

23 948

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van lump-sum-bekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede in verband met decentralisatie van de rechtspositieregeling bij die scholen, behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen (regeling lump sum en decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o.).

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld: 8 mei 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met grote interesse maar ook met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De interesse geldt met name de besturingsfilosofie die uit het voorstel blijkt en die grotendeels de instemming van deze leden heeft.

De gemengde gevoelens hebben betrekking op de twijfels die deze leden hebben of de randvoorwaarden, die nodig zijn om een dergelijke operatie succesvol en zonder al te veel problemen in te voeren en te implementeren, wel vervuld zijn. Bovendien vroegen zij of de scholen voor voortgezet onderwijs naast de omvangrijke operaties die zich daar in de nabije toekomst zullen voltrekken dit ook nog aankunnen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden deze zorg.

Ter voorbereiding op de plenaire behandeling zouden de leden van de fractie van de **PvdA** nog een antwoord willen ontvangen op de navolgende vragen. Mag redelijkerwijs verwacht worden dat de toegekende ronde bedragen toereikend zullen zijn om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen?

¹ Samenstelling:

Van Gijzen (CDA), Grol-Overling (CDA), Kuiper (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Redemeijer (PvdA) voorzitter, Schuyter (D66), De Savornin Lohman (D66), Van Boven (VVD), Ginjaar (VVD), Van Wijngaarden (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

Met name het feit dat ook derden een claim kunnen leggen op het schoolbudget roept deze vraag op.

Als voorbeeld daarvoor moge gelden een grote scholengemeenschap in Heerenveen (zie Schoolblad 8-4-95) die melding maakt van de claims die het Vervangingsfonds haar mogelijk oplegt (3% extra). Dat zou in hun verhaal zes formatieplaatsen kosten. Als gevolg daarvan worden geen

externe vervangers meer binnengehaald. Voorzover dit toch nodig mocht zijn, worden de salarissen van deze vervangers niet bij het vervangingsfonds gedeclareerd. Dat kost de school anderhalf tot twee ton. Die worden gehaald uit de extra-faciliteiten waarmee de vorming van een brede scholengemeenschap werd beloofd, maar die daarvoor niet bedoeld waren.

Dit is slechts één voorbeeld, maar zo zijn er naar het oordeel van eerdergenoemde leden vele te noemen.

Is het waar dat faciliteiten, die brede scholengemeenschappen ontvangen voor het instandhouden van nevenvestigingen versleuteld worden over het totaal en zo ja, leidt dat er toe dat de feitelijke financiële positie van plattelandsscholengemeenschappen ernstig verslechtert?

Is de hieronder opgenomen globale berekening juist?

Op dit moment ontvangen scholen per nevenvestiging 481 Fre's als extra faciliteiten (wat, voorzichtig geraamd, in de lump sum bekostiging een equivalent vertegenwoordigt van ca. f 160 000).

Versleuteling, door in zijn totaliteit deze faciliteiten op te nemen in de «gemiddelde personeelslast» betekent:

a. dat een school zonder nevenvestiging er tenminste $0.5 \times f 160\ 000,- = f 80\ 000,-$ op vooruitgaat zonder noodzaak.

b. dat een school met bijvoorbeeld 3 nevenvestigingen t.o.v. de huidige situatie een bedrag van $2.5 \times f 160\ 000,- = f 400\ 000,-$ per jaar verliest.

Zou het niet in de rede liggen om ook de zgn. nascholingsgelden in het lump sum bedrag op te nemen?

Hoe wordt voorkomen dat bij de beperkte keuze die scholen vooralsnog hebben, ze gedwongen worden te kiezen voor direct noodzakelijke uitgaven en niet toekomen aan ook noodzakelijke reserveringen voor voorzieningen voor onderhoud en vervanging van duurzame activa?

Waarop is de stelling in de memorie van toelichting (Kamerstukken Tweede Kamer, 23 948, nr. 3, blz 11 midden) gebaseerd dat scholen overschotten kunnen realiseren vanuit huisvestings- en inventarisvergoedingen?

Is het niet wenselijk, gegeven de grote twijfels die in de Tweede Kamer zijn geuit over de uitvoerbaarheid, invoering van een lump-sum-financiering in het primair onderwijs uit te stellen tot een moment waarop voldoende ervaringen zijn opgedaan met deze financiering in het voortgezet onderwijs?

De leden van de fracties van **CDA** en **VVD** sloten zich bij deze laatste vraag van de PvdA-fractie aan.

Voorliggend wetsvoorstel past, aldus de leden van de fractie van **D66**, in de lijn naar een grotere autonomie voor scholen, zoals die is ingezet met het Formatie Budget Systeem. Deze leden zeiden deze te ondersteunen. Zij constateerden tot hun genoegen dat dit technisch gecomplieerde wetsvoorstel degelijk is voorbereid en behandeld in de Tweede Kamer. Met name het aan de openbare behandeling voorafgaand wetgevingsoverleg met de daaruit voortvloeiende nota van wijzigingen is zinvol gebleken. Deze leden wilden nog graag de volgende vragen aan de regering voorleggen. Hoe is de gang van zaken als kleine scholen, als gevolg van de lump sum bekostiging in de problemen komen?

Kan de staatssecretaris nader uitleg geven aan de zin «Daarbij houden wij de vinger aan de pols. Ik heb gezegd dat wij een besluit nemen als dat moet, ook na drie jaar» (Handelingen Tweede Kamer, 1995, nr. 24, blz. 3856)?

Welke criteria zullen worden gehanteerd om te bepalen of een besluit genomen moet worden? Wat is de strekking van dit besluit, zulks mede in het licht van de recente uitspraken over de wenselijkheid van schaalvergroting?

Een motie van deze strekking (op stuk nr. 20) is ingetrokken op grond van een toezegging van de staatssecretaris op het laatste moment van de behandeling.

Bij de behandeling van het formatiebudgetsysteem (FBS) is door verschillende leden van de Eerste Kamer gewezen op het gevaar van overregulering. Uit de evaluatie blijkt dat deze waarschuwing terecht was. Ook bij deze wet is niet zo zeer sprake van deregulering als wel van verschuiving van regelgeving naar algemene maatregel van bestuur, naar ministeriële regelgeving, naar Kaderbesluit en naar CAO's. Er is geen evaluatie nodig om dit manco te kunnen constateren. Waarom gaat de staatssecretaris aan dit bezwaar voorbij?

Als antwoord op kritiekpunten bij de behandeling in de Tweede Kamer verwijst de staatssecretaris herhaaldelijk naar het Schevenings akkoord. Dit gebeurt b.v. bij de kritiek op de regelverdichting en bij kritiek op de mogelijke druk van de lump sum bekostiging in de richting van schaalvergroting.

Wat is de bestuurlijk/juridische status van dit Schevenings akkoord? Artikel 38a, vierde lid, bevat de volzin: «De bepalingen omtrent ontslag mogen het personeel van de openbare scholen niet minder rechten verschaffen dan die welke voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voortvloeien uit de bepalingen van dwingend recht van de zevende titel A van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek.»

Is deze tekst niet overbodig, zo vroegen de leden van de fractie van D66, en draagt zij niet het gevaar in zich voor à contrario redeneringen?

Er zijn goede redenen, aldus het lid van de **GPV**-fractie, voor vergroting van beleidsvrijheid van scholen en matiging van de bemoeienis van de rijksoverheid met de feitelijke realisering van onderwijs. Decentralisering naar de scholen is daarom – in combinatie met normatieve budgettering – een verdedigbare beleidsrichting.

Ook na de behandeling in de Tweede Kamer had dit lid nog wel vragen over het voorliggende wetsvoorstel. Deze vragen hebben vooral betrekking op de consequenties ervan voor individuele scholen.

Decentralisatie is slechts verantwoord wanneer grotere verantwoordelijkheden en grotere beleidsruimte met elkaar in evenwicht zijn. Is zo'n gewicht bereikt?

Zullen bij voorbeeld in het verleden door docenten verworven salarisgaranties de scholen niet nog lange tijd verplichtingen opleggen die niet in de bekostiging zijn verdisconteerd? Kan inzicht worden gegeven in de omvang (aantal scholen, bedragen) van deze problematiek.

De vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van scholen zal een drang naar verdere bestuurlijke schaalvergroting veroorzaken. Dit is door de staatssecretaris in de Tweede Kamer beaamd. Zij onderscheidde deze bestuurlijke schaalvergroting van schaalvergroting door scholenfusie. Dit onderscheid is zinvol. Maar wel moet bedacht worden dat in de ontwikkeling naar autonomie van scholen de besturen de dragers van die grotere beleidsvrijheid zijn. En omdat schoolbeleid integraal beleid moet zijn, is het de vraag of concentratie op het niveau van het bevoegd gezag niet vraagt om een vervolg op het niveau van de directie. Wat is de visie van de staatssecretaris in dezen? Is de stelling te handhaven dat het

voorliggende wetsvoorstel geen extra impuls tot schaalvergroting oplevert?

Het voorliggende wetsvoorstel heeft, zo wordt gesteld, een grotere beleidsvrijheid van de scholen tot gevolg. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken Tweede Kamer, 23 948, nr. 6, blz. 2) wordt echter meegedeeld dat voor de scholen de voorgestelde lump sum bekostiging in feite slechts betekent dat in principe de maximering van de verzilvering en de beperking tot exploitatieoverschotten vervallen. Is deze verandering niet zeer beperkt? En had deze niet ook kunnen worden doorgevoerd in een FBS-kader?

De staatssecretaris heeft in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer (Kamerstukken Tweede Kamer, 23 948, nr. 15, blz. 6) betoogd dat een groot aantal regelingen dat extra geldstromen in gang houdt, «beleidsarm» zal worden «omgezet». Wat betekent dit? Zullen individuele scholen het verschil niet merken?

Hoe zal de BAPO in het lump sum regime gaan functioneren?

In de eerste jaren zal – volgens het wetsvoorstel – gerekend worden met een «gemiddelde personeelslast» voor elk school (dus niet per bevoegd gezag?) afzonderlijk.

De bedoeling daarvan is de overgang van oud naar nieuw schoolbudget zonder schikken te laten verlopen. De wijze van berekenen garandeert echter niet dat deze bedoeling gerealiseerd wordt. Omdat deze «school-GPL» wordt berekend op basis van het feitelijke aantal fte's in het «meetjaar», kan het schoolbudget (dat berekend wordt op basis van het normatieve aantal fte's) verschillen van de bekostiging in FBS-kader.

Het lid van de GPV-fractie wilde weten of de staatssecretaris deze mening deelt. Kan inzicht worden gegeven in de mogelijke omvang van de verschillen?

De voorzitter van de commissie,
Redemeijer

De griffier voor dit verslag,
Hordijk