

27 291

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een overgangsregeling kosten administratie, beheer en bestuur bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in een gemeente

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 september 2001

De leden van de CDA-fractie gaven aan met verbazing kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP gaven te kennen gereserveerd te staan tegenover de regeling.

In het hiernavolgende wordt ingegaan op de door de leden van genoemde fracties gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie verwachten dat met het wetsvoorstel tevens wordt bedoeld een einde te maken aan het uitzonderen van de ABB van de overschrijdingsregeling waarvoor aansluiting ware te vinden bij de aflooptermijn van de thans voorgestelde regeling. En als dit niet de bedoeling is, dan luidt de vraag: waarom niet?

De structuur van bestuurskosten van scholen waarvan de gemeente het bestuur vormt, is anders dan bij scholen die niet door de gemeente in stand worden gehouden, omdat het niet mogelijk is om op een verantwoorde wijze een strikte scheiding aan te brengen tussen de rol die de gemeente heeft als lokale overheid en als bestuurder van het openbaar onderwijs. Om die reden is in het verleden het programma van eisen voor kosten ABB ontwikkeld aan de hand van onderzoeken naar het uitgavenpatroon voor deze kostencategorieën bij het bijzonder onderwijs en worden de ontvangsten en uitgaven voor de kosten van ABB buiten beschouwing gelaten bij het vaststellen door de gemeente van het totaal van de jaarlijkse ontvangsten en uitgaven. Er is ook thans geen reden om de uitgaven van de ABB voor gemeenten die het openbaar onderwijs niet hebben verzelfstandigd onder de overschrijdingsregeling te brengen. De leden van de CDA-fractie namen aan dat de mening van de regering dat «de vergoeding voor ABB sober, doch adequaat is» niet alleen geldt voor het bijzonder onderwijs maar ook voor het openbaar onderwijs. Zij vragen zich af waarom deze bedoelingen in het wetsvoorstel niet helder worden uiteengezet.

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie is juist. Naar mijn mening heb ik er geen misverstand over laten bestaan dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs met de sobere doch doelmatige vergoeding voor de uitgaven ABB moet kunnen uitkomen, onder meer in de memorie van toelichting, aanhef pag. 2. Dit neemt echter niet weg dat de situatie in het door de gemeente in stand gehouden onderwijs in veel

gemeenten wezenlijk afwijkt van die van scholen die niet door de gemeente in stand worden gehouden. Vanwege de wijze waarop de gemeenten zijn georganiseerd, kunnen de bedoelde ontvangsten en uitgaven niet zonder meer uit de gemeentelijke organisatie worden gelicht als sprake is van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Er is een bepaalde samenloop tussen werkzaamheden en uitgaven van een gemeente als lokaal bestuurder en als bevoegd gezag.

De voorgestelde regeling is bedoeld om het voor gemeenten eenvoudiger te maken om het openbaar onderwijs vermogensrechtelijk te verzelfstandigen.

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op de omvang en duur van de overgangsregeling (tot 17 maal de sober maar adequaat genoemde bekostiging over een periode van 5 jaar). Kan worden onderbouwd, zo vragen deze leden, hoe tot deze periode en omvang per jaar is gekomen.

Het is de bedoeling om een overgangsregeling tot stand te brengen die voldoende lang is om het in de praktijk gesignaleerde probleem op te lossen, maar die niet langer duurt dan noodzakelijk is. Een periode van 5 jaar lijkt aan die voorwaarde te voldoen. Het is echter nooit «te bewijzen» dat met een kortere of langere termijn het in de praktijk bestaande probleem beter of minder goed zou kunnen worden opgelost. Dat zelfde geldt voor de hoogte van de vergoeding; niemand weet zeker of dit de enige oplossing is voor het in de praktijk ervaren probleem. De reeks is naar mijn mening echter redelijk.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens de vraag waarom niet is gekozen voor een benadering van reorganisatie kosten.

Er is gekozen voor een regeling die het mogelijk maakt de organisatie van bestuur en beheer van scholen zo te (re)organiseren dat dit binnen de beschikbare financiële ruimte mogelijk is. Het gaat er om dat voor het zittend personeel een andere functie moet worden gezocht terwijl tegelijkertijd de herinrichting van het bestuur moet worden vorm gegeven. Zo men wil kan men de overgangsregeling aanmerken als een voorziening ten behoeve van reorganisatiekosten. Daarin zijn dan de kosten opgenomen die samenhangen met de overgang van de ene naar de andere bestuursstructuur.

Aansluitend stellen genoemde leden de vraag welke voorbeeldwerking hier van uitgaat en waarom niet overeenkomstig andere sectoren wordt gehandeld, dus in korte tijd afbouwen. Deze leden vragen zich af welke voorbeeldfunctie van de overheid hiervan uitgaat ten opzichte van de vereisten van verantwoord / zuinig beheer van collectieve middelen en of deze regeling die vereisten geen geweld aandoet.

Er is gekozen voor een regeling waarmee het beter mogelijk wordt over te gaan tot vermogensrechtelijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Een (te) kortdurende regeling is daarvoor niet adequaat. Zoals hiervoor reeds aangegeven kan echter niemand bewijzen dat in een kortere periode het probleem niet of juist beter zou kunnen worden opgelost. De praktijk van de laatste jaren heeft in elk geval aangetoond dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs traag op gang kwam. Daarom is besloten tot het voorstellen van deze overgangsregeling. Een vergelijking met andere sectoren is moeilijk te maken. De problemen met betrekking tot de vermogensrechtelijke verzelfstandiging van openbaar onderwijs zijn heel specifiek en vragen dan ook een specifieke oplossing. Ik zie niet in waarom deze regeling die vereisten van verantwoord omgaan met collectieve middelen geweld zou aandoen. Het gaat hier om een overgangsregeling die tot doel heeft het voor gemeenten beter mogelijk te maken het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs moet op den duur leiden tot een organisatie van de ABB waarbij men toekomt met de van rijkswege verstrekte vergoeding voor deze kosten.

De leden van de CDA-fractie wensten geïnformeerd te worden over de

maximale hoogte van het bedrag waartoe deze regeling kan oplopen en hoe deze bedragen zich verhouden ten opzichte van andere sectoren. Zij zijn van mening dat thans de arbeidsmarkt de vereiste reorganisatie in de kaart speelt, waardoor de royale omvang van de regeling nog des te meer opvalt.

Deze regeling leidt niet tot kosten. De regeling biedt gemeenten de mogelijkheid om voor een beperkte periode de ABB-kosten, mits die niet hoger zijn dan het aangegeven maximum, op gelijke hoogte te houden. Daarna moeten de kosten worden verlaagd, of de hogere kosten moeten óók worden vergoed aan andere niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Er is dus geen sprake van meeruitgaven voor ABB, integendeel de kosten worden op termijn lager. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is met betrekking tot de inrichting van het bestuur en het beheer in het primair en het voortgezet onderwijs sprake van een zodanig specifieke situatie dat een vergelijking met andere sectoren niet mogelijk is.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag welke garantie de regering geeft dat de voorgestelde doelstelling wordt gehaald.

De doelstelling is dat meer gemeenten dan tot nu toe overgaan tot een vermogensrechtelijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Als een kwart van de gemeenten aan het eind van de overgangperiode het bestuur voor het openbaar onderwijs heeft ondergebracht bij een stichting of een openbare rechtspersoon, dan is naar mijn mening de regeling een succes. De signalen die me bereiken zijn hoopvol, ik denk dat de regeling een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het bevorderen van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of niet veeleer aan de orde is dat daadwerkelijk sprake is van een te lage normvergoeding zoals ook de Raad van State veronderstelt en wordt onderbouwd door bijvoorbeeld het recente ABB-rapport zoals is opgesteld in het kader van de evaluatie vereenvoudiging Londo door Van der Putten en Partners. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stellen een vraag over de hoogte van de vergoeding.

Zoals aangegeven in het nader rapport deel ik de opvatting van de Raad van State, dat sprake zou zijn van een structureel te lage vergoeding voor ABB, niet. Naar mijn mening is sprake van een sobere en doelmatige vergoeding. Dit neemt niet weg dat de uitkomsten uit onderzoeksrapporten worden gebruikt voor de bijstelling van de normen waarop de vergoeding voor de materiële instandhouding is gebaseerd. De uitkomsten uit het genoemde rapport dat de kosten voor administratie behandelde zullen bij het bijstellen van deze normen zeker worden meegenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden toegezegd dat voor het te reserveren bedrag van doorberekening sprake dient te zijn naar het bijzonder onderwijs.

Indien sprake is van een situatie waarin een niet langer door de gemeente in stand gehouden school in enig jaar de reguliere ABB-vergoeding en de eventueel op grond van de overgangsregeling beschikbare

ABB-vergoeding niet volledig heeft aangewend voor uitgaven ABB dan blijft dat verschil voor de school beschikbaar voor uitsluitend uitgaven ABB in een ander jaar. Als bedoelde middelen voor een ander doel dan ABB worden ingezet dan handelt de school in strijd met de wet en voor dergelijke situaties voorziet de wet reeds in de mogelijkheid om bekostiging in te houden. Het is echter niet zo dat het bedrag waarop het handelen in strijd met de wet betrekking heeft, onder de doorvergoedingsregeling zou vallen.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie hen te informeren over de bedoelingen over 5 jaar.

Er bestaan op het terrein van ABB geen bedoelingen voor over 5 jaar anders dan dat de voorgestelde overgangsregeling dan nog bestaat.

Mochten deze leden beogen te vragen of de regering voornemens is op het terrein van ABB een wetwijziging voor te bereiden voor de periode na afloop van de overgangsregeling (laatste «instroom» in de regeling is mogelijk in het zesde jaar na de bij koninklijk besluit te bepalen ingangsdatum – zie bijvoorbeeld het eerste lid van artikel 140a WPO) dan is het antwoord dat een dergelijk voornemen niet bestaat.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP merken op dat het wetsvoorstel niet anders kan worden begrepen dan als een (tijdelijke) verlenging van ongelijke behandeling.

Deze opvatting deel ik niet. Omdat de situatie waarin gemeenten verkeren wezenlijk afwijkt van die van de besturen van de niet door gemeenten in stand gehouden scholen, wordt de financiële gelijkstelling door deze overgangsregeling naar mijn mening geen geweld aangedaan.

De leden van genoemde fracties stellen vervolgens de vraag hoe eerdere bekendheid met deze mogelijkheid tot vermogensrechtelijke verzelfstandiging had kunnen leiden tot correctie van de genoemde «scheefgroei». Gemeenten hebben de mogelijkheid tot vermogensrechtelijke verzelfstandiging niet zien aankomen. Mede daarom was bij de totstandkoming van de Wet inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs (Stb. 1996, 580) onvoldoende bekend wat, gelet op de structuur van de bestuurskosten van scholen waarvan de gemeente het bevoegd gezag vormt, de gevolgen op het terrein van ABB zouden zijn. Als bij het ministerie eerder bekend zou zijn geweest voor welke problemen de gemeenten zich geplaatst zien, had reeds bij die wet een overgangsregeling kunnen worden getroffen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen waarom gemeenten die afzien van verzelfstandiging, niet in het vooruitzicht wordt gesteld dat zij op termijn de kosten voor ABB van de openbare scholen op hetzelfde niveau zullen moeten brengen als de bijzondere scholen.

De verschillende taken van de gemeente als bestuurder van het openbaar onderwijs en de taken van de gemeente als lagere overheid voor al het onderwijs in de gemeente maken het toedelen van de kosten voor ABB voor de verschillende taakgebieden niet goed uitvoerbaar.

Tenslotte zouden de leden van genoemde fracties informatie willen ontvangen met betrekking tot gemeenten die het openbaar onderwijs reeds hebben verzelfstandigd over:

- a) de hoogte van de kosten voor ABB van openbare scholen in vergelijking met die van bijzondere scholen,
- b) het toekomstperspectief waarmee is gerekend bij de totstandkoming van de verzelfstandiging en
- c) de wijze waarop de gemeente daarover met het onderwijsveld heeft overlegd en over de uitkomst van dat overleg.

De gevraagde informatie is echter niet binnen het ministerie beschikbaar. Wel bekend is dat een gering aantal gemeenten tot nu toe is overgegaan tot met name vermogensrechtelijke verzelfstandiging. Er is echter niet bekend welke gemeenten voor welke oplossingen hebben gekozen en welke gevolgen dit in detail heeft gehad. Dat is geen zaak van de rijksoverheid. Wat wel van belang wordt geacht is het kleine aantal gemeenten dat tot een dergelijke vermogensrechtelijke verzelfstandiging is overgegaan en de aangemelde problemen die een dergelijke stap belemmeren. Om daarbij een oplossing te bieden is deze regeling gemaakt.

Tenslotte wensen de leden van de commissie nog een reactie op de brief (met bijlagen)¹ van de bestuursbonden over dit onderwerp, d.d. 11 mei 2001 mede in verband met de behandeling van wetsvoorstel 27 206 (Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In mijn reactie op de door u genoemde brief heb ik allereerst aangegeven dat ik de positieve opstelling van de besturenorganisaties bij het oplossen van de problemen bij het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs zeer op prijs heb gesteld en dat het me oprecht spijt dat zij door de aanpassingen in het wetsvoorstel als gevolg van de behandeling in de Tweede Kamer nu het gevoel krijgen dat ze voor hun positieve inzet worden gestraft. De Kamer heeft echter een eigen verantwoordelijkheid als medewetgever. Ik heb aangegeven dat het intrekken van het wetsvoorstel naar mijn mening te ver zou gaan, omdat de veranderingen met betrekking tot de terugbetalingsverplichting naar mijn oordeel het karakter van het oorspronkelijke wetsvoorstel niet aantasten. Dit zou anders zijn als de mogelijkheid was geschapen om de extra middelen die voor ABB worden overgedragen ook voor andere doeleinden te mogen besteden. Verder heb ik geantwoord dat het uitbreiden van de termijn van vier naar vijf jaar mijns inziens niet leidt tot de noodzaak van een «objectieve» onderbouwing van de termijn, omdat een dergelijk bewijs noch voor de termijn van vier jaar, noch voor die van vijf jaar is te leveren. Een afschrift van mijn brief aan de besturenorganisaties is bijgevoegd¹.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

¹ Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 127036.2.