

Vergaderjaar 2010–2011

31 135

Plan van Scholen

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2011

In juni 2010 heeft u het rapport «Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs» (Tweede Kamer 31 135, nr. 29) ontvangen. Bij de aanbieding van het rapport is een inhoudelijke reactie aan een missionair kabinet gelaten. In deze brief ga ik nader in op de bevindingen in het rapport.

De bevindingen

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat er geen specifieke elementen in wet- en regelgeving zijn gevonden die de schaalgrootte bewust stimuleren. Uit een analyse van wet- en regelgeving en interviews die de onderzoekers hebben gehouden onder experts, leden van besturen, raden van toezicht en medezeggenschapsraden van de verschillende onderwijssectoren, blijkt dat er nauwelijks nog direct op schaalvergroting gerichte wet- en regelgeving aanwezig is. Wel ervaart men prikkels door de decentralisatie van verantwoordelijkheden. De lumpsumbekostiging kan leiden tot een streven naar schaalvergroting, of groei van het aantal leerlingen. De opheffings- en stichtingsnormen bepalen de minimale omvang van scholen. Grotere besturen kunnen voordelen hebben in gesprekken met gemeenten over bijvoorbeeld huisvesting. Bestuurders van grote organisaties kunnen misschien meer verdienen. Daarnaast is professionaliteit in grote organisaties makkelijker te organiseren en zijn financiële risico's beter af te dekken, zo meldt het rapport.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen individueel aanwijsbare reden is die tot schaalvergroting leidt, maar dat er veeleer sprake is van een stapeling van motieven. Het rapport geeft ook aan dat bestuurders staan voor de kwaliteit van het onderwijs en dat ze het geld zo efficiënt mogelijk willen inzetten. Onderwijskundige motieven staan bij schaalvergroting vaak voorop.

De conclusie in het rapport is dat elk systeem met lumpsumfinanciering, leerling-volgende financiering, opheffings- en stichtingsnormen, decentraal huisvestingsbeleid en min of meer vrije loonvorming leidt tot bepaalde effecten op de schaal. Alleen als nagenoeg op individueel niveau gestuurd gaat worden, kan gegarandeerd worden dat er nauwelijks prikkels zijn tot schaalvergroting. Er zou dan in feite weer centralisering en budgetfinanciering plaatsvinden met een zeer sterke sturing vanuit het ministerie, zo is te lezen in het rapport.

Reactie

Positief is dat besturen zich laten leiden door onderwijskundige motieven en dat zij het geld zo efficiënt mogelijk willen inzetten. Zoals gezegd is de belangrijkste conclusie van het rapport dat elk systeem met leerling-volgende lumpsumfinanciering en decentrale verantwoordelijkheid, invloed heeft op de schaal.

Om het schaaffect dat met de inrichting van het stelsel samenhangt te matigen, is de fusietoets ingesteld. Afgelopen januari is de Eerste Kamer akkoord gegaan met het wetsvoorstel. Daarmee is de belangrijkste stap naar aanleiding van de conclusies uit het rapport al gezet.

In mijn verdere reactie zal ik ingaan op de belangrijkste overige bevindingen uit het rapport. Aan de orde komen de leerling-volgende bekostiging en opheffings- en stichtingsnormen, het organiseren van professionaliteit, spreiding van financiële risico's en de inkomens van bestuurders.

Leerling-volgende bekostiging en opheffings- en stichtingsnormen

De onderzoekers concluderen dat de leerling-volgende financiering leidt tot meer financiering bij schaalvergroting.

Het klopt dat instellingen met meer leerlingen of studenten meer geld krijgen. Dat is zo, omdat zij ook meer kosten maken. Vaste voeten in de bekostiging dempen dat effect enigszins. Kleine instellingen in het primair onderwijs ontvangen een toeslag. Deze toeslag vervalt, of wordt kleiner bij fusie. In het algemeen is het zo dat de bekostiging is afgestemd op de omvang van de activiteiten. Dus instellingen die meer leerlingen hebben, of studenten tot een eindresultaat brengen, krijgen meer geld.

In lijn met het advies van de commissie Veerman wil ik in het Hoger Onderwijs naar een meer op kwaliteit en missie gericht bekostigingsstelsel toe.

De onderzoekers geven ook aan dat de opheffingsnormen kunnen leiden tot fusies.

De opheffingsnormen zijn zo gesteld dat instellingen voldoende leerlingen hebben om het opleidingsaanbod kwalitatief verantwoord vorm te geven. In het primair onderwijs zijn de normen lager in dunbevolkte gebieden, om de toegankelijkheid van het onderwijs ook daar te garanderen. Om dan toch de vereiste kwaliteit te kunnen leveren, krijgen scholen met weinig leerlingen in het primair onderwijs meer geld. In de andere sectoren zijn de leerlingen en studenten mobieler en wordt dit systeem niet toegepast.

Om te vermijden dat scholen die tijdelijk onder de opheffingsnormen komen onnodig moeten fuseren, heb ik in het voorgezet onderwijs en het primair onderwijs een zekere bevoegdheid om van de normen af te wijken. In het primair onderwijs ga ik voorstellen dat scholen langer onder de opheffingsnorm bekostiging kunnen krijgen. Die periode was drie jaar en zou dan vijf jaar worden.

Mijn conclusie is dat de opheffingsnormen een bodem leggen die nodig is voor de kwaliteit en de doelmatigheid. Waar dat voor de toegankelijkheid

nodig is worden al concessies gedaan aan de doelmatigheid door de opheffingsnormen te verlagen en meer geld te geven.

Het organiseren van professionaliteit

In het rapport staat dat professionaliteit bij grotere organisaties gemakkelijker is te organiseren dan bij kleinere.

Hierover het volgende. In alle sectoren werken professionals in het primair proces. Dat is niet afhankelijk van de schaalgrootte. Om binnen de organisaties specialisaties te realiseren kan een kleine bestuurlijke schaal een belemmering zijn. Daarbij kan worden gedacht aan onderwijskundige, of pedagogische beleidsmedewerkers, of aan specialisten op het terrein van huisvesting, ICT, financiën of personeel. De specialisten kunnen er voor zorgen dat de onderwijsprofessionals zich kunnen richten op het primair proces.

De bestuurlijke schaal vormt in het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geen belemmering voor specialisaties. Specialisaties zijn al bij een veel kleinere schaal te realiseren. In het voortgezet onderwijs en in het primair onderwijs is soms niet de schaal aanwezig om zelf specialisten in dienst te hebben. Toch is ook bij die instellingen deskundigheid op het terrein van bijvoorbeeld personeel en financiën nodig. Een aantal bekwaamheden behoort tot de managementkwaliteiten die het management van de instelling hoort te hebben. Andere zaken kan men uitbesteden, of slim inkopen. Bijvoorbeeld als het gaat om ondersteuning bij gesprekken met gemeenten over de huisvesting.

Ook zijn de kleinere organisaties beter beheersbaar, omdat er geen aparte informatievoorzieningen nodig zijn om het overzicht te bewaren. Dat beperkt de behoefte aan managementondersteunende specialisten. In alle sectoren zijn de besturen verantwoordelijk voor de inzet van middelen ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs. Om er voor te zorgen dat ook de kleine instellingen over voldoende deskundigheid beschikken op het financiële terrein, ben ik in overleg gegaan met de VO-raad en de PO-raad over het bevorderen van de financiële deskundigheid. De VO-raad heeft als gevolg hiervan een leidraad financiële sturing opgesteld. De PO-raad heeft een meerjarige plan van aanpak opgesteld. De uitvoering van het plan is gestart. De VO-raad en de PO-raad organiseren regionale bijeenkomsten over professionalisering van de financiële functie. In verband met het grote aantal kleine besturen in het primair onderwijs, wordt in deze sector extra aandacht gegeven aan deze besturen.

Spreiding van financiële risico's

De onderzoekers melden dat grotere organisaties beter in staat zijn risico's te spreiden dan kleinere. Daarom kan de behoefte aan risicospreiding een prikkel zijn tot schaalvergroting.

Ook hier geldt dat de schaalgrootte in het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geen belemmering vormt. De financiële risico's zijn al bij een veel kleinere schaal voldoende te spreiden. Dat geldt ook voor een groot aantal schoolbesturen in het voortgezet en primair onderwijs.

Met name de kleine besturen in het primair onderwijs kunnen de spreiding van financiële risico's als een probleem ervaren. Het bekostigingsstelsel in het primair onderwijs kent daarom een aantal elementen om de financiële risico's ook voor kleine besturen beheersbaar te houden. De personele bekostiging houdt rekening met de gemiddelde leeftijd van de leraren van een school, omdat oudere leraren duurder zijn dan jongere. De bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen in het jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar, zodat besturen de tijd hebben om daling

van leerlingenaantallen te verwerken. Bij groei van het aantal leerlingen krijgen besturen er wel tussentijds geld bij.

Besturen kunnen risico's ook onderling spreiden, daar is geen fusie voor nodig. Het is goed gebruik bepaalde risico's te verzekeren. Met name besturen met een kleine schaal kunnen hun risico's langs deze weg beheersbaar maken.

Hoe beter het financieel beleid, hoe kleiner de risico's. Ook daarom zet ik in op de bevordering van de financiële deskundigheid.

Inkomens van bestuurders

Bestuurders van grote organisaties kunnen vaak meer verdienen dan bestuurders van kleine organisaties. Tegelijkertijd is de conclusie van de onderzoekers dat de besturen zich vooral laten leiden door onderwijskundige motieven en het efficiënt inzetten van middelen.

Ik ben blij met de bevinding dat de besturen zich laten leiden door onderwijskundige motieven en het efficiënt inzetten van geld ten behoeve van onderwijs. De onderzoekers hebben geconstateerd dat op enkele uitzonderingen na de beloning geen doorslaggevende rol speelt. Om op dit punt uitwassen te voorkomen ga ik beloningsplafonds per onderwijssector vaststellen.

Samenvattend

Een decentraal georganiseerd stelsel met bekostiging gebaseerd op het aantal deelnemers heeft altijd effect op de schaal. De decentrale inrichting van het bestel is echter in het belang van de kwaliteit van het onderwijs. Om de schaalearde effecten van de stelselvorm te mitigeren is de fusietoets voorgesteld. Het wetsvoorstel is afgelopen januari door de Eerste Kamer aangenomen. De regelgeving kent geen specifiek aanwijsbare elementen die schaalvergroting bewust bevorderen. Op de verschillende elementen die indirect tot schaalvergroting kunnen leiden ben ik ingegaan. Naar aanleiding van een aantal concreet genoemde punten, komen er zoals aangegeven nog aanvullende acties. De fusietoets en de aanvullende acties sluiten goed aan op de bevindingen uit het rapport. De onderzoekers constateren dat de schoolbesturen zich vooral laten leiden door onderwijskundige motieven. Dat is positief en dat versterkt mijn vertrouwen in de besturen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart