

Vergaderjaar 2009–2010

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2010

In uw brief van 8 februari 2010 (2010D06836) heeft u namens de commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen gesteld:

1. Wat zijn de juridische mogelijkheden van meer of minder vergaande vormen van decentralisatie van de bekostiging per vestiging, variërend van schriftelijke informatie over de bekostiging per vestiging, tot daadwerkelijke bekostiging per vestiging.
2. Wat zijn de te verwachten effecten van de geschetste mogelijkheden.

Er is in de afgelopen jaren veel gebeurd om rekenschap en verantwoording te versterken bij de toegenomen zelfstandigheid van schoolbesturen en scholen. Zo zijn het intern toezicht, de medezeggenschap en de positie van de ouders versterkt. Dit heeft deels ook zijn weerslag in de informatievoorziening omtrent de bekostiging (beschikbare middelen) en het financieel beleid van het schoolbestuur. Om een goed beeld te geven volgt eerst een korte weergave van de huidige situatie, waarna een viertal varianten voor verdere decentralisatie van de bekostiging wordt beschreven.

Huidige praktijk

Bekostigingssystematiek

De (lumpsum)bekostiging wordt berekend op het niveau van een school. Een school kan meerdere vestigingen hebben, maar de bekostiging kent op dit moment geen of nauwelijks parameters op vestigingsniveau.¹ Op lokaal niveau kan men beslissen het onderwijs te geven op verschillende locaties/vestigingen. Dat kan te maken hebben met huisvesting, met afstanden of met andere lokale aangelegenheden. Dergelijke beslissingen op lokaal niveau gaan buiten het Rijk om en hebben daarom ook geen invloed op de bekostiging. De school is dus de eenheid van bekostiging, ook als het onderwijs op meer locaties wordt verzorgd. De bekostiging

¹ Het introduceren van vestigingsparameters zou de bekostiging overigens aanzienlijk complexer maken.

wordt echter verstrekt aan de rechtspersoon waar de school deel van uit maakt, te weten het bevoegd gezag c.q. het schoolbestuur.¹ De overheid kan op grond van regelgeving de bekostiging alleen aan een rechtspersoon verstrekken. Het bevoegd gezag is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Informatie over de bekostiging per school

In de beschikkingen die schoolbesturen ontvangen staat de bekostiging per school. Op deze informatie hebben ook de medezeggenschapsraden recht. De informatie is bovendien voor iedereen toegankelijk, via de website van de uitvoeringsorganisatie DUO. Daar staat de bekostiging per jaar, per school, per onderwerp (bijv. personeelkosten), met de onderliggende berekeningen. Iedereen kan hier precies zien hoeveel geld het Rijk geeft voor elke school.

Teneinde de verantwoording van het bevoegd gezag bij de toegenomen zelfstandigheid beter te verankeren en andere betrokken partijen in de school beter te positioneren ten opzichte van het bestuur zijn er de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen.

Het intern toezicht is versterkt

In het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur is het principe vastgelegd dat het bestuur van een school functioneel is gescheiden van het interne toezicht. Het bevoegd gezag is vrij in de wijze waarop de functiescheiding wordt vorm gegeven. Met de functiescheiding wordt voorzien in een meer onafhankelijk intern toezicht op de onderwijsbestuurders. Het interne toezicht heeft onder meer de bevoegdheid om de begroting en het jaarverslag goed te keuren en ziet toe op de rechtmatige en doelmatige bestemming en aanwending van de middelen door schoolbestuur en school. Daarnaast geeft het wetsvoorstel een wettelijke basis aan de code of codes van goed bestuur. Elk bevoegd gezag moet jaarlijks aangeven welke code van goed bestuur het hanteert en dient uit te leggen wanneer, hoe en waarom het bestuur afwijkt van de code.

De medezeggenschap over financiën is versterkt

Op 1 januari 2007 is de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) in werking getreden. Hiermee is de medezeggenschap versterkt. De medezeggenschap is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, leerlingen en personeel. Ten aanzien van de bekostiging heeft de medezeggenschapsraad (MR) het recht op informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit 's rijks kas die worden toegerekend aan het bevoegd gezag. Ook dient het bevoegd gezag jaarlijks de begroting, de beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied en het jaarverslag aan de MR te verstrekken. Daarnaast heeft de MR adviesrecht bij de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school waaronder de bestemming van de middelen die door het bevoegd gezag ten behoeve van de school vanuit onder meer het Rijk zijn toegekend. Tot slot is er instemmingsrecht van de personeelsgeleding bij beleid inzake het overdragen van de bekostiging.

Scholen ontvangen jaarlijks van het Rijk via de materiële lumpsum bekostiging een vergoeding voor medezeggenschapsactiviteiten. De algemene ouderorganisaties en de leerlingenorganisatie LAKS ontvangen op landelijk niveau vanuit het Rijk jaarlijks middelen ter ondersteuning van ouders en leerlingen in de (G)MR. Daarnaast ontvangen de personeelsorganisaties (bonden) jaarlijks middelen voor scholing. In het

¹ In deze brief worden de termen schoolbestuur en bevoegd gezag door elkaar gebruikt.

verleden zijn er diverse keren bedragen aan de reguliere lumpsumbekostiging toegevoegd voor deskundigheidsbevordering en scholing/training van leraren, schoolleiders en management.

Fusietoets

Het wetsvoorstel fusietoets beoogt de belangen van de diverse betrokkenen (ouders, leerlingen en personeel) binnen de school ten opzichte van het schoolbestuur beter te borgen. Het wetsvoorstel voorziet er in dat fusies tussen onderwijsinstellingen aan toetsing door de minister worden onderworpen. Een belangrijk aspect hierbij is de zogenaamde fusie-effectrapportage die verplicht moet worden opgesteld bij elke voorgenomen fusie. De rapportage is bedoeld om de medezeggenschap te versterken. De MR krijgt via deze rapportage inzicht in de motieven, doelen en effecten van de beoogde fusie. De MR kan op basis daarvan al dan niet instemming verlenen aan de fusie. De rapportage is voor de minister een middel om te toetsen of schoolbesturen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. De minister toetst de fusie daarnaast op het feit of de keuzevrijheid met de fusie voldoende blijft gewaarborgd.

Versterking positie ouders: Opting out

Op dit moment voert de Onderwijsraad op verzoek van OCW een onderzoek uit naar de mogelijkheden en effecten van het introduceren van een initiatiefrecht voor ouders om het bestuur te verzoeken om als school uit het bestuur te kunnen stappen en zelfstandig verder te gaan. In dit advies zal expliciet aandacht worden besteed aan de positie van het personeel bij een dergelijk verzoek.

De varianten voor verdere decentralisatie

Variant 1: één vestiging – één school – één rechtspersoon

Een eerste variant om de bekostiging te decentraliseren is dat in wet en regelgeving wordt geregeld dat elke school rechtspersoonlijkheid krijgt, zodat er een één op één relatie komt tussen school en rechtspersoon. Elke school heeft dan een eigen bevoegd gezag/bestuur. Besturen kunnen samenwerken, bijvoorbeeld door samen een coöperatieve vereniging in het leven te roepen, waar de samenwerkende schoolbesturen lid van zijn. Bij bekostiging per vestiging zou elke vestiging een afzonderlijke school moeten worden, met rechtspersoonlijkheid. Elke vestiging zou dan een eigen bestuur moeten krijgen.

Juridisch

De belangrijkste vraag die zich bij deze oplossing voordoet is of de overheid een één op één relatie tussen school/vestiging en rechtspersoon mag voorschrijven. De vrijheid van onderwijs zoals deze in artikel 23 van de grondwet is geregeld, betreft de vrijheid van stichting, richting en inrichting. Een bestuur zou in deze variant niet meer dan één school in beheer mogen hebben, en geen tweede school mogen stichten, omdat het bestuur dan meer scholen heeft en voor meer scholen bekostiging krijgt. Dat is in strijd met de vrijheid van stichting. Het kan ook vragen oproepen over mogelijke strijdigheid met de vrijheid van inrichting.

Effecten

Veel scholen zijn gesplitst in meerdere vestigingen. In sommige gevallen heeft een vestiging onvoldoende leerlingen om als zelfstandige school te bestaan. Grotere scholen en schoolbesturen houden vaker vestigingen in

stand die niet kostendekkend zijn om toch (kleinschalig) onderwijs in bepaalde gebieden te kunnen aanbieden. Indien elke school of vestiging een zelfstandige eenheid wordt, is dit niet meer mogelijk. Dit leidt dus tot sluiting van scholen en vestigingen. Indien in deze variant de opheffingsnormen voor scholen niet worden aangepast, heeft dit ook sluiting van vestigingen of scholen tot gevolg. Veel schoolbesturen kunnen scholen onder de opheffingsnorm in stand houden, omdat de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen onder een bestuur groot genoeg is.

De wet (WPO niet WVO) staat echter ook het gebruik van de gemiddelde schoolgrootte voor de instandhouding van scholen onder de opheffingsnorm toe bij samenwerking tussen besturen, zodat dit punt is op te lossen. In het voortgezet onderwijs is een complicerende factor dat er vestigingen zijn waar niet het hele onderwijstraject wordt aangeboden. Zo zijn er vestigingen waar alleen de onderbouw van het voortgezet onderwijs wordt aangeboden. Dit zijn dus geen zelfstandige eenheden.

Een andere consequentie is dat als elke school rechtspersoonlijkheid heeft, ook elke school een jaarverslag met balans en exploitatierekening moet opstellen. Elke school moet zelf bovendien een risicoreserve aanhouden. Doordat afzonderlijke scholen hun investeringen en risico's minder kunnen spreiden, zullen alle scholen samen meer liquiditeit en meer vermogen aanhouden dan bij grotere scholen en besturen het geval is.

De commissie vermogensbeheer onderwijs (commissie Don), heeft ook geconstateerd dat de financiële deskundigheid van schoolbesturen moet worden versterkt. Grotere eenheden hebben meer mogelijkheden om deze deskundigheid op te bouwen. Zeker in het primair onderwijs worden de eenheden al gauw te klein om specialismen te introduceren. Dat geldt overigens niet alleen op het financiële terrein, maar op alle werkvelden: administratie, personeel, ICT, organisatie, huisvesting en onderwijsinnovatie. Belangrijke efficiencyvoordelen van het bovenschools organiseren van bepaalde taken en specialismen worden hiermee teniet gedaan.

Variant 2: Oormerken van de bekostiging per school

In dit geval kan één bestuur meerdere scholen onder zijn beheer hebben, maar de bekostiging die een bestuur voor een school ontvangt, moet volledig ten behoeve van die school worden besteed.

Juridisch

In de wet kunnen bestedingsbeperkingen als bekostigingsvoorwaarden worden opgenomen. De vraag is wat precies moet worden verstaan onder besteding ten behoeve van de school. Duidelijk is dat de aanschaf van lesmethoden en de salariskosten van onderwijspersoneel op de school daar onder valt. Moeilijker wordt het als er een gezamenlijk schoonmaakcontract wordt gesloten om alle scholen van het bestuur schoon te maken, of als er een vervangingspool op bestuursniveau is, met leraren die inspringen bij ziekte of verlof. Hoe wordt omgegaan met remedial teachers, logopedisten, zorgmedewerkers etc. die voor meer scholen nodig zijn om de grenzen van de besteding ten behoeve van de school af te bakenen.

Effecten

De oormerking leidt tot nieuwe regelgeving. Voor de handhaving van de oormerking is aanvullende administratie op schoolniveau nodig. De accountant moet op schoolniveau controleren om een verklaring te

kunnen geven over de rechtmatige besteding. De oormerking leidt tot hogere administratieve lasten en controlelasten. Verder leidt deze oormerking tot doorbelasting van kosten die het bestuur ten behoeve van de scholen maakt. Bijvoorbeeld de administratiekosten, HRM-medewerkers, ICT-medewerkers etc., die voor meerdere scholen werken. Ook reserves worden per school gesplitst. Tegenvallers bij de éne school kunnen niet meer worden opgevangen door meevallers bij andere scholen. De oormerking is in strijd met de gedachte die achter de lumpsumbekostiging zit, namelijk dat op lokaal niveau het best kan worden beoordeeld waar het geld aan wordt besteed.

Variant 3: Meer financiële zeggenschap op het niveau van de school

Een andere variant zou zijn dat het bevoegd gezag / de rechtspersoon die meer dan één school in stand houdt, de zeggenschap meer op het niveau van de school belegt. In het managementstatuut kan het bevoegd gezag normaliter aangeven welke taken en bevoegdheden de directeur of rector in naam van het bevoegd gezag mogen uitoefenen. De rechtspersoon zou in dit geval dan in het managementstatuut moeten regelen dat bijvoorbeeld alleen in overleg met de directeur of rector bekostiging van de school voor andere scholen of voor bovenschoolse doelen kan worden aangewend.

Juridisch

Het bestuur / bevoegd gezag van de rechtspersoon draagt conform de wet en regelgeving de verantwoordelijkheid voor het financieel beleid van de rechtspersoon. Het bestuur kan deze verantwoordelijkheid niet elders beleggen. Het bestuur van de rechtspersoon is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in de scholen die het bestuur in stand houdt. Het bestuur moet beide verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Daar hoort de zeggenschap over de inzet van middelen voor goed en toegankelijk onderwijs bij. Uiteindelijk is het bestuur van de rechtspersoon ook verantwoordelijk voor de inrichting van de rechtspersoon (organisatievorm, beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Als de overheid de interne verhoudingen (zeggenschap over geld en onderwijskwaliteit) gaat voorschrijven, komt de overheid in conflict met de grondwettelijk verankerde vrijheid van inrichting en maakt de overheid het onmogelijk dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid waarmaakt.

Effecten

Het gevolg van het mede neerleggen van de verantwoordelijkheid voor het financieel beleid op schoolniveau, impliceert dat het schoolbestuur niet langer zelfstandig financiële prioriteiten kan stellen. Het bestuur kan zijn onderwijskundige en financiële verantwoordelijkheid niet langer waarmaken, omdat het niet langer exclusief gaat over de inzet van middelen. Hiermee ontstaat onduidelijkheid over de onderlinge financiële verhoudingen tussen scholen binnen één bestuur. Wat te doen als één of enkele scholen binnen het bestuur zorgen voor tekorten? De andere scholen zullen daar voor op moeten draaien, omdat het bestuur een financiële eenheid is, met één vermogenpositie en één liquiditeitspositie. Juridisch is niet de school aanspreekbaar op het nakomen van verplichtingen, maar het bestuur van de rechtspersoon. Het bestuur heeft door de interne zeggenschapsverhoudingen echter niet de mogelijkheid om dit probleem zelfstandig op te lossen.

Variante 4: Medezeggenschapsraad instemmingsrecht in plaats van adviesrecht over het financieel beleid

Zoals hierboven geschetst, ontvangt de medezeggenschapsraad (MR) nu al alle informatie over de bekostiging van de school, het meerjarig financieel beleid en de verantwoording van het schoolbestuur. Daarnaast heeft de MR adviesrecht over het meerjarig financieel beleid. Een laatste variant zou zijn om de rol van de MR verder te versterken door de MR instemmingsrecht in plaats van adviesrecht te geven over het financieel beleid van de school.

Juridisch

Het bestuur is verantwoordelijk voor het beleid van de rechtspersoon. Daarmee is het bestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs op de scholen van de rechtspersoon en voor het financieel beleid. Die verantwoordelijkheid kan het bestuur niet waarmaken zonder de bevoegdheid het financieel beleid van de rechtspersoon vast te stellen en zonder zelfstandig de financiële prioriteiten te kunnen stellen die nodig zijn voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad over de besteding van de bekostiging maakt een zo grote inbreuk op de bevoegdheid van het bestuur van de rechtspersoon, dat het bestuur de verantwoordelijkheid voor het onderwijs en het financieel beleid van de rechtspersoon niet langer waar kan maken. Daarmee zou de medezeggenschapsregelgeving in strijd komen met de verantwoordelijkheid die het bestuur op grond van andere regelgeving heeft.

Effecten

Er ontstaat een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling die kan leiden tot impasses in de besluitvorming binnen de rechtspersoon. Het bestuur kan niet langer worden aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs (zwakke, of zeer zwakke scholen).

Conclusie

Concluderend stel ik vast dat het weghalen van de exclusieve verantwoordelijkheid voor het financieel beleid bij het bevoegd gezag c.q. het schoolbestuur al gauw indruist tegen de vrijheid van stichting, richting en inrichting. Naar mijn mening is met de maatregelen van de afgelopen tijd de positie van de betrokken partijen binnen de school (ouders, leerlingen en leraren) voldoende versterkt om ook op het financieel beleid van het bestuur invloed uit te oefenen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet