

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van

Ons kenmerk

Behandelend ambtenaar

Zoetermeer

WJZ/2003/16455 (2585)

28 april 2003

Onderwerp

Doorkiesnummer

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

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en  
Visserij, de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging inzake het  
bovengenoemde voorstel.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J. A. van der Hoeven)

## TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2002-2003

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**

**Nota naar aanleiding van het verslag**

Ontvangen

### **1. Inleiding**

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen danken voor de opmerkingen en vragen die zij in het verslag hebben gemaakt en gesteld. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in op die vragen en opmerkingen.

### **2. Introductie schoolbudget**

Met instemming heb ik kennis genomen van de waardering die de leden van de verschillende fracties uitspreken voor de doelstelling van het wetsvoorstel om door middel van de introductie van het schoolbudget op korte termijn te komen tot vergroting van de autonomie van de scholen door de bestedingsmogelijkheden binnen het declaratiestelsel te verruimen. De verruiming van financiële beleidsruimte voor scholen wordt ook door mij als een belangrijke stap gezien in de richting van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen of hun perceptie juist is dat de introductie van het schoolbudget slechts bestaat uit ontschotting van diverse bestaande geldstromen naar de scholen.

Het gaat om meer dan ontschotting. Naast ontschotting van de verschillende geldstromen, waaronder wordt verstaan het vervallen van de bestedingsverplichtingen

die aan de verschillende budgetten waren verbonden en de toekenning daarvan door middel van één beschikking, gaat de introductie van het schoolbudget gepaard met een verhoging van het bedrag per leerling onder meer in verband met de uitwerking van de maatregelen die getroffen zijn naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Van Rijn, bij de verlenging van de CAO sector onderwijs (PO, VO, BVE) 2000-2002 en naar aanleiding van andersoortige verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen. Het declaratiekarakter is voor het schoolbudget vervallen, hetgeen veel meer flexibiliteit geeft. De termijnen waarbinnen het verzilveren en overdragen van formatie bij CFI moet worden gemeld, zijn verruimd en verschillende tarieven voor verzilvering zijn geharmoniseerd tot één tarief. Deze laatste verruiming krijgen vorm door middel van wijziging van lagere regelgeving en leiden niet tot voorstellen voor wijziging van wetgeving in formele zin.

De leden van de fractie van de SGP vragen tevens of de regering signalen heeft dat de deskundigheid van bestuur en management voor de introductie van het schoolbudget in bepaalde gevallen onvoldoende is en hoe de regering in dat geval met de gebrekkige bestuurskracht van de betreffende scholen rekening kan en wil houden.

Signalen dat scholen over onvoldoende bestuurskracht beschikken voor de introductie van het schoolbudget heb ik niet ontvangen. Voor een aantal scholen is verdere versterking van de bestuurskracht echter wel een voorwaarde om de bestedingsvrijheid die met de introductie van het schoolbudget ontstaat meer ten goede te laten komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Introductie van het schoolbudget is gepaard gegaan met door mij financieel gesteunde initiatieven van samenwerkende organisaties van schoolbesturen en schoolleiders om door middel van onder andere het verzorgen van cursussen, workshops, seminars en vormen van intercollegiale toetsing en advisering, scholen in staat te stellen om de bestedingsvrijheid die als gevolg van de introductie van het schoolbudget ontstaat, beter te benutten ten behoeve van de onderwijskwaliteit. Deze initiatieven vanuit het veld om te komen tot versterking van de bestuurskracht sluiten in mijn ogen het best aan op de verschillende situaties die in de praktijk kunnen voorkomen en leveren daardoor naar verwachting de beste resultaten op. Een evaluatie van deze wijze van versterking van de bestuurskracht zal binnenkort plaatsvinden waarna aan de hand van een door de samenwerkende organisaties opgesteld plan van aanpak zal worden gezien of deze wijze van versterking eveneens gehanteerd zal

worden bij de vormgeving van het flankerend beleid en de versterking van de bestuurskracht van de scholen ten behoeve van de introductie van lumpsumfinanciering.

### **3. medezeggenschap**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de bevoegdheid van de personeelsgeleding en anderzijds de ouder- of leerlinggeleding. Deze leden wijzen erop dat zo een begin wordt gemaakt met gedeelde medezeggenschap in het primair onderwijs. Acht de regering dat wenselijk, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Verder vragen de leden van deze fractie waarom voor een instemmingsbevoegdheid voor de personeelsgeleding wordt gekozen en waarom niet kan worden volstaan met een adviesrecht.

De vormgeving van de medezeggenschap met betrekking tot het schoolbudget sluit aan op het huidige stelsel van (ongedeelde) medezeggenschap. Binnen dat stelsel hebben de verschillende geledingen van de medezeggenschapsraad (ouders en personeel) afzonderlijke instemmingsbevoegdheden ten aanzien van die zaken die rechtstreeks raken aan de belangen van deze geledingen. Zo beschikt de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad bijvoorbeeld over een instemmingsbevoegdheid ten aanzien van de wijze waarop de formatie wordt besteed terwijl het ouder/leerlingendeel slechts over een adviesbevoegdheid beschikt. Ten aanzien van bijvoorbeeld de besteding van de ouderbijdrage beschikken de ouders daarentegen over een instemmingsbevoegdheid en het personeelsdeel slechts over een adviesbevoegdheid.

In overeenstemming met deze systematiek is met de onderwijsorganisaties overeengekomen om de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad een instemmingsbevoegdheid te geven ten aanzien van de wijze waarop het schoolbudget wordt ingezet. In die situatie wordt op grond van de systematiek van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) een adviesbevoegdheid verleend aan de ouder/leerlinggeleding.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat personeel en ouders medezeggenschap krijgen over de vaststelling of wijziging van de inzet van het schoolbudget. Zij vragen in dit kader hoe het staat met de verkenning rond de aanpassing van de WMO waarover zij ook enthousiast zijn.

Ondergetekende verwijst in antwoord hierop naar haar brief van 1 november 2002

(Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 17) waarin wordt geconstateerd dat waar scholen en besturen een grotere mate van autonomie toebedeeld krijgen, de medezeggenschapsverhoudingen daarop dienen aan te sluiten en dat vernieuwing wordt gezocht binnen het wettelijk kader van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992. Uitgangspunt is dat voor de middellange termijn de invoering van de ondernemingsraad niet in de rede ligt.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het dragen van verantwoordelijkheid meebrengt dat alle betrokkenen moeten beschikken over kennis van zaken, met name op het terrein van onderwijspersoneelsbeleid en financieel beleid en zij vragen of de regering deze kennis in voldoende mate aanwezig acht in ieder geval bij de invoering van lumpsum in 2005, en hoe de regering aanwezigheid van die kennis denkt vast te stellen.

Bij de verkenningen die in 2002 zijn verricht naar de mogelijkheden van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs, is onderzoek verricht naar het beleidsvoerend vermogen van besturen en schoolleiders. Invoering van lumpsum houdt in dat scholen en schoolbesturen een meerjarig personeelsbeleid en financieel beleid moeten voeren, waarbij rekening wordt gehouden met noodzakelijke investeringen en langlopende verplichtingen in de toekomst. Uit dat onderzoek komt naar voren dat versterking van de bestuurskracht een noodzakelijke voorwaarde is om kansen te kunnen benutten en risico's te kunnen hanteren. Het onderwijs kan pas optimaal profiteren van de bestedingsvrijheid die lumpsumfinanciering met zich meebrengt wanneer de bestuurskracht en de professionaliteit van het bestuur, de schoolleiding en de medezeggenschapsraad verder worden ontwikkeld. Om die reden is een zorgvuldige invoering met voldoende aandacht voor flankerende maatregelen noodzakelijk. Voor de overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem, de versterking van het schoolmanagement en de deskundigheid van schoolbesturen, voor specifieke maatregelen voor kleine scholen en hun besturen, én voor instrumentontwikkeling is in 2004 € 20 mln gereserveerd oplopend tot € 75 mln in 2006. Deze bedragen zijn opgenomen in de reeds vermelde brief van 1 november 2002. Over de precieze inrichting van het flankerend beleid zullen, in overleg met de onderwijsorganisaties, nadere voorstellen worden ontwikkeld. De daadwerkelijke vertaling van deze voornemens in de rijksbegroting is aan het volgende kabinet.

#### **4. Verantwoording**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de tijdsplanning voor de invoering van financiële verantwoording door middel van een financieel jaarverslag, en ook hoe tot het moment van invoering van het financieel jaarverslag voorzien wordt in de financiële verantwoording van het schoolbudget.

In overleg met vertegenwoordigers van schoolbesturen is de vormgeving ontwikkeld voor een financieel jaarverslag in het primair onderwijs. Het komende jaar zal een aantal scholen en schoolbesturen experimenteren met het ontwikkelde financieel jaarverslag. Er wordt gestreefd naar een verplichte verantwoording door middel van een financieel jaarverslag over het kalenderjaar 2005, met inachtneming van de afspraak dat schoolbesturen de tijd krijgen om hun administratie tijdig op orde te brengen.

In de financiële verantwoording van het schoolbudget wordt thans voorzien binnen de bestaande systematiek van de "aanvraag vaststelling rijksvergoeding". Zodoende wordt een toename van bestuurslasten als gevolg van de verantwoording van dit budget voorkomen. De vormgeving van dit deel van de verantwoording sluit reeds aan op de systematiek van het financieel jaarverslag, waardoor een zo soepel mogelijke overgang kan plaatsvinden naar verantwoording door middel van een financieel jaarverslag.

#### **5. Schrappen oormerking schoolbudget**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een afname van deelname aan nascholing ziet en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen.

In het algemeen blijkt uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt gedaan naar onder andere de wijze waarop het schoolbudget wordt ingezet, dat het schoolbudget in toenemende mate wordt ingezet ten behoeve van de professionalisering van de schoolorganisatie en het management. Mij bereiken echter ook signalen dat er in sommige gevallen sprake is van een teruglopende vraag naar nascholing. Voor zover bekend moeten de oorzaken van die afname worden gezocht in de beperkte hoeveelheid tijd die, als gevolg van de krappe arbeidsmarkt, voor het onderwijspersoneel beschikbaar is om te investeren in nascholing. In de gevallen die mij bekend zijn, worden de oplossingen gezocht in meer efficiënte aansluiting van de opleidingen op de beschikbare tijd van het onderwijspersoneel, bijvoorbeeld door meer cursussen te organiseren binnen de scholen waar dat personeel werkzaam is.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat "eens bevoegd" niet "altijd bekwaam" betekent en dat nascholing dus van belang blijft. Via de Wet beroepen in het onderwijs zouden daarom garanties moeten worden ingebouwd dat nascholing blijft plaatsvinden, en zij vragen of de regering deze visie deelt.

Ondergetekende beantwoordt deze vraag bevestigend. In het wetsvoorstel beroepen in het onderwijs dat bij uw kamer aanhangig is, wordt daarom voorgesteld in de artikelen 12, vierde lid, WPO en 21, vierde lid, WEC, die betrekking hebben op het beleid met betrekking tot bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, expliciet op te nemen dat onder dat beleid vallen "maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt".

Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de nadrukkelijke wens dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het bevoegd gezag moet voorts zijn personeel ook daadwerkelijk tot dat onderhoud in staat stellen.

## **6. Gevolgen voor de beleidsvrijheid voor de interne organisatie van de onderwijsinstellingen.**

Met instemming neemt ondergetekende kennis van de positieve houding die bij de leden van verschillende fracties bestaat ten aanzien van het voornemen om te komen tot de invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs. In een brief van 19 december 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 107) heb ik de verwachting uitgesproken dat de vergroting van de beleidsvrijheid die als gevolg van de invoering van lumpsumfinanciering zal ontstaan, leidt tot een belangrijke kwaliteitsimpuls voor het onderwijs. Deze positieve reacties ondersteunen die verwachting. Op basis van de vragen die door de leden van verschillende fracties zijn gesteld met betrekking tot de pilots in relatie tot de invoering van lumpsumbekostiging, wil ik graag voorafgaand aan de beantwoording van de afzonderlijke vragen enkele algemene opmerkingen maken.

Ik heb de leden van de Tweede Kamer bij mijn hierboven vermelde brief van 19 december 2002 geïnformeerd over de resultaten van de verkenning naar de mogelijkheden tot invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs, over de conclusies die de regering aan de uitkomsten van die verkenningen verbindt en over de belangrijkste uitgangspunten die bij de vormgeving van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs zullen worden gehanteerd.

Op dit moment wordt een afzonderlijk wetsvoorstel voorbereid voor de invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2005. Een belangrijk deel van de voorbereiding van dat wetsvoorstel bestaat uit de ontwikkeling van een nieuwe bekostigingsformule op basis van de uitgangspunten die zijn neergelegd in de brief van 19 december.

Ik ben met de leden van de verschillende fracties van mening dat die ontwikkeling met de uiterste zorgvuldigheid dient plaats te vinden. Daarom worden de mogelijke gevolgen van de nieuwe formule momenteel voor elk afzonderlijk schoolbestuur en voor elke afzonderlijke school in beeld gebracht door het verschil te bepalen tussen de huidige omvang van de bekostiging en de bekostiging die zou worden ontvangen in een lumpsumstelsel. Op grond van de resultaten van die berekeningen kan vervolgens eventueel de bekostigingsformule verder worden aangepast waarna opnieuw voor elke school de resultaten in beeld kunnen worden gebracht. Mogelijke knelpunten worden zodoende tijdig in beeld gebracht en ondervangen. Een dergelijke ontwikkelingswijze levert naar mijn mening meer zekerheid op over de gevolgen van een nieuw bekostigingsstelsel dan het ontwikkelen van een bekostigingsformule door middel van een experiment op slechts een beperkt aantal scholen.

Voor de vele initiatieven die scholen nemen en reeds hebben genomen ter voorbereiding op het werken met lumpsumbekostiging heb ik veel waardering. Ook doet het goed dat een behoorlijk aantal scholen zo snel mogelijk met lumpsumbekostiging wenst te werken.

Om lumpsumbekostiging te kunnen invoeren op een zodanige schaal dat alle scholen die daartoe reeds in staat zijn, kunnen deelnemen, is uitvoering door middel van een geautomatiseerd bekostigingssysteem noodzakelijk. Omdat op dit moment de bekostigingsformule voor het nieuwe lumpsumstelsel nog wordt ontwikkeld, bestaan er geen mogelijkheden om reeds nu een nieuw geautomatiseerd systeem in te richten. Helaas kan om die reden feitelijk geen gehoor worden gegeven aan de wens om voor de scholen die daar aan toe zijn lumpsumfinanciering in te voeren.

Aan een vervroegde invoering van lumpsumbekostiging voor een deel van het veld staan overigens meer bezwaren in de weg; zo zouden er twee bekostigingstelsels onderhouden moeten worden. Om daarbij onbedoelde neveneffecten zoals overschrijding van de rijksbegroting te voorkomen is een ingewikkeld stelsel van regelgeving noodzakelijk op basis waarvan de rechtmatigheid van uitgaven moet worden bepaald.

Niet in de laatste plaats bestaan binnen een lumpsumstelsel meer bestedingsmogelijkheden en meer mogelijkheden om (secundaire) arbeidsvoorwaarden



decentraal vast te stellen. Dit kan niet alleen nadelig uitpakken voor de concurrentiepositie van de scholen die nog geen gebruik kunnen maken van het lumpsumstelsel, maar leidt tevens tot ingewikkelde dubbele centrale regelgeving voor elke vernieuwing op arbeidsvoorwaardelijk terrein. Tijdens het overleg over de uitkomst en conclusies van de verkenningen naar lumpsumfinanciering hebben ook de deelnemende onderwijsorganisaties om bovenstaande redenen het standpunt onderschreven dat invoering van lumpsumbekostiging voor slechts een deel van het veld ongewenst is.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet om redenen die hiervoor uiteen zijn gezet niet in een wettelijke basis voor grootschalige experimenten met lumpsumbekostiging door het Rijk maar in de mogelijkheid om ten behoeve van een zorgvuldige invoering van lumpsumbekostiging scholen en hun besturen vooraf in de gelegenheid te stellen een aantal door hen ontwikkelde instrumenten in de praktijk te toetsen en verder te ontwikkelen. Deze ontwikkeling en toetsing van instrumenten vindt plaats in werkgroepen van schoolbesturen die zijn ontstaan rond de "initiatiefrijke scholen". Omdat er ook buiten de kring van deze initiatiefrijke scholen belangstelling bestond voor deelname aan de instrumentontwikkeling, heb ik er in toegestemd de pilots enigszins te verbreden. Organisaties van schoolbesturen hebben scholen daarvoor al aangemeld; zij zullen tevens een stem hebben in de uiteindelijke selectie van de deelnemers aan een pilot.

De leden van de CDA-fractie constateren dat veel scholen zich al hebben voorbereid op de invoering van lumpsumbekostiging. Daarom vragen de leden van deze fractie waarom het voor de scholen, die dat vol overtuiging wensen, niet mogelijk gemaakt kan worden eerder dan 1 augustus 2005 tot invoering van lumpsumfinanciering over te gaan. Zij begrijpen niet waarom daarmee de beheersbaarheid van de rijksbegroting in het geding is, zoals zij lezen in mijn brief van 19 december 2002. Zijn het niet vooral de belangen van de instellingen die er toe doen, zo vragen deze leden.

Voor een antwoord op deze vraag wil ik graag verwijzen naar hetgeen ik hierboven reeds heb benoemd en toegelicht.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie toe te lichten waarom voor de pilots per bevoegd gezag een besluit tot aanpassing van de bekostigingssystematiek moet worden genomen en hoe het mogelijk is dat dit besluit per bevoegd gezag ook verschilt. De leden van deze fractie vragen of hierdoor de pilots niet onnodig gecompliceerd worden, temeer daar er in de toekomst toch geen sprake zal zijn van verschillende varianten van lumpsumfinanciering. Leveren de pilots door de gekozen opzet wel voldoende vergelijkingsmateriaal en dus ook ervaringsgegevens op, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de pilots wel op een gelijk moment zullen starten en waarom niet nu reeds voor de pilots kan worden aangegeven welke bestedingsvrijheid en voorwaarden van toepassing zijn. Kan de regering garanderen dat er bevoegde gezagen zullen zijn die in de pilotfase met een volledige lumpsumfinanciering werken, en zo ja, hoeveel, zo vragen de aan het woord zijnde leden. De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat het wenselijk is dat er voor de pilots één regeling voor aanpassing van de bekostigingssystematiek komt met gelijklopende voorwaarden, waarna de scholen op basis van deze regeling hun belangstelling voor deelname aan de pilots kenbaar kunnen maken. Voor het opvangen van de eventuele risico's voor de scholen tijdens de pilot zou een vangnet kunnen worden ingericht.

Ik antwoord als volgt op deze vragen.

Het feit dat per bevoegd gezag afzonderlijke afspraken kunnen worden gemaakt hangt samen met de mogelijke diversiteit aan instrumenten die worden beproefd alsmede met de verschillende wijzen waarop scholen en hun besturen het onderwijs organiseren. Uiteraard zal omwille van de eenvoud en uitvoerbaarheid wel zoveel mogelijk worden gestreefd naar gelijke voorwaarden die zo veel mogelijk aansluiten op het huidige bekostigingssysteem.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat voor grote scholen een grotere beleidsvrijheid een verademing kan betekenen, maar dat het voor kleinere scholen risico's en onevenredige administratieve lasten inzake de verantwoording in financiële jaarverslagen met zich kan meebrengen. Deelt de regering de mening dat de grotere beleidsvrijheid op basis van vrijwilligheid moet worden toegekend, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In aanvulling op hetgeen hierover onder 6 reeds is gesteld, merk ik op dat de introductie van het schoolbudget mede is ingegeven met het doel de administratieve lasten van

scholen en hun besturen te verminderen. De besteding op grond van de afzonderlijke 'oude' regelingen hoeft niet langer te worden verantwoord, maar in plaats daarvan de besteding van het schoolbudget op hoofdlijnen. Deze verantwoording kan gelijktijdig en binnen de bestaande wijze van afrekenen van de rijksvergoeding plaatsvinden waardoor de bestuurslasten – ook die voor kleine schoolbesturen – naar verwachting eerder zullen afnemen dan toenemen. Daarnaast biedt de introductie van het schoolbudget scholen ruimte om op schoolniveau middelen gericht in te kunnen zetten en de gestelde onderwijsinhoudelijke doelstellingen te realiseren. Aangezien het schoolbudget voor een deel is samengesteld uit financiële middelen die voorheen, jaarlijks, door middel van afzonderlijke regelingen aan scholen werden toegekend, is het niet mogelijk om alleen een schoolbudget toe te kennen aan scholen die daar vrijwillig voor kiezen. Deelname aan de pilots lumpsum geschiedt echter geheel op basis van vrijwilligheid.

De leden van de VVD-fractie constateren dat scholen meer eigen verantwoordelijkheden krijgen in het kader van de lumpsumfinanciering. De toenemende risico's die daarmee samenhangen, betreffen vooral werkgeversrisico's. In dat licht kan schaalvergroting een goede strategie voor scholen zijn. De leden van de VVD-fractie zijn bang dat dit opnieuw een fusiegolf teweeg zal brengen. Zij zien in dit kader meer in bestuurlijke krachtenbundeling of coöperatie. Het laatste kan scholen helpen om concreet invulling te geven aan lumpsumbekostiging. Deze samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om het beleidsvoerend vermogen te vergroten en de krachten op diverse terreinen te bundelen; daarnaast kan zij een impuls geven aan de innovatiekracht en een meer actieve, ondernemende houding bewerkstelligen. Essentieel voor de leden van de VVD-fractie is dat dit gebeurt met behoud van zelfstandigheid en respect voor de menselijke maat.

Vanuit de visie op de toedeling van de verantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs staan de leden van de SGP-fractie in beginsel positief ten opzichte van de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Zij hechten echter tevens veel waarde aan de institutionele en bestuurlijke kleinschaligheid van met name het primair onderwijs. De leden van de SGP-fractie zijn daarom van mening dat de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs zeer zorgvuldig gestalte moet krijgen en ook op termijn scholen formeel noch materieel mag dwingen tot institutionele of bestuurlijke schaalvergroting. Zij vragen of de regering deze positiebepaling deelt en of

het ook het uitgangspunt van de regering is dat de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs op korte noch lange termijn wezenlijke invloed mag hebben op de nu bestaande mogelijkheden van institutionele en bestuurlijke kleinschaligheid.

Ik deel de wens van de leden van de fracties van de VVD en de SGP om de huidige institutionele en bestuurlijke schaalgrootte te behouden. Daarom heb ik in mijn reeds vaker gememoreerde brief van 19 december 2002 gesteld dat het nieuwe bekostigingssysteem voor alle schoolbesturen, dus ook voor die besturen die uitdrukkelijk kiezen voor kleinschaligheid, verantwoord zal zijn. In die brief is tevens expliciet het uitgangspunt neergelegd dat invoering van lumpsumfinanciering geen prikkel mag zijn tot schaalvergroting in het primair onderwijs. Het nieuwe bekostigingsstelsel zal een aantal waarborgen bevatten ten behoeve van kleine scholen; daarnaast worden in een werkgroep van scholen en schoolbesturen, tezamen met koepelorganisaties zoals AVS en VBS en met onderzoekbureaus samenwerkingsmodellen ontwikkeld waarbij de zelfstandigheid van de kleine schoolbesturen gehandhaafd blijft, bijvoorbeeld door middel van coöperatieve verenigingen, federaties, franchise of verenigingen met een afdelingsstructuur. Binnen dergelijke samenwerkingsverbanden wordt deskundigheid opgebouwd en kunnen eventuele risico's onderling worden gedekt.

## **7. Selectie van deelnemers**

De leden van de CDA-fractie hadden verwacht dat de pilots bedoeld zijn om ervaring op te doen met lumpsumfinanciering, zoals ook werd gesteld in mijn eerder genoemde brief van 19 december 2002 en zij vragen waarom de regering deze doelstelling heeft verlaten.

In de brief van 19 december is geschreven dat de pilots wenselijk zijn omdat scholen vroegtijdig instrumenten moeten kunnen ontwikkelen om met ruimere bestedingsvrijheid te kunnen werken. Deze doelstelling wijkt niet af van hetgeen daarover in het huidige wetsvoorstel is aangegeven. Zoals betoogd in paragraaf 6 is er ook geen bekostigingssysteem voorhanden om een dergelijke pilot uit te voeren.

In het licht van de vorige vraag achten de aan het woord zijnde leden het wenselijk dat de pilots worden uitgebreid. Zij verwijzen daarbij naar de aangenomen motie Jan de Vries c.s. (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 VIII, nr. 74) en naar de brief van 38

schoolbesturen voor katholiek primair onderwijs van 3 maart 2003. De hiervoor bepleite eenduidige opzet van de pilots zou het eenvoudiger maken de pilots uit te breiden om zo meer ervaring op te doen, zo stellen de leden van de CDA-fractie.

In mijn brief van 19 december 2002, alsmede in antwoord op de schriftelijke vragen van het lid Jan de Vries (CDA) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (Kamerstukken II, 2002/03, Aanhangsel 1008), heb aangegeven hoe ik invulling geef aan deze motie. De redenen om het aantal deelnemers aan de pilots beperkt te houden, zijn verwoord in paragraaf 6. Ik veroorloof mij naar die antwoorden te verwijzen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe bij de selectie van de deelnemers aan de pilots wordt bepaald of en in welke mate instellingen voldoen aan de condities voor lumpsumfinanciering. Deze leden zien ook steeds wisselende criteria en vragen de regering hierover duidelijkheid te verstrekken.

De organisaties van schoolbesturen zullen de selectie verzorgen. Vervolgens worden de voorwaarden en criteria met de deelnemende besturen besproken.

Voor deelname aan een pilot is de instemming van de betrokken (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de pilots wordt vereist dat de deelnemers een goede afspiegeling vormen van het scholenveld in het primair onderwijs en zij vragen op welke wijze de regering wil garanderen dat juist de scholen die problemen kunnen verwachten bij de introductie van het schoolbudget in voldoende mate zijn vertegenwoordigd.

Zoals ik hiervoor op vragen van leden van de SGP-fractie heb geantwoord, zijn geen signalen ontvangen dat scholen over onvoldoende bestuurskracht zouden beschikken voor de introductie van het schoolbudget. Het schoolbudget wordt echter zonder pilots ingevoerd, de pilots hebben betrekking op het ontwikkelen van instrumenten om met de ruimere bestedingsvrijheid van lumpsum te kunnen werken. Samen met de besturenorganisaties wordt gestreefd naar een goede afspiegeling van het scholenveld in het primair onderwijs. Daarmee wordt bereikt dat ook de scholen die over onvoldoende bestuurskracht beschikken om de lumpsum optimaal in te zetten ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs, voldoende zijn vertegenwoordigd.

De leden van de VVD-fractie constateren dat sprake is van een pilot waaraan maximaal 25 scholen deelnemen. De selectiecriteria zijn volgens deze leden duidelijk beschreven. De leden van de VVD-fractie denken dat het verstandig is de pilot niet alleen te draaien met bereidwillige scholen. Juist scholen die aarzelen en er liever niet aan willen, zijn de scholen waar na definitieve invoering problemen zijn te verwachten. Door deze scholen er vanaf het begin bij te betrekken kun je een aantal 'kinderziekten' tijdig opsporen en er al instrumenten voor ontwikkelen. Ook willen de leden van deze fractie weten of ieder van de 25 scholen de maximale periode van vier jaar meedoet aan de pilot.

Aan de pilots kunnen maximaal 25 bevoegde gezagsorganen deelnemen waarop de WPO van toepassing is. Tevens kunnen maximaal 10 bevoegde gezagsorganen deelnemen waarop de WEC van toepassing is. Daarnaast worden de pilots naar aanleiding van de motie De Vries c.s. uitgebreid met deelnemers die instrumenten toetsen binnen de huidige regelgeving. Omdat veel deelnemende bevoegde gezagsorganen meer scholen zullen besturen bieden de pilots ruimte voor deelname van alle mogelijke scholen. Bij de schoolbesturen die aan de voorbereiding van een pilot deelnemen, zijn ook besturen die kritisch staan tegenover de kansen die lumpsumfinanciering biedt en die juist om die reden aan een pilot willen deelnemen. Zo zijn er ook besturen die verwachten de risico's niet op eigen kracht te kunnen dragen en die daarom zoeken naar samenwerkingsvormen waarbij zij hun zelfstandigheid kunnen behouden.

Scholen en bevoegde gezagsorganen die vanwege onvoldoende bestuurskracht nog niet toe zijn aan lumpsumbekostiging zullen die bestuurskracht op peil moeten brengen met behulp van het flankerend beleid waarmee de introductie van lumpsumbekostiging gepaard zal gaan. Door het flankerend beleid te voeden met de resultaten van de pilots, komen de resultaten van die pilots beschikbaar voor elke school in het primair onderwijs.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over het deelnemen van schoolbesturen aan pilots om bepaalde instrumenten die door hen worden ontwikkeld met het oog op toekomstige invoering van lumpsumbekostiging, op beperkte schaal in de praktijk te toetsen en verder te ontwikkelen. Er worden drie typen pilots voorgesteld. Het eerste type bestaat uit het in de praktijk toetsen van instrumenten zonder dat daarvoor wettelijke bepalingen buiten toepassing hoeven te worden gelaten. Aan het aantal schoolbesturen dat aan deze pilot zou kunnen deelnemen wordt geen limiet gesteld. De leden van de fractie van de

ChristenUnie zien graag een nadere onderbouwing van de selectiecriteria die zullen worden toegepast als schoolbesturen aan deze pilot willen meedoen. Ook zijn de leden van de fractie van de ChristenUnie benieuwd naar de wijze waarop selectie zal plaatsvinden. Is het juist dat ieder schoolbestuur dat aan de gestelde voorwaarden voldoet aan deze pilot kan deelnemen, zo vragen zij.

In beginsel kan elk schoolbestuur deelnemen aan de pilot waarbij binnen de huidige regelgeving toetsing en ontwikkeling van instrumenten plaatsvindt. Belangstellenden kunnen deelnemen via de besturenorganisatie waarbij zij zijn aangesloten.

Aan de twee andere pilots die in het wetsvoorstel genoemd worden zullen uiteindelijk 35 schoolbesturen deel mogen nemen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben, alles overziend, begrip voor het feit dat om uitvoeringstechnische redenen slechts 35 scholen aan deze pilots kunnen deelnemen. Zij zijn benieuwd naar het tijdstip dat voor het starten van deze pilots wordt nagestreefd. Mocht het de bedoeling zijn om de start hiervan op 1 augustus 2003 te laten plaatsvinden, dan willen de leden van de fractie van de ChristenUnie weten of dat, gezien de voorbereidingen die daarvoor moeten plaatsvinden, nog tot de mogelijkheden behoort.

Daarnaast vernemen genoemde leden graag op welke wijze met de deelnemers aan de pilots gecommuniceerd zal worden over de doelstellingen ervan omdat dit duidelijk en zorgvuldig moet gebeuren. In verband met het grote belang van de doorvoering van genoemde maatregelen in het wetsvoorstel dringen de leden van deze fractie aan op een spoedige invoering van dit wetsvoorstel.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie ben ik van mening dat het onderhavige wetsvoorstel spoedig dient te worden ingevoerd. Gestreefd wordt naar een start per 1 augustus 2003. De voorbereidingen zijn dan ook in volle gang. Er zal voor een goede communicatie worden gezorgd over de doelstelling, de voorwaarden, de wijze van monitoring en de evaluatie van de pilots.

## **8. Opbrengst pilots**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde pilots zich richten op het ontwikkelen van instrumenten voor financieel management en beleids- en sturingsinstrumenten. De leden van deze fractie vragen naar de noodzaak daarvan. Hebben al niet veel scholen deze instrumenten ontwikkeld, zo vragen zij. Zij wijzen op de scholen voor voortgezet onderwijs, die reeds lange tijd met lumpsumfinanciering

werken. De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat gebruik gemaakt wordt van ervaringen uit andere onderwijssectoren. Daarnaast wijzen de aan het woord zijnde leden erop dat de keuze en het gebruik van deze instrumenten onder de autonome verantwoordelijkheid van de scholen valt. Waarom zou de overheid daarin treden, zo vragen zij. Deze leden hechten er daarom aan te benadrukken dat de aanwending van de middelen voor flankerend beleid vooral een zaak is van de instellingen zelf en niet van het ministerie of de intermediaire organisaties.

Bovenstaande opvattingen van de leden van de fractie van het CDA over de autonome verantwoordelijkheid van de scholen deel ik. De ontwikkeling van instrumenten vindt om die reden plaats in werkgroepen van schoolbesturen door schoolbesturen. Deze schoolbesturen maken bij de ontwikkeling van instrumenten waar mogelijk gebruik van ervaringen die reeds zijn opgedaan in andere onderwijssectoren. De werking van en de keuze voor bepaalde instrumenten dient echter nog door schoolbesturen zelf te worden getoetst in de specifieke praktijk van het primair onderwijs. Het onderhavige wetsvoorstel biedt hen daartoe de gelegenheid.

Hoewel de leden van de VVD-fractie de invoering van de lumpsumfinanciering in principe een goede zaak vinden, zien zij ook gevaren. De leden van deze fractie denken dat het goed is dat de regering middels een pilot wil uitvinden wat de beste manier is om de lumpsumfinanciering in de praktijk vorm te geven, maar vragen wel in hoeverre de scholen die deelnemen aan de pilot, de instrumenten helemaal zelf moeten ontwikkelen en hoe dat er dan in de praktijk uit zal komen te zien. De duur van de pilot is maximaal vier jaar en startte volgens de wet op 1 augustus 2002. Betekent dit dat de pilot al van start is gegaan, zo willen deze leden weten.

Voor een antwoord op de vraag hoe in de praktijk instrumenten worden ontwikkeld, verwijs ik naar het antwoord op de voorgaande vraag. De werkgroepen worden waar nodig door de besturenorganisaties of door andere bureaus van deskundigen ondersteund bij de ontwikkeling van instrumenten.

De pilots zijn nog niet van start gegaan. In het wetsvoorstel is de grondslag voor de pilots waarvoor afwijking van de bekostigingsregels mogelijk is, opgenomen in de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel B, die van terugwerkende kracht zijn uitgesloten. Ik acht een snelle start van de pilots evenwel van groot belang en maak uit de vragen van de verschillende fracties op dat ook zij daarvan voorstander zijn.



Om die reden is bij deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging gevoegd ten behoeve van een zo spoedig mogelijke invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vinden het van belang dat er voorafgaande aan de mogelijke invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs een pilot plaatsvindt, waardoor leerervaringen kunnen worden opgedaan. Zij constateren uit de reactie van de regering op opmerkingen van de Raad van State dat de pilot alleen is bedoeld voor de ontwikkeling en toetsing van instrumenten en niet om te onderzoeken of lumpsumbekostiging voor het primair onderwijs een reële mogelijkheid is en ook niet om verschillende varianten van lumpsumbekostiging in de praktijk te toetsen. De leden van genoemde fractie vragen in hoeverre er op de laatste twee punten onderzoek nodig is en hoe dat onderzoek dan zal plaatsvinden.

Voor een antwoord op deze vragen verwijs ik graag naar hetgeen in het algemeen door mij is opgemerkt bij onderdeel 6 (gevolgen beleidsvrijheid voor de interne organisatie van de onderwijsinstellingen).

Tijdens de verkenning die vorig jaar heeft plaatsgevonden, is zowel onderzoek gedaan naar de vraag of lumpsumbekostiging een reële mogelijkheid is voor het primair onderwijs alsmede naar de verschillende varianten van lumpsumfinanciering.

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de memorie van toelichting spreekt over "dit deel van de pilots". Zij vragen welke pilots de regering zich nog meer heeft voorgenomen.

Met 'dit deel van de pilots' wordt de pilot bedoeld waarvoor wettelijke bestedingsverplichtingen buiten werking moeten worden gesteld of waarbij op een andere wijze formatie wordt toegekend dan bij wet is voorzien. De overige voorgenomen pilots zien op het in de praktijk ontwikkelen en toetsen van instrumenten zonder dat daarvoor moet worden afgeweken van de wet.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens of het voorgenomen aantal scholen in de pilot voldoende is om het ontwikkelen en toetsen van instrumenten voor de invoering van lumpsumfinanciering in de gehele breedte van het primair onderwijs op basis van de zeven voorgestelde criteria in beeld te brengen.

Naar verwachting is het aantal scholen dat onder de deelnemende bevoegde gezagsorganen ressorteert ruim voldoende om alle ontwikkelde instrumenten in de praktijk te toetsen.

Ook vragen deze leden een nauwgezette uiteenzetting in welk opzicht de overschrijdingsregeling bij de pilot voor de introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs niet onverkort toepasbaar zou kunnen zijn en op welke wijze daar aan tegemoet kan worden gekomen.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de overschrijdingsregeling niet ongewijzigd wordt toegepast in gemeenten met scholen die deelnemen aan een pilot. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie is uiteengezet zal van geval tot geval moeten worden bezien of en zo ja welke regels buiten werking worden gesteld alsmede of vervangende regels noodzakelijk zijn. Daarom is niet op voorhand aan te geven of en in welke gevallen de overschrijdingsregeling niet meer onverkort toepasbaar zal zijn. De mogelijkheid om van de overschrijdingsregeling af te wijken, is in het wetsvoorstel opgenomen omdat bij de wettelijk voorgeschreven wijze van vaststellen van het overschrijdingsbedrag mogelijk een aantal elementen aan de orde kan zijn dat geen deel uitmaakt van de bekostiging van enkele deelnemers aan een pilot. In dergelijke gevallen zal een oplossing moeten worden gezocht, waarbij toch op een adequate manier aan de financiële gelijkstelling wordt voldaan. Uiteraard wordt in deze gevallen overigens het uitgangspunt gehanteerd dat slechts die regelgeving buiten toepassing wordt gelaten die in de weg staat aan de toetsing van specifieke instrumenten. Voor zover vervangende voorwaarden of regels noodzakelijk zijn, zullen deze zo veel mogelijk aansluiten op het huidige bekostigingssysteem.

### **9. Financiële consequenties invoering schoolbudget**

De leden van de CDA-fractie vragen welk voordeel voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal ontstaan als gevolg van het schrappen van verschillende regelingen.

Als gevolg van het schrappen van de verschillende regelingen ontstaan geen voordelen voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of er voor zowel het ministerie als voor de instellingen kosten zijn verbonden aan het uitvoeren van de pilots en zo ja, ten laste van welk budget deze kosten komen.

Voor zover er voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kosten zijn verbonden aan de uitvoering van de pilots, komen deze ten laste van de middelen voor projecten op de beleidsartikelen 1 (WPO) en 2 (WEC) van de onderwijsbegroting.

Bij honorering van een aanvraag voor deelname aan een pilot voor de introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs wordt beslist over de regels en voorwaarden voor de bekostiging en de wijze van bekostiging. Kan de regering op hoofdlijnen aangeven wat de inhoud van de bedoelde regels, voorwaarden en bekostigingswijze is, zo vragen de leden van de CDA-fractie .

Op dit moment worden met de deelnemende schoolbesturen (35 schoolbesturen met in totaal ca 700 scholen) afspraken op maat gemaakt over de kaders waarbinnen de pilots worden uitgevoerd. Er wordt in overleg met de betrokken schoolbesturen gezocht naar de juiste vorm om geld te verstrekken in plaats van formatieruimte. Daarnaast zullen voor de deelnemers tijdens de looptijd van een pilot een aantal voorschriften met betrekking tot de besteding van de middelen vervallen; middelen die in het reguliere systeem worden toegekend voor kosten van personeel mogen ook worden besteed aan andere doelen en deelnemers krijgen meer ruimte om middelen aan andere scholen te besteden dan waarvoor zij specifiek zijn toegekend.

Daarbij geldt als voorwaarde dat de omvang van het te ontvangen bedrag voorafgaand aan het begin van het schooljaar wordt vastgesteld en het uitgangspunt vormt voor de afrekening over dat jaar. Daarnaast zullen een aantal voorwaarden en regels betrekking hebben op een doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen en op de monitoring en de evaluatie van de desbetreffende pilot.

Ook ontvangen de leden van de CDA-fractie graag meer duidelijkheid over de grondslag voor de omvang van de bekostiging van het schoolbudget.

De grondslag voor de omvang van het schoolbudget wordt gevormd door de schoolsoort, het aantal leerlingen van een school en de samenstelling van dat leerlingenbestand.

De bedragen per leerling en schoolsoort worden jaarlijks in Uitleg OCenW-regelingen gepubliceerd, zoals dat ook bij de oude regelingen het geval was.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J.A. van der Hoeven)

## TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2002-2003

26 762

**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**

### **Nota van wijziging**

Ontvangen

In het voorstel van wet wordt artikel X vervangen door:

### **Artikel X**

Onder toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet treedt deze wet in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat de artikelen I tot en met III, met uitzondering van de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel B, terugwerken tot en met 1 augustus 2001 en met dien verstande dat artikel VII terugwerkt tot en met 1 september 2002.

### **Toelichting**

Op grond van artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet (Trw) kan een tijdstip van inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden niet eerder worden gesteld dan zes weken na de mededeling in de Staatscourant van die mogelijkheid. Artikel 16 van de Trw maakt echter een eerdere inwerkingtreding mogelijk voor wetten waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan leiden, hetgeen dan in de desbetreffende wetgeving zelf moet worden geregeld.

Ik acht het wenselijk alsnog van deze voorziening gebruik te maken omdat ik een snelle start van de pilots op grond van de in de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel B, van het wetsvoorstel opgenomen bepalingen, van groot belang acht.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,

(Maria J.A. van der Hoeven)