

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**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS<sup>1</sup>**

Vastgesteld 7 november 2003

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de invoering van het schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid hadden zij nog de onderstaande vragen. Ook over de experimenten met lumpsumfinanciering om ervaring op te doen met instrumenten van planning en beheer stelden de leden van de CDA-fractie een aantal vragen.

Aan gedetailleerd commentaar hadden de leden van de **VVD**-fractie geen behoefte, nu de Tweede Kamer zo in detail met de wet is bezig geweest. Ook het amendement De Vries over de ontschotting tussen personeel en materieel budget heeft de instemming van deze leden. De leden van deze fractie wilden nog wel de vraag stellen of binnen een school de directie en het personeel wel voldoende mogelijkheden zullen hebben om zelf beleid te maken, nu in principe de besturen van de scholen de geldstromen aansturen. Heeft de minister een visie op de ruimte die er zal zijn voor de school zelf? Dit is des te meer van belang als een aantal scholen onder één bestuur valt.

De leden van de **SP**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met het streven van de minister naar meer autonomie voor scholen in het primair onderwijs, door deregulering en een grotere bestedingsvrijheid, kunnen deze leden instemmen. Toch zitten naar de opvatting van de SP-fractie in deze voorstellen tendensen die negatief uitvallen voor met name kleinere scholen en voor het onderwijzend personeel.

Met instemming hadden de leden van de fractie van de **CU**, mede namens de **SGP**, kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel

<sup>1</sup> Samenstelling: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA), plv. voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Witteman (PvdA), Koekkoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA), voorzitter, De Rijk(GL) en Van Raak (SP).

vanwege grotere beleidsruimte voor scholen. Zij stelden slechts een paar vragen.

### **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, p. 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 het financieel verslag in één keer?

Ingevolge artikel X werkt de wet voor de invoering van het schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid terug tot 1 augustus 2001. Acht de regering het treffen van regelingen en de uitvoering daarvan door de minister onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring in overeenstemming met het primaat van de wetgever, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Zijn er met betrekking tot onderwijs nog meer wetsvoorstellen ingediend of in voorbereiding waarbij achteraf om parlementaire goedkeuring wordt gevraagd van regelingen die al zijn vastgesteld en uitgevoerd? Wat doet de regering om te voorkomen dat de Staten-Generaal nagenoeg voor voldongen feiten wordt gesteld?

### **Lumpsumfinanciering**

De regering wil minder regels voor het onderwijs, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Is het scheppen van een basis voor afwijking van de wet en vervolgens het treffen van mogelijk 35 verschillende regelingen voor verschillende schoolbesturen om ervaring op te doen met lumpsum-bekostiging niet een omslachtige vorm van regulering? Zijn alternatieven overwogen? Zo ja, welke?

De voorgestelde artikelen 72 WPO en 73 WEC noemen in het zesde lid de mogelijkheid dat vóór het einde van de geldigheidsduur van het besluit tot afwijking van de reguliere bekostiging een voorstel van wet tot invoering van lumpsumbekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen als bedoeld in deze wetten bij de Staten-Generaal wordt ingediend. Waarvan zal de indiening van een dergelijk wetsvoorstel afhangen?

Hoe wil de regering voorkomen dat lumpsumfinanciering een prikkel is tot schaalvergroting in het primair onderwijs, zo vroegen deze leden. Aan welke waarborgen voor kleine scholen denkt de regering in dit verband? Meent de regering dat bijvoorbeeld coöperaties (zie Kamerstukken II 2002/2003, 28 762, nr. 6, p. 8 bovenaan) geen vorm van schaalvergroting zijn die een druk kunnen leggen op de identiteit van een school? Op welke wijze kunnen scholen met een relatief oud personeelsbestand worden gecompenseerd?

De minister heeft benadrukt «dat wij niet meer praten over de vraag òf wij lumpsum invoeren, maar over de vraag hoe wij dat doen.» (Kamerstukken II 2002/03, 28 762, nr. 20, p. 19, rechter kolom), zo constateerden de leden van de **commissie**. Kan de regering ermee instemmen dat het antwoord op de vraag of lumpsumfinanciering moet worden ingevoerd uiteindelijk afhangt van de condities waaronder dat gebeurt? De commissieleden benadrukten dat een eventueel wetsvoorstel over lumpsumfinanciering door deze Kamer op zijn eigen merites zal worden beoordeeld.

De pilots omvatten onder meer het toepassen van besluitvormingsmodellen. Acht de regering het noodzakelijk, afgezien van de medezeggenschap van ouders en personeel, eisen te stellen aan de interne besluitvorming van rechtspersonen die scholen instandhouden, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

De minister is van plan het overgangsrecht bij de invoering van lumpsumfinanciering niet in de wet, maar bij AMvB of ministeriële regeling te (doen) regelen (Kamerstukken II 2002/03, 28 762, nr. 20, p. 25, rechter kolom). Wil de regering toezeggen dat in ieder geval de hoofdzaken van de overgangsregeling in het voorstel van wet zullen worden opgenomen?

De minister is voornemens via lagere regeling problemen bij de invoering van lumpsumfinanciering op te lossen, eventueel zelfs in afwijking van de wet (Kamerstukken II 2002/03, 28 762, nr. 20, p. 30, middelste kolom). Wil de regering toezeggen uiterste terughoudendheid te zullen betrachten bij het doen van voorstellen waarin de regering of de minister wordt gemachtigd af te wijken van de wet?

De leden van de **VVD**-fractie merkten ook op dat het in dit wetsvoorstel om een tamelijk bijzondere vorm van een pilot gaat, en dat kennelijk voor de minister de lumpsumfinanciering niet ter discussie staat. Nog afgezien van het feit dat ook zij het definitieve wetsvoorstel ter zake op de eigen merites zullen willen bezien, stelden deze leden een vraag met betrekking tot de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs in een situatie van lumpsumfinanciering. Gaat de inspectie extra op deze scholen letten, of acht de minister dat onnodig? Overigens achtten de leden van de **VVD**-fractie lumpsumfinanciering in principe een goede zaak.

De voorstellen beogen onder meer de invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs, zo vervolgden de leden van de **SP**-fractie, waardoor het aandeel geormerkte gelden kan worden teruggebracht en ook de bureaucratie op scholen zou worden teruggedrongen. Evaluaties van de lumpsumfinanciering in het voortgezet onderwijs geven echter geen ongedeeld positief beeld. Ziet de minister ook in het primair onderwijs het gevaar dat de externe verantwoording wordt vervangen door interne verantwoording, waardoor niet zozeer een vermindering, maar vooral een verschuiving van bureaucratie plaatsvindt van de rijksoverheid naar de scholen?

De voorgestelde grotere vrijheid van scholen betreft vooral een financiële vrijheid voor de schoolbesturen, die echter ook de interne beheerslasten zal vergroten. Bij grotere scholen versterkt de lumpsumfinanciering de noodzaak om te werken met bovenschoolse directies, voor kleinere scholen is ze wellicht aanleiding tot bestuurlijke schaalvergroting.

Genoemde evaluaties in het voortgezet onderwijs tonen bovendien dat bij lumpsumfinanciering een relatief groter deel van het beschikbare geld gaat naar materieel en management, ten koste van het personeel. Ziet de minister dit als een negatieve ontwikkeling en, zo ja, hoe wil zij voorkomen dat deze verschuivingen ook in het primair onderwijs zullen optreden? Vindt de minister het in dit verband wenselijk om bepaalde budgetten voor personeel, bijvoorbeeld voor nascholing, alsnog te oormerken, zo vroegen deze leden tot besluit.

Verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen via lumpsumfinanciering in het primair en voortgezet onderwijs laat geen richtlijnen toe inzake verdeling van ter beschikking gestelde gelden tussen personele en materiële lasten, zo merkten de leden van de **CU**-fractie, mede namens de **SGP**, vervolgens op. Vrijheid brengt verantwoordelijkheid voor de

scholen met zich mee. Maar indien om de één of andere reden die vrijheid niet goed wordt gedragen, kan er scheefgroei in de lastenverdeling optreden die later vooral negatieve effecten kan krijgen. Is het amendement van de heer De Vries inzake ontschotting wel echt een verbetering? Zijn algemene richtlijnen voor verdeling tussen de verschillende lasten en voor differentiatie binnen gekwalificeerde lasten niet nodig? Zijn schoolbesturen – van vooral kleine scholen – voldoende geëquipeerd om hun verantwoordelijkheid juist te dragen? Of kan verondersteld worden dat gezamenlijke bestuursorganisaties van scholen hier preventief en misschien ook corrigerend zullen gaan optreden, zo vroegen deze leden tot besluit.

De voorzitter van de commissie,  
Klink

De griffier van de commissie,  
Janssen