

Vergaderjaar 2005–2006

30 246

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra onder meer in verband met aanpassing van de methode van jaarlijkse prijsbijstelling ten aanzien van de materiële voorzieningen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 november 2005

I. Algemeen

Inleiding

In deze nota naar aanleiding van het verslag zal ik ingaan op de vragen die over het onderhavige wetsvoorstel zijn gesteld. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Prijsbijstelling

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering het schrappen van de automatische prijsbijstelling relateert aan de invoering van de lumpsumfinanciering en zij vragen of de regering hiermee bedoelt dat scholen voor primair onderwijs dan gemakkelijker een korting op de prijsbijstelling kunnen opvangen. Ook vragen zij de regering nog eens toe te lichten waarom scholen met lumpsumfinanciering daartoe beter in staat zouden zijn en of dat niet afhankelijk is van de schaalgrootte.

De invoering van lumpsumfinanciering geeft de scholen in het primair onderwijs een grotere vrijheid om de beschikbare middelen naar eigen inzicht te besteden en dus ook om een eigen beleid te voeren. De lumpsumfinanciering maakt het voor de scholen mogelijk flexibeler op onderwijskundige, maatschappelijke en financiële veranderingen te reageren. Het wetsvoorstel beoogt niet het vergemakkelijken van een korting op de prijsbijstelling, maar schrijft niet langer een verplichte jaarlijkse aanpassing voor. De mate waarin scholen flexibel kunnen reageren op financiële veranderingen is niet afhankelijk van de schaal. Zowel in de materiële instandhouding als bij de lumpsum bekostiging wordt door vaste voeten dan wel een zogenoemde kleine scholentoeslag rekening gehouden met kleine scholen.

Voorts stellen de leden van de CDA-fractie de vraag of de regering het mogelijk acht dat het onderhavige wetsvoorstel verdere schaalvergroting in de hand zal werken.

In reactie op deze vraag merk ik op dat gelet op het feit dat grotere eenheden meer financiële middelen hebben dat mogelijk is maar niet

noodzakelijk. Zoals hiervoor aangegeven ontvangen kleine scholen immers naar verhouding meer financiële middelen.

De leden van de CDA-fractie zijn beducht voor het, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, aantasten van het draagvlak voor de lumpsumfinanciering. Zij vragen of de regering deze zorg kan wegnemen. Ik verwacht niet dat het voorliggende wetsvoorstel het draagvlak voor de lumpsumfinanciering zal verminderen. In feite geldt voor de materiële bekostiging sinds de invoering van het zogenoemde Londo- stelsel al een vorm van lumpsumfinanciering. Scholen beslissen zelf op welke wijze zij de genormeerde materiële bekostiging inzetten. Door de invoering van lumpsumfinanciering voor de personele kosten ontstaat er voor scholen veel meer ruimte om eigen beleid te voeren. Ook binnen de lumpsum-bekostiging vindt prijsbijstelling plaats. De beschikbare ruimte binnen de begroting speelt een rol bij de bepaling van de hoogte van deze prijsbijstelling.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering in de memorie van toelichting stelt, dat met dit wetsvoorstel de regering de mogelijkheid krijgt om de prijsbijstelling af te wegen tegen andere onderwijsprioriteiten. Zij vragen echter of eerdere kortingen op de prijsbijstellingen voor het onderwijs niet ten goede zijn gekomen aan de algemene middelen, omdat in de voorgestelde wettekst wordt gesproken van «indien de toestand van 's Rijks schatkist zich daartegen niet verzet».

De huidige systematiek is dat jaarlijks (in de begroting) door het kabinet de prijsbijstelling in beginsel voor de gehele begroting van OCW wordt vastgesteld. Het primair onderwijs is nog de enige onderwijssector waarbij er sprake is van een verplichte prijsbijstelling. De systematiek op basis waarvan de prijsbijstelling voor de OCW-begroting wordt vastgesteld is anders dan die op basis van de WPO voor het PO wordt gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat er ook verschillen kunnen optreden in de door OCW ontvangen prijsbijstelling en de conform WPO verplichte uitdeling voor de materiële instandhouding PO. In dat geval, of in het geval dat de prijsbijstelling niet of gedeeltelijk werd uitgekeerd, moest dit voor de sector PO in tegenstelling tot andere sectoren op de OCW-begroting worden opgelost binnen de totale begroting van OCW dan wel dat op basis van het huidige artikel 113, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 111, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra de programma's van eisen moesten worden gewijzigd zodat de verplichte prijsbijstelling binnen de beschikbare budgetten kon worden gerealiseerd. Invoering van de nieuwe systematiek zorgt ervoor dat het primair onderwijs geen uitzonderingspositie meer inneemt ten opzicht van de andere sectoren binnen de OCW begroting.

De leden van genoemde fractie willen vervolgens weten welke garantie de regering geeft dat een korting op de prijsbijstelling voor het primair onderwijs ook werkelijk ten goede komt aan andere onderwijsprioriteiten. Het systeem van jaarlijkse prijsbijstelling voor de gehele OCW-begroting wordt door deze voorgestelde wetwijziging niet aangetast. Wanneer de prijsbijstelling wordt uitgedeeld, blijven de middelen binnen de OCW-begroting beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe groot (absoluut en relatief) de prijsbijstelling voor de materiële voorzieningen in het primair onderwijs in de afgelopen vijf jaar geweest is.

De onderstaande tabel laat de relatieve en absolute prijsbijstelling over de afgelopen 5 jaar zien.

| Jaar | Prijsbijstelling percentage | budget x mln. |
|------|-----------------------------|---------------|
| 2001 | 3,60% | 26,1 |
| 2002 | 7,04% | 51,7 |
| 2003 | 0,07% | 0,6 |
| 2004 | 1,19% | 10,8 |
| 2005 | 2,46% | 23,4 |

De leden van de PvdA-fractie geven aan (nu het voortgezet onderwijs een aantal jaren geen prijscompensatie heeft ontvangen) dat hun voorwaarde voor de jaarlijkse bijstelling ten aanzien van de materiële voorzieningen is, dat die bijstelling in gelijke tred gaat met het prijsniveau. In dit licht stellen zij de vraag waarom niet naar de reële prijsontwikkeling wordt gekeken en of scholen hierdoor niet in financiële problemen komen.

In principe wordt de materiële exploitatiebekostiging in het voortgezet onderwijs jaarlijks verhoogd met de prijsindex voor materiële consumptieve overheidsuitgaven, hiermee wordt de materiële exploitatiebekostiging op een reëel prijsniveau gebracht. Echter, vanwege budgettaire problematiek is er de afgelopen drie jaar voor gekozen de prijsbijstelling in het voortgezet onderwijs niet uit te keren. Dat is ook zo verwoord in de desbetreffende begrotingen van OCW. De Wet op het voortgezet onderwijs biedt deze mogelijkheid.

Tegenover het niet uitkeren van de prijsbijstelling staan ook investeringen in de materiële exploitatiebekostiging. Voor het schooljaar 2005–2006 is geïnvesteerd voor in totaal € 10 mln., bedoeld voor o.a. leerwerkplekken. In het schooljaar 2004–2005 is de separate regeling met de bekostiging voor kennisnet (€ 10,50 per leerling) vervallen. Daar stond tegenover dat de materiële exploitatiebekostiging is verhoogd met een bedrag voor internetvoorzieningen, waaronder ook kennisnet valt (€ 18,- per leerling). Met deze verhoging van het bedrag per leerling gaat een extra investering van een kleine € 6,5 mln. gepaard. De investeringen uit de Voorjaarsnota 2001 bedoeld voor de materiële exploitatie zijn opgenomen in de regeling intensiveringen en loonen prijsbijstelling exploitatiekostenvergoeding 2001 voor scholen voor vwo, havo, mavo, vbo, lwoo en praktijkonderwijs voor het schooljaar 2001–2002 van 29 augustus 2001. Deze regeling bevat een impuls van bijna € 35 mln bedoeld voor inventaris en administratie, bestuur en beheer. Sinds het schooljaar 2001–2002 is dus voor in totaal € 52 mln) geïnvesteerd in de materiële exploitatiebekostiging. Over diezelfde periode is in totaal € 45 mln. aan prijsbijstelling niet uitgekeerd. Dit betekent dat de VO-scholen er sinds het schooljaar 2001–2002 in de materiële exploitatiebekostiging per saldo ca € 7 mln. op vooruit zijn gegaan. Deze informatie heb ik ook opgenomen in mijn brief van 25 maart jl. waarin ik vragen van de Kamer over de materiële exploitatiebekostiging heb beantwoord (Kamerstukken II 2004/05, 29 971, nr. 2). Daarnaast is in de periode 1998 t/m 2001 flink incidenteel geïnvesteerd in de materiële exploitatie, zoals bijvoorbeeld € 70 mln in 2000 bedoeld voor interne verbouwingen/huisvesting en inventaris en € 21 mln. in 2001 ten behoeve van ict en beveiliging.

Daarbij komt dat in 2006 nog eens € 24 mln. extra in de materiële exploitatie wordt geïnvesteerd (zie de Regeling loon- en prijsbijstelling 2005 en bekostiging materiële exploitatie voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2006 (Stcrt. 2005, 190). Hiervan hangt € 10 mln. samen met de overheveling van onderhoudsverplichtingen van gemeenten naar de schoolbesturen. De € 14 mln. is vooral bedoeld voor aanschaf van inventaris, apparatuur en het inrichten van adequate werkplekstructuren. Met de eerder genoemde € 7 mln. gaat de materiële exploitatiebekostiging daarmee met per saldo € 31 mln. omhoog. Tenslotte is het zo dat bij de verzoeken om aanvullende bekostiging wegens bijzondere omstandigheden de laatste jaren geen aanvragen zijn binnengekomen van scholen die in financiële problemen zijn gekomen door een te krappe materiële exploitatie-

bekostiging. Dat laat onverlet dat ik het vanzelfsprekend wel wenselijk acht de prijsbijstelling uit te keren zo dit budgettair enigszins mogelijk is.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie wat de aanpak hiervoor zal zijn in het primair onderwijs.

Voor het primair onderwijs zal de aanpak langs dezelfde lijnen als die van het voortgezet onderwijs verlopen. Dat betekent dat de materiële bekostiging jaarlijks op een reëel prijsniveau zal worden gebracht tenzij vanwege budgettaire problemen of andere onderwijsprioriteiten andere keuzes worden gemaakt. Zoals eerder in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, is het overigens ook op basis van de huidige wet mogelijk dat bij de jaarlijkse vaststelling van de te bekostigen bedragen indien de toestand van 's Rijks schatkist dat noodzakelijk maakt, de programma's van eisen worden aangepast. Omdat de bedragen onderdeel uitmaken van de programma's van eisen (artikel 113, eerste lid, onderdeel b, WPO, artikel 111, eerste lid, onderdeel b, WEC) geldt dat ook voor de bedragen.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering de garantie geeft dat er een reële prijscompensatie voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs wordt gedaan, merk ik op dat voor het gehele onderwijs zal worden uitgegaan van een binnen de beschikbare middelen zo'n reëel mogelijke prijsbijstelling.

Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie graag weten met welke onderwijsorganisaties de regering heeft overlegd over het voornemen tot de afschaffing van de automatische prijscompensatie. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

In het bestuurlijk overleg van 6 juli 2005 en 28 september 2005 met de organisaties voor bestuur en management is dit wetsvoorstel aan de orde geweest. Hierbij is van de zijde van het ministerie een toelichting gegeven. De organisaties hebben daarbij gelet op hun ervaringen in het voortgezet onderwijs, gepleit voor handhaving van de huidige systematiek en aangegeven dat de wijziging wel erg ongelukkig samenloopt met de invoering van de lumpsum. Het zou het (ten onrechte) bij de scholen heersende negatieve beeld bevestigen dat lumpsum een bezuinigingsmaatregel is.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of de regering het uitgangspunt van het huidige bekostigingsstelsel (sobere bekostiging) nog steeds kan garanderen voor het nieuwe bekostigingsstelsel. De leden van de SP-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Het uitgangspunt van een voldoende bekostiging voor de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school wordt met het afschaffen van de automatische prijscompensatie niet verlaten.

Bij de invoering van de lumpsumfinanciering is steeds gesteld dat dit budgettair neutraal zal plaatsvinden, merken de leden van de PvdA-fractie op. In hoeverre staat de budgettair neutraliteit door invoering van de prijsbijstellingen ter discussie, zo vragen de leden van deze fractie. De budgettaire neutraliteit van de invoering van de lumpsumfinanciering staat door het afschaffen van de automatische prijscompensatie niet ter discussie.

De leden van de SP-fractie stellen dat door het uitblijven van de prijsbijstelling in het voortgezet onderwijs er bij een aantal scholen sprake is van, door de besturenorganisaties zo genoemde, verborgen schade aan het onderwijs. Deze leden vragen de regering om hierop een reactie te geven.

Het is inderdaad zo dat scholen door het uitblijven van de prijsbijstelling de broekriem hebben moeten aanhalen, maar er is de laatste jaren ook fors geïnvesteerd in de materiële exploitatiebekostiging. Ik ben daarop reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie. Bovendien wil ik nogmaals wijzen op het gegeven dat de laatste jaren geen aanvragen voor aanvullende bekostiging zijn binnengekomen van scholen die in financiële problemen zijn gekomen door een te krappe materiële exploitatiebekostiging.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering het signaal dat in steeds meer gevallen geen sprake meer is van een adequate bekostiging ook heeft ontvangen en wat de regering onderneemt om te voorkomen dat de bekostiging door deze wetswijziging verder onder druk komt te staan.

Inderdaad bereiken mij signalen van scholen en schoolbesturen dat de materiële bekostiging in het voortgezet onderwijs onder zware druk is komen te staan vanwege het niet uitkeren van de prijsbijstelling. Echter, tegenover het niet uitkeren van de prijsbijstelling staan wel flinke investeringen in de materiële exploitatiebekostiging. Bovendien heb ik – zoals eerder aangegeven – de afgelopen jaren geen aanvragen van schoolbesturen voor aanvullende bekostiging in dit kader ontvangen. Ik vind dus niet dat gesteld kan worden dat er geen sprake meer is van een adequate bekostiging in het voortgezet onderwijs. Dat neemt niet weg dat ik de signalen uit het veld wel serieus neem. Ik streef er dan ook naar de materiële exploitatiebekostiging in beginsel jaarlijks aan te passen voor de prijsbijstelling wanneer dit budgettair mogelijk is.

Deze wetswijziging schaft het automatisme van de prijscompensatie af voor het primair onderwijs, dus niet de mogelijkheid tot een prijsbijstelling. Bovendien blijft het systeem van evaluatie om de 5 jaar en de daaraan gekoppelde vaststelling van nieuwe programma's van eisen in stand.

De leden van de SP-fractie merken op dat de wetswijziging samenhangt met de invoering van de lumpsumbekostiging en dat daarover veelvuldig overleg is en wordt gevoerd met alle betrokkenen. Zij vragen waarom er over deze wetswijziging geen overleg is gevoerd met het onderwijsveld. Zoals aangegeven in de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractie is in het overleg met de organisaties voor bestuur en management dit wetsvoorstel toegelicht en hebben de organisaties daarop hun reactie gegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de regering in te gaan op de bezwaren die de besturenorganisaties hebben geuit in hun commentaar op onderhavig wetsvoorstel, met name op het punt van de huidige praktijk in het voortgezet onderwijs.

In de afgelopen jaren is – vanwege de toestand van 's Rijks schatkist – een aantal keren de prijsbijstelling in het voortgezet onderwijs niet uitgekeerd. Het kabinet heeft dit steeds via de begrotingswet voorgesteld en uw Kamer heeft hiermee ingestemd, daarmee aanvaardend dat de toestand van 's Rijks schatkist uitkering van de prijsbijstelling niet toeliet. Daar staan investeringen tegenover zoals ik eerder heb aangegeven. Daarmee is de huidige praktijk flexibel: hij biedt de mogelijkheid op korte termijn in te grijpen als dat budgettair noodzakelijk is en hij biedt ruimte te investeren wanneer dat gewenst en mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in vergelijking met het voortgezet onderwijs er in het primair onderwijs gemiddeld genomen sprake is van een kleinere schaal en daardoor een grotere financiële gevoeligheid. De praktijk leert bovendien, zo stellen deze leden, dat prijsbijstellingen in het voortgezet onderwijs tamelijk gemakkelijk achterwege (kunnen)

worden gelaten. Daarnaast heeft het primair onderwijs door de introductie van de lumpsumfinanciering al met grote veranderingen te maken. Dit alles is voor de leden van deze fractie aanleiding van de regering te vragen de voorgestelde wijziging voor dit moment te heroverwegen. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven verandert dit wetsvoorstel in zijn feitelijke uitvoering niet zo veel voor de scholen. Ik zie dan ook geen aanleiding om de voorgestelde wijziging voor dit moment te heroverwegen.

Vereenvoudiging procedures

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat de Kamer altijd voortijdig op de hoogte wordt gesteld van een wijziging van de programma's van eisen. Geldt dat ook voor de bekostigingsbedragen, zo vragen deze leden.

Op grond van artikel 113, eerste lid, WPO en artikel 111, eerste lid, WEC omvat elk programma van eisen een omschrijving van de in aanmerking genomen componenten waaruit de voorzieningen zijn opgebouwd, de daarvoor noodzakelijk geachte bedragen en de wijze waarop de voor elke voorziening vast te stellen bekostiging wordt berekend. De ministeriële regeling waarin de programma's van eisen worden vastgelegd en die waarin de jaarlijkse aanpassing van de bedragen wordt geregeld worden binnen 4 weken na vaststelling aan de Kamer overgelegd. De vaststelling van de bedragen geschiedt op basis van de in de begroting opgenomen beschikbare budgetten. Als het gaat om een tussentijdse wijziging van budgetten wordt de Kamer ook op de hoogte gesteld bij voor- of najaarsnota en heeft de Kamer dus ook *dán* de mogelijkheid zich over die wijzigingen uit te spreken.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of zij het goed begrijpen dat het begrotingsrecht van de Kamer volledig in stand blijft, wordt bevestigend beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de onderwijsorganisaties voortijdig geconsulteerd worden in het geval de regering een aanpassing van de bekostigingsbedragen of van de programma's van eisen overweegt en zo ja, hoe zij geconsulteerd worden.

Aanpassingen van bekostigingsbedragen of van programma's van eisen komen aan de orde in bestuurlijk overleg tussen de onderwijsorganisaties en de directie primair onderwijs van het ministerie.

De leden van CDA-fractie vragen of als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de verminderende lastendruk substantieel zal zijn en zo ja, hoe hoog, zo vragen de leden van deze fractie.

De vermindering van de administratieve lasten, door verlaging van de regeldruk, komt tot uitdrukking in een vermindering van het aantal publicaties. Er wordt immers alleen een ministeriële regeling gepubliceerd indien de bekostigingsbedragen daadwerkelijk worden aangepast. De precieze omvang ervan is niet aan te geven, maar alle beetjes helpen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat om budgettaire redenen het programma van eisen naar beneden toe kan worden bijgesteld en of dat niet strijdig kan zijn met de onderwijskundige kwaliteit.

Het huidige artikel 113, vijfde lid, WPO en het huidige artikel 111, vijfde lid, WEC stellen dat de programma's van eisen kunnen worden aangepast

indien de toestand van 's Rijks schatkist dat noodzakelijk maakt. Daarin komt door dit wetsvoorstel geen verandering.

De genoemde bepalingen stellen tevens dat de programma's van eisen kunnen worden aangepast indien onderwijskundige ontwikkelingen dat noodzakelijk maken. Ook daarin komt door dit wetsvoorstel geen verandering. Zoals reeds aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie wordt het uitgangspunt van een voldoende bekostiging voor de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school in dit wetsvoorstel niet verlaten.

Artikel IV

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens of de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet moet worden uitgesteld indien ook de inwerkingtreding van de lumpsumfinanciering onverhoopt wordt uitgesteld tot na 1 augustus 2006 en het daarom niet beter is om de inwerkingtreding vast te stellen op een nader te bepalen tijdstip.

De beoogde inwerkingtredingsdatum is gekoppeld aan het ingaan van een nieuwe 5-jaarsperiode. Die programma's van eisen zijn dan gebaseerd op een evaluatie van de ontwikkeling van de prijzen en bekostigingsbedragen over de afgelopen jaren en vormen daarmee een goed startpunt voor de nieuwe systematiek. Het eventueel niet toepassen van een prijsbijstelling is dan ook niet eerder aan de orde dan bij de vaststelling van de bedragen voor het kalenderjaar 2008. Mocht de invoering van lumpsumbekostiging onverhoopt pas op 1 augustus 2007 aan de orde zijn, ook dan treden de mogelijke effecten van het onderhavige wetsvoorstel pas feitelijk op in de bedragen voor het jaar 2008 (dus na invoering van lumpsumbekostiging).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven