard ook bij de totstandkoming van de AMvB's en de regelingen.

Wel wil ik opmerken dat er tussen het streven aan de éne kant naar vermindering van de regeldruk en aan de andere kant naar het verminderen van herverdeeffecten, een spanning bestaat. Voorkomen van herverdeeffecten zorgt ervoor dat ook een aantal bestaande regels blijft gehandhaafd.

Mevrouw Hamer vreest dat met de voorgestelde wijziging van artikel 69 scholen de mogelijkheid wordt ontnomen om gezamenlijk onderwijsactiviteiten aan te bieden. Gezamenlijk een theater bezoeken zou niet meer kunnen.

De reden voor de wijziging is de volgende. Als één school zich uitgeeft voor twee scholen, ontvangt deze school twee keer een directietoeslag en dubbele vast voeten. Dat wil ik voorkomen met de wijziging van dit artikel. Het wetsvoorstel bepaalt dat het verzorgen van onderwijs aan groepen leerlingen van verschillende scholen niet is toegestaan. De toelichting spitst de bepaling toe op het structureel verzorgen van onderwijs, waardoor het nog steeds mogelijk is gezamenlijk activiteiten te ondernemen, zoals een theaterbezoek. De situatie is beschreven in de brief van 19 januari 2004 (Kamerstuk II, 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 116).

De heer De Vries vraagt of de life line voor één jaar niet een risico met zich meebrengt. Cfi bouwt een life line, een systeem dat voor in elk geval één jaar de lumpsumbekostiging kan uitvoeren als het nieuwe systeem toch niet op tijd klaar is. De life line is vóór de zomer van 2005 klaar. De life line wordt gebouwd uit delen van het huidige systeem, aangevuld met een nieuw lumpsumdeel. Als de life line langer dan een jaar nodig is, kan hij wel langer gebruikt worden, maar de life line is moeilijk aan te passen, bijvoorbeeld voor het doorvoeren van nieuw beleid, zoals de gewichtenregeling.

Mevrouw Lambrechts vraagt hoe de resultaten van de pilots worden gebruikt. De pilots zijn medio 2004 voor het eerst geëvalueerd door Ernst & Young (financiële aspecten) en door het ITS (alle overige aspecten). De rapporten hebt u in september 2004 ontvangen. De uitkomsten van de pilots hebben geleid tot de beslissing om tot geïntensiveerd flankerend beleid over te gaan, tot het opstellen van checklists voor de administratieve organisatie en tot een breed onderzoek naar de kwaliteit van de administratieve organisatie van de scholen uit te voeren door de auditdienst van OCW.

Beide evaluatieonderzoeken worden dit jaar herhaald. Rond de zomer komen de rapporten beschikbaar. Hoe de resultaten dan gebruikt worden, is afhankelijk van de bevindingen. Verder stellen de pilots hun ervaringen direct beschikbaar aan andere scholen en besturen door publicaties en artikelen, werkbezoeken en spreekuren in de regio's. De instrumenten die door de pilots worden ontwikkeld, komen via het flankerend beleid beschikbaar voor het hele veld.

De heer Visser vraagt naar de consequenties die de invoering van lumpsum heeft voor de omvang van het ambtelijk apparaat. Bij de invulling van de structurele taakstelling voor het ministerie (met name de directie primair onderwijs en Cfi) is uitgegaan van de invoering van lumpsum in 2006. In de periode tot 2006 is tijdelijk extra personele capaciteit nodig om de invoering voor te bereiden.

Mevrouw Azough merkt op dat uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat openbare scholen meer problemen hebben met de invoering van lumpsum dan andere scholen. Dit is een bevinding uit het onderzoek naar het flankerend beleid lumpsum (eerste resultaat meting). De oorzaken en achtergronden zijn naar aanleiding van deze bevinding nader onderzocht. De voorlopige conclusies, vervat in het conceptrapport van Ecorys over dit nader onderzoek, zijn dat de bevinding alleen geldt voor openbare scholen die nog geheel door de gemeente worden bestuurd (direct onder BenW). De administratie is dan vaak geïntegreerd in de gemeentefinanciën. De schoolleiding heeft daardoor meestal weinig zicht op de omvang van de bekostiging en op de kosten. De inhaalslag door deze scholen wordt (in elk geval) gemaakt op het moment van verzelfstandiging (bestuurscommissie art. 89 of in een aparte rechtspersoon). Zodra het definitieve rapport inclusief adviezen voor verbeteringen beschikbaar komt zal bezien worden welke aanvullende activiteiten binnen het flankerend beleid ondernomen worden.

Mevrouw Lambrechts vraagt of in dit wetsvoorstel een soortgelijk artikel is opgenomen als in artikel 89 WVO. Gelijksortige artikelen zijn opgenomen in artikel 116 WPO en 113 WEC waarin aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding wordt geregeld en artikel 123 WPO en 120 WEC regelen aanvullende bekostiging voor personeelskosten.

Uw overige vragen zal ik beantwoorden in mijn reactie in eerste termijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)