

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2851

Vragen van de leden **Jasper van Dijk** en **Smits** (beiden SP) aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de groeiende macht van schoolbesturen*. (Ingezonden 22 april 2009)

1

Wat is uw reactie op het artikel «Het bestuur? Daar zit de school niet op te wachten»?<sup>1</sup>

2

Deelt u de mening dat de invoering van de lumpsumfinanciering in het primair en voortgezet onderwijs oorzaak is voor de toegenomen overhead en het verschil in overhead tussen schoolbesturen? Kunt u een overzicht geven van de ontwikkeling van de kosten voor overhead van schoolbesturen sinds de invoering van de lumpsumfinanciering?

3

Deelt u de mening dat het ontoelaatbaar is dat leden van het bestuur van de Stichting Christelijk Voortgezet Onderwijs Zuid Oost Utrecht studiereizen maken naar New York en Rome, terwijl er op schoolniveau bezuinigd moet worden? Zo ja, bent u bereid om hierover met de scholen en het bestuur in gesprek te gaan en de Kamer hierover te informeren?

4

Deelt u de mening dat het onwenselijk is en niet bijdraagt aan de transparantie dat in het

Jaarverslag van schoolbesturen niet precies is terug te vinden wat de taken zijn van de schoolbesturen? Kunt u uw antwoord toelichten?

5

Waarom is de lijst van Bureau Berenschot van besturen met de minste en meeste overhead niet openbaar? Bent u bereid erop aan te dringen dat dit onderzoek wel openbaar wordt? Zo nee, waarom moet informatie van publiek bekostigde instellingen geheim blijven?

6

Bent u bereid heldere richtlijnen op te stellen rond de afdracht en de taken van schoolbesturen, mede omdat een aantal besturen weigert te zeggen hoe het budget wordt besteed? Zo ja, wanneer komt u met voorstellen? Zo nee, hoe voorkomt u een gebrek aan transparantie en hoe voorkomt u dat schoolbesturen het budget inzetten voor zaken die niets toevoegen aan het onderwijs?

7

Hoeveel mensen zijn geen onderwijspersoneel, maar wel in dienst van het bovenschools management of het schoolbestuur? Kunt u een uitsplitsing maken voor basis- en voortgezet onderwijs? Hoe was dit voor de invoering van de lumpsum-financiering?

8

Hoe verklaart u dat de bestuurskosten in het onderwijs ver uit elkaar liggen, namelijk tussen de 2 en 15 procent in

het voortgezet onderwijs en tussen de 0,6 en 10 procent in het basisonderwijs? Hoe verklaart u dat dit geen verband houdt met het aantal scholen dat onder het bestuur valt?<sup>2</sup>

9

Wat zijn de gemiddelde overheadkosten van een bestuur (procentueel)? Kunt u een uitsplitsing maken voor basis- en voortgezet onderwijs? Hoe was dit voor de invoering van de lumpsum-financiering?

10

Hoe garandeert u dat het budget voor scholen daadwerkelijk bij scholen terecht komt, gezien de uitspraak van een basisschooldirecteur in bovengenoemd artikel: «Hoeveel geld je kunt besteden hangt er dus vanaf of ik goedkeuring krijg voor mijn plannen»? Wat onderneemt u tegen de uitspraak van een lid van de medezeggenschapsraad over de ondoorzichtigheid van geldstromen: «Door die vaagheid heeft het bestuur natuurlijk alle controle»?

11

Steunt u de oproep van de Algemene Onderwijsbond, die zegt dat er een maximum moet worden gesteld aan het bedrag dat schoolbesturen jaarlijks inhouden van hun scholen voor de kosten van staf, ondersteuning en gezamenlijk beleid? Zo ja, wanneer komt u met voorstellen? Zo nee, wat gaat u doen tegen de groeiende ergernis onder het onderwijspersoneel en de

medezeggenschapsraden, die zeggen: «Wij willen zeggenschap over ons geld»?»<sup>3</sup>

12

Wat is volgens u een legitiem argument voor het feit dat bij een schoolbestuur ongeveer 20% van de mensen een bedrijfsauto heeft, terwijl leraren daar geen aanspraak op kunnen maken? Wat draagt dit bij aan het primaire proces?

13

Deelt u de mening dat scholen door de decentralisatie en lumpsumfinanciering niet méér autonomie hebben gekregen, omdat het bovenschools management de plaats van de overheid heeft ingenomen? Zo ja, is hiermee een belangrijke doelstelling van de decentralisatie mislukt? Zo nee, wat is uw reactie op de uitspraak van basisschooldirecteur Rooijackers dat er «kleine Zoetermeertjes ontstaan»?

14

Deelt u de mening dat scholen, indien zij dat wensen, uit hun bestuur moeten kunnen stappen? Kunt u uw antwoord toelichten?

<sup>1</sup> NRC Handelsblad, 10 april 2009.

<sup>2</sup> Management en Bestuur, Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs, ITS, 2006.

<sup>3</sup> Onderwijsblad nummer 7, 11 april 2009.

## Antwoord

Antwoord van staatssecretarissen **Dijkema** en **Van Bijsterveldt-Vliegenthart** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 5 juni 2009)

1

Goed onderwijs, dat is waar het ons om gaat en dat is waar het een goed bestuur ook om gaat. Een goed bestuur is er ten dienste van het onderwijs. Het artikel geeft een genuanceerd beeld. Er zijn mensen tevreden, er zijn mensen met vragen en er zijn mensen met kritiek. Het artikel gaat over de taken van het bestuur, de afstand tussen besturen en scholen, de omvang en de kosten van een bestuur of van een bovenschools bureau. Dat zijn belangrijke punten, die ook ons bezighouden en waar wij beleid op maken. Zo heeft u het wetsvoorstel «Goed onderwijs, goed bestuur» ontvangen (2008-2009, 31828, nr. 2), waarin het intern toezicht nader

wordt geregeld. Daarnaast heeft u de brief «De menselijke maat in het onderwijs» (2008-2009, 31 135, nr. 16) ontvangen waarin maatregelen zijn aangekondigd om verdere schoolvergroting te beperken. Ook de PO-raad en de VO-raad werken actief aan de bevordering van goed bestuur.

Zo weerspiegelt het artikel de discussie die sinds enige tijd in het onderwijsveld gaande is. Enerzijds heerst er onvrede over de werkwijze en de transparantie van diverse schoolbesturen. Anderzijds begrijpen deze schoolbesturen de onvrede niet, zij ervaren het als wantrouwen. Zaak is dat de critici en de besturen naar elkaar toegroeien. Het behoort tot de autonomie van het schoolbestuur om daartoe zelf het voortouw te nemen, door daaraan bij de dagelijkse werkzaamheden en bij de horizontale verantwoording voldoende aandacht te geven. Binnen het voortgezet en het primair onderwijs wordt gewerkt aan de versterking van de horizontale verantwoording. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan «overhead».

2

Het onderzoek «Management en Bestuur, Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs» (ITS, 2006) waarnaar het artikel verwijst is uitgevoerd in 2005, voor de invoering van lumpsumbekostiging. Uit dit onderzoek blijkt al een flinke spreiding in de kosten van bovenschools management in het primair onderwijs.

Het onderzoek van Berenschot waaraan wordt gerefereerd is voor het primair onderwijs voor het eerst in 2008 uitgevoerd bij 23 schoolbesturen (minder dan 2% van het totaal). Voor het primair onderwijs heeft Berenschot dus geen meerjarige gegevens. De gemiddelde overhead bij deze 23 besturen was in 2008 ca. 14%. Dat komt overeen met de bevindingen in het rapport «Basisonderwijs en bureaucratie» (Ecorys, 2007). Op basis van gegevens van de laatste drie schooljaren voor de invoering van lumpsumbekostiging komt Ecorys namelijk op ca. 10% management en ca. 4% beheer. Zo bezien lijkt er geen toename te zijn van de overhead na de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Ook uit het onderzoek van

Ecorys blijkt dat de spreiding van de overheadkosten er voor de invoering van lumpsumbekostiging al was. Uit het onderzoek «Overhead of onderwijs», uitgevoerd door Ecorys en IPSE studies te Delft in opdracht van de VO-raad, is gebleken dat in het voortgezet onderwijs van elke 100 euro, 7 euro wordt besteed aan management en 10 euro aan ondersteuning. De rest gaat naar het primaire onderwijsproces. Het onderzoek toont aan dat er in het voortgezet onderwijs sprake is van optimale overhead ofwel een evenwichtig aandeel management en ondersteuning.

Blijkens de jaarrekeningen wordt in het voortgezet onderwijs ongeveer 80 procent van alle uitgaven besteed aan personeelskosten en 20 procent aan materieel, zoals huisvesting, inventaris, apparatuur, onderhoud, schoonmaak, leermiddelen en energie en water. Dit komt nagenoeg overeen met de verhoudingscijfers voor invoering van de lumpsumfinanciering. Er kunnen wat betreft de omvang van de overheadlast, verschillen tussen schoolbesturen bestaan. De oorzaken zijn zeer divers.

3

Net als in andere sectoren is het voor schoolbestuurders niet ongebruikelijk hun deskundigheid te bevorderen door middel van deelname aan congressen en studiereizen. In bepaalde gevallen kan een internationaal perspectief meerwaarde bieden. De afweging van de kosten ten opzichte van de baten is de verantwoordelijkheid van het bestuur. Navraag bij het betreffende schoolbestuur leert dat er in dit geval door de bestuurder binnen de instelling transparant gecommuniceerd is over de deelname en de opgedane ervaring en inspiratie. Deze inspiratie en ervaring komen naar het oordeel van het bestuur de kwaliteit van het onderwijskundig leiderschap direct ten goede.

Zoals ook in het artikel is vermeld maken de scholen onder het bestuur van de CVO Groep zelf keuzes over de inzet van hun budget op schoolniveau. Afwegingen bij welk vak of welke investering leerlingen meer gebaat zijn kunnen daardoor op het meest relevante niveau plaatsvinden. Dat is in overeenstemming met het

uitgangspunt van lumpsumbekostiging. De scholen hebben zeggenschap over het budget.

4

Transparante bestuurlijke verhoudingen zijn belangrijk. De regelgeving voorziet daarin en de sectoren hebben een code van goed bestuur.

Volgens de nieuwe richtlijnen waaraan besturen in het onderwijs zich vanaf 2008 moeten houden, bevat het jaarverslag in ieder geval informatie aangaande de juridische structuur en de interne organisatiestructuur. Het jaarverslag is niet het meest voor de hand liggende document om de taken van het schoolbestuur vast te leggen. Het jaarverslag is bedoeld voor de verticale en horizontale verantwoording. Zo ligt het meer voor de hand de taken van het bestuur vast te leggen aan de hand van de code voor Goed Bestuur. Deze code is bij uitstek geschikt om aan de hand hiervan de diverse verantwoordelijkheden en taken duidelijk te beleggen.

De taken en bevoegdheden van het bestuur zijn voor een deel bij wet geregeld en verder opgenomen in de statuten van de rechtspersoon. De statuten zijn openbaar.

Op grond van art. 31 WPO en artikel 32c WVO moet het schoolbestuur een managementstatuut vaststellen. In het managementstatuut staat welke taken en bevoegdheden het bestuur overdraagt aan directeuren of bovenschoolse directeuren. Dit statuut moet het bestuur in elk schoolgebouw ter inzage leggen. De Wet medezeggenschap op scholen schrijft in artikel 8 lid 2.d voor dat de medezeggenschapsraad de uitgangspunten ontvangt die het bevoegd gezag hanteert bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en in lid 2.h dat de medezeggenschapsraad aan het begin van het schooljaar schriftelijk de gegevens met betrekking tot de samenstelling van het bevoegd gezag, de organisatie binnen de school, het managementstatuut en de hoofdpunten van het reeds vastgestelde beleid ontvangt.

5

Berenschot organiseert dit onderzoek. Schoolbesturen kunnen deelnemen als zij bijdragen aan de kosten van het onderzoek. Schoolbesturen

krijgen daarvoor inzicht in hun eigen omvang van de overhead, in vergelijking met andere instellingen. De individuele resultaten zijn dus van de besturen en niet van de overheid. Ook Berenschot kan geen resultaten van individuele schoolbesturen publiek maken zonder toestemming van die besturen.

6

Het blijkt dat schoolbesturen verschillende taken op verschillende niveaus regelen. Zo kan het éne bestuur de schoonmaak van scholen centraal regelen, terwijl het andere bestuur dit aan de scholen overlaat. Het zelfde geldt voor inkoop van energie, leermiddelen etc. Ook kunnen er al dan niet bovenschools specialisten werkzaam zijn, bijvoorbeeld voor huisvesting, onderwijsbeleid, personele zaken. De specialisten worden ingezet ter bevordering van het primair proces: het onderwijs in de klas. De juiste, meest doelmatige inzet van middelen voor bundeling van werkzaamheden en specialisten op bovenschool niveau kan per bestuur verschillen. Die verschillen zorgen voor de bedoelde spreiding in de kosten van het bovenschoolse niveau. Richtlijnen op dit punt zijn moeilijk te geven en kunnen contraproductief werken omdat zij al snel doelmatige keuzes op lokaal niveau in de weg staan. Op lokaal niveau kan de doelmatige inzet van middelen het best worden beoordeeld, dat is ook de gedachte achter een lumpsumbudget. Besturen moeten de medezeggenschapsraad informeren over de besteding van budgetten en over het meerjarig financieel beleid (zie ook het antwoord bij vraag 10). De accountant van een schoolbestuur controleert of de bekostiging overeenkomstig de regelgeving is besteed aan onderwijs. De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Als daar aanleiding toe is, onderzoekt de Inspectie ook de inzet van financiële middelen. Daarnaast staan er diverse informatiebronnen open, zoals [www.cfi.nl](http://www.cfi.nl), met behulp waarvan direct betrokkenen indien nodig kritische vragen kunnen stellen aan het bestuur.

7

Schoolbesturen doen opgave aan CFI van het aantal formatieplaatsen onderwijspersoneel, onderwijs ondersteunend personeel en

leidinggevend personeel per 1 oktober van elk schooljaar. Voor het primair onderwijs levert dat het volgende beeld, formatie in duizendtallen:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007
Directeur	6,8	6,8	6,8	6,8	6,7	6,6	6,4	6,3	5,6%
Adjunctdirecteur	3,9	4,2	4,1	4,2	4,0	3,9	3,8	3,5	3,1%
Docent	81,7	85,0	88,8	89,7	89,2	90,1	91,2	91,9	81,0%
Overig	6,6	10,8	13,0	13,8	13,8	13,2	12,3	11,7	10,3%
Totaal	99,0	106,8	112,7	114,5	113,7	113,8	113,7	113,4	100,0%

Voor het voortgezet onderwijs ziet het beeld er als volgt uit:

De personeelsterkte (fte's x 1.000) in het voortgezet onderwijs:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007
Directie	4,0	3,8	3,9	3,9	3,8	3,8	4,0	3,9	4,5%
Docenten	55,8	58,2	60,8	61,4	61,3	61,6	63,1	64,2	74,8%
Overig	12,2	13,6	15,1	16,2	16,7	17,4	17,3	17,8	20,7%
Totaal	72,0	75,7	79,8	81,5	81,9	82,8	84,4	85,8	100,0%

Bron: Kerncijfers

De post overig heeft betrekking op administratief personeel, conciërges, schoonmakers, systeembeheerders, onderwijsassistenten, loopbaan- en leerlingbegeleiders, psychologen, logopedisten etc. In de kalenderjaren 2000 tot en met 2003 is het speciaal voortgezet onderwijs svo/lom (lwoo) en svo/mlk (praktijkonderwijs) in het voortgezet onderwijs geïntegreerd.

8

Het gaat bij bestuurskosten om een lastig in algemene termen te definiëren en normeren grootheid. Soms wordt een lesgevende manager (manager die ook doceert) niet als manager maar als docent gerekend of andersom. Dat kan tot grote verschillen leiden. Daarnaast maakt een schoolbestuur eigen keuzes. Dat is ook de gedachte achter een lumpsumbudget. Door zelf keuzes te maken kunnen scholen maatwerk leveren. De middelen kunnen worden ingezet voor onderwijs en zorg, rekening houdend met de behoeften van de leerlingen. Scholen verschillen, bijvoorbeeld in de samenstelling van de leerlingenpopulatie, naar de omgeving van de school, de samenwerking met andere instanties etc. Die verschillen leiden ook tot een andere inzet van middelen. Dat kan los staan van het aantal scholen dat onder het bestuur valt. In het voortgezet onderwijs heeft ieder schoolbestuur overigens de beschikking over een individuele benchmark (uitvloeisel van het in opdracht van de VO-raad uitgevoerde onderzoek «Overhead of onderwijs»). Hiermee is voor ieder schoolbestuur

in kaart gebracht hoe de instelling «scoort» op het gebied van bijvoorbeeld te veel of te weinig management. Als het bestuur meerdere scholen telt ontvangt het bestuur voor elke school een aparte rapportage. Op basis van deze informatie kan het bestuur/de school zelf beoordelen of, en zo ja, hoe er geschoven kan worden met het beschikbare budget. In het primair onderwijs is de benchmark nog niet voldoende getoetst om aan scholen en schoolbesturen beschikbaar te stellen. Bij de genoemde spreiding in het primair onderwijs gaat het om de kosten van de bovenschoolse managementbureaus, ontleend aan het rapport Management en Bestuur (ITS, 2006). De spreiding wordt veroorzaakt door een zeer verschillende invulling van taken op bovenschools niveau (zie ook het antwoord op vraag 6) en door definitieverschillen.

9

Verschillende onderzoekers hanteren verschillende definities van overhead en verschillende meetmethoden. De waarde van vergelijkingen is dus betrekkelijk. Berenschot komt in het onderzoek dat in het NRC-artikel wordt genoemd op ca. 14% uit, zo blijkt uit navraag bij de onderzoeker. Dat wijkt niet erg af van de uitkomsten van het onderzoek van Ecorys, dat voor het primair onderwijs is gebaseerd op gegevens over de laatste drie schooljaar voor de invoering van lumpsumbekostiging. Uit de opgave van formatieplaatsen per 1 oktober van elk schooljaar blijkt in de periode

2000–2007 in het primair onderwijs (net als in het voortgezet onderwijs) geen verschuiving van formatie van onderwijzend personeel naar onderwijs ondersteunend en leidinggevend personeel (zie overzicht bij vraag 7).

Zie hiervoor ook de antwoorden bij vraag 2 en vraag 7.

10

Schoolbesturen zijn er om te zorgen voor goed onderwijs op de scholen waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Dat vinden de schoolbestuurders zelf ook. In het primair onderwijs bestaat lumpsumbekostiging nog maar kort. De toegenomen bestedingsvrijheid vraagt om goed financieel beleid. Daar is bij de invoering van lumpsumbekostiging ook hard aan gewerkt. Binnenkort is het drie jaar geleden dat het primair onderwijs is overgestapt op lumpsumbekostiging. Zoals toegezegd komt er dan een evaluatie van de lumpsumbekostiging. Daarbij zal ook worden onderzocht welke maatregelen er nodig zijn ter verdere versterking van het financieel management, zodat schoolbesturen samen met de scholen beter kunnen werken aan een doelmatige inzet van middelen voor de kwaliteit van het onderwijs.

De situatie die in het artikel van het Onderwijsblad wordt geschetst is niet goed en in strijd met de «Wet medezeggenschap op scholen». De medezeggenschapsraad hoort volgens artikel 8 lid 2 van deze wet jaarlijks de begroting, en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied te ontvangen. Verder dient de medezeggenschapsraad voor 1 mei informatie te ontvangen over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit 's Rijks kas die worden toegerekend aan het bevoegd gezag en jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag met de verantwoording. De medezeggenschapsraad hoeft het bestuur dus niet op de blauwe ogen te geloven (wat wel in het artikel staat).

Verder heeft de medezeggenschapsraad adviesrecht bij de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen die door het bevoegd gezag ten behoeve

van de school uit de openbare kas zijn toegekend. Er mag dus geen sprake van zijn dat afspraken geruisloos van tafel verdwijnen (wat wel in het artikel staat).

11

Zoals aangegeven bij vraag 6: schoolbesturen vullen de gezamenlijke taken naar omvang en aard zeer verschillend in. Diversiteit in onderwijs en zorg is goed, omdat scholen daarmee kunnen inspelen op de behoeften van leerlingen. Dit soort bestedingsgrenzen beperken al snel de mogelijkheden van scholen en schoolbesturen om goed in te spelen op lokale omstandigheden. Het leidt bovendien weer tot administratief gedoe en extra controle. Zoals aangegeven bij vraag 10, is de medezeggenschapsraad goed in positie als het gaat om het financieel beleid van het bestuur. Het wetsvoorstel «Goed onderwijs, goed bestuur» bevat een versterking van het intern toezicht.

12

De bekostiging die schoolbesturen krijgen is voor het geven van onderwijs en zorg aan de kinderen op de scholen. Alle investeringen moeten dienstbaar zijn aan het onderwijs. Bij een investering in vijf auto's ten behoeve van bovenschoolse functionarissen kan ik mij geen enkel redelijk argument voorstellen, omdat ik niet zie hoe dat dienstbaar is aan het primair proces.

13

In lijn met het onderwijsbeleid is de autonomie van scholen de afgelopen decennia inderdaad sterk toegenomen. Besluiten over het schoolbeleid en de inzet van mensen en middelen vinden daardoor plaats op het lokale niveau. Zoals wij hebben aangegeven in de brief over de menselijke maat in het onderwijs (2008-2009, 31 135, nr. 16) willen wij dat de instellingen overzichtelijk zijn zodat de betrokkenen en belanghebbenden zich verantwoordelijk voelen voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn. De schaalvergroting is in een aantal gevallen doorgeschoten en de menselijke maat staat o.a. op het punt van overzichtelijkheid en korte lijnen van besluitvorming onder druk. Zoals aangegeven in de brief zijn wij in dat kader voornemens de medezeggenschap en het interne toezicht op de scholen te versterken.

Deze versterking krijgt onder andere vorm in het wetsvoorstel Goed Onderwijs, Goed Bestuur (2008-2009, 31828, nr. 2) en in het wetsvoorstel fusietoets. Dit laatste wetsvoorstel zal nog voor de zomer aan Uw Kamer worden aangeboden.

14

In de brief over de menselijke maat in het onderwijs (2008-2009 31135, nr. 16) staat dat wij overwegen om ouders in het voortgezet en primair onderwijs een initiatiefrecht te geven om het bestuur te verzoeken om als school zelfstandig verder te kunnen gaan en dus uit het bestuurlijk verband te treden. Wij hebben de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over de mogelijkheden, onmogelijkheden en effecten van dit «opting out». Ouders vervullen vanouds een sleutelrol in de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Zo'n initiatiefrecht voor ouders kan niet buiten besturen om worden uitgeoefend; ook aan hun positie moet recht worden gedaan bij de mogelijkheid van uitreden. Daarnaast wordt expliciet aandacht besteed aan de positie van het personeel wanneer ouders een verzoek willen doen om uit te treden. De Onderwijsraad zal het advies over opting out eind 2009 opleveren. U wordt hierover te zijner tijd geïnformeerd.