



Financiële vernieuwing basisonderwijs

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem
basisonderwijs

Ronde 1995

Begrotingsvoorbereiding 1996 – Rapport nr. 10

FINANCIËLE VERNIEUWING BASISONDERWIJS

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM BASISONDERWIJS***

***Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 10***

INHOUDSOPGAVE

	bladzijde
O. Samenvatting en conclusies	I
1. Inleiding en probleemstelling	1
1.1. Inleiding	1
1.2. Probleemstelling, onderzoeksvragen en randvoorwaarden	3
2. Huidige situatie en beleidsontwikkelingen	6
2.1. Inleiding	7
2.2. Huidige bekostiging	8
2.3. Beleidsontwikkelingen	10
2.4. Wachtgeld	10
2.5. Arbeidsvoorwaarden	11
2.6. Internationale vergelijking van enkele kerngegevens	12
3. Financiële vernieuwing van het basisonderwijs	15
3.1. Inleiding	15
3.2. Lump sum bekostigingsvarianten	15
3.3. Bekostigingselementen van de varianten	19
3.4. Financiële herverdeeeffecten van de lump sum varianten	22
3.4.1. Overzicht herverdeeeffecten	22
3.4.2. Toelichting op de herverdeeeffecten	23
3.5. Opvang van herverdeeeffecten door scholen en schoolbesturen	29
4. Voor- en nadelen van de onderzochte varianten	33
4.1. Voor- en nadelen	34
4.2. Conclusies	35
BIJLAGE I Lijst van afkortingen	37
BIJLAGE II Taakopdracht ministerraad	39
BIJLAGE III Gegevens basisonderwijs	41
BIJLAGE IV Toelichting FBS	43
BIJLAGE V SES scores van leerlingen	45
BIJLAGE VI Beleidsthema's	47
BIJLAGE VII Krachtenveld rond basisonderwijs	49
BIJLAGE VIII Potentiële niveaus arbeidsvoorwaarden	51
BIJLAGE IX Maatregelen op het wachtgeldterrein	53
BIJLAGE X Herverdeeeffecten verkenningsvarianten	55
BIJLAGE XI Herverdeeeffecten andere varianten	57
BIJLAGE XII Technische beschrijving van de doorgekende varianten	61
BIJLAGE XIII Literatuurlijst	65
BIJLAGE XIV Samenstelling werkgroep	67

0

Samenvatting en conclusies

In het kader van het thema financiële vernieuwing van de interdepartementale beleidsonderzoeken¹ is in dit rapport onderzoek verricht naar mogelijke bekostigingssystemen voor het basisonderwijs. Doel van het onderzoek is: 'In vervolg op de afspraken die hierover in het Schevenings Beraad zijn gemaakt en het lopende IOO onderzoek inzicht te geven in de mogelijkheden en bijbehorende randvoorwaarden van een zo doelmatig mogelijk bekostigingssysteem voor het basisonderwijs'. Hiertoe is de volgende probleemstelling geformuleerd: 'Met welk nieuw bekostigingssysteem kan een lump-sum bekostigingstelsel in het basisonderwijs worden ingevoerd dat acceptabele herverdeeffecten heeft ten opzichte van de huidige bekostiging?' De uitwerking heeft daarbij plaatsgevonden aan de hand van de volgende hoofdlijnen:

- aandacht dient te worden besteed aan mogelijkheden om resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren (o.a. groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten etc.);
- bezien dient te worden welke bestuurlijke schaal in het basisonderwijs nodig zou zijn om bij invoering van een lump sum bekostiging per school dan wel bestuur tot aanvaardbare herverdeeffecten per bestuur te komen en welke mogelijkheden er zijn om tot deze bestuurlijke schaal te komen;
- bezien dient te worden welke mogelijkheden er zijn om anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeeffecten op te vangen.

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de huidige bekostiging, beleidsthema's, wachtgeld en arbeidsvoorwaarden. Voorts wordt een internationale vergelijking gemaakt van enkele kernegegevens uit het basisonderwijs.

In deel twee worden mogelijke bekostigingssystemen voor het basisonderwijs beschreven, vergeleken en doorgerekend op herverdeeffecten ten opzichte van de huidige bekostiging. In aansluiting hierop wordt ingegaan op de opvang van herverdeeffecten voor scholen, schoolbesturen en de rijksoverheid. Deel twee sluit af met een overzicht van voor- en nadelen van de varianten waaruit conclusies worden getrokken.

Deel 1 van het onderzoek

De personele bekostiging van het basisonderwijs wordt thans gefinancierd op basis van het formatiebudgetsysteem. De materiële bekostiging vindt plaats via het Londostelsel. Een belangrijk element bij de personele bekostiging vormt de declaratiebekostiging van de salariskosten bij de rijksoverheid. Hierdoor is sprake van een op beheersing gerichte regelgeving vanuit de rijksoverheid die op zijn beurt door het onderwijsveld als te omvangrijk en te gedetailleerd wordt ervaren. Mede ingegeven door deze problematiek is van februari 1993 tot maart 1994 onder de naam 'Schevenings Beraad' intensief overleg gevoerd tussen de vertegenwoordigers van de onderwijs koepelorganisaties en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Hoofdthema van het overleg was de toekomstige inrichting van het primair en voortgezet onderwijs. In dit beraad is onder andere afgesproken

¹ Financiële vernieuwing, kamerstuk 23900 nr. 22, vergaderjaar 1994-1995.

dat de overheid met aanzienlijk minder overheidsvoorschriften zal gaan werken, waardoor scholen zelfstandiger kunnen gaan opereren. De rijksoverheid zal zich daarbij gaan concentreren op haar kerntaken. Om de deregulering mogelijk te maken werd o.a. afgesproken te bezien in hoeverre de arbeidsvoorwaardenvorming kan worden gedecentraliseerd in samenhang met de invoering van een lump sum bekostiging.

Een aantal belangrijke beleidsthema's dat invloed heeft op mogelijke toekomstige bekostigings-systemen zijn: 'Weer samen naar school' (WSNS), 'Toerusting en Bereikbaarheid' (T&B) en het 'Onderwijsvoorrangsbeleid'. Doelstelling van het WSNS-beleid is om de relatief groeiende deelname aan het speciaal onderwijs ten opzichte van het basisonderwijs te keren.

Het beleidsthema Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) is gericht op het stimuleren van fusies en samenwerking tussen scholen. Het laten voortbestaan van kleine scholen betekent een steeds zwaardere belasting voor de onderwijsbegroting. Daarom is een beleid in gang gezet dat ertoe leidt dat het scholenbestand in omvang afneemt, waarbij ook in minder dichtbevolkte gebieden een adequaat voorzieningen-niveau in stand blijft. Tenslotte is het Onderwijsvoorrangsbeleid bedoeld voor allochtone en autochtone leerlingen die in een achterstandspositie in het onderwijs verkeren.

In het basisonderwijs is de verantwoordelijkheid voor ziekte- en wachtgelduitkeringen belegd bij respectievelijk het Vervangingsfonds en Participatiefonds. Beide fondsen kennen een gedifferentieerde premieheffing, waardoor schoolbesturen die een relatief beperkt beroep doen op de fondsen ook minder premie hoeven af te dragen (ten aanzien van het vervangingsfonds is dit systeem reeds van kracht, voor het participatiefonds wordt dit ingevoerd per 1 augustus 1996). De systematiek bevat daarmee een prikkel om zo min mogelijk gebruik te maken van de fondsen. Door de werkgroep wordt aanbevolen om op termijn nader onderzoek te verrichten naar de bestuurlijke schaal die nodig is om de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan de schoolbesturen over te dragen.

Het eerste deel van het onderzoek sluit af met een internationale vergelijking van enkele kerngegevens. Hierbij valt op dat de Nederlandse uitgaven per leerling (inclusief speciaal onderwijs) relatief laag zijn. Wat de financiering van deze uitgaven betreft, wordt het basisonderwijs (inclusief speciaal onderwijs) voor een groot deel vanuit de rijksoverheid bekostigd. Voorts blijkt uit de vergelijking dat het gemiddeld aantal lessen voor een 9 jarige in de Nederlandse situatie het grootst en dat Nederland een relatief grote schooldichtheid per km² heeft. Dit laatste heeft vooral te maken met de denominatie en de bevolkingsdichtheid.

Deel 2 van het onderzoek

Uitgaande van het doel en de probleemstelling van het onderzoek gaat deel 2 van het onderzoek in op de mogelijkheden en randvoorwaarden voor een zo doelmatig mogelijk lump sum bekostigings-systeem dat acceptabele herverdeeeffecten heeft ten opzichte van de huidige bekostiging. Lump sum bekostiging houdt in dat aan een onderwijsinstelling vooraf een vergoeding wordt toegekend (al dan niet gescheiden voor personeel en materieel) van waaruit de instelling vervolgens zijn activiteiten zelf bekostigt. Met het invoeren van lump sum bekostiging kunnen een aantal problemen rond het basisonderwijs worden doorbroken. Zo wordt de regelgeving beperkt, de beheerslasten

verminderd, de doelmatigheid van de aanwending van de middelen bevordert en kunnen betere ramingen van de uitgaven worden gemaakt. Invoering van lump sum bekostiging bij budgettaire neutraliteit brengt uiteraard positieve en negatieve financiële herverdeeffecten voor scholen c.q. besturen met zich mee. Met het oog op dit laatste is gezocht naar bekostigingssystemen met acceptabele herverdeeffecten ten opzichte van de huidige bekostiging en de wijze waarop deze herverdeeffecten verder opgevangen kunnen worden. De onderzochte varianten worden hieronder beschreven.

'Scheveningen-variant'

Op basis van het doel van het onderzoek waarin wordt verwezen naar het lopende IOO onderzoek wordt als eerste variant de zogenaamde Scheveningen-variant beschreven. Bij deze variant vindt lump sum bekostiging op schoolniveau plaats door middel van de normering van de gemiddelde personele last en vereenvoudiging van het Londo stelsel.

Het belangrijkste verschil van de Scheveningen-variant ten opzichte van de huidige bekostigingssystematiek is dat de huidige declaratiesystematiek, waarbij de werkelijke salarisuitgaven worden vergoed, wordt vervangen door een voorcalculatorische uitdeling op basis van een genormeerde gemiddelde personele last. Dit betekent dat de declaratiebekostiging wordt afgeschaft. Een ander belangrijk verschil is dat ontschotting tussen de budgetten voor personeel en materieel plaatsvindt. De huidige regelingen met betrekking tot de formatietoekenning in hoeveelheden (formatieregeling, groeiregeling etc.) blijven echter grotendeels gehandhaafd.

De Scheveningen-variant heeft relatief geringe herverdeeffecten. Zo is het percentage scholen met negatieve herverdeeffecten groter dan 3% ongeveer gelijk aan 5,5%. De gemiddelde negatieve en positieve procentuele herverdeeffecten zijn veelal groter naarmate de scholen kleiner zijn. Indien de effecten op bestuursniveau worden gezien doet zich een zekere uitmiddeling voor. Het aantal besturen dat geconfronteerd wordt met negatieve herverdeeffecten van meer dan 3% bedraagt circa 3,5%. Naarmate het aantal scholen onder een bevoegd gezag kleiner wordt kan minder van uitmiddeling sprake zijn.

Uit het uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van het Londo-stelsel kwam naar voren dat met een relatief geringe toename van de herverdeeffecten (9,2% van de besturen gaat er meer dan 5% op achteruit in plaats van 7,3% bij de eerste vereenvoudigings-slag) een vergoeding van de materiële kosten mogelijk is waarvoor geen bouwgegevens meer noodzakelijk zijn.

Andere lump sum-varianten

Ten behoeve van een verkenning van andere mogelijke vormen van lump sum-bekostiging heeft de werkgroep aan het IOO gevraagd een aantal zogenaamde 'verkenningvarianten' door te rekenen, waarbij de keuze was gericht op bekostiging met of zonder vaste voet en/of op bekostiging op basis van ongewogen dan wel gewogen leerlingen. Deze 'verkenningvarianten' gaven echter aanzienlijke herverdeeffecten te zien (zie bijlage X). Daarom zijn vervolgens door de werkgroep andere lump sum-varianten ontwikkeld en door het IOO doorgerekend. Deze varianten gaan verder dan de

Scheveningen-variant, omdat bij deze varianten zowel de prijscomponent als ook de volumecomponent wordt genormeerd. De varianten bestaan uit twee categorieën; varianten bij bekostiging op schoolniveau en varianten bij bekostiging op een gesimuleerd schoolbestuursniveau. Bij deze laatste categorie is door de werkgroep een schoolbestuursniveau gesimuleerd, dat bestaat uit alle scholen binnen een gemeente van dezelfde richting. De varianten met de bijbehorende variabelen bij bekostiging op schoolniveau respectievelijk schoolbestuursniveau worden hieronder schematisch weergegeven.

Varianten bij bekostiging op schoolniveau

Varianten	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4	variant 5
- vaste voet per school	X	X	X	X	X
- gewogen leerlingen	X	X	X	X	X
- ongewogen leerlingen		X			X
- differentiatie naar grote en kleine school			X		X
- leeftijd van het personeel				X	X

Bron: IOO

Varianten bij bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau

Varianten	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4	variant 5
- vaste voet per bestuur	X	X	X		X
- gewogen leerlingen	X	X	X	X	X
- ongewogen leerlingen		X	X	X	X
- opheffingsnorm				X	X
- leeftijd van het personeel			X	X	X

Bron: IOO

De herverdeeffecten van de varianten worden in de onderstaande tabel weergegeven.

Herverdeeffecten van de varianten

lump sum bekostigingsvarianten		0% - 3%		3% - 5%		5 - 10%		meer dan 10%	
		+	-	+	-	+	-	+	-
bekostiging op schoolniveau	variant 1	17%	17%	11%	8%	18%	9%	13%	6%
	variant 2	17%	17%	11%	8%	18%	10%	14%	6%
	variant 3	18%	18%	10%	8%	17%	10%	13%	6%
	variant 4	25%	15%	18%	4%	25%	4%	4%	5%
	variant 5	34%	16%	20%	3%	17%	3%	3%	5%
bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau (gemeente met onderscheid naar richting)	variant 1	11%	10%	8%	6%	15%	12%	23%	16%
	variant 2	11%	8%	7%	7%	16%	11%	24%	16%
	variant 3	13%	10%	11%	7%	18%	9%	20%	13%
	variant 4	13%	10%	10%	6%	22%	10%	12%	18%
	variant 5	15%	10%	11%	7%	17%	11%	18%	10%

Bij de bekostiging op schoolniveau blijkt dat de varianten 4 en 5 relatief de minste herverdeeffecten met zich meebrengen. Deze geringere herverdeeffecten treden op, omdat deze varianten beter

aansluiten bij de huidige bekostiging, met name doordat rekening is gehouden met de gemiddelde leeftijdsopbouw van het personeelsbestand.

Herverdeeeffecten kunnen worden gemitigeerd indien bij bekostiging op schoolniveau de herverdeeeffecten worden geaggregeerd tot een hoger bestuurlijk niveau. Door de werkgroep is daarom naast het schoolniveau als bestuurlijk niveau onderscheiden het huidige schoolbestuursniveau, het gemeenteniveau, het niveau van de samenwerkingsverbanden WSNS, en het niveau van de SBD's. Bij de doorrekening op deze bestuurlijke niveaus geven wederom de varianten 4 en 5 de minste herverdeeeffecten.

Bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau blijkt dat ook hier de varianten met leeftijds-correctie voor het personeel (varianten 3, 4 en 5) tot minder herverdeeeffecten leiden. De bekostiging op dit gesimuleerde bestuursniveau laat echter grotere herverdeeeffecten zien dan bij bekostiging op schoolniveau. Hierbij moet echter wel de kanttekening geplaatst worden dat de effecten van T&B nog niet volledig uitgewerkt zijn. Indien de bovenstaande varianten 4 en 5 worden doorgerekend naar herverdeeeffecten op verschillende aggregatieniveaus, dan lijkt op de hogere bestuurlijke niveaus een zekere mate van compensatie van herverdeeeffecten op te treden.

Randvoorwaarde bij de invoering van lump sum bekostiging is dat eventuele negatieve financiële herverdeeeffecten door scholen c.q. schoolbesturen zelf worden opgevangen. Uit de gemaakte analyses blijkt dat bij een grotere bestuurlijke schaal de herverdeeeffecten gemitigeerd kunnen worden. Op deze wijze worden negatieve herverdeeeffecten gemitigeerd door spreiding van de effecten over een groter aantal scholen. In het Schevenings Beraad is daarover afgesproken dat 'voor zover het afdekken van de risico's die afzonderlijke scholen en schoolbesturen niet kunnen dragen met de invoering van de schoolgebonden lump sum aan de orde is of komt de scholen en/of organisaties bestuurlijke arrangementen tot stand brengen'².

De werkgroep constateert dat, met uitzondering van de genoemde bestuurlijke arrangementen, de overige mogelijkheden om herverdeeeffecten op te vangen beperkt zijn. Bij deze overige mogelijkheden kan worden gedacht aan docentpools en diverse reeds bestaande mogelijkheden om extra gelden te genereren. Bij docentpools gaat het om het oprichten van centrale diensten door schoolbesturen, die personeelsbestanden van docenten beheren. Via deze diensten kunnen schoolbesturen docenten aantrekken bovenop hun basisformatie, bijvoorbeeld bij een tijdelijke groei van het aantal leerlingen. Bij de reeds bestaande mogelijkheden kan worden gedacht aan bijdragen van (kerkelijke) stichtingen, verenigingen etc., vrijwillige bijdragen van gemeenten, financiële en materiële sponsoring door bedrijven en instellingen en verhuur van ruimtes buiten de lestijden en in vakanties.

² Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 5 november 1993, blz. 25.

Omdat de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor de wettelijke deugdelijkheidseisen van het basisonderwijs, zal met het oog op de delegatie van beslissingsbevoegdheden, de rijksoverheid zijn instrumentarium voor de toetsing van de onderwijskwaliteit moeten aanpassen. Uitgangspunt bij dit instrumentarium is dat centrale overheidsregulering geen recht doet aan de primaire verantwoordelijkheid van de scholen c.q. schoolbesturen voor de kwaliteit. De verantwoordelijkheid van de overheid wordt daarom vormgegeven door ondersteuning en bewaking.

Conclusies

De invoering van lump sum-bekostiging voor het basisonderwijs berust in hoofdlijnen op de volgende tweezijdige doelstelling; lump sum-bekostiging moet leiden tot vergroting van beleids- en bestedingsvrijheid c.q. autonomievergroting van scholen/schoolbesturen en tot een verbetering van de begrotingsbeheersing voor de rijksoverheid.

Bij deze tweezijdige doelstelling gelden de volgende randvoorwaarden:

- eventuele negatieve herverdeeeffecten dienen door scholen dan wel besturen zelf te worden opgevangen; voor de lump sum-bekostigingssystematiek betekent dit dat sprake moet zijn van acceptabele herverdeeeffecten;
- de lump sum-bekostigingssystematiek dient doelmatigheidswinst op te leveren voor het samenstel van de rijksoverheid, scholen en besturen onder handhaving van de huidige kwaliteit van het onderwijs.

Op basis van de genoemde doelstellingen en randvoorwaarden worden hieronder de belangrijkste voor- en nadelen van de onderzochte lump sum-varianten op een rij gezet.

Indien uitsluitend wordt gelet op de herverdeeeffecten, dan heeft de Scheveningen-variant de meest acceptabele herverdeeeffecten. Andere voordelen van deze variant, maar ook van andere lump sum-varianten zijn: individuele scholen (schoolbesturen) krijgen een grotere bestedingsvrijheid, het afrekenraject voor personele uitgaven verdwijnt en daarmee het begrotingsuitvoeringsrisico met betrekking tot de declarabele personele uitgaven, en er kan een start worden gemaakt met het decentralisatieproces van de arbeidsvoorwaarden.

In vergelijking met de andere onderzochte varianten heeft de Scheveningen-variant de volgende nadelen. Zo wordt bij deze variant alleen de prijscomponent van de personele uitgaven genormeerd. De werkgroep is van mening dat de uitvoeringslast met betrekking tot de formatieregeling bij een voorcalculatorische gemiddelde personele last (GPL) niet zal toenemen. Zo dienen bij invoering van een GPL leeftijdsgegevens van de basisformatie per school te worden verzameld. Daartegenover staat dat door de afschaffing van de declaratiebekostiging de gegevens voor de feitelijke betaling van de personele uitgaven niet meer behoeven te worden gecontroleerd.

Doordat de volumecomponent niet wordt gewijzigd (de variant laat bijvoorbeeld de groeiregeling bestaan), blijft het open-eind karakter en daarmee de budgettaire beheersbaarheid van de begroting van het basisonderwijs voor een deel bestaan. Het open-eind karakter zit voor een groot deel in de groei van het aantal leerlingen gedurende het jaar.

De bovengenoemde nadelen van de Scheveningen-variant worden door de andere onderzochte varianten weliswaar voor een belangrijk deel opgeheven (in deze varianten wordt de volumecomponent vereenvoudigd), maar daartegenover staat dat daardoor ook de herverdeeeffecten voor de individuele scholen fors toenemen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven constateert de werkgroep dat de meest effectieve opvangmogelijkheid van negatieve financiële herverdeeeffecten die van bestuurlijke samenwerking en fusies is. De overige opvangmogelijkheden zijn beperkt. Om de herverdeeeffecten van de andere varianten op te vangen is een aanzienlijk grotere bestuurlijke schaal noodzakelijk. Vanwege de aanzienlijke herverdeeeffecten, worden deze varianten op dit moment bij de huidige bestuurlijke schaal door de werkgroep als onwenselijk beschouwd. Daarentegen bieden zij wel perspectief voor de middellange termijn.

Op basis van de relatief beperkte herverdeeeffecten concludeert de werkgroep dat de Scheveningen-variant onder bepaalde voorwaarden een eerste stap is voor de financiële vernieuwing van het basisonderwijs.

Wil de Scheveningen-variant een bijdrage leveren aan het in gang zetten van een traject richting een verdergaande vereenvoudiging en deregulering dan is in enige mate een acceptatie van optredende herverdeeeffecten en dus een in gang gezet proces naar grotere bestuurlijke eenheden (in welke vorm dan ook) noodzakelijk.

Aanbevolen wordt met inachtneming van onderstaande aandachtspunten en randvoorwaarden om de Scheveningen-variant te beschouwen als een "ingroei-variant" voor de verdere financiële vernieuwing.

Een belangrijk aandachtspunt is dat in samenhang met de invoering van deze variant een nader beleid ter bevordering van verdergaande bestuurlijke schaalvergroting gewenst kan blijken ter realisatie van de beoogde verdergaande stappen op het gebied van de lump sum bekostiging en autonomievergroting van scholen/schoolbesturen. De werkgroep ziet de Scheveningen-variant als een eerste stap richting een doelmatig bekostigingssysteem voor het basisonderwijs.

In het verlengde hiervan ligt de randvoorwaarde dat na invoering van de Scheveningen-variant op middellange termijn (4 à 5 jaar) moet worden toegewerkt naar een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum bekostiging. Hierbij kan dan tevens rekening gehouden worden met de beleidsontwikkelingen "Weer Samen Naar School", "Toerusting en Bereikbaarheid" en het "Onderwijsvoor-rangsbeleid". De door de werkgroep ontwikkelde andere varianten bieden daarbij inzicht in de wijze waarop de verdergaande vereenvoudiging van de lump sum vorm kan worden gegeven. Een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum-bekostiging is nodig om de beoogde doelmatigheidswinst voor het samenstel van het Rijk, scholen en besturen te bevorderen. Voorts is bovengenoemde randvoorwaarde nodig omdat bij de Scheveningen-variant de uitvoeringslasten voor het Rijk, scholen en besturen per saldo nog onvoldoende veranderen. Via de verdergaande vereenvoudiging kunnen de uitvoeringslasten worden verminderd.

Zoals reeds eerder is opgemerkt is een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum bekostiging pas mogelijk is bij een grotere bestuurlijke schaal (door schaalvergroting dan wel samenwerking), omdat bij een grotere bestuurlijke schaal de herverdeeffecten kunnen worden opgevangen. Het belang van een grotere bestuurlijke schaal wordt in de praktijk onderschreven. De voordelen liggen met name op het gebied van personeelsbeleid, zoals de mogelijkheid van poolen van middelen en deskundigheid, vergroting van de mobiliteit van het personeel tussen scholen, functieroulatie en functiedifferentiatie. Daarnaast biedt een grotere bestuurlijke schaal voordelen bij daling van leerlingenaantallen en op het gebied van materieel beleid.

Ten aanzien van de vraag welke bestuurlijke schaal nodig is om bij invoering van vereenvoudigde lump sum bekostiging tot aanvaardbare herverdeeffecten te komen, heeft de werkgroep met name gekeken naar de huidige beleidsontwikkelingen waarmee het basisonderwijs te maken heeft en de omvang van de organisatorische eenheden die daarbij een rol spelen; gemeenten, 'Weer Samen Naar School' (WSNS)-verbanden en Schoolbegeleidingsdienst (SBD) eenheden. Bij doorrekening van de onderzochte varianten bij deze organisatorische eenheden, bleek dat met het oog op de optredende herverdeeffecten een bestuurlijke schaal die overeenkomt met de WSNS-verbanden (gemiddeld 10 scholen en 2000 leerlingen; indien rekening gehouden wordt met denominatie) de minimale schaal is waarbij vereenvoudigde lump sum-bekostiging gerealiseerd zou kunnen worden. Bestuurlijke schaalvergroting of samenwerking dient, mede gezien de voordelen die een grotere bestuurlijke schaal met zich mee brengt, derhalve gestimuleerd te worden. Gezien de beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot WSNS (het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor de besteding van de zorgmiddelen) lijkt 10 scholen een haalbare bestuurlijke schaal.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om op dit moment geen keuze te maken ten aanzien van de vormgeving van de vereenvoudigde lump sum-bekostigingssystematiek voor de middellange termijn. Hiervoor dienen nadere analyses gepleegd te worden.

Op grond van de in dit rapport gemaakte analyses zouden de varianten 4 en 5, uitgaande van bekostiging op schoolniveau, het eerst in aanmerking komen. Deze varianten leiden namelijk tot de minste herverdeeffecten ten opzichte van de huidige situatie (zie tabel 11). Indien de herverdeeffecten worden geaggregeerd op een hoger bestuurlijk niveau lijkt daarbij een zekere mitigering van de herverdeeffecten op te treden.

In de rapportage zijn ook varianten doorgerekend waarbij wordt uitgegaan van bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau (gemeenteniveau rekening houdend met denominatie). Bekostiging in deze varianten is onafhankelijk van het daadwerkelijk aantal scholen dat het schoolbestuur onder zich heeft. Deze varianten leiden tot aanzienlijk grotere herverdeeffecten. Hierbij moet echter wel de kanttekening geplaatst worden dat de effecten van 'Toerusting en Bereikbaarheid' (T&B) nog niet volledig uitgewerkt zijn. Door T&B wordt een grotere aansluiting op de opheffingsnormen bereikt, waardoor het aantal scholen vermindert. Hierdoor zullen bij bekostiging op bestuursniveau de herverdeeffecten verminderen. Gelet op het voorgaande en gezien de verdergaande mogelijkheden tot deregulering van met name de stichting en instandhouding van scholen bij een bekostiging

op bestuursniveau dient deze mogelijkheid van vereenvoudigde lump sum bekostiging derhalve niet op voorhand afgeschreven te worden.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in alle varianten gebruik is gemaakt van de variabele gewogen leerlingen. Deze variabele brengt zoals die op dit wordt bepaald problemen voor de macro-raming met zich mee. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen van het loslaten van het kortingspercentage op schoolniveau waardoor de complexiteit van de regelgeving vermindert.

1

Inleiding en probleemstelling

1.1. Inleiding

Nederland kent een veelzijdig onderwijsaanbod³. Het basisonderwijs is daarvan de grootste. Het basisonderwijs is bestemd voor kinderen van omstreeks 4 jaar tot maximaal 14 jaar, die in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende jaren de school moeten doorlopen. In de Wet op het Basisonderwijs (WBO) is vastgelegd welke vakken onderwezen moeten worden. De organisatie en inhoud van het onderwijs wordt daarbij vormgegeven aan de hand van een schoolwerkplan. Andere belangrijke algemene uitgangspunten en doelen van het basisonderwijs zijn:

- het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en wordt daarbij afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen;
- het onderwijs richt zich op; de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en op sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden;
- het onderwijs gaat er mede van uit dat kinderen opgroeien in een multiculturele samenleving.

In 1995 waren in het basisonderwijs ruim 75.000 leraren werkzaam (gemeten in voltijdseenheden) voor een kleine 1,5 miljoen leerlingen. De totale uitgaven voor het basisonderwijs bedroegen in 1995 inclusief huisvestingsuitgaven circa 8 miljard gld⁴. Doordat scholen en schoolbesturen een deel van deze uitgaven bij de rijksoverheid kunnen declareren⁵, is vanuit de rijksoverheid een op beheersing gerichte regelgeving ontstaan. Deze regelgeving beperkt de autonomie van scholen en besturen en wordt door het onderwijsveld als te omvangrijk en te gedetailleerd ervaren.

Mede ingegeven door de bovenstaande problematiek is van februari 1993 tot maart 1994 onder de naam 'Schevenings Beraad'⁶ intensief overleg gevoerd tussen de vertegenwoordigers van de onderwijs koepelorganisaties en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Hoofdthema van het overleg was de toekomstige inrichting van het primair en voortgezet onderwijs.

In dit beraad is onder andere afgesproken dat de overheid met aanzienlijk minder overheidsvoorschriften zal gaan werken, waardoor scholen zelfstandiger kunnen gaan opereren. De rijksoverheid

³ Het onderwijs is onderverdeeld in de volgende hoofdgroepen: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. De hoofdgroep primair onderwijs bestaat daarbij uit de subgroepen basisonderwijs, speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

⁴ In bijlage III wordt een aantal financiële kerncijfers van het basisonderwijs weergegeven.

⁵ Bij de materiële bekostiging is sprake van een voorcalculatorische toedeling.

⁶ Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 5 november 1993.

zal zich daarbij gaan concentreren op haar kerntaken⁷. Om de deregulering mogelijk te maken werd o.a. afgesproken te bezien in hoeverre de arbeidsvoorwaardenvorming kan worden gedecentraliseerd in samenhang met de invoering van een lump sum bekostiging. Voor scholen c.q. schoolbesturen betekent dit dat zij meer ruimte krijgen voor de aanwending van het toegekende budget en daarnaast een 'eigen' personeelsbeleid kunnen voeren. Zij worden ook verantwoordelijk voor de financiële risico's die dat met zich meebrengt. Ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs wordt de rol van de overheid vorm gegeven door ondersteuning en bewaking.

Een groot voordeel van de verzelfstandiging is dat scholen en besturen geprikkeld worden tot een doelmatige taakuitvoering. Zij worden immers vrij beslissingen te nemen die zijn toegesneden op hun eigen situatie. Door de vermindering van de overheidsregels voor de bekostiging zullen scholen en besturen minder informatie aan de rijksoverheid hoeven door te geven. Dit levert niet alleen besparingen in de beheerslasten van de scholen en besturen op, maar ook die van de rijksoverheid, die de aangeleverde gegevens moet verwerken. Daarnaast heeft de rijksoverheid het voordeel dat de declaratiebekostiging verdwijnt, waardoor het uitgavenniveau sneller kan worden bepaald. Voorts zal een verdergaande vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek leiden tot betere begrotingsramingen en daarmee een betere begrotingsbeheersing.

Een ander voordeel is dat scholen en besturen bevoegd worden beslissingen te nemen binnen de op centraal niveau gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenvorming. Hierdoor zijn scholen en besturen niet langer gebonden aan knellende overheidsregels op het gebied van o.a. functiewaarderingssystemen, functiedifferentiatie, carrièrepatronen, toekenning periodieken en toelagen, verlofregelingen, taakbelasting, formatie, invulling volumebeleid en seniorenbeleid. Door deze vrijheden kan flexibeler en doeltreffender worden geopereerd. Zo kunnen prestaties worden gestimuleerd op basis van een flexibel beloningsbeleid en kan vanuit een op de eigen situatie toegesneden loopbaanbeleid personeel beter gestimuleerd en gemotiveerd worden.

Het Schevenings Beraad heeft inmiddels tot een aantal resultaten geleid. Zo wordt per 1 augustus 1996 een lump sum bekostiging voor het voortgezet onderwijs ingevoerd. Ten aanzien van het basisonderwijs is bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) een onderzoek uitgezet naar de normering van de personele last in het primair onderwijs. Daarnaast is door de ministerraad besloten in het kader van het thema 'financiële vernieuwing' van de interdepartementale beleidsonderzoeken onderzoek te laten verrichten naar een zo doelmatig mogelijk bekostigingssysteem voor het basisonderwijs. Doel van dit onderzoek is⁸: 'In vervolg op de afspraken die hierover in het Schevenings Beraad zijn gemaakt en het lopende IOO onderzoek inzicht te geven in de mogelijkheden en bijbehorende randvoorwaarden van een zo doelmatig mogelijk bekostigings-

⁷ De kerntaken betreffen adequate bekostiging, aanpassing van het onderwijs aan de middellange-termijnbehoeften van de samenleving, omschrijven van algemene deugdelijkheidseisen voor het onderwijs, en zorgdragen voor een stimulerend toezicht op het onderwijs. Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, gezamenlijke richtinggevende uitspraken, blz. 14 en 15.

⁸ In bijlage II wordt de taakopdracht van de ministerraad weergegeven.

systeem voor het basisonderwijs'. In de volgende paragraaf wordt deze doelstelling geoperationaliseerd in een probleemstelling en onderzoeksvragen.

1.2. Probleemstelling, onderzoeksvragen en randvoorwaarden

Probleemstelling

Voor het onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd: "Met welk nieuw bekostigings-systeem kan een lump-sum bekostigingsstelsel in het basisonderwijs worden ingevoerd dat acceptabele herverdeeffecten heeft ten opzichte van de huidige bekostiging?" De uitwerking van deze probleemstelling vindt plaats langs de volgende hoofdlijnen:

- aandacht dient te worden besteed aan mogelijkheden om resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren (o.a. groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten etc.);
- bezien dient te worden welke bestuurlijke schaal in het basisonderwijs nodig zou zijn om bij invoering van een lump sum bekostiging per school dan wel bestuur tot aanvaardbare herverdeeffecten per bestuur te komen en welke mogelijkheden er zijn om tot deze bestuurlijke schaal te komen;
- bezien dient te worden welke mogelijkheden er zijn om anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeeffecten op te vangen.

Onderzoeksvragen

Op basis van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. a. Wat is de huidige bekostigingssystematiek van het basisonderwijs?
b. Welke reeds in gang gezette beleidsmaatregelen c.q. beleidsvoornemens zijn van invloed op de bekostiging van het basisonderwijs en welke daarvan zullen in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten?
c. Wat is het krachtenveld rond de bekostigingssystematiek van het basisonderwijs?
2. a. Welke nieuw voorgestelde bekostigingssystemen worden of zijn reeds onderzocht?
b. Welke mogelijkheden zijn er om (in aanvulling op de bekostigingsstelsels die reeds worden of zijn onderzocht) de resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren? (Hierbij kan worden gedacht aan de groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten, vaste voet, of tegemoetkoming in verband met leerlingdichtheid) en
c. Wat zijn de herverdeeffecten van deze mogelijkheden?
3. a. Wat zijn de herverdeeffecten van lump-sum bekostiging per afzonderlijke school?
b. Welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging per afzonderlijke school tot aanvaardbare herverdeeffecten per bestuur te komen?
c. Welke mogelijkheden zijn er om tot deze bestuurlijke schaal te komen?

4. a. Wat zijn de herverdeeeffecten van lump-sum bekostiging op bestuursniveau, in plaats van op schoolniveau?
 - b. Welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van een lump-sum bekostiging op bestuursniveau, in plaats van op schoolniveau, tot aanvaardbare herverdeeeffecten per schoolbestuur te komen?
 - c. Welke mogelijkheden zijn er om tot deze bestuurlijke schaal te komen?
 - d. In hoeverre heeft lump-sum bekostiging op bestuursniveau gevolgen voor de onderliggende bekostigingsregelingen, mede in relatie tot het IOO onderzoek betreffende leerlingdichtheid?
5. In hoeverre is het bij bestuurlijke schaalvergroting⁹ mogelijk de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan het schoolbestuur over te dragen?
6. a. Welke mogelijkheden zijn er op schoolniveau en op schoolbestuursniveau om, anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeeeffecten op te vangen?
 - b. Welke aanpassingen in de regelgeving kunnen, zonder aantasting van de kwaliteit van het onderwijs, bijdragen tot vergroting van deze mogelijkheden?

Randvoorwaarden

Voor de uitwerking van de onderzoeksvragen zijn in de interdepartementale werkgroep de volgende randvoorwaarden gemaakt.

- a. De gemaakte afspraken in het Schevenings Beraad zijn richtinggevend voor het maatschappelijk draagvlak van een nieuw bekostigingssysteem, maar vormen geen strikte randvoorwaarden. Bij de acceptatie van een nieuw bekostigingssysteem speelt het krachtenveld rond het basisonderwijs een belangrijke rol¹⁰.
- b. Voorts dienen de voorgestelde bekostigingssystemen:
 - zo gesloten mogelijk te zijn; declaratie achteraf door scholen en besturen dient zoveel mogelijk te worden vermeden; de bekostigingssystematiek blijft gerelateerd aan het aantal leerlingen;
 - voor de rijksoverheid budgettair neutraal te zijn; het vraagstuk richt zich niet op de omvangsproblematiek, maar op de verdelingsproblematiek;
 - doelmatigheidswinst op te leveren voor het samenstel van de rijksoverheid, scholen en besturen onder handhaving van de huidige kwaliteit van het onderwijs. Uitgangspunt hierbij is de huidige kwaliteit van het basisonderwijs op schoolniveau als uitvloeisel van de beschikbare middelen op schoolniveau c.q. schoolbestuursniveau.

⁹ Onder de term bestuurlijke schaalvergroting vallen zowel fusies van schoolbesturen als ook vergaande samenwerkingsvormen van schoolbesturen.

¹⁰ In bijlage VII wordt het krachtenveld beschreven.

Opbouw rapport

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de huidige situatie en enkele belangrijke beleidsthema's van het basisonderwijs beschreven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de personele en materiële bekostiging, de wachtgeldregeling, de arbeidsvoorwaarden alsmede een internationale vergelijking van enkele kerngegevens.

Het tweede deel gaat in op de onderzochte bekostigingsvarianten en de daaruit voortvloeiende financiële herverdeeleffecten voor basisscholen. In aansluiting hierop worden tevens de mogelijkheden voor scholen en besturen beschreven om de negatieve financiële herverdeeleffecten op te vangen. Afgesloten wordt met een overzicht van de voor- en nadelen van de varianten op basis waarvan conclusies worden getrokken.

2

Huidige situatie en beleidsontwikkelingen

2.1. Inleiding

In vergelijking met andere onderwijsvelden heeft het basisonderwijs een speciaal karakter dat medebepalend is voor de bekostiging. Zo dienen door de combinatie van jeugdige leeftijd en leerplicht eisen te worden gesteld aan de bereikbaarheid en spreiding van de instellingen. Daarnaast moet rekening gehouden worden met extra faciliteiten voor leerlingen met sociaal-economische achterstanden en/of voor allochtone leerlingen. Tenslotte speelt ook de denominatie een belangrijke rol. Dit alles vertaalt zich in een groot aantal relatief kleine instellingen met een grote spreiding over het land. De schaalgrootte, de denominatie en het daarbij behorende aantal scholen wordt in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: Aantal scholen, naar grootteklasse en denominatie (schooljaar 1993-1994)

Grootte-klasse*	Openbaar	Rooms-Katholiek	Protestant-Christelijk	Algemeen Bijzonder	Overig***	Totaal
0- 60	316	73	200	21	14	624
60- 120	685	402	515	50	69	1721
120- 180	639	566	580	64	91	1940
180- 240	505	588	458	83	80	1714
240- 300	273	379	263	54	55	1024
300 <	248	357	163	46	33	847
totaal	2666	2365	2179	318	342	7870
Gemiddeld**	166	206	170	204	189	182

* Aantal leerlingen per school

** Gemiddeld aantal leerlingen per denominatie

*** Deze omvat 7 kleinere richtingen

Bron: IOO

Tabel 2 toont de percentuele verdeling naar grootteklasse op schoolniveau, schoolbestuursniveau en op gemeente-, WSNS- en SBD-niveau¹¹. Uit deze tabel blijkt dat op schoolniveau sprake is van een gemiddeld aantal leerlingen van 182. Op schoolbestuursniveau is het gemiddeld aantal leerlingen beduidend groter namelijk 455. De andere niveau's bestrijken gemiddeld een veel groter aantal leerlingen. Voorts is afhankelijk van het niveau waarop wordt gekeken een grotere spreiding in de omvang zichtbaar. Op basis van de gekozen klasse-indeling neemt deze spreiding af naarmate het bestuurlijk niveau groter is. Met de doorwerking van de wet 'Toerusting en Bereikbaarheid' (zie paragraaf 2.3) zal dit beeld veranderen, omdat het aantal scholen zal afnemen.

¹¹ WSNS staat voor het beleidsprogramma 'Weer samen Naar School'. In paragraaf 2.3 en bijlage VI wordt het WSNS-beleid nader toegelicht. SBD staat voor schoolbegeleidingsdienst.

Tabel 2: Schoolgrootte en bestuurlijke niveau's (schooljaar 1993-1994)¹²

Grootte-klasse *	school	school-bestuur	gemeente	wsns-verband	sbd-gebied
0- 60	8%	7%	0%		
60- 120	22%	18%	1%		
120- 180	25%	15%	1%		
180- 240	22%	13%	2%		
240- 300	13%	9%	2%		
300- 400	8%	8%	4%		
400- 500	2%	6%	4%		
500-1000	1%	14%	24%	3%	
>1000		10%	62%	97%	100%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal aantal	7870	3142	636	292	56
gemiddeld aantal leerlingen	182	455	2247	4895	25528

* Aantal leerlingen per bestuurlijk niveau
Bron: IOO

In tabel 3 wordt de verdeling van het aantal scholen per bestuur weergegeven. Hieruit blijkt dat ruim 60% van de schoolbesturen één school heeft, terwijl bijna 10% van de schoolbesturen meer dan 5 scholen onder zich heeft.

Tabel 3: Aantal scholen per bestuur (in percentage van het totaal); schooljaar 1993-1994

Aantal scholen per bestuur	1	2	3	4	5	6-10	>10	totaal (%)	totaal aantal
Percentage	62%	13%	8%	4%	3%	6%	3%	100%	3142

Bron: IOO

2.2. Huidige bekostiging

Personele bekostiging

De personele bekostiging van het basisonderwijs geschiedt via het Formatiebudgetstelsel (FBS), dat op 1 augustus 1992 van kracht is geworden. Op grond van het FBS ontvangen scholen een formatiebudget uitgedrukt in formatierekeneenheden (fre's). Een fre is de maat waarin de kosten van functies worden uitgedrukt. Elke functie die in de formatie van de school wordt opgenomen, verbruikt een aantal fre's. Het bevoegd gezag van een school heeft daarbij de mogelijkheid om de omvang en samenstelling van de personele formatie naar eigen inzicht, met inachtneming van onderwijskundige en rechtspositionele randvoorwaarden, vast te stellen binnen het maximum van het aantal toegekende fre's.

¹² Door de werkgroep zijn naast het schoolniveau en het schoolbestuursniveau tevens het gemeenteniveau, WSNS-verband en SBD gebied als bestuurlijke niveau's onderscheiden.

De salariskosten die uit de formatievaststelling voortvloeien worden bij de rijksoverheid in rekening gebracht (met uitzondering van de kosten van personeel dat voor eigen rekening van een schoolbestuur is aangesteld). Taakomvang garanties dienen binnen het formatiebudget te worden opgelost. In het formatiebudget is hiervoor een aantal fre's opgenomen (frictie)¹³. Voorts wordt in de bekostiging een opslag gegeven voor de kosten van vervanging (uitgedrukt in geld). Hiervoor is een Vervangingsfonds ingesteld, waarbij alle scholen verplicht zijn aangesloten en waaraan premie betaald moet worden. In ruil daarvoor kunnen de werkelijke kosten van vervanging bij het Vervangingsfonds gedeclareerd worden.

Tenslotte is onder bepaalde voorwaarden mogelijk fre's aan andere scholen over te dragen dan wel te verzilveren (uitkering in geld).

Materiële bekostiging (inclusief huisvesting)

De materiële bekostiging vindt plaats op basis van het Londostelsel¹⁴. Het Londostelsel biedt bestedingsvrijheid binnen de materiële functie voor de schoolbesturen. De normen voor vergoedingen waarvoor basisscholen in aanmerking komen staan weergegeven in 'Programma's Van Eisen' (PVE's). De bekostigde PVE's worden daarbij aangepast aan de prijsontwikkeling.

Tabel 4 geeft per grootteklasse de gemiddelde uitgaven per leerling weer, onderscheiden naar personeel en materieel¹⁵.

Tabel 4: Gemiddelde uitgaven per leerling, onderscheiden naar personeel en materieel (in gld.); schooljaar 1993-1994

Grootte klasse*	Personeel Gemiddeld	Materieel Gemiddeld	Totaal Gemiddeld
0- 60	4929	1164	6093
60- 120	3797	833	4631
120- 180	3341	682	4024
180- 240	3176	595	3771
240- 300	3130	549	3679
300 <	3082	508	3590
Totaal	3283	622	3906

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

Bij deze tabel valt op dat de gemiddelde kosten per leerling (personeel en materieel) bij de kleinste scholen (minder dan 60 leerlingen) ruim anderhalf keer zo hoog zijn als het gemiddelde.

¹³ In bijlage IV wordt de formatieberekening nader toegelicht.

¹⁴ Het Londo-stelsel is in 1985 in werking getreden.

¹⁵ Deze categorieën uitgaven bestrijken niet het geheel van de uitgaven ten laste van de OCenW-begroting. Zo zijn bijvoorbeeld verzilverde formatierekeneenheden, onderdelen van het aanvullend formatiebeleid, vergoedingen voor het vervangingsfonds, en de wachtgelden niet in deze gegevens opgenomen. Daardoor zijn de hier gepresenteerde gegevens enigszins lager dan de in de begroting van OCenW opgenomen gegevens.

Achterstandsmiddelen

Tenslotte vormen de middelen voor onderwijsachterstanden een belangrijk aandeel in de bekostiging. Deze middelen zijn in de bekostiging opgenomen door aan verschillende categorieën kinderen gewichten toe te kennen. Het gewicht is daarbij afhankelijk van de Sociaal-Economische Status (SES) van de leerling. Voor de meeste kinderen is dit het gewicht 1, maar er zijn ook hogere gewichten, bijvoorbeeld voor kinderen met een relatieve achterstandssituatie¹⁶. Gemiddeld bedraagt het aandeel van de achterstandsmiddelen circa 10% van de totale bekostiging. Tussen de afzonderlijke scholen is op dit punt sprake van een aanzienlijke spreiding.

2.3. Beleidsontwikkelingen

Beleidsthema's

Een aantal belangrijke beleidsthema's dat invloed heeft op de toekomstige bekostigingssystematiek zijn: 'Weer samen naar school' (WSNS), 'Toerusting en Bereikbaarheid' (T&B) en het 'Onderwijsvoorrangsbeleid'¹⁷.

Doelstelling van het WSNS-beleid is om de relatief groeiende deelname aan het speciaal onderwijs¹⁸ ten opzichte van het basisonderwijs te keren. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat een leerling, tenzij het echt niet anders kan, onderwijs volgt in de setting van het regulier onderwijs.

Het beleidsthema Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) is gericht op het stimuleren van fusies en samenwerking tussen scholen. De toename van het aantal scholen betekende een steeds zwaardere belasting voor de onderwijsbegroting. Daarom is een beleid in gang gezet dat ertoe leidt dat het scholenbestand in omvang afneemt, waarbij ook in minder dichtbevolkte gebieden een adequaat voorzieningen-niveau in stand blijft. De doelmatigheidswinst die de schaalvergroting oplevert, blijft binnen het basisonderwijs.

Tenslotte is het Onderwijsvoorrangsbeleid bedoeld voor allochtone en autochtone leerlingen die in een achterstandspositie in het onderwijs verkeren. Scholen krijgen hiervoor extra middelen, zoals bij de beschrijving van de huidige bekostiging is aangegeven.

2.4. Wachtgeld

Door ontslag, onder andere bij terugloop van leerlingen, kunnen personeelsleden in het onderwijs in de wachtgeldregeling komen. De afgelopen jaren gaven een forse groei te zien van de wachtgelduitgaven. Gerelateerd aan de loonsom bedragen de wachtgelduitgaven in het primair onderwijs

¹⁶ De SES normering wordt in bijlage V toegelicht.

¹⁷ De beleidsthema's worden nader toegelicht in bijlage VI.

¹⁸ Het gaat hierbij met name om de onderwijssoorten LOM, MLK en IOBK.

thans (1995) circa 2,5%. Dit betreft 9000 personen, maar omgerekend ruim 2000 fte's. Hoewel dit niet buitengewoon hoog lijkt, moet dit toch worden gezien in het licht van de beperkte budgettaire marges en problemen van de onderwijsbegroting. Bovendien geldt voor het primair onderwijs dat er tegelijkertijd (op macro niveau) sprake is van een toename van het aantal leerlingen en daarmee van het aantal formatieplaatsen. Door het ministerie van OCenW wordt daarom al sinds het begin van de jaren negentig een actief wachtgeldbeleid gevoerd. Voor het primair onderwijs zijn daarbij op het wachtgeldterrein de volgende maatregelen het meest van belang¹⁹;

- De Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs (TWAOW). Deze wet, die per 1 januari 1996 afloopt, beoogt de instroom van wachtgelders op vacatures te bevorderen.
- Invoering (nieuw) Besluit Werkloosheid Onderwijs- en Onderzoekspersoneel (BWOOW). Dit besluit, dat van kracht is sinds 1 maart 1994, regelt de wachtgeldaanspraken van ontslagen personeelsleden. Het BWOOW betekent een versoering van de wachtgeldregeling op het gebied van uitkeringsduur, uitkeringshoogte en anticumulatiebepaling.
- In het kader van de CAO 1993-1995 zijn afspraken gemaakt over verruiming van de ADV-regeling en invoering van een seniorenregeling. De herbezettingsruimte die hiermee gemoeid is, wordt gedeeltelijk voorwaardelijk aan de scholen ter beschikking gesteld. Alleen indien wachtgelders 'teruggeploegd' worden komt een school voor bekostiging van dit deel van de herbezettingsruimte in aanmerking.
- In de CAO 1993-1995 is tevens afgesproken dat de werkgevers en werknemers, na een ordentelijke overdracht, gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden op zich nemen. Hiertoe is het zogenaamde Participatiefonds (PF) opgericht dat per 1 augustus 1995 van start is gegaan. Een van de instrumenten van het PF om het wachtgeldenbeslag terug te dringen is de instroomtoets. Een schoolbestuur dat een personeelslid wil ontslaan moet aantonen dat dit noodzakelijk is. Gecontroleerd wordt onder andere op terugloop van de leerlingenpopulatie (uitgedrukt in terugloop van formatierekeneenheden). Voorts wordt per 1 augustus 1996 bij het participatiefonds een premie-differentiatie-systeem ingevoerd. De vormgeving hiervan is op dit moment nog niet bekend.
- Per 1 augustus 1995 geldt voor alle personeelsleden een zogenaamde bestuursaanstelling. Voor personeelsleden van een bestuur met meerdere scholen betekent dit dat men makkelijker van school kan veranderen, omdat bij ontslag niet de afvloeiingsvolgorde per school geldt maar per bestuur. Naar verwachting vermindert dit de instroom in het wachtgeld en verhoogt het de mobiliteit van het onderwijspersoneel.

2.5. Arbeidsvoorwaarden

De vaststelling van de arbeidsvoorwaarden voor het basisonderwijs is op dit moment vrijwel uitsluitend de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Ter beheersing van de personele uitgaven is een gedetailleerde regelgeving ontstaan, die de scholen en besturen weinig ruimte laat

¹⁹ Een overzicht van de diverse getroffen maatregelen op het gebied van wachtgelden (ontleend aan de Memorie van Toelichting 1996) wordt in bijlage IX weergegeven.

om het onderwijsproces in te richten in aansluiting op de specifieke omstandigheden van de desbetreffende school. Zo zijn bijvoorbeeld de hoogte van het aanvangssalaris, het carrièrepatroon en de jaarlijkse periodieken van onderwijspersoneel precies in het RPBO (Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel) vastgelegd. Uit het oogpunt van financiële beheersbaarheid is (gedeeltelijke) decentralisatie van arbeidsvoorwaarden met als gevolg een vermindering van de centrale regelgeving pas gewenst nadat het systeem van declaratiebekostiging van de personele uitgaven is afgeschaft.

2.6. Internationale vergelijking van enkele kerngegevens

Voor de internationale vergelijking is een aantal kerngegevens uit de OESO publicatie 'Education at a glance'²⁰ gebruikt. In de OESO-publicatie wordt het basisonderwijs (inclusief speciaal onderwijs) in de situatie van 1992 vergeleken met een aantal Europese landen die redelijk goed vergelijkbaar zijn als het gaat om onderwijssystemen en de sociaal-economische situatie. Voorts is ook de Verenigde Staten opgenomen omdat dit land vaak als voorbeeld wordt gehanteerd.

Indien wordt gekeken naar de uitgaven per leerling, dan valt op dat de Nederlandse uitgaven relatief laag zijn. Wat betreft de financiering van deze uitgaven wordt het basisonderwijs (inclusief speciaal onderwijs) voor een groot deel vanuit de rijksoverheid bekostigd (zie tabel 5).

Tabel 5: Uitgaven per leerling in het primair onderwijs (in gld.) en naar bestuurlijk niveau (in %); 1992

	uitgaven per leerling in gld.		uitgaven naar bestuurlijk niveau (%)		
	groep 1-2	groep 3-8	Centraal	Provincie	Gemeente
Nederland	4860	5580	79,8	0,1	20,1
België	4050	5210	15,4	79,4	5,2
Duitsland	7300	6500	1,2	77,7	21,1
Verenigd Koninkrijk	4050	6800	13,7	--	86,3
Frankrijk	5620	6320	73,9	10,4	15,7
Denemarken	13700	9200	37,2	9,4	53,5
Verenigde Staten	7000	12210	8,4	14,9	76,8

Bron: OESO

De leerling-docent ratio alsmede het gemiddeld aantal lesuren voor een 9 jarige worden in tabel 6 weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat Nederland gemiddeld de meeste lesuren heeft.

²⁰ 'Education at a glance. OECD indicators, derde editie, 1995.

Tabel 6: *Leerling-docent ratio en het gemiddeld aantal lesuren voor een 9 jarige (1992).*

	groep 1-2	groep 3-8	gemiddeld aantal les- uren per jaar
Nederland	19	19	1019
België	18,4	13,7	900
Duitsland	23,9	19,6	661
Verenigd Koninkrijk	38,1	20,8	-
Frankrijk	26,0	20,4	878
Denemarken	10,7	10,9	662
Verenigde Staten	-	-	1001

Bron: OESO

Tenslotte wordt het aantal km² per school weergegeven. Daarbij is gebruik gemaakt van cijfers uit 1985²¹. Hieruit kan worden opgemaakt dat Nederland een relatief grote schooldichtheid heeft (zie tabel 7). Dit heeft vooral te maken met de denominatie en de bevolkingsdichtheid.

Tabel 7: *Aantal km² per school (1985)*

Nederland	4,9
België	7,0
Duitsland	12,7
Verenigd Koninkrijk	9,9
Frankrijk	11,4
Denemarken	16,9
Verenigde Staten	-

Bron: P.N. Appelhof, De grensverleggende basisschool

²¹ P.N. Appelhof, De grensverleggende basisschool, Wolters-Noordhoff, 1991.

3

Financiële vernieuwing van het basisonderwijs

3.1. Inleiding

Onder financiële vernieuwing van het basisonderwijs wordt verstaan: de wijziging van het financieringssysteem van het basisonderwijs om te komen tot doelmatiger en doeltreffender onderwijs. Hiervan uitgaande wordt in dit hoofdstuk een aantal mogelijke lump sum bekostigingsvarianten voor het basisonderwijs beschreven en doorgerekend op herverdeeffecten. Lump sum-bekostiging houdt in dat aan een onderwijsinstelling vooraf een vergoeding wordt toegekend (al dan niet gescheiden voor personeel en materieel) van waaruit de instelling zijn activiteiten vervolgens zelf bekostigt. Bij lump sum bekostiging spelen de relaties tussen het ministerie van OCenW en de scholen c.q. schoolbesturen een belangrijke rol. Deze relaties kunnen worden gezien in termen van 'opdrachtgever' (principaal) en 'opdrachtnemer' (agent). De opdrachtgever wordt daarbij opgevat als degene die over het budget beschikt (de minister van OCenW). De opdrachtnemer is de (school c.q. schoolbestuur) die een overeengekomen prestatie voor een vooraf vastgesteld bedrag (lump sum) moet leveren. In hoofdlijnen kan de minister van OCenW op de volgende wijzen invloed uitoefenen op het gedrag van de school c.q. schoolbestuur:

- (1) via het vaststellen van de bekostigingssystematiek in het algemeen en de hoogte van het lump sum bedrag voor de desbetreffende school c.q. schoolbestuur in het bijzonder;
- (2) via het vaststellen van wettelijke deugdelijkheidseisen ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. De overheidsverantwoordelijkheid wordt daarbij uitgedrukt in eisen ten aanzien van de inhoud en vorm van het onderwijs.
- (3) via ondersteuning en toetsing van de kwaliteit van het onderwijs. Uitgangspunt hierbij is dat centrale overheidsregulering geen recht doet aan de primaire verantwoordelijkheid van scholen c.q. schoolbesturen voor de kwaliteit. De overheidsverantwoordelijkheid wordt daarom vormgegeven door middel van ondersteuning en kwaliteitsbewaking.

3.2. Lump sum bekostigingsvarianten

In deze paragraaf worden de onderzochte lump sum varianten beschreven. Uitgaande van het doel van het onderzoek wordt daarbij ook aandacht besteed aan het onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). De beschrijving van de onderzochte varianten eindigt met een overzicht, waarin de belangrijkste verschillen tussen de bekostigingselementen van de varianten - inclusief de huidige bekostiging - worden gepresenteerd.

'Scheveningen-variant'

In het Schevenings Beraad over de Bestuurlijke Vernieuwing hebben de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de Minister van Onderwijs gezamenlijke richtinggevende uitspraken geformuleerd over de gewenste toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs. Daarbij is de afspraak gemaakt dat de regering de algehele invoering van lump sum-bekostiging in het primair onderwijs per 1 augustus 1998 zal bevorderen. Hierbij vormen de kenmerken zoals die in de richtinggevende uitspraken zijn opgesomd het uitgangspunt:

- de school vormt de eenheid van bekostiging;
- het bestuur van de school heeft bestedingsvrijheid binnen de grenzen van de wet. Dit houdt onder andere in, dat het bestuur bepaalt hoeveel wordt uitgegeven aan respectievelijk materieel en personeel; als een bestuur meer dan één school in stand houdt, bepaalt dit bestuur ook hoe de beschikbare middelen over die scholen worden verdeeld;
- de materiële component wordt vastgesteld op een zo eenvoudig mogelijke berekeningswijze;
- de omvang van het te bekostigen personeelsbestand wordt bepaald op basis van de dan vigerende formatieregelingen;
- de prijs van het te bekostigen personeelsbestand wordt periodiek bepaald op basis van de landelijke GPL (gemiddelde personeelslast), gecorrigeerd voor de feitelijke leeftijdsopbouw van het personeelsbestand van de school (= voorcalculatorische GPL);
- het bekostigingsbedrag wordt als één bedrag uitgekeerd;
- het niveau van de bekostiging van een school wordt - behoudens een groeiregeling voor het primair onderwijs - berekend aan de hand van gegevens die betrekking hebben op het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de vergoeding is bestemd.

Uitgaande van deze kenmerken is door een technische werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van vakbonden, besturenorganisaties/VNG en ministerie van OCenW een nadere verkenning van de vormgeving van de 'voorcalculatorische GPL' verricht. Hiertoe is bij het IOO een onderzoek uitgezet met als belangrijkste onderwerp de normering van de GPL. De uitkomsten van dit onderzoek vormen de zogenaamde Scheveningen-variant. De belangrijkste verschillen van de Scheveningen-variant ten opzichte van de huidige personele en materiële bekostiging zijn:

Scheveningen-variant ten aanzien van de personele bekostiging

Het belangrijkste verschil van de Scheveningen-variant ten opzichte van de huidige bekostigingssystematiek heeft wat de personele bekostiging betreft, betrekking op de prijs van het te bekostigen personeelsbestand. De huidige declaratiesystematiek, waarbij de werkelijke salarisuitgaven worden vergoed, wordt vervangen door een voorcalculatorische uitdeling op basis van een genormeerde GPL. De huidige regelingen met betrekking tot de formatietoekenning in hoeveelheden (formatieregeling, groeiregeling en bestaande ad hoc-regelingen) blijven grotendeels gehandhaafd.

Scheveningen-variant ten aanzien van de materiële bekostiging

De beheersbaarheidsproblemen die zich na invoering van het Londo-stelsel voor de bepaling van de materiële vergoeding voordeden hebben in het voorjaar 1994 geleid tot indiening van het wetsvoorstel vereenvoudiging Londo bij de Tweede Kamer. Daarin wordt geregeld dat de vergoedingsberekening en een aantal procedures aanzienlijk worden vereenvoudigd. Er is met name gekeken naar:

- het terugdringen van de complexiteit van het stelsel (het verminderen van het aantal indicatoren);
- betere aansluiting tussen begroting en bekostiging (één peildatum, onafhankelijk op macro-niveau te ramen indicatoren);
- verbetering van procedures van de bekostigingsprocessen (eenduidige teldatum, de wijze van publicatie en herijking van het programma van eisen).

Met ingang van 1 januari 1997 worden de huisvesting en een (groot) deel van de andere voorzieningen van het primair onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. In het licht hiervan wordt momenteel gekeken naar de mogelijkheden voor een verdergaande vereenvoudiging van het Londostelsel²².

Andere lump sum-varianten

Ten behoeve van een verkenning van andere mogelijke vormen van lump sum-bekostiging dan de Scheveningen variant heeft de interdepartementale werkgroep aan het IOO gevraagd een aantal zogenaamde 'verkenningvarianten' door te rekenen, waarbij de keuze was gericht op een zo eenvoudig mogelijk bekostigingssysteem met of zonder vaste voet en/of op bekostiging op basis van ongewogen dan wel gewogen leerlingen.

Deze 'verkenningvarianten' gaven echter aanzienlijke herverdeeleffecten te zien (zie bijlage X). Daarom zijn door de werkgroep vervolgens andere lump sum varianten ontwikkeld die meer aansluiten op de huidige bekostigingssystematiek. Hierbij gaat het om twee categorieën varianten, te weten varianten waarbij bekostigd wordt op schoolniveau en varianten waarbij bekostigd wordt op een hoger bestuurlijk niveau (het zogenaamde gesimuleerde bestuursniveau; dit is gelijk aan gemeente-niveau rekening houdend met denominatie).

Beide categorieën varianten gaan verder dan de Scheveningen-variant. Zo zijn de varianten gebaseerd op minder variabelen en is uitgegaan van een verdergaande vermindering van overheidsregelgeving. De handelingsvrijheid van scholen en besturen wordt hiermee verder vergroot. Het belangrijkste verschil is dat bij deze varianten de volumecomponent vereenvoudigd is. De huidige regelingen met betrekking tot de formatietoekenning in hoeveelheden (formatieregeling, groeiregeling en bestaande ad hoc-regelingen) zijn bij de vereenvoudigde varianten niet meer van kracht. De varianten worden hieronder toegelicht.

Varianten bij bekostiging op schoolniveau

Met het oog op de vermindering van de relatieve herverdeeleffecten (ten opzichte van de 'verkenningvarianten') is in elk van deze varianten een vaste voet en een bedrag per gewogen leerling opgenomen²³. De varianten bij bekostiging op schoolniveau betreffen (zie ook tabel 8):

1. Een vaste voet per school en een bedrag per gewogen leerling; in deze variant worden de gewichten van zowel ongewogen als gewogen leerlingen vermenigvuldigd met hetzelfde bedrag;
2. Een vaste voet per school, een bedrag per ongewogen leerling, en een bedrag per gewogen leerling. Vergeleken met variant 1 worden hier de gewichten van de gewogen leerlingen

²² Inmiddels wordt gewerkt aan een Nota van Wijziging op het wetsvoorstel. De gebouwafhankelijke indicatoren maken geen deel meer uit van het gewijzigde vereenvoudigingsvoorstel. In het licht van de decentralisatie van de huisvesting PO/VO werd het niet opportuun geacht dat (een deel van) de materiële bekostiging nog gestoeld zou zijn op gebouwkenmerken. De besluitvorming daarover vindt immers niet meer op rijksniveau plaats. Om deze scheiding mogelijk te maken zijn bepaalde onderdelen van de materiële bekostiging (met name de buitenkant van het gebouw betreffende) die vooral werden bepaald door gebouwkenmerken mee overgeheveld naar gemeenten met de decentralisatie van de huisvesting. In het gewijzigde vereenvoudigingsvoorstel zijn alleen leerling- en instituutgegevens nog bepalend voor de materiële bekostiging.

²³ De technische beschrijving van deze varianten is opgenomen in bijlage XII.

vermenigvuldigd met een hoger bedrag dan dat van de ongewogen leerlingen. De keuze van de variabelen sluit iets meer aan bij de huidige bekostiging;

3. Een vaste voet per school en een bedrag per gewogen leerling gedifferentieerd naar grote en kleine scholen. Deze differentiatie is vormgegeven door bij scholen met minder dan 200 leerlingen een grotere vaste voet en een kleiner bedrag per leerling te bekostigen;
4. Een vaste voet per school, een bedrag per gewogen leerling en een correctie voor de gemiddelde leeftijdsopbouw van het personeel. Deze correctie is vormgegeven door het deel van de bekostigingsformule dat het personele deel beschrijft te verhogen bij een hogere dan gemiddelde leeftijd, en te verlagen bij een lagere gemiddelde leeftijd. Door met de gemiddelde leeftijd rekening te houden worden in belangrijke mate verschillen tussen scholen in de gemiddelde personeelslast (de salariskosten per fte) gecompenseerd²⁴.
5. Combinatie van de bovengenoemde variabelen. In deze variant zijn alle genoemde elementen in één formule opgenomen, waardoor een verdere minimalisatie van de relatieve herverdeeffecten bereikt kan worden.

Tabel 8: *Varianten bij bekostiging op schoolniveau*

Varianten	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4	variant 5
- vaste voet per school	X	X	X	X	X
- gewogen leerlingen	X	X	X	X	X
- ongewogen leerlingen		X			X
- differentiatie naar grote en kleine school			X		X
- leeftijd van het personeel				X	X

Bron: IOO

Aggregatie van herverdeeffecten op een hoger bestuurlijk niveau dan schoolniveau

Mitigering van herverdeeffecten kan optreden indien de herverdeeffecten bij bekostiging op schoolniveau worden geaggregeerd tot een hoger bestuurlijk niveau. Met het oog hierop zijn de herverdeeffecten van de varianten bij bekostiging op schoolniveau geaggregeerd naar de niveaus van het huidige schoolbestuursniveau, het gemeenteniveau, het niveau van de samenwerkingsverbanden WSNS, en het niveau van de SBD's.

Varianten bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau

Hiervoor is de bekostiging steeds bepaald op het niveau van de school (conform de richtinggevende uitspraken in het Schevenings Beraad) en aggregatie naar een hoger (bestuurlijk) niveau.

De bekostiging kan echter ook direct plaatsvinden op een hoger bestuurlijk niveau. Hiertoe is een schoolbestuursniveau gesimuleerd, dat bestaat uit alle scholen binnen een gemeente van dezelfde richting. De bekostiging op dit niveau kan worden uitgevoerd onafhankelijk van het aantal scholen

²⁴ Overeenkomstig de vereenvoudiging van de GPL is gerekend met de 'salarisleeftijd' van het personeel.

dat het gesimuleerde schoolbestuur in stand houdt. Uitgaande hiervan zijn de volgende varianten doorgerekend (zie tabel 9)²⁵.

1. Een vaste voet per bestuur en een bedrag per gewogen leerling;
2. Een vaste voet per bestuur en een bedrag per gewogen en ongewogen leerling;
3. Een vaste voet per bestuur en een bedrag per gewogen leerling en ongewogen leerling met een correctie voor de gemiddelde leeftijdsopbouw van het personeel;
4. Geen vaste voet per bestuur maar een bedrag per bestuur dat is gebaseerd op het maximaal mogelijk aantal scholen dat het bestuur kan oprichten. Dit aantal is afgeleid van de voor het gesimuleerde schoolbestuur geldende opheffingsnorm (gebaseerd op leerlingdichtheid in de betreffende gemeente). Ook hier is een correctie voor de gemiddelde leeftijdsopbouw toegepast. In vergelijking met variant 3 is het bedrag per leerling en per ongewogen leerling nauwelijks verschillend;
5. Combinatie van de bovengenoemde variabelen.

Tabel 9: Varianten bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau

Varianten	variant 1	variant 2	variant 3	variant 4	variant 5
- vaste voet per bestuur	X	X	X		X
- gewogen leerlingen	X	X	X	X	X
- ongewogen leerlingen		X	X	X	X
- opheffingsnorm				X	X
- leeftijd van het personeel			X	X	X

Bron: IOO

3.3. Bekostigingselementen van de varianten

In tabel 10 worden de belangrijkste verschillen tussen de bekostigingselementen van de huidige bekostigingssystematiek, de Scheveningen-variant, bekostiging op schoolniveau en bekostiging op bestuursniveau weergegeven.

²⁵ Zie bijlage XII voor een technische beschrijving van deze varianten.

Tabel 10: Belangrijkste verschillen tussen huidige bekostiging, de Scheveningen-variant en bekostiging op school- respectievelijk bestuursniveau

Componenten	Elementen binnen de componenten	huidige bekostiging	Scheveningen-variant	bekostiging op schoolniveau respectievelijk bestuursniveau
Basisbekostiging	personeel, materieel en het schot hiertussen	personeel: vooraf toekenning rekenen o.b.v. FBS, achteraf vergoeding van personeelskosten o.b.v. werkelijke uitgaven materieel: vooraf toekenning in geld o.b.v. Londo (schot tussen personeel en materieel)	personeel: vooraf toekenning fte's o.b.v. FBS, vooraf vergoeding van personeelskosten o.b.v. genormeerde GPL gecorrigeerd voor de gemiddelde gewogen salarisleeftijd van het personeel. materieel: vooraf toekenning in geld o.b.v. eenvoudigd Londo (geen schot tussen personeel en materieel)	vooraf normatieve vergoeding van personele en materiele kosten in geld (geen schot tussen personeel en materieel) wellicht correctie voor de gemiddelde gewogen leeftijd van het personeelsbestand
	salarisniveau	strikt voorgeschreven, echter door schoolprofielbudget reeds enige flexibiliteit mogelijk / declarabel	enige flexibiliteit is mogelijk afhankelijk van de arbeidsvoorwaarden / niet declarabel	enige flexibiliteit is mogelijk afhankelijk van de arbeidsvoorwaarden / niet declarabel
Aanvullende bekostiging	vervanging / wachtgeld	in budget via opslag op ambtelijk inkomen verplichte aansluiting bij vervangings- en participatiefonds	in lump sum via opslag op ambtelijk inkomen verplichte aansluiting bij vervangings- en participatiefonds	in lump sum via opslag op ambtelijk inkomen wellicht verplichte aansluiting bij vervangings- en participatiefonds
	groei-regeling / AFB-regeling	aanvullende formatie op aanvraag	aanvullende formatie op aanvraag	in lump sum

Toelichting

In de Scheveningen-variant is de bekostiging ten opzichte van de huidige bekostiging op een aantal onderdelen vereenvoudigd. Zo wordt bij de Scheveningen-variant de prijscomponent van de personele kosten genormeerd. Dit betekent dat de declaratiebekostiging van het personeel wordt afgeschaft. Hierdoor kan het uitgavenniveau sneller worden bepaald. Voorts zal informatie omtrent fre-verplichtingen en gegevens voor de feitelijke betaling van personeel niet meer behoeven te worden gecontroleerd. Door de normering wordt het tevens mogelijk het proces van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in gang te zetten.

Een nadeel is echter dat leeftijdsgegevens van het personeel per school dienen te worden verzameld. De werkgroep is van mening dat de uitvoeringslast bij de normering van de prijscomponent van de personele kosten niet zal toenemen. Doordat de volumecomponent bij de Scheveningen-variant niet wordt gewijzigd (de variant laat bijvoorbeeld de groeiregeling bestaan), blijft het open-eind karakter en daarmee de budgettaire beheersbaarheid van de begroting van het basisonderwijs voor een deel bestaan. Het open-eind karakter zit voor een groot deel in de groei van het aantal leerlingen gedurende het jaar.

Een ander belangrijk verschil tussen de huidige bekostiging en de Scheveningen-variant is dat ontschotting tussen de budgetten voor personeel en materieel plaatsvindt. Hierdoor worden scholen en besturen mogelijkheden geboden de middelen zo doelmatig mogelijk te besteden.

De lump sum varianten bij bekostiging op school- respectievelijk bestuursniveau gaan een stap verder dan de Scheveningen-variant. Bij deze varianten wordt de volumecomponent vereenvoudigd (o.a. groeiregeling en aanvullend beleid). Hierdoor zal bij deze andere lump sum bekostigingsvarianten sprake zijn van een vermindering van de uitvoeringslast, betere begrotingsramingen en betere beheersbaarheid van de begroting.

Wat de vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld betreft, is de verantwoordelijkheid op dit moment belegd bij het Vervangingsfonds en het Participatiefonds. Beide fondsen kennen een gedifferentieerde premieheffing, waardoor schoolbesturen die een relatief beperkt beroep doen op de fondsen ook minder premie hoeven af te dragen (bij het Vervangingsfonds is dit systeem reeds van kracht, ten aanzien van het Participatiefonds wordt dit ingevoerd per 1 augustus 1996). De systematiek bevat daarmee een prikkel om zo min mogelijk gebruik te maken van de fondsen.

Uitgaande van de stelling dat het zoveel mogelijk 'eigen risico dragen' van de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld de doelmatigheid zal bevorderen, is door werkgroep nagegaan in hoeverre het mogelijk is de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan het schoolbestuur over te dragen. De werkgroep constateert daarbij dat vooralsnog geen duidelijk zicht kan worden verkregen op de omvang van de bestuurlijke schaal die daarvoor nodig is. Deze constatering is mede ingegeven door een inventarisatie van het IOO van 'eigen risicodragers' voor ziekte- en wachtgelduitkeringen. Uit deze inventarisatie wordt geconcludeerd dat in de praktijk bedrijven voor ziekte- en wachtgelduitkeringen via fondsvorming verzekerd zijn (bedrijfsvereniging). Alleen op overheidsniveau (gemeente) is sprake van eigen risico met

betrekking tot zowel de uitkering bij ziekte als voor het wachtgeld. Niet bekend is of het dragen van dit eigen risico wel eens tot problemen leidt (bijvoorbeeld bij kleine gemeenten). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hierover geen informatie.

De werkgroep beveelt aan om op termijn nader onderzoek te verrichten naar de bestuurlijke schaal die nodig is om de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan de schoolbesturen over te dragen.

3.4. Financiële herverdeeleffecten van de lump sum varianten

3.4.1. Overzicht herverdeeleffecten

Het doorrekenen van de lump sum varianten is uitgevoerd onder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Dit betekent macro een gelijk bekostigingsniveau voor elk van de varianten²⁶. Door vervolgens de uitkomsten van de berekeningen af te zetten tegen de huidige bekostiging per school, worden de afwijkingen ten opzichte van de huidige bekostiging zichtbaar gemaakt. Deze afwijkingen worden aangeduid met de term positieve en negatieve financiële herverdeeleffecten. Om zicht op de spreiding van deze herverdeeleffecten te krijgen, zijn bandbreedtes van respectievelijk 3%, 5% en 10% gekozen. Aan deze percentages liggen geen nadere veronderstellingen met betrekking tot de acceptatiegraad ten grondslag. Met het oog op de acceptatie van een nieuwe bekostigingssystematiek is gekeken naar varianten die in het totaal van de gekozen bandbreedtes de minste herverdeeleffecten met zich meebrengen.

Een overzicht met de gemiddelde herverdeeleffecten van de onderzochte varianten wordt weergegeven in tabel 11.

Tabel 11.a: Herverdeeleffecten van de Scheveningen-variant

Scheveningen-variant	personele component	materiële component
bekostiging op schoolniveau	op schoolniveau gaat 5,5% van de scholen er meer dan 3% op achteruit	bij de vereenvoudiging Londo gaat 9,2% van de besturen er meer dan 5% op achteruit i.p.v. 7,3% bij de eerste vereenvoudigingsslag
bekostiging op bestuursniveau	op schoolbestuursniveau gaat 3,5% van de besturen er meer dan 3% op achteruit	

²⁶ Voor een technische beschrijving van deze methode zie bijlage XII.

Tabel 11.b: Herverdeeeffecten van de andere onderzochte varianten

andere lump sum bekostigingsvarianten		0% - 3%		3% - 5%		5 - 10%		meer dan 10%	
		+	-	+	-	+	-	+	-
bekostiging op schoolniveau	variant 1	17%	17%	11%	8%	18%	9%	13%	6%
	variant 2	17%	17%	11%	8%	18%	10%	14%	6%
	variant 3	18%	18%	10%	8%	17%	10%	13%	6%
	variant 4	25%	15%	18%	4%	25%	4%	4%	5%
	variant 5	34%	16%	20%	3%	17%	3%	3%	5%
bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau (gemeente met onderscheid naar richting)	variant 1	11%	10%	8%	6%	15%	12%	23%	16%
	variant 2	11%	8%	7%	7%	16%	11%	24%	16%
	variant 3	13%	10%	11%	7%	18%	9%	20%	13%
	variant 4	13%	10%	10%	6%	22%	10%	12%	18%
	variant 5	15%	10%	11%	7%	17%	11%	18%	10%

3.4.2. Toelichting op de herverdeeeffecten

Scheveningen variant

Bij het onderzoek naar de GPL-normering basisonderwijs is in eerste instantie gekeken naar eenvoudige varianten, zoals een gemiddelde landelijke GPL voor alle leraren. Bij deze variant ontvangt ruim 53% van de scholen een vergoeding op basis van een GPL die meer dan 5% afwijkt van de feitelijke school-GPL. Gezien de grote herverdeeeffecten is naar verbetering gezocht door een correctie aan te brengen op basis van de 'salarisleeftijden'²⁷ van het op een school aanwezige personeel.

Uiteindelijk zijn vier opties gedefinieerd en doorgerekend die in aanmerking komen voor de normering van de school-GPL van leraren en directieleden. In elke optie is de genormeerde school-GPL een functie van de salarisleeftijd. De resultaten, die elkaar niet zoveel ontlopen, zijn beoordeeld aan de hand van een aantal voorwaarden, waaronder minimalisering van budgettaire gevolgen voor de scholen, eenvoud en inzichtelijkheid en beperking van de uitvoeringslasten. In zijn concept-eindrapport concludeert het IOO dat de twee opties waarbij gebruik gemaakt wordt van een genormeerde school-GPL voor leraren enerzijds en directieleden anderzijds al dan niet rekening houdend met salarisgaranties het beste uit de toetsing komen. Het percentage scholen met negatieve herverdeeeffecten groter dan 3% is daarbij ongeveer gelijk aan 5,5%. Gemiddeld bedraagt de personele vergoeding circa fl. 750.000,- per school. Een herverdeeeffect van 3% betekent dus circa fl. 23.000,- per school. De gemiddelde negatieve en positieve procentuele herverdeeeffecten zijn veelal groter naarmate de scholen kleiner zijn²⁸.

²⁷ Het gebruik van het begrip salarisleeftijd hangt samen met het feit dat de onderwijssalarissen na stijging gedurende een zekere diensttijd constant plagen te worden, behoudens algemene salarisstijgingen. Salarisleeftijd is een toegekende grootte die tot aan een bepaalde 'knikleeftijd' gelijk wordt gesteld aan de leeftijd van het betrokken personeelslid. Daarboven wordt de salarisleeftijd gelijk gesteld aan de leeftijd waarop de knik bij veronderstelling plaatsvindt. De salarisleeftijd stijgt dus tot aan een bepaalde leeftijd en is daarna constant.

²⁸ Hierbij zij aangetekend dat in het IOO onderzoek geabstraheerd is van de verschillen die ontstaan door de niet maandelijkse toelagen en kortingen. Zo zijn de feitelijke herverdeeeffecten van bijvoorbeeld de IZK-uitkeringen niet in beeld gebracht. Vooral bij kleinere eenheden kan dit nog tot grotere herverdeeeffecten leiden.

Indien de effecten op bestuursniveau worden gezien, doet zich een zekere uitmiddeling voor. Het aantal besturen dat geconfronteerd wordt met negatieve herverdeeffecten van meer dan 3% bedraagt circa 3,5%. Naarmate het aantal scholen onder een bevoegd gezag kleiner wordt kan minder van uitmiddeling sprake zijn. Indien uitsluitend gekeken wordt naar besturen met meer dan twee basisscholen dan wordt slechts 0,8% van het desbetreffende aantal besturen geconfronteerd met negatieve herverdeeffecten van meer dan 3%. Hierbij dient aangetekend te worden dat het aantal besturen met meer dan twee scholen in het schooljaar 1993-1994 minder dan een kwart omvat van het totale aantal besturen.

Ten aanzien van de materiële component van de Scheveningen-variant kwam uit het uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van het Londo-stelsel naar voren dat met een relatief geringe toename van de herverdeeffecten een vergoeding van de materiële kosten mogelijk is waarvoor geen gebouwgegevens meer noodzakelijk zijn; 9,2% van de besturen gaat er meer dan 5% op achteruit in plaats van 7,3% bij de eerste vereenvoudigingsslag. De gemiddelde materiële instandhouding-vergoeding per bestuur bedraagt circa fl. 270.000,-. Een herverdeeffect van 5% komt dan neer op circa fl. 13.000,-. De vergoeding kan daarbij gebaseerd worden op het aantal ongewogen leerlingen en op het aantal groepen leerlingen waarvoor rekening houdend met hun gewichten een lokaal nodig is.

Andere lump sum varianten

Bekostiging op schoolniveau

Bij de bekostiging op schoolniveau wordt bij alle varianten gebruik gemaakt van het gewogen aantal leerlingen als bekostigingsvariabele. Dit heeft als consequentie dat een deel van de huidige complexiteit van de bekostiging en de raming ervan behouden blijft. Immers het gewogen aantal leerlingen wordt berekend door het aantal ongewogen leerlingen te vermenigvuldigen met het bijbehorende gewicht en dit te verminderen met 9% van het aantal ongewogen leerlingen (met als minimum het aantal ongewogen leerlingen). Dit dient op schoolniveau bepaald te worden. De raming van het gewogen aantal leerlingen op macro-niveau stuit derhalve op moeilijkheden. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen van het loslaten van het kortingspercentage op schoolniveau waardoor de complexiteit van de regelgeving vermindert. Hierdoor zullen de begrotingsramingen winnen aan inzichtelijkheid en betrouwbaarheid.

Uit tabel 11 blijkt dat de varianten 4 en 5 relatief de minste herverdeeffecten met zich meebrengen. Deze geringere herverdeeffecten treden op, omdat deze varianten door het opnemen van de leeftijdsafhankelijkheid beter aansluiten bij de huidige bekostiging. De herverdeeffecten worden veroorzaakt door verschillen tussen scholen die niet verklaard kunnen worden door de opgenomen variabelen. Voor variant 5 kan dit als volgt worden toegelicht. Enerzijds bestaan de verschillen tussen scholen uit verschillen in de personele bekostiging en anderzijds uit verschillen in de materiële bekostiging. De leeftijdscorrectie in de personele bekostiging verklaart de verschillen tussen scholen voor 87 procent. De verschillen in de formatie per leerling worden voor 43 procent door de overige variabelen (vaste voet, ongewogen en gewogen leerlingen, differentiatie naar grote

en kleine scholen) verklaard. In de materiële bekostiging worden verschillen tussen scholen voor 86 procent verklaard door de opgenomen variabelen (ook hier vaste voet, ongewogen en gewogen leerlingen, differentiatie naar grote en kleine scholen). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de herverdeeffecten in variant 5 vooral veroorzaakt worden door verschillen in formatie tussen scholen die niet direct samenhangen met de omvang van de school.

Vergelijking van de herverdeeffecten van de varianten 1 en 2 in tabel 11.b laat zien dat het verwerken van ongewogen leerlingen naast gewogen leerlingen weinig verbetering oplevert. Het verwerken van een gedifferentieerde vaste voet in variant 3 leidt vooral tot een verbetering van de herverdeeffecten bij de kleinere scholen. Een volledige vergelijking van de herverdeeffecten naar grootteklasse is opgenomen in bijlage XI. Tabel 12.a en b. laten deze vergelijking voor de varianten 4 en 5 zien.

Tabel 12.a Herverdeeffecten van variant 4 naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	17%	30%	5%	17%	4%	20%	1%	5%	100%	623
60 - 120	30%	18%	17%	5%	18%	4%	4%	4%	100%	1712
120 - 180	17%	7%	22%	1%	41%	1%	7%	3%	100%	1935
180 - 240	23%	6%	25%	1%	35%	2%	5%	5%	100%	1710
240 - 300	37%	14%	19%	3%	17%	3%	1%	6%	100%	1024
>300	31%	33%	10%	8%	4%	6%	0%	7%	100%	844
totaal	25%	15%	18%	4%	25%	4%	4%	5%	100%	7848

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

Tabel 12.b Herverdeeffecten van variant 5 naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	27%	17%	20%	4%	20%	4%	6%	2%	100%	623
60 - 120	30%	17%	19%	5%	19%	3%	3%	4%	100%	1712
120 - 180	34%	15%	21%	3%	18%	3%	3%	4%	100%	1935
180 - 240	38%	18%	19%	3%	14%	2%	2%	5%	100%	1710
240 - 300	38%	14%	20%	2%	16%	3%	2%	6%	100%	1024
>300	34%	11%	20%	3%	21%	3%	2%	6%	100%	844
totaal	34%	16%	20%	3%	17%	3%	3%	5%	100%	7848

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

Aggregatie van herverdeeffecten op een hoger bestuurlijk niveau dan schoolniveau

Mitigering van herverdeeffecten kan optreden indien de herverdeeffecten bij bekostiging op schoolniveau worden geaggregeerd tot een hoger bestuurlijk niveau. Met het oog hierop zijn de herverdeeffecten van de varianten bij bekostiging op schoolniveau geaggregeerd naar de niveaus van het huidige schoolbestuursniveau, het gemeenteniveau, het niveau van de samenwerkingsverbanden WSNS, en het niveau van de SBD's. De tabellen 13 en 14 geven hierbij de resultaten voor

de varianten 4 en 5. Zowel bij tabel 13 als tabel 14 is de aggregatie uitgevoerd zonder en met onderscheid naar richting binnen het bestuurlijk niveau²⁹. Bij het onderscheid naar richting is aggregatie van de bekostiging alleen toegepast voor die scholen die tot dezelfde richting behoren³⁰.

Tabel 13.a Herverdeeleffecten van variant 4 (bekostiging op schoolniveau en aggregatie op verschillende niveaus; zonder onderscheid naar denominatie)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal aantal scholen c.q. besturen
	+	-	+	-	+	-	+	-	
school	25%	15%	18%	4%	25%	4%	4%	5%	7848
schoolbestuur	30%	14%	20%	4%	22%	4%	2%	4%	3140
gemeente	45%	14%	24%	4%	6%	3%	0%	3%	636
wsns	48%	16%	17%	5%	7%	3%	0%	3%	292
sbd	55%	30%	4%	7%	0%	4%	0%	0%	56

Bron: IOO

Tabel 13.b Herverdeeleffecten van variant 4 (bekostiging op schoolniveau en aggregatie op verschillende niveaus; met onderscheid naar denominatie)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal aantal scholen c.q. besturen
	+	-	+	-	+	-	+	-	
school	25%	15%	18%	4%	25%	4%	4%	5%	7848
schoolbestuur	33%	14%	20%	4%	22%	4%	2%	4%	3140
gemeente	33%	11%	21%	3%	20%	5%	2%	4%	1920
wsns	33%	14%	21%	5%	16%	5%	3%	4%	765
sbd	38%	15%	21%	3%	14%	4%	3%	2%	352

Bron: IOO

Tabel 14.a Herverdeeleffecten van variant 5 (bekostiging op schoolniveau en aggregatie op verschillende niveaus; zonder onderscheid naar denominatie)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal aantal scholen c.q. besturen
	+	-	+	-	+	-	+	-	
school	34%	16%	20%	3%	17%	3%	3%	5%	7848
schoolbestuur	43%	14%	19%	3%	12%	3%	2%	4%	3140
gemeente	58%	15%	14%	5%	2%	3%	0%	3%	636
wsns	51%	21%	10%	5%	3%	7%	0%	3%	292
sbd	54%	32%	2%	7%	0%	5%	0%	0%	56

Bron: IOO

²⁹ Onderscheiden zijn de volgende richtingen: openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk, algemeen bijzonder, gereformeerd, reformatorisch, vrije scholen, joods, hindoeïstisch, islamitisch en overige bijzonder.

³⁰ De resultaten in de tabellen 13 en 14 zijn voor het schoolniveau en schoolbestuursniveau gelijk, omdat op deze niveaus geen samenwerking tussen richting plaatsvindt.

Tabel 14.b *Herverdeeeffecten van variant 5 (bekostiging op schoolniveau en aggregatie op verschillende niveaus; met onderscheid naar denominatie)*

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal aantal scholen c.q. besturen
	+	-	+	-	+	-	+	-	
school	34%	16%	20%	3%	17%	3%	3%	5%	7848
schoolbestuur	43%	14%	19%	3%	12%	3%	2%	4%	3140
gemeente	45%	13%	19%	4%	11%	4%	2%	4%	1920
wsns	42%	15%	16%	6%	11%	5%	3%	3%	765
sbd	41%	18%	19%	4%	8%	4%	4%	2%	352

Bron: 100

Bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau

Hiervoor is de bekostiging steeds bepaald op het niveau van de school (conform de richtinggevende uitspraken in het Schevenings Beraad). De bekostiging kan ook plaatsvinden op een hoger bestuurlijk niveau. Hiertoe is een schoolbestuursniveau gesimuleerd, dat bestaat uit alle scholen binnen een gemeente van dezelfde richting. De bekostiging op dit niveau kan worden uitgevoerd onafhankelijk van het aantal scholen dat het gesimuleerde schoolbestuur in stand houdt.

Uit tabel 11 blijkt dat de varianten met leeftijdscorrectie (varianten 3, 4 en 5) relatief tot minder herverdeeeffecten leiden. Het vervangen van een vaste voet (variant 3) door een bedrag gebaseerd op de opheffingsnorm (variant 4) leidt tot een verslechtering van de herverdeeeffecten. Combinatie van beide elementen leidt tot de geringste herverdeeeffecten (variant 5). In bijlage XI zijn de herverdeeeffecten naar grootteklasse opgenomen.

De bekostiging op het gesimuleerde bestuursniveau laat grotere herverdeeeffecten zien dan bij bekostiging op schoolniveau. Bij variant 4 en 5 bij bekostiging op schoolniveau wordt 6 procent van de gesimuleerde besturen met een herverdeeeffect van meer dan 10 procent geconfronteerd (positief en negatief; zie tabel 13.b en 14.b, regel 'gemeente'). Bij bekostiging op het gesimuleerde bestuursniveau gaat het in de vergelijkbare variant 4 en 5 om 30 respectievelijk 28 procent van de besturen (zie tabel 11). Dit grote verschil komt vooral doordat het daadwerkelijk aantal scholen bij bekostiging op het gesimuleerde bestuursniveau niet in de variant is opgenomen, terwijl in de huidige bekostiging door de vaste voet het aantal scholen een belangrijke rol speelt. Het maximaal mogelijk aantal scholen als bekostigingsparameter leidt niet tot een zodanige vermindering van de herverdeeeffecten dat deze vergelijkbaar zijn met die van bekostiging op schoolniveau. Bij de beoordeling van deze variant moet rekening worden gehouden dat deze gebaseerd is op het aantal scholen in het schooljaar 1993-1994. De effecten van 'Toerusting en Bereikbaarheid' (T&B) zijn nog niet volledig uitgewerkt. Door T&B wordt een grotere aansluiting op de opheffingsnormen bereikt, waardoor het aantal scholen vermindert. Hierdoor zullen bij bekostiging op bestuursniveau de herverdeeeffecten verminderen.

Indien de bovenstaande varianten 4 en 5 (bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau) worden doorgerekend naar herverdeeeffecten op verschillende aggregatieniveaus, dan zien de herverdeeeffecten van deze variant er als volgt uit (zie tabellen 15 en 16). Evenals bij bekostiging op

schoolniveau lijkt op de hogere bestuurlijke niveaus een zekere mate van compensatie van herverdeeleffecten optreden.

Tabel 15.a Herverdeeleffecten van variant 4 bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau (zonder onderscheid naar richting)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
gemeente	20%	13%	15%	6%	19%	13%	4%	9%	636
wsns	19%	18%	16%	5%	17%	14%	3%	7%	285
sbd	32%	18%	20%	11%	9%	9%	0%	2%	56

Tabel 15.b Herverdeeleffecten van variant 4 bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau (met onderscheid naar richting)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
gemeente	13%	10%	11%	6%	18%	10%	20%	12%	1920
wsns	15%	13%	12%	7%	19%	10%	15%	8%	796
sbd	16%	10%	12%	6%	25%	6%	23%	3%	352

Tabel 16.a Herverdeeleffecten van variant 5 bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau (zonder onderscheid naar richting)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
gemeente	22%	16%	15%	7%	17%	12%	7%	5%	632
wsns	24%	18%	15%	10%	11%	13%	3%	6%	285
sbd	36%	27%	14%	7%	4%	11%	0%	2%	56

Tabel 16.b Herverdeeleffecten van variant 5 bij bekostiging op gesimuleerd schoolbestuursniveau (met onderscheid naar richting)

Aggregatie niveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
gemeente	15%	10%	11%	7%	17%	11%	18%	10%	1914
wsns	16%	14%	14%	7%	17%	11%	12%	9%	795
sbd	17%	13%	16%	6%	20%	9%	17%	3%	352

Ten aanzien van de vraag welke bestuurlijke schaal nodig is om bij invoering van vereenvoudigde lump sum bekostiging tot aanvaardbare herverdeeleffecten te komen, heeft de werkgroep met name gekeken naar de huidige beleidsontwikkelingen waarmee het basisonderwijs te maken heeft en de omvang van de organisatorische eenheden die daarbij een rol spelen; gemeenten, 'Weer Samen Naar School' (WSNS)-verbanden en Schoolbegeleidingsdienst (SBD) eenheden. Bij doorrekening van de onderzochte varianten bij deze organisatorische eenheden, bleek dat met het oog op de optredende herverdeeleffecten een bestuurlijke schaal die overeenkomt met de WSNS-verbanden (gemiddeld 10

scholen en 2000 leerlingen; indien rekening gehouden wordt met denominatie) de minimale schaal is waarbij vereenvoudigde lump sum-bekostiging gerealiseerd zou kunnen worden. Bestuurlijke schaalvergroting of samenwerking dient, mede gezien de voordelen die een grotere bestuurlijke schaal met zich mee brengt, derhalve gestimuleerd te worden. Gezien de beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot WSNS (het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor de besteding van de zorgmiddelen) lijkt 10 scholen een haalbare bestuurlijke schaal.

3.5. Opvang van herverdeeffecten door scholen en schoolbesturen

Opvang van effecten door scholen c.q. schoolbesturen

Randvoorwaarde bij lump sum bekostiging is dat eventuele negatieve financiële herverdeeffecten door scholen c.q. schoolbesturen zelf worden opgevangen. De werkgroep constateert daarbij dat de meest effectieve opvangmogelijkheid die van bestuurlijke samenwerking en fusies is. De overige opvangmogelijkheden zijn beperkt. Hierbij kan worden gedacht aan docentenpools en diverse reeds bestaande mogelijkheden om extra gelden te genereren.

Bestuurlijke samenwerking en fusies

Zoals uit tabel 13 en 14 blijkt, zullen negatieve effecten voor scholen afnemen naarmate scholen meer gaan samenwerken dan wel onder één bestuur worden samengebracht. Op deze wijze worden negatieve herverdeeffecten opgevangen door spreiding van de effecten over de scholen. Daarnaast kunnen door de schaalvergroting voordelen worden behaald door gezamenlijke inkoop en gezamenlijk gebruik/uitwisseling van materialen.

Samenwerkings- en fusieprocessen zijn in het basisonderwijs al enige jaren aan de gang. Het aantal schoolbesturen dat in gesprek is over bestuurlijke schaalvergroting neemt daarbij snel toe. Ter illustratie wordt in tabel 17 de ontwikkeling van de bestuurlijke schaalvergroting vanuit het VBKO (Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs) weergegeven³¹.

Tabel 17: *Overzicht van het aantal schoolbesturen van het VBKO (per 1 oktober)*³²

Jaren	1	2-3	4-10	11-20	21-30	>30	totaal schoolbesturen
1988	870	335	159	15	10	2	1391
1991	867	322	152	16	5	2	1364
1992	836	316	144	16	5	2	1346
1993	854	304	140	18	5	1	1322
1994	808	285	136	21	4	2	1264

Bron: VBKO

³¹ Zie de discussienota, Schoolbestuur en bond na 2000, VBKO, 1995.

³² Door het VBKO wordt een gemiddelde schaalgrootte van 20 a 25 scholen per bestuur nagestreefd. Voorts verwacht het VBKO dat het aantal schoolbesturen in 1995 met 100 afnemen.

Overigens concludeert het SCP in zijn rapport 'Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand'³³, dat het aantal scholen per bestuur in ieder geval de laatste jaren niet is toegenomen.

Naast het voordeel van de opvang van herverdeeffecten kan in een situatie van meerdere scholen onder één bestuur een loopbaanbeleid worden gevoerd, waarbij personeel na verloop van tijd door kan schuiven tussen scholen onder het bestuur. Dit werkt stimulerend op de motivatie van het personeel. In dit kader is per 1 augustus 1995 een bestuursaanstelling van het personeel van kracht geworden.

Docentenpools

Negatieve effecten kunnen ook worden opgevangen indien schoolbesturen gezamenlijk centrale diensten oprichten, die personeelsbestanden van docenten beheren (docentenpools). Via deze diensten die als intermediair tussen schoolbesturen en docenten fungeren, kunnen schoolbesturen docenten aantrekken bovenop hun basisformatie, bijvoorbeeld bij een tijdelijke groei van het aantal leerlingen. Naast de besparingen die dit oplevert, worden schoolbesturen door deze docentenpools flexibeler in hun personeelsbestand en -beleid.

Overige reeds bestaande mogelijkheden

Bij de reeds bestaande mogelijkheden kan worden gedacht aan:

- bijdragen van (kerkelijke) stichtingen, verenigingen etc.,
- vrijwillige bijdragen van gemeenten,
- financiële en materiële sponsoring (computers, lesmateriaal e.d.) door bedrijven en instellingen,
- verhuur van ruimtes buiten de lestijden en in vakanties.

Effecten voor de rijksoverheid

Omdat de overheid verantwoordelijk blijft voor de wettelijke deugdelijkheidseisen van het basisonderwijs, zal met het oog op de delegatie van beslissingsbevoegdheden, de overheid zijn instrumentarium voor de toetsing van de onderwijskwaliteit moeten aanpassen. Uitgangspunt bij dit instrumentarium is dat centrale overheidsregulering geen recht doet aan de primaire verantwoordelijkheid van de scholen c.q. schoolbesturen voor de kwaliteit³⁴. Deze verantwoordelijkheid zal worden vastgelegd in de wet. Wetswijzigingen op de WBO, ISOVSO en WVO zijn hiervoor reeds in voorbereiding³⁵. De verantwoordelijkheid van de overheid wordt vormgegeven door ondersteu-

³³ Sociaal en Cultureel Planbureau, processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand, juli 1995.

³⁴ De school als lerende organisatie, kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, juli 1995.

³⁵ Voorbeelden voor de kwaliteitszorg zijn o.a. leerlingvolgsystemen, instrumentarium voor schoolzelfevaluatie en een instrumentarium voor de bewaking van de kwaliteit van leerinhouden. Naast deze instrumenten kunnen scholen bij het voeren van kwaliteitsbeleid veel van elkaar leren. Hier en daar wordt al geëxperimenteerd met onderlinge kwaliteitstoetsing tussen scholen in de vorm van wederzijdse visitaties. Hier gaat een stimulerende werking vanuit. Scholen confronteren elkaar met kwaliteitsnormen, dragen elkaar stimulerende ideeën aan en zijn extra gemotiveerd om niet voor elkaar onder te doen.

ning en bewaking. In tabel 18 wordt een overzicht gegeven welke instrumenten de rijksoverheid hierbij heeft.

Tabel 18: Instrumentarium van de overheid voor kwaliteitsbewaking en -ondersteuning

PRODUKT:	- kerndoelen
PROCES:	- aantal lessen per jaar - verplichte vakken
INPUT:	- opleidingsvereisten leraren - bevoegdheidsvereisten basisonderwijs
RANDVOORWAARDEN:	- bekostiging en huisvesting - nascholing - medezeggenschap - rechtspositie, arbeidsvoorwaarden - onderwijsverzorging, lerarenopleidingen - verantwoordingsplicht
EXTERNE KWALITEITSBEWAKING:	- inspectie - periodieke peiling van het onderwijsniveau - afsluitingstoetsen basisvorming - cohortonderzoek, monitoring, evaluatie - internationale vergelijkingen

Bron: OCenW

Bij de ondersteuning speelt de voorlichting, begeleiding en financiering van de verzorgingsstructuur een rol (verzorgingsinstellingen, pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten). Ten aanzien van de bewaking is de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg op landelijk niveau. Een belangrijke rol wordt hierbij vervuld door de rapportages van de onderwijsinspectie. Ook bieden de evaluaties van een gehele onderwijssector een breed overzicht van de kwaliteit van het onderwijs³⁶.

Voorts is in het kader van de verdere vormgeving van het kwaliteitsbeleid in het Schevenings Beraad afgesproken de volgende documenten te introduceren:

- Het schoolbeleidsplan; hierin wordt de veelheid aan plandocumenten binnen de school vervangen door één plan³⁷. Het schoolbeleidsplan geeft een beschrijving van het schoolbeleid op onderwijskundig en personeelsgebied en de inrichting van de kwaliteitszorg. Het schoolbeleidsplan dient éénmaal per vier jaar opnieuw te worden vastgesteld. Elke school in het primair onderwijs dient uiterlijk op 1 augustus 1997 over een schoolplan te beschikken.
- Een schoolgids; deze gids dient ter verantwoording naar ouders of verzorgers. Elke school dient per 1 augustus 1997 een schoolgids uit te brengen³⁸. De gids dient daarbij elk jaar te worden geactualiseerd. De schoolgids moet ouders in staat stellen om een verantwoorde keuze te maken.

³⁶ Een voorbeeld hiervan is het rapport 'Zicht op kwaliteit' dat in januari 1994 door de Commissie Evaluatie Basisonderwijs werd aangeboden aan de minister van OCenW.

³⁷ Zie Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, bijlage 4.

³⁸ Zie Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, bijlage 2.

De beschikbaarheid van de resultaatgegevens geeft scholen een prikkel om hoge kwaliteit na te streven.

- Onderwijsgids; dit document geeft uitleg aan ouders over hun rechten en plichten. De onderwijsgids is erop gericht de positie van ouders te versterken door o.a. het verschaffen van bruikbare informatie over het recht op betrouwbare informatie, mogelijkheden om zich te beklagen of het recht om een door scholen gevraagde ouderbijdrage te weigeren. Het streven is erop gericht in 1996 alle ouders van kinderen die de leerplichtige leeftijd bereiken een exemplaar van de onderwijsgids te doen toekomen.

Tenslotte wordt erop gewezen dat bij lump sum bekostiging het bestuur bestedingsvrijheid heeft binnen de grenzen van de wet; dit houdt o.a. in, dat het bestuur bepaalt hoeveel wordt uitgegeven aan respectievelijk materiëel en personeel; als een bestuur meer dan een school in stand houdt, bepaalt dit bestuur ook hoe de beschikbare middelen over die scholen worden verdeeld. In verband hiermee dienen scholen en schoolbesturen een eigen bestuurs- en beheersinstrumentarium te ontwikkelen.

4

Voor- en nadelen van de onderzochte varianten

4.1. Voor- en nadelen

Op basis van de gemaakte analyses worden in dit hoofdstuk de belangrijkste voor- en nadelen van de varianten op een rij gezet (zie tabel 19). Vervolgens worden op basis van deze voor- en nadelen conclusies getrokken.

Tabel 19: Belangrijkste voor- en nadelen van de onderzochte varianten

criteria voor- en nadelen	Scheveningen-variant	bekostiging op schoolniveau (variant 4 en 5)	bekostiging op schoolbestuursniveau (variant 4 en 5)
omvang herverdeel-effecten	beperkt: - formatieve fricties - salarisspreiding (voorzover niet samenhangend met salarisleeftijd)	matig: - formatieve fricties - salarisspreiding (voorzover niet samenhangend met salarisleeftijd) - eventueel wachtgeld - eventueel vervanging	groot: - formatieve fricties - salarisspreiding (voorzover niet samenhangend met salarisleeftijd) - eventueel wachtgeld - eventueel vervanging
opvang/mitigering herverdeleffecten voor scholen c.q. besturen	bestuurlijke samenwerking en fusies is wenselijk, maar niet noodzakelijk	bestuurlijke samenwerking en fusies is noodzakelijk (minimale schaal is nodig)	bestuurlijke samenwerking en fusies is noodzakelijk (minimale schaal is nodig)
betere beheersing begroting (begrenzing open-einde karakter regelingen)	beperkte beheersing door normering prijscomponent van de personele uitgaven (afschaffing declaratiebepaling)	goede beheersing door normering prijs- en vereenvoudiging volumecomponent	goede beheersing door normering prijs- en vereenvoudiging volumecomponent
doelmatigheidswinst voor scholen en besturen (beslissings- en bestedingsvrijheid)	- beperkt doordat veel regelingen naast de lump sum blijven bestaan - geen schot tussen materieel en personeel (eigen financieel beleid) - eigen bepaling inzet formatie - decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming	- groot doordat veel regelingen in lump sum worden ondergebracht - geen schot tussen personeel en materieel (eigen financieel beleid) - eigen bepaling inzet formatie - decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming	- groot doordat veel regelingen in lump sum worden ondergebracht - geen schot tussen personeel en materieel (eigen financieel beleid) - eigen bepaling inzet formatie - decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming
uitvoeringslasten voor het totaal van het rijk, scholen c.q. besturen	minimaal gelijk aan huidige situatie	vermindering ten opzichte van huidige situatie	vermindering ten opzichte van huidige situatie

4.2. Conclusies

De invoering van lump sum-bekostiging voor het basisonderwijs berust in hoofdlijnen op de volgende tweezijdige doelstelling; lump sum-bekostiging moet leiden tot vergroting van beleids- en bestedingsvrijheid c.q. autonomievergroting van scholen/schoolbesturen en tot een verbetering van de begrotingsbeheersing voor de rijksoverheid.

Bij deze tweezijdige doelstelling gelden de volgende randvoorwaarden:

- eventuele negatieve herverdeeeffecten dienen door scholen dan wel besturen zelf te worden opgevangen; voor de lump sum-bekostigingssystematiek betekent dit dat sprake moet zijn van acceptabele herverdeeeffecten;
- de lump sum-bekostigingssystematiek dient doelmatigheidswinst op te leveren voor het samenstel van de rijksoverheid, scholen en besturen onder handhaving van de huidige kwaliteit van het onderwijs.

Op basis van de genoemde doelstellingen en randvoorwaarden worden hieronder de belangrijkste voor- en nadelen van de onderzochte lump sum-varianten op een rij gezet.

Indien uitsluitend wordt gelet op de herverdeeeffecten, dan heeft de Scheveningen-variant de meest acceptabele herverdeeeffecten. Andere voordelen van deze variant, maar ook van andere lump sum-varianten zijn: individuele scholen (schoolbesturen) krijgen een grotere bestedingsvrijheid, het afrekentraject voor personele uitgaven verdwijnt en daarmee het begrotingsuitvoeringsrisico met betrekking tot de declarabele personele uitgaven, en er kan een start worden gemaakt met het decentralisatieproces van de arbeidsvoorwaarden.

In vergelijking met de andere onderzochte varianten heeft de Scheveningen-variant de volgende nadelen. Zo wordt bij deze variant alleen de prijscomponent van de personele uitgaven genormeerd. De werkgroep is van mening dat de uitvoeringslast met betrekking tot de formatieregeling bij een voorcalculatorische gemiddelde personele last (GPL) niet zal toenemen. Zo dienen bij invoering van een GPL leeftijdsgegevens van de basisformatie per school te worden verzameld. Daartegenover staat dat door de afschaffing van de declaratiebekostiging de gegevens voor de feitelijke betaling van de personele uitgaven niet meer behoeven te worden gecontroleerd.

Doordat de volumecomponent niet wordt gewijzigd (de variant laat bijvoorbeeld de groeiregeling bestaan), blijft het open-eind karakter en daarmee de budgettaire beheersbaarheid van de begroting van het basisonderwijs voor een deel bestaan. Het open-eind karakter zit voor een groot deel in de groei van het aantal leerlingen gedurende het jaar.

De bovengenoemde nadelen van de Scheveningen-variant worden door de andere onderzochte varianten weliswaar voor een belangrijk deel opgeheven (in deze varianten wordt de volumecomponent vereenvoudigd), maar daartegenover staat dat daardoor ook de herverdeeeffecten voor de individuele scholen fors toenemen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven constateert de werkgroep dat de meest effectieve opvangmogelijkheid van negatieve financiële herverdeeeffecten die van bestuurlijke samenwerking en fusies is. De overige opvangmogelijkheden zijn beperkt. Om de herverdeeeffecten van de andere varianten op te vangen is een aanzienlijk grotere bestuurlijke

schaal noodzakelijk. Vanwege de aanzienlijke herverdeeeffecten, worden deze varianten op dit moment bij de huidige bestuurlijke schaal door de werkgroep als onwenselijk beschouwd. Daarentegen bieden zij wel perspectief voor de middellange termijn.

Op basis van de relatief beperkte herverdeeeffecten concludeert de werkgroep dat de Scheveningen-variant onder bepaalde voorwaarden een eerste stap is voor de financiële vernieuwing van het basisonderwijs.

Wil de Scheveningen-variant een bijdrage leveren aan het in gang zetten van een traject richting een verdergaande vereenvoudiging en deregulering dan is in enige mate een acceptatie van optredende herverdeeeffecten en dus een in gang gezet proces naar grotere bestuurlijke eenheden (in welke vorm dan ook) noodzakelijk.

Aanbevolen wordt met inachtneming van onderstaande aandachtspunten en randvoorwaarden om de Scheveningen-variant te beschouwen als een "ingroei-variant" voor de verdere financiële vernieuwing.

Een belangrijk aandachtspunt is dat in samenhang met de invoering van deze variant een nader beleid ter bevordering van verdergaande bestuurlijke schaalvergroting gewenst kan blijken ter realisatie van de beoogde verdergaande stappen op het gebied van de lump sum bekostiging en autonomievergroting van scholen/schoolbesturen. De werkgroep ziet de Scheveningen-variant als een eerste stap richting een doelmatig bekostigingssysteem voor het basisonderwijs.

In het verlengde hiervan ligt de randvoorwaarde dat na invoering van de Scheveningen-variant op middellange termijn (4 à 5 jaar) moet worden toegewerkt naar een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum bekostiging. Hierbij kan dan tevens rekening gehouden worden met de in paragraaf 2.3 genoemde beleidsontwikkelingen ("Weer Samen Naar School", "Toerusting en Bereikbaarheid" en het "Onderwijsvoorrangsbeleid"). De door de werkgroep ontwikkelde andere varianten bieden daarbij inzicht in de wijze waarop de verdergaande vereenvoudiging van de lump sum vorm kan worden gegeven. Een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum-bekostiging is nodig om de beoogde doelmatigheidswinst voor het samenstel van het Rijk, scholen en besturen te bevorderen. Voorts is bovengenoemde randvoorwaarde nodig omdat bij de Scheveningen-variant de uitvoeringslasten voor het Rijk, scholen en besturen per saldo nog onvoldoende veranderen. Via de verdergaande vereenvoudiging kunnen de uitvoeringslasten worden verminderd.

Zoals reeds eerder is opgemerkt is een verdergaande vereenvoudiging van de lump sum bekostiging pas mogelijk is bij een grotere bestuurlijke schaal (door schaalvergroting dan wel samenwerking), omdat bij een grotere bestuurlijke schaal de herverdeeeffecten kunnen worden opgevangen. Het belang van een grotere bestuurlijke schaal wordt in de praktijk onderschreven. De voordelen liggen met name op het gebied van personeelsbeleid, zoals de mogelijkheid van poolen van middelen en deskundigheid, vergroting van de mobiliteit van het personeel tussen scholen, functieroulatie en functiedifferentiatie. Daarnaast biedt een grotere bestuurlijke schaal voordelen bij daling van leerlingenaantallen en op het gebied van materieel beleid.

Ten aanzien van de vraag welke bestuurlijke schaal nodig is om bij invoering van vereenvoudigde lump sum bekostiging tot aanvaardbare herverdeeffecten te komen, heeft de werkgroep met name gekeken naar de huidige beleidsontwikkelingen waarmee het basisonderwijs te maken heeft en de omvang van de organisatorische eenheden die daarbij een rol spelen; gemeenten, 'Weer Samen Naar School' (WSNS)-verbanden en Schoolbegeleidingsdienst (SBD) eenheden. Bij doorrekening van de onderzochte varianten bij deze organisatorische eenheden, bleek dat met het oog op de optredende herverdeeffecten een bestuurlijke schaal die overeenkomt met de WSNS-verbanden (gemiddeld 10 scholen en 2000 leerlingen; indien rekening gehouden wordt met denominatie) de minimale schaal is waarbij vereenvoudigde lump sum-bekostiging gerealiseerd zou kunnen worden. Bestuurlijke schaalvergroting of samenwerking dient, mede gezien de voordelen die een grotere bestuurlijke schaal met zich mee brengt, derhalve gestimuleerd te worden. Gezien de beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot WSNS (het samenwerkingsverband wordt verantwoordelijk voor de besteding van de zorgmiddelen) lijkt 10 scholen een haalbare bestuurlijke schaal.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om op dit moment geen keuze te maken ten aanzien van de vormgeving van de vereenvoudigde lump sum-bekostigingssystematiek voor de middellange termijn. Hiervoor dienen nadere analyses gepleegd te worden.

Op grond van de in dit rapport gemaakte analyses zouden de varianten 4 en 5, uitgaande van bekostiging op schoolniveau, het eerst in aanmerking komen. Deze varianten leiden namelijk tot de minste herverdeeffecten ten opzichte van de huidige situatie (zie tabel 11). Indien de herverdeeffecten worden geaggregeerd op een hoger bestuurlijk niveau lijkt daarbij een zekere mitigering van de herverdeeffecten op te treden.

In de rapportage zijn ook varianten doorgerekend waarbij wordt uitgegaan van bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau (gemeenteniveau rekening houdend met denominatie). Bekostiging in deze varianten is onafhankelijk van het daadwerkelijk aantal scholen dat het schoolbestuur onder zich heeft. Deze varianten leiden tot aanzienlijk grotere herverdeeffecten. Hierbij moet echter wel de kanttekening geplaatst worden dat de effecten van 'Toerusting en Bereikbaarheid' (T&B) nog niet volledig uitgewerkt zijn. Door T&B wordt een grotere aansluiting op de opheffingsnormen bereikt, waardoor het aantal scholen vermindert. Hierdoor zullen bij bekostiging op bestuursniveau de herverdeeffecten verminderen. Gelet op het voorgaande en gezien de verdergaande mogelijkheden tot deregulering van met name de stichting en instandhouding van scholen bij een bekostiging op bestuursniveau dient deze mogelijkheid van vereenvoudigde lump sum bekostiging derhalve niet op voorhand afgeschreven te worden.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in alle varianten gebruik is gemaakt van de variabele gewogen leerlingen. Deze variabele brengt zoals die op dit wordt bepaald problemen voor de macro-raming met zich mee. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden te verkennen van het loslaten van het kortingspercentage op schoolniveau waardoor de complexiteit van de regelgeving vermindert.

BIJLAGE I LIJST VAN AFKORTINGEN

ABB	= Algemene Besturen Bond
AC	= AmbtenarenCentrum
ACOP	= Algemeen Comité van Overheids- en onderwijzend Personeel
BBKB	= Bond van Besturen van Katholieke scholen voor Beroepsonderwijs
BBBKS-VWO/AVO	= Bond van Besturen van Katholieke Scholen voor VWO en AVO
CB	= Commissies Besturen organisaties
BCPO	= Vereniging besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs Systeem
BWOO	= Besluit Werkloosheid Onderwijs en Onderzoekspersoneel
CCOO	= Centrale Commissie voor Onderwijskundig Overleg
CCOOP	= Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
CMHA	= Centrale voor Middelbare en Hogere Ambtenaren
FBS	= Formatie Budgetsysteem
fre	= formatierekenschap
fte	= full time equivalent
GPL	= Gemiddelde Personele Last
IOO	= Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven
IOBK	= In hun Ontwikkeling Bedreigde Kleuters
ISOVSO	= Interimwet op het Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs
LOM	= Leer en OpvoedingsMoeilijkheden
MLK	= Moeilijk Lerende Kinderen
NT2	= Nederlands als 2e Taal
OECD	= Organisation for Economic Corporation and Development
OETC	= Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur
PF	= Participatiefonds
PO	= Primair Onderwijs
PVE	= Programma Van Eisen
RBPO	= Rechtspositiebesluit Basisonderwijs
SES	= Sociaal Economische Score
SBD	= School Begeleidings Dienst
SCOW	= Sector Commissie Onderwijs en Wetenschappen
TWAO	= Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs
T&B	= Toerusting en Bereikbaarheid
VBS	= Verenigde Bijzondere Scholen op algemene grondslag
VBKO	= Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs
VNG	= Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	= Voortgezet Onderwijs
WBO	= Wet op het Basisonderwijs
WSNS	= Weer Samen Naar School
WRR	= Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

BIJLAGE II TAAKOPDRACHT MINISTERRAAD

*Financieringsstelsel van het basisonderwijs*³⁹

In het kader van het accoord van het Schevenings Beraad over de voorbereiding van een lump-sum bekostigingsstelsel in het primair onderwijs voert het IOO een onderzoek uit naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en zal het IOO vanaf omstreeks maart 1995 een onderzoek gaan uitvoeren naar een nieuwe systematiek van bekostiging in het primair onderwijs.

Uit de eerste voorlopige resultaten van het IOO-onderzoek naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en ook uit de berekening van de effecten van het wetsvoorstel ter vereenvoudiging van de bekostiging van de materiële uitgaven in het primair onderwijs komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met naar verhouding aanzienlijke herverdeeffecten per school ten opzichte van de huidige bekostiging. In het accoord van het Schevenings Beraad is vastgelegd dat de lump-sum bekostiging betrekking moet hebben op de individuele school. Dit uitgangspunt maakt het moeilijk om met een naar verhouding sterk vereenvoudigd en gemakkelijk uitvoerbaar lump-sum bekostigingsstelsel te komen zonder dat dit leidt tot naar verhouding grote herverdeeffecten per individuele school ten opzichte van de huidige bekostiging.

In dit heroverwegingsonderzoek is het hoofdonderwerp te bezien hoe, in aansluiting op de werkzaamheden en uitkomsten van de hiervoor genoemde IOO-onderzoeken kan worden bereikt dat een lump-sum bekostigingsstelsel kan worden ingevoerd met acceptabele herverdeeffecten ten opzichte van de huidige bekostiging.

De werkgroep dient in de eerste plaats te bezien of aan het IOO zal worden verzocht om in aanvulling op de bekostigingsstelsels die in de voornoemde onderzoeken reeds worden onderzocht of die in het verleden reeds onderzocht zijn, ook nog aandacht te besteden aan mogelijkheden om resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren. Hierbij kan worden gedacht aan de groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten, vaste voet of tegemoetkoming in verband met leerlingdichtheid.

De werkgroep dient in de tweede plaats te bezien welke mogelijkheden er bestaan om herverdeeffecten op te vangen of te mitigeren. Daartoe wordt als eerste variant onderzocht: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging per afzonderlijke school tot aanvaardbare herverdeeffecten per bestuur te komen?

In deze variant blijft de bekostiging per afzonderlijke school uitgangspunt. Er is echter ook een variant denkbaar waarin wordt uitgegaan van lump-sum bekostiging op bestuursniveau in plaats van op schoolniveau. Dit leidt naar alle waarschijnlijkheid tot wijzigingen in de onderliggende bekostigingsregelingen. De vraagstelling voor de tweede variant luidt: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging op bestuursniveau, in plaats van op schoolniveau, tot aanvaardbare herverdeeffecten per schoolbestuur te komen? En in hoeverre heeft lump-sum bekostiging op bestuursniveau gevolgen voor de onderliggende bekostigingsregelingen, mede in relatie tot het IOO-onderzoek betreffende leerlingdichtheid. De werkgroep dient tevens te bezien in hoeverre het bij bestuurlijke schaalvergroting mogelijk is de zorg voor

³⁹ Financiële vernieuwing, kamerstuk 23900 nr. 22, vergaderjaar 1994-1995.

vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan het schoolbestuur over te dragen. Als derde variant wordt tenslotte bezien welke mogelijkheden er op schoolniveau en op schoolbestuursniveau bestaan om, anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeeleffecten op te vangen en welke aanpassingen in de regelgeving, zonder aantasting van de kwaliteit van het onderwijs, kunnen bijdragen tot vergroting van deze mogelijkheden.

BIJLAGE III
GEGEVENS BASISONDERWIJS

Volumegegevens⁴⁰

Tabel III.1 Aantal ingeschreven leerlingen in het basisonderwijs naar schooljaar (x 1000)

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Totaal ingeschreven leerlingen basisonderwijs	1416,7	1427,5	1450,4	1477,9	1500,5	1517,8	1533,2	1549,5	1566,3

Tabel III.2 Aantal ingeschreven leerlingen in het basisonderwijs naar kalenderjaar (x 1000)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totaal ingeschreven leerlingen basisonderwijs	1421,2	1437,0	1461,9	1487,3	1507,7	1524,2	1540,0	1556,5

Tabel III.3 Uitsplitsing bekostigde leerlingen naar gewicht voor de personele bekostiging van het basisonderwijs

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ongewogen leerlingen								
met gewicht 1.00	793,3	809,8	839,5	874,6	894,5	912,4	928,2	941,5
met gewicht 1.25	488,2	473,8	453,3	436,1	432,5	427,3	420,5	415,4
met gewicht 1.40	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
met gewicht 1.70	3,7	3,6	3,7	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
met gewicht 1.90	162,0	169,6	176,9	184,7	194,5	202,8	210,8	218,8
totaal ongewogen leerlingen	1448,9	1458,9	1475,3	1501,0	1527,1	1548,1	1565,0	1581,2
totaal gewogen leerlingen	1720,0	1733,3	1751,1	1779,6	1813,7	1840,8	1863,2	1885,4
trekkende bevolking ongewogen	0,7	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Tabel III.4 Personeelsaantallen voor het basisonderwijs (FTE's x 1000); het niet onderwijzend personeel wordt bekostigd via Londo

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
totaal bekostigd personeel basisonderwijs	73,5	73,4	74,8	76,5	78,0	79,2	80,2	81,1	82,1

Tabel III.5 Personeelsaantallen naar kalenderjaar voor het basisonderwijs (FTE's x 1000); het niet onderwijzend personeel wordt bekostigd via Londo

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totaal bekostigd personeel basisonderwijs	73,5	73,9	75,5	77,2	78,5	79,6	80,6	81,5

⁴⁰ Ontleend aan de rijksbegroting 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24400 hoofdstuk VIII, nr. 2.

Tabel III.6 Aantal instellingen voor het basisonderwijs per 1 januari 1995⁴¹

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
totaal aantal instellingen	8365	8118	7822	7802	7782	7802	7822	7842	7862

Financiële kerncijfers voor het basisonderwijs⁴²

Tabel III.7 Financiële kerncijfers voor het basisonderwijs (x 1 mln.)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
totale uitgaven							
personeel basisonderwijs	5591,4	5896,0	6111,7	6251,5	6370,0	6478,0	6581,4
materieel basisonderwijs	1097,2	1162,4	1178,9	971,3	980,9	990,7	1001,1
onderwijsverzorging	91,0	92,3	93,8	95,0	95,3	95,5	95,8
rechtspositionele uitkering	142,7	131,0	122,2	113,0	105,5	105,5	105,5
overig	86,1	55,5	47,7	46,3	41,8	41,9	41,8
totale ontvangsten							
basisonderwijs	-32,9	-34,0	-38,2	-38,2	-38,3	-42,3	-42,3

Overige kengetallen basisonderwijs⁴³

Tabel III.8 Kengetallen voor het basisonderwijs (uitgaven x fl. 1000, aantallen x 1)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
leerling/ onderwijzend personeel	19,4	19,4	19,3	19,2	19,1	19,1	19,1
gemiddelde schoolgrootte	177,0	186,9	190,6	193,7	195,4	196,9	198,5
personele uitgaven/ personeel	75,6	78,1	79,2	79,7	80,0	80,4	80,7
kosten per leerling excl. huisvesting	4,9	5,0	5,1	4,9	5,0	5,0	5,0

⁴¹ Exclusief de effecten van "Toerusting en Bereikbaarheid" - tranches 1995 en volgende jaren.

⁴² Ontleend aan Rijksbegroting 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24400 hoofdstuk VIII, nr.2.

⁴³ Ontleend aan Rijksbegroting 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24400 hoofdstuk VIII, nr.2.

BIJLAGE IV TOELICHTING FBS

De formatieberekening

Het formatiebudget bevat minimaal de formatie uitgedrukt in fre's die nodig is voor de vervulling van reguliere taken van een school. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen formatie voor speciale doeleinden en aanvullende formatie gegeven. Het formatiebudget kan ook worden opgehoogd indien het aantal leerlingen gedurende het schooljaar toeneemt.

De formatie voor de vervulling van reguliere taken van een school

De basisformatie (inclusief gewichtengeld) wordt berekend aan de hand van het aantal gewogen leerlingen op teldatum van het voorafgaande schooljaar (inclusief een opslagpercentage van 3%⁴⁴ en drempel bij weging van 9%). Voor de bepaling hiervan worden aan verschillende categorieën kinderen gewichten toegekend. Voor de meeste kinderen is dit het gewicht 1. Maar er zijn ook hogere gewichten, bijvoorbeeld voor kinderen met een relatieve achterstandssituatie⁴⁵. De gehanteerde formatieschaal is niet-proportioneel vanwege een vaste voet en een relatief hogere bekostiging van kleinere scholen.

De formatie voor vakonderwijs (bijvoorbeeld handvaardigheid en muziek) wordt berekend aan de hand van het aantal ongewogen leerlingen (inclusief 3%). De formatie voor schoolleiding wordt deels berekend op basis van de toegekende basisformatie en OETC-formatie (de hoeveelheidscomponent schoolleiding = taakrealisatie) en deels op basis van het aantal ongewogen leerlingen inclusief 3% (prijscomponent schoolleiding).

Het formatiebudget wordt verder aangevuld met een frictie-opslag in fre's in verband met rechtspositionele aanspraken van personeel bij vermindering van de formatie, een opslag vanwege herbezetting in verband met arbeidsduurverkorting en een opslag ten behoeve van schoolspecifiek formatie- en personeelsbeleid.

In tabel V.1 wordt per grootteklasse van de scholen een uitsplitsing in het aantal fre's en personele kosten per leerling gemaakt. Uit deze tabel blijkt dat bij een toename van de schoolgrootte het aantal fre's per leerling afneemt. Dit wordt veroorzaakt door twee factoren. De eerste factor is dat bij kleinere scholen het aantal fre's voor onderwijzend personeel per leerling groter is dan voor grotere scholen. De tweede factor betreft het aantal fre's voor directiepersoneel. Dit aantal neemt minder dan evenredig toe met het aantal leerlingen. Uit het aantal fre's kan een benadering worden gemaakt van de gemiddelde groepsgrootte. Indien deze wordt gedefinieerd als het aantal leerlingen per formatieplaats, resulteert dit in een gemiddelde groepsgrootte van 20,1 voor het totaal. Bij scholen met minder dan 60 leerlingen is het gemiddelde 12, en bij scholen met meer dan 300 leerlingen 21.

⁴⁴ Het opslagpercentage van 3% corrigeert voor tussentijdse instroom van leerlingen in het basisonderwijs.

⁴⁵ Zie bijlage V.

Tabel IV.1 *Personele kosten per leerling uitgesplitst; (schooljaar 1993-1994)*

Grootte klasse**	Aantal fre's per leerling	Kosten per fre	Personele kosten per leerling*
0- 60	13.8	356	4929
60- 120	10.3	368	3797
120- 180	9.0	368	3341
180- 240	8.6	367	3176
240- 300	8.6	363	3130
300 <	8.5	361	3082
Totaal	8.9	365	3283

** aantal leerlingen per school

* (fre/leerling)x(kosten/fre)

Bron: IOO

De formatie voor speciale doeleinden (OETC-formatie)

De formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur wordt toegekend op basis van het aantal daarvoor in aanmerking komende leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (inclusief 3%).

De aanvullende formatie

Op grond van bijzondere omstandigheden kan aan een school aanvullende formatie worden toegewezen. Het betreft hier de volgende situaties:

- toename van het leerlingaantal op de eerste schooldag (drempel 0,6 formatieplaats (fte));
- toename van het aantal OETC-leerlingen (drempel 0,2 fte);
- aanwezigheid van schipperskinderen (minimaal 3) of zigeunerkinderen (minimaal 4);
- eerste opvang van niet-Nederlandse leerlingen die rechtstreeks uit het buitenland komen. De omvang en de duur van de toe te kennen formatie wordt vastgesteld op basis van het aantal leerlingen (minimaal 4) en de datum van aankomst in Nederland;
- aanwezigheid van zintuiglijk en/of lichamelijk gehandicapte leerlingen;
- klemmende situaties.

Aanvullende formatie als gevolg van tussentijdse groei van het leerlingaantal

Indien gedurende het schooljaar (uiterlijk tot 1 april) het gewogen aantal leerlingen zodanig is toegenomen dat op basis van dat aantal de basisformatie 0,6 fte hoger zou zijn dan kan de basisformatie opnieuw worden berekend. Wanneer de basisformatie kan worden aangepast, mag dat eveneens voor de formatie vakonderwijs en gedeeltelijk voor de formatie schoolleiding. De aanspraak op verhoging ontstaat met ingang van de eerste van de volgende maand.

BIJLAGE V
SES-SCORES VAN LEERLINGEN⁴⁶

Leerling categorie	gewicht
<p>a. Leerling van wie beide ouders of verzorgers een schoolopleiding hebben genoten tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs. Indien het betreft een leerling uit een één-oudergezin, geldt deze opleidingseis ten aanzien van de desbetreffende ouder of verzorger:</p>	1,25
<p>b. Leerling, die verblijft in een internaat of pleeggezin en van wie de vader of moeder het schippersbedrijf uitoefent of heeft uitgeoefend:</p>	1,40
<p>c. Leerling van wie de ouders een trekkend bestaan leiden als bedoeld in het Besluit trekkende bevolking WBO (Stb. 1985, 465, anders dan bedoeld onder b:</p>	1,70
<p>d. Leerling die voldoet aan 1 van de volgende voorwaarden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de vader of verzorger heeft een schoolopleiding genoten tot of tot en met het niveau voorbereidend beroepsonderwijs 2. de moeder of verzorgster heeft een schoolopleiding genoten tot of tot en met het niveau voorbereidend beroepsonderwijs, of 3. de meest verdienende ouder of verzorger oefent een beroep uit in loondienst, waarin hij lichamelijke of handarbeid verricht, of geniet geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid en die ofwel behoort tot de Molukse bevolkingsgroep ofwel van wie een van de ouders voldoet aan 1 van de volgende voorwaarden: <ol style="list-style-type: none"> 1. Afkomstig uit een van de landen, genoemd in artikel 1, onder b, van het besluit leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond WBO (Stb. 1985, 197); 2. Afkomstig uit Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba; 3. Door onze Minister van Justitie als vluchteling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40); 4. Afkomstig uit een ander niet-Engelstalig land buiten Europa, echter met uitzondering van Indonesië. 	1,90
<p>e. Overige leerlingen:</p>	1,00

⁴⁶ Zie Staatsblad 30 november 1993, nr. 608.

In totaal is ongeveer 400 gulden per leerling toe te rekenen aan achterstandsmiddelen. Dit is circa 10% van de totale bekostiging. In tabel V.1 worden de kosten in- en exclusief achterstandsmiddelen per leerling weergegeven. Hieruit blijkt dat bij de kleinste scholen het aandeel van de achterstandsmiddelen gemiddeld geringer is dan bij de grootste scholen. Dit wordt vooral veroorzaakt het geringer aantal leerlingen met een hoog gewicht bij de kleine scholen.

Tabel V.1 Kosten per leerling, in- en exclusief achterstandsmiddelen (schooljaar 1993-1994)

Grootte klasse*	Inclusief achterstandsmiddelen	Exclusief achterstandsmiddelen	Verhouding
0- 60	6093	5915	1,03
60- 120	4631	4261	1,08
120- 180	4024	3596	1,12
180- 240	3771	3376	1,12
240- 300	3679	3291	1,12
300 <	3590	3201	1,12
Totaal	3906	3514	1,11

* Ongewogen leerlingen per school

Bron: IOO

BIJLAGE VI BELEIDSTHEMA'S

WSNS-BELEID

Doelstelling van het WSNS-beleid is om de relatief groeiende deelname aan het speciaal onderwijs ten opzichte van het basisonderwijs te keren. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat een leerling, tenzij het echt niet anders kan, onderwijs volgt in de setting van het regulier onderwijs. In het bijzonder is het beleid gericht op kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM), moeilijk lerende kinderen (MLK) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK). Op de lange termijn zullen deze scholen als apart bij wet geregelde onderwijssoorten voor speciaal onderwijs verdwijnen. De middelen die gemoeid zijn met de instandhouding van deze onderwijssoorten zullen dan worden toegekend aan de reguliere basisscholen (WSNS-Akkoord 1991).

Omdat het WSNS-proces dreigde te stagneren zijn onlangs nieuwe afspraken gemaakt door de staatssecretaris van Ocnw, de besturenorganisaties/VNG, de onderwijsbonden en ouderorganisaties (de "Akkoordpartners WSNS"). De middelen voor speciaal onderwijs aan kinderen met leerproblemen (LOM, MLK en IOBK), gaan in de toekomst voor een deel naar de 'gewone' basisscholen en deels rechtstreeks naar de scholen voor speciaal onderwijs. De schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden WSNS zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de besteding.

TOERUSTING EN BEREIKBAARHEID (T&B)

Het beleidsthema Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) is gericht op het stimuleren van fusies en samenwerking tussen scholen. Het laten voortbestaan van kleine scholen betekende een steeds zwaardere belasting voor de onderwijsbegroting. Daarom is een beleid in gang gezet dat ertoe leidt dat het scholenbestand in omvang afneemt, waarbij ook in minder dichtbevolkte gebieden een adequaat voorzieningenniveau in stand blijft. De doelmatigheidswinst die de schaalvergroting oplevert, blijft binnen het basisonderwijs en zal worden aangewend voor een betere toerusting van de basisscholen. T&B is vormgegeven in een aantal formules die de stichtings- en opheffingsnormen betreffen.

ONDERWIJSVOORRANGSBELEID

Het onderwijsvoorrangsbeleid is bedoeld voor allochtone en autochtone leerlingen die in een achterstandspositie in het onderwijs verkeren. Scholen krijgen extra middelen, via de gewichtenregeling in de reguliere bekostiging, om te werken aan een vermindering van deze onderwijsachterstanden. Daarnaast krijgen zogenaamde onderwijsvoorrangsgebieden (waar zich een concentratie van achterstandsproblemen voordoet) extra middelen om gezamenlijk de problemen aan te pakken.

BIJLAGE VII

KRACHTENVELD ROND BASISONDERWIJS

Het onderwijsbeleid in Nederland wordt vormgegeven met inschakeling van vele maatschappelijke organisaties die vrijwel op elke niveau uit vier geledingen bestaan, een openbare zuil, een algemeen bijzondere zuil, een protestant-christelijke zuil en een katholieke zuil. De overlegorganen kunnen worden ingedeeld in de twee typen:

- overlegorganen voor onderwijskundige, bestuurlijke en voorzieningen-aangelegenheden;
- organen voor overleg over arbeidsvoorwaardelijke zaken.

Per 1 februari 1995 is een nieuw overlegstelsel ingericht voor het primair en voortgezet onderwijs. Dit PO/VO-overleg vervangt het zogenaamde CCOO (Centrale Commissie voor Onderwijskundig Overleg) waarin de onderwijsorganisaties per "koepel" overleg voerden met de minister. In het nieuwe stelsel vindt dit overleg geleidingsgewijs plaats. De belangrijkste overlegpartners zijn de besturenorganisaties, de onderwijsvakorganisaties, de ouderorganisaties en de organisaties van schoolleiders.

Het overleg over de arbeidsvoorwaarden vindt plaats in twee commissies.

- Sectorcommissie onderwijs en wetenschappen (SCOW), met daarin de vier centrales voor overheidspersoneel ACOP (algemeen comité van overheids- en onderwijzend personeel); CCOOP (christelijke centrale van overheids- en onderwijzend personeel); CMHA (centrale voor middelbare en hogere ambtenaren); AC (ambtenarencentrum). Deze koepels vertegenwoordigen ieder op zich weer een aantal vakbonden.
- Commissie besturen organisaties CB, waarin zitting hebben: BBKB (bond van besturen van katholieke scholen voor beroepsonderwijs); BBBKS-VWO/AVO (bond van besturen van katholieke scholen voor vwo en avo); VBS (verenigde bijzondere scholen op algemene grondslag); ABB (algemene bond bevordering beroepsonderwijs); BPCO (vereniging besturenraad protestants-christelijk onderwijs); VNG (vereniging Nederlandse gemeenten).

Onder de SCOW en de CB 'hangen' subsectorcommissies waarin niet-sectoroverstijgende aangelegenheden worden besproken.

Naast deze overlegorganen bestaan er ook nog adviesraden. Het zou echter te ver voeren in dit bestek hierop uitvoerig in te gaan.

BIJLAGE VIII

POTENTIËLE NIVEAUS ARBEIDSVOORWAARDEN

In de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad zijn drie potentiële niveaus onderkend, waarop in de toekomst de arbeidsvoorwaarden van het onderwijspersoneel tot stand komen. Tevens is een globale toedeling gemaakt van onderwerpen naar niveau.

- A. op Rijksniveau wordt overleg gevoerd over de zogenaamde protocol-onderwerpen, d.w.z. de sterk kostenbepalende elementen van de rechtspositie. Te denken valt daarbij aan salarisschalen, de initiële loonontwikkeling, uitgangspunten van functiewaardering, algemene arbeidsduur, hoofdlijnen van de sociale zekerheid, pensioenen, vut en benoembaarheidsvereisten;
- B. op meso-niveau ("CAO-overleg") wordt tussen landelijke besturen en personeelsorganisaties overleg gevoerd over de kaders waarbinnen op instellings- of bestuursniveau nadere afspraken gemaakt kunnen worden (zie C) en over regelingen als aanstellingskeuringen, ontslagtermijnen, het functiewaarderingssysteem, beroepsprofielen, schoolvakantieregelingen, vakbondsverlof, verlof t.b.v. militaire dienst, ziekteverzuimbestrijding, uitkering bij overlijden, verplaatsingskosten, jubileumgratificatie, studiefaciliteiten en overwerkvergoedingen;
- C. Op instellings- /bestuursniveau worden binnen de op meso-niveau daartoe gegeven kaders die zaken uitgewerkt en toegepast die direct van belang zijn voor het voeren van een goed personeelsbeleid zoals: sollicitatiecodes, toepassing functiewaarderingssystemen, toepassing aan regels inzake functiedifferentiatie, feitelijk vaststellen carrièrepatronen, toekenning periodieken en toelagen, vakantieverlof buiten de schoolvakanties, buitengewoon verlof, taakbelasting, vaststelling en toedeling van formatie, invulling volumebeleid en seniorenbeleid. Daarnaast worden die onderwerpen geregeld waarvoor op meso-niveau geen kaders zijn gesteld of instrumenten zijn ontwikkeld.

Decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming, zoals hierboven is aangegeven, heeft tot gevolg dat het RPBO ingekort kan worden. Het zal dan meer het karakter krijgen van een kaderbesluit rechtspositie voor het primair onderwijs krijgen.

BIJLAGE IX
MAATREGELEN OP HET WACHTGELDTERREIN

MAATREGEL OCV	PERIODE	ACTOR/ AANGRIJPINGS PUNT	AARD	EFFECT	SECTOREN
1) Intensieve Bemiddelings Campagne (IBC)	8/91 -	ARBON, RBA wachtgelder	Bemiddeling	Uitstroom wachtgeld bevorderden	PO, VO, BVE
2) TWAO	1/93 - 1/96	Schoolbestuur, RBA wachtgelder	Voorrang bij vacatures	Idem	PO, VO, BVE
3) Budgettering WO	8/93 -	Instelling	Bekostiging wachtgeldbudget naar instelling	Wachtgeld-risico bij instellingen	WO
4) Bonus/malus HBO	1/94 -	Instelling	Bekostiging (correctie achteraf)	Gedeelte wachtgeldrisico bij instellingen	HBO
5. Controle-acties, TWAO, eigenwachtgelder, onvermijdelijke ontslagen	1/94 -	Instellingen	Controle	Preventief en budgettair	PO, VO, BVE
6. Invoering BWO	3/94-	Wachtgelder	Individueel recht	Beperking verblijfsduur en kosten wachtgelder	alle sectoren
7. Passende arbeid en sancties	3/94 -	RBA, wachtgelder	Rechtspositie	Uitstroom bevorderden	alle sectoren
8. Terugploegregeling (BAPO + quotum)	8/94 -	Instellingen, wachtgelder	Voorwaardelijke bekostiging	Uitstroom bevorderend	PO, VO, BVE
9. Instroomtoets OCV	94 - 95	Schoolbestuur	Vooruitlopen PF	Instroombeperking	PO, VO, BVE
10. Bestuuraanstelling	8/95 -	Schoolbestuur	Rechtspositie	Instroombeperkend	PO, VO, BVE
11. Invoering participatiefonds	8/95 -	Schoolbestuur	Verevening risico's schoolbesturen (instroomtoets)	Instroom beperkend (uitstroom bevorderend)	PO, VO, BVE

BIJLAGE X HERVERDEEFFECTEN VERKENNINGSVARIANTEN

Ten behoeve van de vereenvoudigde lump sum bekostiging zijn als eerste vier 'verkenningvarianten' doorgerekend. Deze varianten zijn gericht op de keuze met of zonder vaste voet in de bekostiging, en de keuze voor bekostiging op basis van ongewogen dan wel gewogen leerlingen. Gegeven deze varianten is de bekostiging per eenheid van elk van elk van de variabelen zodanig bepaald dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de huidige budgetten per school. In bijlage XII wordt een technische beschrijving van de verkenningvarianten gegeven. De verkenningvarianten die op schoolniveau zijn doorgerekend betreffen (zie ook tabel X.1):

- A. Een bedrag per ongewogen leerling, zonder vaste voet. Hierbij zijn de achterstandsmiddelen buiten de bekostiging gelaten, waardoor de bekostiging volledig gebaseerd kan worden op ongewogen leerlingen.
- B. Een vaste voet per school en bedrag per ongewogen leerling. Ook hier zijn de achterstandsmiddelen buiten beschouwing gelaten.
- C. Een vaste voet per school en een bedrag per ongewogen leerling.
- D. Een vaste voet per school en een bedrag per gewogen leerling.

Tabel X.1 Verkenningvarianten

Varianten	variant A	variant B	variant C	variant D
- vaste voet per school		X	X	X
- ongewogen leerlingen	X	X	X	
- gewogen leerlingen				X
- budget exclusief achterstandsmiddelen	X	X		

Bron: IOO

De totale gemiddelde herverdeeeffecten van de verkenningvarianten worden weergegeven in tabel X.2.

Tabel X.2 Herverdeeeffecten van de verkenningvarianten

Verkenningvarianten	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
variant A	9%	7%	7%	5%	15%	8%	19%	30%	100%
Variant B	17%	16%	9%	9%	17%	11%	13%	8%	100%
variant C	10%	8%	7%	4%	19%	8%	29%	16%	100%
Variant D	17%	16%	10%	8%	17%	11%	13%	8%	100%

Bij bekostiging zonder vaste voet (variant A), treden voor bijna 50% van de scholen herverdeeeffecten op van meer dan 10% (positief en negatief tezamen). Uit nader analyse blijkt dat grote negatieve effecten vooral optreden bij kleine scholen (minder dan 180 leerlingen). In variant B (bekostiging met vaste voet) zijn de herverdeeeffecten geringer. In variant B (met vaste voet) wordt 13% van de scholen geconfronteerd met een positief herverdeeeffect van meer dan 10%, en 8% van de scholen met een negatief herverdeeeffect van meer dan 10%, tezamen 21% van de scholen.

Variante C en D geven de effecten wanneer het totaal van de bekostiging (inclusief achterstandsmiddelen) in de herverdeling wordt betrokken. In beide gevallen is een vaste voet in de varianten meegenomen. Variante C (op basis van ongewogen leerlingen) laat voor 45% van de scholen een herverdeeffect van meer dan 10% zien (positief en negatief tezamen).

Variante D die in de keuze van de variabelen meer aansluit op de huidige bekostiging, zijn de herverdeeffecten geringer. Herverdeeffecten van meer dan 10% (positief en negatief tezamen) treden nu nog op voor 22% van de scholen. Een derde van de scholen heeft herverdeeffecten van minder dan 3% (positief en negatief tezamen).

De herverdeeffecten van variante D (totale middelen) verschillen nauwelijks van die van variante B (exclusief achterstandsmiddelen); de relatief grotere vaste voet compenseert de verschillen tussen enerzijds het kostenaandeel van de achterstandsmiddelen en anderzijds de daarmee samenhangende (gewogen) leerlingen.

In tabel X.3 zijn voor variante D, die van de vier varianten het dichtst bij de huidige bekostiging aansluit, de herverdeeffecten naar grootteklasse opgenomen. Bij de grotere scholen vooral sprake is van positieve herverdeeffecten en bij de kleinere scholen vooral van grote negatieve herverdeeffecten.

Tabel X.3 Herverdeeffecten van verkenningsvariant D naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
<60	11%	14%	4%	10%	7%	28%	2%	25%	100%
60- 120	15%	17%	7%	11%	13%	19%	8%	10%	100%
120- 180	18%	17%	13%	7%	20%	6%	16%	4%	100%
180- 240	20%	15%	13%	5%	21%	5%	16%	5%	100%
240- 300	17%	16%	12%	7%	19%	6%	16%	7%	100%
>300	16%	19%	10%	7%	17%	10%	14%	7%	100%
totaal	17%	16%	10%	8%	11%	13%	13%	8%	100%

* Aantal ongewogen leerlingen per school
Bron: IOO

Door de bekostiging op schoolniveau vervolgens op schoolbestuursniveau te aggregeren worden de herverdeeffecten gecompenseerd. In tabel X.4 is aangegeven wat daarbij de herverdeeffecten van de varianten A en B op schoolbestuursniveau zijn. Uit deze tabel blijkt dat beperkte compensatie optreedt.

Tabel X.4 Herverdeeffecten van de verkenningsvarianten A en B op schoolbestuursniveau

Verkenningsvarianten op schoolbestuursniveau	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal
	+	-	+	-	+	-	+	-	
Variante A	10%	8%	7%	5%	15%	10%	14%	30%	100%
Variante B	19%	18%	9%	10%	16%	11%	11%	6%	100%

BIJLAGE XI
HERVERDEEFFECTEN ANDERE VARIANTEN

Herverdeeeffecten bij bekostiging op schoolniveau:

Tabel XI.1 Herverdeeeffecten van variant 1 naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	16%	17%	17%	11%	12%	22%	7%	9%	100%	624
60- 120	15%	18%	10%	10%	15%	13%	11%	7%	100%	1721
120- 180	18%	16%	13%	7%	21%	5%	17%	4%	100%	1940
180- 240	19%	16%	13%	5%	21%	5%	15%	5%	100%	1724
240- 300	18%	17%	10%	8%	19%	8%	14%	7%	100%	1024
>300	16%	18%	9%	10%	16%	12%	11%	9%	100%	847
totaal	17%	17%	11%	8%	18%	9%	13%	6%	100%	7870

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

Tabel XI.2 Herverdeeeffecten van variant 2 naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	15%	17%	7%	12%	14%	20%	8%	8%	100%	624
60- 120	16%	17%	9%	10%	15%	13%	12%	7%	100%	1721
120- 180	18%	15%	13%	6%	21%	5%	17%	4%	100%	1940
180- 240	19%	17%	13%	5%	19%	6%	15%	5%	100%	1714
240- 300	18%	17%	10%	10%	17%	8%	13%	7%	100%	1024
>300	15%	17%	7%	12%	17%	14%	10%	9%	100%	847
totaal	17%	17%	11%	8%	18%	10%	14%	6%	100%	7870

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

Tabel XI.3 Herverdeeeffecten van variant 3 naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	16%	18%	12%	9%	16%	12%	13%	4%	100%	624
60- 120	16%	17%	9%	10%	16%	14%	12%	7%	100%	1721
120- 180	19%	18%	11%	9%	17%	9%	13%	5%	100%	1940
180- 240	19%	19%	11%	8%	17%	7%	12%	6%	100%	1714
240- 300	18%	16%	11%	8%	18%	7%	15%	7%	100%	1024
>300	16%	17%	10%	6%	18%	8%	17%	7%	100%	847
totaal	18%	18%	10%	8%	17%	10%	13%	6%	100%	7870

* Aantal leerlingen per school
Bron: IOO

De herverdeeeffecten van de varianten 4 en 5 naar grootteklasse zijn opgenomen in tabel 11 van de hoofdstekst.

Herverdeeleffecten bij bekostiging op bestuursniveau:

Tabel XI.4 Herverdeeleffecten van variant 1 bij bekostiging op bestuursniveau naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	7%	7%	2%	2%	2%	17%	3%	61%	100%	59
60- 120	11%	10%	8%	7%	16%	16%	21%	10%	100%	211
120- 180	7%	2%	6%	2%	16%	6%	47%	13%	100%	216
180- 240	5%	4%	4%	2%	11%	5%	51%	17%	100%	206
240- 300	11%	10%	10%	5%	13%	8%	35%	7%	100%	124
300- 400	5%	6%	8%	8%	15%	11%	24%	23%	100%	170
400- 500	13%	13%	9%	10%	15%	10%	16%	15%	100%	143
500- 1000	12%	11%	9%	7%	15%	17%	12%	17%	100%	412
>1000	18%	17%	11%	7%	16%	12%	8%	11%	100%	380
totaal	11%	10%	8%	6%	15%	12%	23%	16%	100%	1921

* Aantal leerlingen per bestuur
Bron: IOO

Tabel XI.5 Herverdeeleffecten van variant 2 bij bekostiging op bestuursniveau naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	2%	7%	2%	2%	2%	7%	2%	78%	100%	59
60- 120	13%	7%	8%	9%	12%	17%	18%	15%	100%	211
120- 180	9%	2%	4%	3%	17%	5%	46%	13%	100%	216
180- 240	7%	2%	2%	2%	12%	6%	52%	17%	100%	206
240- 300	12%	9%	9%	6%	10%	6%	40%	7%	100%	124
300- 400	5%	7%	3%	9%	18%	11%	25%	22%	100%	170
400- 500	16%	10%	6%	6%	20%	12%	17%	13%	100%	143
500- 1000	12%	8%	8%	8%	19%	15%	13%	16%	100%	412
>1000	16%	14%	12%	9%	19%	12%	9%	9%	100%	380
totaal	11%	8%	7%	7%	16%	11%	24%	16%	100%	1921

* Aantal leerlingen per bestuur
Bron: IOO

Tabel XI.6 Herverdeeleffecten van variant 3 bij bekostiging op bestuursniveau naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	5%	2%	2%	2%	0%	29%	2%	59%	100%	59
60- 120	21%	19%	10%	8%	22%	3%	10%	5%	100%	210
120- 180	1%	1%	3%	1%	25%	7%	50%	12%	100%	216
180- 240	1%	5%	1%	8%	4%	8%	61%	13%	100%	206
240- 300	15%	8%	18%	2%	10%	2%	40%	7%	100%	124
300- 400	5%	7%	9%	8%	22%	12%	19%	18%	100%	170
400- 500	17%	13%	10%	9%	21%	8%	15%	10%	100%	143
500- 1000	13%	10%	13%	7%	25%	12%	6%	14%	100%	412
>1000	22%	13%	21%	8%	15%	10%	2%	9%	100%	380
totaal	13%	10%	11%	7%	18%	9%	20%	13%	100%	1920

* Aantal leerlingen per bestuur
Bron: IOO

Tabel XI.7 Herverdeeeffecten van variant 4 bij bekostiging op bestuursniveau naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	0%	2%	0%	0%	0%	2%	0%	97%	100%	59
60- 120	6%	7%	1%	4%	1%	20%	2%	58%	100%	209
120- 180	16%	13%	7%	8%	18%	10%	12%	16%	100%	216
180- 240	4%	4%	9%	2%	28%	10%	27%	16%	100%	205
240- 300	13%	20%	6%	4%	21%	7%	24%	5%	100%	124
300- 400	13%	8%	8%	8%	20%	11%	17%	14%	100%	169
400- 500	15%	15%	13%	7%	24%	7%	13%	17%	100%	143
500- 1000	14%	12%	12%	8%	27%	8%	12%	8%	100%	412
>1000	20%	10%	15%	6%	32%	7%	6%	5%	100%	377
totaal	13%	10%	10%	6%	22%	10%	12%	18%	100%	1914

* Aantal leerlingen per bestuur

Bron: IOO

Tabel XI.8 Herverdeeeffecten van variant 5 bij bekostiging op bestuursniveau naar grootteklasse

Grootte- klasse*	0% - 3%		3% - 5%		5% - 10%		meer dan 10%		totaal	totaal aantal scholen
	+	-	+	-	+	-	+	-		
<60	3%	2%	0%	8%	2%	24%	2%	59%	100%	59
60- 120	15%	18%	11%	10%	15%	13%	11%	7%	100%	209
120- 180	6%	1%	4%	3%	30%	9%	40%	7%	100%	216
180- 240	3%	2%	2%	6%	12%	10%	55%	10%	100%	205
240- 300	22%	8%	9%	3%	15%	2%	36%	6%	100%	124
300- 400	9%	7%	11%	11%	19%	9%	20%	14%	100%	169
400- 500	16%	15%	14%	6%	22%	9%	11%	8%	100%	143
500- 1000	17%	12%	14%	7%	21%	13%	6%	10%	100%	412
>1000	27%	17%	19%	6%	12%	12%	1%	7%	100%	377
totaal	15%	10%	11%	7%	17%	11%	18%	10%	100%	1914

* Aantal leerlingen per bestuur

Bron: IOO

BIJLAGE XII

TECHNISCHE BESCHRIJVING VAN DE DOORGEREKENDE VARIANTEN

In het kader van het onderzoek is een aantal bekostigingsvarianten doorerekend. In deze bijlage wordt de technische beschrijving gegeven van de verkenningvarianten A tot en met D (zoals weergegeven in bijlage X) en van de varianten 1 tot en met 5 bij bekostiging op schoolniveau en de varianten 1 tot en met 5 bij bekostiging op (gesimuleerd) bestuursniveau (zoals beschreven in de hoofdttekst).

In elk van de bekostigingsvarianten is een aantal variabelen opgenomen. Voor de bepaling van de bekostiging per eenheid van elk van de variabelen is een methode gebruikt waarbij impliciet wordt aangesloten bij de huidige bekostiging. De huidige bekostiging betreft, zowel voor wat betreft de budgetten als de verschillende variabelen, de situatie per school in het schooljaar 1993/94. De methode kent als randvoorwaarde de budgettaire neutraliteit op macro-niveau. Dit betekent dat voor elke variant de som van de budgetten per school (of schoolbestuur bij bekostiging op dit niveau) gelijk is aan de som van de huidige budgetten per school. Dit betekent een gelijk bekostigingsniveau voor elk van de varianten.

Bij elk van de varianten kan voor elke bekostigingseenheid (school; of (gesimuleerd) schoolbestuur bij bekostiging op dit niveau) het budget afwijken van het budget in de huidige bekostigingsystematiek. Gegeven de budgettaire neutraliteit zijn deze budget-veranderingen de herverdeeeffecten.

Voor de bepaling van de bekostiging per eenheid van de in de bekostigingsvariant opgenomen variabelen wordt er naar gestreefd de mogelijke herverdeeeffecten te minimaliseren. Een criterium dat hieraan voldoet is het zogenaamde kleinste-kwadraten-criterium. Dit betekent dat gesommeerd over alle scholen de variantie van het huidige budget ten opzichte van het budget volgens de bekostigingsvariant wordt geminimaliseerd.

Voor de vier verkenningvarianten is minimalisatie uitgevoerd op basis van de *absolute* herverdeeeffecten. Bij toepassing van het kleinste kwadraten-criterium betekent dit dat bij de bepaling van de vergoeding grote herverdeeeffecten, gedefinieerd in absolute termen (guldens), zwaarder meetellen dan kleine herverdeeeffecten. In de andere varianten is de minimalisatie uitgevoerd op basis van *relatieve* herverdeeeffecten. Hierbij worden de herverdeeeffecten gerelateerd aan het aantal leerlingen (guldens per leerling)⁴⁷. Bij toepassing van relatieve herverdeeeffecten zullen afwijkingen bij grote scholen dus niet zwaarder meetellen dan naar de omvang van de school.

⁴⁷ Bij de minimalisatie worden voor elke school de afwijkingen in het bedrag per leerling meegewogen naar rato van het aantal leerlingen aan de school.

Verkenningvarianten

De verkenningvarianten hebben alle betrekking op de bekostiging op schoolniveau. Gegeven de gehanteerde variabelen zijn de bekostigingsformules de uitkomst van een minimalisatie van de absolute herverdeeeffecten op schoolniveau.

De bekostigingsformules bij de verkenningvarianten luiden als volgt:

A: Budget per school exclusief achterstandsmiddelen = fl. 3514 * LL.

LL : aantal ongewogen leerlingen.

B. Budget per school exclusief achterstandsmiddelen = fl. 124.078 + fl. 2831 * LL.

C. Budget per school = fl. 123.475 + fl. 3227 * LL.

D. Budget per school = fl. 122.730 + fl. 2906 * LLgew.

Llgew : aantal gewogen leerlingen.

In de varianten A en B zijn de achterstandsmiddelen buiten de bekostiging gelaten. Hiervoor is voor elke school het aandeel van de achterstandsmiddelen in het huidige budget bepaald. Dit aandeel is bepaald met behulp van een geschatte kostenfunctie op basis van de huidige bekostiging.

Varianten bij bekostiging op schoolniveau

Voor de bekostiging op schoolniveau zijn vijf varianten doorgerekend. Gegeven de variabelen in elk van de varianten zijn de bekostigingsformules de uitkomst van een minimalisatie van de relatieve herverdeeeffecten op schoolniveau. De bekostigingsformules luiden als volgt:

1. Budget per school = fl. 135.919 + fl. 2841 * Llgew.⁴⁸

2. Budget per school = fl. 139.075 + fl. 2788 * LL + fl. 3155 * (Llgew - LL).

3. Budget per school met minder dan 200 leerlingen = fl. 150.209 + fl. 2695 * Llgew.
Budget per school met meer dan 200 leerlingen = fl. 82.701 + fl. 3032 * Llgew.

⁴⁸ In vergelijking met de verkenningvariant D wijkt de bekostigingsformule af, doordat bij deze variant 1 de *relatieve* herverdeeeffecten zijn geminimaliseerd: ten opzichte van de verkenningvariant D is in deze variant de vaste voet iets groter, ten koste van het bedrag per leerling.

4. Bij landelijke gemiddelde leeftijd: Budget per school = fl. 132.397 + fl. 2865 * Llgew.

Het personele budget wordt met 1,7% verhoogd/verlaagd voor elk jaar dat de gemiddelde leeftijd van het personeel hoger/lager/lager is dan de landelijk gemiddelde leeftijd⁴⁹.

De gemiddelde leeftijd is de gewogen gemiddelde salarisleeftijd van het gehele personeel.

5. Bij landelijk gemiddelde leeftijd: Budget per school met meer dan 200 leerlingen = fl. 47.862 + fl. 3150 * LL + fl. 3290 * (Llgew - LL).

Budget per school met minder dan 200 leerlingen = fl. 167.402 + fl. 2603 * LL + fl. 2743 * (Llgew - LL).

Het personele deel van het budget (hier niet afzonderlijk vermeld) wordt met 1,7% verhoogd/verlaagd voor elk jaar dat de leeftijd van het personeel hoger/lager is dan de landelijk gemiddelde leeftijd.

Varianten bij bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau

Voor de bekostiging op gesimuleerd bestuursniveau zijn vijf varianten doorgerekend. Gegeven de variabelen in elk van de varianten zijn de bekostigingsformules de uitkomst van een minimalisatie van de relatieve herverdeeffecten op gesimuleerd bestuursniveau. De bekostigingsformules luiden als volgt:

1. Budget per gesimuleerd schoolbestuur = fl. 71712 + fl. 3426 * Llgew.
2. Budget per gesimuleerd schoolbestuur = fl. 60.361 + fl. 3508 * LL + fl. 2829 * (Llgew - LL).
3. Bij landelijk gemiddelde leeftijd: Budget per gesimuleerd schoolbestuur = fl. 78.163 + fl. 3455 * LL + fl. 3074 * (Llgew - LL).

Het personele deel van het budget (hier niet afzonderlijk vermeld) wordt met 1,7% verhoogd/verlaagd voor elk jaar dat de leeftijd van het personeel hoger/lager is dan de landelijk gemiddelde leeftijd.

4. Bij landelijk gemiddelde leeftijd: Budget per gesimuleerd schoolbestuur = fl. 19.789 * (LL/ OPHEF) + fl. 3406 * LL + fl. 3076 * (Llgew - LL).

⁴⁹ Personele budget bij gemiddelde leeftijd = fl. 97.418 + fl. 2471 * Llgew.

Het personele deel van het budget (hier niet afzonderlijke vermeld) wordt met 1,7% verhoogd/verlaagd voor elk jaar dat de leeftijd van het personeel hoger/lager is dan de landelijk gemiddelde leeftijd.

OPHEF: de voor het gesimuleerde schoolbestuur geldende opheffingsnorm van de school (gebaseerd op de leerlingdichtheid in de betreffende gemeente)

5. Bij landelijk gemiddelde leeftijd: Budget per gesimuleerd schoolbestuur = fl. 67.065 + fl. 14.429 * (LL/ OPHEF) + fl. 3294 * LL + fl. 3297 * (Llgew-LL).

Het personele deel van het budget (hier niet afzonderlijk vermeld) wordt met 1,7% verhoogd/verlaagd voor elk jaar dat de leeftijd van het personeel hoger/lager is dan de landelijk gemiddelde leeftijd.

BIJLAGE XIII
LITERATUURLIJST

- Appelhof P.N., De grensverleggende basisschool, Wolters-Noordhoff, 1991.
- Boef-van der Meulen, S., H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer, Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, juli 1995.
- Education at a glance, OECD indicators, third edition, OECD, 1995.
- Financiële vernieuwing, kamerstuk 23900 nr. 22, vergaderjaar 1994-1995.
- Kabel, D.L. en P.H.J. Vrancken, Budget en norm, beheersing en doelmatigheid van onderwijsuitgaven, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, november 1991.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, De school als lerende organisatie, kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs, juli 1995.
- Rijksbegroting 1996.
- Staatscourant, 30 november 1993, nr. 608.
- Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 5 november 1993 en 22 maart 1994.
- Schoolbestuur en bond na 2000, discussienota Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs (VBKO), 1995.

BIJLAGE XIV
SAMENSTELLING WERKGROEP

Voorzitter

mr. drs. I.D. Sepers (ministerie van Economische Zaken)

Leden

mr. R.O. Vos (ministerie van Financiën)
drs. H.Æ. Medema (ministerie van Financiën)
drs. F.J.M. ten Have (ministerie van Financiën)
mw. drs. M. Lagendaal (ministerie van Financiën)
F.K.W. van Gorkum (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
drs. J. Wijnhoud (ministerie van Algemene Zaken)
mr. M.O. Schröder (ministerie van Algemene Zaken)
drs. R.W.J. Smeets (ministerie van Binnenlandse Zaken)
mr. J.M. den Uyl (ministerie van Binnenlandse Zaken)
drs. J. Swank (ministerie van Justitie)
drs. L.J. Herweijer (Sociaal en Cultureel Planbureau)
drs. M.M.J. Vergeer (Centraal Planbureau)

Secretariaat

drs. H. Boerebach (secretaris ministerie van Financiën)
mw. drs. M.A. Soons (secretaris ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)

De werkgroep is ondersteund door drs. H.M.M. Haring en drs. P.H.J. Vrancken van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), met name waar het betreft de berekening van de vereenvoudigde lump sum varianten.



Gf2 Now

