

Vergaderjaar 2005–2006

29 399

Uitwerking lumpsumbekostiging

30 383

Wijziging van onder meer het Bekostigingsbesluit WPO, het Bekostigingsbesluit WEC, het Formatiebesluit WPO en het Formatiebesluit WEC in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2006

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft op 18 januari 2006 overleg gevoerd met minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- de brief van de minister van OCW d.d. 11 juli 2005, inzake invoering lumpsum in het primair onderwijs, openbaar onderwijs Zwolle (briefnr. OCW0500702);
- de brieven van de minister van OCW van 13 oktober 2005 en 22 december 2005 inzake de voortgangsrapportage in het primair onderwijs (29 399, nr. 10 en 29 736, nr. 41);
- de brief van de minister van OCW d.d. 18 november 2005 inzake voorhang besluit van 5 oktober 2005 (Stb. 553) houdende wijziging van onder meer het Bekostigingsbesluit WPO, het Bekostigingsbesluit WEC, het Formatiebesluit WPO en het Formatiebesluit WEC in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs; (30 383, nr. 1)

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jan de Vries** (CDA) merkt op dat de lumpsumbekostiging een belangrijke bijdrage kan leveren aan vergroting van de autonomie in het onderwijs. De minister heeft een deugdelijke rapportage over de lumpsumbekostiging geleverd over de veldbenadering en een technisch inzichtelijk rapport over het meetjaar.

In verband met de wet- en regelgeving vraagt de heer De Vries of er nog meer doelgroepen zijn waarvoor speciale afspraken zijn gemaakt. Wordt de Kamer hierover nader geïnformeerd? Bij de wetsbehandeling is om een dereguleringsstoets op de AMvB gevraagd. Wanneer gebeurt dit en wordt de Kamer geïnformeerd over het tijdstip waarop de AMvB ontvangen wordt? Veel personeelsleden zijn bij het Risicofonds verzekerd tegen afwezigheid wegens ziekte. Blijft dit in de toekomst mogelijk na de invoering van de lumpsumbekostiging?

De herverdeeffecten zijn onontkoombaar. De regering zegt dat deze effecten beheersbaar moeten zijn en daarvoor is de overgangsregeling

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (ChristenUnie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GroenLinks).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Brinkel (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkzema (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van der Sande (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Halsema (GroenLinks), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GroenLinks).

cruciaal. De macro-effecten van de herverdeling blijken nog beperkter uit te vallen dan bij het debat over de wet werd ingeschat – 40 mln., 0,6% van de totale bekostiging – maar dit zegt niets over de gevolgen voor individuele scholen. Achtendertig schoolbesturen gaan er meer dan 5% op achteruit en dat is fors. De grootste achteruitgang is zelfs 11%. De heer De Vries concludeert uit het overzicht dat vooral kleine schoolbesturen met grote herverdeeleffecten te maken krijgen, hetgeen hem zorgen baart. Herverdeeleffecten hebben meerdere oorzaken. Relatief ouder personeel is hierbij mede van invloed. Het corrigeren van deze effecten levert nadelen op bij andere scholen en voor de administratieve lasten. De heer De Vries is blij met de gewijzigde overgangsregeling waaruit blijkt dat in het eerste jaar het herverdeeleffect volledig wordt gecompenseerd. Daarna wordt het afgebouwd. Dit geeft voldoende tijd voor aanpassingen van het schoolbeleid. Het is wel de vraag of al na vier jaar van schoolbesturen een correctie van een negatief effect van bijvoorbeeld 10% mag worden verwacht. Wat is de reactie van de minister hierop? Schoolbesturen kunnen nu al inzicht hebben in de herverdeeleffecten en in de achtergronden, maar wat gebeurt er als een schoolbestuur daar niet actief naar vraagt? Klopt het dat dit een signaal is van een slechte voorbereiding? Meldt CFI (Centrale Financiën Instellingen) dit aan de besturen-organisaties, zodat deze zelf actief de besturen kunnen benaderen? Klopt het dat de vergoeding voor overlopende kosten en de ingehouden premies worden gecompenseerd? Hierdoor zouden alle schoolbesturen, ook bij invoering in 2006, over voldoende liquiditeit beschikken om in de exploitatie te kunnen voorzien.

De vangnetprocedure bestaat voor scholen met continuïteitsproblemen. Het hiervoor uitgetrokken bedrag van 3 mln. is redelijk. Hoe wordt beoordeeld of de continuïteit door lumpsumbekostiging in gevaar komt? De veldbenadering geeft een globaal inzicht, maar er moet niet alleen naar technische zaken gekeken worden. De aspecten cultuur en werkwijze zijn mede van groot belang bij de vraag of deze operatie zal lukken. Veel schoolbesturen drijven op de hulp van administratiekantoren. De heer De Vries maakt zich zorgen over het aanleveren van managementinformatie en de beleidsondersteuning door deze administratiekantoren. Als dit niet op tijd gebeurt, zal de druk op schaalvergroting toenemen.

De medezeggenschap is een probleem. Formeel is het goed geregeld en de invoering van lumpsumbekostiging mag niet worden gezien als oorzaak van de slecht functionerende medezeggenschap. Alleen het kwaliteitsgebrek wordt nu extra gevoeld, maar dit wordt niet met uitstel opgelost. Nodig is, en de heer De Vries sluit zich op dit punt aan bij de bonden, een overgevoeligheid bij besturenorganisaties, besturen zelf, medewerkers en bij het departement voor signalen dat zaken niet goed lopen. De minister moet zich dan niet te formeel opstellen.

De minister zei bij de wetsbehandeling dat de uitvoerbaarheid gegarandeerd is, maar dit wordt niet in haar brief herhaald. Zegt de bewindsvrouw dit nog steeds? CFI is voor de WEC-sector (het speciaal onderwijs) niet gereed. Wanneer is dat wel het geval?

Het duurt nog honderdvijfennegentig dagen voordat de lumpsumbekostiging wordt ingevoerd. Is het haalbaar en verantwoord om nu tot invoering over te gaan? Dient dit de zorgvuldigheid en kwaliteit van de invoering per 1 augustus 2006? Met de grootst mogelijke meerderheid van alle onderwijsorganisaties meent de CDA-fractie dat dit verantwoord is, dat dit traject verder moet worden ingezet en dat het goed is de lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 in te voeren.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) zegt dat haar fractie altijd voorstander geweest is van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs, maar dat de praktijk op orde moet zijn. Op 19 januari 2005 sprak de Kamer over de Invoeringswet zelf. De LPF-fractie ging hiermee toen akkoord. De vraag is nu of het onderwijs hiervoor klaar is. Mevrouw Kraneveldt heeft geen

twijfels over de technische aspecten. Ook is zij blij met de extra maatregelen rondom de herverdelingseffecten, de kleinere percentages, de overgangsregeling en de monitoring. Wel heeft zij twijfels over de besturen, de scholen zelf en de medezeggenschapsraden. Bestaat het vertrouwen dat het met de niet onaanzienlijke groep schoolbesturen, die nu nog in het rood of in het geel staan, binnen een aantal maanden goed komt? Wat zegt de tabel van de minister in de brief over rood, groen en geel concreet, als zij verderop in haar brief toegeeft dat de uitkomsten genuanceerd moeten worden, omdat zij mede zijn gebaseerd op de inschattingen van de besturen zelf? Wat gebeurt er als besturen zichzelf overschatten? Er is kans op haastwerk door besturen. Hoe zorgvuldig zal de invoering verlopen? Wil de minister hierop ingaan? Komt het goed met de medezeggenschapsraden die nu nog volgens de AOB «uit fase lopen» met hun schoolbesturen? Het is te begrijpen dat schoolbesturen eerst aan zichzelf zijn gaan werken om gereed te zijn voor de invoering van de lumpsumbekostiging, maar pas nu komt de informatie aan en begeleiding van medezeggenschapsraden goed op gang. Als de medezeggenschapsraden niet goed zijn gepositioneerd in de eerste maanden nadat de lumpsumbekostiging is ingegaan, kunnen de belangrijkste beslissingen al zijn genomen zonder dat de raden hun zeggenschap naar behoren hebben kunnen uitoefenen. Welk toezichtmodel wordt op school gekozen? Er bestaat onzekerheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bovenschools management en schoolleiding. Ontstaat er geen onoverbrugbare afstand tussen het niveau waarop het geld wordt verdeeld en het niveau waarop het onderwijsinhoudelijke beleid wordt bepaald? Het is onvoldoende om de term directiestatuut te vervangen door een openbaar te maken managementstatuut. Een dergelijk statuut behoeft naar onze mening de instemming van ouders en personeel. Een adviesbevoegdheid gaat niet ver genoeg. Een discussie over de wet op de medezeggenschap voor scholen moet nog plaatsvinden. Mevrouw Kraneveldt benadrukt dat de positie van ouders en personeelsleden stevig in deze wet moet worden verankerd.

De angst bestaat dan nog meer geld dan nu wordt besteed aan bovenschools management, bestuursbureaus, enzovoorts. De LPF-fractie heeft kleinschaligheid en de menselijke maat hoog in het vaandel staan. Zij vreest dat de lumpsum, als het aspect van het bovenschoolse management niet goed in de gaten wordt gehouden, zal leiden tot een slechtere positie van vrouwen in hogere functies in het primair onderwijs. Mevrouw Kraneveldt wijst op een artikel in het laatste onderwijsblad van Ben van der Hilst over de «onderwijsapenrots» waar de dominante mannetjes de dienst uitmaken en de vrouwtjes zich op de lager gelegen rotsen bevinden. Deelt de minister de zorgen over een eventueel slechtere positie van vrouwen? Wat is haar inzet om de positie van vrouwen in het primair onderwijs te verbeteren?

De bewindsvrouw is te optimistisch als zij zegt dat schoolbesturen en in het verlengde daarvan de medezeggenschapsraden na een voorjaarsinhaalslag op tijd gereed zijn. Mevrouw Kraneveldt voelt voor een gefaseerde invoering, dat wil zeggen voor iedereen per 1 augustus 2006 een «go», maar het komende jaar moet door allen een enorme inspanning verricht worden ten behoeve van achterblijvende besturen en medezeggenschapsraden. Deze inspanning mag noch voor de besturen, noch voor de overheid vrijblijvend zijn. De minister wil dat de organisaties voor bestuur en management de verantwoordelijkheid op zich nemen om besturen die achterblijven aan te spreken en ondersteuning te geven. Uiteraard hebben de organisaties hun verantwoordelijkheid, maar de overheid heeft die ook. Waarom is verplichte wettelijke begeleiding niet mogelijk? Wat is de bijdrage van de minister aan deze inhaalslag: alleen een database bij het projectbureau en een maandelijkse voortgangsvergadering van de stuurgroep of geeft zij de besturenorganisaties en met name de medezeggenschapsraden financieel een steuntje in de rug?

Mevrouw Kraneveldt spreekt een «go» uit voor de lumpsumverstrekking per 1 augustus 2006, maar zij vindt dat een morele verplichting tot ondersteuning bestaat voor achterblijvende scholen.

Mevrouw **Vergeer** (SP) zegt dat vanaf het invoeringsmoment van de lumpsum de financiële risico's en verantwoordelijkheden door het ministerie bij de scholen worden gelegd of, zoals critici zeggen «over de schutting van de scholen gekieperd». De SP-fractie heeft tegen de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs gestemd omdat zij vreest voor uitholling van de positie van de leerkracht. Nu inmiddels tot invoering besloten is en het thans om de invoeringsdatum gaat, pleit mevrouw Vergeer voor een zo goed mogelijke juridische bescherming van het personeelsdeel dat onder de lumpsum valt. Verder pleit zij voor een financieel-technisch verantwoorde invoering. Opvallend is de tegenstrijdigheid van de adviezen aan de Tweede Kamer van enerzijds de organisaties van besturen en anderzijds de vakbonden die namens het personeel spreken. Zij zijn het eens over de zwakke punten bij de administratiekantoren, maar de vakbonden zijn erg bezorgd over de democratische controle op de besteding van de lumpsum. De AOB stelt dat good governance bepaald geen gemeengoed is. De kwaliteit van de medezeggenschap laat veel te wensen over. De SP-fractie heeft steeds het doel tot beter onderwijs voorop gesteld en dat vereist autonomie voor de leraar. Deze lumpsumregeling geeft echter alle macht aan besturen en managers en niet aan leerkrachten. Waar de lumpsum al is ingevoerd, worden hogere of oudere leerkrachten die duur zijn vervangen door personeel in lagere schalen of zelfs geheel aan de kant gezet door zelf werkuren voor de leerlingen in te voeren onder het mom van «zelfstandig leren». Van een platte organisatie verwordt het onderwijs tot een apenrots. De meeste ondersteuning gaat naar de hogeren in rang.

Mevrouw Vergeer daagt de minister uit om aan te tonen dat, daar waar de lumpsum al is ingevoerd in het voortgezet onderwijs, de roc's en het hoger onderwijs, dit heeft geleid tot meer investeringen in docenten. De SP-fractie is voorstander van het beschermen van het deel in de lumpsum dat voor het personeel bestemd is. Het schoolbestuur en de bovenschoolse directie mogen niet beslissen over de middelen voor de schoollocaties zonder dat de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad ((G)MR) daar instemmingsrecht op heeft. Zelfs dit is onvoldoende compensatie voor het democratische gat dat de invoering van de lumpsum in de parlementaire democratie slaat. De (G)MR kan zijn werk alleen goed doen als hij voldoende geworteld is in de locatie medezeggenschapsraden en de achterban. Hiervoor moeten wettelijke waarborgen komen. Dit vraagt om een goed wettelijke kader voor een goed gefaciliteerde deskundige, een in de achterban gewortelde MR en een gedemocratiseerde bestuurscultuur, voordat de lumpsumbekostiging wordt ingevoerd. Wil de minister hierop ingaan?

Mevrouw Vergeer meent dat een substantieel deel van de scholen onvoldoende is voorbereid. Zijn het overgangstraject en het vangnet voldoende om brokken te vermijden? De SP-fractie stelt voor om, als de lumpsum per 1 augustus 2006 wordt ingevoerd, het overgangstraject met een jaar te verlengen aan de voorkant. Het eerste overgangsjaar waarbij volledige compensatie wordt gegeven, wordt verlengd tot twee jaar met volledige compensatie in combinatie met verplichte begeleid. Wat is de reactie van de minister hierop?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) concludeert dat een forse vooruitgang in de voorbereiding is geboekt, hetgeen niet wegneemt dat 25% van de schoolbesturen niet gereed is op een of meerdere onderdelen. Het is niet acceptabel dat zo'n grote groep onvoldoende voorbereid is. Het CNV stelt gefaciliteerde invoering voor: wie nog niet op 1 augustus aanstaande gereed is doet er een jaar langer over. De minister vindt deze optie onwenselijk en

moeilijk uitvoerbaar. Wil zij hierop nader ingaan? Een andere optie, het organiseren van een inhaalslag met intensieve begeleiding voor de scholen die nog niet gereed zijn, spreekt mevrouw Lambrechts het meest aan, maar de minister stelt dat zij scholen niet verplicht kan laten begeleiden in een voorbereidingsproces tot de lumpsum. De besturenorganisaties moeten achterblijvers aanspreken en begeleiding op maat leveren, zo zegt de bewindsvrouw. Formeel gesproken heeft zij gelijk, maar de overheid heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat scholen aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Mevrouw Lambrechts acht het niet acceptabel als in juni of juli blijkt dat nog steeds 25% niet gereed is op een of meerdere onderdelen. Zij roept de minister op iets te organiseren in de zin van het voorstel van de AOB dat intensieve begeleiding inhoudt, ongeacht de vraag of besturen en medezeggenschapsraden voldoende het voortouw nemen.

Voor de «eenpitters» is steeds veel aandacht gevraagd. Is al iets zichtbaar omtrent de ontwikkelingen op het gebied van schaalvergroting? Bepaalde pilots zijn specifiek gericht op eenpitters en eenpitters in coöperatieve verbanden. Kan de minister zeggen of die scholen het beter doen dan de echte eenpitters? Een aantal scholen heeft met een cumulatie van negatieve effecten te maken. Komen scholen hierdoor extra in problemen en is het vangnet hiervoor een optie? Gebleken is dat na vier jaar, eenpitters er maximaal 11% op achteruit gaan. Wat kan die scholen nog geboden worden? Schaalvergroting op dit moment is niet gewenst, maar over vier jaar ook niet. Kan het vangnet hiervoor ook worden gebruikt of zijn er andere instrumenten die waarborgen dat deze besturen niet tot schaalvergroting hoeven over te gaan? Kan de minister toezeggen dat de vangnetconstructie zo eenvoudig mogelijk is samengesteld?

Het lijkt bijna een wet van Meden en Perzen te zijn dat bij invoering van de lumpsum steeds meer geld naar besturen en management gaat en minder naar de klassen. Besturen kunnen geld bij een school weghalen, maar de «klas» kan geen geld bij een bestuur halen. Mevrouw Lambrechts meent dat de invoering van de lumpsum mislukt is, als blijkt dat dit over enige jaren bij het primair onderwijs gebeurt. Zij benadrukt dat de inzet moet zijn meer onderwijs en inzetten op het primaire proces. Het vormen van grotere besturen moet worden tegengegaan. Geeft wat hierover in de beleidsnotitie Governance in het onderwijs en in de voorstellen over de medezeggenschap staat voldoende garanties? Hoe wil de minister dit waarborgen? Is het mogelijk dat de Wet medezeggenschap scholen (de WMS) gelijktijdig met de lumpsum, of voor die tijd, wordt ingevoerd?

De heer **Slob** (ChristenUnie) merkt op dat moet worden afgewacht of de uitkomsten van de bredeveldbenadering, waarvan zijn fractie met belangstelling kennis heeft genomen, bewaarheid worden. Los daarvan is het merkbaar dat deze uitkomsten ten opzichte van de vorige een verbetering laten zien, maar wordt hierdoor een zo compleet mogelijk beeld geschetst? De fractie van de ChristenUnie maakt zich er zorgen over dat het voor het overgrote deel van de scholen moeilijk lijkt om naast het correct vaststellen van de financiële gegevens ook de meerjarenbegroting op te stellen. Bij deze gelegenheid kan een eigen beleid worden gevoerd ter bevordering van de onderwijskwaliteit; de kern van deze lumpsumoperatie voor het primair onderwijs. Verwacht de minister dat op 1 augustus aanstaande de problemen met het opstellen van onder andere de meerjarenbegroting zijn opgelost? Problemen met het opstellen van de meerjarenbegroting hebben veel te maken met het functioneren van de administratiekantoren. Uit de brief van december 2005 van de minister maakt de heer Slob op dat zij positief staat tegenover de omslag die de administratiekantoren moeten maken, maar waar baseert zij dit optimisme op?

De gegevens uit het meetjaar blijken zeer betrouwbaar te zijn. Dit is zeer positief omdat dit een voorwaarde is voor een betrouwbare invoering. Uit

de cijfers blijkt dat bij de gekozen bandbreedte het aantal besturen dat ook in het vierde jaar nog in positieve zin wordt gecorrigeerd aanzienlijk is. Dit hangt samen met het feit dat het percentage voor positieve correctie laag is gehouden. Dit kan goed worden verdedigd om zoveel mogelijk scholen te kunnen compenseren. Wat gebeurt er met deze besturen als de overgangsregeling afloopt? Hoe groot zijn de effecten per individueel schoolbestuur? Wordt de vangnetregeling in die gevallen geen structurele bijzondere bekostiging en in hoeverre betreft het eenpitters?

De vangnetregeling is bestemd voor schoolbesturen die buiten hun schuld om met herverdeeeffecten worden geconfronteerd. Hoe groot is het aantal schoolbesturen dat door eigen schuld herverdeeeffecten ontmoeten? Bij de plenaire behandeling is een afspraak gemaakt over instelling van een commissie die zal adviseren over de toekenning van het bijzondere bekostigingsvangnet. Deze commissie moet ook de herverdeel-effecten beoordelen. Oordeelt deze commissie ook over het buitenschuld-criterium en is hier beroep tegen mogelijk?

De herverdeeeffecten van de lumpsum staan niet op zichzelf. Er is tevens sprake van cumulatie van een aantal regelingen. De Kamer wilde inzicht hebben in de effecten van deze cumulatie voor het onderwijsachterstandenbeleid en de gewichtenregeling. Kan de Kamer deze informatie ontvangen? Is het budget voor de vangnetregeling voldoende? In dit verband memoreert de heer Slob de opmerking van de minister dat geen enkele school als gevolg van de lumpsumregeling zal omvallen.

De heer Slob is verheugd over het komende wetsvoorstel over de medezeggenschapsraden en over het uitstekende advies van de Onderwijsraad. Hij is niet gerust over de signalen van de MR's in relatie tot de lumpsum. De vele bezoeken hebben een positief effect op de MR's die in beweging komen en hun kansen pakken, maar er is nog meer inspanning op dit terrein nodig. Hij is bezorgd over de wijze waarop het in- en externe toezicht binnen de scholen functioneert.

De fractie van de ChristenUnie deelt de opvatting van de minister dat het niet goed is om uitzonderingen te maken bij de invoering van de lumpsumregeling per 1 augustus 2006. De heer Slob meent dat alle tekorten die nu zijn gesignaleerd niet al te vrijblijvend worden aangepakt. Hij kiest voor deze formulering omdat hij weet dat er grenzen zijn aan wat mogelijk is. Wil de minister duidelijk maken hoe zij in het komende traject deze vrijblijvendheid op zo groot mogelijke afstand wil houden, zodat het mogelijk is dat alle scholen met de lumpsumregeling kunnen starten? De scholen die vanaf het begin keihard aan invoering gewerkt hebben worden hierdoor beloond en de scholen die laat zijn gestart, moeten hun achterstand inlopen en mogen niet beloond worden met nog een jaar uitstel.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) merkt op dat haar fractie altijd voorstander is geweest van invoering van de lumpsumregeling in het basisonderwijs onder drie voorwaarden: er mogen nooit bezuinigingseffecten optreden; tegenover meer autonomie voor scholen en schoolbesturen moet een betere verantwoording staan en meer zeggenschap voor ouders en personeel; er moet een goede overgangstermijn en een goed invoeringstraject zijn. Tijdens een recent rondetafelgesprek met mensen uit het onderwijsveld over de tweede fase is mevrouw Hamer wederom gebleken dat haastige spoed zelden goed is. Met name de besturenorganisaties dringen aan op spoed met de invoering van de lumpsumregeling, maar het gaat om een ingewikkelde operatie. Op dit moment zijn sommige scholen gereed voor de invoering en andere geheel niet. De Kamer wacht nog op gegevens over de cumulatie van de bezuinigingseffecten op andere dossiers in relatie tot de lumpsumregeling. Mevrouw Hamer vreest dat de scholen beperkt worden in de begeleiding van kinderen die dit het meest nodig hebben. De minister heeft indertijd toegezegd dat zij de motie van mevrouw Hamer op dit punt zou uitvoeren en in overleg zou treden met

de organisaties, maar daarna bleef het stil. Kan de minister over met name de cumulatie openheid van zaken geven?

De AOB heeft voorgesteld om schoolbesturen desgewenst extra begeleiding te geven, maar de minister zegt dat dit niet kan. Waarom is dit niet mogelijk? Bij de behandeling van de WOT is een artikel 20.1c, tweede lid, ingevoegd. Naar analogie daarvan kan de minister begeleiding afdwingen. Zelfs als dit juridisch niet onmiddellijk mogelijk is, moet zij dit volgens mevrouw Hamer moreel kunnen afdwingen. Omdat de besturen-organisaties willen dat de lumpsumregeling wordt ingevoerd, moet het mogelijk zijn dat ze hun achterban en de kleinere schoolbesturen zo ver kunnen krijgen dat ze begeleiding verplicht accepteren.

Medezeggenschap was een voorwaarde voor de fractie van de PvdA om met de lumpsumregeling in zee te gaan. Mevrouw Hamer wil het komende halfjaar vanuit de politiek alles op alles zetten bij het steunen van de MR's. Is het mogelijk dat een vorm van begeleiding – een noodbrigade – van MR's wordt gerealiseerd, opgezet vanuit ouder- en personeelsorganisaties maar gefaciliteerd door de minister? Op deze manier is begeleiding van de MR's tot aan de zomervakantie 2006 mogelijk. Zij steunt de aanpak van de minister die wil dat alle scholen tegelijk de lumpsumregeling invoeren. Zijn er echter nog alternatieven voor scholen voor wie het onmogelijk is gebleken om zich hierop ten volle voor te bereiden?

De heer **Jungbluth** (GroenLinks) schaaft zich achter de vragen van voorgaande sprekers. Hij zal zich naar aanleiding van het antwoord van de minister uitspreken over een go- of no-gobeslissing. Zijn er aanwijzingen of achterstandsscholen extra vertegenwoordigd zijn bij de groep scholen die problemen hebben met de invoering van de lumpsumregeling? Indien dit het geval is, bestaat er extra aanleiding scherp te kijken naar de maatregelen die de minister voor het komende halfjaar wil nemen of naar de eventuele ondersteuning die zij in de periode daarna wil bieden.

De heer Jungbluth benadrukt dat nu gesproken wordt over een ontwikkeling die haaks staat op wat zich in het veld afspeelt. Het gaat om de autonomie van en de lumpsumfinanciering voor grote schoolbesturen in plaats van voor scholen zelf. Het ziet ernaar uit dat zich steeds meer grote schoolbesturen organiseren die desnoods binnenshuis de verzuiling opheffen, maar die scholen in boekhoudkundige termen voor het blok zetten. Het is de vraag of deze schoolbesturen wel zo professioneel zijn als het lijkt. Men mag verwachten dat zij over parameters beschikken aan de hand waarvan zij duidelijk maken hoe de lumpsum besteed zal worden, maar dit is volgens de heer Jungbluth niet het geval. Zijn vraag over de professionaliteit slaat overigens op alle groeperingen die betrokken zijn bij de besluitvorming. Hij vreest dat het proces rondom de autonomie en autonome budgetbepaling slechts voor de helft kan worden uitgevoerd als het departement de diverse organisaties niet op korte termijn faciliteert. De heer Jungbluth meent dat hiervoor een perfect overzicht nodig is van de ontwikkelingen in de bestedingsvarianten van de scholen zodat bijvoorbeeld de groepsgrootte in relatie tot achterstandsleerlingen zichtbaar wordt en wat in dit verband redelijk is. In die zin kan dit systeem van lumpsumbekostiging worden opgevat als een soort anarchistisch experiment met schooleffectiviteiten. In het hbo is zichtbaar geworden wat zich kan ontwikkelen buiten alle wensen om en de heer Jungbluth acht het mogelijk dat ook in het primair onderwijs vreemde varianten worden ontwikkeld. Het ministerie hoort zicht te houden op wat zich feitelijk ontwikkelt waarbij de heer Jungbluth zich niet wil beperken tot de accountancyproblematiek. Hij wijst op het doel van de onderwijsfinanciering dat te maken heeft met onderwijskundige zaken waaraan uiteindelijk de bestedingsvarianten gerelateerd moeten worden.

Ook de heer **Balemans** (VVD) heeft zorgen over de effecten van de invoering op het gebied van de schaalvergroting en de managementaspecten. Uit de veldbenadering blijkt dat 20 tot 25% van de scholen nog niet aan de eisen voldoet en dat 35 besturen niet hebben meegewerkt. De politiek spreekt over compensatieregelingen en een vangnet voor scholen die achterblijven, maar wat gebeurt er als blijkt dat deze besturen bewust niet hebben meegewerkt? Op welke wijze worden deze schoolbesturen ervan doordrongen dat het in hun eigen belang is om mee te werken? Het is mogelijk dat de bewindsvrouw juridisch geen mogelijkheid heeft om medewerking af te dwingen, maar de heer Balemans verwacht dat zij scholen duidelijk maakt dat de Kamer zeer kritisch is op het moment als blijkt dat zij financiële hulp verwachten terwijl zij onvoldoende inspanningen op dit terrein hebben verricht. Er wordt een commissie ter beoordeling van dit soort vragen ingesteld, maar de heer Balemans vindt het wenselijk als de minister hierin ook een say heeft in de vorm van bijvoorbeeld een marginale toetsing. Wat is de reactie van de minister hierop?

De verandering van de huidige medezeggenschapswet is voor de heer Balemans geen reden om de lumpsumoperatie uit te stellen, maar dit betekent wel dat bij de verankering van de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de medezeggenschapsraden scherp moet worden gekeken naar de vraag wat dit voor de lumpsum betekent. Deze aspecten moeten mede worden betrokken bij de besluitvorming over de vormgeving van de medezeggenschap.

De heer Balemans sluit zich aan bij de wens van de minister om de lumpsumfinanciering voor alle scholen in een keer in te voeren. Is het uitvoerbaar dat in juni aanstaande de laatste slag gemaakt wordt? De compensatieregeling is voor de herverdeel-effecten bedoeld. In het technische rapport staat dat voor besturen die als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging buiten hun schuld in financiële problemen komen een vangnet is ingesteld. Verder wordt een aantal criteria opgesomd die gerelateerd zijn aan wat de compensatieregeling al afdekt. De duur van de compensatieregeling is vier jaar en de vangnetregeling loopt vijf jaar. Volgens de heer Balemans zal de in de praktijk de eerste vier jaar een school gebruik maken van de compensatieregeling en niet van de vangnetregeling. Kan de minister het verschil tussen de echte compensatieregeling en het vangnet duidelijk maken?

De heer **Van der Vlies** (SGP) merkt op dat in het veld brede overeenstemming bestaat over de lumpsumbekostiging per 1 augustus aanstaande. Over de voorbereiding op de invoering bestaan nog zorgen. Vanuit beleidsmatig oogpunt steunt de SGP-fractie de lumpsumbekostiging die past in de ontwikkeling van deregulering en autonomievergroting. Uiterste zorgvuldigheid is echter geboden omdat er grote risico's bij dit soort omvangrijke operaties zijn. De huidige stand van zaken geeft de heer Van der Vlies een positieve indruk. De gegevens van het meetjaar zijn inmiddels doorgerekend en blijken overeen te komen met de eerdere verwachtingen. De bandbreedte van de overgangsregeling in verband met de herverdeel-effecten kan zelfs in gunstige zin worden bijgesteld. Daarmee wordt de overgang naar het nieuwe systeem soepeler wat van belang is voor scholen met een negatief herverdelingseffect. Desondanks kunnen scholen vastlopen. De risico's concentreren zich voor een belangrijk deel bij de eenpitters, waarvoor blijvend aandacht moet zijn. Wanneer kan op het vangnet aanspraak worden gemaakt? In de brief van 22 december 2005 spreekt de bewindsvrouw over bijvoorbeeld een dreigend faillissement, maar zo ver mag het niet komen.

De voorbereiding van het veld geeft een wisselend beeld. Het is noodzakelijk dat het veldwerk doorgaat. Hoe moet het verder met schoolbesturen die niet goed op de implementatie zijn voorbereid en verdere begeleiding weigeren? De regering stelt terecht vast dat scholen niet tot begeleiding kunnen worden gedwongen, maar er bestaat een groot verschil tussen

dwingen en aandringen. De heer Van der Vlies schaart zich achter de opmerkingen van vorige sprekers die op dit punt over aandringen spreken. Hij kijkt hierbij niet alleen naar de minister, maar ook naar de besturenorganisaties die hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De situatie bij de MR's en de administratiekantoren geeft de meeste redenen tot zorg. Ten aanzien van de relatie tussen lumpsum en medezeggenschap en tussen lumpsum en de bestuurlijke vormgeving, waaronder het interne toezicht, zijn twee benaderingen mogelijk. Verdere professionalisering van de medezeggenschap en de verbetering van de bestuurlijke vormgeving kan worden gezien als voorwaarde voor de introductie van de lumpsum. Dit zal leiden tot allerlei voorschriften aan scholen en impliceert ook dat de lumpsumbekostiging niet kan beginnen voordat de wetgeving over de medezeggenschap en de governance is afgehandeld. De SGP-fractie vindt dit geen wenselijke optie. Er bestaat geen behoefte aan blauwdrukken. Een andere benadering is dat kan worden vastgesteld dat de introductie van de lumpsumfinanciering een sterke aanjager is voor de ontwikkeling van medezeggenschap en bestuurlijke vormgeving die vervolgens moet worden gestimuleerd. De insteek is daarmee veel positiever. Bovendien zijn er al beleidsvoornemens inzake medezeggenschap en governance die aansluiten op de grotere verantwoordelijkheden die schoolbesturen door de lumpsumfinanciering zullen dragen. Die beleidstrajecten moeten uiteraard vervolgd worden, maar het is onterecht om de introductie van de lumpsumbekostiging daardoor te laten ophouden. Bedacht moet worden dat men te maken heeft met autonome schoolbesturen die primair zelf verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken op scholen, ook ten aanzien van de kwaliteit van de organisatie. Discussie daarover past primair op schoolniveau. De SGP-fractie dringt er bij de schoolbesturen op aan, hun verantwoordelijkheid te nemen.

Antwoord van de minister

De **minister** wijst op het belang van een duidelijk signaal voor de scholen en het voorkomen van complex financieel verkeer tussen scholen met en zonder lumpsum, redenen waarom met de invoering niet gewacht kan worden tot het moment waarop alle scholen gereed zijn voor de lumpsumbekostiging. Invoering zal onder een aantal randvoorwaarden per 1 augustus 2006 voor alle scholen moeten plaatsvinden. Lumpsumbekostiging is geen doel op zich, zij maakt onderdeel uit van de autonomievergroting en deregulering met een aantal randvoorwaarden. Het doel is kwaliteitsverbetering, meer betrokkenheid en het leveren van maatwerk.

De minister wil in de periode tot 1 augustus aanstaande alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat achterlopende schoolbesturen bij zijn. Hiervoor is een directe benadering nodig. Voor een verplichting is een wettelijke voorziening noodzakelijk en dat kost tijd. De bewindsvrouw kiest voor een actieve benadering van deze schoolbesturen waarbij hun morele verplichting zal worden benadrukt. De projectorganisatie voor het flankerend beleid zal voor het schooljaar 2006–2007 worden gecontinueerd. Aan de hand van een monitor, die doorloopt tot het eind van het schooljaar 2006–2007, zal de stand van zaken per bestuur bekeken worden. Ook zal bezien worden op welke manier gericht kan worden geopereerd en bijgestuurd. In de monitor worden meegenomen de ontwikkelingen rondom de financiën en de medezeggenschap, de kwalitatieve ontwikkelingen rondom de overheadkosten en de gang van zaken rondom de administratiekantoren. De besturenorganisaties zullen rechtstreeks worden aangesproken als zich ongewenste ontwikkelingen voordoen. Deze organisaties beschikken overigens over een budget. Verder kan directe hulp door de hulpteams worden geboden. Op deze wijze kan, zo nodig, iedereen worden bereikt zonder dat er sprake is van een verplichting. Als er sprake is van een onwillig schoolbestuur – wat zich

echter nog niet heeft voorgedaan – zal het departement als sluitstuk in actie komen en dat houdt in dat de bewindsvrouw met een dergelijk schoolbestuur zelf contact zal hebben. Deze laatste actie heeft, zo heeft zij begrepen, de steun van de Kamer. De minister zal ook bezien of de WOT een mogelijkheid biedt voor wettelijk ingrijpen. De Kamer blijft via voortgangsrapportages op de hoogte van de stand van zaken. Voorkomen moet worden dat scholen omvallen, maar zij krijgen niet de kans om achterover te leunen. Bij serieuze problemen moet hulp worden geboden waarbij ook de besturenorganisaties een rol moeten spelen. Hiervoor is geld gereserveerd. Het flankerend beleid voor 2006 en 2007 wordt gecontinueerd, zodat op deze manier eventuele kinderziektes kunnen worden aangepakt.

Bij de administratiekantoren moet een inhaalslag worden gemaakt. Op dit moment bezoekt de projectleider lumpsum zelf alle administratiekantoren. Er bestaat periodiek overleg tussen het projectbureau en de administratiekantoren en er zijn servicelevel agreements ontwikkeld waardoor besturen kunnen worden ondersteund als zij nieuwe dienstverleningsovereenkomsten aangaan. De minister verduidelijkt dat er sprake is van een specifieke ondersteuning aan administratiekantoren om wat de besturen nodig hebben te kunnen leveren. Tijdens het traject tot de invoering zal per bestuur de stand van zaken worden opgenomen, voorzover dit nog niet gedaan is. Op de achterblijvers zal een intensief traject worden losgelaten, dat wil zeggen dat de beschikbare instrumenten worden ingezet voor scholen die dit hard nodig hebben. Desgevraagd bevestigt de bewindsvrouw dat dit financieel kan worden waargemaakt.

Er zijn geen aanwijzingen dat achterstandsscholen specifieke problemen hebben. Wel bestaan specifieke groepen zoals de eenpitters, de openbare scholen die rechtstreeks onder een gemeentebestuur vallen en de WEC-scholen. Van de 56 scholen met de grootste herverdelingseffecten hebben er zestien scholen een gewichtenformatie. Dit wijkt niet af van het totale beeld.

Ingaande op de vraag over de meerjarenbegroting merkt de bewindsvrouw op dat fouten tijdens het invoeringsjaar bij de pilots konden worden bijgestuurd. Dit geldt ook voor de brede invoering vanaf 1 augustus 2006. Er is sprake van een groeiproces dat via de monitoring gevolgd moet worden. Om deze reden voegt de bewindsvrouw een extra jaar toe aan de werkzaamheden van de projectorganisatie voor het flankerend beleid.

Er is reeds een aantal zaken betreffende de medezeggenschap en de lumpsum in de huidige wet geregeld. Daarnaast wordt in de WMS (Wet medezeggenschap scholen) de medezeggenschap aangepast aan de nieuwe verhoudingen met meer autonomie. Het is nu aan de Kamer om het verslag op te stellen, waarna de bewindsvrouw de nota naar aanleiding van het verslag zal opstellen. Daarna kan hierover verder worden gediscussieerd. De volgende afspraken zijn gemaakt. De vakbonden en de ouderorganisaties zullen alle (G)MR's benaderen, besturenorganisaties zullen bij knelpunten worden ondersteund, in 2006 komt een extra investering voor de directe benadering van de raden – een onderdeel van de inhaalslag – en bij de introductie van de WMS komt een verdere versterking van de positie van de (G)MR's.

Waarom is invoering van de WMS nodig? Deze wet vormt het sluitstuk van de discussie in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij over de gewenste inrichting van de medezeggenschap. Hierbij wordt niet alleen gesproken over de lumpsum, maar tevens over een verdere reikwijdte, zoals de governance-discussie, bevoegdheden en ruimte voor flexibiliteit. De discussie hierover staat de invoering van de lumpsum nu niet in de weg. Aannee van de WMS heeft wel onmiddellijk consequenties voor alles wat met de lumpsum te maken heeft. In de aanloop naar 1 augustus 2006 wordt in de Kamer het debat over de WMS gevoerd. Daarbij zal ook gesproken worden over de invoering van het jaarverslag.

De bewindsvrouw acht het niet verantwoord om te wachten met de invoering van de lumpsum op verdere bespreking van de WMS omdat reeds in de huidige wet op het gebied van de medezeggenschap een aantal voorzieningen getroffen is. Hoe sneller de Kamer de WMS behandelt, hoe beter de verschillende trajecten met elkaar zullen sporen. Ingaande op de vraag van mevrouw Hamer over het instellen van een «noodbrigade» zegt de minister dat naast de besturen, ook de MR's onder de loep genomen worden. Zij worden actief benaderd, er wordt hulp geboden bij het tijdig adviseren en tevens wordt dit alles gemonitord. Dit gebeurt in de vorm van een apart deelproject omdat het herkenbaar moet zijn. Ondersteuning vindt plaats door het projectbureau. Binnen het flankerend beleid wordt extra geld vrijgemaakt, ongeveer € 600 000, voor de versterking van de ondersteuning van de (G)MR's. Hoewel dit veel tijd kost, zal men zich richten op een individuele benadering.

De herverdeeleeffecten zijn onvermijdelijk, maar beheersbaar. De Kamer heeft hierover twee rapporten ontvangen. De besturen worden hierover geïnformeerd, niet alleen passief maar ook actief vanuit CFI. Er is sprake van twee verschillende zaken: de relatie tussen de herverdeeleeffecten en de overgangsregeling enerzijds en het vangnet anderzijds, hoewel zij in de eerste vier jaar van de overgangsregeling parallel lopen. De herverdeeleeffecten en de overgangsregeling gelden voor alle scholen. Om aanspraak te maken op het vangnet moet er sprake zijn van een financieel probleem. Een dergelijk probleem moet voor advies aan de commissie worden voorgelegd. Het besluit wordt door de minister genomen en is daarmee voor beroep vatbaar. De overgangsregeling duurt vier jaar en de vangnetregeling zal op zijn minst vijf jaar gelden. Na die vijf jaar wil de bewindsvrouw met de Kamer overleggen of verlenging al dan niet op individuele basis nodig is. De overgangsregeling is gebaseerd op de situatie in het schooljaar 2004–2005. Het is mogelijk dat in het schooljaar 2008–2009 de financiële situatie op het punt van de criteria voor een individuele school veranderd is. De school kan dan geen beroep meer doen op de overgangsregeling, maar wel op het vangnet. In het voorjaar van 2006 zal een onafhankelijke commissie worden ingesteld. De Kamer en het veld worden op de hoogte gesteld van haar werkwijze en samenstelling. Deze commissie moet beoordelen in hoeverre er een terecht beroep op het vangnet wordt gedaan. Zij zal advies uitbrengen aan het ministerie en het besluit wordt door de minister genomen. De betrokken school kan daartegen in beroep gaan. Elk bestuur zal de uitgaven aan de beschikbare middelen moeten aanpassen. Als een bestuur dit niet doet, is het de vraag of het een terecht beroep op het vangnet doet. Desgevraagd merkt de minister op dat een structurele bekostiging via het vangnet niet mogelijk is.

De wet- en regelgeving is in concept gereed. Alleen voor scholen voor kinderen van de trekkende beroepsbevolking en scholen voor visueel gehandicapte kinderen zijn aparte afspraken gemaakt. De wet is inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd, wat betekent dat voor de inwerkingtreding een apart besluit nodig is. Het Bekostigingsbesluit is op 18 november 2005 aan de Tweede Kamer gezonden in verband met de voorhang. Wanneer de Kamer een besluit heeft genomen, treedt de wet- en regelgeving snel in werking. Langs twee lijnen is naar de dereguleringsstoets van de AMvB's gekeken. Er heeft een effectbeoordeling voorgenomen regelgeving plaatsgevonden waarvoor een stappenplan is gevolgd. De beoordeling is afgestemd met het interdepartementaal meldpunt. CFI heeft getoetst en steeds is de afweging gemaakt of regelgeving nodig is. Dit heeft er onder andere toe geleid dat men van vier naar twee besluiten is gegaan en dat de WEC-bekostiging vereenvoudigd is. Verdere deregulering is mogelijk door het rekenmodel te vereenvoudigen wat meer herverdeeleeffecten tot gevolg heeft, reden waarom de bewindsvrouw daarvoor niet gekozen heeft.

Bij CFI is een nieuw systeem opgezet en getest waarmee de lumpsum kan worden ingevoerd. Verder komt er een nieuw soort beschikking die

besturen en scholen een beter inzicht geeft in de totale bekostiging. Dit traject wordt geleidelijk ingevoerd en zal medio 2007, als een heel schooljaar doorlopen is, gereed zijn. Voorts komt een nieuw systeem met informatievoorziening over de eigen bekostiging via een aantal portals en over de relevante wet- en regelgeving en informatie waarmee de eigen financiën kunnen worden vergeleken met die van andere scholen. Dit is een vorm van benchmarking waarnaar gevraagd werd. Het is de bedoeling dat besturen en scholen op de website meerjarige bekostigeramingen kunnen maken. Ingaande op de vraag naar de onvolkomenheden van het rekenmodel voor de WEC zegt de bewindsvrouw dat de uitvoerbaarheid gegarandeerd is. In de simulatietool zat een onvolkomenheid die inmiddels is opgelost. De besturen worden actief geïnformeerd. Zij krijgen een brief waarin de omvang van het herverdeeffect wordt gemeld. CFI en de helpdesk kunnen nagaan of besturen gebruik maken van de informatie die de simulatietool bieden. Gebeurt dit niet, dan wordt met deze besturen actief contact gezocht.

Op het punt van verantwoording en toezicht zijn stappen gezet. De minister wijst op de code goed bestuur primair en voortgezet onderwijs, het verplichte jaarverslag, het managementstatuur en de informatieplicht van het bestuur aan de (G)MR. In de brief over de harmonisatiewetgeving onderwijs heeft de bewindsvrouw aangegeven dat dit instrumentarium verder wordt aangevuld. Zij gaat ervan uit dat het wetsvoorstel dat vooral toeziet op het onderdeel scheiding van bestuur en intern toezicht na de komende zomer de Kamer bereikt. Wat betekent dit voor het toezicht? Op 15 februari aanstaande wordt een debat gevoerd over de governancefilosofie en de wijze waarop de toezichtladder en de interventiemogelijkheden verder kunnen worden aangescherpt. De Inspectie, CFI en de auditdienst van OCW zullen in samenspraak met het veld de voorbereiding van geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs dit jaar starten. Op dit punt wordt de WOT gehanteerd. In 2006 wordt via een lerende aanpak bekeken wat verder nodig is, zoals pilots voor meervoudige publieke verantwoording waarbij de schoolpraktijk centraal staat.

Hoe ontstaan kengetallen op basis waarvan benchmarking moet plaatsvinden? Vastgesteld is dat het jaarverslag verplicht wordt. In dat verslag moet de wijze van inzet van de middelen worden vermeld. Het eerste verslag over 2005 zal niet volledig zijn omdat het nog een declaratiejaar is. Na het jaar 2006 worden de eerste ervaringen met de lumpsum bekend. Daarna zijn jaarlijks cijfers beschikbaar. De Kamer wordt hierover uiteraard geïnformeerd via het financiële jaarverslag dat in mei verschijnt. De kengetallen zijn van belang omdat deze voor een zekere vorm van benchmarking kunnen worden gebruikt. Via het financiële jaarverslag kunnen de ontwikkelingen rondom investeringen in docenten en de verhouding tussen overheid en primair proces op de voet worden gevolgd. De Inspectie kan scheefgroei in de gaten houden. Dit thema moet verder worden uitgediept bij bespreking van de codes goed bestuur en de governance-discussie.

De bewindsvrouw zal de positie van vrouwen in het bovenschools en schoolsmanagement mede in haar gesprekken met de organisaties aan de orde stellen. Zij vindt het belangrijk dat voldoende vrouwen in het schoolmanagement vertegenwoordigd zijn. De minister hecht hieraan niet alleen vanuit emancipatieopzicht, maar ook omdat vrouwen net zo goed kunnen managen als mannen. Men moet de ogen niet sluiten voor de ontwikkelingen die ontstonden bij de samensmelting van het kleuter- en het lager onderwijs. In overleg met de sector vindt een blijvende stimulering plaats van scholing en opleiding.

De eenpitters maken meer kans op een groter herverdeeffect, zowel negatief als positief. Er bestaat inzicht in de oorzaken daarvan en besturen kunnen de helpdesk bellen om de oorzaken voor hun scholen te laten analyseren. Op deze wijze ontstaan instrumenten om bij te sturen. Eenmaal een groot herverdeeffect betekent niet altijd een groot herver-

deeleffect. De oorzaken kunnen incidenteel van aard zijn en soms kan een bestuur ze beïnvloeden. Ook eenpitters met een negatief herverdeeleffect moeten een sluitende begroting maken. Zij krijgen hierbij ondersteunen en verder gelden de overgangsregeling en het vangnet.

Eenpitters zoeken op verschillende manieren samenwerking. Er zijn goed bezochte eenpittersconferenties georganiseerd. Verder is een eenpitter-platform ingesteld om te volgen hoe ontwikkelingen uitwerken. Ook zijn speciaal voor deze scholen financiële instrumenten ontwikkeld. Er bestaat een ontwikkeling in de richting van een coöperatie- of federatiemodel. Hiervoor wordt een instrument ontwikkeld als een bestuur een gepaste samenwerkingsvorm wil bepalen. Besturen nemen hun verantwoordelijkheid en zijn bewust bezig met ontwikkelingen. De bewindsvrouw vertrouwt op goede ontwikkelingen op dit punt. Wel moeten de ontwikkelingen gezamenlijk in de gaten worden gehouden. Op 1 oktober 1991 bestonden er 3851 schoolbesturen in het primair onderwijs, waarvan 2442 eenpitters. Na een fusieversnelling in de jaren 1996, 1997 en 1998 zijn er ongeveer 1100 schoolbesturen minder. Op 1 oktober 2005 waren er 1541 schoolbesturen en 721 eenpitters. Op 1 januari 2006 waren er 1509 schoolbesturen, waarvan 708 eenpitters. De omvang van de scholen is onveranderd. Wel verandert het aantal schoolbesturen en eenpitters. De minister blijft deze ontwikkelingen monitoren. Zij vindt het belangrijk dat kleine scholen met name in plattelandsgebieden blijven bestaan. Door samenwerking bestaat een modus om overeind te blijven.

Scholen zijn en blijven wettelijk bij het vervangingsfonds aangesloten. Het huidige stelsel biedt besturen ruimte om voor personeel dat niet voor rekening van het Rijk komt een andere regeling te treffen, zoals een verzekering bij het Risicofonds. De minister wil binnen het nieuwe lumpsum-stelsel een dergelijke mogelijkheid bieden. Momenteel overlegt zij met het bestuur van het Vervangings- en Risicofonds over een technische oplossing. Het doel is, de mogelijkheid voor verzekering via het risicofonds te handhaven.

De motie van mevrouw Hamer is moeilijk uitvoerbaar. Uiteraard wordt rekening gehouden met de draagkracht van het primair onderwijs. De inzet is om de financiële effecten zo beperkt mogelijk te houden. Er zijn diverse trajecten met financiële effecten naast de lumpsum: herziening van de gewichten, herziening rondom het vervangingsfonds en decentralisatie arbeidsvoorwaarden en vernieuwing van de zorgstructuur. De fase-ring van de trajecten luistert nauw. De invoering van de lumpsumbekostiging valt niet samen met de andere beleidstrajecten. De invoering van de lumpsum vindt op 1 augustus 2006 plaats, de herziening van de gewichten heeft voor het eerst effect per 1 augustus 2007 – de invoering daarvan verloopt geleidelijk – de herziening van het Vervangingsfonds en decentralisatie arbeidsvoorwaarden vindt na 1 augustus 2008 plaats en de effecten van de vernieuwing van de zorgstructuren zijn pas over vijf jaar bekend. De telgegevens van 1 oktober 2006 zijn cruciaal voor de gewichten. Dit betekent dat de minister de Kamer in januari 2007 kan informeren over de samenloop van de herziening van de gewichten en de invoering van de lumpsum. Daarna, wanneer het Vervangingsfonds en de decentralisatie arbeidsvoorwaarden is behandeld, kan de bewindsvrouw de Kamer nader informeren over de samenloop tussen de lumpsum, de herziening van de gewichten en de decentralisatie arbeidsvoorwaarden. De minister belooft dat zij alles in het werk zal stellen om te voorkomen dat scholen wegens een opeenstapeling van ongewenste effecten in de periode vanaf 1 oktober 2006 omvallen.

De voorbereidingen bij de besturen en scholen zijn ver genoeg gevorderd, maar er moet zorggedragen worden voor een aansluitende aanpak via aanvullende acties. De wet bevat randvoorwaarden voor de medezeggenschap en een definitieve aanpassing aan de groeiende autonomie is onderweg. De herverdeeleffecten zijn beheersbaar en de overgangsregeling en het vangnet borgen dit. De wet- en regelgeving is op tijd klaar

en CFI is er klaar voor. Ten aanzien van verantwoording en toezicht is veel geregeld. Met de wettelijk geregelde scheiding tussen bestuur, intern toezicht en het geïntegreerde toezicht wordt het sluitstuk gerealiseerd. Hiermee is volgens de minister aan de voorwaarden voor een verantwoorde invoering per 1 augustus 2006 voldaan.

In januari 2006 tot juli 2007 vindt een gerichte ondersteuningsactie plaats die uiteen valt in twee perioden: vanaf heden tot 1 augustus 2006 en de periode daarna, het voorjaar 2006/2007; nu moet over de invoering beslist worden; daarna treden wet- en regelgeving in werking; besturen worden over de herverdeeffecten geïnformeerd en de bedragen worden op kostenniveau van 2006/2007 in de simulatietool ingebracht; in maart 2006 vindt de publicatie van de bekostigingsregeling plaats met de vastgestelde bedragen; voor 15 april 2006 krijgen de besturen de lumpsumbeschikking; tegelijkertijd vindt de installatie van de vangnetcommissie plaats; de Kamer wordt op de hoogte gehouden van installatie, randvoorwaarden en werkwijze van deze commissie; in juni 2006 vindt de afgesproken voortgangsrapportage plaats evenals in december 2006; geïntegreerd toezicht blijft en wordt verder ontwikkeld; de evaluatie van de jaarverslagen blijft eveneens gehandhaafd.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Jan de Vries** (CDA) zegt dat de fractie van het CDA op basis van de gegevens en de antwoorden invoering van de lumpsum per 1 augustus aanstaande verantwoord vindt. De toezegging van de bewindsvrouw over aanvullende begeleiding en monitoring waardeert hij zeer. Zij zal de druk, waar nodig, ook bij onwillige besturen opvoeren. De heer De Vries erkent dat deze operatie zekere risico's met zich brengt, maar gezien de randvoorwaarden, het overgangstraject, het vangnet, de begeleiding en de monitoring acht de CDA-fractie deze risico's verantwoord. De fractie verwacht dat deze operatie uiteindelijk ook op de werkvloer zichtbaar zal zijn.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) geeft de minister het groene licht voor de lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 waarbij zij het intensieve begeleidingstraject in twee fasen benadrukt. Met de bewindsvrouw vindt de LPF-fractie dat, indien nodig, drang en morele dwang mogen worden uitgeoefend. Mevrouw Kraneveldt ziet de voortgangsrapportages graag begin juni aanstaande tegemoet zodat eventuele bijsturing nog mogelijk is. Zij is blij met de toezegging voor de extra financiën voor de medezeggenschap en de bewaking van de emancipatiekwestie in het boven-schoolsmanagement.

Mevrouw **Vergeer** (SP) merkt op dat haar fractie het niet verantwoord vindt om de lumpsum in te voeren zonder dat de discussie over de democratische controle van de besteding door de scholen is afgerond. Dit betekent dat de Wet op de medezeggenschap volledig behandeld moet zijn alsmede de nieuwe bestuursstructuur en de zorgwetten die voor de scholen zullen gelden. Het zijn financieel zware tijden. De al sobere bekostiging wordt nog soberder. Mevrouw Vergeer is er bang voor dat op de docenten bezuinigd zal worden. Zij is blij met de benchmark via het financiële jaarverslag, maar zij wijst op de risico's rondom de groeiende overheadkosten. De SP-fractie meent dat om deze redenen de lumpsumbekostiging per 1 augustus aanstaande niet verantwoord kan worden ingevoerd.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) vindt dat de minister in haar antwoord net dat beetje extra heeft gegeven om de zorgen over de voorbereiding op de start per 1 augustus aanstaande weg te nemen. De bewindsvrouw zal alles op alles zetten en onderbouwt dit met extra acties die worden onder-

nomen. Mevrouw Lambrechts blijft bezorgd over de MR's met het oog op het interne toezicht en de zeggenschap van ouders en leerkrachten, maar erkent dat het parlement hierop mede een antwoord kan geven. Voor dit moment geeft zij het groene licht aan de lumpsumoperatie.

De heer **Slob** (ChristenUnie) zegt dat zijn fractie bereid is vanaf 1 augustus aanstaande met deze omvangrijke operatie te starten. Hij is blij met de toezegging van de minister dat zij op de door hem genoemde zorgpunten zo min mogelijk vrijblijvend manier actief zal zijn. Ook is hij blij met de vierde fase veldbenadering om de besturen die het aangaat zoveel mogelijk te begeleiden. Ook de continuering van de projectorganisatie geeft enige garantie. De heer Slob gaat ervan uit dat de projectorganisatie niet tot een minimum versmald wordt. Dit alles geeft het vertrouwen om nu hardop uit te spreken dat de minister van start kan gaan.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) memoreert dat de minister de door haar gevraagde drie harde toezeggingen heeft gegeven. Zij vroeg om een onverkorte uitvoering van de motie over de cumulatieve effecten, waarover nu goede afspraken zijn gemaakt. Voorts zal de minister onwillige schoolbesturen «in de nek grijpen». Verder is toegezegd dat de MR's, de personeels- en ouderorganisaties actief benaderd worden. Mevrouw Hamer geeft de minister het vertrouwen om met dit proces voort te gaan. Over het hoofd van de minister heen roept zij de scholen op om, nu de Kamer de garanties gevraagd heeft, de operatie waar te maken.

De heer **Jungbluth** (GroenLinks) zegt dat hij, gelet op de toezeggingen van de minister, akkoord kan gaan met de «go-beslissing». Wel vraagt hij aandacht voor de zorg voor alles wat in onderwijsland kostbaar is, zoals achterstandsbestrijding en integratie. De Kamer is gehouden om voorwaarden te creëren die garanderen dat alle gevreesde gevaren van de lumpsumbekostiging niet bewaarheid worden.

De heer **Balemans** (VVD) merkt op dat er nog zorgen zijn, maar dat hij gerustgesteld is door de toezeggingen van de minister en de voorgestelde aanpak. Ook de VVD-fractie geeft het groene licht.

De heer **Van der Vlies** (SGP) zegt dat zijn fractie het onder de gegeven voorwaarden verantwoord vindt om per 1 augustus aanstaande de lumpsum in te voeren. Dit betekent: alle hens aan dek op het departement, bij de besturenorganisaties en bij alle spelers in het veld. De bewindsvrouw heeft wel een probleem als uit de evaluatie van juni aanstaande blijkt dat zij niet al het mogelijke heeft gedaan.

De **minister** merkt op dat de projectorganisatie voor het flankerend beleid wel kleiner wordt, maar niet wordt geminimaliseerd. Zij is het eens met de opmerking van de heer De Vries dat het uiteindelijke resultaat op de werkvloer zichtbaar moet worden.

De bewindsvrouw is erg blij met de steun van de Kamer maar betreurt het dat de fractie van de SP niet meedoet. Het gaat om een majeure operatie die in 2003 is ingezet. Het veld heeft keihard gewerkt en er was sprake van een goede samenwerking tussen de Kamer en de bewindsvrouw die tot verbeteringen in de aanpak heeft geleid. Samen met de Kamer spreekt de minister haar vertrouwen in het veld uit.

Conclusies:

De **voorzitter** memoreert enige toezeggingen. Met betrekking tot de onafhankelijke commissie gebruik vangnet heeft de minister toegezegd dat de Kamer over de samenstelling en de criteria wordt geïnformeerd. Verder zegt zij toe dat naar aanleiding van de motie-Hamer c.s. met

betrekking tot de cumulatieve effecten die de Kamer in januari 2007 wordt geïnformeerd over de samenloop van de lumpsum en de gewichtenregeling. Het jaar daarop wordt de Kamer weer geïnformeerd omdat er een samenloop kan zijn met betrekking tot de decentralisatie arbeidsvoorwaarden. Ook is duidelijk afgesproken hoe wordt omgegaan met intensieve begeleiding van scholen, besturen en administratiekantoren die nog niet gereed zijn.

Hij concludeert dat de leden De Vries, Kraneveldt, Lambrechts, Slob, Hamer, Jungbluth, Balemans en Van der Vlies het groene licht hebben gegeven. Mevrouw Vergeer heeft dat niet gedaan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Aptroot

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Boeve