

Vergaderjaar 2003–2004

29 470

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het invoeren van het jaarverslag en een nieuwe regeling van informatievoorziening voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 april 2004

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I Algemeen

1. Inleiding, doel en aanleiding
2. Jaarverslag
 - 2.1 *Inhoud van het jaarverslag*
 - 2.2 *Uitvoeringsaspecten*
3. Informatievoorziening

II Artikelsgewijze toelichting

I ALGEMEEN

1. Inleiding, doel en aanleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden hebben in het belang van een verdere autonomievergroting al meerdere malen gepleit voor het invoeren van het jaarverslag in het primair en speciaal onderwijs. De invoering van de lumpsumbekostiging is voor hen een extra reden. Meer autonomie vraagt immers ook een adequate rekening en verantwoording, vinden deze leden. Natuurlijk is dit in de eerste plaats van belang voor het Rijk vanwege de bekostiging die het schoolbestuur ontvangt. Daarnaast achten deze leden de rekening en verantwoording van belang voor de overige belanghebbenden bij een school, zoals de ouders en personeelsleden. De aan het woord zijnde leden zijn wel beducht voor een toenevende administratieve lastendruk als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. De leden merken voorts op dat gesteld wordt dat het onderhavige wetsvoorstel in afwijking van titel 9 van Boek 2 Burgerlijk

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD) en Azough (GL).
Piv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van der Laan (D66), Boelhouwer (PvdA), Vacature (algemeen), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD) en Halsema (GL).

Wetboek een iets ander begrippenkader hanteert. Deze mededeling verbaast de leden, daar titel 9 bijna in haar geheel van toepassing wordt verklaard. De leden vragen of de regering kan aangeven welke begrippen afwijken met daarbij de redengeving. Vervolgens vernemen de leden van voornoemde fractie graag of de regering kan aangeven op welke onderdelen het onderhavige wetsvoorstel afwijkt van de regels voor het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneducatie. Deze leden vragen waarom de regering voor deze sectoren nu ook niet voorstelt de eisen voor de jaarverslaggeving bij wet te regelen. De leden wijzen de regering erop dat er wel degelijk in het primair onderwijs al Raden van Toezicht bestaan. Zij vragen waarom dan niet nu reeds een verslag van een Raad van Toezicht (wanneer aanwezig) als onderdeel van het jaarverslag verplicht kan worden gesteld. In het belang van een onafhankelijk en transparant toezicht (governance) achten deze leden een wettelijke regeling daartoe gewenst.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Dereguleren en het vergroten van de autonomie van de scholen staat reeds geruime tijd op ieders politieke agenda. Ook de leden van deze fractie vinden het van groot belang dat scholen, die toch bij uitstek deskundig zijn op het gebied van onderwijs, meer ruimte krijgen om een eigen koers te varen. Bij het voeren van een eigen koers past een eigen financieel beleid en een grote mate van financiële vrijheid. Dat van scholen verlangd wordt dat het financiële beleid transparant is en dat er een controle plaats vindt op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen is niet meer dan wenselijk, menen de aan het woord zijnde leden. Zij vragen of de regering nader kan verklaren wat precies het nut en de noodzaak van een dergelijk jaarverslag zal zijn. Ook willen zij weten of onderzocht is of de invoering van de wet leidt tot extra administratieve lastenverzwaring. Indien dit het geval is, dan vernemen de leden graag hoe groot deze extra inspanningen zijn. Ook vragen de leden of tevens kan worden aangegeven hoe de invoering van het jaarverslag zich verhoudt met de controlerende taak van de Onderwijsinspectie? De leden van deze fractie zijn van mening dat voorkomen moet worden dat scholen, door de invoering van deze wet, wederom opgezadeld worden met een forse verzwaring van de verplichtingen en de bedrijfsvoering, waardoor het onderwijskundig leiderschap niet verder naar de achtergrond dringt. Hoe kijkt de regering hier tegenaan, vragen de aan het woord zijnde leden. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in overleg met de organisaties voor bestuur en management wordt bekeken welke onderdelen in het jaarverslag optioneel worden en welke onderdelen in het jaarverslag verplicht worden. De leden van deze fractie vernemen graag op welke termijn dit overleg zal plaatsvinden. Ook vragen zij of de regering kan aangeven op welke termijn de Kamer op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten van dit overleg.

Ook de leden van de SP-fractie kennisgenomen van het voorstel. Om te voorkomen dat de invoering van lumpsum resulteert in het uitbetalen van topsalarissen aan de bestuurders en niet ten gunste komt aan het primaire proces, zal de overheid maximaal moeten controleren of het geld goed besteed wordt, menen deze leden. Het is voor hen van groot belang te controleren of er geen misbruik gemaakt wordt van de toegenomen vrijheid.

2. Jaarverslag

2.1 Inhoud van het jaarverslag

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of zij het goed begrijpen dat

de regering het jaarverslag ook wil gaan hanteren voor het beoordelen van de doelmatigheid van de bestedingen. Zo ja, op welke materiele bepaling wordt dit gebaseerd, vragen deze leden. Zij hebben kennisgenomen van de in de memorie van toelichting opgenomen opsomming van zaken waarin voor het financiële toezicht inzicht vereist is. Op welk voorgesteld wetsartikel kan een nadere regeling daarvoor worden gebaseerd, zo vragen deze leden. Kan de regering aangeven wat onder «de bedrijfsvoering» moet worden verstaan? De aan het woord zijnde leden vragen voorts of er ook materiele bepalingen zijn – of in de toekomst worden voorgesteld – op grond waarvan deze zaken ook inhoudelijk kunnen worden beoordeeld. Of is slechts het geven van de informatie voldoende, zo vragen de leden. Zij hechten eraan te benadrukken dat de regels voor de financiële verantwoording niet indirect tot een aantasting van de autonomie van het bevoegd gezag mogen leiden. Voor bijvoorbeeld schenkingen van (buitenlandse) organisaties met een doel of werkwijze strijdig met onze rechtsstaat achten de leden van voornoemde fractie een verbod gewenst. Zij vernemen graag of de regering daartoe bereid is. Voorts valt het de leden op dat de regering in de memorie van toelichting zo expliciet benoemt dat zij het inzicht in de vermogenspositie van de bevoegde gezagsorganen zo van belang acht. Welk doel heeft de regering hierbij voor ogen, zo vragen deze leden. De leden van deze fractie hebben eerder gepleit voor het met besturenorganisaties opstellen van richtinggevendende normen voor de noodzakelijke liquiditeits- en solvabiliteitspositie van een school. Zo kan worden voorkomen, dat scholen onnodige reserves opbouwen. De aan het woord zijnde leden hechten eraan te benadrukken dat dit beleid echter een verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag, waarin de regering niet kan en mag treden. Een beleid, dat afhankelijk van de uitgangspunt en mogelijke risico's per school kan verschillen. Transparantie over de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van een school kan er wel toe leiden dat belanghebbenden bij de school (bijvoorbeeld leden, medezeggenschapsraden en ouders) het bevoegd gezag aanspreken op het beleid in deze. De leden van voornoemde fractie achten dat gewenst.

De leden van de PvdA-fractie wijzen in hun reactie op het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel. In dit advies spreekt de Raad haar bezorgdheid uit omtrent de mogelijke effecten op de werklast bij de kleinere scholen. Volgens de Raad wordt het niet duidelijk of ook de besturen van deze kleine scholen in staat zijn hun taken goed uit te voeren. De leden van deze fractie willen een nadere toelichting op dit punt. Zij vernemen graag of de regering van mening is dat ook de kleinere scholen met het budget dat bestemd is voor een verantwoorde introductie van de lumpsum toereikend is.

De leden van de SP-fractie willen graag dat er openbaarheid komt over de salarissen *per bestuurder*, zo gedetailleerd mogelijk, zeker gezien de berichtgeving van de laatste tijd over de exorbitante salarissen van bestuurders in de publieke sector. Zij vragen of de regering daar een toezegging voor kan geven. De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat in het jaarverslag kengetallen opgenomen worden betreffende groeps-grootte, docent-student-ratio, contacturen en hoeveelheid begeleiding (inclusief welk soort). Zij vragen daarom of deze kengetallen opgenomen kunnen worden in het jaarverslag. Tot slot vragen de leden wanneer de minister een uitputtende opsomming kan geven van de gegevens die scholen moeten aanleveren als het gaat om bekostiging, instelling en personeel.

2.2 Uitvoeringsaspecten

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering een uniform model

voor het opstellen van een jaarrekening zal voorschrijven. Betekent dit dat de regering ook waarderingsgrondslagen gaat voorschrijven, zo vragen deze leden. Zo ja, wordt daarvoor aangesloten bij de grondslagen van de Raad voor de Jaarverslaggeving? Voorts willen de leden weten of de regering kan toelichten waarom het voor bevoegde gezagsorganen niet eenvoudiger is het boekjaar gelijk te stellen aan het schooljaar. De leden zien daarin alleen maar voordelen, zeker wanneer dit ook voor het voorgezet onderwijs wordt voorgeschreven. Ook de toedeling van opbrengsten en kosten zal in dat geval zuiverder zijn. De praktijk zal anders zijn dat binnen de scholen met een formeel jaarverslag (per kalenderjaar voor het ministerie) en een intern gebruikte begroting en jaarverslag per schooljaar zal worden gewerkt. Dat komt de administratieve lastenverlichting niet ten goede, zo stellen de leden. De samenloop met de gemeenterekening achten zij met het toenemende aantal verzelfstandigde openbare scholen niet relevant. De leden weten dat veel bevoegde gezagsorganen voor hun financiële administratie gebruik maken van zogenaamde administratiekantoren. Aan deze kantoren zijn veelal ook accountants verbonden. Begrijpen deze leden het goed dat deze kantoren in dat geval niet ingezet kunnen worden voor het accountantsonderzoek van de jaarrekening, zo vragen zij. Wat zijn de gevolgen voor de scholen van de door de regering voorgestelde wijzigingen in de accountantswetgeving, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Tot slot vragen deze leden wat de inhoud van paragraaf 2.3 uit de memorie van toelichting is.

3. Informatievoorziening

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het introduceren van het jaarverslag gepaard moet gaan met het schrappen van andere regels voor rekening en verantwoording. De regeldruk voor scholen moet verminderen, vinden zij. Daarom ontvangen zij graag een concreet en compleet overzicht van de regels die op dit terrein zullen worden geschrapt. Heeft de regering bijvoorbeeld ook het voornemen de verantwoording van specifieke bekostiging of subsidies via het jaarverslag te laten geschieden, willen de leden vervolgens weten. Deze leden hebben daar eerder voor gepleit en zien daarin een mogelijkheid de administratieve lasten en de regeldruk te verminderen. De leden van deze fractie onderschrijven het belang van de vermindering van het aantal vragen. Waar in het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat alle structurele en integrale vragen worden vastgelegd in de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur, zo vragen deze leden. Leidt de door de regering voorgestane striktere bevragingssystematiek nog tot meer deregulering, willen zij vervolgens weten. De regering stelt dat de bepalingen voor de schoolgids ongewijzigd blijven en het jaarverslag daarvan wordt onderscheiden. Hoe verhoudt zich dat tot de beleidsinhoudelijke informatie uit het voorgestelde artikel 173? Is er niet sprake van een onnodige overlap, zo vragen zij.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 171, derde lid van de WPO en artikel 158, derde lid, van de WEC

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat afdeling 10 van titel 9 van Boek 2 BW ook van toepassing is op het jaarverslag in het primair en speciaal onderwijs. Daarmee is het jaarverslag openbaar, zo veronderstellen zij. Hoe verklaart de regering in dat opzicht het gebrek aan openbaarheid van jaarverslagen van veel instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie¹. Acht de regering dit acceptabel, vragen zij.

¹ Bron: Helft roc's kamp met tekorten, het Onderwijsblad, 20 maart 2004.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat deze artikelen worden vervangen in verband met de wens tot een meer gedetailleerde invulling van de informatieverplichting. In de vervangende artikelen staat opgenomen dat bij AMVB of bij ministeriele regeling aanvullende eisen kunnen worden gesteld aan de informatievoorziening. Kan de minister aangeven voor welke gevallen de AMVB en voor welke gevallen de ministeriele regeling bedoeld is?

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve