

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 VIII

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

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 13 januari 1997

1. Inleiding

Het scholenveld in het primair onderwijs geeft een gevarieerd beeld te zien. Zo heeft de gemiddelde basisschool ongeveer 200 leerlingen en een personeelsbestand van ruim 8 formatieplaatsen. De schoolgrootte varieert echter van 23 tot, vooral in de stedelijke gebieden, meer dan 500 leerlingen. Ook op bestuurlijk niveau is er sprake van grote verschillen in schaal. Gemiddeld heeft een bestuur een omvang van circa 2,5 school, 19 formatieplaatsen en 500 leerlingen. Er zijn echter veel besturen met slechts één school, de zogenaamde eenpitters, naast besturen met meer dan 25 scholen.

De gemiddelde schaal in het primair onderwijs beperkt het beleidsvoerend vermogen. Daardoor kan een aantal problemen niet goed worden opgelost en kan een aantal mogelijkheden niet optimaal worden benut. Dit betreft met name elementen van het personeelsbeleid, zoals het tot stand brengen van mobiliteit, en de organisatie van bestuur en management.

De mogelijkheden voor een schoolbestuur om op deze terreinen beleid te voeren kunnen op twee manieren worden uitgebreid: door schaalvergroting, of door scholen meer bestedingsvrijheid te geven.

Schaal

Het kabinet kiest niet voor verdergaande institutionele schaalvergroting in het basisonderwijs. Met Toerusting en Bereikbaarheid is een goed evenwicht tot stand gebracht tussen enerzijds voldoende toerusting en anderzijds bereikbaarheid en levensbeschouwelijke, pedagogische en onderwijskundige herkenbaarheid van de school. Daarmee zijn grenzen van schaalvergroting op schoolniveau bereikt.

Bestedingsvrijheid

Tijdens de behandeling van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor 1997 in de Tweede Kamer is de motie Liemburg c.s. ingediend, waarin de regering wordt verzocht «(voorlopig) af te zien van invoering van lump sum-bekostiging in het primair onderwijs» (TK 1996–97 25 000 VIII, nr. 30).

Het kabinet neemt deze motie over. Uit recent gepubliceerde onderzoeken naar de bekostigingssystematiek in het primair onderwijs blijkt namelijk dat de herverdeeffecten als gevolg van invoering van lump sum-bekostiging in het primair onderwijs bij de huidige bestuurlijke schaal voor een groot aantal besturen niet goed zijn op te vangen.

Op initiatief van de minister van Financiën heeft in 1995 een interdepartementaal beleidsonderzoek plaatsgevonden naar het financieringssysteem voor het basisonderwijs¹. Naar aanleiding van de conclusies van het uitwerkingsoverleg van het Schevenings Beraad over bekostiging en schaal in het primair onderwijs heeft het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de gemiddelde personele lasten (GPL) in het primair onderwijs te normeren². Uit deze onderzoeken blijkt dat de huidige bestuurlijke schaal onvoldoende mogelijkheden biedt voor een verantwoorde invoering van lump sum-bekostiging in het primair onderwijs. Invoering van lump sum-bekostiging kan voor kleine bestuurlijke eenheden met kleine scholen leiden tot aantasting van hun bestaansvoorwaarden. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van het Formatiebudgetsysteem (FBS) dat scholen de mogelijkheden van deze bekostigingssystematiek nog maar ten dele benutten. Binnen het FBS zijn er dus nog voldoende mogelijkheden om meer beleidsvrijheid te realiseren bij de inzet van de middelen.

Voornemens

Het kabinet wil op twee andere manieren de daadwerkelijke mogelijkheden tot het voeren van beleid door scholen versterken: door stimulering van bestuurlijke krachtenbundeling en door vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek.

Bestuurlijke krachtenbundeling

In het onderwijsveld is een ontwikkeling in gang gezet naar bestuurlijke krachtenbundeling, het samenwerken in grotere bestuurlijke eenheden. Deze ontwikkeling wordt gestimuleerd door de besturenorganisaties. In het Schevenings Beraad is afgesproken dat de besturenorganisaties de samenwerking van (geestverwante) schoolbesturen zullen bevorderen. Naar aanleiding van een verzoek van de gezamenlijke besturenorganisaties aan ondergetekende om deze ontwikkeling te ondersteunen, is met hen over bestuurlijke krachtenbundeling gesproken in het zogenaamde Voorburgs overleg. Ook de vakorganisaties hebben zich positief uitgelaten over bestuurlijke krachtenbundeling. In de onderwijs-CAO 1996–1998 is afgesproken dat een deel van het arbeidsmarktknelpuntenbudget zal worden ingezet voor stimulering van bestuurlijke krachtenbundeling om «de mogelijkheden tot het voeren van een adequaat kwaliteits- en personeelsbeleid, dat mede gericht is op het vermijden van arbeidsmarktknelpunten, te vergroten». Het kabinet wil bestuurlijke krachtenbundeling ondersteunen door een stimuleringsbijdrage ter beschikking te stellen. Deze brief bevat de uitwerking van deze stimuleringsmaatregel.

¹ Het verslag van het interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem basisonderwijs is op 20 december 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, 1995–96, 24 560, nr. 1).

² Het Eindrapport normering van de personele lasten in het basisonderwijs is op 14 februari 1996 aangeboden aan de Tweede Kamer (PO/IAE-96003047), het Eindrapport normering van personele lasten in het speciaal onderwijs op 23 september 1996 (PO/F-96023221).

Bestuurlijke krachtenbundeling kent twee varianten: besturen kunnen fuseren tot een grootschalig bestuur of ze kunnen een federatief samenwerkingsverband vormen, waarbij de deelnemende besturen een zekere mate van zelfstandigheid behouden. Federatieve samenwerking biedt ook mogelijkheden tot interzuilare krachtenbundeling. Er kan ook gekozen worden voor een groei-model, waarbij de samenwerking in eerste instantie de vorm heeft van een federatie en zich op termijn ontwikkelt tot besturenfusie.

Vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek

Daarnaast wil het kabinet de mogelijkheden onderzoeken om de grondslag van de bekostiging binnen het huidige declaratiestelsel te vereenvoudigen en transparanter te maken. Hierop zal in paragraaf 5 uitvoeriger worden ingegaan.

2. De voordelen van bestuurlijke krachtenbundeling

Samenwerking in grotere bestuurlijke eenheden heeft een aantal voordelen op het gebied van personeelsbeleid en werkgelegenheidsbeleid, materieel beheer en de organisatie van bestuur en management.

Personeels- en werkgelegenheidsbeleid

Op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid heeft bestuurlijke krachtenbundeling drie voordelen.

In de eerste plaats kan formatieruimte worden gebundeld. Daardoor nemen de mogelijkheden toe voor het inzetten van specialisten, het voeren van leeftijdsbewust personeelsbeleid en het creëren van functies naast de groepsleerkracht met een ander functieprofiel, zoals intern begeleider, remedial teacher en coördinator van de onder- of bovenbouw. Zo is de formatie voor schoolprofielbudget en taakrealisatie bij een schaal van 10 scholen van gemiddelde omvang respectievelijk 1.8 FTE en 5 FTE. Ook kan de voorwaardelijke herbezettingruimte (ADV/Bapo), waarvoor vervanging gerealiseerd moet worden, worden geclusterd, waardoor deze ruimte beter kan worden opgevuld. Bij een bestuur met 10 scholen van 200 leerlingen bedraagt deze 0.8 FTE, tegen minder dan 0.1 FTE bij een bestuur met maar één school met 200 leerlingen. Door bundeling van deze middelen wordt versnippering voorkomen en is het eenvoudiger mogelijk mensen op deze formatie te benoemen.

In de tweede plaats ontstaat meer ruimte voor horizontale en verticale mobiliteit, niet alleen binnen maar ook tussen scholen. Horizontale mobiliteit biedt mogelijkheden om op een andere school een nieuwe start te maken en draagt bij aan het bestrijden van «burn out»-verschijnselen en het voorkomen van werkloosheid. Daarnaast ontstaat meer ruimte voor differentiatie in functies en beloning, waardoor de carrière-mogelijkheden toenemen. Horizontale mobiliteit stelt wel eisen aan de flexibiliteit van het personeel, dat zo nodig bereid moet zijn om op meerdere locaties te werken.

In de derde plaats kunnen fluctuaties in leerlingenaantallen beter worden opgevangen, waardoor het aantal arbeidsmarktnelpunten en de omvang van de instroom in het wachtgeld kunnen worden verminderd. Werkloosheid kan beter worden bestreden, waardoor voor besturen op termijn inderdieneffecten optreden, bijvoorbeeld door lagere premie-afdrachten aan het Participatiefonds en een andere inzet van middelen ter bestrijding van arbeidsmarktnelpunten. Dat veronderstelt wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende besturen voor

het voorkomen van instroom in en het bevorderen van uitstroom uit het wachtgeld. Dat betekent dat het in de rede ligt dat samenwerkende besturen ten aanzien van de wachtgeldproblematiek, ook wat betreft premieheffing, worden gelijkgesteld met één bestuur en dat bij federatieve samenwerking de eigen wachtgelderbepaling voor de samenwerkende besturen zou gelden in plaats van voor elk bestuur afzonderlijk. Besturen zouden dan ook verantwoordelijk worden voor (potentiële) wachtgelders van andere deelnemende besturen. Het natuurlijk verloop bedroeg de laatste jaren circa 3,5%. Hierbij kunnen binnen een bestuurlijke eenheid van in totaal 80 FTE zo'n 3 met ontslag bedreigde personen kunnen worden opgevangen. Hoewel bestuurlijke krachtenbundeling kan bijdragen aan het voorkomen van wachtgelders, ziet het kabinet krachtenbundeling niet als het panacee voor het wachtgeldvraagstuk. Naar aanleiding van het rapport «De jaren tellen» heeft minister Ritzen een discussienota uitgebracht, op basis waarvan een discussie met betrokken personen en organisaties zal worden gevoerd. Op basis van deze discussie zal het kabinet in februari 1997 een standpunt aan de Kamer zenden.

Materieel beheer

Op het gebied van materieel beheer kan bestuurlijke krachtenbundeling schaalvoordelen opleveren door gunstiger contracten bij de aanschaf van inventaris en leermiddelen. Ook kunnen kosten worden bespaard door het gezamenlijk afsluiten van onderhoudscontracten en door samenwerking bij het financieel beheer en de personeelsadministratie.

Bestuur en management

Grotere eenheden bieden meer mogelijkheden voor een efficiënte organisatie van bestuur en management. In opdracht van minister Ritzen heeft het bureau Andersson, Elffers en Felix (AEF) verschillende scenario's verkend voor de toekomstige vormgeving van bestuur en management³. AEF heeft drie modellen uitgewerkt: een samenwerkingsverband van zelfstandige schoolbesturen, een meerschools bestuur met een collegiaal directiebestuur en een meerschools bestuur met een algemene directie.

Met name bij de keuze voor een meerschools bestuur zijn schaalvoordelen te behalen. Bij een toenemend aantal scholen per bestuur nemen bij een gelijkblijvende organisatie van bestuur en management de kosten per school af, doordat de vaste kosten, die onafhankelijk zijn van het aantal scholen, gelijk blijven. De vaste kosten hebben betrekking op bestuursondersteunende activiteiten die in elke organisatie moeten plaatsvinden, zoals het opstellen van beleidsrapporten, het bijhouden van landelijke ontwikkelingen en regelingen en externe contacten. AEF heeft op basis van de hierboven beschreven modellen de (fictieve) kosten berekend voor een bestuur met 5 scholen, een bestuur met 10 scholen en een bestuur met 25 scholen. Uit deze berekeningen blijkt dat bij een bestuur met 10 scholen de kosten per school circa f 20 000,- lager zijn dan bij een bestuur met 5 scholen. Naarmate besturen meer scholen omvatten dalen de kosten. Deze daling wordt echter steeds kleiner. Vanaf ongeveer 25 scholen per bestuur blijven de kosten per school nagenoeg constant.

Naar de mening van het kabinet kunnen verdere schaalvoordelen worden gerealiseerd door een samenhangende inzet van bestuur en management. Door vormen van bovenschools management – hetzij in de vorm van een directiebestuur, hetzij in de vorm van een algemene directie – kan zowel het bestuur worden ondersteund als de directie op schoolniveau (het onderwijskundig leiderschap) worden ontlast. Bovendien kan

³ Het eindrapport, «ABB, de maat genomen» is op 23 september 1996 aangeboden aan de Tweede Kamer (PO/F-96023221).

door specialisatie en taakverdeling worden bijgedragen aan verdere professionalisering van bestuur en management.

3. De stimuleringsbijdrage

Bestuurlijke krachtenbundeling levert op diverse terreinen (schaal-) voordelen op. Deze voordelen zullen pas na enige tijd geïncasseerd worden. Bovendien vergt het vormgeven van een gezamenlijk beleid, zeker in de beginfase, extra inspanningen in termen van tijd en geld. Daarom wil het kabinet de ontwikkeling in de richting van samenwerking in grotere bestuurlijke eenheden ondersteunen door een stimuleringsbijdrage, vooral ter bestrijding van de aanloopkosten. Met het oog op het voeren van een gezamenlijk personeels- en werkgelegenheidsbeleid geldt daarbij als voorwaarde dat de samenwerkende besturen optreden als één werkgever. De bijdrage is bedoeld als katalysator voor bestuurlijke krachtenbundeling.

Met ingang van 1-8-1997 is voor facilitering van bestuurlijke krachtenbundeling voor een periode van 5 jaar (tot en met het schooljaar 2001/2002) een bedrag beschikbaar van f 18,8 miljoen in 1997, oplopend tot f 62,3 miljoen in 2001. Het grootste deel van deze middelen is afkomstig uit het Arbeidsmarkt-knelpuntenbudget. Over de besteding van deze middelen zijn afspraken gemaakt met de CAO-partners.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting voor 1997 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is de motie Liemburg c.s. ingediend, waarin de regering wordt verzocht «af te zien van het streven de bestuurlijke krachtenbundeling in het primair onderwijs vast te leggen op één getalsnorm en in overleg te treden met de Kamer over de inzet van de middelen die zijn vrijgemaakt ten behoeve van bestuurlijke krachtenbundeling» (TK 1996–97, 25 000 VIII, nr. 29).

Uit het onderzoek van AEF blijkt dat schaalvoordelen met betrekking tot bestuur en management vooral optreden bij een stijging van de bestuurlijke schaal tot 10 scholen. Daarboven nemen de schaalvoordelen geleidelijk af. Bij een schaal van 10 scholen heeft een bestuur gemiddeld genomen 2000 ongewogen leerlingen en ongeveer 80 fte aan formatie. Voor realisering van de in de vorige paragraaf geschetste voordelen op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid is een zekere omvang nodig. Een schaal van gemiddeld 2000 ongewogen leerlingen of 80 fte of 10 scholen biedt hiertoe mogelijkheden. Door uit te gaan van een gemiddelde ontstaat er in de praktijk een bandbreedte. In plattelandsgebieden waar de schoolgrootte kleiner is, zal bij een bestuur met 10 scholen het aantal ongewogen leerlingen lager liggen. Omgekeerd zal in stedelijke gebieden met veel grote scholen eerder aan de 2000-norm worden voldaan, waardoor het aantal scholen onder het bestuur kleiner kan zijn dan 10.

Jaarlijks zal een bijdrage van maximaal f 150 000,- worden toegekend aan alle (samenwerkende) besturen van scholen voor primair onderwijs die voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het bestuur of de federatie omvat tenminste ofwel 2000 ongewogen leerlingen, of 80 fte, of 10 scholen.
- Er wordt een fusie-overeenkomst of samenwerkingsovereenkomst opgesteld met een looptijd van tenminste 5 jaar.
- In de fusie-overeenkomst of de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken gemaakt over een geïntegreerd personeelsbeleid en werkgelegenheidsbeleid. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over mobiliteitsbeleid. De formatieve ruimte van het gehele samenwerkingsverband telt mee bij de beoordeling of tot ontslag moet worden

overgegaan. Ook wordt afgesproken dat men verantwoordelijkheid neemt voor elkaars (potentiële) wachtgelders.

- In de fusie-overeenkomst of de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken gemaakt over een geïntegreerd materieel beleid.
- In de fusie-overeenkomst of de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken gemaakt over de inzet van de stimuleringsbijdrage.
- Als de krachtenbundeling de vorm heeft van een federatie, wordt een coördinator aangewezen, aan wie de bijdrage wordt overgemaakt.

Door drie criteria te hanteren waarbij aan één van de drie moet worden voldaan, wordt, met behoud van schaalvoordelen, rekening gehouden met verschillen in de gemiddelde schoolgrootte tussen het platteland en stedelijke gebieden.

Een bestuur of federatief verband dat nu al aan de voorwaarden voldoet, komt ook in aanmerking voor een bijdrage. Of aan de voorwaarden is voldaan, wordt vastgesteld op de gangbare peilmomenten.

Het bestuur of de federatie besluit – binnen de kaders die zijn afgesproken in de CAO – over de wijze waarop de bijdrage wordt ingezet. De medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen hebben hierbij adviesrecht. Over de besteding van de stimuleringsbijdrage wordt verantwoording afgelegd door het bestuur dan wel de besturen in de federatie, waarbij de coördinator als intermediair fungeert.

In 2001 zal bezien worden of de hierboven beschreven regeling wordt voortgezet of dat de faciliteiten op een andere wijze worden ingezet.

Begin 1997 zal een regeling worden gepubliceerd, waarin de voorwaarden en de procedure voor toekenning nader worden uitgewerkt.

Op grond van de «Rapportage bestuur beheer administratie» van Deloitte en Touche heeft de Adviesgroep Londo geconcludeerd dat in verband met de kosten voor ABB de Londo-vergoeding structureel met f 144 miljoen verhoogd zou moeten worden. Uit het onderzoek van AEF blijkt dat bestuurlijke krachtenbundeling schaalvoordelen kan opleveren met betrekking tot bestuur en management. Deze schaalvoordelen nemen nog toe bij een samenhangende inzet van de middelen voor bestuur en management. Om de positie van de schoolleiding in het primair onderwijs te versterken is vanaf 1992 structureel f 60 miljoen extra beschikbaar gesteld voor taakrealisatie. Bij de verdere investeringen in het basisonderwijs legt het kabinet de prioriteit bij verkleining van de groeps grootte. Tegen deze achtergrond kiest het kabinet nu niet voor verhoging van de vergoeding voor ABB. Wel kan een deel van de stimuleringsbijdrage worden ingezet voor bestuur en management, mits daarmee een bijdrage wordt geleverd aan kwaliteits- en personeelsbeleid.

4. Risico's

Bestuurlijke krachtenbundeling kent ook risico's. Daarbij kan vooral gedacht worden aan de gevolgen voor de besluitvorming binnen de schoolgemeenschap en de verhoudingen tussen de daarbij betrokken partijen: ouders, personeel, bestuur en schoolleiding. Belangrijke aandachtspunten zijn verder de relatie met bovenschoolse samenwerkingsverbanden – WSNS en lokaal onderwijsbeleid – en de positie van het openbaar onderwijs.

De rol van ouders en personeel

Bestuurlijke krachtenbundeling kan ingrijpende gevolgen hebben voor de interne besluitvorming en de betrokkenheid daarbij van ouders en personeel.

Bij bestuurlijke krachtenbundeling kan het bestuur verder van de individuele school af komen te staan. De besluitvorming op bovenschools niveau zal naar verwachting vooral betrekking hebben op zaken waarbij op dat niveau schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden, zoals elementen van het personeelsbeleid, het voorkomen van instroom in en het bevorderen van uitstroom uit het wachtgeld en het materieel beheer. Ouders hebben met name belang bij invloed op de besluitvorming op schoolniveau, onder meer waar het gaat om zaken waarbij de aansluiting tussen onderwijs en opvoeding in het geding is. Voorbeelden daarvan zijn de identiteit van de school en de wijze waarop daaraan wordt vormgegeven, het onderwijskundig beleid, het pedagogisch klimaat en buitencurriculaire activiteiten. De invloed van ouders op de besluitvorming op schoolniveau kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd door besluitvorming over zaken die betrekking hebben op de individuele school over te dragen aan schoolcommissies, waarin ouders participeren. In de praktijk vindt binnen grote besturen besluitvorming over zaken die betrekking hebben op het niveau van de individuele school vaak plaats in dergelijke schoolcommissies en participeren ouders in deze commissies. De mogelijkheid om binnen grotere bestuurlijke verbanden te werken met schoolcommissies zal worden meegenomen bij de verkenning naar de bestuurlijke positie van ouders, die is aangekondigd in de beleidsnotitie *aanpassing scholenbestand, «De identiteit van de school in een pluri-forme samenleving»*. Overigens wordt ook op andere wijze gewerkt aan versterking van de positie van ouders, zoals door invoering van de schoolgids en de klachtenregeling.

Bestuurlijke krachtenbundeling heeft ook gevolgen voor de medezeggenschap van het personeel. Besluitvorming over personeelsbeleid en werkgelegenheidsbeleid zal voor een belangrijk deel plaatsvinden op bovenschools niveau. De Wet op de Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1991) richt zich vooral op het schoolniveau. Wel kent de WMO de mogelijkheid een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) in te stellen. De overdracht van bevoegdheden naar deze GMR is echter een zaak van de medezeggenschapsraden van de afzonderlijke scholen. Daardoor kunnen in de praktijk problemen ontstaan met betrekking tot medezeggenschap op bestuursniveau. Dat is, gezien de onderwerpen die daar aan de orde zijn, met name van belang voor het personeel. Bij de hierboven genoemde verkenning zullen ook de gevolgen voor de medezeggenschap voor ouders en personeel worden meegenomen.

De relatie met bovenschoolse samenwerkingsverbanden

Om te komen tot een effectieve aanpak van schooloverstijgende problemen stimuleert het kabinet de totstandkoming van lokaal onderwijsbeleid. Als bestuurlijke fusie de gemeentegrenzen overstijgt, moet een bestuur met meerdere gemeenten overleggen. Zeker in kleine gemeenten is bestuurlijke krachtenbundeling binnen de gemeentegrenzen niet goed mogelijk, omdat dan onvoldoende schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd.

Overigens hebben bestuurlijke krachtenbundeling en lokaal onderwijsbeleid betrekking op verschillende terreinen. Bij bestuurlijke krachtenbundeling gaat het om samenwerking tussen scholen, vooral gericht op schaalvoordelen. Bij lokaal onderwijsbeleid gaat het om samenwerking en

samenhang tussen scholen onderling en tussen onderwijs en andere maatschappelijke sectoren, met het oog op een effectieve aanpak van lokale uitdagingen die het schoolniveau en vaak ook het onderwijs als zodanig overstijgen.

In het kader van WSNS is een dekkend netwerk van samenwerkingsverbanden tot stand gebracht. De meeste samenwerkingsverbanden zijn interzuilair. Naar verwachting zal bij bestuurlijke krachtenbundeling het accent komen te liggen op zuilare samenwerking, omdat het bestuur of de federatie als één werkgever moet optreden. Daardoor kan het voorkomen dat een bestuur of federatie in meerdere samenwerkingsverbanden participeert. Met het oog daarop is het waarschijnlijk dat gestreefd zal worden naar krachtenbundeling binnen de grenzen van het samenwerkingsverband WSNS. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan het vergroten van de slagvaardigheid van de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband en het verminderen van de inspanningen voor coördinatie en overleg. De meeste samenwerkingsverbanden WSNS zijn zo groot dat daarbinnen krachtenbundeling binnen de eigen denominatie kan plaatsvinden tot eenheden met 2000 leerlingen.

De positie van het openbaar onderwijs

Vooraf in kleine gemeenten zal krachtenbundeling veelal uitstijgen boven de gemeentegrenzen. Dat heeft vooral gevolgen voor het openbaar onderwijs, voor zover de gemeente bevoegd gezag is. Bij gemeenteverstijgende krachtenbundeling binnen het openbaar onderwijs kan gebruik worden gemaakt van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) of een federatieve samenwerkingsconstructie.

Daarnaast biedt de Wet bestuursvorm openbaar onderwijs gemeenten de mogelijkheid het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Als de gemeente hiervoor kiest, geldt bij besturenfusie niet langer het regime van de WGR. In dat geval heeft het openbaar onderwijs dezelfde mogelijkheden voor bestuurlijke krachtenbundeling als het bijzonder onderwijs.

Monitoring

De gevolgen van bestuurlijke krachtenbundeling voor lokaal onderwijsbeleid en WSNS en voor de positie van het openbaar onderwijs zijn moeilijk in te schatten. Daarom zal het kabinet de effecten van bestuurlijke krachtenbundeling volgen via een monitor. Op grond van de resultaten van deze monitor zal de Kamer jaarlijks geïnformeerd worden over:

- het aantal (samenwerkende) besturen dat voor een bijdrage in aanmerking komt;
- de afstemming met de samenwerkingsverbanden WSNS;
- de afstemming met lokaal onderwijsbeleid.

Als de resultaten van de monitor daar aanleiding toe geven, zal het kabinet voorstellen doen om de stimuleringsregeling aan te passen.

5. Vereenvoudiging van de bekostiging

Het kabinet kiest er voor om voorlopig af te zien van invoering van lump sum-bekostiging in het primair onderwijs. Wel zal het de mogelijkheden verkennen om binnen het huidige declaratiestelsel de regelgeving met betrekking tot de bekostiging transparanter te maken.

De bekostiging van het primair onderwijs is, na de decentralisatie van de huisvesting naar de gemeenten, opgebouwd uit twee hoofdonderdelen: de bekostiging van de materiële voorzieningen (onderhoud en exploitatie) en de bekostiging van het personeel.

De materiële bekostiging wordt in samenhang met de decentralisatie van de huisvesting sterk vereenvoudigd. Hierdoor resteert voor de materiële kosten, die als lump sum worden toegekend, een zeer eenvoudig allocatiemodel (Londo).

Dat geldt op dit moment niet voor de personele bekostiging. Die is opgebouwd uit een groot aantal soorten formatie. Per formatiesoort wordt op basis van aparte formules een aantal formatierekeneenheden (fre's) al dan niet geoormerkt toegekend. Er zijn in het basisonderwijs 13 verschillende formatiecategorieën met een grote variatie in toekenningsgrondslagen. De berekening van de omvang van de formatie is afhankelijk van het aantal gewogen leerlingen, aantal ongewogen leerlingen of het aantal allochtone leerlingen van een bepaalde categorie. Ook worden er middelen voor formatie toegekend op basis van het aantal personeelsleden en is er formatie die de school onafhankelijk van de hoeveelheid formatie of het leerlingenaantal ontvangt.

De toekenningssystematiek kent eveneens een grote variatie. Soms wordt een vaste voet of een drempel gehanteerd. In andere gevallen wordt gewerkt met een, al dan niet proportionele, schaal.

Het kabinet wil de mogelijkheden verkennen om de toekenningsgrondslag van de bekostiging te vereenvoudigen. Doel is het transparanter maken van de bekostigingssystematiek. Bij de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek moeten negatieve herverdeeffecten zoveel mogelijk worden voorkomen.

In de brief aan de Tweede Kamer over groepsgrootte en kwaliteit (TK 1996–1997, 25 065, nr. 1) is aangegeven dat in de eerste maanden van 1997 een plan zal worden opgesteld, dat duidelijkheid zal verschaffen over de wijze waarop mogelijke investeringen in de formatie van de basisschool kunnen bijdragen aan het versterken van de kwaliteit van het onderwijs. Naar aanleiding van het advies van de commissie Indicatiestelling onderwijsachterstanden (Commissie Kohnstamm) zal een voorstel worden uitgewerkt voor herijking van de gewichtenregeling. De verkenning naar vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot de bekostiging zal worden afgestemd met deze voorstellen.

De verkenning zal als volgt worden vormgegeven. Eerst zullen de mogelijkheden worden verkend voor vereenvoudiging van de toedelingsystematiek. Op basis daarvan zullen scenario's worden ontwikkeld voor vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek. De herverdeeffecten die daarbij optreden zullen in kaart worden gebracht. Tot slot zal worden bezien hoe door een overgangssystematiek deze herverdeeffecten kunnen worden opgevangen. Over de resultaten van deze verkenning zal het kabinet de Kamer aan het eind van 1997 informeren.

6. De voorstellen

In deze brief heeft het kabinet voorstellen gedaan om bestuurlijke krachtenbundeling te faciliteren en de mogelijkheid te verkennen om de regelgeving met betrekking tot de bekostiging in het primair onderwijs te vereenvoudigen. Hieronder worden de voorstellen samengevat.

A

Het kabinet stelt voor een stimuleringsbijdrage beschikbaar te stellen voor bestuurlijke krachtenbundeling. Vanaf 1 augustus 1997 is voor een periode van vijf jaar een oplopend budget beschikbaar van f 18,8 miljoen in 1997, oplopend tot f 62,3 miljoen in 2001. Voor alle besturen of in een

federatief verband samenwerkende besturen met minimaal ongewogen 2000 leerlingen of 80 fte of 10 scholen, die in een fusie- of samenwerkingsovereenkomst afspraken hebben gemaakt over een geïntegreerd personeelsbeleid en een geïntegreerd materieel beleid, is een premie van maximaal f 150 000,- per jaar beschikbaar. De bijdrage fungeert als katalysator voor bestuurlijke krachtenbundeling. (Mocht het aantal aanvragen zodanig groot worden dat het beschikbare middelenkader wordt overschreden, dan zal de hoogte van de premie naar beneden worden bijgesteld.)

Om de gevolgen van bestuurlijke krachtenbundeling in beeld te krijgen zal een monitor worden ingesteld. Op grond van de resultaten van deze monitor zal de Kamer jaarlijks geïnformeerd worden over:

- het aantal (samenwerkende) besturen dat voor een premie in aanmerking komt;
- de afstemming met de samenwerkingsverbanden WSNS;
- de afstemming met lokaal onderwijsbeleid.

Als de resultaten van de monitor daar aanleiding toe geven zal het kabinet voorstellen doen om de regeling aan te passen.

In 2001 zal gezien worden of de hierboven beschreven regeling wordt voortgezet of dat de faciliteiten op een andere wijze zullen worden ingezet. Dan zal ook worden besloten over de invoering van lump sum in het basisonderwijs.

Begin 1997 zal een regeling worden gepubliceerd, waarin de voorwaarden en de procedure voor toekenning nader worden uitgewerkt.

B

Het kabinet stelt voor de mogelijkheden te verkennen om de regeling met betrekking tot de bekostiging te vereenvoudigen. Doel is het transparanter maken van de bekostigingssystematiek en het vergroten van de bestedingsvrijheid, waarbij een evenwicht gevonden moet worden tussen de beleidsruimte van scholen en de sturingsmogelijkheden voor de rijksoverheid. De verkenning heeft betrekking op vereenvoudiging van de toekenningsgrondslag door bundeling van voorschriften en harmonisatie van criteria. Deze verkenning zal worden afgestemd met het plan voor een investering ten behoeve van de groeps grootte en de kwaliteitsproblematiek en met de herijking van de gewichtenregeling. Over de resultaten van de verkenning zal de Kamer voor het eind van 1997 worden geïnformeerd.

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