

Vergaderjaar 1990–1991

22 157

## **Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het formatiebudgetsysteem**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

In de memorie van toelichting op de onderwijsbegroting 1989 (Kamerstukken II, 1988–1989, hfdst. VIII) is in de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 aangekondigd dat een samenhangend pakket van maatregelen wordt ontwikkeld om een aantal problemen in het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk te kunnen oplossen. De problemen waaraan hierbij kan worden gedacht zijn onder meer:

- signalen die wijzen op een niet langer aanvaardbare complexiteit van een aantal regelingen;
- de rigiditeit van formatie- en taaktoedelingsregelingen;
- de signalen (onder meer uit het rapport van de Algemene Rekenkamer) die duiden op onbeheersbaarheid van bepaalde rechtspositionele regelingen, met name als gevolg van het toenemend gebruik van «garantieregelingen»;
- de toenemende versnippering in met name het basisonderwijs.

In januari 1989 zijn de ideeën rond formatiebudgettering onderwerp geweest van een conferentie. Een voorstel op hoofdlijnen betreffende een formatiebudgetsysteem (FBS), mede gebaseerd op reacties vanuit het onderwijsveld naar aanleiding van genoemde conferentie, is in het voorjaar 1989 aangeboden aan het Georganiseerd Overleg met personeelsorganisaties en organisaties van schoolbesturen (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 140, nr. 1). Daarmee is op 9 oktober 1990 een onderhandelaarsakkoord bereikt over de hoofdlijnen van het formatiebudgetsysteem, dat op 20 december 1990 een definitief akkoord werd. Op 10 oktober 1990 is de Tweede Kamer van het resultaat van het onderhandelaarsakkoord op de hoogte gesteld; op 31 oktober 1990 is de nieuwe hoofdlijnennotitie formatiebudgetsysteem, waarin de afspraken met het Georganiseerd Overleg zijn verwerkt, aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 140, nrs. 3 en 4). Hierover heeft op 7 februari 1991 mondeling overleg plaatsgevonden met de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 140, nr. 6).

In de opeenvolgende onderwijsbegrotingen voor 1990 en 1991 is het

formatiebudgetsysteem een punt van aandacht (resp. Kamerstukken II, 1989–1990, 21 300, Hfdst. VIII, nr. 2, Hoofdstuk 1, par. 2.3 en Kamerstukken II, 1990–1991, 21 800, Hfdst. VIII, par. 1.2 onder punt 1.2.6). Ook in de regeringsverklaring 1989 komt het FBS impliciet aan de orde als wordt gesproken over de wenselijkheid van wettelijke regelingen die de beslissingsruimte voor scholen vergroten en de autonomie nieuwe inhoud geven, onder handhaving van de kwaliteit van het onderwijs (Kamerstukken II, 1989–1990, Handelingen II, 14–314).

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het bovenstaande en betreft het opnemen van een formatiebudgetsysteem in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het FBS wordt tot stand gebracht binnen de kaders van de bestaande declaratiebekostiging. Handhaving van het huidige bekostigingssysteem op declaratiebasis houdt in dat de kosten van het personeel dat is aangesteld op basis van het formatiebudget achteraf door het Rijk worden vergoed. Hierin onderscheidt het FBS zich wezenlijk van een systeem van lump-sumfinanciering, waarbij het Rijk vooraf een hoeveelheid geld aan de school toekent waaruit alle uitgaven, inclusief de personeelskosten, moeten worden voldaan. Bij het FBS worden derhalve uitsluitend de componenten die het volume van het personeel aan de school bepalen, gebudgetteerd, terwijl bij lump-sumfinanciering zowel volume- als prijscomponenten (salarisuitgaven) in het budget zijn verwerkt. Inmiddels is over de invoering van een systeem van lump-sumfinanciering voor het primair onderwijs, het lager beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs een advies uitgebracht door de Commissie voor de toetsing van Wetgevingsvraagstukken. Zoals is gesteld in het regeerakkoord 1989 (Kamerstukken II, 1989–1990, 21 132, nr. 9) zullen de voorbereidingen voor de invoering van een dergelijk systeem van personeelsbekostiging in gang worden gezet waarbij de randvoorwaarden die door deze commissie zijn geformuleerd, worden overgenomen. Hiertoe zal allereerst een grondige studie worden verricht naar de mogelijkheden om onder deze randvoorwaarden lump-sumfinanciering te realiseren met behoud van de doelstellingen van dit bekostigingssysteem, namelijk het bereiken van een verdergaande vorm van verzelfstandiging van scholen en deregulering.

## **2. Formatiebudgetsysteem**

### *2.1. Oogmerken formatiebudgetsysteem*

Kernpunt van het FBS is dat aan de bevoegde gezagsorganen van de scholen een budget aan formatierekeneenheden wordt toegekend waarmee bevoegde gezagsorganen met een grote mate van vrijheid een personeelsformatie kunnen vaststellen waarvan de kosten op declaratiebasis worden vergoed. Daardoor biedt het FBS de scholen meer mogelijkheden voor een eigen personeels- en organisatiebeleid. Het FBS is een duidelijke stap op de weg naar deregulering en bevordering van autonomie van onderwijsinstellingen in het primair onderwijs. Daarmee wordt tegelijkertijd de basis gelegd voor de oplossing van problemen die thans in een centraal geregelde aanpak niet dan wel slechts ten koste van zeer veel extra regelgeving oplosbaar zouden zijn: bijvoorbeeld het probleem van de versnippering in het basisonderwijs. Een bijkomend oogmerk is voorts het leveren van een bijdrage aan een grotere beheersing van de personeelsuitgaven in het onderwijs. Dit kan worden bereikt omdat door het FBS een einde zal komen aan het optimaal gebruik maken door scholen van de bestaande regelingen – dat wil zeggen zo voordelig mogelijk voor de scholen zelf –, als gevolg waarvan met name de garantie-uitgaven een onevenredige groei hebben gekend.

Het vorenstaande zal dan ook een vermindering van de overheidsuitgaven ten gevolge hebben.

In het in paragraaf 1 reeds genoemde akkoord zijn nog enkele onderwerpen opgenomen die een onderdeel vormen van het formatiebudgetsysteem, doch die afzonderlijk zullen worden geregeld. Het betreft hier het creëren van de mogelijkheid van bestuursaanstelling, het decentraal georganiseerd overleg, de uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies van beroep en de mogelijkheid tot oprichting van centrale diensten. Deze onderwerpen zullen in een afzonderlijk wetsvoorstel worden opgenomen. Daarnaast zal de totstandkoming van een wijziging van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (Stb. 1981, 778) worden voorbereid in verband met de versterking van de positie van de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad.

## *2.2. Formatierekeneenhedensysteem*

### *2.2.1. Mogelijkheden FBS*

Het formatiebudget wordt niet toegekend in de vorm van geld, maar in de vorm van formatierekeneenheden. Een formatierekeneenheid is een algemene, voor alle functies bruikbare omrekenenheid die het voor het bevoegd gezag mogelijk maakt bij de vaststelling van de formatie eigen invullingen te kiezen. Ten aanzien van deze formatierekeneenheden bestaan drie verbruiksmogelijkheden:

#### *a. vaststellen van de formatie.*

Op basis van de beschikbare formatierekeneenheden stelt het bevoegd gezag jaarlijks zelf de formatie voor de school vast. De formatie omvat de functies – in niveaus en aantallen – voor al het personeel dat aan de school verbonden is. Dit zijn allereerst de functies die het bevoegd gezag structureel gewenst acht, gelet op een verantwoorde verzorging van het onderwijs aan de school. Voorts kunnen formatierekeneenheden worden aangewend voor de instandhouding van het dienstverband van het personeel waarvan een deel van de functie naar het oordeel van het bevoegd gezag op termijn niet langer kan worden gehandhaafd. Het gaat hierbij om «garantielopers», dat wil zeggen personeel dat gebruik maakt van de taakverminderingregeling. Ook is het mogelijk formatierekeneenheden uit het formatiebudget aan te wenden voor benoeming van personeel in door het bevoegd gezag noodzakelijk geachte tijdelijke functies in verband met kennelijk tijdelijke werkzaamheden. In een aantal gevallen zullen voor deze werkzaamheden aanvullende, incidenteel toegekende formatierekeneenheden beschikbaar zijn gesteld bovenop de normatieve formatie die is vastgesteld op basis van de formatiebesluiten.

Functies met een hogere maximumschaal verbruiken meer formatierekeneenheden dan functies met een lagere schaal. De kosten van deeltijd-functies worden naar evenredigheid verminderd.

#### *b. overdragen naar een andere school.*

Overdragen van formatierekeneenheden is mogelijk zowel naar een andere school van hetzelfde bevoegd gezag als naar een school van een ander bevoegd gezag, evenals van het basisonderwijs naar het (voortgezet) speciaal onderwijs en omgekeerd. Bij overdragen kan het verschillende situaties betreffen: een incidentele situatie, bijvoorbeeld de overdracht voor één schooljaar van formatierekeneenheden door een school die in dat jaar wat ruim in het budget zit aan een school die dreigt net niet uit te komen met het beschikbare budget of de situatie dat door een aantal scholen aan één andere school formatierekeneenheden worden overgedragen van waaruit gezamenlijke activiteiten worden ontplooid.

Als gevolg van de mogelijkheid tot overdracht van formatierekeneen-

heden is het niet langer noodzakelijk om de artikelen betreffende de «bovenschoolse» benoemingen in de WBO en ISOVSO (respectievelijk artikel 17 en artikel 24a) te handhaven. Tot nu toe zijn de «bovenschoolse» benoemingen alleen mogelijk voor leraren gymnastiekonderwijs en onderwijs in eigen taal en cultuur, aangesteld aan een openbare school en tevens werkzaam voor het bijzonder onderwijs. Door middel van overdracht van formatierekeneenheden kunnen «bovenschoolse» benoemingen nu voor alle functies worden gerealiseerd. De combinatiemogelijkheden zijn ook vergroot, omdat betrokkene niet meer per se bij het openbaar onderwijs hoeft te zijn aangesteld.

c. verzilveren, dat wil zeggen omzetting van niet verbruikte formatierekeneenheden in de tegenwaarde in geld.

Het ligt in het voornemen om bij algemene maatregel van bestuur de voorwaarden te regelen waaronder dit plaats kan vinden. Het geld verkregen uit verzilverde rekeningen heeft uitsluitend bestedingsmogelijkheden binnen de personele sfeer. Het is dus niet zo dat indien formatierekeneenheden (tot een bepaald maximum) niet worden gebruikt om personeel aan te stellen dat op declaratiebasis wordt vergoed, deze terug zouden vloeien naar de algemene middelen. Met «niet verbruikte formatierekeneenheden» wordt niet bedoeld dat de school die formatierekeneenheden niet nodig zou hebben: de verzilvering van niet verbruikte formatierekeneenheden is nu juist voor de scholen een van de mogelijkheden die leiden tot een grotere vrijheid voor het voeren van een eigen personeels- en organisatiebeleid. Weliswaar heeft het geld verkregen uit verzilverde formatierekeneenheden uitsluitend bestedingsmogelijkheden binnen de personele sfeer, doch dit laatste in de ruimste zin van het woord. Hieronder worden verstaan uitgaven ten behoeve van personeel aan de school, zoals uitgaven voor nascholing, het inhuren van personeel dan wel het betrekken van personele diensten van derden. Te denken valt bij dit laatste aan de kosten voor het inhuren van diensten door derden, bijvoorbeeld een remedial teacher of een logopedist, maar ook aan uitgaven voor personeel dat is aangesteld voor het verrichten van werkzaamheden waarvoor vergoeding wordt verkregen in het kader van het Londo-vergoedingssysteem. Tevens krijgen de bevoegde gezagsorganen als gevolg van de «verzilveringsmogelijkheid» de gelegenheid om te sparen voor volgende jaren: het is niet noodzakelijk om de vergoeding als gevolg van verzilvering nog in het zelfde jaar te besteden of binnen een bepaalde tijd te besteden.

### 2.2.2. *Opbouw FBS*

In het formatiebudget zal worden begrepen een normatieve formatie en opslagen, tesamen de formatie voor de vervulling van de reguliere taken van de school, en een formatie voor speciale doeleinden, hetgeen zal worden uitgewerkt in het Formatiebesluit WBO en het Formatiebesluit ISOVSO. In voorkomende gevallen kan op grond van een ministeriële regeling of op grond van een individuele beschikking, aanvullende formatie worden toegekend, waardoor de omvang van het formatiebudget groter wordt. Daarbij is de normatieve formatie de formatie die maatschappelijk gezien verantwoorde mogelijkheden voor deugdelijk onderwijs biedt, uitgedrukt in formatierekeneenheden. De normatieve formatie vervangt de bestaande formatieregelingen van directie, onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel. Boven de normatieve formatie wordt een opslag gegeven die noodzakelijk is in verband met rechtspositionele aanspraken van zittend personeel bij vermindering van de normatieve formatie, bijvoorbeeld als gevolg van leerlingendaling, de zogenaamde «frictie-opslag», en een opslag in verband met vervanging. De formatie voor speciale doeleinden zal de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur omvatten. Deze formatie mag ook uitsluitend

worden besteed aan dat onderwijs. Indien dat niet gebeurt, maakt deze formatie ook geen deel uit van het formatiebudget.

### 2.2.3. *Randvoorwaarden besteding FBS*

De toedeling door het bevoegd gezag van de vastgestelde formatie over de personeelsleden zal geschieden met inachtneming van randvoorwaarden op het terrein van de inrichting van het onderwijs, van de bevoegdheden en van de rechtspositionele regelingen. In beginsel worden in het kader van de invoering van dit formatiebudgetsysteem geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de thans geldende randvoorwaarden op bovengenoemde terreinen.

### 2.2.4. *Samenstelling formatierekeneenheid*

In een formatierekeneenheid (fre) worden de «kosten» van een functie uitgedrukt. Daarbij is onder meer rekening gehouden met de bij de functie behorende maximumschaal en de lengte van het carrièrepatroon. Aan de school wordt een aantal formatierekeneenheden ter beschikking gesteld. Binnen dat aantal beslist de school zelf voor welke in de formatie op te nemen functies (de te onderscheiden functies zijn omschreven in het RPBO) de formatierekeneenheden worden bestemd.

### 2.2.5. *Effecten FBS*

In hoofdlijnen zal het FBS leiden tot vergroting van de autonomie voor schoolbesturen, waardoor het voor de scholen mogelijk wordt invulling te geven aan een eigen personeels- en organisatiebeleid. Daarnaast biedt het FBS voor het Rijk mogelijkheden voor een betere beheersing van de personeelsuitgaven.

Een eigen personeels- en organisatiebeleid wordt mogelijk omdat de scholen binnen het beschikbare formatiebudget een grote mate van vrijheid hebben om de formatie naar eigen inzicht in te vullen, dit in tegenstelling tot de huidige situatie met het systeem van verplichte formatie, dat wil zeggen formatie die aan de school verbonden moet zijn en specifieke functies. Kort gezegd: binnen het FBS stelt het bevoegd gezag de kwalitatieve en kwantitatieve formatie vast. Het eigen beleid van de school kan, naast het gebruik ten behoeve van de aanstelling van personeel, mede vorm krijgen door middel van overdracht van formatierekeneenheden aan een andere school, verzilvering van formatierekeneenheden, functiedifferentiatie en toelage- en gratificatiemogelijkheden. In samenhang met de bestuursaanstelling – welke mogelijkheid wordt geregeld in een afzonderlijk wetsvoorstel zoals reeds is aangegeven in onderdeel 2.1 – biedt het FBS aldus mogelijkheden kleine hoeveelheden formatie te bundelen zodat versnipperde aanstellingen zoveel mogelijk kunnen worden vermeden.

Een betere beheersing van de personeelsuitgaven door het Rijk wordt mogelijk omdat de componenten die het volume van het personeel aan de school bepalen – formatie, garantie en vervanging – genormeerd worden. Een opslag voor de vervanging en een frictie-opslag maken onderdeel uit van het formatiebudget waarop de scholen aanspraak maken. Met het oog op risicoverevening zijn de bevoegde gezagsorganen verplicht zich aan te sluiten bij een fonds dat door de bevoegde gezagsorganen zelf in het leven dient te worden geroepen (vervangingsfonds/frictiefonds).

Enige beperkingen in de vrije ruimte voor schoolbesturen liggen in de beide (nieuwe) Formatiebesluiten en het Rechtspositiebesluit onderwijs-personeel (RPBO; Stb. 1985, 110). Het betreft hier de «oormerking» van de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur: indien die formatie

niet voor dat speciale doel wordt aangewend, wordt die formatie ook niet bekostigd. Ook de formatie voor vakonderwijs in het basisonderwijs dient daadwerkelijk aan dat onderwijs te worden besteed. Overdracht en verzilvering van formatierekeneenheden zijn voorts aan enkele voorwaarden gebonden (verzilveren tot een bepaald maximum, verzilverde formatierekeneenheden besteden aan personele uitgaven in de ruime zin van het woord). Het is echter duidelijk dat dit maar weinig beperkingen zijn vergeleken met de huidige situatie waarin de verplichte formatie ook daadwerkelijk aan de school verbonden moet zijn en de mogelijkheden van overdragen en verzilveren van formatierekeneenheden ontbreken. Gegeven het genoemde uitgangspunt van de autonomievergroting, zal het RPBO uitsluitend bepalingen bevatten ter waarborging van de rechtspositie van het personeel en bepalingen die noodzakelijk zijn in verband met de handhaving van het huidige declaratiestelsel.

Weliswaar zal de vrije ruimte voor bevoegde gezagsorganen die een of meer kleine scholen in stand houden iets kleiner zijn dan voor die van grote scholen, doch dit is geen gevolg van het FBS. Ook in de huidige situatie zal op grotere scholen een flexibeler personeelsbeleid kunnen worden gevoerd dan op kleine scholen. Dit betekent echter geenszins dat het FBS als een (oneigenlijk) instrument om tot fusie te komen moet worden beschouwd. Op het aantal en de omvang van de scholen is van het FBS geen invloed te verwachten.

### *2.3. Realisering binnen declaratiestelsel*

Het FBS wordt gerealiseerd met instandhouding van het bestaande declaratiesysteem voor de personeelsuitgaven in het primair onderwijs. De personeelskosten van het personeel dat binnen het formatiebudget van de school wordt aangesteld, worden achteraf op declaratiebasis vergoed. Voor zover formatierekeneenheden worden verzilverd, ontvangen scholen een genormeerd bedrag per formatierekeneenheid dat gebaseerd is op de gemiddelde kosten van een volledige functie; daarbij gaat het dus niet meer om nominaal declarabele kosten. Dit houdt in dat, waar de volumekant van de personeelsformatie die door het Rijk wordt vergoed door het toekennen van een budget aan formatierekeneenheden een duidelijk plafond heeft gekregen, de prijskant van het onderwijspersoneel dat binnen het formatiebudget is aangesteld, geheel voor rekening van het Rijk blijft. Consequentie hiervan is dat voorschriften voor het inrichten van de formatie voor een deel kunnen vervallen, terwijl evenals thans voor het vaststellen van het salaris strikte voorschriften moeten worden gegeven. Er worden voorstellen voorbereid om in het RPBO vormen van beloningsdifferentiatie mogelijk te maken op basis van verzilvering van formatierekeneenheden, teneinde de toenevende bevoegdheden voor eigen personeelsbeleid te ondersteunen met mogelijkheden in de sfeer van geldelijke beloning.

### **3. Uitwerking FBS**

Uit de formatievoorschriften vloeit voor elke school een formatiebudget voort, uitgedrukt in formatierekeneenheden. Het formatiebudget geldt voor alle aan de school voorkomende categorieën personeel.

Daarbij vindt in het basisonderwijs uitbreiding plaats met de categorie onderwijsondersteunend personeel dat reeds bekend is in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

In het kader van de vergroting van de autonomie van de scholen en de deregulering op personeelsgebied, komt het onderwijskundig geïndiceerde begrip «verplichte formatie» te vervallen. De basis voor het Formatiebesluit WBO en het Formatiebesluit ISOVSO is verplaatst naar

de titel «Bekostiging». Immers de invulling van de formatie wordt vrijgelaten doch de omvang van de financiële consequenties wordt genormeerd. De formatiebesluiten geven bij de invoering van het formatiebudgetsysteem immers primair de basis voor de berekening van het formatiebudget, dus de formatie die voor bekostiging door het Rijk in aanmerking komt. Dit in tegenstelling tot de thans geldende formatiebesluiten, waarin de basis wordt gelegd voor de berekening en de samenstelling van de formatie die aan de school verbonden *moet* zijn. Hoewel het begrip «verplichte formatie» is komen te vervallen, is de in de thans geldende formatiebesluiten opgenomen verplichting ten aanzien van de besteding van de formatie voor vakonderwijs gehandhaafd voor zover deze verplichting betrekking heeft op de onderwijskundige inzet van deze formatie. Deze verplichting houdt in dat het aan de hand van de nieuwe formatiebesluiten berekende aantal uren vakonderwijs ook moet worden besteed aan het geven van onderwijs in de onderwijsactiviteiten die tot het vakonderwijs worden gerekend.

Het bevoegd gezag stelt voor de aanvang van elk schooljaar de formatie van de school vast. Het aantal formatierekeneenheden dat wordt verbruikt voor de in de formatie opgenomen functies kan op een bepaald moment kleiner zijn dan het totale beschikbare formatiebudget. Het bevoegd gezag moet immers ruimte behouden om kosten in verband met rechtspositionele aanspraken van zittend personeel bij vermindering van de formatie uit het formatiebudget te bekostigen.

Het verbruik van formatierekeneenheden van de totale door het bevoegd gezag vastgestelde formatie behoeft niet exact gelijk te zijn aan het aantal formatierekeneenheden van het formatiebudget. Het bevoegd gezag neemt in de formatie die functies (in aantallen en niveaus) op die het, gelet op een verantwoorde verzorging van het onderwijs aan de school, noodzakelijk acht.

#### **4. Invoering FBS**

Het is de bedoeling dat het FBS met ingang van 1 augustus 1992, dus tegelijkertijd met het begin van het schooljaar 1992–1993, van kracht wordt.

Voor een uitgebreid overzicht van de invoeringsaspecten verwijs ik naar mijn brief van 3 juni 1991, waarbij ik de uitvoeringsrapportage, fase 1, van het FBS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heb aangeboden: Het Formatiebudgetsysteem «Uitwerking en invoering» (Kamerstukken II 1990–1991, 21 140, nr. 7).

#### **5. Deregulering**

##### *5.1. Algemeen*

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een nieuw stelsel van personeelsbekostiging in te voeren in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Dit nieuwe stelsel, het formatiebudgetsysteem (FBS), behelst het toekennen van een in hoofdzaak op basis van het leerlingenaantal en de samenstelling van het leerlingenbestand vastgestelde hoeveelheid formatierekeneenheden aan scholen. Daarmee kunnen scholen een eigen beleid voeren op personeelsgebied, waarbij zij, naast het gebruik ten behoeve van aanstelling van personeel, de mogelijkheid hebben om formatierekeneenheden te verzilveren en over te dragen aan een andere school, bijvoorbeeld in ruil voor overeen te komen werkzaamheden.

Het FBS wordt tot stand gebracht binnen de kaders van de bestaande declaratiebekostiging. Dit houdt in dat de kosten van het personeel dat is

aangesteld op basis van het formatiebudget achteraf door het Rijk worden vergoed. Bij het FBS worden derhalve uitsluitend de componenten die het volume van het personeel aan de school bepalen, gebudgetteerd. Dit in tegenstelling tot een lump-sumfinanciering waarbij zowel volume- als prijscomponent (salarisuitgaven) in het budget zijn verwerkt.

### *5.2. Doelstellingen van de regeling*

De doelstelling van de invoering van het FBS is om scholen meer mogelijkheden te bieden voor een eigen personeels- en organisatiebeleid.

Een bijkomend oogmerk is het leveren van een bijdrage aan een grotere beheersing van de personeelsuitgaven in het onderwijs.

### *5.3. Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en met de uitvoering gemoeide bestuurlijke lasten*

#### **Normstelling en delegatie**

De structuur van het nieuwe systeem van personeelsbekostiging via het formatiebudget, is duidelijk in de wet vastgelegd (artikel 96a van de WBO en artikel 93a van de ISOVSO).

Het formatiebudget is als volgt opgebouwd:

- de formatie voor de vervulling van reguliere taken van de school, nader te regelen bij algemene maatregel van bestuur;
- de formatie voor speciale doeleinden, eveneens nader te regelen bij algemene maatregel van bestuur; deze formatie voor speciale doeleinden wordt voorwaardelijk toegekend: alleen als die formatie ook voor dat speciale doel wordt gebruikt, behoort deze tot het formatiebudget (artikel 96c, eerste lid, van de WBO en artikel 93d, eerste lid, van de ISOVSO);
- voor wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs: verhoging van de formatie bij bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, toename van het aantal leerlingen;
- aanvullende formatie op grond van een ministeriële regeling. Dit geschiedt thans op basis van beleidsregels. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een ministeriële regeling en niet voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur, omdat de omvang van de aanvullende formatie en de gevallen waarin deze formatie wordt toegekend, jaarlijks fluctueren.
- aanvullende formatie op grond van bijzondere omstandigheden bij individuele beschikking.

De berekening van de omvang van het formatiebudget wordt geregeld in het Formatiebesluit WBO 1992 en het Formatiebesluit ISOVSO 1992. De wettelijke basis voor deze besluiten is verplaatst naar de titel «Bekostiging» van de WBO en de ISOVSO. Het gaat bij het FBS immers om de toekenning van een genormeerd formatiebudget, waarbij de bevoegde gezagsorganen beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de besteding daarvan, in tegenstelling tot de huidige situatie waarin sprake is van toekenning van zogenaamde «verplichte» formatie die ook daadwerkelijk aan de school verbonden moet zijn.

In de wet zelf is tevens de basis gelegd om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wat de gebruiksmogelijkheden van het FBS zijn. De te regelen onderwerpen zijn in de wet genoemd, namelijk het verbruik van formatierekeneenheden bij het aanstellen van personeel, de wijziging in het formatierekeneenhedenverbruik onder meer bij meerhoofdige schoolleiding in het basisonderwijs overdracht van formatierekeneenheden aan een andere school en verzilvering van formatierekeneenheden.



Voor wat betreft de personele overschrijdingsregeling is aangesloten bij die voor de materiële instandhouding: deze is uitgebreid tot een gecombineerde overschrijdingsregeling voor personeel en materiële instandhouding. Dit heeft als gevolg dat het Besluit overschrijdingsuitkering onderwijzend personeel WBO (Stb. 1985, 238) en het Besluit overschrijdingsuitkering personeel ISOVSO (Stb. 1985, 430) kunnen worden ingetrokken.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de structurelementen van het nieuwe personeelsbekostigingssysteem in de wet zelf zijn vastgelegd en dat waar sprake is van regelgevende bevoegdheid, de onderwerpen waarop deze betrekking heeft, nauwkeurig zijn omschreven. Weliswaar verandert de inhoud van de delegatiebepalingen, doch er vindt geen uitbreiding plaats.

### **Bestuursinstrumenten**

Het FBS vormt een nieuwe besturingswijze voor het bepalen van het volume van de formatie. Voor de scholen heeft het tot gevolg dat zij een eigen personeels- en organisatiebeleid kunnen gaan voeren.

Voor het ministerie vormt het tevens een middel om een bijdrage te leveren aan een grotere beheersing van de personeelsuitgaven in het onderwijs.

### **Bestuurlijke lasten**

Voor de scholen brengt het formatiebudgetsysteem enerzijds als gevolg van de grotere vrijheid bij het invullen van een eigen personeels- en organisatiebeleid meer verantwoordelijkheid met zich mee, anderzijds krijgen de scholen nu te maken met een eenvoudiger en globaler systeem waardoor minder knelpunten zullen ontstaan.

Hoewel op korte termijn voor het ministerie het ontwerpen/wijzigen van uitvoeringsregelingen gepaard zal gaan met een toename van bestuurlijke lasten, zal de terugtredende rol van de overheid die aan het FBS ten grondslag ligt op de langere duur een vermindering van bestuurlijke lasten voor het ministerie met zich meebrengen.

#### ***5.4. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat, en rechtsbescherming***

Door het globale karakter zal het systeem tevens beter te controleren zijn.

De onderhavige regeling biedt geen nieuwe vormen van rechtsbescherming. Omdat de regeling minder individuele beschikkingen kent, zullen er naar verwachting minder geschilpunten rijzen. Immers ten aanzien van de aanvullende formatie die in de huidige situatie voor een belangrijk deel op grond van beleidsregels werd toegekend, is een basis opgenomen voor een ministeriële regeling waardoor het aantal individuele beschikkingen op grond van bijzondere omstandigheden zal verminderen. Het gevolg daarvan zal zijn dat de belasting van het justitiële apparaat zal verminderen.

### **6. De positie van meisjes en vrouwen**

De positie van meisjes en vrouwen wordt door de hier voorgestelde wijzigingen niet beïnvloed, althans niet anders dan de positie van jongens en mannen.

## **7. Adviezen Onderwijsraad (OR/90000146 tot en met 148/1 P d.d. 15 februari 1991) en overige adviesorganisaties**

Het advies van de Onderwijsraad<sup>1</sup> heeft zowel betrekking op het onderhavige wetsvoorstel als op het ontwerp-Formatiebesluit WBO 1992 en het ontwerp-Formatiebesluit ISOVSO 1992 en wordt door de raad gekenschetst als een interimadvies. De Onderwijsraad gaf in overweging om het wetsvoorstel en de beide ontwerp-besluiten opnieuw aan hem ter advisering voor te leggen zodra de ontbrekende onderwerpen ook zijn geregeld. Inmiddels heeft de Onderwijsraad in zijn advies van 23 mei j.l., OR 91000128/Alg, met betrekking tot het wetsvoorstel houdende wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de invoering van het formatiebudgetsysteem, te kennen gegeven dat zijn interimadvies met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel als zijn definitieve standpunt kan worden beschouwd.

### **Interimadvies**

Twee redenen zijn voor de Onderwijsraad aanleiding geweest om een interimadvies uit te brengen. Voor wat betreft het wetsvoorstel is dit het daarin ontbreken van een aantal onderwerpen, zoals de bestuursaanstelling, het decentraal georganiseerd overleg, uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies van beroep, de centrale diensten en de verbetering van de positie van de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad. Ten aanzien van de beide Formatiebesluiten gaat het om het daarin ontbreken van de opslag voor vervanging, de frictie-opslag en de uitwerking van de convenantseenheden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de door de Onderwijsraad genoemde onderwerpen in twee afzonderlijke wetsvoorstellen zullen worden geregeld. De eerste vier onderwerpen zullen gezamenlijk worden geregeld in één wetsvoorstel en de verbetering van de positie van de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad wordt geregeld in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO). Over beide wetsvoorstellen is inmiddels advies uitgebracht door de Onderwijsraad en de adviesorganisaties.

Gevolg geven aan het verzoek van de Onderwijsraad om het onderhavige wetsvoorstel opnieuw voor advies voor te leggen indien de ontbrekende onderwerpen zijn ingevuld, zou in zijn algemeenheid betekenen dat een pakket van maatregelen neergelegd in een aantal wettelijke regelingen pas ter (definitieve) advisering kan worden voorgelegd aan de Onderwijsraad als tot op het laatste detail de voorbereiding van de regelgeving gereed is. Uit bestuurlijk oogpunt is dit een ongewenste situatie. Juist uit een oogpunt van efficiency is gekozen voor drie afzonderlijke wetsvoorstellen. De vier onderwerpen die gezamenlijk in een wetsvoorstel worden geregeld, leiden niet alleen tot wijziging van de WBO en ISOVSO, maar ook tot wijziging van andere wetten. Aangezien ook de advies- en overlegprocedure ten aanzien van de drie wetsvoorstellen verschillend is en in het ene geval sneller verloopt dan het andere, is mijns inziens een dergelijke splitsing in afzonderlijke wetsvoorstellen te rechtvaardigen om de voortgang niet te vertragen. Ik ben dan ook voornemens om de procedure met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel te vervolgen, zonder het wetsvoorstel opnieuw aan de Onderwijsraad ter advisering voor te leggen. Uiteraard staat het de Onderwijsraad volledig vrij om bijvoorbeeld bij de advisering over het wetsvoorstel waarin de eerder genoemde 4 onderwerpen worden geregeld, ook zijn definitieve visie te geven op het onderhavige wetsvoorstel hetgeen inmiddels, zoals hiervoor aangegeven, is geschied.

Voor wat betreft de procedure met betrekking tot de beide Formatie-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

besluiten: ik ben voornemens hierin te regelen dat de hoogte van het opslagpercentage voor vervanging bij ministeriële regeling wordt vastgesteld en dat het opslagpercentage voor formatieve fricties in formatierekeneenheden wordt uitgedrukt in de beide Formatiebesluiten. De ministeriële regeling ter vaststelling van de hoogte van het opslagpercentage voor vervanging zal ter advisering aan de Onderwijsraad worden voorgelegd en langs de ministerraad worden geleid. Intussen kan dan de procedure ten aanzien van de beide Formatiebesluiten worden vervolgd. Aan de overige opmerkingen van de Onderwijsraad met betrekking tot de beide Formatiebesluiten zal in de daarbij behorende nota's van toelichting in een afzonderlijke passage aandacht worden besteed.

Voorts merkt de Onderwijsraad in dit verband nog op, evenals een aantal andere adviesorganisaties, dat het wetsvoorstel niet is afgestemd op wijzigingen waarover al commentaar is gegeven in het kader van de adviesprocedure. Gedoeld wordt hier met name op het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO en de ISOVSO in verband met wijziging van de teldatum. Op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel ter advisering aan de Onderwijsraad werd voorgelegd, was het advies van de Onderwijsraad en de overige adviesorganisaties inzake wijziging van de teldatum nog niet ontvangen; derhalve waren die wijzigingen nog niet verwerkt in het onderhavige wetsvoorstel. Thans is het onderhavige wetsvoorstel echter aangepast aan het wetsvoorstel tot wijziging van de teldatum. Daarnaast zijn ook de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel Regeling onderwijsvoorrangsgebieden (Kamerstukken II 1990-1991, 21 871) in het onderhavige wetsvoorstel verwerkt.

### **Het systeem nader beschouwd**

De Onderwijsraad is van mening dat met de zienswijze dat het formatiebudgetsysteem een duidelijke stap is op de weg naar deregulering en bevordering van autonomie van onderwijsinstellingen in het primair onderwijs, een te optimistisch beeld wordt geschilderd. De vrije ruimte die de scholen krijgen, wordt immers – aldus de Onderwijsraad – beperkt door de bepalingen in het RPBO en de beide nieuwe Formatiebesluiten.

In de nadere regelgeving in het RPBO en de beide nieuwe Formatiebesluiten zijn de mogelijkheden van het FBS geregeld door middel van wijziging van de bestaande regelingen. De ruimte die aan de scholen, respectievelijk de bevoegde gezagsorganen wordt gegeven voor personeelsbeleid, inrichting van de schoolorganisatie, samenwerking met andere scholen door middel van overdracht van formatierekeneenheden en de mogelijkheid om formatierekeneenheden te verzilveren, betekent een forse uitbreiding van de competentie op schoolniveau, respectievelijk op het niveau van het bevoegd gezag. De afspraken zoals verwoord in het reeds eerder genoemde hoofdlijnenakkoord vereisen echter dat de juridische basis voor deze verruiming in rechtspositionele en bekostigingstechnische zin tot een herformulering van het RPBO en de beide Formatiebesluiten leidt. Het uitgangspunt daarbij is omzetting van huidige regelgeving naar FBS en niet – zoals de Onderwijsraad zich afvraagt – om impliciet schaalvergroting op schoolniveau of op het niveau van de bevoegde gezagsorganen af te dwingen.

De FBS-regelgeving beoogt een samenhangend pakket van maatregelen te zijn dat in een aantal wetswijzigingen dient te resulteren. Zoals in het begin van deze paragraaf reeds is betoogd, is het onderhavige wetsvoorstel een onderdeel daarvan, naast bijvoorbeeld ook het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de WBO, de ISOVSO en de WVO i.v.m. bestuursaanstelling, centrale diensten, gedecentraliseerd overleg en uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies van beroep. Daar waar, zoals bij laatstgenoemd wetsvoorstel, voor primair

onderwijs en voortgezet onderwijs gemeenschappelijke onderdelen van het FBS regelgeving behoeven, wordt dit ook zoveel mogelijk in de vorm van gemeenschappelijke wijzigingen in regelgeving aangeboden.

Een specifiek punt als een mogelijk systeem van lump-sum-financiering in het primair onderwijs ontbreekt in het voorliggende wetsvoorstel, hetgeen ook overeengekomen is in het hoofdlijnenakkoord. Afgesproken is dat er voor het primair onderwijs tijdens de FBS-contractperiode 1992-1996 geen sprake zal zijn van lump-sum-bekostiging.

De Onderwijsraad vraagt zich tevens af of de grotere beheersing van de personeelsuitgaven wel zo'n bijkomend oogmerk is.

Naar mijn mening is het duidelijk dat het FBS een bijdrage levert aan een betere beheersing van de hoeveelheid formatie, maar de prijsvorming van de arbeid die bij lump-sum via modellen voor gemiddelde personeelslasten wordt vastgesteld, zal bij het FBS als declaratiebeposting door landelijke salarisregels beheerst blijven.

### **Concept-wetsvoorstel**

De Onderwijsraad vraagt zich af of als gevolg van het vervallen van de basis voor het aanstellen van niet-onderwijzend personeel in artikel 49 van de WBO (bekostigd via de programma's van eisen) en het opnemen van de basis voor het aanstellen van onderwijsondersteunend personeel in artikel 14 van de WBO opnieuw bezuinigd zal worden op de desbetreffende programma's van eisen.

Op de desbetreffende programma's van eisen zal als gevolg van het vervallen van artikel 49 niet worden bezuinigd. Daarnaast komt er echter voor de scholen de mogelijkheid om ook op grond van de beschikbare formatierekeneenheden onderwijsondersteunend personeel aan te stellen.

Naar aanleiding van de vraag van een aantal adviesorganisaties om de lagerstelling van de formatie in artikel 96a, tweede lid, van de WBO te heroverwegen, ben ik tot de slotsom gekomen dat deze bepaling, gezien ook het feit dat deze zeer zelden wordt toegepast, kan vervallen.

Omdat het de bedoeling is, blijktens de memorie van toelichting, dat de ministeriële regelingen, bedoeld in artikel 96a, tweede lid, van de WBO en artikel 93a, tweede lid, van de ISOVSO er ook inderdaad komen, is de Onderwijsraad van mening dat het «kan» karakter van deze bepalingen moet vervallen.

Vanuit het oogpunt van flexibel beleid en de financiële beheersbaarheid van de regelingen binnen het aanvullend formatiebeleid, is gekozen voor de «kan»bepaling in het tweede lid. Tegen deze achtergrond wil ik de voorgestelde redactie dan ook handhaven.

Met de nadere voorschriften in het vierde lid van artikel 96a van de WBO en het vijfde lid van artikel 93a van de ISOVSO wordt bedoeld op de omrekening van formatieplaatsen/uren naar formatierekeneenheden en de afronding daarvan.

De Onderwijsraad spreekt zijn genoegen uit over de nieuwe voorschotregeling (van burgemeester en wethouders aan het bevoegd gezag van een bijzondere school in dezelfde gemeente) in het kader van de voorgestelde gecombineerde personele/materiële overschrijdingsregeling.

Dat in artikel 105d, zevende lid, van de WBO en artikel 102d, zevende lid, van de ISOVSO rekening is gehouden met het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de Overgangswet ISOVSO in verband met deregulering, autonomievergroting en vermindering van beleidslasten en van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling in verband met technische aanpassingen (nader rapport in voorbereiding)

komt mijns inziens geheel overeen met de lijn die is gevolgd ten aanzien van wijzigingen die in andere in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen zijn opgenomen.

Of het FBS tot een toename van bestuurlijke lasten zal leiden, zal in sterke mate afhankelijk zijn van de wijze waarop personeels- en schoolorganisatiebeleid vorm zal krijgen. In beginsel betekent het FBS dat voorschriften inzake verdeling van formatie op een groot aantal onderdelen komen te vervallen. Dit betekent minder belasting van het schoolmanagement in termen van regeluitvoering, maar daar staat tegenover dat in het onderwijsveld eigen specifieke besluitvorming op schoolniveau respectievelijk op het niveau van het bevoegd gezag zal gaan plaatsvinden.

### **Artikelsgewijze toelichting**

*Artikel I, onderdeel A (artikel 14 van de WBO), en artikel II, onderdeel A (artikel 22 van de ISOVSO)*

In artikel 14 van de WBO is het voorschrift dat aan iedere school 1 of 2 directeuren verbonden moeten zijn, ongewijzigd gehandhaafd. Daarnaast is in deze artikelen tot uitdrukking gebracht dat de functie van directeur, ook als het gaat om eenhoofdige schoolleiding, niet een volledige formatieplaats hoeft te omvatten. Deze wijziging is opgenomen omdat de wettekst op dit punt niet geheel duidelijk was en omdat de behoefte aan deze mogelijkheid in de praktijk is gebleken. Daarnaast betreft de wijziging ten opzichte van de huidige situatie met name het tweede lid, waarin het onderscheid in groepsleraren en het overige onderwijzend personeel is vervallen. Al het onderwijzend personeel draagt de titel van leraar.

In artikel 14, vierde lid, van de WBO en artikel 22, vierde lid, van de ISOVSO, wordt de basis gelegd voor het aanstellen van onderwijsondersteunend personeel. Deze is thans opgenomen in artikel 49, eerste lid, van de WBO voor zover het eigen onderwijsondersteunend personeel betreft. In het kader van het FBS wordt het ook mogelijk om op de basisschool ten laste van het formatiebudget onderwijsondersteunend personeel aan de school verbonden te hebben zoals dat thans reeds in het (voortgezet) speciaal onderwijs het geval is. De basis voor het onderwijsondersteunend personeel in het (voortgezet) speciaal onderwijs is thans opgenomen in artikel 24 van de ISOVSO. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat onder het onderwijsondersteunend personeel ook wordt begrepen het personeel dat is aangesteld ten laste van de materiële instandhouding, bedoeld in de artikelen 51, derde lid onderdeel c, van de WBO en 59, derde lid onderdeel c, van de ISOVSO.

In artikel 14, vijfde lid, van de WBO en artikel 22, vijfde lid, van de ISOVSO is in dit voorstel de basis gelegd om meer personeel aan te stellen dan door het Rijk wordt vergoed. Voor het basisonderwijs is dit thans geregeld in artikel 49, eerste lid, van de WBO en voor het (voortgezet) speciaal onderwijs in artikel 57 van de ISOVSO. Hierin ligt ook de basis voor onderscheidenlijk het Besluit overschrijdingsuitkering onderwijzend personeel WBO (Stb. 1985, 238) en het Besluit overschrijdingsuitkering personeel ISOVSO (Stb. 1985, 430). Aangezien wordt voorgesteld de personele overschrijdingsregeling te combineren met de overschrijdingsregeling voor de materiële instandhouding (artikel 105a tot en met 105g van de WBO en artikel 102a tot en met 102h van de ISOVSO), kunnen genoemde besluiten vervallen.

In de huidige artikelen 14 en 15 van de WBO en de artikelen 22 en 23 van de ISOVSO, waar de directie en het onderwijzend personeel worden geregeld, is sprake van verplichte formatie, dus personeel dat aan de school verbonden moet zijn. In de voorgestelde redactie geldt dit alleen nog voor de directeur.

Artikel 14 van de WBO en artikel 22 van de ISOVSO geven in dit voorstel een opsomming van het personeel dat naast de directeur aan de school verbonden kan zijn.

*Artikel I, onderdeel B (artikelen 15 tot en met 18 van de WBO), en artikel II, onderdeel B (artikelen 23 tot en met 28 van de ISOVSO)*

Zoals in het algemeen gedeelte reeds is toegelicht, is de basis voor het Formatiebesluit WBO en het Formatiebesluit ISOVSO verplaatst naar de titel «Bekostiging» (artikelen 96a tot en met 96c van de WBO en de artikelen 93a tot en met 93d van de ISOVSO).

Nu het in het kader van het formatiebudgetsysteem mogelijk is om formatierekeneenheden over te dragen aan een andere school, bestaat er geen behoefte meer aan artikel 17 van de WBO en artikel 24a van de ISOVSO. Het voortzetten van de bovenschoolse benoemingen kan plaatsvinden door middel van overdracht van formatierekeneenheden (zie ook punt 2.2.1 onder b in het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting). Met betrekking tot artikel 17 van de WBO en artikel 24a van de ISOVSO is in de artikelen III en IV een overgangsregeling getroffen.

De grondslag voor de leerlingentelling in artikel 18 van de WBO en de artikelen 25 en 26 van de ISOVSO is eveneens verplaatst naar de titel «Bekostiging» (artikel 96b van de WBO en de artikelen 93c en 93d van de ISOVSO). In deze artikelen is reeds verwerkt het wetsvoorstel houdende wijziging van de WBO en ISOVSO in verband met wijziging van de teldatum (Kamerstukken II 1990/1991, 22 106).

*Artikel I, onderdeel E (artikel 49 van de WBO), en artikel II, onderdeel C (artikel 57 van de ISOVSO)*

Aangezien in de voorgestelde artikelen 105a tot en met 105g van de WBO en 102a tot en met 102h van de ISOVSO een overschrijdingsregeling is opgenomen voor zowel personeel als materiële instandhouding, kan de basis voor zowel het Besluit overschrijdingsuitkering onderwijzend personeel WBO (Stb. 1985, 238) als voor het Besluit overschrijdingsuitkering personeel ISOVSO (Stb. 1985, 430) vervallen en kunnen deze besluiten zelf worden ingetrokken.

*Artikel I, onderdeel G (artikel 51 van de WBO), en artikel II, onderdeel D (artikel 59 van de ISOVSO)*

Bij de wet van 24 december 1986 (Stb. 719; Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer) is in artikel 51 van de WBO onderdeel b vervallen en de aanduiding van onderdeel c gewijzigd in «b». Abusievelijk is de aanduiding van onderdeel d niet gewijzigd in «c». Dit wordt thans rechtgezet.

In artikel 51 van de WBO wordt in het derde lid in onderdeel d voor personeel voor eigen rekening een vergelijkbare regeling getroffen als in onderdeel c is opgenomen voor het personeel dat is aangesteld ten laste van de materiële instandhouding.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om ook in de ISOVSO in artikel 59, derde lid onderdeel c, een zelfde regeling op te nemen als in artikel 51, derde lid onderdeel c, van de WBO. Ten aanzien van het derde lid onderdeel d van artikel 59 van de ISOVSO geldt het daaromtrent vermelde bij artikel 51, derde lid onderdeel d, van de WBO. Achtergrond van het bepaalde in genoemde onderdelen d is dat ten aanzien van dit personeel onderdelen van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (Stb. 1985, 110) van toepassing zijn die voor rekening van het Rijk komen zoals onder andere de ontslaguitkeringsregeling. Derhalve is het billijk dat ter dekking van de kosten hiervoor een gedeelte van de personeelsuitgaven voor deze categorie personeel aan het Rijk wordt afgedragen. Personeel dat wordt aangesteld op grond van verzilverde formatierekeneenheden, is ook personeel voor eigen rekening, met dien

verstande dat het in het kader van de overschrijdingsregeling wel blijft gaan om personeel dat uit rijksontvangsten wordt betaald. In het kader van de vaststelling van de in artikel 51 van de WBO en artikel 59 van de ISOVSO bedoelde financiële regeling zal worden bekeken op welke wijze compensatie wordt gegeven voor het feit dat voor dat personeel dus ook premie moet worden betaald.

*Artikel I, onderdeel H (artikelen 96a, 96b en 96c van de WBO), en artikel II, onderdeel E (artikelen 93a tot en met 93d van de ISOVSO)*

### **Grondslag formatie personeel**

In de voorgestelde artikelen 96a van de WBO en 93a van de ISOVSO is de basis opgenomen voor het Formatatiebesluit WBO en het Formatatiebesluit ISOVSO. In de huidige situatie ligt de basis voor deze besluiten in de artikelen 15 en 16 van de WBO en de artikelen 23 en 24 van de ISOVSO.

In de voorgestelde artikelen wordt onderscheid gemaakt tussen de formatie voor de vervulling van reguliere taken van de school en de formatie voor speciale doeleinden. De omschrijving «formatie voor de vervulling van reguliere taken van de school» ziet op de formatie voor het onderwijzend personeel maar kan ook zien op de formatie voor het onderwijsondersteunend personeel. Deze omschrijving biedt derhalve de mogelijkheid om in het Formatatiebesluit ISOVSO de formatie voor onderwijzend personeel en de formatie voor onderwijsondersteunend personeel afzonderlijk uit te werken. Dit ligt ook in de bedoeling.

In artikel 96a, eerste lid onderdeel b, van de WBO en artikel 93a, eerste lid onderdeel b, van de ISOVSO is de grondslag gelegd voor formatie voor speciale doeleinden. Daarmee is bedoeld formatie die alleen wordt toegekend indien zij wordt besteed voor een bepaald doel (zie tevens artikel 96c, eerste lid, van de WBO en artikel 93d, eerste lid, van de ISOVSO). Er vindt dus een voorwaardelijke toekenning plaats. Het is de bedoeling dat zowel in het basisonderwijs als in het (voortgezet) speciaal onderwijs de formatie voor speciale doeleinden, de formatie voor onderwijs in eigen taal en cultuur zal omvatten. Als die formatie waar het bevoegd gezag aanspraak op zou hebben, niet voor het speciale doel wordt besteed, wordt die formatie niet toegekend en kan er dus ook geen bekostiging plaatsvinden. Wel blijft ook bij de voorwaardelijke toekenning van formatierekeneenheden de mogelijkheid bestaan om formatierekeneenheden over te dragen aan een andere school, mits die worden gebruikt voor dat speciale doel.

In artikel 96a, tweede lid, van de WBO en artikel 93a, derde lid, van de ISOVSO is de basis gelegd voor een ministeriële regeling, waarin kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op extra formatie. Gekozen is voor een ministeriële regeling en niet voor regeling in de desbetreffende formatiebesluiten omdat de omvang van de aanvullende formatie en de gevallen waarin deze formatie wordt toegekend, jaarlijks fluctueren. Het is de bedoeling dat in de ministeriële regeling die situaties worden opgenomen die in de huidige situatie op basis van beleidsregels automatisch aanspraak geven op aanvullende formatie, zoals bijvoorbeeld de «groei-regeling» in het basisonderwijs. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om in bijzondere omstandigheden bij individuele beschikking aanvullende formatie toe te kennen. Deze zogenaamde «bijzondere omstandighedenbepaling» is in dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 96a, derde lid, van de WBO en in artikel 93a, vierde lid, van de ISOVSO. In de huidige tekst van artikel 15, vierde lid, van de WBO en de artikelen 23, vierde lid, en 24, tweede lid, van de ISOVSO, is sprake van goedkeuring door de minister. In de voorgestelde tekst wordt het begrip «toekennen» gebruikt,

hetgeen exacter omschrijft wat er in feite gebeurt. Zoals ook in de tekst tot uitdrukking komt, ziet de «bijzondere omstandighedenbepaling» in dit voorstel op andere gevallen dan die worden geregeld in een ministeriële regeling op basis van artikel 96a, tweede lid, van de WBO of artikel 93a, derde lid, van de ISOVSO. Dit betekent derhalve dat als de «groei-regeling» in het basisonderwijs in een ministeriële regeling wordt opgenomen, het bevoegd gezag van een school geen beroep kan doen op de «bijzondere omstandighedenbepaling» op grond van toename van het aantal leerlingen.

Zoals in de toelichting bij de artikelen 18 van de WBO en 23 en 24 van de ISOVSO reeds is opgemerkt, is in de artikelen 96b van de WBO en 93b en 93c van de ISOVSO de tekst opgenomen die wordt voorgesteld in het wetsvoorstel houdende wijziging van de WBO en ISOVSO in verband met wijziging van de teldatum.

### **Formatiebudget**

Artikel 96c van de WBO en artikel 93d van de ISOVSO geven de structuur van het formatiebudgetsysteem aan. De totale omvang van de formatie die voor vergoeding uit 's Rijks kas in aanmerking komt, is het formatiebudget. Dit formatiebudget wordt toegekend in de vorm van formatierekeneenheden. In het tweede lid onderdeel a wordt de basis gelegd voor de algemene maatregel van bestuur waarin een regeling wordt gegeven omtrent het verbruik van formatierekeneenheden door het bevoegd gezag bij aanstelling van personeel. Dit zal worden geregeld in het Formatiebesluit WBO en het Formatiebesluit ISOVSO. Bij de invulling van de functies door het bevoegd gezag wordt per functie een aantal formatierekeneenheden verbruikt. In het tweede lid onderdeel b, wordt de basis gelegd voor een regeling met betrekking tot de wijziging in het formatierekeneenhedenverbruik. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld een personeelslid dat recht heeft op verlof wegens taakverlichting voor senioren of aan de meerhoofdige schoolleiding in het basisonderwijs. Dit zal worden geregeld in het RPBO.

In het tweede lid onderdelen c en d, wordt de basis gelegd voor de overdracht van formatierekeneenheden aan andere scholen en het recht op verzilvering van niet verbruikte formatierekeneenheden. De voorwaarden waaronder dit kan geschieden, zullen worden opgenomen in het Formatiebesluit WBO en het Formatiebesluit ISOVSO. In het tweede lid, onderdeel e, wordt de basis gelegd voor de verplichte besteding van onderdelen van de formatie. Zoals in het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting reeds is aangegeven, betreft het hier de formatiecomponent vakonderwijs. De uitwerking geschiedt in de beide reeds genoemde Formatiebesluiten.

#### *Artikel I, onderdeel I (artikel 102 WBO) en artikel II, onderdeel F (artikelen 99 en 100 ISOVSO)*

De overschrijdingsregeling is verplaatst naar de artikelen 105a tot en met 105g van de WBO en de artikelen 102a tot en met 102h van de ISOVSO. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij die artikelen.

#### *Artikel I, onderdeel J (artikel 104 van de WBO), en artikel II, onderdeel G (artikel 101 van de ISOVSO)*

In artikel 104 van de WBO en artikel 101 van de ISOVSO wordt, evenals in de huidige situatie, de vergoedingenstroom geregeld van het Rijk naar het bevoegd gezag van personele uitgaven. In het voorgestelde nieuwe tweede lid wordt geregeld hoe de vergoedingenstroom loopt indien er formatierekeneenheden zijn overgedragen aan een andere school. Gezien de verwijzing naar artikel 96c, tweede lid onder c, van de



WBO en artikel 93e, tweede lid onder c, van de ISOVSO moge duidelijk zijn dat onder «andere school» ook wordt begrepen een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

*Artikel I, onderdeel K (artikelen 105a tot en met 105g van de WBO), en artikel II, onderdeel H (artikelen 102a tot en met 102h van de ISOVSO)*

De artikelen 105a tot en met 105g van de WBO en de artikelen 102a tot en met 102hg van de ISOVSO bevatten de overschrijdingsregeling voor zowel het personeel als de materiële instandhouding. De overschrijdingsregeling voor het personeel is nagenoeg geheel op dezelfde leest geschoeid als die thans geldt voor de materiële instandhouding. Dit betekent dat het systeem van het vaststellen van de personele overschrijding wordt gewijzigd. In de thans geldende personele overschrijdingsregeling in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de belangrijkste elementen:

- vaststelling van de overschrijding voor het begin van het schooljaar,
- berichtgeving daarvan voor het begin van het schooljaar aan de bijzondere scholen,
- vaststelling per schooljaar, en
- vergoeding op declaratiebasis.

In het FBS zijn de belangrijkste kenmerken:

- vaststelling van de overschrijding achteraf,
- per vijfjarig tijdvak (kalenderjaren), en
- vergoeding in de vorm van een bedrag ineens.

De gecombineerde personele/materiële overschrijdingsregeling zonder meer invoeren zou betekenen dat de bijzondere scholen in de overgangsperiode van het oude naar het nieuwe systeem gedurende twee schooljaren geen geld ter beschikking krijgen in het kader van de personele overschrijding. In zijn algemeenheid zou de invoering van deze regeling echter ook betekenen dat de bevoegde gezagsorganen van de bijzondere scholen de kosten van eventueel extra personeel zullen moeten «voorfinancieren», terwijl pas na verloop van tijd zal blijken of het toe te kennen overschrijdingsbedrag daarvoor dekkend zal zijn.

Teneinde dit te voorkomen is in artikel 105c van de WBO en artikel 102c van de ISOVSO (zowel voor personeel als voor materiële instandhouding) een voorschotregeling opgenomen die afwijkt van de thans geldende voorschotregeling voor de materiële instandhouding.

In de huidige overschrijdingsregeling voor de materiële instandhouding kunnen burgemeester en wethouders op verzoek van het bevoegd gezag van een bijzondere school jaarlijks gedurende het vijfjarig tijdvak een voorschot uitkeren op het te verwachten overschrijdingsbedrag voor die school.

In de nu voorgestelde regeling wordt de gemeenteraad verplicht om jaarlijks voor ieder jaar van het vijfjarig tijdvak te bepalen in welke mate zij voor de openbare scholen meer of minder uitgaven zal doen voor personeel en materiële instandhouding dan door het Rijk worden vergoed. Het spreekt voor zich dat bij een dergelijk besluit rekening wordt gehouden met het toevoegen en onttrekken van bedragen aan de zogenaamde voorzieningen, geregeld in artikel 105d, tweede lid, van de WBO en artikel 102d, tweede lid, van de ISOVSO. Deze artikelliden bieden immers de mogelijkheid om bedragen uit de ontvangen rijksvergoedingen voor personeel en materiële instandhouding te reserveren en deze in latere jaren daarvoor te besteden, zonder dat dit leidt tot overschrijding.

Op basis van het hiervoor genoemde raadsbesluit moeten burgemeester en wethouders jaarlijks aan het bevoegd gezag van de bijzondere scholen in de gemeente een voorschot verstrekken. Het kan voorkomen dat uit het besluit van de gemeenteraad blijkt dat eventuele meer-uitgaven in een bepaald jaar in de resterende jaren van het vijfjarig

tijdvak geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd. Bij de bepaling van de hoogte van het voorschot wordt hiermee rekening gehouden. Het is mogelijk dat bij de voorlopige vaststelling van de bedragen die zijn uitgegeven en ontvangen voor het personeel en de materiële instandhouding – zoals geregeld in artikel 105d, eerste lid, van de WBO en artikel 102d, eerste lid, van de ISOVSO – blijkt dat er toch meer uitgaven voor het personeel en de materiële instandhouding zijn gedaan dan door het Rijk worden vergoed, terwijl dit niet was voorzien in eerdergenoemd raadsbesluit. In dat geval zijn burgemeester en wethouders verplicht alsnog aan het bevoegd gezag van de bijzondere scholen in de gemeente een voorschot uit te keren. Bij de bepaling van de hoogte van het voorschot wordt ook in dat geval rekening gehouden met eventuele compensatie in het resterende deel van het vijfjarig tijdvak. De uitgekeerde voorschotten worden verrekend met het definitief vastgestelde overschrijdingsbedrag na afloop van het vijfjarig tijdvak. Dit is geregeld in artikel 105f van de WBO en artikel 102f van de ISOVSO.

Evenals van de besluiten tot voorlopige en definitieve vaststelling van het overschrijdingsbedrag, wordt van de besluiten tot vaststelling van de meer- en minder-uitgaven voor personeel en materiële instandhouding dan door het Rijk worden vergoed en tot verstrekking van het voorschot een afschrift gezonden aan de bevoegde gezagsorganen van de bijzondere scholen. Het bevoegd gezag van een bijzondere school kan tegen deze besluiten, evenals tegen de hiervoor genoemde besluiten, bij gedeputeerde staten in beroep komen.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat ten aanzien van het begrip «voorziening» in artikel 105d, tweede lid, van de WBO en artikel 102d, tweede lid, van de ISOVSO (overigens ook al opgenomen in de huidige tekst) is aangesloten bij de comptabiliteitsvoorschriften (Stb. 1982, 594). Voorzieningen worden daarin omschreven als: «afgezonderde vermogensbestanddelen die in de eerste plaats dienen om fluctuaties in de exploitatiekosten op te kunnen vangen». De comptabiliteitsvoorschriften voor de gemeentebegroting en gemeenterekening schrijven in model D een «Staat van reserves en voorzieningen» voor waarin de toe- en afnames van de voorziening zo nauwkeurig mogelijk moeten zijn weergegeven.

Door op deze wijze het vormen en aanwenden van fondsen (voor materiële instandhouding en personeel) voor het openbaar onderwijs mogelijk te maken, kan het bevoegd gezag voor het openbaar onderwijs eenzelfde bestedingsbeleid voeren als het bevoegd gezag van een bijzondere school, zonder dat de nominale financiële gelijkstelling in gevaar komt.

In artikel 105d, derde lid en artikel 105e, eerste lid, van de WBO en artikel 102d, derde lid, en artikel 102e, eerste lid, van de ISOVSO is uitgegaan van de tekst die is voorgesteld in het wetsvoorstel Regeling onderwijsvoorrangsgebieden (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 871). De regeling die is opgenomen in artikel 105d, vierde lid, van de WBO en artikel 102d, vierde lid, van de ISOVSO, is nieuw. Ingevolge deze regeling blijven de personeelsuitgaven voor eigen personeel buiten de overschrijdingsregeling mits hiertegenover ontvangsten van derden staan die door die derden voor die uitgaven beschikbaar zijn gesteld. Bij deze bepalingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan subsidieregelingen. Het zou niet billijk zijn om ontvangsten en uitgaven, verkregen op grond van subsidieregelingen en uitgegeven in dat verband, mee te tellen in het kader van de overschrijdingsregeling als zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs op die regelingen een beroep kunnen doen.

In artikel 105d, vijfde lid, van de WBO en artikel 102d, vijfde lid, van de ISOVSO is aangegeven dat indien de gemeente verzilverde formatierekeneenheden (dus geld) overdraagt aan een ander bevoegd gezag of ontvangt van een ander bevoegd gezag, dit bedrag als uitgaven respec-

tievelijk ontvangsten moet worden beschouwd. Hierbij aansluitend is in artikel 105e, tweede lid, van de WBO en artikel 102e, tweede lid, van de ISOVSO, geregeld dat voor een bijzondere school die verzilverde formatierekeneenheden ontvangt van een ander bevoegd gezag, dit bedrag wordt aangemerkt als ontvangsten. In artikel 105d, achtste lid, van de WBO en artikel 102d, achtste lid, van de ISOVSO is een regeling opgenomen hoe de overschrijdingsregeling moet worden toegepast indien een school op grond van een gemeenschappelijke regeling in stand wordt gehouden. Bij deze wijziging is uitgegaan van het wetsvoorstel houdende wijziging van de WBO, de ISOVSO en de Overgangswet ISOVSO in verband met deregulering, autonomievergroting en vermindering van beleidslasten en van de Wet algemene regelen gemeentelijke indeling in verband met technische aanpassingen. In dit wetsvoorstel wordt onder meer in artikel 1 de begripsomschrijving van «openbare school» gewijzigd. Dit wetsvoorstel ligt thans ter advisering bij de Raad van State.

In de artikelen 105h en 105i van de WBO en 102i en 102j van de ISOVSO is aangegeven op welke wijze de door het Rijk toegekende vergoedingen dienen te worden besteed.

In artikel 105i, tweede lid, van de WBO en artikel 102j, tweede lid, van de ISOVSO wordt geregeld dat de vergoeding die is ontvangen ten gevolge van verzilvering van formatierekeneenheden moet worden besteed aan personele uitgaven. Dit laatste mag echter extensief worden uitgelegd. Hieronder worden verstaan uitgaven ten behoeve van personeel aan de school, zoals bijvoorbeeld uitgaven voor nascholing, het inhuren van personeel dan wel het betrekken van personele diensten van derden. Te denken valt hierbij aan de kosten voor het inhuren van diensten door derden, bijvoorbeeld een remedial teacher of een logopedist, maar ook aan uitgaven voor personeel dat is aangesteld voor het verrichten van werkzaamheden waarvoor vergoeding wordt verkregen in het kader van het Londo-vergoedingssysteem. Het bepaalde in genoemde artikelleden biedt de bevoegde gezagsorganen tevens de mogelijkheid om te sparen voor volgende jaren. Het is dus niet noodzakelijk om de vergoeding als gevolg van verzilvering nog in het zelfde jaar te besteden. Als in de volgende jaren met deze vergoeding personeel wordt aangesteld, is dit personeel «voor eigen rekening» en geen personeel dat is aangesteld op grond van het dan beschikbare formatiebudget, met dien verstande dat het hier blijft gaan om personeel dat betaald wordt met rijksmiddelen.

*Artikel I, onderdeel L (artikel 110 WBO) en artikel II, onderdeel I (artikel 106 ISOVSO)*

In deze artikelen is de tekst opgenomen zoals die is voorgesteld in het reeds eerder genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de WBO en ISOVSO in verband met wijziging van de teldatum.

*Artikel I, onderdeel M (artikel 114a van de WBO), en artikel II, onderdeel J (artikel 110a van de ISOVSO)*

In de voorgestelde artikelen 114a van de WBO en 110a van de ISOVSO wordt de basis gelegd voor de verplichte aansluiting bij een rechtspersoon die zich ten doel stelt waarborgen te bieden voor de kosten van vervanging bij afwezigheid van personeel en voor de kosten die voortvloeien uit rechtspositionele verplichtingen ten aanzien van personeel dat gebruik maakt van de regeling voor onvrijwillige taakvermindering die krachtens artikel 20, tweede lid, is opgenomen in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel. In het tweede lid van genoemde artikelen is geregeld dat scholen jaarlijks een bijdrage moeten voldoen aan die rechtspersoon in verband met de kosten voor vervanging. Deze bijdrage wordt vastgesteld door de rechtspersoon zelf.

In het derde lid is ten aanzien van deze verplichting een ontheffingsmogelijkheid opgenomen op grond van bezwaren van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard.

Onder punt 2.2.2. in het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is bij de opbouw van het formatiebudget aangegeven dat de formatie voor de reguliere taken van de school bestaat uit de normatieve formatie, een opslag voor vervanging en een opslag voor formatieve fricties. De opslag in verband met vervanging zal worden gebaseerd op een landelijk gemiddelde inzake de kosten van vervanging. Het merendeel van de kosten voor vervanging bestaat uit kosten voor vervanging in verband met ziekteverzuim. Uiteraard kunnen en zullen op schoolniveau ziekteverzuimpercentages afwijken van dit gemiddelde. Via het model van fondsvorming is het mogelijk om te komen tot risicoverevening van de kosten van vervanging (vervangingsfonds). Het vervangingsfonds zal worden gevoed door bijdragen van scholen.

De opslag in verband met formatieve fricties, bedoeld voor rechtspositionele aanspraken van zittend personeel bij vermindering van de formatie, zal voor alle scholen gelijk zijn. Ook hier zullen zich situaties voordoen dat deze opslag op schoolniveau niet toereikend is om de zogenaamde garantielasten te kunnen afdekken. Teneinde te voorkomen dat bevoegde gezagsorganen komen te staan voor onvermijdbare garantielasten die hun draagkracht te boven gaan, wordt via fondsvorming aan de verplicht aangesloten bevoegde gezagsorganen de mogelijkheid geboden in die situatie een beroep te doen op dat fonds (frictiefonds). Voor het frictiefonds en de frictie-opslag is een maximaal bedrag van rijkswege beschikbaar, zoals is overeengekomen in het hoofdlijnenakkoord. Het is de bedoeling dat er 1 rechtspersoon wordt ingesteld die zal functioneren voor zowel het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (vervangingsfonds en frictiefonds) als voor het voortgezet onderwijs (vervangingsfonds). De rechtspersoon dient door de desbetreffende besturenorganisaties en personeelsorganisaties zelf in het leven te worden geroepen. Door de minister wordt dat fonds als zodanig aangewezen.

#### *Artikel III en artikel IV*

In deze artikelen is een overgangsregeling opgenomen met betrekking tot de zogenaamde «bovenschoolse benoemingen». Nu de wettelijke basis voor deze overeenkomsten in de WBO en ISOVSO (artikel 17 van de WBO en artikel 24a van de ISOVSO) komt te vervallen, betekent dit niet dat bestaande overeenkomsten alleen op grond van dit feit mogen worden ontbonden. Bovenschoolse benoemingen kunnen in het kader van het FBS worden gerealiseerd door middel van overdracht van formatierekeneenheden. Deze overgangsregeling geldt tot 1 augustus 1993.

#### *Artikel V*

Indien over het vijfjarig tijdvak waarin de datum van inwerkingtreding van deze wet valt, een overschrijdingsbedrag wordt uitgekeerd, kan het voorkomen dat behalve voorschotten op grond van artikel 105f van de WBO of artikel 102f van de ISOVSO, ook voorschotten zijn verleend op grond van artikel 102, negende lid, van de WBO of artikel 99, negende lid, van de ISOVSO, zoals die luiden tot 1 augustus 1992. Derhalve is geregeld dat bij de bepaling van de som van de voorschotten in het desbetreffende tijdvak tevens de voorschotten op grond van de oude regeling worden meegeteld.

#### *Artikel VI en artikel VII*

In deze artikelen is een regeling getroffen voor de afhandeling van aanspraken op vergoeding en voor de afhandeling van geschillen. Indien de desbetreffende aanspraken op vergoeding zijn ontstaan voor 1

augustus 1992 en op 1 augustus 1992 de bedragen door het Rijk of de gemeente nog niet zijn vastgesteld, worden deze aanspraken afgehandeld volgens de op 31 juli 1992 geldende voorschriften. Ook op geschillen die ingevolge de op 31 juli 1992 geldende voorschriften in beroep of hoger beroep aanhangig zijn of worden gemaakt, blijven de op die datum geldende voorschriften van toepassing.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. Wallage