

## Van der Lans

weg staat, niet fundamenteel ter discussie te stellen. Dit heeft niets met vernieuwing en modernisering meer te maken. Wat dat betreft tonen onze zuiderburen meer lef, die hebben bewust een keuze gemaakt voor twee duidelijke netten, Ketnet en Canvas, en dat werkt. Het is treurig dat wij daar niet eens aan durven te beginnen.

Dit wordt een drama. Niet alleen omdat er op het verkeerde paard wordt gewed, maar ook omdat het op zijn eigen logica stuk loopt. De heer Bruins Slot, voorzitter van de raad van bestuur toonde vorige week al haarscherp aan dat de zogeheten C-functie, de cultuur en amusements-functie, met deze plannen onmiddellijk vanaf het begin het kind van de rekening wordt. Zonder dat er iets tegenover staat, moeten deze programma's het met € 100 mln. minder doen. Dit is een enorme aderlating voor de aantrekkingskracht van het publieke bestel, waardoor het steeds verder zal marginaliseren en ineenschrompen.

Over de voorstellen van dit kabinet valt nog heel veel te zeggen. Wij zullen dat zeker gaan doen als ze deze Kamer bereiken, wat ik overigens niet hoop. Wonderen bestaan tegenwoordig weer in omroepland dus misschien ziet de Tweede Kamer alsnog het moderniseringslicht. De vraag die wij vandaag en morgen moeten beantwoorden is wat wij in de context van de grote plannen van dit kabinet vinden van wetsvoorstel 29 991. Mijn fractie twijfelt. Op zichzelf is dit wetsvoorstel een logisch bestuurlijk antwoord op de kortetermijnvoorstellen van de heer Rinnooy Kan. De positie van de omroepvoorzitters in de raad van toezicht was bestuurlijk onhoudbaar; dit zag de raad tenslotte zelf ook in, als ik zijn brief van mei 2004 goed heb gelezen. Met deze voorstellen wordt de bestuurlijke positie van de raad van bestuur versterkt. Ik denk dat dit onvermijdelijk was. Ik ben zelf niet heel erg onder de indruk van het argument van de oppositie in de Tweede Kamer dat dit wetsvoorstel te veel riekt naar het creëren van een staatsomroep; dat soort argumentatie is evenzeer een reflex uit het verleden.

Cruciaal is wel hoe de nieuwe raad van toezicht wordt samengesteld; er circuleert in Hilversum al een lijstje met namen van mensen die daarin

zouden moeten komen. Dat stemt weinig hoopvol. En met wat voor visie moeten de leden van deze raad gaan toezien? Worden zij supporters van dit regeringsvoorstel of mogen ze een eigen koers trekken? Wat is het profiel? Is het logisch om nu voor 1 september of 1 oktober zo'n raad van toezicht in elkaar te flansen, terwijl de hele discussie over de toekomst van de media nog moet worden gevoerd? Zou het niet logischer zijn om met een tijdelijke raad van toezicht te werken en een definitieve samen te stellen als de politieke besluitvorming achter de rug is? Dan weten die mensen immers waarop ze moeten toezien.

Kortom, wij behandelen dit voorstel nu om het mogelijk te maken dat er op 1 september of 1 oktober een nieuwe raad van toezicht komt, maar wij hebben grote vragen over de onafhankelijkheid, de transparantie van de werving en, de facto, de haast. Is het niet denkbaar om met een interim-raad van toezicht te gaan werken, een paar nieuwe leden te benoemen en een paar oude kroonleden te laten zitten en dan definitief een raad van toezicht te bemensen als de besluitvorming definitief achter de rug is? Of mijn fractie al dan niet met dit wetsvoorstel zal instemmen, is vooral afhankelijk van de antwoorden van de staatssecretaris op deze vragen.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

Ik stel voor, de beraadslaging tot morgen direct na de lunchpauze te schorsen.

Daartoe wordt besloten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs (29736).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van onderwijs van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft in principe de steun van mijn fractie, maar wij hebben wel wat zorgen. Wij hebben die ook geuit in de schriftelijke voorbereiding. Uit de tussenrapportage blijkt dat het voor de pilotbesturen moeilijk is om een goed inzicht te krijgen in de feitelijke salarisuitgaven gedurende een schooljaar. Uit mijn eigen "veldbenadering" blijkt dat besturen daardoor de neiging hebben om terughoudend te begroten, of, anders geformuleerd, wat gelden op te potten. Gezien alle onzekerheden is dat begrijpelijk, maar het is niet altijd in het belang van het onderwijs. Zal de minister met het oog hierop niet alleen de rechtmatigheid van de uitgaven monitoren maar ook de effectiviteit? Ik vraag dat, omdat niemand er iets aan heeft als er geld blijft liggen.

In eerdere debatten heeft mijn fractie het betreurd dat de positie van de directies ten opzichte van de schoolbesturen zo zwak is. Er is in ieder geval niet als in hardere sectoren sprake van een level playing field. De minister schrijft in de nadere memorie van antwoord dat wij erop moeten durven vertrouwen dat alle spelers hun nieuwe rol op zich zullen nemen. Met dit in het achterhoofd zou ik graag zien dat er wat meer vertrouwen komt in de directies. Zij zijn volgens mij namelijk heus wel in staat om hun eigen belang zo nodig ondergeschikt te maken aan het algemeen belang en zouden daarom wel een wat steviger positie mogen innemen.

Er zijn signalen dat een aantal pilotscholen, onder andere scholen waarbij ik in het bestuur zit, tegen forse tekorten is opgelopen in de experimenteerfase. Ik ga ervan uit dat deze ervaringen ertoe zullen leiden dat de samenstelling van de lumpsum wordt bijgesteld. Als dat niet zo is, hoor ik dat graag.

De salarisuitgaven zijn de enige post waar schoolbesturen "winst" kunnen halen. Dat is veruit de grootste kostenpost en daar valt dan ook het meeste te halen. De personeelskosten worden berekend aan de hand van de gemiddelde leeftijd in het land. Dat is een beetje een moeizame constructie, want dat maakt het aantrekkelijk om vooral

## Linthorst

jonge leerkrachten aan te trekken. In de komende periode zullen wij echter nog te maken hebben met zo niet een kwantitatief dan toch in ieder geval een kwalitatief lerarentekort en dan zouden wij ons er toch veel aan gelegen moeten laten liggen om oudere leerkrachten in het onderwijs werkzaam te houden.

Een aantal jaren geleden heeft de commissie-Van Es goede voorstellen gedaan om oudere leerkrachten perspectief te kunnen blijven bieden. Dat kost natuurlijk geld, maar dat neemt niet weg dat deze voorstellen een beetje haaks staan op een systematiek voor het berekenen van de personeelskosten die is gebaseerd op een landelijk gemiddelde. Bovendien zie ik niet in waarom is afgezien van de berekenings-systematiek die tot voor kort in het voortgezet onderwijs werd gebruikt, te weten een opslag naar aanleiding van de feitelijke leeftijd van het personeel.

Ter voorbereiding van dit debat heb ik onderzocht wat zich rond de lumpsum in het voortgezet onderwijs afspeelt. Op een ander moment wil ik daar zeker uitgebreider met de minister van gedachten over wisselen. Er doen zich daar namelijk bizarre situaties voor. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het ontstaan van uitzendbureaus die scholen langs gaan met het aanbod dat scholen personeel dat zij in dienst willen nemen, bij hen detacheren. Daardoor kan de onderwijs-cao worden ontweken, zonder dat de school risico loopt, afgezien natuurlijk van het geld dat men moet betalen voor deze constructie.

Wat is in de toekomst de rol van het Rijk bij het onderwijs? Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben wij de minister gevraagd om de notitie over good governance in het onderwijs. Deze notitie is nog niet beschikbaar en wij moeten het dus helaas doen met wat de minister daarover als voorschot in de nadere memorie van antwoord heeft geschreven. Daaruit blijkt dat de rijksoverheid volgens de minister randvoorwaarden moet scheppen, kaders moet stellen, voor de bekostiging moet zorgen en toezicht moet houden.

Ik zou echter graag zien dat de rijksoverheid het onderwijs tot haar zorg blijft rekenen. Vanuit deze visie bezien is het effect van een bekostigingssystematiek die uitgaat van gemiddelden in plaats van de

feitelijke samenstelling van het personeelsbestand, een zorgelijke ontwikkeling. Daardoor ontstaat immers de verleiding om op een bepaalde manier met het personeel om te gaan. Zo zou het toch niet moeten gaan? Het zou de overheid toch ook een zorg moeten zijn dat scholen zo veel mogelijk in staat worden gesteld om hun personeel niet alleen in dienst te nemen maar ook met waardering in dienst te houden.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter! Het wetsvoorstel lijkt wel wat op de minister: wij vinden haar steeds beter worden, maar kunnen helaas nog niet onze goedkeuring geven. De conclusie is nu al getrokken! Het is voor mijn fractie namelijk nog te vroeg. Té veel ontwikkelingen zijn nog in gang en té veel vragen zijn nog niet afdoende beantwoord. Een aantal daarvan leg ik de minister vanavond voor. Ik ga kort in op het management en de medezeggenschap. Eerst maak ik echter een meer algemeen punt.

De minister wil met de invoering van lumpsumbekostiging de autonomie van basisscholen vergroten, de regelzucht verkleinen en maatwerk in het primair onderwijs bevorderen. Zij wil, met andere woorden, de scholen meer vrijheid geven. Dat is een nobel streven. Zij en ik hebben echter een wat andere kijk op vrijheid. Op basis van de christen-democratische idee van soevereiniteit in eigen kring, of in haar geval van subsidiariteit, legt zij waarschijnlijk graag veel verantwoordelijkheid bij maatschappelijke instellingen, zoals in dit geval de basisscholen. Waarom zouden wij ons vanuit de nationale politiek bemoeien met zaken die ook door de scholen zelf kunnen worden gedaan? Wellicht ziet de minister vrijheid zelfs als een middel tegen betutteling. Als socialist, zo zal de minister begrijpen, kijk ik net wat anders tegen vrijheid aan. Ook in het onderwijs. De SP voert de vrijheid hoog in het vaandel, maar houdt altijd een strak oog op de gelijkwaardigheid. De verschillen tussen basisscholen nemen nu echter al toe, bijvoorbeeld door verschillen in ouderbijdragen. De minister wil bovendien een herverdeling van gelden voor achterstandsl leerlingen, die met name ten koste kan gaan van zwarte

scholen. Bijna zeventuizend mensen met een ID-baan op een basisschool dreigen op korte termijn hun werk te verliezen, waarmee vooral brede scholen in achterstandswijken hun conciërge, klassenassistent of contactpersoon met de ouders zullen verliezen.

Daarbovenop komt nu de lumpsumfinanciering voor basisscholen. Een gevolg van het voorliggende wetsvoorstel is dat ook deze scholen meer ruimte krijgen om zichzelf te profileren. Gezien ook het andere beleid van dit kabinet vreest mijn fractie dat als wij nu instemmen met de invoering van lumpsum-bekostiging, wij er tevens aan meewerken dat de verschillen tussen basisscholen groter kunnen worden. Wij zijn voor brede basisscholen, die hun leerlingen op maat kunnen bedienen. Maar zeker op dit niveau moeten wij ook waken voor verschillen. De achterstanden die leerlingen op deze leeftijd oplopen zijn voor de meesten van hen niet meer in te halen. Deelt de minister onze zorg dat invoering van lumpsumbekostiging op dit moment niet alleen de vrijheid van basisscholen vergroot, maar ook de verschillen tussen scholen kan vergroten?

Lumpsumbekostiging is alleen dán geslaagd als de beslissingen van bestuur en management, ook over de besteding van middelen, ten goede komen van de kwaliteit van het onderwijs in de scholen, zo stelt de minister in de memorie van toelichting. Het nieuwe financieringsstelsel moet dus vooral ten goede komen van leraren en leerlingen. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, weten wij echter nog niet. Op basisscholen wordt op dit moment relatief veel geld uitgegeven aan personeel en relatief weinig aan materieel. Uit een evaluatie van de lumpsumfinanciering in het middelbaar onderwijs bleek dat hier veel geld van personeel naar materieel is gegaan.

Lumpsumfinanciering leidt volgens de minister tot minder bureaucratie. Een deel van de bureaucratie, zo vrezten wij, verschuift echter van het ministerie naar de scholen die in dit opzicht te maken krijgen met een taakverzwaring. Mijn fractie ziet zich hierin bevestigd doordat de invoering van lumpsum de komende jaren gepaard zal gaan met grote extra investeringen in schoolbesturen en schoolmanagement.

## Van Raak

Lumpsumbekostiging kan voorts bestuurlijke schaalvergroting in de hand werken, met de bijbehorende bemoeienis van bovenschoolse managers. En een nieuwe vorm van betutteling, nu niet door politici, maar door schoolmanagers. Lumpsumfinanciering moet de vrijheid van scholen vergroten. Maar om wier vrijheid gaat het dan?

Meer vrijheid voor scholen kan niet zonder meer verantwoording, stelde de minister onlangs in deze Kamer, tijdens het beleidsdebat over de kwaliteit van het onderwijs. Zij erkent de noodzaak om in het basisonderwijs een gelijkwaardig speelveld te creëren voor management, leraren en ouders. Daartoe doet zij ook enkele voorstellen voor de schoolgids, het jaarverslag en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. In januari 2004 zijn op een aantal scholen proeven gestart met lumpsumfinanciering. In deze Kamer heeft mijn fractie destijds de voorwaarde gesteld dat eerst de zeggenschap en medezeggenschap op scholen goed zouden worden geregeld. Nu is dat nog steeds niet gebeurd. De medezeggenschapsraden moeten een belangrijke functie krijgen in de controle van schoolbesturen. Wij betwijfelen of deze raden hiervoor op dit moment voldoende zijn toegerust. Wordt leraren en ouders de juiste informatie verstrekt en in een begrijpelijke vorm? Morgen debatteren wij in deze Kamer over de dualisering van het gemeentebestuur. Zelfs daar doen zich op dit gebied grote problemen voor. Van een medezeggenschapsraad mogen wij toch niet méér verwachten dan van een gemeenteraad? Mijn collega aan de overkant van het Binnenhof heeft de minister voorgesteld om een modeljaarverslag op te stellen. Dat model is er ondertussen, zo hebben wij begrepen. Is de minister bereid om dit modeljaarverslag ter beoordeling voor te leggen aan de medezeggenschapsraden?

Behalve een modeljaarverslag, ziet mijn fractie ook graag een begrijpelijk model van de begroting. Opnieuw kunnen wij een vergelijking maken met de gemeenten, die sinds de dualisering een programmabegroting hebben, een modelprogrammabegroting. Ziet de minister, in navolging van een modeljaarverslag, ook brood in een modelbegroting?

Een grote steen des aanstoots voor mijn fractie is dat medezeggenschapsraden slechts adviesbevoegdheden hebben. Dat lijkt ons niet gepast, gezien hun controlerende functie. Deze wet biedt leraren en ouders naar onze opvatting onvoldoende middelen om een serieus tegenwicht te bieden aan de schoolmanagers.

De commissie voor Onderwijs van deze Kamer heeft vooraf twee eisen gesteld aan de plenaire behandeling van deze wet. Zij wilde beschikken over de nota over goed bestuur en de eindrapportage van de pilots. Die rapportage is nog niet beschikbaar, antwoordde de minister de commissie in haar brief van 3 juni jongstleden. Zij kon de commissie al wel meedelen dat haar eerste indrukken waren dat er tussen de besturen grote verschillen bestonden in de mate waarin zij op dit moment de organisatie op orde hebben. De eindrapportage kan pas eind deze maand worden opgesteld. In een aanvullende brief van 20 juni jongstleden concludeert de minister tevens dat de voorbereiding van de medezeggenschapsorganen op de invoering van lumpsumfinanciering nog onvoldoende is. De Tweede Kamer is een rapportage toegezegd voor januari 2006. Wat betreft de beleidsbrief over goed bestuur meldde de minister dat zij ook die nog niet kon overleggen. Uit een brief van vandaag blijkt dat dit ook nog wel even zal duren. Tevens schrijft de minister dat wij in ieder geval tot 2006 moeten wachten, willen wij meer zicht krijgen op een bredere herziening van de wetgeving inzake medezeggenschap in het onderwijs.

Ik vind het gezellig dat de minister er op deze laatste vergaderdagen bij is, al is zij in mijn ogen vandaag te vroeg. De invoering van een lumpsum moet naar de mening van mijn fractie hand in hand gaan met versterking van de medezeggenschap. Dat is een harde voorwaarde. Mijn fractie kan niet instemmen met lumpsumfinanciering voor basisscholen vóórdat er sprake is van afdoende inspraak en controle door leraren en ouders. De minister zei het al: meer vrijheid moet gepaard gaan met meer verantwoording.

De minister schreef de commissie op 3 juni jongstleden dat dit debat geen "go/no go-moment" is, maar een "go/go later moment". Daar gelooft mijn fractie niets van. Het nu

instemmen met de lumpsumfinanciering in het basisonderwijs betekent voor de minister "go". Ooit zullen de minister en mijn fractie het wellicht eens worden over de lumpsumfinanciering; nu is dat nog niet het geval. Invoering per augustus 2006 is volgens mijn fractie op dit moment nog niet verantwoord.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie heeft met belangstelling én instemming kennisgenomen van de nieuwe financieringsvorm van het primaire onderwijs. In beginsel vindt zij het goed dat scholen meer vrijheid krijgen om hun uitgaven te bepalen. Dat vergroot de autonomie van scholen en biedt scholen de ruimte om zelf hun budget in te richten. Laat er echter geen misverstand over bestaan dat de arbeidskosten de bestedingen nog steeds tamelijk dwingend zullen bepalen. Wij moeten er dan ook niet al te grote verwachtingen van hebben; de vrijheid blijft beperkt.

De VVD-fractie heeft nog een aantal vragen aan de minister. Voor een deel hebben andere fracties deze gesteld, want er bestaat onder de woordvoerders in de Kamer een tamelijk grote consensus over dit dossier, zoals de minister al heeft kunnen opmaken uit de verslagen. De volgende vragen leven binnen mijn fractie. Om te beginnen wil zij weten of en, zo ja, in hoeverre, de lumpsumbekostiging feitelijk een bezuiniging betekent. Dat vindt zij namelijk onaanvaardbaar. Mijn fractie ziet het nergens staan, maar wil op deze vraag toch een helder antwoord van de minister. Als er iets niet mag gebeuren, is het dat er op het primaire onderwijs wordt bezuinigd. Het slechts kunnen aantrekken van jonge leraren is natuurlijk al een vorm van bezuiniging, zoals mevrouw Linthorst al beschreef. Dat zouden wij absoluut onacceptabel vinden.

Naast deze principiële kwestie leeft er in onze fractie nog een aantal meer op de uitvoering gerichte vragen. Zo hebben wij in het voorlopig verslag, samen met de andere fracties, geïnformeerd naar de relatie van schoolbesturen tot de individuele scholen. Het gaat dan om de vraag of de besturen, die vaak meer scholen onder zich hebben,

## Dupuis

bereid zullen zijn de wensen van de scholen te volgen. In de systematiek van de wet is immers geregeld dat de besturen verantwoordelijk zijn voor de besteding van de gelden. Hoe ziet de minister de relatie tussen het management van een individuele school en het schoolbestuur? Er kan hier met name een probleem ontstaan als de besturen van de scholen onvoldoende kwaliteit hebben om te komen tot een juiste belangenbehartiging van de diverse scholen. Vandaar dat de diverse woordvoerders, en ook wij, graag meer wilden weten over de inhoud van de Nota good governance. Het gaat hierbij dus niet alleen om de technische capaciteiten van schoolbesturen om lumpsum-besteding goed aan te wenden, maar om hun capaciteiten om de juiste afwegingen te maken tussen de belangen van de diverse scholen waarvoor men verantwoordelijk is.

Hoe kan de directie van een school tegenover haar bestuur haar eigen belangen behartigen? Welke middelen staan een school daarbij ten dienste? De minister noemt in haar memorie van antwoord behalve vertrouwen de medezeggenschapsraden. Ook de heer Van Raak sprak hierover. Kan de minister nog eens toelichten hoe zij dat ziet? Heeft de inspectie hier ook een rol?

Verder vragen wij ons af hoe de minister van plan is van schoolbesturen transparantie af te dwingen. Wij denken aan ten minste twee soorten transparantie: die van de totstandkoming van het bestuur zelf en transparantie op het punt van de besluitvorming binnen de besturen.

In onze fractie was voorts enige zorg over de kwalificatie van schoolbesturen met behulp van kleuren. Eerlijk gezegd lijkt het wat kinderachtig. Is dit systeem voorzien voor de lange termijn, of alleen van kracht in de inloopfase? Hoe lang blijft zo'n rode kwalificatie een school achtervolgen?

Ook hebben wij nog een vraag over de positie van openbare scholen. In een artikel over de lumpsumbekostiging in Didaktief, van 21 juni 2005, lezen wij dat bij openbare scholen eventuele gespaarde gelden teruggaan naar de gemeenteraad. Dat lijkt ons een aansporing om vooral maar alles uit te geven. Is reservevorming voor scholen niet juist van groot belang? Overigens is het een instructief artikel, omdat het duidelijk maakt

hoe divers de manieren zijn waarop scholen met de lumpsum omgaan. Ook worden aardige voorbeelden gegeven van afspraken tussen schoolbesturen en schoolmanagementteams.

Een heel andere vraag is, wat er gebeurt als scholen te kort komen. Hoe snel kan de financiering inspelen op nieuwe ontwikkelingen binnen scholen, bijvoorbeeld wijziging van aantallen leerlingen met of zonder gewicht? Is er een soort rampenfonds voorzien voor onverwachte gebeurtenissen die de school buiten of door eigen schuld in financiële problemen brengen?

Wij zijn blij met een grotere autonomie voor scholen, en juist ook voor scholen in het primair onderwijs. Voor zover wij ongerust zijn op een aantal uitvoeringspunten, hopen wij dat de minister in staat zal zijn die ongerustheid weg te nemen.

□

De heer **Schuurman** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Vanavond mag ik ook spreken namens de fractie van de SGP.

"Vrijheid in verantwoordelijkheid", zo wordt de beweging van meer autonomie en deregulering vaak getypeerd die het huidige overheids-optreden kenmerkt. Decentrale overheden en instellingen met een wettelijke taak krijgen steeds meer vrijheid, steeds minder regels en kunnen steeds méér eigen keuzes maken als het gaat over het te voeren beleid. Deze vrijheidsruimte wordt vaak als verfrissend ervaren en het veld is er blij mee. Tegelijkertijd: vrijheid is vrijheid in verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid brengt met zich dat decentrale overheden en instellingen op transparante wijze verantwoording afleggen over de besteding van de publieke middelen. De vrijheid en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheid vragen van overheden en instellingen beleidsmatige keuzes. Juist daar ligt dan ook vaak de kritiek. De valkuil van meer vrijheid is dat men wordt overstelpt met stapels verantwoording- en toezichtformulieren van de overheid.

Die afweging, enerzijds gaat het om vrijheid en anderzijds om verantwoordelijkheid, geldt eigenlijk ook voor het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel invoering lumpsum in het primair onderwijs betekent de overgang van een voor

scholen beleidsarm declaratiemodel naar een bestel waarin zij zelf actief beleidskeuzes moeten maken en daarover verantwoording moeten kunnen afleggen. Zoals bekend benaderen onze fracties het voorliggende wetsvoorstel met een positieve grondhouding. De ruimte die scholen wordt geboden, past prima bij onze visie dat zoveel mogelijk aan de scholen zelf moet worden overgelaten. En het past, ook nu het vooral gaat om organisatorische aspecten, goed bij de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van richting en inrichting. Scholen kunnen zelf bepalen wat ze met de zak geld doen. Onze positieve grondhouding komt niet alleen voort uit deze principiële overweging, maar is ook gebaseerd op het draagvlak in het onderwijsveld. In de aanloop naar de behandeling van dit wetsvoorstel werd namelijk duidelijk dat het overgrote deel van de scholen erg enthousiast is over de invoering van de lumpsum.

Toch hebben onze fracties op elk moment dat er gesproken werd over de invoering van de lumpsum aarzelingen naar voren gebracht. Deze aarzelingen betroffen vooral de vraag of schoolbesturen, i.c. de bevoegde gezagsorganen, er klaar voor zijn de grote verantwoordelijkheid die deze operatie met zich brengt, te dragen. De invoering van de lumpsum betekent namelijk nogal wat. Dat hoeven wij elkaar eigenlijk niet meer te vertellen. Zij betekent dat schoolbesturen ineens alles moeten weten van personeelsbeleid, jaarverslagen en van een doelmatige, effectieve en verantwoorde besteding van de middelen. Er moet actief worden nagedacht over de inzet van middelen, er moet een beleidsplan komen met daarin aangegeven welke prioriteiten worden gesteld en waarom. En aan het eind van het hele traject moet de uitvoering van het beleidsplan worden getoetst door middel van de vaststelling van een jaarverslag. De school wordt eigenlijk een klein bedrijf en van het bestuur wordt een beleidsvormend vermogen gevraagd. Al deze nieuwe verantwoordelijkheden vergen veel van het aanpassingsvermogen van het bevoegd gezag. Dit brengt, zo blijkt ook uit de toegezonden cijfers, financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. De kernvraag bij dit debat is dan ook of wij verwachten dat uiteindelijk elk schoolbestuur zover komt dat het de

## Schuurman

verantwoordelijkheid van de lumpsumfinanciering aankan. Kunnen wij er inderdaad voor zorgen dat er niet één school omvalt, zoals de minister in de Tweede Kamer heeft toegezegd?

Verantwoording afleggen tegenover de overheid kan ons inziens nog wel in goede banen worden geleid, maar hoe zit het precies met de zogenaamde horizontale verantwoording? Er zijn nogal wat partijen in het geding. Ons inziens zijn beide vormen van verantwoording afleggen onmisbaar. Denken dat dit allemaal wel goed zal komen, lijkt ons te optimistisch. Hoe kan voorkomen worden dat men voor de eigen verantwoordelijkheid wegloopt en bijvoorbeeld de gemakkelijkste weg kiest en met de lange termijn – bijvoorbeeld als het gaat om onderhoud van de materiële voorzieningen – te weinig rekening houdt? Graag een reactie van de minister.

Blijvende aandacht verdient de positie van de eenpitters. Dit blijft een heikele aangelegenheid. Ondanks alle inspanningen van de minister – ik moet echt zeggen dat de minister er hard achteraan zit – blijkt nog steeds dat een aantal scholen, maar met name de eenpitters, volstrekt onvoldoende is voorbereid. In een gesprek ter voorbereiding van dit debat met een van de pilotscholen, een eenpitter met ruim 500 leerlingen, werd duidelijk dat de mensen daar erg opzien tegen de invoering van de lumpsum. Ik noem deze casus maar gewoon, omdat zij de kern aangeeft van het probleem dat wij nog hebben met dit wetsvoorstel. De school heeft één directeur, één adjunct en een penningmeester. Met enige schaamte bekende de adjunct dat noch hij noch de directeur zelf verstand van geld heeft. Het financiële inzicht ligt voornamelijk bij de penningmeester. Daarmee komen de voorbereiding, het beschikbaar stellen van kengetallen en de invoering van de lumpsum vooral op de penningmeester neer. De ramp is niet te overzien als hij uitvalt. Zijn werk wordt niet zomaar door een ander overgenomen. Er is dus een groot bestuurlijk risico. Extra formatie is geen optie, want dit zou onmiddellijk op het budget drukken, terwijl de school, zo is de verwachting, in ieder geval al te maken krijgt met een negatief herverdeeffeect van € 52.000. De oorzaken van de

herverdeeffeecten liggen voor deze school wat anders dan de oorzaken bij de meeste scholen. Deze school heeft juist relatief veel jonge onderwijzers, die relatief lang in dienst blijven. Dat betekent dat de school te maken heeft met relatief veel salarisstijgingen. Mijn verwachting is dat dit probleem breder speelt, voornamelijk bij eenpitters, die vaak een eigen karakter hebben en waarbij de wisseling van personeel in verhouding achterblijft. Wat gaat de minister daaraan doen? Worden deze herverdeeffeecten ook gecompenseerd?

De school is inmiddels maar gauw op zoek gegaan naar samenwerkingspartners, om zo de risico's beter te kunnen spreiden. Ook al kunnen zij voor een deel compensatie krijgen, voor een ander deel is dit niet het geval en zullen zij de consequenties daarvan zelf moeten dragen, na de overgangsregeling van vier jaar. Er leeft onder die scholen de angst dat zij het niet kunnen dragen. Zij kiezen daarmee eieren voor hun geld. Uiteindelijk is daarom onze verwachting dat er geen school om zal vallen, want voor die tijd hebben ze allang bondgenoten gezocht. Daarmee verliest deze eenpitter echter een stukje van zijn zelfstandigheid, van zijn vrijheid, en dat was niet wat wij wilden.

Dit is waarschijnlijk evenmin de bedoeling van de maatregelen van de minister. De bedoeling is dat er contact wordt gelegd met scholen om na te gaan in hoeverre de personele en financiële administratie voldoet. Aan de besturen die nog niet voldoende zijn voorbereid, wordt in de tweede helft van 2005 actief ondersteuning aangeboden, zodat zij hun administratieve organisatie op orde kunnen krijgen. Aan het eind van 2005 wordt opnieuw nagegaan of deze besturen hun administratie geschikt hebben gemaakt voor lumpsumbekostiging. Mocht het dan nog onvoldoende zijn, dan krijgen de resterende besturen directe ondersteuning. Betekent dit dan dat, bij wijze van spreken, iemand op school komt die samen met de eerder genoemde penningmeester de administratie op orde maakt? In dat geval kan het haast niet anders dan dat scholen op tijd klaar zijn. Volgens de signalen die wij krijgen van scholen die wel in een samenwerkingsverband opereren, de risico's wél kunnen spreiden, wél in staat zijn om formatie vrij te maken

én wél voldoende scholingsruimte hebben, zal lumpsum inderdaad veel beleidsvrijheid betekenen. De maatregelen van de minister zullen voor die groep waarschijnlijk adequaat zijn.

Zoals gezegd staan wij positief tegenover de idealen van het wetsvoorstel. Het impliceert een grootschalige operatie met grote risico's. Een aantal daarvan heb ik de revue laten passeren. Graag vernemen we de reactie van de minister.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik spreek ook namens de fractie van D66.

Het invoeren van lumpsum-bekostiging is een heel grote stap vooruit wat de autonomie van de schoolbesturen betreft. Die autonomie bestaat aan de ene kant uit de vrijheid om het onderwijs in te richten in respect voor de eigen achtergrond en de eigen pedagogische opvattingen, maar daar hoort anderzijds de vrijheid bij om op basis van eigen inzicht te streven naar een zo goed en efficiënt mogelijke besteding van de beschikbare middelen, zowel materieel als formatief. Regeling van bovenaf leidt heel makkelijk tot manipulatie van de regels, die ten koste gaat van een efficiënte inzet van middelen. Daarom zijn wij in het algemeen heel gelukkig met de aanpak van deze minister, waarbij het onderwijsveld steeds minder voorgeschreven, steeds minder geormerkt krijgt, en steeds meer zelf urgentie en prioriteit mag vaststellen, dit alles overigens binnen de grenzen die wel door de overheid moeten worden gesteld. De kwaliteit moet worden bewaakt. Dat betekent dat de overheid greep moet houden op wat aan onze kinderen ten minste wordt bijgebracht: Nederlands, rekenen, Fries, en dat de overheid moet kunnen waarborgen dat dit op een effectieve manier gebeurt. Maar hoe die effectiviteit wordt bereikt, is in principe een zaak voor het onderwijs, evenals de optiek van waaruit dit gebeurt, ten minste zolang dat binnen de normen van onze wetgeving en maatschappelijk orde plaatsvindt.

Een nieuwe stap in de goede richting dus, en ook een heel flinke stap. Bestedingsvrijheid geeft de schoolbesturen namelijk veel extra mogelijkheden, en overigens ook

## Ten Hoeve

veel extra verantwoordelijkheid, zodat het in het openbaar afleggen van verantwoording belangrijker wordt. Dat geldt zowel naar binnen als naar buiten, naar de eigen scholen en het eigen personeel en ouders, en naar de overheid en de samenleving, want die betaalt.

Wij zijn van mening dat in principe beide goed geregeld zijn. De organisatie van het onderwijs, de sturing daarvan, de verhouding tussen bestuur en management en tussen bovenschoolse organen en de scholen zelf, is een zaak van het veld. Good governance is van groot belang en mag door alle stakeholders, ook de overheid, geëist worden, maar niet door het opleggen van een overheidsmodel. De controle van de overheid ligt in de controle van het resultaat, via de inspectie, en in de controle van de rechtmatige besteding, via de verslaggeving en de accountants. Daarnaast moet de medezeggenschap de interne controle kunnen waarborgen. Wij vinden dat voldoende.

Overigens nemen wij voetstoots aan dat hieruit meer werk voor het onderwijsveld voortkomt, in de vorm van schriftelijke verantwoording, intern en naar het Rijk, maar ook in de vorm van misschien wel veel meer overleg. Daartegenover staat dat dan niet meer per school de declaratiebesteding geregeld hoeft te worden, maar dat zal daar niet helemaal tegen opwegen. Dus per saldo meer werk voor het onderwijsveld en vermoedelijk minder voor het ministerie. Ziet de minister dat zitten? Is dat extra werk dan te dekken uit de extra middelen die er voor bestuurswerkzaamheden beschikbaar komen of zit daar misschien toch de door een aantal hier gevreesde bezuiniging?

De bestedingsvrijheid gaat hoge eisen stellen aan de kwaliteit van de onderwijsorganisaties. Op financieel, administratief en organisatorisch terrein moet er een flinke slag gemaakt worden. Of dat in voldoende mate tijdig gerealiseerd wordt, lijkt mij nog niet helemaal duidelijk. Althans de rapportages over de stand van zaken geven het beeld dat er nog veel moet gebeuren voordat alle besturen echt klaar zijn. De minister kijkt daar optimistisch tegenaan, misschien wel te optimistisch, maar zij houdt wel de mogelijkheid open om toch nog tot uitstel te komen. Dat lijkt ons verstandig. Bij heel grote operaties –

die worden ons de laatste tijd nog wel eens geleverd door deze regering – is het beter een laatste moment van overweging in te bouwen, om vast te kunnen stellen of iedereen er echt klaar voor is of dat het toch verstandig is wat meer tijd te nemen.

Per saldo vertrouwen wij dus op de wijsheid van de minister om, in samenspraak met de Kamer, in januari een juiste beslissing te nemen wat betreft het go of go later. Wij zullen op deze basis en vanuit deze benadering graag voor het wetsvoorstel stemmen. Wij menen namelijk dat het een verbetering is. Meer vrijheid om zelf te handelen, dus meer verantwoordingsplicht, en daardoor waarschijnlijk extra werk, maar ook de mogelijkheid om efficiënter een beter resultaat te bereiken.

□

De heer **Klink** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het was in 1989 dat ondermeer vanuit het CDA een warm pleidooi kwam voor lumpsumbesteding in het primair en voortgezet onderwijs. In die vorm van besteding zag het CDA mogelijkheden om de speelruimte van scholen voor hun eigen onderwijs- en personeelsbeleid te vergroten. Dat pleidooi kreeg een vervolg in het regeerakkoord van Lubbers III. In 1993 zijn in het Scheveningse beraad door de toenmalige bewindspersonen afspraken gemaakt over vermindering van regelgeving, autonomievergroting en lumpsumbesteding. Nu ligt er een wetsvoorstel voor dat de lumpsumbesteding in het primair onderwijs mogelijk maakt. Wij feliciteren de minister daarmee. Zij bracht de vaart aan die nodig was, althans op het gebied van dat primair onderwijs, want voor het voortgezet onderwijs was het in de jaren negentig al geregeld.

Ik noemde de publicatie van het CDA uit 1989. Die liet namelijk ook de risico's die zich aftekenen niet onbenoemd. Die risico's waren in de eerste plaats financieel van aard. Als scholen een gemiddeld bedrag per leerkracht krijgen, gaat dat ten koste van scholen met relatief veel oudere leerkrachten. Ook kosten van ziekte en wachtgeld moeten scholen intern opvangen en grote scholen kunnen dat gemakkelijker dan kleine. Daar lag dan direct het tweede risico.

De schoolbesturen die maar één enkele school onder zich hebben, worden geprikkeld om te gaan fuseren. Schaalvergroting ligt dan voor de hand, met het oog op het mijden van risico's en het spreiden daarvan. Voor beide zaken zal een oplossing gevonden moeten worden, zo luidde de conclusie althans 15 jaar geleden. Het zijn deze vragen die nu, anno 2005, nog steeds spelen, ook bij het voorstel van wet dat vandaag aan de orde is. Het zijn ook vragen die wat de CDA-fractie betreft op een vertrouwenwekkende manier door de minister zijn opgepakt. Immers, bij de nieuw lumpsumbesteding zal nu en in de toekomst rekening worden gehouden met het gewogen gemiddelde van de leeftijden van leraren op de onderscheiden scholen. Ook zullen de kleine scholen en de directietoelagen blijven bestaan, terwijl de rekenregels waarmee nu de omvang van de declarabele formatie wordt berekend ook zullen worden gebruikt om de nieuwe lumpsum te berekenen. Het gaat hier om zekeringen in financiële zin die structureel in het wetsvoorstel zijn ingebouwd en niet het karakter hebben van overgangsrecht.

De CDA-fractie is daar gelukkig mee uit een oogpunt van continuïteit van scholen en vanwege het feit dat de menselijke maat in het onderwijs niet langs lijnen van de bestedingssystematiek onder druk wordt gezet. En toch zijn er resterende herverdeel-effecten. De analyse over het jaar 2003-2004, zo liet de minister ons weten, laat zien dat de totale omvang van die effecten circa € 43 mln. bedraagt. Dat is 0,6% van de totale uitgaven in het primair onderwijs, zo rekent de minister ons voor. Ter geruststelling voegt zij eraan toe dat een vergelijking met de jaarlijkse herverdeling als gevolg van verschuivingen van leerlingen tussen scholen meer bedraagt dan € 100 mln., het driedubbele dus.

Deze verhoudingsgetallen zijn inderdaad instructief, maar toch zeggen zij nog weinig over de vraag of zich mogelijke concentraties van herverdeel-effecten voordoen, over concentraties dus bij specifieke scholen en met name bij de al genoemde eenpitters. Nu is voor dit onderwerp ook in de Tweede Kamer aandacht gevraagd. Daarbij is geconstateerd dat een enkele school toch wel bijzonder lijkt te worden getroffen. Vier van de vijfendertig eenpitters bijvoorbeeld hebben

## Klink

volgens voorlopige berekeningen – het ging toen om de eerste rapportage – te maken met mutaties die kunnen oplopen – althans, dat wordt vermoed – tot circa 9% van het schoolbudget. De minister is daarvoor bepaald niet blind. Zo heeft zij een overgangperiode van enige jaren ingebouwd. Ook zijn er middelen gereserveerd voor een vangnet in de vorm van een bijzondere bekostiging. Bovendien, zo stelde de minister in de Tweede Kamer, zullen de tweede en wellicht pas de derde voortgangsrapportage meer inzicht geven in de feitelijke knelpunten. Ik zei al, het waren voornamelijk vermoedens.

In dat verband heeft de CDA-fractie een enkele vraag. Heeft de minister op grond van de tweede voortgangsrapportage van juni dit jaar inmiddels nieuwe inzichten in de veronderstelde herverdeeleffecten? Zullen op basis van de gegevens uit de voortgangsrapportages de bekostigingsgrondslagen en de prijzen zo worden ingericht, dat oneigenlijke herverdeeleffecten, waarop wij nu zo langzamerhand zicht krijgen, worden opgevangen zodanig dat een vangnet straks niet nodig is? Wanneer zullen de AMvB's en de ministeriële regelingen die daarvoor nodig zijn worden vastgesteld? Hoe structureel zal dan uiteindelijk nog de bijzondere bekostiging zijn?

Ten slotte nog één punt op dit terrein. De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd de AMvB's en de regelingen waarin de prijzen besloten liggen toe te zenden, zodat deze zicht heeft op de herverdeeleffecten voordat er in januari 2006 definitief groen licht komt voor de voorziene inwerkingtreding van de wet in augustus volgend jaar. De CDA-fractie verzoekt de minister, ook de Eerste Kamer van deze gegevens op de hoogte te stellen.

Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft er behoefte aan om één zin uit de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel extra te onderstrepen. Ik citeer: lumpsumbekostiging mag niet leiden tot een sector die wordt beheerd door financiële managers en beroepsbestuurders die een eigen koers varen, met onvoldoende draagvlak bij de scholen en bij de ouders. Wij zeggen dit de minister van harte na. De CDA-fractie wil geen nieuwe hofrentjes en geen van ouders onthechte scholen. Het is

daarom goed dat de minister ouders meer in stelling wil brengen, flankerend aan de autonomie-vergroting. Daarom zal de informatiepositie van de medezeggenschapsraad verbeteren. Ook komt er per onderwijsrechtspersoon een managementstatuut dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen schooldirecteur, het bovenschoolse management en het bestuur zal regelen. Bovendien zullen bevoegd gezagsorganen, die werken met meer dan één school, een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad moeten instellen. Wij juichen deze en andere wijzigingen in de structuur van zeggenschap en medezeggenschap toe.

In de Tweede Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de positie van de medezeggenschapsraad. Volgens sommige fracties zou deze een instemmingbevoegdheid moeten krijgen bij beslissingen over het financiële beleid. De CDA-fractie is van opvatting dat de voorziene wijzigingen van de wet over medezeggenschap scholen voldoende inbedding geeft voor een grotere autonomie, althans in termen van medezeggenschap. Bij die wijzigingen mag het wat ons betreft blijven. Medezeggenschap is immers wat anders dan meebesturen?

De CDA-fractie kan wel begrip opbrengen voor degenen die een paar stappen verder willen zetten, maar zij zoekt die inbedding niet in het vergroten van de medezeggenschap, maar meer in de maatschappelijke verankering van het bestuur van scholen. Bij de beleidsbrief over governance in het onderwijs zullen wij hierover ongetwijfeld nog spreken. Wij willen niet vooruitlopen op die gedachteswisseling over goed bestuur. Dat weerhoudt ons er niet van om net als in het beleidsdebat van 21 juni jongstleden te stellen dat wij de positie van de ouders graag hechter dan thans verankerd willen zien in het bestuur van scholen, bijvoorbeeld door hen een gekwalificeerde zetel toe te kennen in de besturen of in de raden van toezicht.

Tijdens het beleidsdebat stelden wij al dat wij zelfs in de markt beslissingen niet overlaten aan besturen en toezichthouders, de raden van commissarissen. Daar functioneert nog altijd een vergadering van aandeelhouders. Een dergelijke maatschappelijke verankering is wat ons betreft zeker in de non-profitsector van belang.

Graag vernemen wij of de minister de aansporingen van de WRR, de SER en het CDA om meer te doen met de maatschappelijke onderneeming, die door anderen de sociale vennootschap wordt genoemd, serieus neemt in haar standpunten over goed bestuur in het onderwijs. Wij vragen dat omdat wij inderdaad geen sector willen die wordt beheerd door het financieel management en beroepsbestuurders; door managers en bestuurders die een eigen koers varen, met onvoldoende draagvlak bij scholen en ouders. Dat zijn de woorden van de minister.

De CDA-fractie kan van harte instemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Zij meent dat de minister veel waarborgen heeft ingebouwd om de autonomie-vergroting tot een succes te maken. Die waarborgen vinden wij in de wet en in het implementatietraject terug, maar een gelopen race is het zeker nog niet. Veel schoolbesturen hebben de financiële en personele informatie kennelijk nog niet op orde, terwijl 1 januari 2006, het moment van "go or go later", nog maar een halfjaar van ons verwijderd is.

Wij hopen met de minister dat de administratieve organisatie eind dit jaar bij slechts een klein percentage besturen rood scoort en dat de ambitie om dit onder de 5% te brengen zal slagen. Wij wachten dit af en wensen de minister veel succes bij het realiseren van haar en onze doelstellingen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (29285).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot de handhavingsstructuur kan de