

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1997

Nr. 122

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 augustus 1997

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en en Wetenschappen¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de voorziening knelpunten invoering lumpsum voortgezet onderwijs.

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 augustus 1997.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Mattijssen

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDRK), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66), Bremmer (CDA).
Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lilipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkes (U55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA), Lansink (CDA).

1

Kan worden aangegeven welke bedragen op 31 juli 1996 (voor de invoering van de lumpsum) resp. op 31 augustus 1996 (na de invoering van de lumpsum) waren gemoeid met de personele en materiële bekostiging van de scholen voor voortgezet onderwijs?

De personele bekostiging op 31 juli 1996 over het gehele schooljaar 1995-1996 bedroeg – rekening houdend met de diverse algemene salarismaatregelen in 1995 en 1996 – f 5 761 640 000,- bij een formatie-omvang van 62 900 formatieplaatsen. De materiële bekostiging in dat schooljaar bedroeg f 749 397 801,-.

Per 1 augustus 1996 is de formatieomvang 61 800 formatieplaatsen en bedraagt de personele bekostiging over het schooljaar 1996-1997 – rekening houdend met de algemene salarismaatregelen vanaf augustus 1996 tot en met juni 1997 – f 5 809 200.000,-.

De materiële bekostiging bedraagt f 756 900 953,-.

De daling in de formatieomvang is het gevolg van autonome ontwikkeling (voornamelijk daling aantal leerlingen, beëindiging overgangsfmatie samenvoeging van scholen, beëindiging overgangsfmatie linearisering formatieformules).

2

Kan precies worden aangegeven waardoor herverdeeleffecten worden veroorzaakt?

Ja, hierbij dient echter een onderscheid te worden gemaakt naar de periode van de school-gpl en de periode van de landelijke gpl-en.

Voor de school-gpl is afgesproken om het schooljaar 1994-1995 als uitgangspunt te nemen en om per school de besteding van de formatie-ruimte en de gedeclareerde uitgaven in beeld te brengen (het zgn. meetjaar 1994-1995). De per school gemeten gegevens zijn vervolgens omgezet in een bedrag per formatieplaats (de school-gpl). Deze omzetting naar een lumpsum heeft – zo is inmiddels ook door de Raad van State bevestigd – naadloos plaatsgevonden conform de bedoeling van de wetgever.

Vervolgens heeft de wetgever bepaald dat de uitkomsten 1994-1995 onderhevig zijn aan de begrotingstoets, de zgn 10+ maatregel en de prijsaanpassing (asm/ilc) naar het loonpeil 1996. Deze onderdelen zijn niet schoolspecifiek verwerkt maar op basis van landelijke gegevens vertaalt in macro-percentages. Hierdoor ontstaan herverdeeleffecten. Vanaf 1-8-1998 ontvangt een school een budget gebaseerd op de formatieomvang (rekeneenheid) en de landelijke gemiddelde loonkosten van de desbetreffende schoolsoort, functiecategorie en voor wat betreft de leraren ook de gewogen gemiddelde leeftijd. Omdat hier gerekend wordt met landelijke gemiddelden zullen ook hier herverdeeleffecten optreden. Dit is onderkend en wordt door middel van een wettelijke overgangsregeling opgevangen. In deze regeling worden verschillen boven de 3% tijdelijk gecompenseerd.

3

Is bekend hoeveel vacatures niet vervuld zijn om de financiële gevolgen van de invoering van de lumpsum op te vangen en wat dat voor consequenties heeft voor het geven van onderwijs?

Neen, zie het antwoord bij vraag 2 ten aanzien van de herverdeeleffecten bij de school-gpl.

4

Heeft de invoering van de lumpsum-financiering tot nu toe gevolgen gehad voor de wachtgeldaanspraken? Zullen er naar verwachting in de

toekomst nog wachtgeldverplichtingen uit de lumpsum voortvloeien? Om hoeveel mensen en welke bedragen gaat het dan?

Het Participatiefonds toetst de wachtgeldaanvragen aan de hand van de normatieve formatieontwikkeling van de school. Per 1-8-1996 vertonen de ontslagen geen significante afwijking van hetgeen al was geraamd op basis van formatieve ontwikkelingen. Het fonds heeft mij meegedeeld dat slechts een klein aantal specifieke meldingen was ontvangen om ontslag ten laste van het fonds te mogen verlenen op grond van financiële ontwikkelingen. Deze zijn door het fonds op grond van het reglement instroomtoets afgewezen. Het fonds is derhalve niet nagegaan of de opgegeven ontslaggrond ook correct was.

Tevens heeft het fonds mij gemeld dat ook bij de meldingen voor ontslag per 1-8-1997 slechts een paar meldingen zijn gedaan op grond van financiële ontwikkelingen.

5

Blijkt uit de praktijk op vele scholen niet dat de macro-aanpassing van de school-gpl leidt tot grote onbillijkheden, met name vanwege de per school sterk verschillende incidentele looncomponent? Moet derhalve de regeling als zodanig niet worden aangepast?

Neen.

Het lumpsum-stelsel gaat uit van een genormeerde bekostiging.

Wel hebben de scholen ter verklaring van tekorten het onderdeel incidentele looncomponent genoemd als daarin een negatief verschil optrad. Positieve verschillen op andere onderdelen door de macro-aanpassing (bijvoorbeeld de uitwerking van algemene salarismaatregelen of wijzigingen in premies die niet voor alle loongroepen gelijk zijn) worden in de regel niet genoemd.

Aanpassing van de regeling voor één component roept direct de vraag op of hetzelfde dan ook niet moet gelden voor een ander component indien ook hier per school verschillen kunnen optreden. Op dat moment zal de keuze moeten leiden tot een bekostiging op declaratiebasis omdat hiermee elk verschil wordt gecompenseerd.

6

Leidt een hoger dan gemiddelde incidentele looncomponent niet per definitie tot een niet-naadloze aansluiting van het formatiebudgetsysteem op lumpsum? Is derhalve de belofte van naadloze aansluiting niet onhoudbaar?

Neen, zoals bij vraag 2 is geantwoord heeft de naadloze aansluiting betrekking op de wijze waarop de gedeclareerde uitgaven in 1994-1995 per school, waarin begrepen zijn de door de school gemaakte formatieve en derhalve financiële beleidskeuzen, zijn omgezet in de lumpsum-systematiek.

7

Moeten scholen eerst hun aantoonbare reserves ten behoeve van noodzakelijke voorzieningen aanspreken alvorens op de voorziening voor knelpunten aanspraak kan worden gemaakt?

Neen.

De voorziening beoogt juist te voorkomen dat een school eerst de volledige reserves moet aanspreken. Dit is gebeurd door te bepalen dat:

«Voorzover voor de VO-scholen onder één bestuur de som van het eigen vermogen (voorzover opgebouwd uit de rijksvergoeding en onder aftrek van het eigen vermogen vastgelegd in materiële vaste activa per 31 december 1996 conform de balansopname in de jaarrekening ultimo 1996)

en het bedrag van de voorzieningen op 31 december 1996, gedeeld door het aantal leerlingen per 1-10-1996 groter is dan f 900,- per leerling komt het bestuur onder aftrek van het meerdere in aanmerking voor een aanvullende vergoeding».

8

Op grond van welke berekeningen uit de praktijk is het criterium van een eigen vermogen van scholen van f 900,- per leerling bepaald?

De volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij de vaststelling van de grens van f 900,- per leerling.

In het evaluatierapport BSM is vastgesteld dat het eigen vermogen gevormd uit de rijksvergoeding materieel ultimo 1995 *gemiddeld* ca. f 600,- per leerling was (macro ca. f 600,- miljoen voor alle vo-scholen). Scholen hebben veelal ook uit de verzilvering een reserve voor personele voorzieningen opgebouwd.

Rekening houdend met het bovenstaande gegeven is de grens op f 900,- per leerling gesteld.

Voor de scholen is dit gunstig omdat hoe hoger het bedrag «norm vermogen» wordt des te geringer is het bedrag dat wordt afgetrokken om de hoogte van de vergoeding te bepalen.

9

Op welke wijze is het onderscheid tussen eigen vermogen opgebouwd uit rijksbekostiging en eigen vermogen uit andere vormen van spaarzaamheid bepaald?

Scholen zijn altijd al gewend om onderscheid te maken tussen eigen vermogen opgebouwd uit de rijksbekostiging en eigen vermogen uit andere bronnen. Ze zijn hiertoe ook verplicht, omdat bij opheffing van een school het eigen vermogen opgebouwd uit de rijksbekostiging teruggaat naar het Rijk.

10

Waarom wordt het principe van «matching van componenten» toegepast?

«Matching van componenten» wordt toegepast om te voorkomen dat bijvoorbeeld aan de batenkant de vakantietoeslag niet en aan de lastenkant de vakantietoeslag wel wordt meegenomen.

11

Hoeveel scholen komen op basis van de geformuleerde strenge criteria in aanmerking voor aanvullende vergoeding? Hoeveel scholen hebben zich inmiddels voor de aanvullende bekostiging gemeld?

De 180 scholen die in beroep zijn gegaan claimen een tekort te hebben van f 32,- mln. voor 1996/1997. Bedoeld is een oplossing te bieden voor de jaren 1996/1997 en 1997/1998: mogelijk tekort is dan $2 \times f 32,-$ mln. = f 64,- mln. Door het treffen van een voorziening op bestuursniveau en het leggen van de grens voor eigen vermogen op f 900,- per leerling zal naar schatting ca 50 % van de scholen in aanmerking komen.

Op de vastgestelde inzenddatum hebben 62 besturen voor een totaal bedrag van f 41,7 miljoen over twee schooljaren berekend zich gemeld.

De gegevens van de scholen op bestuursniveau worden nu verwerkt zodat binnen de gestelde budgetgrens tot betaling kan worden overgegaan. Ik zal u binnenkort hierover per separate brief informeren.

Hiernaast zijn er nog 7 aanvragen ontvangen die zijn afgewezen omdat niet aan de criteria was voldaan danwel dat zij later door het bestuur zelf zijn ingetrokken.

12

Waarom wordt bij de criteria voor de voorziening uitgegaan van de periode 1-8-1996 tot 31-12-1996? Werkt dit niet onbillijk uit doordat scholen die vanaf januari de tekorten hebben kunnen wegwerken wel over het hele jaar een tegemoetkoming krijgen, terwijl scholen die daar al eerder in slaagden minder of geen tegemoetkoming krijgen?

Aangezien de voorziening is bedoeld voor die scholen waarbij zich daadwerkelijk financiële problemen voordoen is in het overleg met de besturen- en personeelsorganisaties en de VAP bewust gekozen voor de periode 1-8-1996 tot en met 31-12-1996 .

Hiermee is een niet te wijzigen periode afgesloten waarbij:

- a. in het formatieplan de beleidskeuze voor het schooljaar is vastgelegd;
- b. de periode 1-8-1996 tot 1 januari 1997 redelijk «model» staat voor het gehele schooljaar 1996–1997;
- c. over de onder b genoemde periode in de jaarrekening 1996 een door een accountant verleende verklaring van getrouwheid is afgegeven;
- d. mutaties tussen 1-1-1997 en 31-7-1997, die leiden tot het verminderen van de tekorten niet zo waarschijnlijk zijn.

13

Waarom wordt de premie voor het participatiefonds wel meegenomen bij het in aanmerking komen voor de regeling en die voor het vervangingsfonds niet?

In verband met de aansluiting van de scholen bij het vervangingsfonds en participatiefonds ontvangen de scholen als onderdeel van de gemiddelde personeelslasten een vergoeding (de zgn. opslagen PF en VF) ten behoeve van de premie die door deze fondsen worden geheven.

Bij het participatiefonds is de opslag voor 1996–1997, verwerkt in de gemiddelde personeelslasten, per school gelijk aan de premie. Het meenemen van de opslag bij de baten en de premie bij de lasten leidt dus niet tot een verhoging dan wel verlaging van een beroep op de voorziening lump sum.

Bij het vervangingsfonds daarentegen zijn er per school verschillen tussen opslag en premie als gevolg van de door het vervangingsfonds opgestelde premiedifferentiatie. Het wel meenemen van de opslag en de premie voor dit fonds zou kunnen leiden tot het teniet doen gaan van de premiedifferentiatie. Dit laatste effect zou een beleidsmatig ongewenst signaal afgeven.

14

Blijft het meetjaar van de lumpsum-bekostiging voor de school ook nog een rol spelen bij de overgang van de school-gpl aan de landelijke gpl?

De school-gpl is gebaseerd op de meetgegevens van de betreffende school in het schooljaar 1994–1995 en hierdoor derhalve schoolspecifiek.

De landelijke gpl-en daarentegen zijn vastgesteld op basis van landelijke gemiddelden.

Deze landelijke gpl-en zijn gebaseerd op de somming van de landelijke meetgegevens naar functiecategorie en naar schoolsoort in het schooljaar 1994–1995.

Het meetjaar 1994–1995 speelt dus een rol bij de vaststelling van de school-gpl en de landelijke gpl-en, echter op een andere wijze.

15

Waarop is de omvang van het beschikbare budget ten behoeve van de regeling tegemoetkoming lumpsum (f 25 miljoen) gebaseerd en hoe wordt dit bedrag gedekt?

Het beschikbare budget, f 25,- mln. plus f 5,- mln. voor de hardheidsclausule in totaal dus f 30 mln., is gebaseerd op een globale inschatting van de problematiek zoals beantwoord bij vraag 11.

Bij de opstelling van de begroting 1997 is reeds een voorziening voor eventuele invoeringsproblematiek lump sum getroffen.

16

Verwacht u dat met deze regeling alle problemen die het gevolg zijn van de invoering van de lumpsum-bekostiging worden opgelost en zo ja, waarop is deze verwachting gebaseerd?

Allereerst wil ik er nogmaals op wijzen dat de invoering van de lumpsum-bekostiging aansluit op het meetjaar 1994-1995 en uit dien hoofde niet tot problemen of grote onbillijkheden hoeft te leiden.

Het is mij echter gebleken dat een aantal scholen vanaf het schooljaar 1995-1996 financiële verplichtingen zijn aangegaan, die hoger zijn dan die welke in het kader van het te voeren beleid op basis van het meetjaar 1994-1995 plausibel zouden zijn geweest, en waardoor de financiële problemen zijn ontstaan zoals bij de Kamer eerder gemeld.

Daarnaast wijs ik op mijn eerdere informatie aan u dat binnen de gemelde tekorten bedragen zijn opgenomen die niets met de invoering lumpsum te maken hebben en dat door scholen ook «vermeende tekorten» zijn opgevoerd omdat zij vinden dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen een bekostiging onder FBS en lumpsum voor het schooljaar 1996-1997. Omdat dit laatste zo niet wettelijk is geregeld maken zij eigenlijk bezwaar tegen de hoogte van de bekostiging.

Ik verwacht met deze tegemoetkoming voor de school GPL-periode in ieder geval die scholen te hebben geholpen die daadwerkelijk met tekorten te maken hebben en hiervoor nog geen oplossing hebben.

In verband met de invoering van de landelijke GPL per 1-8-1999 is er een overgangsvoorziening voor scholen die er bij invoering daarvan meer dan 3% op achteruit gaan.

Tenslotte merk ik op dat de invoering van de lumpsum-bekostiging gepaard gaat met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en een autonomie vergroting voor besturen en scholen. Het vinden van een balans tussen deze elementen en de vertaling ervan in beleid zal niet van de een op de andere dag geschieden.

Door middel van de monitoring zal dit proces worden gevolgd.