

Vergaderjaar 2003–2004

29 736

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

1.1 Ruimte voor eigen beleid

Vergroting van de autonomie van bevoegde gezagsorganen en deregulering zijn instrumenten ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Goed onderwijs is afgestemd op de verschillen tussen leerlingen. Dat vraagt om variatie in de onderwijsaanpak en daarmee in het personeelsbeleid, het ICT-beleid en ook in het financiële beleid. Meer ruimte geven aan scholen om het onderwijs te organiseren op basis van een eigen visie, en zo gebruik maken van de professionaliteit die op scholen aanwezig is, bevordert de kwaliteit van het onderwijs. Daarvoor is nodig dat de overheid een stap terug doet, dat er minder regeldruk en meer beleidsruimte is voor de scholen. Die ruimte krijgt het primair onderwijs (het onderwijs op grond van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra) voor het financiële beleid door de invoering lumpsumbekostiging. Met lumpsumbekostiging krijgen scholen meer bestedingsvrijheid en kunnen gedetailleerde regels die de huidige declaratiebekostiging met zich meebrengt vervallen. Door bevoegde gezagsorganen en scholen meer beleidsvrijheid te geven, kunnen zij onderwijs en zorg op maat bieden en zich beter profileren. Lumpsumbekostiging is een belangrijke randvoorwaarde voor decentralisatie van arbeidsvoorwaarden, waarmee bevoegde gezagsorganen een betere positie kunnen verwerven op de arbeidsmarkt. Zij kunnen eenvoudiger deskundigen op andere terreinen inschakelen, bijvoorbeeld op terreinen als cultuureducatie (muziek-onderwijs, beeldende kunst), veiligheid of integratie. Lumpsum geeft meer vrijheid om maatwerk te bieden en te vernieuwen. Zo draagt de invoering van lumpsumbekostiging bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De sector primair onderwijs is een sector met veel kleine instellingen die nu nog sterk afhankelijk is van overheidsregelgeving. Daardoor is het ook een sector waarin de bestuurskracht nog niet voldoende is ontwikkeld om volledig op eigen benen te staan. Toch wil het kabinet nu ook in het primair onderwijs een belangrijke slag slaan op het terrein van autonomievergroting en deregulering. Daarom wordt voorgesteld nu

lumpsumbekostiging in te voeren in het primair onderwijs. De lumpsum wordt een vrij besteedbaar budget, de schotten en de oormerking vallen weg evenals de declaratieregels. De rekenregels die nu worden gebruikt om aan scholen formatie toe te kennen, worden straks gebruikt om de lumpsum uit te rekenen. Dat beperkt de herverdeeleeffecten. In het speciaal onderwijs waar nu de regels het meest ingewikkeld zijn, wordt wél een vereenvoudiging doorgevoerd. De winst van lumpsum zit in de toenemende beleidsvrijheid.

Scholen krijgen de vrijheid een eigen personeelsbeleid te voeren, zelf te bepalen hoe wordt geïnvesteerd in onderwijskundige vernieuwingen en welke competenties daarvoor binnen de organisatie moeten worden ontwikkeld. Om dat te bereiken moeten de scholen een volwassen financieel en personeelsbeleid kunnen voeren. Dat vraagt natuurlijk om versterking van het management, maar steeds met de kwaliteitsverbetering van het primair proces als doel. Om de managementversterking mogelijk te maken zonder middelen weg te halen bij het primair proces wordt structureel geïnvesteerd in het bestuur en het management van de scholen (32 mln. in 2004 oplopend tot 100 mln. in 2007 en volgende jaren).

Dat mag echter niet leiden tot een overmaat aan bureaucratie en schaalvergroting. In april 2004 heeft de Onderwijsraad een verkenning met als titel «Bureaucratisering in het onderwijs» aangeboden. Deze verkenning is een betekenisvol signaal over de toename van de bureaucratisering in het onderwijs, waar ook nog een beleidsreactie op komt. Bij de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs wil ik benadrukken dat het er om gaat de autonomievergroting ten goede te laten komen van de scholen, van het primair proces, omdat alleen dan een kwaliteitsverbetering van het onderwijs kan worden bereikt. Daarom is de lumpsumbekostiging zoals hier voorgesteld voorbereid in nauw contact met het veld. Er wordt samen met de koepelorganisaties voorzien in een flankerend beleid dat gericht is op de inzet van financiële beleidsvrijheid ten behoeve van het primair proces. Sinds januari 2004 experimenteren 12 besturen met 120 scholen met lumpsumbekostiging, zowel kleine scholen, besturen met één school als grote scholen en besturen met meer scholen. Er wordt voorzien in transparantie van de middelenverdeling zodat ouders en personeel kunnen zien hoeveel geld er naar de scholen gaat. Ook de medezeggenschap is in positie gebracht. Bevoegde gezagsorganen regelen in een managementstatuut wie waarover beslist. Daarmee is ook duidelijk wie waarop aanspreekbaar is. De koepelorganisaties ontwikkelen in relatie tot de toenemende beleidsvrijheid een code of good governance. Er wordt gewerkt aan een meer integraal toezicht (resultaat, kwaliteit en financieel). Kortom er is een breed pakket aan maatregelen om ervoor te zorgen dat de bekostiging wordt besteed aan de zaak waar het om draait: de kwaliteit het onderwijs.

Anders dan bij de invoering van lumpsumbekostiging in bijvoorbeeld het hoger beroepsonderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en voortgezet onderwijs, wordt er bij de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs geen actief beleid gevoerd om tot verdere schaalvergroting te komen. Om te zorgen dat lumpsum ook perspectief biedt aan kleine scholen, is een aantal maatregelen getroffen. Eén van die maatregelen is dat de herverdeeleeffecten van scholen binnen één bestuur onderling gesaldeerd kunnen worden (bestuursbekostiging). Er wordt extra geïnvesteerd in kleine scholen. Van de 100 mln. die vanaf 2007 structureel beschikbaar is, gaat 25 mln. specifiek naar kleine scholen. Ouder personeel is vaak duurder dan jonger personeel, in de bekostiging wordt daarom rekening gehouden met de leeftijd van het personeel. De kleine scholen toeslag blijft bestaan. Alle reeds bestaande wettelijke voorzieningen gericht op toegankelijkheid van het onderwijs, een goede spreij-

ding van scholen ook in dun bevolkte gebieden (bijvoorbeeld lage stichtingsnorm, bereikbaarheidscriterium en vervoersregeling) blijven. De groeiregeling blijft, waardoor ook in nieuwbouwwijken op tijd startende scholen kunnen worden gevestigd. Er wordt geïnvesteerd in samenwerking tussen kleine scholen die zelfstandig willen blijven maar wél met andere scholen samen willen werken om de kansen van lumpsum maximaal te benutten.

Zo wordt winst geboekt in het primair onderwijs op het terrein van autonomievergroting en deregulering met waarborgen dat de autonomievergroting ten goede komt aan de scholen en dat lumpsumbekostiging ook perspectief biedt aan de kleine scholen.

1.2 Een andere sturing

Een overheid die slechts richting aangeeft en bevoegde gezagsorganen en scholen die zelf bepalen hoe die richting wordt gerealiseerd, dat vraagt om een herziening van sturing, verantwoording en toezicht. Dat is niet van vandaag op morgen gerealiseerd, dat is een proces, een cultuuromslag. Door de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht is op het terrein van de modernisering van het toezicht al een belangrijke stap gezet. De inspectie richt zich op de resultaten, op de kwaliteit van het onderwijs. In nauw contact met het veld wordt onder meer gezocht naar nieuwe vormen voor de organisatie van de sector. Dit betreft met name de zeggenschap en medezeggenschap en de samenwerking tussen de scholen en de omringende voorzieningen.

Om te zorgen dat de beleidsvrijheid ook ten goede komt aan de directeuren en de leraren op de scholen, wordt vooruitlopend op de gedachtevorming over de organisatie van de sector, een aantal voorstellen gedaan ter verbetering van de zeggenschap en de medezeggenschap. Bij deze voorstellen staan transparante besluitvorming en organisatie met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden voorop. Rekening houdend met de diversiteit in het veld en met de beoogde vergroting van de autonomie, wordt de wijze waarop de bestuurlijke verhoudingen worden ingevuld, vrijgelaten. Wel wordt voorgeschreven dat de verhoudingen eenduidig zijn vastgelegd in een managementstatuut. Onderwijspersoneel en ouders worden meer in positie gebracht door aanscherping van de medezeggenschap, ondermeer door de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor te schrijven. Met de voorstellen worden de randvoorwaarden voor een verantwoorde invoering van lumpsumbekostiging ingevuld en blijven de opties voor een meer definitieve vormgeving van de medezeggenschap open.

Bij meer autonomie en meer verantwoordelijkheid hoort ook een versterking van de verantwoording. Een belangrijke stap in de herziening van de verantwoording is de beoogde invoering van het jaarverslag, voor het eerst over het kalenderjaar 2005 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 470, nrs. 1–2). Een modern, onafhankelijk extern toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten van de scholen zal zijn gewaarborgd door de Wet op het onderwijstoezicht, de invoering van het jaarverslag en door ouders en personeel via de medezeggenschap de instrumenten te geven om te participeren in de besluitvorming. Zo ontstaat een meervoudige publieke verantwoording die voorziet in toezicht binnen de school en vanuit de overheid (inspectie, gemeente en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW)).

Lumpsumbekostiging is alleen dan geslaagd als de beslissingen van bestuur en management, ook met betrekking tot de besteding van middelen, ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs in de

school. Het is van belang dat bevoegd gezag en management bij zichzelf te rade gaan om te bepalen wat nodig is voor een goed bestuur ten dienste van het onderwijs. Waar liggen de grenzen die de sector zich stelt bij autonomie? Welke waarden en normen gelden daarbij, ook bijvoorbeeld op het terrein van investeringen en beloningen? Wanneer is besluitvorming zorgvuldig? Hoe kan het interne toezicht en de functiescheiding het best worden georganiseerd? Hoe krijgt de meervoudige publieke verantwoording ook werkelijk inhoud? Met de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de personeelsorganisaties wordt een «code of good governance» ontwikkeld. Zo kan de sector door zelfregulering invulling geven aan de autonomievergroting en de bestedingsvrijheid.

Meer keuzevrijheid betekent dus meer aandacht voor het te voeren beleid ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Toekomstgericht werken op basis van een visie vraagt om meer bestuurskracht, vraagt meer van het management en van de directeur. Dat vraagt op het personele en financiële terrein om andere, nieuwe competenties. Om bevoegde gezagsorganen en scholen in staat te stellen de toenemende verantwoordelijkheid waar te maken, is in de begroting voor 2004 een bedrag van € 32 mln opgenomen, oplopend naar € 100 mln structureel in 2007. Deze middelen zijn in hoofdzaak bedoeld om bevoegde gezagsorganen en scholen in staat te stellen zich voor te bereiden op de invoering van lumpsumbekostiging en om structureel ruimte te creëren en vorm te geven aan de verruiming van de nieuwe beleidsvrijheid.

1.3 Logische vervolgstap

De invoering van lumpsumbekostiging sluit aan bij eerdere stappen die zijn genomen om de financiële beleidsruimte van bevoegde gezagsorganen en scholen te vergroten. In 1993 zijn in het «Schevenings Beraad» door de toenmalige bewindslieden richtinggevend afspraken gemaakt met de besturenorganisaties over verdergaande decentralisatie en vermindering van regelgeving. Onderdeel van deze afspraken was dat er ook voor het funderend onderwijs lumpsumbekostiging zou komen. Als uitwerking van die afspraken zijn in 1995 de mogelijkheden verkend om tot een verantwoorde invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs te komen. Toen is besloten voorlopig af te zien van de invoering van lumpsum in het primair onderwijs. Wel is gekozen voor modernisering van de regels rond het formatiebudget.

Sinds 2001 krijgen scholen ook een klein deel van het personele budget als lumpsum uitgekeerd. Dit budget is in overleg met het veld en in verschillende stappen tot stand gekomen met als doel de bestedingsvrijheid van bevoegde gezagsorganen binnen het formatiebudgetsysteem te verruimen. Het werd samengesteld uit financiële middelen die voorheen door middel van afzonderlijke regelingen werden toegekend. De introductie van dat budget voor personeelsbeleid¹ maakte het mogelijk dat scholen en schoolbesturen voor een deel een eigen personeelsbeleid voeren. Met ingang van 1 augustus 2004 is het schot tussen het personele en het materiële budget vervallen (amendement De Vries c.s., Kamerstukken II 2003/04, 28 762, nr. 21). De invoering van lumpsumbekostiging is een logische vervolgstap in de verruiming van de financiële beleidsvrijheid in het primair onderwijs.

De invoering van lumpsumbekostiging is ook een logisch vervolg op de eerdere invoering van lumpsumbekostiging in de andere onderwijssectoren.

In de brief d.d. 19 december 2002, betreffende lumpsum primair onderwijs, (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VIII, nr. 107) is aan de Tweede Kamer gerapporteerd over een verkenning van invoeringsmogelijkheden van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. In deze brief zijn de uitgangspunten en de randvoorwaarden geformuleerd. In het overleg met

¹ In de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra, die de formele grondslag voor dit budget regelen, heet het: «het schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid.» Voorgesteld wordt voortaan de benaming «Budget voor personeels- en arbeidsmarkt beleid» te hanteren. Dit voorkomt verwarring met de aanduiding schoolbudget voor het totale lumpsumbudget van een school.

de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ook het gefaseerde invoeringsplan besproken, zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van juni 2003 (brief d.d. 11 juni 2003, betreffende lumpsum primair onderwijs, Kamerstukken II, 2003/04, 28 600 VIII, nr. 132). Dit plan voorziet in de start van pilots lumpsumbekostiging per 1 januari 2004 en eindigt met de lumpsum voor de hele sector per 1 augustus 2006. De uitgangspunten en randvoorwaarden zijn uitgewerkt in twee notities, de uitwerkingsnotitie lumpsumbekostiging primair onderwijs (Kamerstukken II, 2003/04, 29 399, nr. 1) en een brief over een pilot-programma lumpsum in het primair onderwijs (Kamerstukken II, 2003/04, 29 399, nr. 2). De beschrijving van het te ontwikkelen nieuwe bekostigingsstelsel en het bestuurlijk kader waarbinnen het nieuwe stelsel wordt ingevoerd, heeft ten grondslag gelegen aan het onderhavige wetsvoorstel. Over de uitwerkingsnotitie is overleg gevoerd met de stuurgroep Autonomie Deregulering en Rekenschap, waarin de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de personeelsorganisaties zijn vertegenwoordigd. Dit wetsvoorstel geeft de nauwgezette vertaling van de hiervoor genoemde uitwerkingsnotitie.

2. DE NIEUWE BEKOSTIGING

2.1 Een nieuw budget

Met de voorgestelde invoering van lumpsumbekostiging krijgen bevoegde gezagsorganen en scholen straks één budget in geld uitgekeerd. Weliswaar blijven de afzonderlijke berekeningen van het materiële budget en het budget voor personeelsbeleid bestaan – om de herverdeeleffecten zoveel mogelijk te beperken –, maar als het om de besteding gaat is er geen onderscheid meer.

Het materieel budget wordt nu al in geld uitgekeerd. Met het aanvaarden van de Wet van 17 december 2003 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs (Stb. 2004, 16) is het schoolbudget voor personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden geïntroduceerd. Dit is een klein personeelsbudget, dat evenals het materieelbudget in geld wordt uitgekeerd. Het grootste deel (meer dan 80%) van de bekostiging ontvangen de schoolbesturen nu nog in formatierekeneenheden. Deze formatierekeneenheden kunnen in het bestaande declaratiestelsel worden gebruikt om personeel in dienst te nemen. De kosten van het personeel dat op de verstrekte formatierekeneenheden is aangesteld, kunnen nu nog worden gedeclareerd. Met de invoering van lumpsum wordt de toekenning van formatierekeneenheden omgezet in een toekenning in geld. Zo ontvangen de bevoegde gezagsorganen één budget bestaande uit drie berekeningscomponenten. Het geld uit dit budget mag worden ingezet op de scholen van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan daarin eigen beleid ontwikkelen. Om verantwoorde besluitvorming te waarborgen, worden, zoals vermeld, voorstellen gedaan tot herziening van de zeggenschap en de medezeggenschap.

2.2 Ontschotting

De schotten tussen het materieelbudget, het budget voor personeelsbeleid en het formatiebudget vervallen. Om de herverdeeleffecten zo klein mogelijk te houden blijft de berekening van de afzonderlijke budgetten bestaan. De besteding ervan is echter vrij.

In het wetsvoorstel worden de huidige voorwaarden die betrekking hebben op de leerlinggebonden financiering (LGF, ook wel het rugzakje)

en op de middelen in het kader van het «weer samen naar school-beleid» gehandhaafd. Deze middelen zijn immers gekoppeld aan taken en activiteiten die de school met betrekking tot specifieke leerlingen op zich neemt.

2.3 Minder regeldruk

De huidige declaratiesystematiek vervalt en de omzetting van niet gebruikte formatierekeneenheden in geld is niet langer nodig. Daarmee vervallen ook de regels die bepalen onder welke voorwaarden personeel mag worden gedeclareerd. Niet gebruikte formatierekeneenheden kunnen binnen het declaratiestelsel onder voorwaarden worden omgezet in geld (de zogenaamde verzilvering). Met de invoering van lumpsum vervallen de regels die aangeven wanneer niet gebruikte formatierekeneenheden mogen worden verzilverd. Ook krijgen bevoegde gezagsorganen en scholen door het wegvallen van de declaratieregels meer mogelijkheden om zelf de arbeidsvoorwaarden in te vullen. Verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is daarmee mogelijk geworden.

Voor de scholen die worden bekostigd op basis van de Wet op de expertisecentra zal de berekening van de bekostiging worden vereenvoudigd. Zo zal bijvoorbeeld in de berekening van de bekostiging het aantal functieniveaus van onderwijsondersteunend personeel worden teruggebracht tot één. De toekenning van de toeslag voor de directie wordt veranderd, waardoor deze eenvoudiger kan worden toegepast en beter aansluit bij het basisonderwijs. In de huidige berekeningswijze is een plafond in de bekostiging van de conciërge en de schoolleiding opgenomen. De complexiteit in de berekening wordt sterk gereduceerd door dit plafond op te heffen. Deze en andere vereenvoudigingen zullen hun beslag krijgen in de algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 117 van de Wet op de expertisecentra. Dit maakt het mogelijk voor de verschillende onderwijssoorten volgens hetzelfde basisprincipe lumpsumbekostiging in te voeren.

Het is de bedoeling de groeiregeling (neergelegd in de artikelen 15c en volgende van het Formatiebesluit WPO en 8 en 9 van het Formatiebesluit WEC) te handhaven, omdat anders de herverdeeffecten groter worden. Wel is het de bedoeling de uitvoering van de groeiregeling uitvoeringstechnisch te vereenvoudigen. Dit zal zijn beslag krijgen in de algemene maatregel van bestuur waarin de bekostiging nader wordt geregeld.

De bedragen per leerling en de bedragen voor de berekening van toeslagen worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Het is de intentie wijzigingen in de bedragen binnen een schooljaar zoveel mogelijk te beperken. Dat komt de duidelijkheid en daarmee de stabiliteit van het financieel beleid van bevoegde gezagsorganen en scholen ten goede. Op diverse plaatsen in het wetsvoorstel is sprake van een algemene maatregel van bestuur of van een ministeriële regeling. Het voornemen is tot een clustering te komen zodat het aantal tot een minimum wordt beperkt.

Op dit moment kan de minister op grond van de wet aanvullende formatie toekennen aan scholen die zich in bijzondere omstandigheden bevinden. De minister publiceert jaarlijks een aantal omstandigheden op grond waarvan aanvullende formatie kan worden aangevraagd. In de praktijk zijn de gepubliceerde bijzondere omstandigheden jaarlijks hetzelfde zoals bijvoorbeeld schipperskinderen en kinderen van zigeuners. Het voorstel is daarom om die standaard bijzondere omstandigheden op te nemen in een ministeriële regeling.

2.4 Onderbouwde bekostiging

Er is sprake van een onderbouwde bekostiging. De personele bekostiging is gebaseerd op een formatieomvang die gegeven het aantal leerlingen toereikend is voor een school in normale omstandigheden.

De formules waarmee de budgetten van een school worden berekend kennen geen sturende werking. Zij geven niet aan hoeveel geld bedoeld is voor hoeveel formatieplaatsen onderwijspersoneel, onderwijsondersteunend personeel of directie.

Bij de overgang op lumpsum worden de budgetten, die nu voor declaratie van personele kosten beschikbaar zijn, opnieuw verdeeld volgens de lumpsumberekening. Bij de overgang wordt dus niet meer of minder geld verdeeld dan in het oude declaratiestelsel. Wel wordt structureel geïnvesteerd in de versterking van management en bestuur. De in de begroting 2004 opgenomen reeks van € 32 mln in 2004, oplopend tot € 100 mln in 2007 en de jaren daarna, is in hoofdzaak bestemd voor de versterking van bestuur en management.

2.5 Kleinschaligheid

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat lumpsumbekostiging ook een wenkend perspectief biedt aan kleine bevoegde gezagsorganen. Bijna de helft van het totale aantal bevoegde gezagsorganen in het primair onderwijs heeft één school. Meer keuzevrijheid op het financiële terrein brengt meer kansen met zich mee, maar ook meer risico's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de herverdeeleeffecten, de omvang van reserveringen, voorzieningen ten behoeve van ouderenverlof, premievariëaties als gevolg van arbeidsongeschiktheid, of personele lasten die zich anders ontwikkelen dan in de meerjarenramingen van het bevoegd gezag is voorzien. Kleine bevoegde gezagsorganen kunnen soms minder veerkracht hebben om deze risico's op te vangen. Een grote organisatie heeft meestal meer mogelijkheden om beleid te effectueren, bijvoorbeeld omdat het natuurlijk verloop onder het personeel door de tijd heen stabiel zal zijn, waardoor maatregelen eenvoudiger kunnen worden ingevoerd. Grotere organisaties kunnen iets makkelijker een zekere speelruimte in hun begroting creëren, waardoor meer flexibiliteit ontstaat. Om ook perspectief te bieden aan de kleine bevoegde gezagsorganen, wordt bij de berekening van de lumpsum en de impuls voor bestuur en management rekening gehouden met de positie van de kleine scholen. Voorgesteld wordt de kleinscholentoeslag voor basisscholen te laten bestaan en in de bekostiging rekening te houden met de leeftijd van het personeel van een school. Bovendien zullen via het flankerend beleid en de pilot lumpsum instrumenten worden aangeboden voor samenwerkingsvormen waarbij de juiste afweging tussen de intensiteit van samenwerking en het behoud van zelfstandigheid kan worden gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan coöperatieve verenigingen, federaties, franchiseorganisaties, arbeidspools etc. In de pilot lumpsum (op basis van de artikelen 72a WPO en 73a WEC) zijn drie bevoegde gezagsorganen met één school opgenomen. De pilot voor deze bevoegde gezagsorganen richt zich op de ontwikkeling van «good practices» die ook voor kleine bevoegde gezagsorganen toekomstperspectief bieden binnen lumpsumbekostiging, ondermeer door de mogelijkheden van bovenbestuurlijke samenwerking te beproeven.

2.6 Herverdeeleeffecten

Nu krijgen scholen op basis van leerlingenaantallen en kenmerken van leerlingen formatierekeneenheden toegekend. De kosten van het personeel dat het bevoegd gezag aanstelt op deze formatierekeneenheden kunnen worden gedeclareerd. Straks ontvangen de bevoegde gezagsorganen voor hun scholen geen formatierekeneenheden meer, maar geld.

Bij de berekening van het bedrag dat een bevoegd gezag ontvangt, wordt uitgegaan van de landelijk gemiddelde prijs van een formatieplaats. Echter bij individuele besturen kan de gemiddelde prijs van een formatieplaats afwijken van de landelijk gemiddelde prijs. Daardoor ontstaan er herverdeeffecten. Uit de verkenning naar de invoeringsmogelijkheden van de lumpsum is naar voren gekomen dat deze herverdeeffecten om speciale maatregelen vragen, zodat het prijsrisico beheersbaar blijft. Het voorstel is deze maatregelen vorm te geven in de berekeningswijze van de lumpsum, in een overgangsregeling en in het flankerend beleid, door:

- de indicatoren die nu de omvang van de formatie bepalen (leerlingen en gewichten¹ en de nu bestaande toeslagen (directie, kleinscholentoeslag, nevenvestiging) ook bepalend te laten zijn voor de omvang van de lumpsum;
- rekening te houden met de leeftijd van de leraren. Ouder personeel is meestal duurder dan jonger personeel. Bij declaratie merken de scholen dat niet, bij lumpsum wel. Daarom wordt voorgesteld dat scholen met ouder personeel een relatief grotere lumpsum krijgen dan scholen met jonger personeel;
- een deel van de investering in het management van de scholen uit te keren in de vorm van een vaste voet per school en een verhoging van de kleinscholentoeslag voor basisscholen. Dit geeft extra steun aan de kleine scholen;
- instrumenten te bieden die kunnen helpen bij het zoeken naar samenwerkingsvormen zoals bijvoorbeeld coöperaties, of federaties. Daarmee kunnen bevoegde gezagsorganen de kansen van lumpsum-bekostiging beter benutten en de risico's spreiden, zonder de zelfstandigheid op te geven op punten die voor de betrokken bevoegde gezagsorganen van essentieel belang zijn;
- met besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en personeelsorganisaties te voorzien in goede voorlichting over het nieuwe stelsel, cursussen, coachingsprogramma's en instrumenten voor financieel beleid;
- te voorzien in een rekenmodel waardoor bevoegde gezagsorganen en scholen vanaf het schooljaar 2004/2005 kunnen schaduwdraaien. Dit biedt bevoegde gezagsorganen en scholen de gelegenheid zich goed voor te bereiden op het nieuwe bekostigingsstelsel;
- een overgangsregeling te hanteren die de herverdeeffecten gedurende vier jaar matigt.

De totale omvang van de herverdeeffecten op basis van de gegevens over het schooljaar 2002/2003 bedragen ca. € 50 mln. De invoering van lumpsumbekostiging op zich is budgettair neutraal, dus tegenover een achteruitgang van bevoegde gezagsorganen, staat een even grote vooruitgang bij andere bevoegde gezagsorganen.

2.7 Gemiddelde leeftijd

De reguliere bekostiging wordt leeftijdafhankelijk. Bij overdrachten van bekostiging voor zorgvoorzieningen aan speciale scholen voor basisonderwijs wordt geen rekening gehouden met de leeftijd van het personeel van de school, maar met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd van leraren van speciale scholen voor basisonderwijs. Wel kan een samenwerkingsverband bij verdere overdrachten desgewenst rekening houden met de leeftijd van het personeel. Dit kan in het zorgplan worden geregeld. Ook bij de bekostiging in verband met de groei van het aantal leerlingen (de huidige artikelen 15c en volgende van het Formatiebesluit WPO en de artikelen 8 en 9 van het Formatiebesluit WEC) en bekostiging voor aanvullende formatie wordt geen rekening gehouden met de gewogen (weging op basis van de omvang van de betrekking) gemiddelde leeftijd van het personeel van de school.

Voor de vaststelling van de gewogen gemiddelde leeftijd van het perso-

¹ Momenteel wordt de herziening van de gewichtenregeling onderzocht. Omdat nog niet is besloten hoe de gewichtenregeling wordt herzien, kan daar in de uitwerking van de lumpsumbekostiging nog geen rekening mee worden gehouden.

neel van een school, wordt uitgegaan van de leeftijd van de leraren van een school. De landelijk gewogen gemiddelde leeftijd wordt voor elk schooljaar gepubliceerd.

Voor de vaststelling van de gewogen gemiddelde leeftijd is de betrekkingsoomvang van het personeel als gegeven nodig. In lagere regelgeving zal geregeld worden dat het bevoegd gezag de desbetreffende gegevens levert.

3. ZEGGENSCHAP EN MEDEZEGGENSCHAP

De bestedingsvrijheid moet ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs op de scholen zelf. Lumpsumbekostiging mag niet leiden tot een sector die aan de ene kant van het spectrum wordt beheerst door financiële managers en beroepsbestuurders die een eigen koers varen met onvoldoende draagvlak bij de scholen en de ouders en aan de andere kant van het spectrum, kleine besturen met vrijwilligers, die alleen maar risico's willen mijden en daarom maximaal reserveren. Daarom hoort bij meer vrijheid: toenemende verantwoordelijkheid, transparante besluitvorming en informatievoorziening en adequate verantwoording en toezicht. Alle geledingen binnen de organisaties die het onderwijs verzorgen, dienen betrokken te zijn bij de besluitvorming over de inzet van middelen. Daartoe wordt een evenwichtige mix van regelgeving en zelfregulering voorgesteld.

Voor een goed functionerend bestuurlijk kader is nodig dat alle geledingen op alle niveaus in de onderwijsorganisatie beschikken over juiste, actuele en goed toegankelijke beleidsinformatie. Een bevoegd gezag met meerdere scholen zal een beslissing moeten nemen over de middelenverdeling over de scholen. Gegarandeerd moet zijn dat de scholen bij deze beslissing via de medezeggenschap betrokken zijn. Vandaar dat de invoering van lumpsum gepaard gaat met de verplichte instelling van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

Op veel scholen is sprake van verandering in de rol van bestuur en management. Het bovenschoolse management is niet meer weg te denken uit het primair onderwijs. Daarom wordt voorgesteld de aanstelling te regelen van personeel dat ten behoeve van meerdere scholen werkt. Duidelijkheid en heldere afspraken over de bestuurlijke verhoudingen zijn noodzakelijk. Niet door voor te schrijven hoe de verhoudingen binnen de sturingskolom moeten worden geregeld, maar wel door van het bevoegd gezag te verlangen dat daarover heldere afspraken worden gemaakt. Voorgesteld wordt het huidige directiestatuut te vervangen door het managementstatuut, dat betrekking heeft op de gehele sturingskolom (zie verder onder 3.2). De wijzigingsvoorstellen op het terrein van de zeggenschap zijn randvoorwaardelijk voor de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Daarnaast wordt in samenwerking met het veld onderzocht hoe de medezeggenschapsverhoudingen het best kunnen worden gemoderniseerd.

De wijzigingsvoorstellen in de WMO hebben niet alleen betrekking op de scholen die vallen onder de WPO en WEC, maar hebben ook betrekking op de scholen die onder de Wet op het voortgezet onderwijs vallen, zolang de WMO voor het voortgezet onderwijs nog niet ingrijpender is aangepast. In het voortgezet onderwijs is de autonomievergroting verder voortgeschreden dan in het primair onderwijs. De interne organisatie en medezeggenschapsverhoudingen zijn op VO-scholen in de afgelopen jaren gemoderniseerd. De aanpassingen van de WMO 1992 en daaraan verbonden omzetting van een directie- naar managementstatuut sluiten dan ook voor veel scholen aan bij de bestaande verhoudingen in het voortgezet onderwijs. Om die reden is besloten de betreffende aanpas-

singen ook onverkort op het voortgezet onderwijs van toepassing te laten zijn. Dit neemt niet weg dat, mede in overleg met het onderwijsveld, zal worden bekeken hoe de medezeggenschapsverhoudingen in het voortgezet onderwijs verder kunnen worden gemoderniseerd.

3.1 Transparant informeren

Voorgesteld wordt het bevoegd gezag te verplichten tijdig aan medezeggenschapsraden (MR) en gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) transparante en volledige informatie te verschaffen die voor de vervulling van de medezeggenschapstaak nodig is. Dit betreft in ieder geval informatie over de door het rijk jaarlijks berekende lumpsum-bekostiging per school of scholen die onder het bevoegd gezag vallen, de begroting met de geraamde inkomsten en uitgaven, het jaarverslag (balans en exploitatierekening met informatie over reserves/voorzieningen en de onderbouwing daarvan). In de informatie wordt onderscheid gemaakt tussen de afzonderlijke scholen en de gemeenschappelijke voorzieningen op bovenschools niveau. De afzonderlijke scholen dienen duidelijk herkenbaar te zijn in de verstrekte informatie.

De inlichtingen en gegevens worden uit eigen beweging door het bestuur schriftelijk verstrekt («actief openbaar»).

Voorgesteld wordt ten behoeve van de bespreking met de MR of GMR over de (meerjarige) financiële gang van zaken tenminste tweemaal per jaar aan de MR of GMR mondeling of schriftelijk gegevens te verstrekken over de (tussen)stand van inkomsten en uitgaven op het schoolniveau respectievelijk het bovenschools niveau.

Indien de MR of de GMR van mening is dat het bevoegd gezag of het daartoe gemandateerde management de verantwoordelijkheid inzake de informatiebepaling onvoldoende nakomt, bestaat zoals nu reeds het geval is de mogelijkheid de kwestie aanhangig te maken bij de geschillencommissie WMO.

3.2 Managementstatuut

In verband met de invoering van lumpsumbekostiging wordt een aanpassing voorgesteld van het bestuurlijk kader. Voorgesteld wordt een wijziging van de huidige bepalingen over de vaststelling van het directiestatuut (artikel 31 WPO en WEC en artikel 32c WVO).

De wijziging houdt in dat het huidige begrip directiestatuut wordt vervangen door het begrip managementstatuut. Dit in verband met de opdracht aan het bevoegd gezag om ook in geval van bovenschools management helderheid te bieden over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de gehele sturingskolom van de onderwijsorganisatie (schooldirecteur – bovenschools management – bestuur). Het statuut is dan niet langer een zaak tussen alleen het bevoegd gezag en de directeuren van de afzonderlijke scholen.

Het bevoegd gezag stelt het statuut vast, na overleg met het betrokken management (zowel op schoolniveau als het zaken betreft die alleen de betreffende school aangaan, als op bovenschools niveau als het gemeenschappelijke zaken betreft die meerdere scholen aangaan). Door deze overlegverplichting wordt duidelijk gemaakt dat de vaststelling van het statuut geen eenzijdige bestuurshandeling is. Het management is daar altijd inhoudelijk bij betrokken zonder dat er overigens sprake is van een instemmingvereiste.

De inhoud van het managementstatuut is een aangelegenheid van het bevoegd gezag, het management en de medezeggenschapsorganen. De overheid geeft zo min mogelijk inhoudelijke voorschriften, maar beperkt zich tot het stellen van de verplichting dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over het mandaat waarover het management kan beschikken. Ten gevolge van de invoering van lumpsum is daarbij van

belang om in de wettelijke opdracht tot uitdrukking te brengen dat de afspraken in ieder geval betrekking hebben op de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling aan het management, bij de toedeling, bestemming en besteding van de financiële middelen. Er wordt voorgesteld de adviesbevoegdheid van de GMR over het managementstatuut te regelen in de WMO.

3.3 Medezeggenschap

Voor bevoegde gezagsorganen met meer dan één school ontstaat meer ruimte voor eigen beleidskeuzes op bovenschools niveau omdat met de voorgestelde invoering van lumpsum de bestedingsverplichting per school vervalt. Dit raakt de belangen van de individuele scholen. Een effectieve inrichting en uitvoering van de medezeggenschap op bovenschools niveau, in aansluiting op de al in de WMO verankerende bevoegdheden van de MR, is daarom een vereiste.

Het voorstel is om in de WMO op te nemen dat bevoegde gezagsorganen met meer dan één school gehouden zijn tot het instellen van een GMR. De huidige bepaling dat het bevoegd gezag hiertoe alleen moet overgaan indien de meerderheid van de betrokken afzonderlijke medezeggenschapsraden dit wenst, komt daarmee te vervallen. Er geldt voor een dergelijk bevoegd gezag de verplichting een GMR in te stellen, net zoals er sprake is van de verplichting om aan iedere school een MR te verbinden. Voorgesteld wordt de in het kader van artikel 31 WMO verleende onthefingen tot toepassing van de WMO in verband met de eigen aard daarbij te respecteren. Onderkend wordt dat er onder één bevoegd gezag scholen kunnen zijn mét een ontheffing en scholen zónder een ontheffing van de medezeggenschapsverplichting. Voor een dergelijk bevoegd gezag geldt dan de verplichting tot de instelling van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Deze gemeenschappelijke medezeggenschapsraad gaat dan ook over gemeenschappelijke zaken die de scholen met vrijstelling betreffen.

Verder wordt voorgesteld de huidige eis ten aanzien van de omvang van de GMR (ten hoogste 24 leden dan wel indien het aantal aangesloten scholen groter is dan 24, een aantal leden dat gelijk is aan het aantal aangesloten scholen) te laten vervallen. De bevoegde gezagsorganen en medezeggenschapsraden krijgen dan meer ruimte om daarin eigen afwegingen te maken. In de gewijzigde wet komt dan wel tot uitdrukking dát men dat moet regelen. Voorgesteld wordt de eis dat de leden komen uit ouders en personeel van de scholen en dat het personeel onderscheidenlijk de ouders elk de helft van het aantal leden van de GMR omvatten, te handhaven. Nieuw is dat een GMR-kandidaat géén lid hoeft te zijn van een MR. De nu in artikel 28, tweede lid, van de WMO 1992, opgenomen bepaling dat de leden van de GMR moeten zijn gekozen uit de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden, is niet overgenomen in het voorgestelde artikel 28.

Ten behoeve van een effectieve inrichting van de GMR wordt in de WMO 1992 voorzien in een basispakket van adviesbevoegdheden dat aan de GMR wordt toegekend. De adviesbevoegdheden, die aansluiten bij bestaande adviesbevoegdheden van de MR op het niveau van afzonderlijke scholen, betreffen de gehele GMR, dus zowel de ouders als het personeel. Het betreft adviesrechten ten aanzien van voorgenomen bestuursbesluiten inzake:

- de vaststelling van de hoofdlijnen van het (meerjarig) financieel beleid voor alle scholen, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen;
- de maatstaven/criteria die worden toegepast bij de verdeling van de totale beschikbare lumpsum over enerzijds gemeenschappelijke voorzieningen op bovenschools niveau en anderzijds voorzieningen op

schoolniveau; evenals de maatstaven/criteria bij de verschuiving van middelen tussen de afzonderlijke scholen;

- de vaststelling of wijziging van het managementstatuut, in het bijzonder over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling.

De GMR oefent de bevoegdheden zoals neergelegd in het wettelijke basispakket uit voor alle MR-en. Dit geldt ook voor alle bevoegdheden die met instemming van ten minste twee derden van de leden van de betrokken MR-en zijn overgedragen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheden is het bevoegd gezag niet gehouden om in overleg te treden met de afzonderlijke MR-en. Ook niet met die MR-en die niet hebben ingestemd met de overdracht van bepaalde bevoegdheden aan de GMR. Dit voorkomt dat het bevoegd gezag naast het overleg met de GMR over dezelfde aangelegenheid ook nog met één of meer MR-en zou moeten overleggen.

Het vertrekpunt in het wetsvoorstel bij de verdeling van de bevoegdheden tussen de medezeggenschapsraden van de individuele scholen en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraden is dat zaken zoveel mogelijk in de medezeggenschapsraden van individuele scholen worden besproken. De gemeenschappelijke raad is er voor de zaken die de scholen gezamenlijk betreffen. Zo zal het managementstatuut voorzover het de gemeenschappelijke invulling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden betreft een zaak van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad zijn. Dat laat onverlet dat er met of in scholen ook afspraken gemaakt kunnen worden over verantwoordelijkheden en bevoegdheden die deel uitmaken van het managementstatuut. Voor deze afspraken geldt de medezeggenschap van de individuele medezeggenschapsraad van de desbetreffende school.

4. INVOERING EN FLANKERENDE MAATREGELEN

4.1 Gefaseerde invoering

De invoering van lumpsum in het primair onderwijs zoals die nu is voorzien, is gepland in een aantal stappen.

- a) Op 1 januari 2004 zijn 35 bevoegde gezagsorganen met samen ca. 700 scholen gestart met een pilot. 12 bevoegde gezagsorganen met samen ca. 100 scholen werken – op basis van de artikelen 72a WPO en 73a WEC – met geld in plaats van formatierekeneenheden. De overige bevoegde gezagsorganen werken binnen het declaratiesysteem aan de ontwikkeling van instrumenten voor o.a. besluitvorming over de verdeling van middelen, de ontwikkeling van kengetallen en bench marks, de verhouding tussen bestuur, bovenschools management en schoolleiding.
- b) In de eerste helft van 2004 wordt de berekeningswijze van de nieuwe lumpsumbekostiging uitgewerkt in een elektronisch rekenmodel dat ter beschikking wordt gesteld aan de scholen.
- c) Ook wordt in de eerste helft van 2004 het meetjaar voorbereid. Op basis van de gegevens van het meetjaar (schooljaar 2004/2005) worden de landelijk gemiddelde personele lasten per onderwijssoort vastgesteld die mede bepalend zijn voor de bedragen die bij de berekening van de lumpsum voor de verschillende onderwijssoorten worden gehanteerd. Daarnaast is het de bedoeling dat op basis van het meetjaar wordt vastgesteld in welke mate het lumpsumbudget van een bestuur wordt bijgesteld in verband met de herverdeeffecten die bij de invoering kunnen ontstaan.

Door de voorbereiding op het meetjaar, de uitvoering van het meetjaar en het werken met het berekeningsmodel, krijgen bevoegde gezagsorganen, scholen, (G)MR-en, management inzicht in de werking van de lumpsumsystematiek en kunnen zij zich voorbereiden op de definitieve

invoering van lumpsumbekostiging, die gepland is in het schooljaar 2006/2007.

- d) Het streven is dat de schoolbesturen over het kalenderjaar 2005 hun financiën voor het eerst verplicht via een jaarverslag verantwoorden, mits de wettelijke basis daarvoor tijdig is geregeld (Kamerstukken II, 2003/04, 29 470, nrs. 1–2).
- e) In de eerste helft van 2006 is gepland dat de bevoegde gezagsorganen en de scholen worden geïnformeerd over het lumpsumbudget inclusief het effect van de overgangsregeling.
- f) De planning is dat vanaf 1 augustus 2006 de lumpsumbekostiging definitief van start gaat.

4.2 Investeren in management en bestuur

Uit de verkenning naar de mogelijkheden om lumpsum in te voeren, is naar voren gekomen dat het management en het bestuur van scholen een impuls nodig hebben om met lumpsum te kunnen werken. Alleen dan zal de toenemende beleidsvrijheid kunnen leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit.

Zo is het bijvoorbeeld de bedoeling dat bevoegde gezagsorganen en directeuren de kwantitatieve behoefte aan personeel op langere termijn in kaart brengen. Bevoegde gezagsorganen en scholen gaan na welke competenties er nodig zijn, gelet op de onderwijskundige doelstellingen, en zij zorgen voor goede nascholing. Beginnende leraren verdienen een adequate begeleiding. Een dergelijk modern personeelsbeleid komt de aantrekkingskracht van het onderwijs ten goede. Lumpsum is een belangrijk middel om dat te realiseren. Om planmatig en toekomstgericht te kunnen werken, is een extra impuls in de kwaliteiten van management en bestuur noodzakelijk om de nieuwe verantwoordelijkheden op het terrein van personeels-, materieel, financieel en onderwijskundig beleid, te kunnen waar maken.

Aan deze randvoorwaarde wordt invulling gegeven door de extra investering oplopend tot € 100 mln in 2007 en door het flankerend beleid (zie verder onder 6.2).

4.3 Flankerend beleid

De invoering van lumpsumbekostiging is pas geslaagd als het aan de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Daarvoor is nodig dat bevoegde gezagsorganen, directeuren, (G)MR-en, ouders en personeel goed voorbereid zijn op de invoering van lumpsumbekostiging. Zij moeten op de hoogte zijn van de nieuwe beleidsvrijheid en van de stappen die worden genomen om daartoe te komen. Dat vergt een goed uitgebalanceerde communicatie. Het vraagt ook om bevordering van de benodigde deskundigheden, door cursussen, coachingsprogramma's etc. Meer beleidsruimte, meer keuzemogelijkheden, integraal management, daarbij hoort het ontwikkelen van een nieuwe visie. Daarbij horen ook nieuwe managementinstrumenten.

De organisatie van het flankerend beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie en de landelijke organisaties voor bestuur, personeel en management. OCW heeft in samenwerking met deze landelijke organisaties een stuurgroep ingericht waarin de uitwerking en de implementatie van het lumpsumtraject wordt afgestemd in samenhang met andere maatregelen op het terrein van autonomievergroting en deregulering (invoering jaarverslag, onderwijsnummer enz). Onder verantwoordelijkheid van deze stuurgroep is een kleine en slagvaardige projectgroep flankerend beleid ingesteld. De projectgroep wordt geleid door een onafhankelijke projectleider. Het is de bedoeling dat deze projectgroep werkt aan een samenhangend flankerend beleid, dat er in voorziet dat het primair onderwijsveld effectief en eenduidig wordt voorbereid op de

implementatie van de lumpsumbekostiging en daaraan voorafgaand de invoering van het jaarverslag.

Verder draagt de projectgroep zorg voor de inventarisatie van bestaande instrumenten en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, die bevoegde gezagsorganen en scholen kunnen ondersteunen bij de invoering en het gebruik van lumpsumbekostiging. Daarbij wordt aangesloten bij het ontwikkelwerk dat binnen de eerdergenoemde pilots plaatsvindt.

Er zal via een monitor worden nagegaan of alle besturen en scholen daadwerkelijk aan de slag zijn met de voorbereiding van de invoering lumpsum.

5. HANDHAAFBAARHEID EN UITVOERBAARHEID

De financiële beleidsvrijheid die scholen ontvangen is niet vrijblijvend. De schoolbesturen dienen zich te verantwoorden en er is toezicht nodig. De inspectie houdt toezicht op de resultaten van de scholen en bij achterblijvende resultaten zal de inspectie nader onderzoek instellen. In verband met de vergroting van de autonomie van de bevoegde gezagsorganen en scholen, is toezicht door de inspectie van het onderwijs gemoderniseerd. De inspectie zal in de toekomst ook moeten nagaan of bestuur en management goede condities realiseren voor het functioneren van de scholen. Het inspectietoezicht zal daarmee meer integraal van karakter worden. De bevoegde gezagsorganen moeten zich straks verantwoorden door middel van een jaarverslag. Er vindt accountantscontrole plaats. Uiteindelijk kan de overheid sancties opleggen.

De Auditdienst van het ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap voert steekproefsgewijs controles uit.

De lumpsumbekostiging vergroot niet alleen de beleidsvrijheid van de bevoegde gezagsorganen en scholen, het maakt ook het bekostigingsstelsel als geheel eenvoudiger. Het huidige bekostigingsstelsel kent zowel de lumpsumsystematiek als de declaratiesystematiek. In de praktijk blijkt het naast elkaar bestaan van lumpsumbudgetten en bekostiging op declaratiebasis, steeds meer complicaties op te leveren. Zo zijn er regels nodig om te bepalen wat ten laste van het lumpsumbudget moet en wat mag worden gedeclareerd. Deze complicaties verdwijnen met de invoering van lumpsumbekostiging.

Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger, zodat begroting en verantwoording qua inhoud en vorm net zo zijn als overal in onze samenleving. Dit komt de inzichtelijkheid en de mogelijkheden voor toezicht door de geledingen in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ten goede. Daarmee zijn begroting en verantwoording voor een veel bredere groep toegankelijk. Dit komt de inzichtelijkheid van het stelsel en de mogelijkheden van toezicht ten goede.

In het declaratiestelsel vragen scholen voorschotten aan die later weer worden verrekend met de declaratie. Dit brengt extra administratieve last met zich mee en ook extra controles. Dit vervalt bij de invoering van lumpsumbekostiging.

Het bekostigingsstelsel wordt transparanter. De bevoegde gezagsorganen worden verplicht tot verantwoording via een jaarverslag. Het toezicht door de inspectie en de accountant is geregeld. Waar het om gaat bij vergroting van de beleidsvrijheid is dat er voldoende waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat bevoegde gezagsorganen ook beslissen in het belang van het onderwijs en dat het geld wordt uitgegeven in het belang van de kinderen. Door de voorstellen op het terrein van de zeggenschap en de medezeggenschap, hebben de directeuren, de ouders en het personeel een duidelijke rol in het besluitvormingsproces. Daarnaast wordt er gewerkt aan een «code of good governance», waarin nader invulling wordt gegeven aan zaken als het interne toezicht, goede functiescheiding etc. Hiermee is niet alleen het externe toezicht goed geregeld, maar wordt ook vorm gegeven

aan de waarden en normen die gelden bij besluitvorming en aan het interne toezicht. Door hier gebruik te maken van zelfregulering wordt het draagvlak vergroot, wat ten goede komt aan de naleving.

De uitvoeringsorganisatie Cfi heeft het wetsvoorstel aan een uitvoerbaarheidstoets onderworpen, waarbij ook de handhaafbaarheid aan de orde is geweest. Cfi acht de invoering van lumpsumbekostiging uitvoerbaar. Voorbehoud is dat wijzigingen die na maart 2004 in de nieuwe lumpsumbekostiging worden aangebracht, opnieuw moeten worden getoetst op tijdige uitvoerbaarheid. Met betrekking tot de handhaafbaarheid, heeft Cfi een aantal aanbevelingen gedaan die passen binnen het wetsvoorstel en die in lagere regelgeving zullen worden verwerkt.

6. FINANCIËEL KADER INVOERING LUMP SUM

Het kabinet heeft extra ruimte gemaakt om de invoering van lumpsumbekostiging te faciliteren. Het gaat om de volgende reeks:

2004 € 32 mln.
2005 € 59 mln.
2006 € 96 mln.
2007 € 100 mln.
en volgende jaren.

De reeks is totstandgekomen uit een eerste investeringsreeks uit het regeerakkoord Balkenende I (structureel € 75 mln. vanaf 2006) en een tweede aanvullende reeks uit het regeerakkoord Balkenende II (structureel € 25 mln. vanaf 2006). Bij deze laatste reeks is specifiek prioriteit gelegd bij de kleinere bevoegde gezagsorganen en scholen, die onder lumpsum niet worden gedwongen tot (bestuurlijke) schaalvergroting.

In de vorige paragrafen is een inhoudelijke uitwerking gegeven van het stelsel van lumpsumbekostiging. De inzet van de extra middelen is ingevuld op basis van deze inhoudelijke uitwerkingen. Uitgaande van invoering van lumpsum per 1 augustus 2006 worden de budgetten voor de jaren 2004, 2005 en 2006 gedeeltelijk benut voor facilitering van besturen en scholen en gedeeltelijk om het invoeringstraject te financieren (flankerend beleid en pilots). Verder wordt een deel van het budget gebruikt om de kwaliteitsimpuls voor nieuwe schoolmanagers te financieren. Vanaf 1 augustus 2006 wordt het overgrote deel van de structurele middelen toegekend aan de besturen/scholen. Een beperkt budget blijft dan nog gereserveerd om eventueel nog te treffen aanvullende overgangsmaatregelen te financieren.

(bedragen x 1 mln €)

	2004	2005	2006	2007
1. versterking management/bestuur	19,7	46,5	84,5	95,7
2. pilots	5	5		3,7
3. flankerend beleid	2,5	2,5	2,5	
4. kwaliteitsimpuls management	1,8	2,7	2,6	
5. invoerings- en overgangsmaatregel(en)	1,7	1	1,3	3
6. praktijkonderwijs	1,3	1,3	1,3	1,3

6.1 Financieel kader: versterking management/bestuur

6.1.1. Het grootste deel van de extra middelen wordt ingezet om de besturen en scholen in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op en uitvoering te geven aan de lumpsumbekostiging. De faciliteiten worden op schooljaarbasis toegekend. Uitgaande van de beschikbare middelen per kalenderjaar is de volgende oplopende reeks voor de facilitering in de komende schooljaren beschikbaar:

2004/2005:	€ 48 mln.
2005/2006:	€ 68 mln.
2006/2007:	€ 90,4 mln.
2007/2008:	€ 95,7 mln.

Voor het basisonderwijs is hierin (op basis van de huidige middelenverdeling van het budget voor personeelsbeleid) een aandeel opgenomen van € 44,4 mln. voor 2004/2005, € 62,9 mln. voor 2005/2006, € 79,45 mln. voor 2006/2007 en € 84,36 voor 2007/2008.

Deze faciliteiten zullen toegekend worden als aanvulling op het reeds bestaande budget voor personeelsbeleid voor versterking van personeelsbeleid en management. Er is een verdeelsystematiek ontwikkeld waarbij een deel van de middelen (bijna € 25 mln.) toegekend wordt op basis van een vast bedrag per school (omvang ca € 2 650) en een extra kleine scholentoeslag conform de systematiek van de al bestaande kleine-scholentoeslag (indicatieve omvang: maximaal bedrag per school van ca € 5700), verminderd met een bedrag van € 39,50 per leerling.

Bij 145 leerlingen is de extra kleine scholen toeslag tot nul verminderd. Het overige deel van de middelen (2004/2005: € 21,3 mln, 2005/006: € 39,8 mln, 2006/2007: € 56,3 mln, 2007/2008: € 61,2 mln.) wordt op basis van een bedrag per leerling toegekend. Het bedrag per leerling neemt toe met de toename van het resterende budget, tot uiteindelijk indicatief € 39,50 per leerling structureel.

In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat dit kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en dat het kabinet dit stimuleert door de vorming van steeds grotere scholen en fusies af te remmen. Door de gekozen verdeling van de faciliteiten, een bedrag per school en een bedrag per leerling, wordt uitvoering gegeven aan de keuze van het kabinet.

6.1.2. Voor het speciaal basisonderwijs bedraagt het aandeel (op basis van de huidige verdeling budget voor personeelsbeleid) € 2,36 mln. in 2004/2005, € 3,34 mln. in 2005/2006, € 4,22 mln. in 2006/2007 en € 4,48 in 2007/2008.

Het speciaal basisonderwijs kent geen kleine scholen toeslag. Daarom wordt de toedeling alleen gebaseerd op een vast bedrag per school en een leerlinggerelateerd bedrag.

6.1.3. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is (op basis van de huidige middelenverdeling budget voor personeelsbeleid) een aandeel beschikbaar van € 1,24 mln. in 2004/2005, € 1,76 mln. in 2005/2006, € 2,23 mln. in 2006/2007 en € 2,36 in 2007/2008.

Voor scholen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zal de inzet van deze middelen voor management/ besturen gedeeltelijk anders plaatsvinden. In de bekostiging van deze scholen is in de huidige systematiek een maximering opgenomen voor de personeelsformatie directie, conciërge en technisch assistent. Om ongewenste complexiteit in de lumpsumsystematiek te voorkomen zal de maximering worden opgeheven. Daarmee zijn, om de herverdeeffecten te mitigeren, extra kosten gemoeid ter hoogte van € 4,5 mln. structureel vanaf 2006/2007, die worden gefinancierd uit de extra middelen voor management en bestuur. Het gaat om een structurele ophoging van het budget, gebaseerd op de

meetgegevens zoals die nu bekend zijn. Deze middelen zijn reeds in mindering gebracht op de genoemde reeks «aandeel beschikbaar». De resterende middelen worden ingezet naar analogie van de systematiek voor het speciaal basisonderwijs met een vast bedrag per school en een leerlinggerelateerd bedrag.

6.1.4. De Tweede Kamer heeft bij bespreking van de brieven over de lumpsumbekostiging aangedrongen op een soepele aansluiting tussen de afloop van de stimuleringsregeling Bestuurlijke krachtenbundeling (BKB) per 1-8-2004 en de toekenning van de faciliteiten voor management en bestuur. (Handelingen II, 2002/03, nr. 91, blz. 5254 e.v.). De BKB-facilitering bestaande uit een vast bedrag van € 70 000,- wordt toegekend per bestuur of samenwerkingsverband van besturen, wanneer dit bestuur of samenwerkingsverband hetzij 10 scholen omvat, dan wel minimaal 2000 leerlingen, dan wel 80 fte personeelsformatie. Herverdeeleffecten treden vooral op bij besturen met weinig scholen en leerlingen en een relatief grote personeelsformatie. Dit betreft met name het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om de herverdeeleffecten te mitigeren conform de wens van de Kamer, wordt de faciliteringsregeling voor management/bestuur in het eerste schooljaar 2004/2005 aangepast. Deze aanpassing houdt in dat de facilitering per schoolbestuur wordt gemaximeerd op € 70 000,-. Daarnaast worden de middelen zodanig ingezet dat wordt gegarandeerd dat een bestuur dat nu gebruikmaakt van de BKB-regeling in het schooljaar 2004/2005 niet meer dan € 35 000,- minder zal ontvangen. Met ingang van het schooljaar 2005/2006 wordt op de faciliteringsregeling management/bestuur geen BKB-correctie meer toegepast.

6.2 Financieel kader aanpassingen systemen en processen uitvoeringsorganisatie

In de dekking van de kosten van systemen in processen is voorzien. Daarvoor is in de begroting 2004 ruimte opgenomen (hoofdlijnenakkoord 2004–2007: enveloppe 1 en 2, A. Deregulering, autonomie en rekenschap, in de post service gerichte uitvoering). Een deel van deze middelen is bestemd voor de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs, daarmee zijn de invoeringskosten volledig gedekt.

7. PLANNING

Het streven is er op gericht de lumpsumbekostiging in te voeren per 1 augustus 2006. Teneinde bevoegde gezagsorganen en scholen in de gelegenheid te stellen om zich tijdig op de nieuwe bekostigings-systematiek in te stellen, is het wenselijk de wet in de zomer van 2005 in het Staatsblad te publiceren.

8. ARTIKELSGEWIJS

In diverse artikelen worden uitsluitend wijzigingen van technische aard voorgesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vervangen van de begrippen «formatie» en «formatierekeneenheden» door het begrip «bekostiging» en om het aanpassen van verwijzingen naar artikelen en artikelleden. Die wijzigingen worden hier niet afzonderlijk toegelicht.

Artikel I, onderdeel D en artikel II, onderdeel D (artikelen 29 WPO en 29 WEC)

Het voorgestelde vijfde lid maakt het mogelijk om in het kader van boven-

schools management personeel te benoemen dat niet aan een specifieke school is verbonden. Dit personeel verricht ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van het bestuur. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een bovenschools manager, een juridisch of financieel beleidsmedewerker. Gezien de formulering van dit lid is het niet noodzakelijk nog afzonderlijk te regelen dat de bedoelde personeelsleden een benoeming in algemene dienst van het bevoegd gezag hebben.

In het voorgestelde achtste lid is bepaald dat – hoewel de bekostiging van het personeel in een lumpsumstelsel in geld plaatsvindt – het bevoegd gezag nog wel jaarlijks het beleid met betrekking tot de formatie dient vast te stellen.

Artikel I, onderdeel E en artikel II, onderdeel E (artikelen 31 WPO en 31 WEC)

In de artikelen 31 van de WPO en de WEC wordt de term directiestatuut vervangen door de term managementstatuut, dat betrekking heeft op de gehele sturingskolom. Verder wordt tot uitdrukking gebracht dat de afspraken over de taakverdeling, mandaat, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet louter een eenzijdige handeling van het bevoegd gezag betreffen. De schoolleiding en het bovenschools management zijn direct betrokken bij de totstandkoming. De uiteindelijke vaststelling van het statuut is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Ook wordt tot uitdrukking gebracht dat in het statuut wordt verankerd dat het management ook direct betrokken is bij de ontwikkeling van voorstellen ter invulling van de bestedingsvrijheid onder lumpsum. Het gaat dan om de toedeling (de hoeveelheid geld die voor de school beschikbaar zal zijn), de bestemming (waaraan zal het geld worden besteed) en de aanwending (wat is de «reserve»-bestemming als in de loop van het jaar mocht blijken dat het geld niet volledig zal blijken te worden besteed volgens de bestemming) van de bekostiging. Het managementstatuut moet openbaar worden gemaakt.

Artikel I, onderdeel I en artikel II, onderdeel L (artikelen 69 WPO en 70 WEC)

In het voorgestelde eerste lid wordt expliciet aangegeven dat het (structureel) verzorgen van onderwijs aan groepen leerlingen van verschillende scholen niet is toegestaan. Deze bepaling is een uitvloeisel van de situatie die beschreven is in de brief van 19 januari 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VIII, nr. 116).

Omdat het voorgestelde bekostigingssysteem niet langer is gebaseerd op bekostiging via voorschotten (hetgeen in het huidige declaratiesysteem wél het geval is), wordt de betaling van voorschotten tot een uitzonderings-situatie bijvoorbeeld voor nieuwe scholen. Om die reden is voorgesteld de regeling met betrekking tot voorschotten niet langer op te nemen in de basisbepalingen over bekostiging (art. 69 WPO en 70 WEC), maar in afzonderlijke artikelen (art. 149 WPO en 144 WEC).

Artikel I, onderdeel J (artikel 70a WPO)

Het leerlinggebonden budget wordt op dit moment toegekend in de vorm van een geldbedrag en formatierekeneenheden. In een lumpsumstelsel zal toekenning nog uitsluitend in de vorm van een geldbedrag plaatsvinden. Uiteraard wordt het nu geldende bedrag verhoogd als «compensatie» voor de niet langer toe te kennen formatierekeneenheden. Het leerlinggebonden budget blijft wel als afzonderlijk bekostigingselement zichtbaar. Dat geldt ook voor het deel van de bekostiging waarvoor een verplichting geldt dat het besteed wordt aan ambulante begeleiding, verzorgd door een school voor speciaal onderwijs.

Het leerlinggebonden budget zal worden berekend op basis van de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd en daarmee dus bekostigd op basis van de landelijke gemiddelde personele last. Gewogen wil zeggen dat bij de berekening van de landelijk gemiddelde leeftijd tevens de betrekkingsomvang wordt betrokken. Voor de onderbouwing van het leerlinggebonden budget zal onderscheid worden gemaakt naar het schooldeel, berekend op basis van de gemiddelde personele last van een leraar basisonderwijs en het extern te besteden deel, berekend op basis van de gemiddelde personele last van een leraar van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Tevens is een wijziging aangebracht in de ingangsdatum van de bekostiging van het leerlinggebonden budget: de eerste van de maand volgend op de melding is vervangen door de eerste van de maand volgend op de inschrijving.

Artikel I, onderdeel L en artikel II, onderdeel O (artikelen 116 WPO en 113 WEC)

Om snel te kunnen inspelen op bijzondere ontwikkelingen in de sector wordt in de voorgestelde artikelen een basis gelegd voor de mogelijkheid van aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding. Er worden 2 situaties onderscheiden. In het eerste lid van de artikelen 116 WPO/113 WEC kan de minister in geval van bijzondere ontwikkelingen in het basisonderwijs respectievelijk het (voortgezet) speciaal onderwijs aanvullende bekostiging toekennen. In het tweede lid gaat het om situaties waarin sprake is van toekenning van bijzondere bekostiging voor personeelskosten. Die toekenning kan voor de minister reden zijn om aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding toe te kennen.

In het derde lid wordt de basis gelegd voor het instellen van een subsidieplafond. Dit is noodzakelijk voor het geval de aanvullende bekostiging de vorm zou krijgen van een aanvraagprocedure.

Artikel I, onderdeel N en artikel II, onderdeel Q (artikelen 120 WPO en 117 WEC)

Algemeen

De voorgestelde artikelen 120 WPO en 117 WEC bevatten de basisbepalingen voor de bekostiging van het personeel voor het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (inclusief de instellingen voor visueel gehandicapte leerlingen). Uitgangspunt is een bedrag per leerling, dat wordt verhoogd met een bedrag dat wordt vermenigvuldigd met de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren op die school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. Omdat ouder personeel vaak duurder is dan jonger personeel, wordt in de personele bekostiging rekening gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van de school op 1 oktober voorafgaande aan het schooljaar. Bij de bekostiging in verband met groei van het leerlingenaantal en de bekostiging voor aanvullende formatie zal geen rekening worden gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel van de school.

Voor de vaststelling van de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel van een school, wordt uitgegaan van de leeftijd van de leraren van een school. De landelijk gewogen gemiddelde leeftijd wordt voor elk schooljaar geprognosticeerd en gepubliceerd. Hierna wordt meer gedetailleerd ingegaan op de totstandkoming van de bedragen.

Zowel het bedrag per leerling als de verhoging kunnen voor verschillende categorieën leerlingen verschillen. De onderscheiden categorieën worden in het tweede lid van genoemde voorgestelde artikelen beschreven. Zij komen overeen met de categorieën leerlingen die in het huidige systeem van formatietoekenning worden onderscheiden. Het bedrag per leerling en het bedrag van de verhoging worden steeds bij ministeriële regeling

vastgesteld. De frequentie van die vaststellingen wordt niet in het wetsvoorstel geregeld. Uiteraard is het niet de bedoeling om de bedragen binnen een schooljaar frequent te wijzigen. Dat zou ten koste gaan van de duidelijkheid over de financiële middelen voor het bevoegd gezag. Daarnaast biedt het derde lid van de voorgestelde artikelen de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen in welke gevallen en onder welke voorwaarden extra bekostiging wordt toegekend. In ieder geval zal aanvullende bekostiging worden toegekend voor de huidige toeslag voor kleine basisscholen, de schoolleiding, de bestrijding van onderwijsachterstanden en nevenvestigingen (basisonderwijs). Verder zal het bijvoorbeeld gaan om de gewichtenregeling en de groeiregeling. De huidige formatieve regelingen worden omgebouwd naar een toekenning in de vorm van een geldbedrag. Uitgangspunt daarbij is om de huidige systematiek te volgen, zodat de aanvullende bekostiging in de vorm van een toeslag of een leeftijdsafhankelijk bedrag per leerling zal zijn. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs blijven de sinds de invoering van leerlinggebonden financiering geldende formatiecomponenten herkenbaar in de berekening van de bekostiging. Het gaat daarbij om de aanvullende bekostiging voor instellingen voor visueel gehandicapte leerlingen, leerlingen van wie de toelating is gericht op een verblijf op de school van korter dan een schooljaar, leerlingen die zijn opgenomen in residentiële instellingen en preventieve ambulante begeleiding en ambulante begeleiding in verband met terugplaatsing. Het zevende lid (WPO) respectievelijk het vijftiende lid (WEC) komen inhoudelijk overeen met het huidige artikel 120, tweede lid, van de WPO respectievelijk artikel 117, eerste lid, vijfde volzin en vijfde lid, tweede volzin, van de WEC. Met dit artikellid wordt aangeduid welke elementen van de personeelsbekostiging tezamen redelijkerwijs voldoende zijn voor het verrichten van de binnen een «standaard»school te verrichten werkzaamheden.

Omrekening huidige formules en hoeveelheden naar formules en hoeveelheden bij lumpsum

Op basis van de huidige formatietoekenning wordt een aantal toe te kennen formatieplaatsen per leerling berekend. Hierbij wordt rekening gehouden met de huidige verschillen in omvang van formatietoekenning, zoals onderbouw/bovenbouw, achterstandsformatie, formatie voor schoolleiding, zorgformatie enz. Dit gebeurt door het aantal toe te kennen formatierekeneenheden te delen door het aantal formatierekeneenheden voor de desbetreffende personeelscategorie. Voor de leraren van basisscholen bedraagt dat aantal 179.

Voor het onderwijzend personeel en de directie wordt de gemiddelde prijs per formatieplaats bepaald op basis van de declaratie in het meetjaar 2004–2005. Hierbij wordt rekening gehouden met de bij het Rijk gedeclareerde loonkosten en de verzilvering van niet verbruikte formatierekeneenheden.

Vervolgens wordt – om de bekostiging afhankelijk te maken van de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren –, per onderdeel van de formatietoekenning zowel de hoeveelheid formatie als de prijs per formatieplaats vertaald in een vast bedrag per leerling en een leeftijdsafhankelijk bedrag per leerling. Dat laatste bedrag wordt vermenigvuldigd met de gemiddelde leeftijd van de leraren van de school.

Als voorbeeld wordt hier de berekening van het bedrag per leerling in de onderbouw van een basisschool uitgewerkt:

Voor een leerling in de onderbouw ontvangt een basisschool 10,21 formatierekeneenheden voor groepsleraren en 0,45 formatierekeneenheid voor taakrealisatie van de schoolleiding.

De berekening voor de hoeveelheid personeel per leerling in de onderbouw wordt dan:

$(10,21 + 0,45) / 179 = 0,0570$ formatieplaats. Als de gemiddelde prijs voor een leerkracht € 25 000 voor het vaste deel en € 500 voor het leeftijdsafhankelijke deel bedraagt, worden per leerling de bedragen respectievelijk $0,0570 \times 25\,000 = €\,1425$ en $0,0570 \times 500 = €\,28,50$.

De formule voor de bekostiging voor leerlingen in de onderbouw wordt dan:

Aantal leerlingen in de onderbouw $\times (1425,00 + \text{gewogen gemiddelde leeftijd} \times 28,50)$

De scholen zien dus uiteindelijk alleen een berekening in geld en geen formatieberekening. Omdat de bedragen per leerling bestaan uit een hoeveelheidscomponent en een prijscomponent kunnen wijzigingen in de bedragen worden onderbouwd via publicatie in het Gele Katern.

Bedragen

De totale lumpsumvergoeding wordt per schooljaar berekend en toegekend. Op basis van artikel VI wordt vastgesteld wat de bedragen per leerling, en de overige bedragen zijn bij de invoering van lumpsumbekostiging. Deze bedragen worden periodiek bijgesteld ten gevolge van :

- wijzigingen in het prijsdeel van de onderbouwing van de lumpsumbedragen.
- wijzigingen in het hoeveelheidsdeel van de onderbouwing van de lumpsumbedragen.
- de ontwikkeling van de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd.

Wijzigingen in het prijsdeel van de onderbouwing van de lumpsumbedragen hangen samen met de ontwikkeling van de genormeerde gemiddelde personeelslast. Deze ontwikkeling betreft onder meer de effecten van centrale CAO-afspraken, van gewijzigde sociale lasten en premies, van gewijzigde pensioenpremies en van wijzigingen in de opslag voor vervangingsfonds en voor participatiefonds. Daarnaast wordt de genormeerde gemiddelde personeelslast ieder schooljaar aangepast met de genormeerde ontwikkeling van de incidentele looncomponent.

Wijzigingen in het hoeveelheidsdeel van de onderbouwing van de lumpsumbedragen zullen over het algemeen een gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. De verkleining van de groepsgrootte in de onderbouw zou onder lumpsum hebben geleid tot een aanpassing in het hoeveelheidsdeel en daarmee tot een aanpassing van de lumpsumbedragen.

Daarnaast moeten de lumpsumbedragen ieder schooljaar worden bijgesteld vanwege de ontwikkeling van de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd. De lumpsumbedragen in het invoeringsjaar zijn afgeleid uit de genormeerde landelijke gemiddelde personeelslast in dat jaar. Om rekening te houden met het feit dat de feitelijke gemiddelde personeelslast bij scholen met relatief oud respectievelijk relatief jong personeel naar verwachting hoger respectievelijk lager zal zijn dan de genormeerde landelijke gemiddelde personeelslast, vindt er een correctie op de toekenning plaats. Deze correctie hangt af van de mate waarin de feitelijke gewogen gemiddelde leeftijd op een school afwijkt van de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd. Het saldo van alle correcties is nul; de correctie heeft daarmee een budgettair neutraal karakter.

Om deze budgettaire neutraliteit in stand te houden moeten, indien in een volgend schooljaar de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd verandert, ook de parameters van het correctiemechanisme worden gewijzigd. De lumpsumformules zullen dan zodanig moeten worden aangepast dat het totaal van de correcties weer nul is. Deze aanpassing is vergelijkbaar met de aanpassing die in de lumpsumformules voor het voortgezet onderwijs plaatsvindt bij wijzigingen in de landelijke gewogen gemiddelde leeftijd in het voortgezet onderwijs.

Inhoudelijk zijn er nauwelijks wijzigingen aangebracht in artikel 121 WPO. Nieuw is in het derde lid de wijze van vaststellen van de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren in geval van samenvoeging van scholen. Deze wijziging vloeit voort uit de nieuwe bekostigingssystematiek (zie ook de toelichting bij artikel 120 WPO en artikel 117 WEC). De voorgestelde wijziging in artikel 118 WEC betreft een aanvullende bepalingen voor de telling van leerlingen in geval van samenvoeging van scholen en ook hier de wijze van vaststellen van de gewogen gemiddelde leeftijd van leraren in die situatie.

Artikel I, onderdeel Q en artikel II, onderdeel S (artikelen 123 WPO en 120 WEC)

Om snel te kunnen inspelen op bijzondere ontwikkelingen in de sector wordt in de voorgestelde artikelen een basis gelegd voor de mogelijkheid van bijzondere bekostiging voor personeelskosten. Vanwege de behoefte om snel te kunnen inspelen op bijzondere ontwikkelingen is gekozen voor de mogelijkheid om dit bij ministeriële regeling te regelen. Er worden 2 situaties onderscheiden. In het eerste lid van de artikelen 123 WPO/120 WEC kan de minister in geval van bijzondere ontwikkelingen in de sector bijzondere bekostiging toekennen.

In het tweede lid wordt geregeld dat de minister bijzondere bekostiging kan toekennen op verzoek van een bevoegd gezag in verband met bijzondere omstandigheden in een concreet geval. Een verzoek daartoe kan niet eerder worden ingediend dan 4 maanden voorafgaand aan het schooljaar waarin die bijzondere omstandigheden zich hebben aangediend en niet later dan in het schooljaar waarin de bijzondere omstandigheden zich voordoen. Aangezien het besluit betreffende een dergelijk verzoek in beginsel binnen 4 maanden moet worden genomen, is bij aanvang van het schooljaar duidelijkheid over het al dan niet honoreren van het verzoek. Voor beide situaties geldt dat op grond van het vierde lid een bekostigingsplafond kan worden ingesteld. Dit is nodig voor het geval dat de bijzondere bekostiging de vorm van een aanvraagprocedure zou krijgen.

Artikel I, onderdelen R en S (artikelen 124 en 125 WPO)

In de voorgestelde artikelen 124 en 125 wordt geregeld dat het door een basisschool aan een school voor speciaal basisonderwijs over te dragen bedrag wordt vermenigvuldigd met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd van leraren van speciale scholen voor basisonderwijs. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat binnen een samenwerkingsverband afspraken worden gemaakt om een hoger bedrag over te dragen. De vaststelling van bedragen zal in een ministeriële regeling gebeuren. De wijze waarop dit bedrag wordt bepaald, wordt aangegeven in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 124, achtste lid, respectievelijk artikel 125, tweede lid, van de WPO.

Artikel I, onderdeel X (artikel 132 WPO)

Ook in het voorgestelde artikel 132 WPO wordt de huidige gezamenlijke zorgformatie voor basisscholen omgezet in gezamenlijke personeelsbekostiging. Gelet op de schaal van de samenwerkingsverbanden is de leeftijdsafhankelijke toekenning bij de berekening per school achterwege gelaten en wordt gerekend met de landelijke gemiddelde personele last (een bedrag per leerling, vermeerderd met een bedrag per leerling vermenigvuldigd met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd).

Daarbij wordt de gemiddelde personele last van een leraar in het speciaal basisonderwijs gebruikt. Om dezelfde reden als aangegeven in de toelichting bij de artikelen 124 en 125 WPO wordt ook het bedrag, bedoeld in artikel 132 WPO bij ministeriële regeling vastgesteld.

Artikel I, onderdelen U en V en artikel II, onderdelen U en V (artikelen 129 WPO en 124 WEC)

De tot nu toe gehanteerde benaming «schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid» wordt vervangen door: budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid. Dit om verwarring te voorkomen met de aanduiding «schoolbudget» voor het totale lumpsumbudget voor een school.

Artikel I, onderdeel Y en artikel II, onderdeel X (artikelen 137 WPO en 131 WEC)

De bekostiging voor personeel wordt jaarlijks, per schooljaar, verstrekt. In de huidige declaratiesystematiek worden uitkeringen die direct of indirect aan de werkgever worden verstrekt (bijvoorbeeld in het kader van de Ziektewet of de Wet arbeid en zorg), in mindering gebracht op de te declareren loonkosten. Om herverdeelde effecten te voorkomen is er voor gekozen deze uitkeringen conform de huidige systematiek in mindering te blijven brengen op de rijksbekostiging.

Artikel I, onderdeel CC en artikel II, onderdeel BB (artikelen 148 WPO en 143 WEC)

In de voorgestelde artikelen 148 WPO en 143 WEC worden de bestedingsmogelijkheden van de bekostiging geregeld. Zowel de bekostiging voor materiële instandhouding als voor personeel kan worden aangewend voor bovenbestuurlijk management en materiële instandhouding of personeel

- van de school op basis waarvan die bekostiging is berekend of van een andere school (bedoeld in de WPO respectievelijk de WEC) van het bevoegd gezag (eerste lid);
- van een centrale dienst of een andere school (bedoeld in de WPO respectievelijk de WEC) niet van het bevoegd gezag (tweede lid, onderdeel a);
- van een centrale dienst of een school bedoeld in een andere wet dan de wet waaronder de desbetreffende school valt (WPO, WEC of WVO).

Artikel I, onderdeel HH en artikel II, onderdeel FF (artikelen 163a WPO en 150a WEC)

Terugstorting van niet bestede bekostigingsbedragen is uitsluitend aan de orde indien sprake is van de opheffing of de beëindiging van de bekostiging van de laatste school van een bevoegd gezag.

Artikel III, onderdelen A en C (artikelen 32c en 77a WVO)

De voorgestelde wijziging komen overeen met de wijzigingen die zijn voorgesteld in de Wet op het primair onderwijs.

Artikel IV onderdeel A (artikel 5 WMO)

Eén van de voorwaarden om op volwaardige wijze invulling te kunnen geven aan medezeggenschap, is het tijdig beschikken over relevante informatie. Wat relevant is voor de medezeggenschap wordt niet meer ter beoordeling aan het bevoegd gezag overgelaten, maar is in dit wetsvoorstel gedetailleerd beschreven. Hoewel er voor het bevoegd gezag geen

verplichting bestaat om een begroting of andere beleidsvoornemens aan het ministerie van OCW voor te leggen, is het voor een goede (gemeenschappelijke) medezeggenschap van belang dat MR-en en GMR-en tijdig op de hoogte gebracht worden van toekomstige plannen van het bevoegd gezag, opdat het adviseren over de voornemens ook daadwerkelijk invloed kan hebben. Omdat het (verplicht) opstellen van een jaarverslag onlosmakelijk verbonden is met het maken van een begroting, levert deze informatieverplichting aan MR-en en GMR-en geen extra administratieve last op voor het bevoegd gezag. Aan het bevoegd gezag wordt niet voorgeschreven op welk moment de begroting en de beleidsvoornemens aan de GMR moeten worden overgelegd, omdat elk bevoegd gezag zelf mag bepalen of het kalenderjaar dan wel het schooljaar leidend is. Het verstrekken van de informatie over de berekening die ten grondslag ligt aan de bekostiging is gekoppeld aan het moment dat de Centrale Financiën Instellingen (hierna: Cfi) die aan het bevoegd gezag heeft verstrekt.

Het moment van verstrekken van het jaarverslag aan de GMR sluit aan bij het moment waarop het jaarverslag aan de minister van OCW beschikbaar moet zijn gesteld.

Artikel IV, onderdeel B (artikel 7 WMO)

Op het adviesrecht van de medezeggenschapsraad over de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid, worden twee soorten middelen uitgezonderd omdat daar op grond van artikel 9 geen adviesrecht, maar een instemmingsrecht voor de medezeggenschapsraad berust. Het gaat om de middelen die afkomstig zijn van de ouders of leerlingen zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat, de zogeheten vrijwillige ouderbijdrage (artikel 9, onderdeel b), en de materiële bijdrage of geldelijke bijdragen die als sponsorgeld aan de school ter beschikking worden gesteld (artikel 9, onderdeel e).

Met het oog op het blijvende belang van inspraak op schoolniveau op de inhoud van het managementstatuut, voorheen directiestatuut (zie ook onder 3.2), is in dit artikel het begrip directiestatuut vervangen door managementstatuut. Daarmee is het adviesrecht van de medezeggenschapsraad op de vaststelling of de wijziging van het managementstatuut behouden gebleven. In de praktijk betekent dit dat alle zaken die het gemeenschappelijke belang raken van de onder een bevoegd gezag ressorterende scholen, op GMR-niveau besproken worden en zaken die alleen een individuele school raken worden op MR-niveau besproken. Hierdoor wordt voorkomen dat het bevoegd gezag zowel met een MR als met een GMR over dezelfde zaken moet overleggen.

Artikel IV, onderdeel C (artikel 8 WMO)

Om de invloed van personeel op de samenstelling van de formatie van een school binnen een lumpsumbekostigingssysteem niet te beperken, blijft het bevoegd gezag verplicht elk voorgenomen besluit over de samenstelling van de formatie voor te leggen aan de personeelsgeleding. Met de invoering van de lumpsumbekostiging vervalt de mogelijkheid om aan de personeelsgeleding van de MR instemming te vragen over de besteding van het formatiebudget aan materiële voorzieningen. Dat is de reden waarom wordt voorgesteld de onderdelen l en m te laten vervallen. Dat betekent echter niet dat daarmee ook de invloed van het personeel op de besteding van de middelen vervalt. Daarin wordt immers in dit wetsvoorstel voorzien door het uitbreiden van het adviesrecht op het punt van het vaststellen of wijzigen van de hoofdlijnen van het meerjarige financieel beleid, zowel op het niveau van de MR (artikel 7, onderdeel c) als op het niveau van de GMR (artikel 28, zesde lid, onderdeel a).

Artikel IV, onderdeel D (artikel 11 WMO)

Om te garanderen dat ook de GMR adequaat kan adviseren op grond van een gemotiveerd besluit betreffende het meerjarige financieel beleid van het bevoegd gezag, wordt het eerste lid van artikel 11 met een verwijzing naar artikel 28, zesde lid, onder a, uitgebreid.

Artikel IV, onderdeel E (artikel 15 WMO)

In artikel 15 zijn de onderwerpen opgesomd die in ieder geval in het reglement moeten worden opgenomen. Als er sprake is van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, kunnen de medezeggenschapsraden afzien van het afvaardigen van een eigen vertegenwoordiger in de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Afzien van een eigen vertegenwoordiger is een belangrijke beslissing, die zorgvuldig genomen moet worden en waar ook op teruggekomen moet kunnen worden. Op welke wijze de beslissing tot stand komt, hoe lang de afspraak geldend is en op welke wijze een wijziging in de afgesproken vertegenwoordiging kan plaatsvinden, moet in het reglement worden geregeld.

Artikel IV, onderdeel F (artikel 28 WMO)

Zoals onder 3.3 al is aangegeven, ontstaat er ruimte voor schoolbesturen met meer dan één school voor eigen beleidskeuzes op bovenschoolsniveau omdat de bestedingsverplichting per school vervalt. Dit raakt de belangen van individuele scholen. Om een effectieve inrichting en uitvoering van de medezeggenschap op bovenschools niveau, naast de al bestaande bevoegdheden van de individuele MR-en, mogelijk te maken wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om een GMR verplicht te stellen wanneer een bevoegd gezag meerdere scholen onder zich heeft. De in het kader van artikel 31 WMO verleende ontheffingen tot toepassing van de WMO in verband met de eigen aard worden daarbij gerespecteerd. Wanneer het gaat om een bevoegd gezag met scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra kan, op grond van het feit dat de regelgeving in genoemde wetten grote overeenkomsten vertoont en ook de personele regelingen (zoals CAO's) overeenkomen, worden volstaan met één GMR. Voorwaarde is wel dat tweederde van de leden van de desbetreffende medezeggenschapsraden hebben ingestemd met het instellen van één GMR voor beide schoolsoorten. Ressorteren onder hetzelfde bevoegd gezag ook scholen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, dan moet, in verband met de afwijkende regelgeving en eigen CAO, voor deze scholen een aparte GMR voor de WVO-scholen worden ingesteld.

Uitgangspunt in dit wetsvoorstel blijft dat een GMR is samengesteld uit een gelijk aantal leden, gekozen uit het personeel en ouders of leerlingen. In het wetsvoorstel wordt geen maximum meer gesteld aan het aantal leden van een GMR. Dit kan door het bevoegd gezag wel in het bij wet voorgeschreven reglement worden vastgelegd. De eis dat leden van de GMR altijd uit een medezeggenschapsraad afkomstig moeten zijn, komt te vervallen. Dit maakt het mogelijk om mensen die een goede bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van een GMR, en wel aan de school verbonden zijn maar niet in de medezeggenschapsraad zitting hebben, zitting kunnen nemen in een GMR.

Voorgesteld wordt om de GMR adviesrecht te geven op besluiten die het bevoegd gezag voornemens is te nemen over de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid en over de inhoud van het managementstatuut (zie ook onder 3.2). De bevoegdheden van de GMR kunnen worden uitgebreid met bevoegdheden die in het bezit zijn van MR-en als twee derden van de leden van de desbetreffende MR-en het eens is met zo'n overdracht. Het gaat hier echt om overdracht van bevoegdheden, hetgeen

inhoudt dat MR-en afstand doen van hun bevoegdheden. Een en ander wordt vastgelegd in het reglement.

De GMR krijgt in het wetsvoorstel een instemmingsrecht op het vaststellen of wijzigen van het GMR-reglement door het bevoegd gezag. Ook hier geldt dat twee derden van het aantal leden van de GMR moet hebben ingestemd alvorens de wijziging of vaststelling een feit is. Echter, als het gaat om zaken waarmee de MR in een eerdere fase al heeft ingestemd en die daarna zijn overgedragen aan de GMR, behoeft het bevoegd gezag niet opnieuw instemming te verkrijgen. Dat is de betekenis van artikel 28, tiende lid.

Op de overgedragen bevoegdheden blijven de voorschriften zoals bijv. de wijze van besluitvorming, de wijze waarop advies wordt aangevraagd en de manier waarop de geschillencommissie in stelling kan worden gebracht, onverminderd van kracht. Dat is de betekenis van de leden 9 en 11 van dit artikel.

Artikel IV, onderdeel G (artikel 30 WMO)

Een van de belangrijke verworvenheden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad die in dit wetsvoorstel wordt geregeld, is de adviesbevoegdheid op het punt van het financieel beleid van het bevoegd gezag, anders gezegd het mogen adviseren over de verdeling van de middelen over de scholen en het bovenschools management. Om te voorkomen dat deze verworvenheid verloren gaat, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid van de minister om op verzoek van het bevoegd gezag af te wijken van onderdelen van de WMO op dit onderdeel beperkt.

Artikel V

Ten behoeve van de financiële afhandeling van de personele kosten onder het formatiebudgetsysteem zullen bij ministeriële regeling voorschriften worden vastgesteld. Voor de vorm van een ministeriële regeling is gekozen met het oog op een zo zorgvuldig mogelijke uitwerking, mede gelet op de gedetailleerdheid van de materie.

Artikel VI

Voor de (eerste) berekening van de budgetten van de scholen moeten de te gebruiken bedragen per leerling, respectievelijk de overige in het wetsvoorstel bedoelde bedragen worden vastgesteld. Hiertoe wordt eerst de gemiddelde prijs van een formatieplaats vastgesteld. De gemiddelde prijzen per formatieplaats worden gebaseerd op een meting van de kosten per formatieplaats in het meetjaar 2004/2005 (zie artikel VII). De aldus verkregen prijzen worden vervolgens omgerekend naar het prijspeil van het jaar van invoering van lumpsum. Vervolgens kan met gebruikmaking van deze prijzen en de reguliere berekening van de «hoeveelheidscomponenten» zoals in dit wetsvoorstel voorzien, het bedrag per leerling respectievelijk de overige bedragen worden berekend ten behoeve van de eerste vaststelling van de lumpsumbudgetten voor de scholen.

De lumpsumbekostiging wordt budgettair neutraal ingevoerd. Dat wil zeggen dat onder lumpsum per sector (basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs, scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs) in totaal evenveel vergoeding wordt verstrekt als naar verwachting onder voortgaande declaratiebekostiging zou zijn verstrekt.

Deze budgettaire neutraliteit wordt geregeld door in één en hetzelfde jaar de declaratievergoeding en de lumpsumvergoeding met elkaar te vergelijken, en de lumpsumvergoeding zodanig aan te passen dat deze gelijk uitkomt met de declaratievergoeding. Die vergelijking ten behoeve van de budgettaire neutraliteit vindt plaats op basis van de gegevens uit het meetjaar. Op basis van die gegevens worden voor dat meetjaar fictieve

lumpsumparameters bepaald. Vanwege de gekozen meetsystematiek zal het totaal van de fictieve lumpsum voor het meetjaar niet gelijk zijn aan het totaal van de declaratiebekostiging in dat jaar. Er zijn namelijk effecten binnen de declaratiebekostiging die niet worden meegenomen binnen de omzettingssystematiek naar lumpsum. Zo leidt dat deel van de toegekende formatie dat niet wordt gebruikt, binnen de declaratiesystematiek niet tot uitgaven. In de lumpsumformules wordt de totale toegekende formatie vermenigvuldigd met de gemiddelde personele last, en wordt dus geen rekening gehouden met dit kostenverlagende effect. Ook tengevolge van bijvoorbeeld verzilvering van formatie doen zich kostenverlagende effecten voor waar de lumpsumformule geen rekening mee houdt. Indien en voorzover het totaal van de fictieve lumpsum in het meetjaar afwijkt van het totaal van de genormeerde declaratie in dat jaar, worden de lumpsumparameters met een zodanig percentage verhoogd of verlaagd dat het totaal van de fictieve lumpsum gelijk wordt aan het totaal van de normatieve declaratie. Daarmee zijn de lumpsumparameters zodanig vastgesteld dat invoering van lumpsumbekostiging in het meetjaar budgettair neutraal zou hebben plaatsgevonden.

Deze bijgestelde lumpsumparameters uit het meetjaar vormen de basis voor de toekenning van de lumpsumvergoeding in het invoeringsjaar. Daartoe worden ze nog wel gecorrigeerd voor het verschil tussen de landelijke gewogen gemiddelde leeftijd die voor het meetjaar is gehanteerd en de landelijke gewogen gemiddelde leeftijd die voor het invoeringsjaar wordt gehanteerd, en voor wijzigingen in de genormeerde gemiddelde personeelslast tussen het meetjaar en het invoeringsjaar. Bovendien zal daarbij rekening worden gehouden met de voorgenomen extra investering van € 4,5 miljoen in de WEC-sector in het kader van de vereenvoudiging van de rekenregels.

De bijstellingsfactor in het meetjaar wordt bepaald door het declaratiegedrag in het meetjaar. Het is mogelijk dat dit declaratiegedrag afwijkend is van het declaratiegedrag dat in redelijkheid naar verwachting in het invoeringsjaar en de daaropvolgende jaren zou zijn opgetreden bij voortgaande declaratiebekostiging. Daarom zullen alleen die verschillen tussen de gerealiseerde bekostigingsparameters in het meetjaar en de bekostigingsparameters in de raming meerjarig worden doorgetrokken die zich naar verwachting ook meerjarig onder voortgaande declaratiebekostiging zouden hebben voorgedaan. In een dergelijk geval zal de bijstellingsfactor die voor de berekening van de lumpsumparameters in het invoeringsjaar wordt gehanteerd, afwijken van de bijstellingsfactor uit het meetjaar. Deze afwijking vindt plaats op basis van het derde lid van artikel VI.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat dit derde lid wordt gebruikt om een bezuiniging op de WPOrespectievelijk op de WEC-sector te realiseren. Met dit artikel wordt alleen beoogd om een zo zuiver mogelijke invulling aan het begrip «budgettair neutrale invoering» te geven.

Indien achteraf uit de controles op de meetjaargegevens blijkt dat de fictieve lumpsum voor het meetjaar, en daarmee de basis voor de lumpsumtoekenning in het invoeringsjaar, onjuist is geweest, dan zal dit effect zo spoedig mogelijk na de definitieve vaststelling van de meetjaargegevens worden meegenomen in de vaststelling van de lumpsumbedragen, dan wel in de vaststelling van de bedragen van het budget voor versterking management en bestuur. Deze correctie zal niet met terugwerkende kracht worden toegepast op de reeds vastgestelde lumpsumparameters, respectievelijk reeds vastgestelde bedragen van het budget voor versterking management en bestuur.

Zoals hierboven is aangegeven wordt de bekostiging per school gebaseerd op de gemiddelde personele last en kan deze door bijvoorbeeld onderstaande situaties afwijken van de gemiddelde personele last van een individuele school.

BAPO, Pemba, ILC en salarisgaranties

Oudere werknemers kunnen aanspraak maken op de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (BAPO-regeling) die voorziet in gedeeltelijk doorbetaald verlof of werktijdvermindering. Op dit moment kunnen de kosten die samenhangen met het BAPO-verlof worden gedeclareerd. Met lumpsum vervalt de declaratie. De kosten van het BAPO-verlof zoals deze worden vastgesteld in het meetjaar 2004/2005, worden meegenomen in de gemiddelde personele last op basis waarvan de lumpsum voor de scholen wordt berekend. Zo is er sprake van een opslag, vastgesteld op basis van het landelijke budget dat voor BAPO beschikbaar is volgens de gegevens van het meetjaar 2004/2005. Deze opslag wordt een integraal onderdeel van de gemiddelde personele last. Dit leidt tot een opslag die binnen het totale formatiebudget per school aanwezig is. Deze opslag kan positief dan wel negatief afwijken van de feitelijke uitgaven die een schoolbestuur heeft.

Door het leeftijdsafhankelijk deel in de lumpsum, ontvangen scholen met ouder personeel relatief meer lumpsumvergoeding. Bij het bepalen van de meest optimale leeftijdsafhankelijke factor, heeft ook de huidige BAPO-vergoeding meegeteld. Maar er wordt – anders dan bij de huidige declaratiebekostiging – geen rekening gehouden met het feitelijke BAPO-gebruik van de individuele school. De vergoeding voor de BAPO-kosten wordt door de gevolgde systematiek gelijk verdeeld over alle schoolbesturen, ongeacht het gebruik van de BAPO-regeling.

Ook voor de variabele premieheffing bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van de wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba), geldt dat de premiekosten die nu gedeclareerd worden, straks volgens de gegevens van het meetjaar 2004/2005 opgenomen worden in de gemiddelde personele last. Ook hier kan de premievergoeding zowel positief als negatief afwijken van de feitelijke uitgaven die een bevoegd gezag heeft en is er dus sprake van herverdeel-effecten.

Op dit moment kunnen scholen om verschillende redenen (fusies in het verleden) personeel in dienst hebben met een inschaling die hoger is dan passend bij de functie. In een aantal gevallen mogen de kosten daarvan toch worden gedeclareerd. Ook deze salariskosten worden in het meetjaar meegeteld. De hogere salariskosten als gevolg van de garanties die in overeenstemming zijn met de regelgeving zijn dus verwerkt in de gemiddelde personele last en worden dus ook in de lumpsum verdeeld over alle scholen. Dit leidt tot herverdeeleffecten.

Artikel VII

Op basis van de gegevens van het meetjaar (2004/2005) worden de landelijk gemiddelde personele lasten vastgesteld waarop de bedragen worden gebaseerd die bij de berekening van de lumpsum zullen worden gehanteerd (zie artikel VI).

Daarnaast wordt op basis van deze meetgegevens de zogenaamde genormeerde declaratie per school en de fictieve lumpsum per school bepaald. Deze zijn noodzakelijk om de herverdeeleffecten die bij de invoering van de lumpsum kunnen ontstaan, vast te stellen. Hiervoor is het nodig de declaratiebekostiging over het schooljaar 2004/2005 te vergelijken met de bekostiging die een school zou hebben ontvangen als er in dat schooljaar al sprake zou zijn geweest van lumpsumbekostiging. Daarvoor zijn speciale voorzieningen nodig in het salarissysteem voor het onderwijsveld. Er worden speciale afspraken gemaakt met de administratiekantoren over de verwerking van mutaties en over de toerekening van personele kosten aan het meetjaar. Er is voorlichting nodig aan de scholen over de bedoeling van het meetjaar, de doorwerking van de uitkomsten in de

overgangsregeling en de wijze waarop de inzet van formatierekeneenheden de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Ook worden er afspraken gemaakt over de controle op de uitkomsten. De correctie die in het vijfde lid is beschreven is noodzakelijk om de gegevens van het meetjaar te laten aansluiten op de begroting (vergelijk de toelichting bij artikel VI). De hiervoor beschreven systematiek geldt ook voor scholen die op 1 augustus 2004 zijn geopend. Omdat die op 1 oktober 2003 geen leerlingen hebben, is voor deze scholen het leerlingenaantal van 1 oktober 2004 bepalend. Dat is geregeld in het zesde lid. Een afwijkende datum voor de berekening van de gewogen gemiddelde leeftijd is niet nodig. Weliswaar was op die datum nog geen personeel in dienst, maar voor het personeel van de nieuwe school is uiteraard wel de leeftijd op 1 oktober 2003 te bepalen.

Artikel VIII

Ondanks alle maatregelen die zijn genomen om de financiële gevolgen van de overgang van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel zoveel mogelijk te beperken, blijven er toch herverdeeleeffecten. Deze herverdeeleeffecten kunnen voor individuele bevoegde gezagsorganen verschillend uitpakken. Om de bevoegde gezagsorganen na de invoering van lumpsumbekostiging in staat te stellen het beleid af te stemmen op de nieuwe bekostiging is een overgangsregeling voorzien. De overgangsregeling compenseert tijdelijk de herverdeeleeffecten van een bevoegd gezag, zowel in positieve als in negatieve zin. Hoeveel en hoelang een bevoegd gezag wordt gecompenseerd, is afhankelijk van de omvang van het herverdeel-effect van dat bevoegd gezag.

De overgangsregeling is gebaseerd op de gegevens over het meetjaar 2004/2005 (artikel VII). Omdat bevoegde gezagsorganen na de invoering van lumpsumbekostiging bestedingsvrijheid krijgen, is het niet mogelijk de omvang van de herverdeeleeffecten later te herijken. Er is dan namelijk geen vergelijking meer mogelijk tussen de lumpsumbekostiging en de bekostiging die een bevoegd gezag zou hebben ontvangen volgens de declaratiebekostiging. Na het meetjaar kunnen de omstandigheden die bepalend zijn voor de verschillen tussen de declaratiebekostiging en de lumpsumbekostiging wijzigen. Daardoor compenseert de overgangsregeling niet de verschillen die na het meetjaar optreden.

De overgangsregeling heeft een looptijd van vier jaar. Op basis van een vergelijking tussen de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum, bedoeld in artikel VII, van alle scholen die op 1 januari voorafgaand aan het te bekostigen schooljaar onder hetzelfde bevoegd gezag vallen, wordt voor een afwijkinspercentage bepaald. Dit percentage is voor alle bedoelde scholen (dus alle scholen die op 1 januari voorafgaand onder hetzelfde bevoegd gezag vallen) gelijk.

Wordt een school per 1 augustus daaropvolgend overgedragen aan een ander bevoegd gezag, dan geldt voor het eerste schooljaar na deze overdracht voor deze school het percentage zoals dat voor die school bij het «oude» bevoegd gezag was bepaald. Op grond van het derde lid wordt deze school ten behoeve van het daaropvolgende schooljaar vervolgens volledig meegerekend in het voor dat schooljaar te berekenen percentage van het «nieuwe» bevoegd gezag. Als er sprake is van samenvoeging van scholen, wordt ten behoeve van de berekening van het afwijkinspercentage de genormeerde declaratie van alle bij de samenvoeging betrokken scholen vergeleken met de fictieve lumpsum van alle bij de samenvoeging betrokken scholen. Het percentage wordt in deze situaties dus opnieuw bepaald, maar steeds op basis van de gegevens van het meetjaar 2004/2005. Verandert de samenstelling van het scholenbestand onder een bevoegd gezag niet, dan blijft ook het percentage gelijk.

In het eerste jaar wordt het afwijkinspercentage volledig toepast. Dus een bevoegd gezag dat op basis van het gemeten herverdeeeffect een afwijkinspercentage heeft van vijf procent (achteruitgang), krijgt in het eerste jaar vijf procent extra bekostigd. In de jaren daarna wordt een drempelwaarde gehanteerd, waarboven of waaronder wordt gecorrigeerd. Dus als de drempelwaarde in het tweede jaar twee procent is, krijgt het bestuur met een afwijkinspercentage van vijf procent, nog drie procent extra bekostigd. De percentages voor de drempelwaarde in het tweede, derde en vierde schooljaar na invoering van lumpsumbekostiging worden bij ministeriële regeling vastgesteld.

Voor de drempelwaarde wordt vooralsnog uitgegaan van de volgende benadering («vooralsnog», omdat op basis van de resultaten van het meetjaar de percentages mogelijk anders worden vastgesteld):

1. gedurende het eerste jaar wordt het correctiepercentage uit het meetjaar toegepast (zowel positief als negatief);
2. gedurende het tweede jaar wordt een drempelwaarde toegepast, boven de 2% en onder de -2% wordt gecorrigeerd (zowel positief als negatief);
3. gedurende het derde jaar wordt boven 4% en onder -4% gecorrigeerd (zowel positief als negatief);
4. gedurende het vierde jaar wordt boven de 6% en onder de -6% gecorrigeerd (zowel positief als negatief).

Zoals hiervoor al is aangegeven, is de bepaling van het afwijkinspercentage gebaseerd op het meetjaar. Dat betekent dat ook de toepassing van het volledige afwijkinspercentage in het eerst lumpsumjaar, geen garantie geeft dat het bevoegd gezag geen herverdeeeffecten heeft.

Artikel IX

De formatiegarantie met betrekking tot de invoering van leerlinggebonden financiering zal worden omgerekend naar een bekostigingsgarantie. De omrekening zal naar analogie van artikel VIII gebeuren.

Artikel X

Dit artikel regelt de overgang van de bekostiging als pilotschool naar de overgangsregeling. Bedoelde pilotscholen doen na afloop van de pilotperiode mee in de overgangsregeling voor het nog resterende aantal schooljaren en onder dezelfde drempelwaarde als voor alle andere scholen geldt.

Artikel XIV

Gezien de ingewikkelde en ingrijpende wijzigingen die door dit wetsvoorstel worden gerealiseerd, kan het op enig moment noodzakelijk blijken om op zeer korte termijn een oplossing te realiseren voor een gerezen probleem dat samenhangt met de goede invoering van de wet, zoals bijvoorbeeld samenloopproblemen. Het is denkbaar dat in zeer bijzondere gevallen de totstandkoming van een wetswijziging niet kan worden afgewacht. Om die reden is voorzien in een basis om voorzieningen te treffen ten behoeve van een goede invoering van de wet, zowel bij algemene maatregel van bestuur als bij ministeriële regeling. Het is vanzelfsprekend dat van die laatste mogelijkheid uitsluitend gebruik gemaakt zal worden indien een algemene maatregel van bestuur niet tijdig kan worden gerealiseerd. Indien gebruik wordt gemaakt van bedoelde afwijksmogelijkheid zal zo spoedig mogelijk een wetswijziging in gang worden gezet, tenzij geen sprake is van een afwijking van de wet van meer structurele aard.

Artikel XV

Artikel XV voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Zoals hiervoor reeds vermeld wordt gestreefd naar invoering van lumpsumbekostiging met ingang van 1 augustus 2006. Het schooljaar 2006–2007 is dan het eerste jaar waarin lumpsumbekostiging geldt. Bevoegde gezagsorganen/scholen moeten echter voor de aanvang van dat schooljaar weten wat de omvang is van het budget. De uitvoeringsorganisatie Cfi moet die informatie derhalve vóór 1 augustus 2006 kunnen verstrekken. Daarvoor is het noodzakelijk dat bijvoorbeeld artikel VII (vaststelling gegevens meetjaar) en artikel VIII (Overgangsregeling) op een eerder tijdstip dan 1 augustus in werking treden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven