

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2011

Met deze brief doe ik een toezegging gestand die ik tijdens de begrotingsbehandeling van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heb gedaan en geef ik een reactie op vier moties die bij de begrotingsbehandeling zijn aangenomen. Met deze brief kom ik tevens tegemoet aan de verzoeken van de Kamercommissie OCW om over een tweetal van deze moties een brief te ontvangen. De onderwerpen die in deze brief aan de orde komen betreffen het primair en voortgezet onderwijs.

Motie Klaver c.s. over leerling-leraarratio

In uw brief (2010Z16584) van 16 november jl. heeft u mij verzocht u een brief te doen toekomen over de motie-Klaver c.s (32 500 VIII, nr. 31). In deze motie wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat de Inspectie erop gaat toezien dat de leerling-leraarratio (zoals die als bekostigingsgrondslag geldt) ook wordt toegepast en nageleefd. Met deze brief ontvangt u mijn reactie op de motie.

De motie is strijdig met de lumpsumgedachte. In het primair en voortgezet onderwijs ontvangen scholen een totaalbedrag voor al hun uitgaven. Dit totaalbedrag is bedoeld voor materiële en personele uitgaven. Scholen bepalen – binnen wettelijke grenzen – zelf hoe ze het geld besteden. Hierdoor kunnen scholen hun beleid en onderwijs beter afstemmen op de situatie in en rond de school.

Bij de berekening van de bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs wordt gebruik gemaakt van een aantal parameters. De belangrijkste parameter is het aantal leerlingen dat op een school staat ingeschreven. Het aantal leerlingen is grotendeels bepalend voor de hoeveelheid formatie waarop de personele bekostiging is gebaseerd. Hiervoor worden zogenoemde ratio's gebruikt. Ook voor onderwijsonder-

steunend personeel en management worden ratio's gehanteerd. De formatie zoals deze voor de toekenning van de bekostiging wordt berekend, stelt scholen in elk geval in staat om het onderwijsproces adequaat in te richten. De ratio's die de onderbouwing vormen van de bekostiging hebben echter geen directe relatie met het daadwerkelijke aantal fte's dat in een school werkzaam is. Het is aan de school zelf om te bepalen hoeveel en welke formatie wenselijk en nodig is om onderwijs te geven en de school te beheren. Scholen gaan namelijk over het hoe (hiertoe behoort ook de daadwerkelijke leerling-leraarratio), de overheid over het wat.

Dit neemt niet weg dat wij als overheid bepaalde eisen aan de inrichting en kwaliteit van het onderwijs stellen. Zo moeten scholen in het primair en voortgezet onderwijs zich aan bepaalde wettelijke afspraken omtrent de onderwijstijd houden. Hiertoe zijn urennormen vastgesteld die aangeven hoeveel uren onderwijs leerlingen minimaal moeten krijgen.

Namens de overheid houdt de onderwijsinspectie toezicht op de kwaliteit en de inrichting van het onderwijs op scholen in Nederland. De Inspectie van het Onderwijs ziet er ook op toe dat de scholen zich houden aan de schooltijden en de onderwijstijd. Belangrijk uitgangspunt is risicogericht toezicht; toezicht op scholen vermindert als de inspectie geen risico's signaleert voor de onderwijskwaliteit of het naleven van wet- en regelgeving. Scholen en instellingen waar de inspectie wel risico's ziet, krijgen juist te maken met intensiever toezicht.

De onderwijskwaliteit op scholen is zoals bekend het meest gebaat bij kwalitatief goede en voldoende leraren. In die zin biedt het toezicht van de Inspectie op de onderwijskwaliteit indirect een borging voor kwalitatief voldoende leraren (leerling-leraarratio) op de school. De Inspectie beschikt voor alle scholen die in het kader van het risicogericht toezicht worden bezocht over het aantal leerlingen en het aantal leraren. Indien de Inspectie risico's vermoedt, wordt in bepaalde gevallen expliciet naar de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal leraren gekeken.

Naast het toezicht door de Inspectie is er over het voortgezet onderwijs via het project Vensters voor Verantwoording (VvV) diverse relevante informatie beschikbaar. Via VvV is het voor de Inspectie, ouders, leerlingen en bijvoorbeeld gemeenten mogelijk schoolresultaten van verschillende scholen op een twintigtal indicatoren met elkaar te vergelijken (benchmarking). Het is de bedoeling dat binnenkort alle scholen hun gegevens openbaar beschikbaar hebben. In de indicatoren zijn onder meer ook de onderwijstijd en het aantal leerlingen per medewerker (ratio) opgenomen. De leerlingen/medewerker ratio in VvV wordt getoond voor het totale personeel maar ook uitgesplitst naar direct onderwijsondersteunend personeel (DOP), indirect onderwijsondersteunend personeel (IOP), onderwijzend personeel en management. De scholen rapporteren ook over de ingeroosterde en uitgevallen lessen per onderwijssoort, leerweg, profiel- en sectorkeuze en leerjaar.

In overleg met de PO-raad en DUO onderzoek ik momenteel de mogelijkheden om ook in het primair onderwijs te komen tot een soortgelijke benchmark. Uw Kamer zal hier te zijner tijd nader over worden geïnformeerd. Vooruitlopend op VvV in het primair onderwijs wordt met de Inspectie bekeken hoe scholen door middel van factsheets geïnformeerd kunnen worden over hun prestaties ten opzichte van andere scholen. Daarnaast is momenteel al de nodige informatie beschikbaar op de site van DUO (www.ocwduo.nl).

Gelet op bovenstaande ben ik van mening dat er nu al voldoende waarborgen zijn dat scholen tot een verstandige inzet van hun formatie komen.

Motie Smits en Çelik over rechtstreekse rijkssubsidie aan de schoolvestiging

In uw brief (2010D46079) van 18 november jl. heeft u mij verzocht om u een brief te doen toekomen over de motie Smits en Çelik (32 500 VIII, nr. 19). In deze motie wordt de regering verzocht een pilot te organiseren waarin de rijksbijdrage rechtstreeks aan de schoolvestiging wordt uitgekeerd. Met deze brief ontvangt u mijn reactie op de motie.

Afgelopen voorjaar heeft u van mijn ambtsvoorganger een brief ontvangen waarin uitgebreid is ingegaan op de (on)mogelijkheden van decentralisatie van de bekostiging (per vestiging) (Kamerstuk 31 293, nr. 75). De conclusie van de brief luidde dat door decentralisatie van de bekostiging de exclusieve verantwoordelijkheid voor het financiële beleid wordt weggehaald bij het bevoegd gezag c.q. het schoolbestuur. Dit druist al gauw in tegen de vrijheid van stichting, richting en inrichting van onderwijs. In de desbetreffende brief is ook ingegaan op de maatregelen die in het kader van de versterking van het intern toezicht en de medezeggenschap de afgelopen jaren zijn genomen. Met deze maatregelen is de positie van de betrokken partijen binnen de school (ouders, leerlingen en leraren) voldoende versterkt om invloed op het financiële beleid van het bestuur te kunnen uitoefenen.

In de WPO en de WVO is bepaald dat de bekostiging alleen aan een rechtspersoon kan worden verstrekt, zijnde het bevoegd gezag. Het geven van rechtsverantwoordelijkheid aan een school of vestiging zou een wetswijziging vergen. Het belangrijkste bezwaar is echter dat een dergelijke constructie strijdig is met de vrijheid van stichting (en inrichting). Bovendien is er wel degelijk informatie over de bekostiging per school beschikbaar. Zo wordt in de beschikkingen die schoolbesturen ontvangen de bekostiging per school weergegeven. Op deze informatie hebben de medezeggenschapsraden ook recht. Deze bekostiging per school is daarnaast op de internetsite van DUO (www.ocwduo.nl) te raadplegen. In overleg met DUO onderzoek ik momenteel hoe de toegankelijkheid van de reeds beschikbare informatie verder kan worden verbeterd. Ik ben voornemens naast de PO-raad en de VO-raad ook een aantal schoolbesturen en scholen in dit onderzoek te betrekken, zodat duidelijk wordt waar de precieze informatiebehoeften van het veld liggen. De verbeterde informatie moet scholen beter in staat stellen het gesprek aan te gaan met het bestuur over de bekostiging. Andersom worden besturen zo gedwongen de gemaakte keuzes beter uit te leggen aan hun scholen. Ik ben dan ook van mening dat een verbeterde informatievoorziening kan bijdragen aan een versterking van de horizontale verantwoording over het financiële beleid.

Overigens biedt de huidige wetgeving schoolbesturen alle ruimte om op lokaal niveau de bekostigingsrelatie met de bij hun aangesloten scholen naar eigen inzicht vorm te geven. Zo is mij het voorbeeld bekend waarbij scholen een begroting opstellen, die indienen bij het bestuur en daarover vervolgens in gesprek gaan met het schoolbestuur

Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik toegezegd te bezien of er toch mogelijkheden zijn voor een pilot met bekostiging op vestigingsniveau. Naast bovenstaande bevindingen ben ik op een aantal aanvullende bezwaren voor een soortgelijke pilot gestuit. Zo is een pilot met bekostiging op vestigingsniveau uitvoeringstechnisch niet haalbaar; de

bekostiging kent in beginsel geen vestigingsparameters, de vaste voet in de bekostiging is per school en niet per vestiging en niet op alle vestigingen worden leerlingen geteld. Daarnaast zou een pilot om te bekostigen op vestigingsniveau flink wat gevolgen hebben voor de uitvoering (naast het feit dat wet- en regelgeving moet worden aangepast omdat de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) alleen aan een rechtspersoon bekostiging kan verstrekken). Ten eerste moet de berekeningswijze van de bekostiging worden aangepast. Dit impliceert voor DUO een dure systeemaanpassing. Ten tweede ontstaan er bij een pilot twee bekostigingsregimes naast elkaar: er zijn twee regimes van berekenen, beschikken, betalen, verantwoorden etc. wat fors meer uitvoeringslasten met zich mee brengt. Bij een pilot met bekostigen op vestigingsniveau moeten in beginsel ook de beschikkingen en de verantwoording op het niveau van de vestiging gaan plaatsvinden. Dit heeft een enorme toename van het aantal beschikkingen tot gevolg. Het impliceert naast een lastenverzwaring voor DUO ook een lastenverzwaring voor de schoolvestiging. Een pilot met bekostigen op vestigingsniveau leidt ook tot een toename van herberekeningen van de bekostiging bij wijzigingen in vestigingen (opheffing, samenvoeging etc.). Dit leidt eveneens tot meer uitvoeringslasten voor DUO.

Kortom, alles afwegende zie ik geen mogelijkheid deze motie uit te voeren gezien de strijdigheid met de vrijheid van stichting en inrichting. Het uitvoeren van de motie vraagt om een wetswijziging, een wijziging van de bekostiging en systeemaanpassingen in de uitvoering met grote gevolgen voor de uitvoeringsorganisatie. Wel werk ik ondertussen verder aan de verbetering van de informatievoorziening op dit punt.

Motie-Ferrier c.s. over een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten bij extreme toe- of afname van het aantal leerlingen

In de motie Ferrier c.s. (32 500 VIII, nr. 21) wordt de regering verzocht te komen met een nader onderzoek naar de kosten in relatie tot de omvang van de bekostiging bij extreme toe- of afname van het aantal leerlingen en de Kamer daarover in het voorjaar te informeren. Ik geef u hierbij mijn reactie.

Besturen in het primair- en voortgezet onderwijs in krimpgebieden hebben bij mij gemeld dat bij krimp de kosten langzamer teruglopen dan de opbrengsten. Aan deze besturen is gevraagd dit te onderbouwen.

Om een volledig zicht te krijgen op de kostenontwikkeling in relatie tot de omzet, is voor het primair en voortgezet onderwijs gekozen voor een breder onderzoek naar de ontwikkeling van kosten bij krimp. Dit onderzoek wordt momenteel uitgevoerd door het IOO bij schoolbesturen in verschillende krimpgebieden. Het rapport wordt in het voorjaar verwacht. Ik zal de Kamer te zijner tijd op de hoogte stellen van dit onderzoek en mijn conclusies daarbij.

Kortom, er vindt inmiddels een onderzoek plaats naar de ontwikkeling van de kosten als gevolg van demografische ontwikkelingen. Uw Kamer wordt te zijner tijd over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd. Ik beschouw deze motie dan ook als een ondersteuning van het staande en in gang gezette beleid.

Motie Voordewind-Ferrier over onderzoek naar de gevolgen van krimp, kwaliteit en leegstand

In de motie Voordewind-Ferrier (32 500 VIII, nr. 35) wordt de regering verzocht onderzoek te doen naar oplossingen die zich richten op het

opvangen van de gevolgen van krimp in het onderwijs, in het bijzonder gericht op de instandhouding van de kwaliteit van het onderwijs in krimpregio's, financiële instandhouding na terugval in bekostiging en leegstand binnen de schoolgebouwen. Mijn reactie op deze motie luidt als volgt.

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel wil OCW primair de kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit van het onderwijsaanbod borgen, ook in krimpgebieden. Om adequaat op de gevolgen van krimp in te kunnen spelen is kennis nodig. Daartoe wordt er momenteel een aantal onderzoeken uitgevoerd rond het onderwerp krimp. Naast het -in mijn reactie op de motie-Ferrier- genoemde onderzoek, gaat het onder andere om de volgende onderzoeken:

- OCW verleent financiële en inhoudelijke ondersteuning aan het onderzoek van de provincie Groningen naar herinrichting van onderwijsvoorzieningen en kindvoorzieningen op het Groninger platteland, met als doel om goed en toegankelijk onderwijs en de leefbaarheid van de regio te behouden.
- Ook verleent OCW inhoudelijke ondersteuning aan het onderzoek naar een plan voor hernieuwde inrichting van de algehele voorzieningenstructuur (waaronder onderwijs) in Zeeuws-Vlaanderen.
- OCW ondersteunt een onderzoek van Parkstad Limburg naar samenwerkingsmogelijkheden tussen regionale VMBO's, MBO's en HBO's, zodat goed beroepsonderwijs voor de regio kan worden behouden. De betrokken onderwijskoepels onderzoeken o.a. de mogelijkheden tot doorlopende leerlijnen en bundeling van expertise.
- OCW gaat met het veld onderzoek doen naar de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit in het primair onderwijs.

Onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid is dat OCW eventuele knelpunten in de wet- en regelgeving die oplossingen in de weg staan weg neemt, kennis levert over de werking van het stelsel en de uitwisseling van kennis en ervaringen bevordert. In dat verband zijn inmiddels de volgende acties in gang gezet.

In het primair onderwijs wordt voorgesteld de WPO aan te passen zodat scholen onder de opheffingsnorm pas na vijf jaar in plaats van drie jaar worden opgeheven. Daarmee is de termijn gelijkgetrokken met de termijn waarop de opheffingsnormen in verband met de demografische ontwikkelingen worden herzien.

Om de diversiteit van het primair onderwijs aanbod ook in krimpgebieden te borgen wordt voorgesteld een samenwerkingsschool mogelijk te maken. Een samenwerkingsschool kan openbaar onderwijs en onderwijs van één of meer richtingen aanbieden.

Er wordt voorgesteld om een experimenteerartikel in de sectorwetten (WPO, WVO, WEB en WHW) op te nemen. Dat maakt het mogelijk om in krimpgebieden het regelkader aan te passen zodat kan worden geëxperimenteerd met een herschikking van voorzieningen en vergaande sectoroverstijgende samenwerking. Daarmee wordt meer ruimte gecreëerd om tot onconventionele oplossingen te komen om een kwalitatief goed en divers opleidingsaanbod in stand te houden en tot een betere aansluiting tussen de onderwijssectoren te komen.

Ik beschouw de motie als een ondersteuning voor de onderzoeken en het beleid dat inmiddels in gang is gezet.

Tot slot een opmerking ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvesting is een

verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen. Leegstand van schoolgebouwen is een thema waar gemeenten en schoolbesturen zelf het overleg over moeten aangaan en een oplossing voor moeten vinden op lokaal niveau.

Onderzoek SP «Minder geld, grotere klassen»

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft het SP-Kamerlid Smits mij het rapport «Minder geld, grotere klassen» aangeboden. De SP heeft dit rapport opgesteld naar aanleiding van de bezuiniging op Bestuur en Management van het vorige kabinet. In het rapport van de SP is de hoofdconclusie dat, anders dan door het vorige kabinet werd gesteld, de bezuiniging toch neerslaat in het primaire proces. Op grond van deze conclusie wordt vervolgens het voorstel gedaan onderzoek te doen naar een maximering van het budget dat scholen buiten het primaire proces mogen besteden. Met deze brief geef ik mijn reactie op dit rapport.

Vanwege de crisis waren en zijn besparingen nodig, ook in het primair onderwijs. Met de keuze voor budget Bestuur en Management is door het vorige kabinet een duidelijk signaal afgegeven aan de besturen om het primaire proces bij de uitwerking van de bezuiniging te ontzien. Uiteindelijk zijn het echter de schoolbesturen die de bezuiniging concreet invulling geven, daarbij rekening houdend met de individuele situatie en behoefte van de school. Dat kan ertoe leiden dat schoolbesturen afwijken van de richting die vanuit het Rijk is meegegeven. Bij de nadere invulling spelen via de zeggenschaps- en medezeggenschapsverhoudingen ook de directeuren, leraren en ouders een rol. Schoolbesturen, directeuren en medezeggenschapspartners moeten volwaardige gesprekspartners zijn als het gaat om het invullen van onderwijskundige en financiële prioriteiten. Ik wijs er daarbij op dat het kabinet in reactie op de recente evaluatie van lumpsum heeft aangegeven te werken aan versterking van de financiële deskundigheid. Dit zal bijdragen aan een betere financiële vertaling van de gekozen onderwijsdoelen, en daarmee de afweging van uitgaven verbeteren.

Ik zal geen onderzoek instellen naar hoeveel procent van het budget van scholen maximaal buiten het primaire proces besteed mag worden. De lumpsumbekostiging, en de daarmee samenhangende ontschotting van de bekostigingselementen, is immers ingevoerd opdat scholen een integrale afweging van uitgaven en doelen kunnen maken en maatwerk kunnen leveren. Daarmee wordt de kwaliteit van het onderwijs verbeterd. Invoering van een maximum besteding buiten het primaire proces is dan een stap terug.

Wel onderneem ik een aantal acties om de integrale afweging tussen middelen en onderwijsdoelen te versterken. Zo wordt in overleg met de PO-raad onderzocht wat de mogelijkheden zijn om te komen met een benchmark voor schooluitgaven, zodat scholen de verdeling van de uitgaven over de diverse uitgavencategorieën onderling beter kunnen vergelijken. Daarnaast wordt gewerkt aan het versterken van de financiële deskundigheid binnen scholen, zodat er een betere koppeling komt tussen onderwijsdoelen en financiële prioriteiten. Tot slot ben ik samen met DUO bezig ervoor te zorgen dat scholen nog beter kunnen zien welke bekostiging het bestuur per school ontvangt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart