

23 948

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van lump-sum-bekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede in verband met decentralisatie van de rechtspositieregeling bij die scholen, behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen (regeling lump sum en decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o.)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 1995

De ondergetekenden zijn de verschillende fracties van de Eerste Kamer erkentelijk voor hun vragen en opmerkingen.

De gestelde vragen zullen hieronder worden beantwoord; daarbij zal zo veel mogelijk dezelfde volgorde als die van het voorlopig verslag worden aangehouden.

De leden van de fractie van de PvdA hadden met grote interesse maar ook met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De interesse geldt met name de besturingsfilosofie die uit het voorstel blijkt en die grotendeels de instemming van deze leden geniet.

De gemengde gevoelens hebben betrekking op de twijfel die deze leden hadden of de randvoorwaarden die nodig zijn om een dergelijke operatie succesvol en zonder al te veel problemen in te voeren en te implementeren, wel zijn vervuld. Bovendien vroegen zij of de scholen voor voortgezet onderwijs naast de omvangrijke operaties die zich daar in de nabije toekomst zullen voltrekken, dit ook nog aankunnen.

De leden van de CDA-fractie deelden deze zorg.

De ondergetekenden zijn verheugd dat de algemene besturingsfilosofie wordt onderschreven. Zij willen erop wijzen dat de gekozen uitwerking voldoet aan de criteria die daaraan gesteld zijn door de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW), en in overeenstemming is met de afspraken van het Schevenings Beraad. Uit de instemming van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de besturenorganisaties en de personeelsvakorganisaties leiden de ondergetekenden af dat voldoende draagvlak bestaat voor een goede invoering.

Er is sprake van een budgettair neutrale invoering van lump-sum-

bekostiging, in die zin dat voor de omvang van het totale budget dat beschikbaar is voor personele vergoedingen in het voortgezet onderwijs, rekening wordt gehouden met de autonome kostenontwikkeling, en dat bij de bepaling van de formatie – net als onder het formatiebudget-systeem (FBS) – rekening wordt gehouden met de omvang van de school en de verschillen tussen de schoolsoorten. Voor de bepaling van de gemiddelde personeelslast (GPL) is een meer gedetailleerde benadering gekozen dan in andere lump-sum-sectoren. Bij de vaststelling van de GPL in het voortgezet onderwijs wordt rekening gehouden met drie verschillende personeelscategorieën (directie, onderwijzend personeel, onderwijs-ondersteunend personeel) en met beloningsverschillen tussen verschillende groepen van scholen als gevolg van een verschillende normatieve rangenmix voor het onderwijzend personeel. Voorts wordt rekening gehouden met kostenverschillen tussen scholen als gevolg van een «oud» dan wel «jong» personeelsbestand, door een leeftijdscorrectie toe te passen op de GPL voor het onderwijzend personeel.

Samenvattend kan worden gesteld dat het wetsvoorstel voldoet aan de criteria van de CTW, wordt gedragen door de onderwijsorganisaties en rekening houdt met verschillen tussen scholen en personeelscategorieën. Bovendien vindt invoering van lump sum plaats in een scholenbestand dat, mede als gevolg van het proces van scholengemeenschapsvorming, daarvoor zowel bestuurlijk als institutioneel een goede basis vormt.

Ten einde scholen goed voor te bereiden op de invoering zijn met de organisaties van besturen, schoolleiders, administrateurs en personeel gedetailleerde afspraken gemaakt over voorlichtings- en ondersteuningsactiviteiten. Met dit al zijn, zowel in de opzet, de uitwerking als in de voorlichting, naar de mening van de ondergetekenden voldoende randvoorwaarden gecreëerd om tot een succesvolle invoering van lump-sum-bekostiging in het voortgezet onderwijs te kunnen komen.

Terecht kan worden gesteld dat het hierbij gaat om een grote verandering voor de scholen. Deze verandering wordt echter niet in één keer gemaakt. Lump sum is een logische vervolgstap na invoering van het FBS. De ondergetekenden zijn dan ook van mening dat deze verandering op een verantwoorde wijze door de scholen kan worden doorgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of redelijkerwijs mag worden verwacht dat de toegekende ronde bedragen toereikend zullen zijn om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Hun vraag adstrueren deze leden aan de hand van een voorbeeld van een grote scholengemeenschap in Heerenveen, dat als zodanig is besproken in Het Schoolblad van 8 april 1995.

Zoals hiervoor gesteld, wordt bij de bepaling van de formatie en van de GPL op gedetailleerde wijze rekening gehouden met verschillen tussen scholen en personeelscategorieën.

In het desbetreffende artikel wordt onder meer verwezen naar de consequenties van regels van het vervangingsfonds. Zoals bekend gaat het hierbij om een vorm van decentralisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het opvangen van ziekteverzuim – door middel van het waarborgen van de kosten van vervanging van afwezig (ziek) personeel – is belegd bij een instelling die wordt bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Om scholen in staat te stellen hun verplichtingen aan het vervangingsfonds na te komen is het reguliere budget van alle scholen verhoogd met een zelfde opslagpercentage voor vervanging bij ziekteverzuim. Met de instelling van het vervangingsfonds ligt de verantwoordelijkheid voor dit onderwerp, en dus ook voor afspraken over de relatie tussen het beroep dat de school op vervanging doet en de premiehoogte, bij «het veld». Overigens wordt in het desbetreffende artikel erkend dat de gekozen systematiek de juiste impuls geeft.

Vervolgens wilden de fractieleden van de PvdA weten of het waar is dat faciliteiten die brede scholengemeenschappen ontvangen voor het instandhouden van nevenvestigingen, worden versleuteld over het totaal en zo ja, of dat ertoe leidt dat de feitelijke financiële positie van plattelandscholengemeenschappen ernstig verslechtert.

In dat verband hebben deze leden een rekenvoorbeeld opgenomen, waarvan zij vragen of dat juist is.

Momenteel ontvangen de scholen die met goedkeuring een nevenvestiging met spreidingsnoodzaak in stand houden, extra faciliteiten in de vorm van formatierekeneenheden ten behoeve van een conciërgefunctie en een functie adjunct-directeur. Deze scholen blijven recht houden op de faciliteiten, tenzij de nevenvestiging met spreidingsnoodzaak wordt opgeheven.

De vergoeding onder de lump-sum-bekostiging voor de extra formatie vindt plaats door de desbetreffende scholen, bovenop de berekende normatieve formatie, extra FTE's (fulltime equivalenten) voor een conciërge en adjunct-directeur ter beschikking te stellen. Het totaal aantal te bekostigen FTE's van die scholen wordt hierdoor verhoogd. Het voor de school beschikbare budget wordt bepaald door het aantal FTE's (inclusief de extra FTE's) te vermenigvuldigen met de van toepassing zijnde GPL. Van versleuteling in de totale gemiddelde personeelslast is geen sprake; het opgenomen rekenvoorbeeld is derhalve onjuist.

Aansluitend bij de hiervoor gestelde vraag informeerden de leden van de PvdA-fractie of het niet in de rede zou liggen om ook de zogenaamde nascholingsgelden in het lump sum bedrag op te nemen.

De ondergetekenden wijzen erop dat recentelijk de vergoedings-systeem van nascholingskosten is ingevoerd. De nascholingskosten zijn apart van de overige kosten geplaatst, ten einde die kosten een herkenbare plaats te geven in de wet en ervoor te zorgen dat de rijksvergoeding voor nascholing ook daadwerkelijk voor nascholing wordt aangewend. Met het oog daarop is het systeem zo ingericht dat een niet-verbruikte vergoeding in een fonds dient te worden gestort, welk fonds ten hoogste een bedrag mag omvatten dat gelijk is aan de vergoeding over de laatste drie jaren. Het meerdere moet worden teruggestort.

De ondergetekenden achten het niet wenselijk om deze systematiek, die nog onlangs in wetgeving is vastgelegd, bij de invoering van de lump-sum-bekostiging te verlaten.

Hoe wordt voorkomen dat bij de beperkte keuze die scholen vooralsnog hebben, ze gedwongen worden te kiezen voor direct noodzakelijke uitgaven en niet toekomen aan ook noodzakelijke reserveringen voor voorzieningen voor onderhoud en vervanging van duurzame activa, zo wilden de leden van de PvdA-fractie vervolgens weten.

Zoals in de beantwoording van de eerste vraag al is aangegeven, is sprake van een gedetailleerde uitwerking van de normatieve bepaling van de GPL, waarbij sterker rekening wordt gehouden met verschillen tussen de schoolspecifieke leeftijdsopbouw van het personeel en met beloningsverschillen tussen schoolsoorten en personeelscategorieën dan in andere lump-sum-sectoren. Daardoor zal voor het merendeel van de scholen bij de overgang van de school-GPL naar de landelijke GPL niet of in beperkte mate sprake zijn van achteruitgang in bekostiging. Voor deze groep scholen kan dan ook niet worden gesteld dat als gevolg van verandering van het bekostigingsniveau er problemen ontstaan om de noodzakelijke financiële maatregelen te nemen.

Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de overgang van de huidige bekostigingswijze naar lump sum. Na een voorbereidingsjaar (schooljaar 1995–1996) zullen scholen bij de invoering van lump sum twee jaar achtereen een «school-GPL» ontvangen, waarvan de hoogte wordt vastgesteld op basis van de personele vergoedingen aan dezelfde school

in het meetjaar (schooljaar 1994–1995). Scholen die er bij de overgang naar de landelijke GPL normatief meer dan 3% op achteruitgaan, zullen ten minste één extra overgangsjaar krijgen, waarbij de achteruitgang niet groter is dan 3%. Voor de groep scholen die er meer dan 6% op achteruitgaan zullen aanvullende afspraken worden gemaakt. Met deze voorbereidings- en overgangsperiode zal het naar het oordeel van de ondergetekenden ook voor deze groep scholen mogelijk moeten zijn om in de loop der jaren zodanige maatregelen te nemen dat een gezond financieel evenwicht tussen noodzakelijke uitgaven en reserveringen kan worden bereikt.

Bij de in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1994/95, 23 948, nr. 3, blz. 11) opgenomen stelling dat scholen overschotten kunnen realiseren vanuit huisvestings- en inventarisvergoedingen, stellen de leden van de fractie van de PvdA de vraag waarop deze stelling is gebaseerd.

Bedoelde passage heeft niet tot strekking te stellen dat alle scholen in staat zijn tot het realiseren van exploitatieoverschotten, maar geeft een illustratie van de techniek, in die zin dat scholen onder lump sum een grotere mate van financiële beleidsruimte hebben. Of deze beleidsruimte gecreëerd en benut zal en kan worden, zal van school tot school verschillen, en is mede afhankelijk van de effectiviteit van het voorlichtings- en ondersteuningstraject.

Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie – waarbij de leden van de fracties van CDA en VVD zich aansloten – of het, gegeven de grote twijfels die in de Tweede Kamer zijn geuit over de uitvoerbaarheid, niet wenselijk is om invoering van lump-sum-financiering in het primair onderwijs uit te stellen tot een moment waarop voldoende ervaringen zijn opgedaan met deze financiering in het voortgezet onderwijs.

In antwoord op deze vraag merken de ondergetekenden op dat de beoogde invoeringsdatum van de lump-sum-bekostiging in het primair onderwijs op dit moment op 1 augustus 1998 is gesteld. Als deze datum kan worden gerealiseerd betekent dit, bij invoering van de lump-sum-bekostiging in het voortgezet onderwijs met ingang van 1 augustus 1996 plaatsvindt, dat er – inclusief het voorbereidingsjaar 1995–1996 – in elk geval gedurende drie schooljaren ervaring is opgedaan met betrekking tot de uitvoerbaarheid en de invoering van deze lump-sum-bekostiging.

Deze ervaring zal van betekenis zijn voor de ontwikkeling van de lump-sum-bekostiging in het primair onderwijs.

Naar de mening van de leden van de D66-fractie past het voorliggende wetsvoorstel in de lijn naar grotere autonomie, zoals die is ingezet met het FBS. Deze leden zeiden deze lijn te ondersteunen. Zij constateerden dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, met name het aan de openbare behandeling voorafgegane wetgevingsoverleg met de daaruit voortvloeiende nota van wijziging, zinvol is gebleken. Toch wilden deze leden nog een aantal vragen aan de regering voorleggen.

Zo wilden zij weten hoe de gang van zaken is als kleine scholen als gevolg van de lump-sum-bekostiging in de problemen komen.

Met tevredenheid constateren de ondergetekenden dat de fractieleden van D66 het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel ondersteunen. Deze leden stellen terecht vast dat het wetsvoorstel de volgende stap is op de weg die met FBS is ingeslagen.

Wat betreft hun vraag wijzen de ondergetekenden erop dat ten behoeve van scholen die er als gevolg van de lump-sum-bekostiging, zoals die vorm krijgt met ingang van 1 augustus 1998, meer dan 3% op achteruitgaan een overgangsrechtelijke voorziening is getroffen, de zogenoemde 3%-regeling. Dat geldt voor alle scholen, dus ook de kleine scholen.

Vervolgens vroegen de leden van de D66-fractie of de eerste ondergetekende uitleg kan geven aan de zin «Daarbij houden wij de vinger aan de pols. Ik heb gezegd dat wij een besluit nemen als dat moet, ook na drie jaar.» (Handelingen Tweede Kamer 1995, nr. 24, blz. 3856).

De eerste ondergetekende heeft met deze uitspraken willen wijzen op de voorgenomen beleidsmonitoring. Voorts is gewezen op de mogelijkheid dat ook na het derde overgangsjaar overgangsrechtelijke voorzieningen worden getroffen.

De leden van de fractie van D66 vroegen in dit verband tot slot welke criteria zullen worden gehanteerd om te bepalen of een besluit moet worden genomen. Wat is de strekking van dit besluit, zulks mede in het licht van recente uitspraken over schaalvergroting?

In antwoord merken de ondergetekenden het volgende op.

In het Sectoroverleg onderwijs met de besturenbonden/VNG en de personeelsvakorganisaties wordt thans bezien, mede op basis van een analyse van de meting van de personele vergoeding over het schooljaar 1994–1995, of aanvullende overgangsrechtelijke maatregelen moeten worden genomen en zo dit noodzakelijk is, op welke wijze deze maatregelen moeten worden uitgewerkt.

Deze maatregelen zullen wat de strekking betreft vergelijkbaar zijn met de 3%-regeling. Criterium daarbij is de mate waarin scholen er bij de overgang van de school-GPL naar de landelijke GPL normatief op achteruitgaan bij gelijkblijvende omstandigheden.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat bij de behandeling van het FBS door verschillende leden van de Eerste Kamer is gewezen op het gevaar van overregulering. Uit de evaluatie blijkt, zo stelden zij, dat deze waarschuwing terecht was. Deze leden menen dat ook bij het voorliggende wetsvoorstel niet zozeer sprake is van deregulering als wel van verschuiving van regelgeving naar algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, Kaderbesluit en CAO's. Er is huns inziens geen evaluatie nodig om dit manco te kunnen constateren. Waarom gaat de eerste ondergetekende aan dit bezwaar voorbij, zo vragen deze leden.

De ondergetekenden merken als antwoord het volgende op.

Ten eerste is, bij een bekostigingssysteem waar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen eindverantwoordelijk is voor de deugdelijkheid van het onderwijs en voor een adequate bekostiging van elk van de zeer verschillende scholen die er zijn, enige regulering altijd aanwezig. Bij vergroting van de autonomie gaat het er niet om om nagenoeg alle regelgeving af te schaffen, maar om een passend evenwicht te vinden tussen de behoefte aan optimale vrijheid van de scholen en de inhoudelijke en budgettaire verantwoordelijkheden van de rijksoverheid.

Ten tweede is bij het onderhavige wetsvoorstel wel degelijk sprake van een reductie van regelgeving. Als gevolg immers van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming zal het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel ten aanzien van de betrokken schoolsoorten vervallen, waarvoor in de plaats een beperkt zogenaamd Kaderbesluit komt.

Tot slot wijzen de ondergetekenden erop dat, voor zover sprake is van een verschuiving van regelgeving, deze niet plaatsvindt door verschuiving naar een lager niveau zoals door de hier aan het woord zijnde leden wordt beweerd. De ondergetekenden menen dat juist het tegendeel is bereikt, doordat onderwerpen die voorheen in uitvoeringsregels zouden zijn neergelegd, mede op aandringen van de Tweede Kamer zo veel mogelijk een plaats in de wet in formele zin is gegeven. Zij wijzen hierbij ook op de ingediende nota van wijziging.

Door deze verschuiving naar de wet zijn uitvoeringsvoorschriften

weliswaar niet overbodig geworden, maar wel sterker dan voorheen beperkt tot «echte» uitvoeringszaken of tot onderwerpen waarbij de duurzaamheid te gering is voor wettelijke vastlegging.

Wat de beweerde verschuiving naar CAO's betreft wordt opgemerkt dat het uiteindelijke oogmerk van de decentralisatie van de regelgeving van de arbeidsvoorwaarden is, versterking van de autonomie van de scholen. In hoeverre de werkgevers en werknemers eraan hechten die autonomie in te vullen met eigen regels, is een zaak van die partijen zelf.

In ieder geval is het naar het gevoel van de ondergetekenden onjuist om op voorhand aan te nemen dat bij het wetsvoorstel sprake is van een doorschuiving – dus zonder reductie – van bestaande regelgeving naar Kaderbesluit en CAO's.

Als antwoord op kritiekpunten bij de behandeling in de Tweede Kamer is een aantal keren verwezen naar het Schevenings akkoord. Naar aanleiding daarvan vroegen de leden van de fractie van D66 wat de bestuurlijk/juridische status is van dit Schevenings Beraad.

Wat de bestuurlijk/juridische status van het Schevenings Beraad betreft merken de ondergetekenden op dat als resultaat van het Schevenings Beraad een aantal gezamenlijke richtinggevende uitspraken is vastgelegd over bestuurlijke vernieuwing in het primair en voortgezet onderwijs tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties. De uitkomsten van het Schevenings Beraad vormen geen overeenkomst in die zin dat partijen elkaar formeel kunnen aanspreken op het niet uitvoeren van bepaalde richtinggevende uitspraken. Dat de uitkomsten van het Schevenings Beraad nochtans beleidsmatig van grote betekenis zijn, kan niet worden ontkend. Daarvan getuigt ook de wijze waarop de ondergetekenden in hun antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer refereren aan deze uitspraken. Vanzelfsprekend doen de uitspraken van het beraad geen afbreuk aan de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindslieden en is voor het metterdaad effectueren van beleidswijzigingen, belichaamd in regelgeving, de medewerking van de Staten-Generaal vereist.

De leden van de fractie van D66 vroegen tot slot of de voorgestelde tekst van artikel 38a, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs («De bepalingen omtrent ontslag mogen het personeel van de openbare scholen niet minder rechten verschaffen dan die welke voor werknemers met een arbeidsovereenkomst voortvloeien uit de bepalingen van dwingend recht van de zevende titel A van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek») niet overbodig is en het gevaar in zich draagt voor à contrario redeneringen.

Genoemd voorschrift biedt wat de ontslagbepalingen betreft garantie aan het personeel van openbare scholen. Dit voorschrift zorgt ervoor dat de regeling van de rechtspositie door het bevoegd gezag van een openbare school op het onderdeel van ontslag niet minder bescherming biedt dan die voor het personeel dat op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam is in het bijzonder onderwijs. Aangezien voor laatstbedoeld personeel op grond van het Burgerlijk Wetboek dwingend recht geldt en dit wetboek niet van toepassing is op het openbaar onderwijs, biedt deze bepaling geen ruimte voor à contrario redeneringen.

Overigens is deze bepaling gelijk aan de desbetreffende bepaling die bij de Wet van 21 december 1994 (Stb. 942) in artikel 4.5, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is opgenomen.

Er zijn goede redenen, aldus het lid van de GPV-fractie, voor vergroting van beleidsvrijheid van scholen en matiging van de bemoeienis van de rijksoverheid met de feitelijke realisering van onderwijs. Decentralisering

naar de scholen is daarom – in combinatie met normatieve budgettering – een verdedigbare beleidsrichting.

Ook na behandeling in de Tweede Kamer had dit lid nog wel vragen over het voorliggende wetsvoorstel. Deze vragen hebben vooral betrekking op de consequenties ervan voor individuele scholen.

Decentralisatie is slechts verantwoord wanneer grotere verantwoorde-lijkheden en grotere beleidsruimte met elkaar in evenwicht zijn. Het lid van de GPV-fractie vraagt of zo'n evenwicht is bereikt. Daaraan koppelt dit lid de vraag of bij voorbeeld in het verleden door docenten verworven salarisgaranties de scholen niet nog lange tijd verplichtingen opleggen die niet in de bekostiging zijn verdisconteerd, en of inzicht kan worden gegeven in de omvang van deze problematiek.

In aanvulling op hetgeen hiervoor naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie is gesteld, wordt opgemerkt dat het uitgangspunt bij de invoering van lump sum is dat scholen de beschikking krijgen over voldoende middelen om bestaande en nieuwe verplichtingen te kunnen dekken. De keuzes die binnen de beleidsruimte worden gemaakt, zullen derhalve mede afhankelijk zijn van reeds bestaande verplichtingen.

Bij de vaststelling van de GPL-en wordt door het hanteren van een onderscheid naar vier schoolsoorten, rekening gehouden met de kosten van beloningsverschillen en salarisgaranties. Bij alle scholen voor voortgezet onderwijs doen zich nog situaties voor waarin sprake is van salarisgaranties. Er zijn geen aanwijzingen van situaties die sterk afwijken van het gemiddelde. Aangezien de middelen voor deze garanties structureel in de gemiddelde personeelslast zijn meegenomen is het niet waarschijnlijk dat hierdoor tekorten ontstaan die invloed zullen hebben op de beleidsruimte van de scholen.

Een indicatie van de hoogte van het budget is niet te geven. Uit de eerdergenoemde meting is wel af te leiden dat sprake is van een garantie, doch de omvang in geld is niet zichtbaar omdat het bedrag als reguliere salariskosten is opgevoerd.

De vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van scholen zal, aldus het lid van de GPV-fractie, een drang naar verdere bestuurlijke schaalvergroting veroorzaken. Daarbij is van regeringszijde het onderscheid tussen bestuurlijke schaalvergroting en schaalvergroting door scholenfusie terecht gemaakt, aldus dit lid. Volgens hem moet wel worden bedacht dat in de ontwikkeling naar grotere autonomie van scholen de besturen de dragers van die grotere beleidsvrijheid zijn. En omdat schoolbeleid integraal beleid moet zijn, is het de vraag of concentratie op het niveau van het bevoegd gezag niet vraagt om een vervolg op het niveau van de directie. In dit verband vraagt het lid van de fractie van GPV wat de visie van de ondergetekenden in dezen is, en of de stelling is te handhaven dat het voorliggende wetsvoorstel geen extra impuls tot schaalvergroting oplevert.

De ondergetekenden zijn van mening dat autonomievergroting niet alleen van belang is voor de positie van het bestuur, maar ook voor die van de directie. Met het lid van de GPV-fractie zijn de ondergetekenden het eens dat de directie in toenemende mate mede drager zal moeten zijn van de grotere beleidsvrijheid. In dit verband kan worden gewezen op het op 22 oktober 1994 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel inzake de verplichting tot het vaststellen van een directiestatuut (Kamerstukken II 1994/95, 23 947).

Met betrekking tot het tweede gedeelte van deze vraag merken de ondergetekenden het volgende op.

Zowel grote als kleine scholen houden hun bestaansmogelijkheid onder het nieuwe bekostigingsregime. Overigens moet het niet uitgesloten worden geacht dat – zoals reeds tot uitdrukking gebracht in de uitspraken

van het Schevenings Beraad – de lump-sum-bekostiging een impuls tot bestuurlijke schaalvergroting kan opleveren.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft een grotere beleidsvrijheid van de scholen tot gevolg. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1994/95, 23 948, nr. 6, blz. 2) wordt echter medegedeeld dat voor de scholen de voorgestelde lump-sum-bekostiging in feite slechts betekent dat in principe de maximering van de verzilvering en de beperking tot exploitatie-overschotten vervallen. Het lid van de GPV-fractie vraagt zich hierbij af of deze verandering niet zeer beperkt is en of deze ook niet had kunnen worden doorgevoerd in het kader van het formatiebudgetsysteem.

De bedoelde passage heeft tot doel aan te geven dat in de financiële techniek sprake is van een beperkte stap van FBS naar lump sum. Hiermee willen de ondergetekenden echter niet stellen dat het doel van dit wetsvoorstel ook onder het regime van het FBS gerealiseerd had kunnen worden. In het voorliggende wetsvoorstel gaat het immers om twee onlosmakelijk verbonden elementen. Tegelijk met de invoering van lump sum vindt een aanzienlijke decentralisatie plaats van de arbeidsvoorwaarden. Scholen worden zo, meer dan voorheen, in staat gesteld om zelf beleid te voeren op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Met de invoering van lump sum worden de scholen verantwoordelijk voor de budgettaire consequenties van eigen beleidskeuzes (volume en prijs), en niet alleen voor de consequenties ten aanzien van de omvang van de formatie (zoals onder FBS).

Bij de opmerking van de eerste ondergetekende tijdens het wetgevings-overleg in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1994/95, 23 948, nr. 15, blz. 6) dat een groot aantal regelingen dat extra geldstroom in gang houdt, beleidsarm zal worden omgezet, vroeg het lid van de GPV-fractie wat dit precies betekent en of individuele scholen het verschil niet zullen merken.

Onder het FBS worden de door de scholen gedeclareerde salarissen bekostigd van personeelsleden die zijn belast met specifieke werkzaamheden waarvoor door het ministerie op basis van ministeriële regelingen jaarlijks formatierekeneenheden (zogenaamde aanvullende formatie) ter beschikking worden gesteld, zoals bij voorbeeld de Regeling formatierekeneenheden culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen.

De ministeriële regelingen waarin de desbetreffende aanvullende formatie wordt geregeld, behoeven een aanpassing aan de nieuwe bekostigingssystematiek. Immers, het werken met formatierekeneenheden en het declareren van salarissen is niet meer mogelijk onder lump-sum-bekostiging. De beleidsarme omzetting betekent voor deze regelingen dat daar waar thans formatie in de vorm van formatierekeneenheden per leerling, dan wel voor een groep van leerlingen wordt verstrekt, de formatie in de vorm van een FTE, dan wel een gedeelte daarvan wordt verstrekt. De vergoeding van de extra formatie vindt plaats tegen de van toepassing zijnde GPL. De omzetting van de formatierekeneenheden naar FTE's vindt plaats met behulp van het gemiddeld aantal formatierekeneenheden per functie, afhankelijk van de normatieve salarisschaal die voor de desbetreffende werkzaamheden van toepassing is.

Ter illustratie moge dit fictief voorbeeld dienen: een m.a.v.o.-school krijgt thans voor een bepaalde regeling per leerling vier extra fre's voor de lerarenformatie. De school heeft 50 leerlingen die voor deze extra formatie in aanmerking komen en kan in totaal beschikken over 200 fre's. Onder de lump-sum-bekostiging wordt dan 1 FTE ter beschikking gesteld. Immers de huidige leraarsfunctie in het m.a.v.o. is een schaal 10-functie waarmee 200 fre's zijn gemoeid. De extra FTE wordt vergoed tegen de van toepassing zijnde GPL en de uitkomst wordt in de vorm van een bedrag ter beschikking gesteld.

Tevens wilde het lid van de fractie van het GPV weten hoe de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO) in het lump sum regiem zal gaan functioneren.

In het kader van de wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van de lump-sum-bekostiging als ook in het kader van de decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o. valt de BAPO onder de te decentraliseren onderwerpen. Mede gezien de budgettaire constructie van de BAPO-regeling (waarbij extra werkgelegenheid in het kader van de huidige seniorenregeling wordt gefinancierd via wachtgeldmiddelen) gaan de ondergetekenden ervan uit dat de werkgevers deze destijds gecreëerde extra werkgelegenheid graag behouden en dat dus door de sociale partners in onderling overleg een soortgelijke regeling zoals de BAPO zal worden geregeld.

De definitieve technische uitwerking van een en ander moet nog haar beslag krijgen.

Naar de mening van het lid van de GPV-fractie garandeert de wijze van berekenen van de gemiddelde personeelslast voor elke school (dus niet per bevoegd gezag?) gedurende een periode van twee schooljaren niet dat de overgang van oud naar nieuw schoolbudget zonder schokken zal verlopen. Het schoolbudget onder de school-GPL kan verschillen van de bekostiging in het kader van het formatiebudgetsysteem.

Dit lid wilde weten of zijn mening wordt gedeeld. Tevens vroeg dit lid of inzicht kan worden gegeven in de mogelijke omvang van de verschillen.

In reactie op de tussen haakjes geplaatste vraag of de gemiddelde personeelslast niet per bevoegd gezag wordt vastgesteld, merken de ondergetekenden op dat scholen de basis blijven voor de bepaling van het bekostigingsniveau. Dit betekent dat de school-GPL per afzonderlijke school wordt vastgesteld op basis van de gemeten personele vergoedingen van dezelfde school in het schooljaar 1994–1995.

Met de VNG, de besturenorganisaties en de personeelsvakorganisaties zijn in juli 1994 afspraken gemaakt over de wijze waarop de school-GPL wordt berekend. Deze afspraken zijn verwoord in artikel X van het onderhavige wetsvoorstel. Het uitgangspunt daarbij is dat het niveau van de bekostiging tijdens de periode van de school-GPL (de schooljaren 1996–1997 en 1997–1998) aansluit bij het niveau van de bekostiging van het meetjaar (het schooljaar 1994–1995).

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen