



438

Besluit van 2 juni 1994 tot wijziging van het Formatiebesluit ISOVSO 1992 in verband met aanpassing van de frictie-opslag

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs en Wetenschappen van 21 maart 1994, nr. 94009971/2509, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 93a, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs;

Gezien het advies van de Onderwijsraad (advies van 14 februari 1994, nr. OR 93000502/1 P);

De Raad van State gehoord (advies van 25 april 1994, nr. W05.94.0165);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs en Wetenschappen van 25 mei 1994, nr. 94023925/2509, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 20 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992¹ wordt «15 formatierekeneenheden» vervangen door: 18 formatierekeneenheden.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met dien verstande dat het voor de vaststelling van de formatie voor de eerste maal van toepassing is voor het schooljaar 1994-1995.

¹ Stb. 1992, 127, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 januari 1994, Stb. 73

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 juni 1994

Beatrix

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

Uitgegeven de *eenentwintigste* juni 1994

De Minister van Justitie,

1. Algemeen

Het onderhavige besluit bevat een wijziging in het Formatiebesluit ISOVSO 1992. Deze wijziging betreft een verhoging van de frictie-opslag.

Met de invoering van het Formatiebudgetsysteem (Wet houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met invoering van het formatiebudgetsysteem; Stb. 1992, 113) dient het risico voor formatieve frictie – tot 1 augustus 1992 bekend als garantie – opgevangen te worden binnen het formatiebudget van de school. Het bevoegd gezag ontvangt hiertoe een frictie-opslag op het formatiebudget van de school. Daarnaast is er vooralsnog voorzien in een Noodfonds. Dit Noodfonds vormt samen met het totaal van de frictie-opslag het budget voor opvang van formatieve fricties. De begrippen formatieve frictie en garantie hebben in dit verband dezelfde betekenis en worden naast elkaar gebruikt (te weten Fb-formatie: functies en delen van functies die naar het oordeel van het bevoegd gezag op termijn niet langer gehandhaafd kunnen worden). De opslag in verband met formatieve fricties is bedoeld om bevoegde gezagsorganen in staat te stellen hun rechtspositionele verplichtingen voortvloeiend uit de taakverminderingregeling na te komen. De frictie-opslag wordt direct in formatierekeneenheden uitgedrukt. Bevoegde gezagsorganen die ondanks de frictie-opslag worden geconfronteerd met onvermijdbare garantiekosten die tevens de eigen draagkracht te boven gaan, kunnen een beroep doen op het Noodfonds. In het FBS-akkoord (Akkoord Hoofdlijnen Formatiebudgetsysteem, Kamerstukken II 1990/91, 21 140, nrs. 3 en 4) is bepaald dat er zo spoedig mogelijk onderzoek inzake de omvang van de garantie op schoolniveau zou plaatsvinden. Afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek werd beoogd de hoogte van de frictie-opslag en daarmee samenhangend, de omvang van het Noodfonds structureel te regelen. De frictie-opslag is aanvankelijk per schooljaar en in overleg met de Centrales van overheids- en onderwijspersoneel en de Besturenorganisaties vastgesteld. Voor het schooljaar 1993–1994 bedraagt de frictie-opslag 12 formatierekeneenheden voor het basisonderwijs en 15 formatierekeneenheden voor het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het KASKI (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek, studie en advies) heeft inmiddels onderzoek gedaan naar de omvang van de garantie op meerdere peildata. Uit dit onderzoek, dat inmiddels vier deelrapporten heeft opgeleverd, blijkt dat zowel in het basisonderwijs als in het (voortgezet) speciaal onderwijs, de omvang van de garantie een dalende tendens vertoont. Deze ontwikkeling wijkt af van eerdere verwachtingen en de daarop gebaseerde ramingen van de benodigde frictie-opslag. Verder blijkt uit de gegevens van 1 februari 1993 dat (van de onderzochte groep scholen) ongeveer 77% van de scholen in het basisonderwijs en 88% van de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs geen «formatieve fricties» kenden, maar wel frictie-opslag kregen (A. P. J. Bernts en J. A. M. Helderma, «De omvang van de Fb-formatie in het primair onderwijs op schoolniveau per 1 februari 1993», Rapport nr. 437, Den Haag, mei 1993). Bovengenoemd onderzoek geeft aan dat veel scholen de frictie-opslag niet nodig hebben voor frictie-doeleinden. Er is daarom, mede gezien de huidige budgettaire problematiek, voor gekozen om eerdere voornemens ten aanzien van de verhoging van de frictie-opslag te wijzigen. Voorgesteld wordt voor het basisonderwijs tot een bevroering op het niveau voor het schooljaar 1993–1994 (12 formatierekeneenheden) te komen en voor het (voortgezet) speciaal onderwijs de voorgenomen verhoging ten opzichte van het niveau voor het schooljaar 1993–1994 (15 formatierekeneenheden) te

beperken tot een verhoging met 3 formatierekeneenheden (in plaats van 5 formatierekeneenheden), wat resulteert in een niveau van 18 formatierekeneenheden voor het schooljaar 1994-1995 en de daaropvolgende jaren. De opbrengst van deze bijstelling ten opzichte van de eerdere ramingen wordt gebruikt voor de in het kader van de Rijksbegroting 1994 afgesproken efficiency-taakstelling.

2. Financiële gevolgen

Ten opzichte van eerdere ramingen leidt de aanpassing van de frictie-opslag per saldo tot een besparing van 2 formatierekeneenheden zowel in het basisonderwijs, als in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De geraamde opbrengst in het basisonderwijs in f 3,6 miljoen in 1994 en f 9,3 miljoen in de daaropvolgende jaren. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is de geraamde opbrengst f 0,4 miljoen in 1994 en f 0,7 miljoen in de daaropvolgende jaren.

3. Adviezen Onderwijsraad en overige adviesinstanties

De Onderwijsraad heeft op 14 februari 1994 (nr. OR 93000502/1P) advies uitgebracht over het ontwerp-besluit. De Onderwijsraad geeft in overweging de totstandkoming van het besluit te bevorderen.

Terecht wordt in de adviezen van de Onderwijsraad, de Raad voor de gemeentefinanciën (brief van 1 februari 1994, nr. RGF 06.12/001.003), de KOV (brief van 26 januari 1994, nr. BEL.9400316.PAR) en de Contactcommissie VNG (brief van 14 januari 1994, nr. 900/94.CC003/JS/vr) opgemerkt dat niet kan worden voorzien in hoeverre in de toekomst formatieve fricties zullen optreden. Mochten toekomstige ontwikkelingen inderdaad tot dusdanige formatieve problemen leiden dat een verhoogd beroep op het Noodfonds moet worden gedaan, dan zal zulks aanleiding kunnen zijn voor het nemen van maatregelen. Op dit moment kan er, gezien het hiervoor in de nota van toelichting vermelde (onderzoeks)-gegeven dat een zeer aanzienlijk percentage van de scholen geen formatieve fricties kende maar wel de opslag kreeg, van worden uitgegaan dat zich geen problemen zullen voordoen.

Wat de opmerking van de Onderwijsraad over het mogelijke effect van het schrappen van het opslagpercentage betreft, zij opgemerkt dat in het opvangen van de negatieve consequenties van deze maatregel wordt voorzien door de versoepeling van de groeiregeling (Stb. 1993, 553).

Door de Raad voor de gemeentefinanciën en de Contactcommissie VNG wordt gesteld dat de essentie van het formatiebudgetsysteem, namelijk het ontbreken van een oormerk en de vrijheid om gelden te reserveren en/of in te zetten waar dat nodig is, een korting op een bepaald onderdeel uitsluit.

Het gestelde over het ontbreken van een oormerk en daardoor de grote vrijheid om ten aanzien van onderdelen van het formatiebudgetsysteem eigen keuzes te maken, wordt uiteraard onderstreept. Dit was ook de bedoeling van het formatiebudgetsysteem. Deze vrijheid aan de kant van de besturen laat onverlet dat de begrotingswetgever de mogelijkheid heeft om veranderingen aan te brengen in de normatieve toedeling van de formatie. De opmerking van de Contactcommissie VNG dat deze maatregel psychologisch onverstandig is, wordt niet onderschreven. De onderhavige maatregel valt te prefereren ten opzichte van een maatregel in de personele sfeer met alle consequenties van dien.

De Raad voor de gemeentefinanciën pleit ervoor de interne dynamiek van het formatiebudgetsysteem te vergroten. Dit zou mede kunnen door

de hoogte van de frictietoeslag te laten afhangen van de objectief gemeten behoefte aan financiële middelen en niet van de budgettaire ruimte van de minister.

Naar aanleiding van deze opmerking zij er op gewezen dat deze maatregel juist aansluit bij de dynamiek die bedoeld systeem biedt en rekening houdt met wat er objectief, dat wil zeggen volgens de resultaten van verricht onderzoek, nodig is. Het gaat er daarbij om dat de middelen die tot nog toe voor frictie-opslag zijn verstrekt, aan de ruime kant blijken te zijn zodat het niet in de rede ligt om de opslag te verhogen.

De KOV merkt op dat de uit het KASKI-onderzoek volgende gegevens op macroniveau niet betekenen dat er op schoolniveau geen fricties kunnen ontstaan. Dit is juist, doch in voorkomende gevallen zal door scholen een beroep kunnen worden gedaan op het Noodfonds.

De Contactcommissie VNG refereert aan een toezegging dat nader overleg zou worden gevoerd met de besturen- en vakorganisaties over de frictie-opslag. In dit verband zij opgemerkt dat dit overleg heeft plaatsgevonden. Het overleg met de Commissie Besturenorganisaties over de frictie-opslag vanaf 1994 is afgerond. Daarbij is geconstateerd dat de ruimte die scholen nodig hebben om fricties op te vangen nauw samenhangt met de flexibiliteit van de rechtspositie. De besturenorganisaties hebben toegezegd met een notitie te zullen komen. Deze notitie zal te zijner tijd met de besturen- en vakorganisaties worden besproken.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen