

## Technisch rapport meetjaar

De planning is dat met ingang van 1 augustus 2006 lumpsumbekostiging van start gaat. Nu al wordt de materiële bekostiging en de bekostiging voor personeel- en arbeidsmarktbeleid uitgekeerd in geld. Met de invoering van lumpsumbekostiging wordt ook het personele budget in geld uitgekeerd. Een cruciaal element in de voorbereiding van het lumpsum bekostigingsstelsel is het meetjaar.

In deze notitie wordt eerst ingegaan op het doel, de planning en de borging van het meetjaar en op een aantal aanpassingen die bij de uitvoering van het meetjaar nodig zijn gebleken.

Vervolgens gaat de notitie in op de wijze waarop de nieuwe lumpsumprijzen zijn berekend met behulp van de gegevens uit het meetjaar.

Daarna wordt aangegeven hoe de herverdeeeffecten op basis van de meetjaargegevens zijn bepaald, wat de omvang is van de herverdeeeffecten, wat de oorzaken zijn en waarom deze effecten niet te vermijden zijn. De overgangsregeling wordt in relatie tot de herverdeeeffecten beschreven, waarbij wordt aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en waarom.

Er wordt uitgelegd hoe de lumpsum maandelijks wordt betaald en hoe zich dat verhoudt tot de liquiditeit van de instellingen.

Tot slot wordt beschreven hoe het vangnet wordt ingericht dat er voor zorgt dat geen enkel bestuur failliet gaat als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging.

### 1. Inleiding

Om het huidige declaratiebudget om te rekenen naar een lumpsumbudget is het nodig precies te meten wat er door schoolbesturen wordt gedeclareerd. Voor deze meting is het schooljaar 2004-2005 gekozen. Dit 'meetjaar' had een aantal doelen:

1. De lumpsumprijzen (bedragen per leerling) voor de verschillende sectoren vaststellen;
2. De herverdeeeffecten voor de uitvoering van de overgangsregeling vaststellen;
3. Inzicht in de uitkomsten van het nieuwe bekostigingsstelsel en daarmee een laatste toets voor de invoering van lumpsumbekostiging;
4. Inzicht in de verdeling van het declarabele personeel over schalen en periodieken in het meetjaar is de basis voor het toekomstig onderhoud van de lumpsumprijzen.

Gelet op de doelen van het meetjaar was een juiste uitvoering van het meetjaar van cruciaal belang, omdat de meetjaargegevens de basis zijn voor de eerste lumpsumprijzen en daarmee ook voor de nieuwe lumpsumbekostiging. Daarnaast was voor de verwerking van de meetjaargegevens maar zeer beperkt tijd beschikbaar. Dat maakte een zorgvuldige voorbereiding, een goede planning, borging van de kwaliteit van de gegevens en een goede onderlinge afstemming tussen de betrokken partijen van groot belang. Daarbij hoorde uiteraard het verzekeren van de medewerking van schoolbesturen en hun administratiekantoren.

#### 1.1 Borgingsmaatregelen

In het meetjaar is een groot aantal maatregelen genomen om de juiste en tijdige verwerking van meetjaargegevens te waarborgen:

- Het meetjaar heeft een wettelijke basis gekregen, nader uitgewerkt in een apart meetjaarbesluit.
- In het salarissysteem voor het onderwijsveld, het CASO-systeem, is een speciale voorziening gebouwd om de gedeclareerde kosten op basis van een schooljaar te kunnen vaststellen. Zonder deze voorziening was het niet mogelijk de gedeclareerde kosten voor een schooljaar vast te stellen. Die voorziening kon alleen werken als de schoolbesturen hun mutaties over de periode vóór het meetjaar voor 10 december 2004 doorvoerden. De mutaties die wél betrekking hebben op het meetjaar moesten voor 10 oktober 2005 doorgevoerd zijn.

- In juni 2004 zijn alle schoolbesturen met een brief geïnformeerd over het doel en de uitvoering van het meetjaar. In de brief is precies aangegeven wat van de besturen werd verwacht voor 1 december 2004 en waarom.
- De besturenorganisaties en schoolleiderorganisaties hebben zich ingezet om de scholen en besturen aan te zetten tot de nodige acties om een betrouwbaar meetjaar te realiseren.
- In de laatste weken voor 10 december 2004 zijn alle scholen gebeld om er de aandacht op te vestigen dat zij de mutaties over de periode vóór het school 2004-2005 voor 10 december moesten doorvoeren.
- Er is overleg met de administratiekantoren over de invoering van lumpsumbekostiging. In dit overleg is de uitvoering van het meetjaar uitgebreid besproken.
- In het najaar van 2004 is de interne auditdienst gevraagd de opzet en werking van de projectorganisatie door te lichten. Dit heeft geleid tot:
  - een verbetering van het intern beheer van het project;
  - het ontwikkelen en gebruik van een nieuw planningsinstrument dat de interne communicatie en archieffunctie verbetert;
  - systematische aandacht voor risico's en beheersmaatregelen en de verantwoording daarover.
- Door de auditdienst van OCW is er een quick scan uitgevoerd naar de wijze waarop CFI het systeem Meetjaar heeft ingericht om te komen tot juiste en volledige lumpsumberekeningen te komen, inclusief de overgangsregeling. De uitkomst van de quick scan was positief.
- Er heeft een eerste peiling plaatsgevonden in januari 2005, over de eerste vijf maanden van het meetjaar. Op basis van deze levering is de procedure voor de definitieve levering precies vastgesteld en tussen de betrokken partijen overeengekomen. De omschrijving van de te leveren gegevens is verbeterd en overeengekomen. Er is een edp-audit uitgevoerd op de extractie van de gegevens uit het salarissysteem. En er zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het meetjaar, deze zijn vastgelegd in een bestek en in een draaiboek.
- Het verbruik van formatierekeneenheden (fre-verbruik) van besturen is gevolgd gedurende het meetjaar. Er heeft onderzoek plaats gevonden naar de achtergronden van afwijkend fre-verbruik bij besturen, om te voorkomen dat de meetjaargegevens hierdoor zouden worden verstoord. Er blijkt sprake te zijn van een omvangrijke onderuitputting tegenover een teveel verbruik bij andere scholen.
- In verband met het meetjaar was het belangrijk dat de besturen de administratie van verbruikte formatierekeneenheden op tijd op orde hadden. Na de zomervakantie 2005 zijn alle besturen die volgens hun administratie een substantiële over- of onderuitputting van formatierekeneenheden hadden, hierover gebeld door hun besturenorganisatie. Zo hebben deze besturen de gelegenheid gekregen de administratie nog voor 1 oktober op orde te brengen.
- De uitvoering van het meetjaar voorzag in een gescheiden verwerking van de meetjaargegevens. De gescheiden verwerking diende tot gelijke uitkomsten te leiden. Dit was nodig om zekerheid omtrent de juistheid van de verwerking te verkrijgen. Eén van de verwerkingen heeft plaatsgevonden door een onafhankelijke partij, een afdeling van de Universiteit Tilburg, gespecialiseerd in econometrie.
- Om het hele proces van de verwerking inzichtelijk en toetsbaar te maken heeft de Universiteit Tilburg een beschrijving gemaakt van verwerking van de meetjaargegevens. Alle berekeningsstappen worden daarin uitgelegd.
- Om de gemaakte afspraken tussen de betrokken partijen -CASO, CFI en OCW- en de planning te testen, te evalueren en eventueel bij te stellen is een proeflevering en een proefverwerking uitgevoerd in de maanden augustus en september 2005. Deze

proeflevering en proefverwerking hebben er voor gezorgd dat alle knelpunten in de processen en systemen waren opgelost voor de definitieve meetjaarverwerking plaatsvond.

- In de laatste weken voor 10 oktober zijn alle scholen gebeld om hen er op te wijzen dat de mutaties over het schooljaar 2004-2005 voor 10 oktober doorgevoerd moeten worden.

De planning en de borgingsmaatregelen hebben er voor gezorgd dat de levering en de verwerking van de gegevens tijdig en juist hebben plaatsgevonden. In de loop van het meetjaar heeft een tweetal bijstellingen plaatsgevonden, die in de volgende paragraaf zijn beschreven.

### **1.2 Aanpassing in verband met onbetaald verlof**

Op basis van de tussenpeiling in januari 2005 is besloten voor de uitvoering van de overgangsregeling de gegevens voor het onbetaald verlof en het ouderschapsverlof ten laste van het schoolbudget te corrigeren. Bij dit verlof worden wel formatierekeneenheden verbruikt, maar er wordt weinig of niets gedeclareerd. De formatierekeneenheden die voor dit soort verlof zijn ingezet, worden buiten beschouwing gelaten, anders worden besturen gedurende de overgangsregeling gekort vanwege incidentele verlofsituaties.

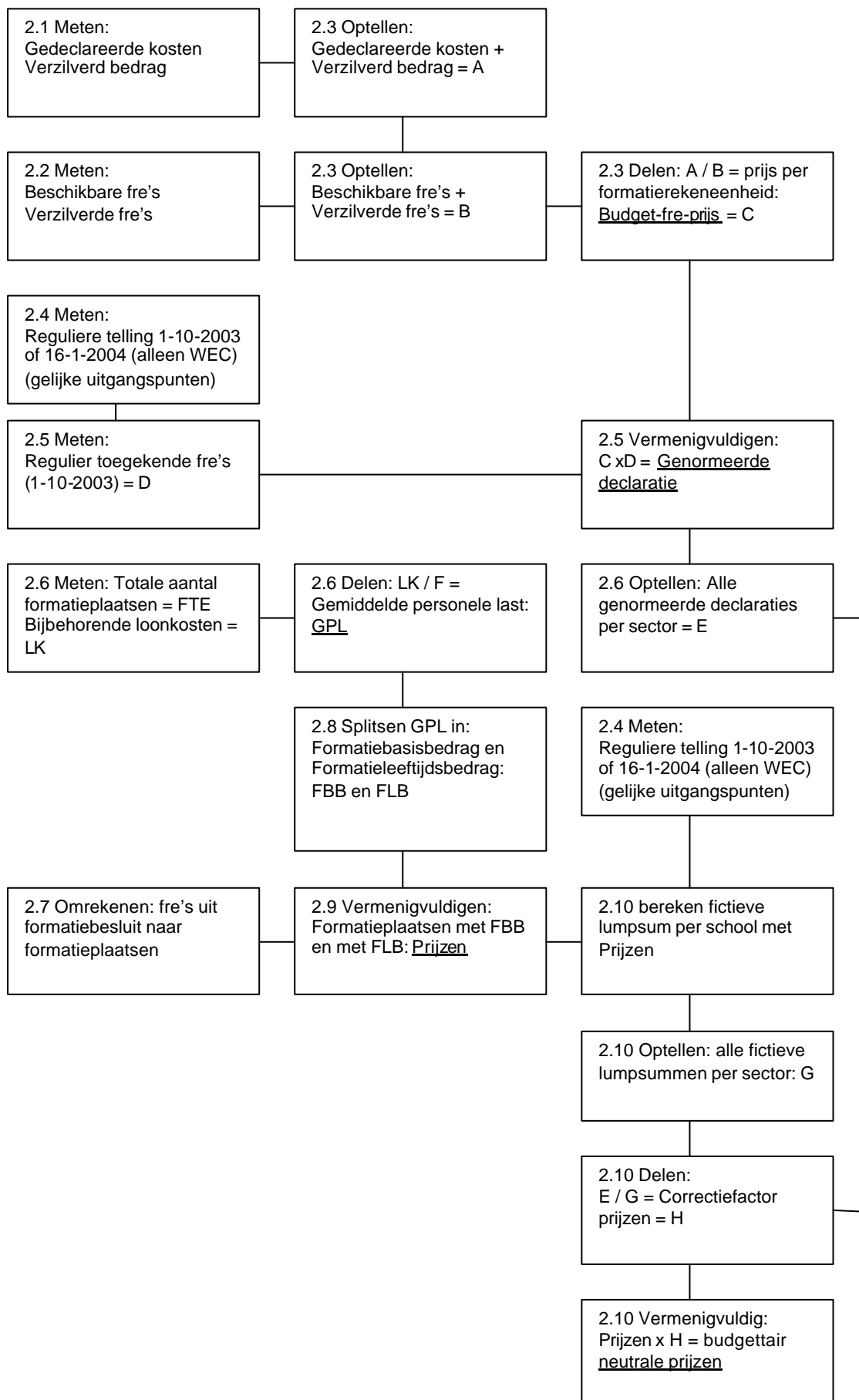
### **1.3 Niet verbruikte formatierekeneenheden**

Het blijkt dat scholen samen ca. 45.000 formatierekeneenheden niet verbruikt hebben, die zij wel voor verbruik beschikbaar hadden. Ruim 11.000 van deze formatierekeneenheden waren toegekend aan scholen voor het speciaal onderwijs met onbezette residentiële plaatsen. Door een misverstand meende een deel van de besturen geen recht te hebben op deze formatierekeneenheden. Het gaat hier om eenmalig probleem, dat te maken heeft met de invoering van residentiële plaatsen. Mogelijk door een gebrekkige informatievoorziening op dit punt heeft een aantal besturen de formatierekeneenheden niet gebruikt. Hierdoor wordt ruim €3 miljoen onttrokken aan het te verdelen budget voor het speciaal onderwijs. De desbetreffende besturen hebben bij CFI alsnog een verzoek ingediend om de formatierekeneenheden te verzilveren. Daarmee wordt het te verdelen budget weer op het gebruikelijke niveau gebracht.

Na deze correctie van 11.000 formatierekeneenheden resteert een onderuitputting van ca. 34.000 formatierekeneenheden. Daartegenover blijkt dat scholen ruim 30.000 formatierekeneenheden teveel hebben verbruikt. Deze verbruikcijfers blijken in overeenstemming met het verbruik over het schooljaar 2003-2004. Door het meetjaar zijn deze verbruikcijfers echter wel veel sneller gerealiseerd. In oktober 2004 bleek bijvoorbeeld de overuitputting over het schooljaar 2003-2004 ca. 250.000 formatierekeneenheden te bedragen. In juni 2005 was dit (bij de Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding) was dit probleem opgelost. De besturen hebben de administratie over het meetjaar gemiddeld dus veel vroeger op orde. De afrekening van de te veel verbruikte formatierekeneenheden kan besturen in liquiditeitsproblemen brengen. Dit wordt elders (paragraaf 4.7) in deze notitie nader toegelicht.

## **2. De nieuwe lumpsumprijzen**

Zoals gezegd is het meetjaar gebruikt om de nieuwe lumpsumprijzen te kunnen vaststellen. Hier wordt weergegeven hoe dit in zijn werk is gegaan. Eerst zijn de stappen in schema weergegeven. In de blokken wordt verwezen naar de paragrafen waarin vervolgens de stappen worden toegelicht.



## 2.1 Gedeclareerde kosten en verzilvering

In het meetjaar hebben de besturen voor hun scholen personeelskosten gedeclareerd. Om te declareren hebben de besturen formatierekeneenheden gebruikt. Ook hebben besturen formatierekeneenheden verzilverd<sup>1</sup>. In het meetjaar is precies gekeken hoeveel euro's de besturen voor hun scholen hebben gedeclareerd en hoeveel zij hebben verzilverd.

## 2.2 Beschikbare formatierekeneenheden

Op grond van het getelde aantal leerlingen op de teldatum (1 oktober 2003) hebben de besturen voor hun scholen voor het schooljaar 2004-2005 formatierekeneenheden gekregen. Het aantal formatierekeneenheden waarover zij beschikten kan groter zijn geworden doordat zij gebruik hebben gemaakt van de groeiregeling of doordat zij op basis van andere regelingen aanvullende formatierekeneenheden hebben gekregen. Het kan zijn dat een deel is ingezet voor verzilvering, waardoor die rekeenheden niet meer beschikbaar waren voor declaratie. Ook kan het aantal beschikbare formatierekeneenheden zijn veranderd doordat er is overgedragen aan andere scholen of is ontvangen van andere scholen of diensten. OCW is nagegaan hoeveel formatierekeneenheden elk bestuur precies beschikbaar had om te declareren en hoeveel formatierekeneenheden zij hebben verzilverd.<sup>2</sup>

## 2.3 Prijs per formatierekeneenheid

Met de beschikbare gegevens, het bedrag van de declaratie, het bedrag van de verzilvering, de voor declaratie beschikbare formatierekeneenheden en de verzilverde formatierekeneenheden, is per school de prijs van een formatierekeneenheid uitgerekend voor de bepaling van de nieuwe lumpsumbudgetten uitgerekend, de zogenaamde budget-fre-prijs.

De berekening van de budget-fre-prijs heeft als volgt plaats gevonden:

1. het totale gedeclareerde bedrag is opgeteld bij het totale bedrag van de verzilvering<sup>3</sup>;
2. de beschikbare formatierekeneenheden en de verzilverde formatierekeneenheden zijn bij elkaar opgeteld;
3. het bedrag dat de uitkomst is van de optelling bij 1. is gedeeld door het totaal van de formatierekeneenheden dat de uitkomst is van 2.

## 2.4 Prijsbepaling op basis van vergelijkbare grootheden

Om er voor te zorgen dat de overgang naar de nieuwe lumpsumbekostiging budgettair neutraal verloopt, moeten de prijzen zo worden vastgesteld dat het totaal van de nieuwe lumpsumbudgetten even groot is als het totaal van de gedeclareerde kosten. Deze prijsbepaling kan alleen dan zorgvuldig plaatsvinden als voor beide totaalbudgetten (declaratiebekostiging en lumpsumbekostiging) precies dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. De berekening van de lumpsumbekostiging moet gaan over dezelfde periode als de declaratiebekostiging, met dezelfde leerlingaantallen, hetzelfde schoolgewicht etc. Je kunt niet goed vergelijken als je bij de ene berekening wel groei of aanvullende bekostiging meetelt en bij de andere niet. Of als je bij de ene berekening wel overdrachten van bekostiging hebt meegeteld en bij de andere niet. Daarom hebben we voor de beide berekeningen de reguliere toekenning gekozen. Dat wil zeggen de toekenning op basis van de telling van 1 oktober 2003, of in de WEC de telling van 16 januari 2004 als die tot extra formatie heeft geleid.

---

<sup>1</sup> Als een bestuur formatierekeneenheden overhoudt, mag het bestuur deze formatierekeneenheden omzetten in geld. Dat wordt verzilveren genoemd. De geldswaarde die een bestuur ontvangt bij verzilvering, ligt onder de declaratiewaarde.

<sup>2</sup> Er zijn scholen die meer formatierekeneenheden hebben gebruikt dan zij beschikbaar hadden. In dat geval is voor de berekening het aantal gedeclareerde formatierekeneenheden voor die school verlaagd tot het beschikbare aantal en zijn voor de berekening ook de gedeclareerde kosten proportioneel verlaagd.

<sup>3</sup> Verminderd met de proportionele verlagingen van de declaratie van de scholen die teveel formatierekeneenheden hebben verbruikt.

## 2.5 Genormeerde declaratie per sector

Door per school de op basis van de meetjaargegevens berekende prijs per formatierekeneenheid (budget-fre-prijs) te vermenigvuldigen met de regulier toegekende formatierekeneenheden, wordt per school de genormeerde declaratie voor de bepaling van de nieuwe lumpsumprijzen berekend. Door de genormeerde declaratie van alle scholen in een sector bij elkaar op te tellen, wordt een genormeerde declaratie van de sector verkregen. Zo is er een genormeerde declaratie bepaald voor het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze genormeerde declaraties per sector vormen het referentiepunt voor de budgettaire neutrale overgang.

## 2.6 Gemiddelde personele last per sector

De kosten van één formatieplaats (fte) per sector, worden verkregen door voor elke sector per te bekostigen functiecategorie de totale bij de functiecategorie behorende gedeclareerde loonkosten te delen door het aantal fte's van die functiecategorie. In het BAO bijvoorbeeld is zo de gemiddelde personele last berekend van leraren en de gemiddelde personele last van directeuren.

## 2.7 Formatieplaatsen in het bekostigingsbesluit

De wet regelt de grondslagen van de bekostiging. In het bekostigingsbesluit is vastgesteld voor hoeveel formatie een school per bekostigingsgrondslag wordt bekostigd. De oorspronkelijke toekenning, volgens het declaratiestelsel, vond plaats in formatierekeneenheden. In het bekostigingsbesluit is de omrekening van formatierekeneenheden naar formatie tot stand gekomen door de toegekende formatierekeneenheden te delen door de hoeveelheid formatierekeneenheden die nodig zijn voor de declaratie van één gewone leraar in de desbetreffende sector.

Bijvoorbeeld:

Oude toekenning in fre's voor een leerling onderbouw:	10,21			
Toegevoeging voor de taakrealisatie van de schoolleiding:	<u>0,45</u>			
Totaal aantal fre's in declaratiestelsel	10,66			
Fre's onderbouw	:	fre's leraar	=	normatieve formatie onderbouw
10,66	:	179	=	0,0596

## 2.8 Leeftijdsafhankelijke bekostiging

Per school is de gewogen gemiddelde leeftijd gemeten. Van alle leraren van een school is de leeftijd bepaald op de teldatum van het meetjaar, 1 oktober 2003. De leeftijd is per leraar gewogen door de leeftijd te vermenigvuldigen met de betrekkingssomvang. De gewogen leeftijden zijn opgeteld en gedeeld door de som van de omvang van de betrekkingen van de leraren. Zo is de gewogen gemiddelde leeftijd voor elke school bepaald.

Daarnaast is voor elke school de gemiddelde personele last van de leraren bepaald, door per te bekostigen functiecategorie (in het BAO leraar en directeur) de totale gedeclareerde loonkosten te delen door het aantal fte's.

Er blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen de gewogen gemiddelde leeftijd (GGL) van een school en de gemiddelde personele last (GPL). Dit verband wordt het best benaderd door een lineaire vergelijking in de volgende vorm:

$$GPL = \text{formatiebasisbedrag} + GGL \times \text{formatieleeftijds bedrag}$$

De voet (het formatiebasisbedrag) en het leeftijdsbedrag zijn met behulp van een lineaire regressie-analyse verkregen op basis van de meetjaargegevens.

Bijvoorbeeld:

Gemiddelde personele last (GPL): €47.486,98						
Landelijke gewogen gemiddelde leeftijd (LGGL): 40 jaar						
Formatiebasisbedrag (FBB): €22.191,78						
Formatieleeftijds bedrag (FLB): €632,38						
FBB	+	LGGL	x	FLB	=	GPL
€22.191,78	+	40	x	€632,38=	=	€47.486,98
(onechte bedragen)						

Voor alle leraren ouder dan vijftig is de leeftijd op vijftig gesteld. Scholen met een gewogen gemiddelde leeftijd onder de dertig jaar, hebben een gewogen gemiddelde leeftijd van dertig jaar heeft gekregen. Uit de regressieanalyse is gebleken dat met deze begrenzings de herverdeeffecten beter gematigd worden.

## 2.9 Prijzen per bekostigingsgrondslag

Per bekostigingsgrondslag, dus meestal per leerling, wordt nu de prijs bepaald door de hoeveelheid formatie uit het bekostigingsbesluit te vermenigvuldigen met de voet en het leeftijdsbedrag.

Bijvoorbeeld voor de leerling onderbouw:						
Formatie leerling onderbouw (FLO): 0,0596						
Formatiebasisbedrag (FBB): €22.191,78						
Formatieleeftijdsbedrag (FLB): €632,38						
Basisbedrag =	FLO x FBB	=	0,0596 x	€22.191,78	=	€1.322,63
Leeftijdsbedrag =	FLO x FLB	=	0,0596 x	€632,38	=	€37,69
(onechte bedragen)						

## 2.10 Berekende lumpsum

Met de vastgestelde prijzen kan voor elke school een fictieve lumpsum worden berekend. Door de fictieve lumpsumbedragen van alle scholen van een sector bij elkaar op te tellen wordt een fictieve lumpsum voor de hele sector verkregen. Verschillen die ontstaan, bijvoorbeeld door de regressiemethodiek (niet gewogen voor schoolgrootte) of door verschillen in de fre-prijs tussen onderwijspersoneel en onderwijsondersteunend personeel, worden rechtgetrokken door de prijzen zo te corrigeren dat de fictieve lumpsum gelijk wordt aan de genormeerde declaratie. De genormeerde declaratie (paragraaf 2.5), wordt gedeeld door de fictieve lumpsum per sector (som van de fictieve lumpsum van alle scholen binnen een sector). Die deling levert een correctiefactor op. Met die correctiefactor worden de prijzen (paragraaf 2.9) vermenigvuldigd. Hierdoor worden prijzen verkregen waarmee de lumpsumbekostiging budgettair neutraal kan worden berekend.

## 2.11 Onderhoud van de prijzen

De besturen ontvangen elk jaar in de eerste helft van april de bekostigingsbeschikking voor het personeelsbudget. Op basis van het meetjaar 2004-2005 zijn de prijzen voor de berekening van dat budget bepaald. Die prijzen zijn dan natuurlijk gebaseerd op het kostenniveau van 2004-2005, terwijl de eerste lumpsumvergoeding het schooljaar 2006-2007 betreft. De prijzen moeten dus worden aangepast aan de ontwikkeling van de gemiddelde personele lasten per sector. De prijzen zullen in verband met BAPO ontwikkeling éénmalig worden verhoogd met 0,2%. De beschikking die de besturen ontvangen in de eerste helft van april is gebaseerd op de prijzen die zijn aangepast op de ontwikkelingen in de kosten zoals die op dat moment bekend zijn. De prijzen zijn dan aangepast voor de CAO-afspraken, zoals algemene salarismaatregelen, of eindejaarsuitkering en voor de verandering in premies, zoals wao-premie, PF/VF premie, pensioenpremie etc. Natuurlijk zullen er ook na april nog wijzigingen optreden die van invloed zijn op de te hanteren lumpsumprijzen. Daarom zal er in de loop van het schooljaar nog een

bijstelling van de prijzen plaatsvinden. Om het overzichtelijk te houden worden die wijziging zoveel mogelijk gebundeld tot in één tussentijdse bijstelling.

Uiteraard kan een bestuur niet wachten met de planning van het nieuwe schooljaar tot de beschikking in april is ontvangen. Het bestuur kan echter wel ramingen maken met de prijzen zoals die voor april al bekend zijn. Mochten zich ontwikkelingen voordoen, bijvoorbeeld een premiestijging, dan gaan de kosten omhoog, maar deze premiestijging zal op termijn ook in de lumpsumprijzen doorwerken, dus ook de inkomsten gaan omhoog.

### **3. Representatief meetjaar**

De invoering van deze lumpsumfinanciering heeft, afgezien van een structurele impuls voor bestuur en management van € 100 miljoen, een budgettair neutraal karakter. Het is met andere woorden de bedoeling dat de gezamenlijke scholen onder lumpsum een bedrag ontvangen dat vergelijkbaar is met het bedrag dat zij onder voortgaande declaratie zouden hebben ontvangen. Dit wordt gerealiseerd door voor het (eenmalige) meetjaar, schooljaar 2004-2005, lumpsumparameters te bepalen als ware lumpsum al in dat jaar ingevoerd. Zo wordt een fictieve lumpsum berekend, waarbij het totaal van deze fictieve lumpsumtoekenning gelijk is aan het totaal van de daadwerkelijk in het meetjaar vergoede personele kosten (declaratie en verzilvering). De fictieve lumpsumparameters 2004-2005 zijn de basis waarop de uiteindelijke lumpsumtoekenning voor het schooljaar 2006-2007 wordt vastgesteld.

#### **3.1 Representativiteit van het meetjaar 2004-2005**

Bepaalde onderdelen van de declaratievergoeding zijn door bewust gedrag van scholen te beïnvloeden of zijn ten dele van toeval afhankelijk. De omvang van de daadwerkelijk in het meetjaar vergoede personele kosten kan daardoor een niet representatief karakter krijgen. Omdat de uitkomsten van het meetjaar structureel doorwerken in de lumpsumvergoeding, is nagegaan in hoeverre de meetjaaruitkomsten passen binnen het normale patroon van de declaratieuitgaven. Wanneer zou blijken dat de uitkomsten van het meetjaar niet passen binnen het normale en verwachte patroon van de declaratieuitgaven, moeten de uitkomsten van het meetjaar hiervoor aangepast worden.

Om te bepalen of sprake is van een representatief meetjaar is gekeken naar:

- A. De omvang van de verzilvering**
- B. De omvang van het betaalde ouderschapsverlof**
- C. De omvang van de regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen**
- D. De omvang van de niet verbruikte formatie**

#### **Ad. 1 Verzilvering.**

Onderstaand een overzicht van verzilverde fre's in het meetjaar en in de twee schooljaren voorafgaand aan het meetjaar. De daling in het aantal verzilverde fre doet zich al jaren voor. Hier is dus geen sprake van een gedragseffect van scholen ten gevolge van het meetjaar lumpsum.

Het beeld van de verzilvering over de afgelopen jaren ziet er als volgt uit:

Omvang verzilverde fre (exclusief spaarverlof en meerwerk)	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Totaal	ca 296.000	ca 260.000	ca 216.000



### **Conclusie verzilvering**

De daling van het aantal verzilverde fre's past binnen de daling van de verzilveringshoeveelheid die zich al enige jaren voordoet. Er hoeft derhalve niet te worden gecorrigeerd voor de lage verzilveringshoeveelheid in het meetjaar.

### **Ad 2 Onbestede fre's**

Scholen kunnen de toegekende formatie gebruiken voor declaratie en verzilvering; daarnaast kunnen scholen fre's overdragen aan een andere school. Indien er dan aan het eind van het schooljaar nog formatie resteert, dan gaat die voor de school verloren. Dat levert voor het Rijk lagere uitgaven op. Met deze (verwachte) lagere uitgaven wordt in de begroting al rekening gehouden.

Het beeld van de afgelopen jaren ziet er al volgt uit:

<i>Omvang onbestede fre</i>	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Totaal	ca 96.000	ca 30.000	ca 34.000

### **Conclusie onbestede fre's**

Ook voor de meetjaaruitkomsten voor onbestede fre hoeft niet te worden gecorrigeerd. Hoewel de hoeveelheid onbestede fre in het meetjaar fors lager is dan die in 2002-2003, kan men vanwege de nog lagere hoeveelheid in 2003-2004 niet spreken van een gedragseffect van scholen in het meetjaar.

### **Ad 3 BAPO**

In het onderwijs kan een personeelslid vanaf 52 jaar gebruik maken van de BAPO-regeling (bevordering arbeidsparticipatie ouderen). Het betrokken personeelslid gaat minder werken, maar hoeft over die uren slechts de helft van het salaris in te leveren. Een BAPO-er kost het Rijk dus extra geld. Om de kosten van de BAPO-regeling in het meetjaar te verhogen, zouden besturen het personeel dat aan de criteria voldeed hebben kunnen stimuleren om van de BAPO gebruik te maken (inclusief opgebouwde maar niet gebruikte BAPO-rechten uit voorafgaande jaren).

Het beeld van de afgelopen drie jaar ziet er als volgt uit:

BAPO (in fre)	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Totaal	ca 345.000	ca 397.000	ca 447.000

### **Conclusie BAPO**

De stijging van het beroep op de BAPO-regeling in het meetjaar hangt samen met de veroudering van het totale personeelsbestand. Er is dan ook geen noodzaak om op de meetjaaruitkomsten te corrigeren voor het toegenomen gebruik van de BAPO-regeling.

### **Ad 4. Betaald ouderschapsverlof**

In de onderwijssector kennen we betaald ouderschapsverlof. De betrokkene wordt daarbij voor zijn verlofdeel niet langer voor rekening van het Rijk gedeclareerd, maar uit het budget voor Personeels- en Arbeidsmarktbeleid betaald (het P&A-budget is hiervoor in het verleden verhoogd). Omdat het fre-verbruik van betrokkene wel doorloopt, levert dit lagere uitgaven voor het Rijk op. In de begroting is al rekening gehouden met deze (verwachte) lagere uitgaven. Om de opbrengsten voor het Rijk in het meetjaar te drukken, zouden besturen in het meetjaar hun personeel hebben kunnen pressen om geen gebruik te maken van ouderschapsverlof, dan wel

om personeel dat voornemens was gebruik te maken van ouderschapsverlof, voor eigen rekening te nemen.

Het beeld van de afgelopen drie jaar ziet er als volgt uit:

*Betaald ouderschapsverlof uit schoolbudget (in fre)*

	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Totaal	ca 104.000	ca 114.000	ca 126.000

### **Conclusie betaald ouderschapsverlof**

De omvang van het betaald ouderschapsverlof in het meetjaar is ruim 10% hoger dan die in 2003-2004 en ruim 20% hoger dan die in 2002-2003. Indien scholen hun gedrag t.a.v. ouderschapsverlof op het meetjaar hadden afgestemd, zou men een daling verwachten. Van gedragseffecten lijkt dan ook geen sprake te zijn. Ook voor het betaalde ouderschapsverlof hoeven de meetjaaruitkomsten niet gecorrigeerd te worden.

### **Samenvattend**

In het meetjaar 2004-2005 hebben zich geen gedragseffecten voorgedaan. Met betrekking tot verzilvering, onbestede fre's, BAPO en betaald ouderschapsverlof wijkt het declaratiegedrag van scholen niet significant af van het gedrag in voorgaande jaren en/of past het gedrag in de verwachte ontwikkeling.

## **4. Herverdeeleffecten**

Per school en per bestuur zijn de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum berekend. Dit maakt het mogelijk om per school en per bestuur het herverdeeleffect te bepalen. Het herverdeeleffect is het verschil tussen de fictieve lumpsum en de genormeerde declaratie per bestuur. Door dit verschil te delen door de genormeerde declaratie wordt het herverdeeleffect uitgedrukt in een percentage van de genormeerde declaratie.

De totale vooruitgang is ca. € 40 mln.

In totaal hebben 46 besturen een negatief herverdeeleffect groter van 4,5%.

Samen gaan deze 46 besturen ca. € 4,3 mln. achteruit.

Als de grens 1% wordt verschoven, is te zien dat 23 besturen meer dan 5,5% achteruitgaan, samen voor een bedrag van ca. € 1,7 mln.

De grootste achteruitgang is 11%, dit bestuur gaat er ca. € 65.000,- op achteruit.

78 besturen gaan er meer dan 6,5% op vooruit, voor een totaal bedrag van ca. € 8 mln.

93 % van de besturen heeft een herverdeeleffect tussen -4,5% en +6,5% (het midden heb is op 1% gekozen in verband met de compensatie voor de vereenvoudiging van in de WEC-sector).

Schommelingen in deze omvang treden ook op als gevolg van veranderende leerlingenaantallen. Het gaat dus om schommelingen die schoolbesturen gewend zijn op te vangen.

### **4.1 Oorzaken en afgewogen alternatieven**

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de oorzaken van de uitschieters. Die oorzaken<sup>4</sup> zijn:

- bapo-verlof;
- afwijkende werkgeverslasten;

---

<sup>4</sup> Zie Analyse herverdeeleffecten invoering lumpsumbekostiging primair onderwijs. Universiteit Tilburg in samenwerking met het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Dit rapport is als bijlage naar de Tweede Kamer gestuurd bij de voortgangsrapportage lumpsum in oktober 2005 TK 29399, nr. 10.

- personeel dat meer periodieken heeft dan verwacht op grond van de leeftijd (variatie in periodieken);
- naijleffect in de gewogen gemiddelde leeftijd;
- salarisgaranties;
- minder stappen in de directietoelage;
- aanzienlijk hogere gewogen gemiddelde leeftijd in 2004-2005 dan op het meetmoment van de GGL, 1 oktober 2003.

Er zijn dus meerdere oorzaken van herverdeeeffecten. De meeste besturen hebben te maken met meerdere oorzaken die elkaar meestal deels compenseren. Een klein herverdeeeffect is vaak een samenstelling van grotere positieve en negatieve effecten. Een klein herverdeeeffect bij een bestuur is ook vaak weer samengesteld uit grotere en kleinere negatieve herverdeeeffecten bij de scholen binnen het bestuur. Het oplossen van een herverdeeeffect, heeft dan tot gevolg dat een bepaalde groep besturen daarmee is geholpen, maar dat bij andere groepen besturen de herverdeeeffecten daardoor juist toenemen.

Een bestuur kan bijvoorbeeld een negatief herverdeeeffect hebben als gevolg van BAPO-kosten. Door de BAPO-kosten uit de lumpsum te halen en bijvoorbeeld toe te kennen op basis van declaratie, is dat bestuur geholpen. Echter een ander bestuur heeft een negatief herverdeeeffect als gevolg van meer periodieken in relatie tot de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel. Dat bestuur heeft geen BAPO-kosten. Doordat de BAPO-vergoeding uit de lumpsum is gehaald om het eerste bestuur te helpen, worden de problemen bij het tweede bestuur juist weer groter. Dit soort effecten treedt altijd op als er een element uit de lumpsumvergoeding wordt gehaald.

De mogelijke alternatieven voor elk van de onderkende herverdeeeffecten zijn onderzocht. Daarbij is de conclusie dat het oplossen van één of meer herverdeeeffecten door alternatieven, leidt tot:

- meer complexiteit in het bekostigingsstelsel;
- vaak meer administratieve last;
- meestal tot nieuwe regels en regelingen;
- extra mogelijkheden tot misbruik;
- extra controlelast;
- lagere herverdeeeffecten bij groepen scholen en besturen;
- grotere herverdeeeffecten bij andere groepen besturen.

Daarom is er samen met de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de vakbonden voor gekozen het huidige declaratiestelsel als geheel om te zetten in een lumpsumstelsel en wel zo dat de herverdeeeffecten zo klein mogelijk blijven.

In de volgende paragrafen is per oorzaak aangegeven welke alternatieven zijn overwogen en onderzocht en hoe de bovenstaande conclusie tot stand is gekomen.

#### 4.1.1 BAPO-verlof

Ouder personeel kan een beroep doen op de BAPO-regeling (ouderenverlof). BAPO-verlof brengt kosten met zich mee voor de werkgever. Deze kosten zijn in het oude stelsel declarabel. De landelijk gemiddelde kosten van het BAPO-verlof zijn verwerkt in de prijzen van de lumpsum bekostiging. Schoolbesturen ontvangen dus een gemiddelde vergoeding voor het BAPO-verlof. Per bestuur kunnen de kosten van het BAPO-verlof afwijken van de gemiddelde vergoeding. Daardoor ontstaan dan herverdeeeffecten.

Naar de meerjarige ontwikkeling van de BAPO-kosten is uitgebreid onderzoek gedaan. Uit dat onderzoek blijkt dat de gemiddelde BAPO-vergoeding zoals deze vanaf 1 augustus 2006 in de lumpsum is begrepen, voldoende is om de kosten te dekken. In de bekostiging is rekening gehouden met de leeftijd van het personeel. Deze leeftijdscorrectie compenseert de besturen met meer BAPO daardoor enigszins.

Er voor gekozen om de BAPO-vergoeding op te nemen in de lumpsum. Daardoor ontvangen ook scholen die geen BAPO-kosten hebben toch een BAPO-vergoeding. Omgekeerd zijn er scholen waar de BAPO-kosten hoger liggen dan de vergoeding. Vanaf 52 jaar heeft men recht op 170 uren verlof per jaar, met doorbetaling van tenminste 65% over deze uren. Vanaf 56 jaar worden het 340 uren verlof. De uren kunnen gespaard worden. Gespaard BAPO-verlof kan gezien worden als een schuld van de werkgever aan de werknemer. De omvang van die schuld is niet eenvoudig te bepalen, want het opnemen van BAPO-verlof kost ook de werknemer geld, immers 35% van het salaris wordt niet doorbetaald. Dus niet alle opgebouwde rechten zullen geëffectueerd worden. Besturen met veel opgebouwde BAPO-rechten kunnen in de eerste jaren van lumpsum geconfronteerd worden met BAPO-kosten die veel hoger liggen dan de normatieve vergoeding. In verband hiermee is een aantal alternatieven overwogen:

1. De BAPO-vergoeding uit de lumpsum halen en de BAPO-kosten op declaratiebasis (blijven) vergoeden;
2. De BAPO-vergoeding uit de lumpsum halen en de vergoeding bij de premieopslag VF voegen. De vervanging voor BAPO wordt dan uit het vervangingsfonds vergoeden;
3. De normatieve vergoeding die in de lumpsum zit verlagen en dit geld gebruiken om de opgebouwde rechten 'af te kopen';
4. De leeftijdscorrectie zo wijzigen, dat besturen met meer BAPO ook meer bekostiging krijgen.

Alternatief 1 betekent handhaving van het declaratiestelsel op een onderdeel van de salariskosten. Sterker nog het betekent dat een deel van de salariskosten van de BAPO-er declarabel is en een deel niet. De toedeling van die kosten is problematisch en arbitrair. Dat is al eerder gebleken, toen extra periodieken van declarabel personeel ten laste van het schoolbudget moesten worden gebracht. Dit alternatief geeft hoge administratieve lasten, immers er blijft een voorschootaanvraag nodig en een afrekening (Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding), speciaal voor de BAPO. Een dergelijk systeem roept ook weer een eigen regelkader op. Dat brengt weer extra controle lasten met zich mee. Er blijft bij dit alternatief een declaratiedeel naast lumpsum, dat brengt het risico met zich mee dat niet declarabele kosten ten laste van de declaratie worden gebracht. In dit geval is het gevaar dat ander verlof dan BAPO-verlof wordt gedeclareerd.

Alternatief 2 ondervangt het probleem van handhaving van het declaratiestelsel op een onderdeel van de salariskosten. Niet de BAPO-er wordt gedeclareerd, maar de vervanger. Dit betekent een uitbreiding van de taken van het vervangingsfonds, daar waar juist gezocht wordt naar meer werkbare alternatieven voor het vervangingsfonds. Bovendien moet vastgesteld kunnen worden of iemand terecht in aanmerking wordt gebracht voor vergoeding, dus of iemand werkelijk is aangenomen ter vervanging van een BAPO verlofganger. Ook hier ontstaat weer een eigen regelkader. Dit brengt veel administratieve rompslomp met zich mee en zorgt voor extra controlelasten.

Verder wordt er gestreefd naar decentralisatie van het hele Rechtspositiebesluit (RPB) WPO/WEC, inclusief de BAPO-regeling, per 01-08-2006. Als na die datum de vervangers van BAPO-gangers worden gedeclareerd bij het Rijk of het VF, heeft het Rijk of VF belang bij het

centraal vaststellen van de BAPO-regeling. Het BAPO-deel van het RPB WPO/WEC zou in dat geval niet gedecentraliseerd kunnen worden.

Het derde alternatief is niet goed uitvoerbaar omdat niet eenduidig is vast te stellen wat de omvang van het opgebouwde verlof is. Bovendien wordt het probleem er niet mee opgelost. Als ouder personeel van werkgever verandert, blijft de afkoopsom achter. Er is dus sprake van een afkoop op basis van een momentopname.

Ook alternatief 4 is onderzocht. Het probleem bij alternatief 4 is dat de herverdeeeffecten in totaal groter worden, als de scholen met een hogere leeftijd meer profiteren van de leeftijdscorrectie. Het alternatief lost daarmee een probleem van een beperkte groep op, maar vergroot het problemen als gevolg van de herverdeeeffecten bij een grotere groep andere scholen.

De overwogen alternatieven 1 en 2 zijn niet gekozen, vanwege de administratieve last, de controlelast, of het gevaar van misbruik. Bovenal geldt echter als argument dat de genoemde alternatieven in strijd zijn met het streven achter lumpsum: financiële vrijheid, door vermindering van bestedingsregels, vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel en administratieve lastenverlichting. Alternatief 3 is niet goed uitvoerbaar en alternatief 4 vergroot de totale herverdeeeffecten.

#### 4.1.2 Afwijkende werkgeverslasten

De werkgeverslasten variëren per werkgever. Dit kan de werkgever vaak zelf beïnvloeden. Een belangrijk voorbeeld is de variatie in de WAO-premie. Die wordt veroorzaakt door de mate waarin arbeidsongeschiktheid voorkomt bij de werkgever. De variatie in premie is bedoeld als een prikkel om arbeidsongeschiktheid te vermijden. Door het declaratiestelsel is deze prikkel tot nu toe afgewenteld op het Rijk. De gemiddelde werkgeverslasten zijn in de lumpsumvergoeding opgenomen. Hiervoor is geen alternatief denkbaar en gezien de achtergrond van de variatie in kosten (bewuste prikkel) is een alternatief niet wenselijk.

#### 4.1.3 Variatie in periodieken

Het aantal periodieken dat een personeelslid heeft is de belangrijkste oorzaak van afwijkingen van de gemiddelde personele last. Daarom is er voor gekozen rekening te houden met deze verschillen. Dit is gedaan door de leeftijd van de leraren mee te laten wegen in de omvang van de bekostiging. De leeftijd van de leraren is de best denkbare verklaring van de kostenverschillen als gevolg van meer of minder periodieken. Het is alleen geen volledige verklaring, immers de één begint jonger aan een carrière dan de ander. Om de herverdeeeffecten zo veel mogelijk te matigen op basis van de leeftijd van de leraren, wordt met een bovengrens en een ondergrens in de leeftijd gewerkt. De herverdeeeffecten worden door de leeftijdscorrectie zeer sterk verminderd, maar er blijft een effect over als gevolg van afwijkende hoeveelheden periodieken in relatie tot de leeftijd van de leraren. De volgende alternatieven zijn overwogen:

1. Neem de leeftijd van al het personeel, niet alleen van de leraren;
2. Verander de ondergrens, of de bovengrens, of beide, of laat ze weg;
3. Bekostig niet op basis van de leeftijd, maar op basis van het aantal periodieken;
4. Zoek naar andere kenmerkende eigenschappen van de scholen met afwijkende leeftijd en betrek die in de bekostiging.

Alternatief 1 levert geen verbetering op. Dat is ook niet vreemd. Het onderwijsondersteunend personeel kost meestal minder. De leeftijd van het onderwijsondersteunend personeel weegt wél even zwaar mee in de bekostigingsformule. Een eventuele verbetering als gevolg van het

meewegen van de leeftijd van onderwijsondersteunend personeel, wordt zo gecompenseerd door een verstoring als gevolg van het onevenredig gewicht van die leeftijd in relatie tot de kosten.

Alternatief 2 levert ook geen verbetering. De huidige begrenzingen aan de leeftijd zijn zo gekozen dat de herverdeeffecten zo klein mogelijk blijven. Verschuiving van de grenzen vermindert herverdeeffecten van kleine groepen scholen, maar verslechtert het beeld voor grotere groepen andere scholen.

Alternatief 3 betekent dat bekostigd wordt op basis van de feitelijke periodieken. Die zijn alleen achteraf vast te stellen. Die kunnen alleen als bekostigingsbasis gehanteerd worden, als de toekenning van de periodieken aan strikte regels is gebonden. Met andere woorden er is dan sprake van voorzetting van het declaratiestelsel. Dit zou nog deels kunnen worden ondervangen door uit te gaan van de periodieken op peildatum  $t-1$ . Dan is er in ieder geval bekostiging op basis van voorcalculatie, maar de strikte regels met betrekking tot de toekenning van periodieken blijven. Er is dan eigenlijk sprake van naijlende declaratie. Dit brengt een grote administratieve last met zich mee, een eigen regelkader, controlelast en is daarmee in strijd met de doelstellingen van lumpsumbekostiging.

Alternatief 4 heeft geen kenmerken opgeleverd die ook in een causaal verband met het geconstateerde verschil in de loonkosten konden worden gebracht. Het blijkt dat er verschillen zijn tussen denominaties als het gaat om het aantal periodieken in relatie tot de leeftijd. Het is echter niet aan te geven hoe dit komt. Ook kan dit snel veranderen, al dan niet door bewust ingrijpen door de besturen. Denominatie is derhalve geen kenmerk dat een reële basis biedt voor een onderscheid in de bekostiging.

#### 4.1.4 Naijleffect in de gewogen gemiddelde leeftijd

De leeftijd levert de beste verklaring voor de beloningsverschillen. Daarom is de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van een school meegenomen in de bekostiging. Deze leeftijd wordt jaarlijks door het schoolbestuur opgegeven als een bekostigingsgegeven. Dit bekostigingsgegeven moet bekend zijn als de nieuwe bekostiging wordt berekend, dus voor het begin van het schooljaar. Op basis van de gewogen gemiddelde leeftijden van de scholen, wordt ook de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd bepaald. De landelijk gewogen gemiddelde leeftijd is weer één van de factoren die van belang is voor het jaarlijks bepalen van de lumpsumprijzen. Om op tijd over de gegevens te kunnen beschikken, is voor de gewogen gemiddelde leeftijd, net als voor de telling van de leerlingen gekozen voor de peildatum 1 oktober voorafgaand aan het schooljaar. Dat is in de meeste gevallen geen probleem. De gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren is op de meeste scholen een vrij stabiel gegeven. Echter bij scholen die snel groeien of krimpen zijn toch 'sprongen' in de leeftijd mogelijk. Als de feitelijke leeftijd in het schooljaar aanzienlijk hoger is dan op de peildatum, liggen de kosten ook hoger dan waarvan is uitgegaan bij de bekostiging gebaseerd op de leeftijd van  $t-1$ . In het jaar daarna wordt wél met de hogere leeftijd gerekend. Er is dus sprake van een naijlende leeftijdscorrectie. Bij kleine verschillen is dit geen probleem, alleen bij sprongen. Bij een stijgende leeftijd, schieten scholen iets voor, bij een dalende leeftijd krijgen ze wat vooruitbetaald voor later komende stijgingen. Gemiddeld over de jaren loopt het goed. Een alternatief is er niet (zie ook voorgaande overwegingen met betrekking tot de leeftijdscorrectie). Wel is een 'leeftijdsgroeieregeling' overwogen. Als er sprake is van een sterk afwijkende gemiddelde leeftijd wordt de bekostiging aangevuld. Een dergelijke aanpak vraagt regels, aanvraag procedures, controle en brengt administratieve last met zich mee. Bovendien is daartegenover ook een 'leeftijdskrimpregeling' nodig, anders is het geld er niet. Bij krimp dient een systeem gevonden te worden waarbij de leeftijd objectief kan worden gemeten. Dat is moeilijk uitvoerbaar en gevoelig voor misbruik.

#### 4.1.5 Salarisgaranties

De landelijke gemiddelde kosten van de salarisgaranties zijn verwerkt in de lumpsumprijzen. Schoolbesturen ontvangen een gemiddelde vergoeding voor de salarisgaranties. Per jaar en per school kunnen de kosten van de salarisgaranties afwijken van deze gemiddelde vergoeding, waardoor herverdeeleffecten ontstaan.<sup>5</sup>

Schoolbesturen kunnen in de toekomst rekening houden met het ontstaan van salarisgarantie bij hun beslissingen over bijvoorbeeld een fusie. Zo komen de kosten voor rekening van degene die de kosten ook veroorzaakt.

Echter herverdeeleffecten worden nu veroorzaakt door de salarisgaranties die in het verleden zijn ontstaan. De overwogen alternatieven:

1. de normatieve vergoeding uit de lumpsum halen en de bestaande en toekomstige salarisgaranties op declaratiebasis blijven bekostigen;
2. de normatieve vergoeding uit de lumpsum halen en alleen de bestaande salarisgarantie op declaratiebasis blijven vergoeden, waarbij de normatieve vergoeding ten behoeve van de nieuwe salarisgaranties geleidelijk in de lumpsum wordt gebracht (afhankelijk van de afbouw van de bestaande garanties);
3. de normatieve vergoeding uit de lumpsum halen en voor de bestaande en toekomstige salarisgaranties een normatieve vergoeding betalen aan de scholen met deze garanties;
4. de normatieve vergoeding uit de lumpsum halen en alleen de bestaande salarisgarantie blijven vergoeden door een normatieve vergoeding te geven aan scholen die deze garanties hebben. De normatieve vergoeding ten behoeve van de nieuwe salarisgaranties worden geleidelijk in de lumpsum brengen gebracht (afhankelijk van de afbouw van de bestaande garanties).

De alternatieven 1 en 2 betekenen handhaving van het declaratiestelsel op onderdelen van de salarisbekostiging. Zelfs op een deel van het salaris van één persoon. Dat maakt de toewijzing van de salariskosten arbitrair en moeilijk controleerbaar. Dat is eerder al gebleken toen extra periodieken van declarabel personeel ten last van het schoolbudget moesten komen. Verder levert het alternatief een grote administratieve last op, vraagt het om een eigen regelkader, met bijbehorende controlelast. Het brengt het gevaar met zich mee dat kosten ten onrechte ten laste van de declaratie worden gebracht.

Bij de alternatieven 3 en 4 is geen sprake van declaratie maar van een normatieve toekenning als een school salarisgaranties heeft. Die toekenning kan afwijken van de werkelijke kosten, maar komt wel bij de school die de garanties ook heeft. Deze alternatieven vereisen een eigen regelkader. Er zal een aanvraagprocedure voor subsidie van salarisgaranties nodig zijn. Het rechtmatige bestaan van de garanties moet gecontroleerd worden. Het alternatief 4 maakt een onderscheid tussen bestaande en toekomstige garanties. Het voordeel van het laatste alternatief is dat de regeling op den duur verdwijnt. Een probleem is de bepaling van de geleidelijke opbouw van het normatieve bedrag in de nieuwe lumpsumvergoeding.

Het blijkt dat veel besturen met salarisgaranties geen negatief herverdeeleffect hebben. Dit gecombineerd met de administratieve last, het benodigde eigen regelkader en de controlelast heeft er toe geleid niet voor één van de alternatieven te kiezen.

#### 4.1.6 Directietoeslag

---

<sup>5</sup> Het betreft hier niet de formatiegarantie REC, PI of de garantiebekostiging ex-zmlk-afdeling, deze regelingen blijven afzonderlijk bestaan, maar dan in geld omgerekend.

De toekenning van de directietoeslag is veranderd. Het oude stelsel kent een trapsgewijze toekenning van de directietoeslag met vijf treden. Die nieuwe directietoeslag kent 2 treden. Dit zorgt voor een negatief herverdeeeffect bij grote scholen en voor een positief effect bij kleinere scholen.

Het aantal stappen is verminderd om de bekostiging te vereenvoudigen. De alternatieven die zijn onderzocht:

1. Geen afzonderlijke directietoeslag, maar het geld onderbrengen in het bedrag per leerling;
2. De huidige vijf stappen handhaven.

Het eerste alternatief heeft tot gevolg dat kleine scholen relatief weinig directietoeslag krijgen. Verder is de directiefunctie niet meer afzonderlijk in de onderbouwing van de bekostiging zichtbaar, maar komt als een opslag in de gemiddelde personele last van de leraar terecht. Het handhaven van de vijf stappen vermindert het herverdeeeffect van een beperkte groep vrij grote scholen, maar versterkt het herverdeeeffect juist weer bij de kleine scholen.

### Conclusie:

Het oplossen van één of meer herverdeeeffecten door alternatieven, leidt tot:

- meer complexiteit in het bekostigingsstelsel;
- vaak meer administratieve last;
- meestal tot nieuwe regels en regelingen;
- extra mogelijkheden tot misbruik;
- extra controlelast;
- lagere herverdeeeffecten bij groepen scholen en besturen;
- grotere herverdeeeffecten bij (soms meer, soms minder) ander groepen besturen.

Daarom is ervoor gekozen het huidige declaratiestelsel als geheel om te zetten in een lumpsumstelsel en wel zo dat de herverdeeeffecten zo klein mogelijk blijven.

## **4.2 Herverdeeeffecten en de overgangsregeling**

De herverdeeeffecten zoals tot nu toe in deze notitie besproken, zijn niet geschikt voor de toepassing van de overgangsregeling. Allereerst is de compensatie voor de vereenvoudiging van de WEC-sector in deze herverdeeeffecten opgenomen. Als op deze herverdeeeffecten de overgangsregeling zou worden toegepast, zouden deze besturen door de systematiek van de overgangsregeling weer gekort worden voor de compensatie die zij hebben gekregen. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Daarnaast is het zo dat besturen onbetaald verlof kunnen verlenen aan personeel, of ouderschapsverlof kunnen verlenen dat ten laste komt van het schoolbudget. Bij dit soort verlof moeten besturen wel formatierekeneenheden gebruiken, terwijl er weinig of niets voor gedeclareerd wordt. Deze besturen hebben daardoor een lagere fre-prijs en dus een lagere genormeerde declaratie. Deze besturen zouden gekort kunnen worden gedurende de overgangsregeling, omdat zij in het meetjaar minder konden declareren als gevolg van onbetaald verlof of ouderschapsverlof. Daarom is een aparte prijs bepaald voor het vaststellen van de herverdeeeffecten voor de overgangsregeling.

## **4.3 Berekening van de aparte overgangs-fre-prijs**

Eerst is er per school een overgangs-fre-prijs vastgesteld. Voor de overgangs-fre-prijs is gekeken hoeveel van de beschikbare formatierekeneenheden zijn ingezet voor onbetaald verlof en voor ouderschapsverlof dat ten laste van het schoolbudget<sup>6</sup> komt. Dat zijn immers

<sup>6</sup> Dit budget heet straks budget voor personeels - en arbeidsmarktbeleid.



formatierekeneenheden die wel zijn verbruikt, maar waar niet of heel weinig mee is gedeclareerd.

Met de beschikbare gegevens, het bedrag van de declaratie, het bedrag van de verzilvering, de voor declaratie beschikbare formatierekeneenheden<sup>7</sup> en de verzilverde formatierekeneenheden, is per school de overgangs-fre-prijs als volgt berekend:

1. het totale gedeclareerde bedrag is opgeteld bij het totale bedrag van de verzilvering;
2. de beschikbare formatierekeneenheden zijn verminderd met de formatierekeneenheden voor onbetaald verlof en ouderschapsverlof ten laste van het schoolbudget, vervolgens zijn de verzilverde formatierekeneenheden er bij opgeteld;
3. het bedrag dat de uitkomst is van de optelling bij 1. is gedeeld door het totaal van de formatierekeneenheden dat de uitkomst is van 2.

De bepaling van de overgangsprijzen is in grote lijnen hetzelfde als de bepaling van de budgetprijzen. Het belangrijkste verschil is dat de onder 4.2 genoemde verlofsituaties zijn geëlimineerd. Dus ook de fictieve lumpsum is aangepast in verband met de bedoelde verlofsituaties. Om toch een volledig beeld te geven hoe de meetjaargegevens leiden tot de toepassing van de overgangsregeling, is een deel van de stappen die in hoofdstuk 2 zijn weergegeven hier herhaald.

#### **4.4 Wat wordt vergeleken voor het herverdeeleffect?**

Om het herverdeeleffect te bepalen is een vergelijking nodig tussen declaratiebesteding en lumpsumbesteding. Zo'n vergelijking heeft alleen zin als voor de berekening van de beide te vergelijken budgetten (declaratiebesteding en lumpsumbesteding) precies dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. De berekening van de lumpsumbesteding moet gaan over dezelfde periode als de declaratiebesteding, met dezelfde leerlingaantallen, hetzelfde schoolgewicht etc. Daarom hebben we voor de beide berekeningen de reguliere toekenning gekozen. Dat wil zeggen de toekenning op basis van de telling van 1 oktober 2003, of in de WEC de telling van 16 januari 2004 als die hoger was dan de telling per 1 oktober 2003.

#### **4.5 Genormeerde declaratie en fictieve lumpsum**

Door dit zo te doen, is het declaratiebedrag in de vergelijking niet het echte bedrag dat is gedeclareerd. Als bijvoorbeeld aanvullende formatiebesteding is ontvangen en gebruikt, dan zal het echte bedrag hoger zijn. Daarom heet het declaratiebedrag in de vergelijking ook niet gewoon 'declaratie', maar 'genormeerde declaratie'.

Ook is het lumpsumbedrag geen echt lumpsumbedrag, maar een berekening op basis van reguliere toekenning voor het schooljaar 2004/2005, uitgaand van het prijsniveau en de arbeidsvoorwaarden, de premies etc. van 2004/2005. Daarom heet het lumpsumbedrag in de vergelijking niet 'lumpsum', maar 'fictieve lumpsum'.

#### **4.6 Analyse effecten bij individuele besturen**

Zo zijn dus na afronding van het meetjaar per school de genormeerde declaratie en fictieve lumpsum ten behoeve van de overgangsregeling bepaald. Hieruit volgt per bevoegd gezag een herverdeeleffect.

Tegelijkertijd is in het kader van de Helpdesk Lumpsum een groep studenten ingewerkt die scholen kan helpen met het vaststellen van de oorzaken die ten grondslag liggen aan het

---

<sup>7</sup> Bij scholen waar teveel formatierekeneenheden voor declaratie zijn ingezet, dus meer dan beschikbaar, is het aantal formatierekeneenheden teruggebracht tot het beschikbare aantal en is ook het gedeclareerde bedrag proportioneel verlaagd.

herverdeeeffect van de school. Deze helpdesk heeft de afgelopen periode besteed om de besturen met de meest extreme herverdeeeffecten te analyseren: welke factoren dragen in welke mate bij aan het geconstateerde herverdeeeffect.

Hier volgen de resultaten en conclusies van deze. Allereerst geven we een globaal overzicht van de geconstateerde herverdeeeffecten bij de 20 besturen met grootste herverdeeeffecten.

Vervolgens gaan we in op de mogelijke oorzaken en de wijze waarop die oorzaken zijn gekwantificeerd. Aan de hand van de resultaten voor de meest extreme besturen geven we weer wat de herkomst van de herverdeeeffecten van deze besturen is en welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden. Afgesloten wordt met de enkele overpeinzingen aangaande mogelijke remedies tegen de geconstateerde verschillen.

#### 4.6.1 Herverdeeeffecten – grootte

De uitkomsten in deze notitie zijn gebaseerd op de stand per 27 oktober 2005. In de tussentijd zijn nog enkele kleine wijzigingen verwerkt (toestaan extra verzilvering, correctie van formatiegegevens en GGL opgaves). Deze correctie hebben echter geen invloed op het globale beeld, en ook nauwelijks invloed op de percentages per school.

De volgende tabel geeft de herverdeeeffecten van de 10 besturen met het meest negatieve herverdeeeffect.

**Tabel 1 Herverdeeeffect 10 negatiefste besturen**

Bestuur	fictieve lumpsum	normatieve declaratie	herverdeeeffect	herverd. %
31552	532.605,25	599.915,60	-67.310,35	-11,22%
40742	318.775,24	355.685,51	-36.910,27	-10,38%
41861	199.623,26	219.401,98	-19.778,72	-9,01%
37012	222.329,18	243.290,88	-20.961,70	-8,62%
94316	511.567,94	552.665,19	-41.097,25	-7,44%
40558	266.355,60	287.363,04	-21.007,44	-7,31%
36440	293.381,11	315.961,28	-22.580,17	-7,15%
82084	252.176,62	271.202,30	-19.025,68	-7,02%
40887	767.523,76	823.133,70	-55.609,94	-6,76%
81980	598.520,45	641.806,22	-43.285,77	-6,74%
Gemiddeld	3.962.858,41	4.310.425,70	-347.567,29	-8,06%

Hieronder dezelfde tabel voor de 10 besturen met het meest positieve herverdeeeffect.

**Tabel 2 Herverdeeeffect 10 positiefste besturen**

Bestuur	fictieve lumpsum	normatieve declaratie	herverdeeeffect	herverd %
36063	192.201,76	170.448,29	21.753,47	12,76%
62025	302.307,05	266.945,04	35.362,01	13,25%
61661	425.085,59	374.588,37	50.497,22	13,48%
40389	2.144.291,58	1.869.210,30	275.081,28	14,72%
40077	1.197.070,98	1.034.272,74	162.798,24	15,74%
20233	4.552.621,48	3.852.564,15	700.057,33	18,17%
41335	282.788,25	239.086,82	43.701,43	18,28%
41254	466.434,29	379.362,34	87.071,95	22,95%
41457	245.505,37	199.425,66	46.079,71	23,11%
41149	2.324.401,39	1.861.892,08	462.509,31	24,84%
Gemiddeld	12.132.707,74	10.247.795,79	1.884.911,95	18,39%

De vraag is vervolgens waar deze herverdeeeffecten vandaan komen.

#### **4.6.2 Herverdeeeffecten – herkomst**

De basisgedachte achter de herkomst van herverdeeeffecten is het idee dat bij lumpsum bekostiging de loonkosten per fte van de gemiddelde school als referentiepunt wordt genomen. Dat betekent dat wanneer scholen afwijken van het gemiddelde, zij een herverdeeeffect hebben. De vraag waar herverdeeeffecten vandaan komen, is dus hetzelfde als de vraag waarom de GPL van een school afwijkt van de GPL van vergelijkbare scholen (dwz scholen met dezelfde onderwijsvorm en GGL).

Dat levert de volgende lijst van oorzaken op:

- Afwijkend verzilveringsgedrag
- Afwijkende vacatureruimte
- Afwijkende werkgeverslasten (denk bijvoorbeeld aan de gedifferentieerde WAO premie)
- Afwijkende omvang salarisgaranties
- Afwijkende omvang BAPO

Daarnaast zijn er nog oorzaken die besloten liggen in de wijze van bekostigen:

- Vereenvoudiging van de directietoeslag
- De GGL als maat voor anciënniteit: inschaling op een individuele school kan afwijken (“relatief veel jonge mensen in hoge schalen”).
- Het schooljaar  $t/t+1$  wordt bekostigd met de GGL op 1-10 van het jaar  $t-1$ . Deze GGL hoeft niet representatief te zijn voor de leeftijd van het personeel dat in schooljaar  $t/t+1$  bekostigd wordt.

De volgende stap is om deze oorzaken te kwantificeren. Voor de 5 oorzaken die betrekking hebben op “afwijkingen van het gemiddelde” is steeds eerst bepaald wat de vergoeding voor deze factor in de lumpsum is (i.e. wat zijn de kosten bij de gemiddelde school) waarna dit is vergeleken met de werkelijke kosten van de school.

Bij de directietoeslag is de vergoeding in het huidige stelsel (aantal fre's maal de gerealiseerde prijs) vergeleken met de directietoeslag onder lumpsum.

Het effect van anciënniteit is bepaald door landelijk per leeftijd de gemiddelde GPL te bepalen. Vervolgens is dit per school vergeleken met de GPL per leeftijd binnen die school. Sommeren van deze verschillen over het bekostigde personeel geeft een indicatie voor het effect van afwijkende inschaling.

Het  $t-1$  probleem tenslotte, is gekwantificeerd door de GGL op 1-10- 2003 te vergelijken met de GGL op 1-10-2004. Indien de ontwikkeling bij een school afwijkt van de landelijke ontwikkeling (+0,6 jaar) leidt dit via het aantal bekostigde fte's op 1-10-2004 en het bedrag per jaar GGL tot een bedrag.

Het is cruciaal in te zien dat de gekwantificeerde effecten niets meer, maar ook niets minder zijn dan indicaties! Het is onmogelijk om het herverdeeeffect zo op te splitsen dat dubbeltellingen voorkomen worden en precies recht wordt gedaan aan de situatie van de school. Dit geldt in het bijzonder voor de bepaling van het effect van inschaling en  $t-1$ .

- Het bedrag per GGL wordt bepaald door de GPL per school. Dat wordt dus ook beïnvloed door werkgeverslasten, salarisgaranties en BAPO. Dat betekent dat wanneer we de grootte van het  $t-1$  probleem willen bepalen, je het bedrag per eenheid GGL zou moeten corrigeren voor de mate waarin dit beïnvloed is door deze andere factoren.
- Het effect van een afwijkende inschaling benaderen we door de landelijke GPL per leeftijd te bepalen. Eigenlijk zou je op zoek moeten naar de “gemiddelde” inschaling bij

scholen met dezelfde GGL. De vraag is echter hoe je dit precies bepaalt en hoe je afwijkingen dan kwantificeert.

- Het effect van t-1 bekostiging bepalen we door de GGL op het peilmoment 1-10-2003 te vergelijken met de GGL 1 jaar later. Echter, ook dit is een peilmoment, waardoor we niet corrigeren voor mogelijke mutaties na 1-10-2004. Daarnaast kwantificeren we het effect door de afwijkende ontwikkeling te relateren aan de personeelsomvang op 1-10-2004. Dit is opnieuw een benadering.
- De administratieve gegevens waarop de berekeningen zijn gebaseerd kunnen nog steeds fouten bevatten, waardoor de gebruikte waarden niet adequaat zijn.
- Het lijkt vrij zeker dat met bovenstaande 8 factoren we alle school-specifieke factoren te pakken hebben. Het kan echter niet worden uitgesloten dat voor een individuele school / bestuur er van een 9<sup>e</sup> factor sprake is.

In de bijgevoegde twee tabellen (tabel 3 en tabel 4) een overzicht van de oorzaken bij de 20 meest extreme schoolbesturen. Uit Tabel 3 en Tabel 4 kan een aantal conclusies worden getrokken.

1. Herverdeeeffect van een bestuur is de optelsom van plussen en minnen. Het is niet zo dat bij een school met een extreem herverdeeeffect de factoren allemaal op rood staan of andersom dat bij een school met een groot positief herverdeeeffect alle factoren op groen. Binnen de scholen met een extreem negatief herverdeeeffect zijn er die 0 positieve factoren hebben, maar ook met 3! Ook binnen de groep van 10 scholen met het positiefste herverdeeeffect komen besturen met 4 negatieve factoren voor.
2. Het verklaarde percentage ligt gemiddeld genomen in de buurt van de 100%, maar voor individuele scholen / besturen kan de benadering (sterk) afwijken van 100%. Dat betekent dat deze overzichten vooral moeten worden gezien als indicaties voor het probleem. Neem bijvoorbeeld bestuur 36440. Ondanks de enigszins geringe verklaringskracht (58% van het herverdeeeffect), zien we wel dat het probleem van deze school zich concentreert rond salarisgaranties, groei van de GGL (van 38,9 naar 41,0 jaar) en relatief hoge BAPO kosten. Hier staat een aantal kleine plussen tegenover, namelijk vrij weinig vacatureruimte en relatief lage werkgeverslasten. Tenslotte zien we dat verzilvering en de vereenvoudiging van de directietoeslag nauwelijks effect hebben op het gevonden herverdeeeffect.
3. De grootte van het effect per oorzaak kan per bestuur sterk verschillen. Om dit scherper in beeld te krijgen (corrigerend voor de omvang van het herverdeeeffect), geeft de volgende tabel per bestuur het aandeel van een oorzaak binnen het totale effect van alle factoren samen. In rood staan daarbij de factoren die negatief bijdragen, in zwart de positieve factoren.

**Tabel 3 Oorzaken herverdeeleffect negatiefste besturen**

Bestuur	verzilvering	BAPO	directietoelage	overig (mbt loonkosten)	salarisgaranties	Schaal	Vacatureruimte	T-1 Probleem	totaal verklaard	Percentage
31552	-143	-40.684	3.872	6.843	-19.716	9	-488	-24.129	-74.436	111%
40742	-91	-13.738	-1.054	4.101	-9.066	-2.460	-377	-14.476	-37.162	101%
41861	151	-1.677	-845	677	798	-7.727	-247	-5.459	-14.328	72%
37012	-71	-946	329	-522	889	-9.832	-261	-2.109	-12.522	60%
94316	-135	-27.543	4.141	6.655	-5.679	-5.252	-616	-12.157	-40.587	99%
40558	-74	-9.963	-1.249	1.625	-9.559	-2.347	-323	-6.430	-28.320	135%
36440	-85	-3.147	-49	938	-7.473	404	1.552	-5.188	-13.048	58%
82084	-77	4.488	-58	-4.401	250	-12.162	-286	-2.024	-14.270	75%
40887	-231	2.858	473	-7.303	3.070	-18.492	-879	-37.920	-58.425	105%
81980	-169	-10.719	-1.494	820	2.394	-3.764	-665	-35.062	-48.659	112%
Gemiddeld	-925	-101.071	4.065	9.433	-44.092	-61.623	-2.589	-144.955	-341.756	98%

**Tabel 4 Oorzaken herverdeeleffect positiefste besturen**

Bestuur	verzilvering	BAPO	directietoelage	overig (mbt loonkosten)	salarisgaranties	Schaal	Vacatureruimte	T-1 Probleem	totaal verklaard	Percentage
36063	-53	2.315	1.277	-972	769	179	-190	-578	2.747	13%
62025	-79	523	480	1.707	1.209	-6.008	3.691	25.352	26.876	76%
61661	-114	7.566	8.552	3.189	1.700	20.114	-376	23.756	64.387	128%
40389	-573	21.851	11.731	2.908	8.577	86.862	-1.976	51.065	180.444	66%
40077	-330	17.664	3.928	11.931	4.788	83.843	-1.030	12.358	133.152	82%
20233	142.881	33.616	-7.763	-14.462	-17.314	-11.687	531.459	38.789	695.518	99%
41335	-74	2.682	2.064	20.771	1.131	52.251	-248	1.621	80.197	184%
41254	-121	8.302	738	5.343	1.866	-1.147	24.474	33.739	73.193	84%
41457	33	4.370	2.888	13.912	982	28.869	-222	-379	50.453	109%
41149	-649	36.355	-8.153	-56.236	9.298	211.172	213.530	-608	404.710	88%
Gemiddeld	140.920	135.242	15.741	-11.910	13.006	464.448	769.111	185.117	1.711.678	91%

Wederom blijkt de grote verscheidenheid tussen besturen, zelfs binnen de relatief beperkte groep van 20. Wanneer we de factoren langslopen, dan zien we:

- Verzilvering: zeer gering effect, weinig variatie tussen besturen
- BAPO: relatief groot aandeel in herverdeeeffect, waarbij spreiding tussen scholen aanzienlijk is. Er zijn besturen waar de bijdrage van BAPO aan het negatieve herverdeeeffect groter is dan 50%. Anderzijds zijn er besturen waar BAPO voor meer dan 10% bijdraagt aan een positief herverdeeeffect.
- Directietoeslag: het gemiddelde aandeel van de vereenvoudigde directietoeslag is klein, maar ook hier zijn er individuele besturen die sterk profiteren.
- Werkgeverslasten: grote variatie binnen besturen rond een gemiddeld aandeel dat rond 0 schommelt.
- Salarisgaranties: deze factor draagt met name bij aan een negatief herverdeeeffect<sup>8</sup>. Aandeel is aanzienlijk, waarbij het bij sommige besturen oploopt tot boven de 30%.
- Inschaling: deze factor zit in de top 3 bij negatieve herverdeeeffecten, en in de top 2 bij positieve herverdeeeffecten. Opnieuw is er sterke variatie tussen besturen.
- Vacatureruimte: dit is vooral een reden voor een positief herverdeeeffect (zie ook voetnoot 1, het omgekeerde geldt voor vacatureruimte). Merk wel op dat deze cijfers dateren van voor de correctie dat sommige besturen met veel vacatureruimte nog achteraf mogen verzilveren. Dit zal de impact van vacatureruimte naar verwachting sterk temperen.
- T-1 problematiek: dit is bij de 10 negatieve besturen vrijwel steeds de allesbepalende factor. Andersom zijn er ook positieve besturen die profiteren van de keerzijde, namelijk een sterk dalende GGL.

---

<sup>8</sup> Is ook logisch, het is moeilijk voor een school om extreem weinig salarisgaranties te hebben. Dat geldt niet voor extreem veel salarisgaranties.

**Tabel 5 Aandeel oorzaken in verklaring, negatiefste besturen**

Bestuur	verzilvering	BAPO	directietoeslag	overig (mbt loonkosten)	salarisgaranties	Schaal	Vacatureruimte	T-1 Probleem
31552	0%	-55%	5%	9%	-26%	0%	-1%	-32%
40742	0%	-37%	-3%	11%	-24%	-7%	-1%	-39%
41861	1%	-12%	-6%	5%	6%	-54%	-2%	-38%
37012	-1%	-8%	3%	-4%	7%	-79%	-2%	-17%
94316	0%	-68%	10%	16%	-14%	-13%	-2%	-30%
40558	0%	-35%	-4%	6%	-34%	-8%	-1%	-23%
36440	-1%	-24%	0%	7%	-57%	3%	12%	-40%
82084	-1%	31%	0%	-31%	2%	-85%	-2%	-14%
40887	0%	5%	1%	-13%	5%	-32%	-2%	-65%
81980	0%	-22%	-3%	2%	5%	-8%	-1%	-72%
Gemiddeld	0%	-30%	1%	3%	-13%	-18%	-1%	-42%

**Tabel 6 Aandeel oorzaken in verklaring, positiefste besturen**

Bestuur	verzilvering	BAPO	directietoeslag	overig (mbt loonkosten)	salarisgaranties	Schaal	Vacatureruimte	T-1 Probleem
36063	-2%	84%	47%	-35%	28%	7%	-7%	-21%
62025	0%	2%	2%	6%	4%	-22%	14%	94%
61661	0%	12%	13%	5%	3%	31%	-1%	37%
40389	0%	12%	7%	2%	5%	48%	-1%	28%
40077	0%	13%	3%	9%	4%	63%	-1%	9%
20233	21%	5%	-1%	-2%	-2%	-2%	76%	6%
41335	0%	3%	3%	26%	1%	65%	0%	2%
41254	0%	11%	1%	7%	3%	-2%	33%	46%
41457	0%	9%	6%	28%	2%	57%	0%	-1%
41149	0%	9%	-2%	-14%	2%	52%	53%	0%
Gemiddeld	8%	8%	1%	-1%	1%	27%	45%	11%

#### 4.6.3 Herverdeeleffecten – remedie

Aan de hand van de overzichten zou de neiging kunnen ontstaan het systeem zo aan te passen dat scholen gecompenseerd worden voor een bepaalde oorzaak. Zo zou bijvoorbeeld de vereenvoudiging van de directietoeslag aangepast kunnen worden. Of zou kunnen worden overwogen om de BAPO kosten buiten de lumpsum financiering te houden. Bij deze neiging dient men zich echter het volgende te realiseren:

- Bij een gegeven budget zal elk nieuw bekostigingssysteem leiden tot herverdeeleffecten ten opzichte van declaratiebekostiging.
- Het mitigeren van de negatieve herverdeeleffecten bij de ene groep besturen zal ook invloed hebben op de herverdeeleffecten van besturen van de overige besturen. Zoals boven aangetoond geldt zelfs voor de meest negatieve besturen dat dit effect een optelsom is van positieve en negatieve effecten (en omgekeerd voor de meest positieve). Dit geldt a fortiori voor de besturen met een herverdeeleffect rond 0. Dat betekent dat wanneer aan één van de factoren gesleuteld wordt, niet alleen de besturen met een negatief aandeel van de gerepareerde factor erop vooruitgaan, maar er tegelijkertijd besturen op achteruit gaan. Dit omdat de balans van plussen en minnen voor deze laatste groep nu verder doorslaat richting de min! Dit is in de praktijk gebleken bij het doorrekenen van de effecten van aanpassingen in de directietoeslag.
- De gedachte zou vervolgens kunnen zijn om een factor te repareren die wel veel negatieve impact heeft, maar nauwelijks positieve. Denk bijvoorbeeld aan de directietoeslag. Echter, er zal dan nog steeds sprake zijn van een spill-over effect op het herverdeeleffect van alle andere besturen, omdat deze besturen budget kwijtraken ten gunste van de besturen die van de reparatie profiteren.
- De bekostiging op basis van de GGL op 1-10 van t-1 heeft een zeer grote impact. Merk echter op dat dit effect tijdelijk is en zichzelf op den duur repareert. In feite financiert de school de veroudering van het personeel voor, net zoals de school nog een jaar extra bekostiging krijgt voor oud personeel wanneer de school verjongt.
- De samenstelling van het personeelsbestand fluctueert in de tijd. Dat betekent dat door gericht aannamebeleid en natuurlijk verloop ook het probleem van extreme inschaling niet blijvend is.

#### 4.7 De overgangsregeling

Het herverdeeleffect is nu het verschil tussen de fictieve lumpsum en de genormeerde declaratie.

In het eerste lumpsumjaar wordt de lumpsumbekostiging gecorrigeerd op basis van het gehele herverdeeleffect. Daarvoor wordt met behulp van de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum een *correctiepercentage* berekend. Dit percentage wordt berekend door de genormeerde declaratie te verminderen met de fictieve lumpsum en vervolgens te delen door de fictieve lumpsum. Als de fictieve lumpsum kleiner is dan de genormeerde declaratie is de uitkomst positief en wordt de lumpsum gedurende de overgangsregeling met behulp van het correctiepercentage verhoogd. Omgekeerd als de fictieve lumpsum groter is dan de genormeerde declaratie, is de uitkomst negatief en wordt de lumpsum door de overgangsregeling verlaagd.



- o Stel de genormeerde declaratie is 210 en de fictieve lumpsum is 200.  
Het herverdeeeffect is  $200 - 210 = -10$  (achteruitgang van 10)  
Het correctiepercentage is  $(210 - 200) / 200 = 0,05$  (5%)  
Stel de lumpsum per 1 augustus 2006 is berekend op 220  
Dan wordt de bekostiging aangevuld met 5% van 220, dus met 11 en wordt 231.
- o Stel de genormeerde declaratie is 190 en de fictieve lumpsum is 200.  
Het herverdeeeffect is  $200 - 190 = 10$  (vooruitgang van 10)  
Het correctiepercentage is  $(190 - 200) / 200 = -0,05$  (-5%)  
Stel de lumpsum per 1 augustus 2006 is berekend op 220  
Dan wordt de bekostiging verminderd met 5% van 220, dus met 11 en wordt 209.

Als er meer dan één school binnen het bestuur is:

- wordt het herverdeeeffect voor het bestuur bepaald door de genormeerde declaratie van alle scholen bij elkaar op te tellen en de fictieve lumpsum van alle scholen bij elkaar op te tellen en door vervolgens het totaal van de fictieve lumpsumbedragen af te trekken van het totaal van de genormeerde declaratiebedragen;
- wordt het correctiepercentage van het bestuur bepaald door het herverdeeeffect van het bestuur te delen door het totaal van de fictieve lumpsumbedragen van alle scholen binnen het bestuur;
- geldt voor elke school binnen het bestuur het correctiepercentage van het bestuur.

Het kan dus zijn dat een school met een negatief herverdeeeffect deel uit maakt van een bestuur waarvan alle scholen samen een positief herverdeeeffect hebben. Dan wordt de bekostiging van de school met het negatieve herverdeeeffect op grond van het positieve herverdeeeffect van het hele bestuur bij de toepassing van de overgangsregeling in het eerste lumpsumjaar gekort.

#### 4.8 De looptijd van de overgangsregeling

De overgangsregeling heeft een looptijd van vier jaar. In het eerste jaar wordt het berekende correctiepercentage volledig toegepast. In de drie volgende jaren geldt er een bandbreedte waarbinnen niet gecorrigeerd wordt. Die te hanteren bandbreedte is nog niet definitief vastgesteld. Gedacht wordt aan -1,1 tot +1 % in het tweede jaar, -2,4 tot +2 in het derde en -4,2 tot +3 in het vierde jaar.

- o Stel een bestuur heeft een negatief herverdeeeffect en het correctiepercentage is +4 %.  
Stel de lumpsum per 1 augustus 2006 is berekend op 220.  
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2006-2007 aangevuld met 4% van 220, dus met 8,8 en wordt 228,4.
- o Stel de lumpsum per 1 augustus 2007 is berekend op 200.  
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2007-2008 aangevuld met 3% (4% verminderd met de bandbreedte van 1%), dus met 6 en wordt 206
- o Stel de lumpsum per 1 augustus 2008 is berekend op 230.  
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2008-2009 aangevuld met 2% (4% verminderd met de bandbreedte van 2%), dus met 4,6 en wordt 234,6
- o Stel de lumpsum per 1 augustus 2009 is berekend op 225.  
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2009-2010 aangevuld met 1% (4% verminderd met de bandbreedte van 3%), dus met 2,25 en wordt 227,25

Als de samenstelling van een bestuur gedurende de overgangsregeling verandert, dat wil zeggen als er scholen bij komen of afgaan, heeft dat invloed op het correctiepercentage. Het correctiepercentage wordt namelijk jaarlijks opnieuw bepaald op basis van de genormeerde declaratiebedragen en de fictieve lumpsumbedragen van de scholen binnen het bestuur. Er

wordt gerekend met de scholen die op 1 januari voorafgaand aan het schooljaar deel uitmaken van het bestuur.

Als scholen worden samengevoegd worden de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum van de school die uit de samenvoeging ontstaat, verkregen door de genormeerde declaratiebedragen en de fictieve lumpsumbedragen van elke school die in de samenvoeging opgaat op te tellen.

#### **4.9 Afwegingen ten aanzien van de vorm van de overgangsregeling**

De overgangsregeling is bedoeld om de besturen te laten wennen aan de nieuwe lumpsumbekostiging. Bij herverdeeeffecten moet de overgangsregeling voorzien in een geleidelijke overgang van het ene bekostigingsniveau naar het andere. Daarvoor is een vergelijking nodig tussen de oude declaratiebekostiging en de nieuwe lumpsumbekostiging.

Als de lumpsumbekostiging eenmaal is ingevoerd, kan onmogelijk meer worden vastgesteld wat de bekostiging zou zijn geweest als er nog sprake was geweest van declaratiebekostiging. Er is dan namelijk geen onderscheid meer mogelijk tussen declarabel en niet declarabel personeel. Besturen voeren een eigen personeel en financieel beleid dat van invloed is op de kosten, zonder dat nog is aan te geven wat declarabel zou zijn geweest en wat niet. Besturen beslissen ook anders onder een lumpsumstelsel dan onder een declaratiestelsel. De ervaringen met pilot 1 hebben ook geleerd dat dergelijke analyses hopeloos complex zijn en tot niets leiden. Dus een goede vergelijking is dus alleen mogelijk als er nog gedeclareerd wordt. Daarom is voor het vaststellen van het herverdeeeffect voor de overgangsregeling het meetjaar, schooljaar 2004-2005 gehanteerd.

Het herverdeeeffect dat wordt gebruikt om de overgangsregeling uit te voeren is gebaseerd op een momentopname, op een kostenstructuur uit 2004-2005. Een andere mogelijkheid heeft niemand kunnen vinden. De kostenstructuur is aan veranderingen onderhevig. De salarisgaranties, BAPO-kosten, werkgeverslasten etc. kunnen toe- of afnemen. Daarom is het niet wenselijk dat de overgangsregeling langer duurt dan strikt noodzakelijk. Als de overgangsregeling 4 jaar duurt, werken de gemeten herverdeeeffecten over 2004-2005 nog door tot in 2010.

Voor de uitvoering van de overgangsregeling zijn twee varianten overwogen:

1. stel de omvang van het herverdeeeffect vast en bouw de compensatie voor dit herverdeeeffect af in vier jaar, bijvoorbeeld 100% toepassing van het correctiepercentage in het eerste jaar, 75% in het tweede jaar, 50% in het derde jaar en tot slot 25% in het vierde jaar.
2. stel een bandbreedte in, bijvoorbeeld in het eerste jaar wordt alles gecompenseerd, in het tweede jaar het herverdeeeffect voor zover dat uitkomt boven en bandbreedte van 2%, in het derde jaar voorzover dat uitkomt boven een bandbreedte van 4% en in het vierde jaar voor zover het uitkomt boven 6%

Er is gekozen voor de tweede variant. Zo hebben besturen met kleine herverdeeeffecten maar kort te maken met de overgangsregeling. Alleen bij substantiële herverdeeeffecten uitstijgend boven een bepaald percentage, waarbij gewinning echt nodig is duurt de overgangsregeling echt vier jaar.

#### **4.10 Vaststellen bandbreedte**

De bandbreedte zou vastgesteld worden op basis van de resultaten van het meetjaar. Uit het meetjaar blijkt dat 638 besturen een negatief herverdeeeffect hebben. 235 besturen hebben

een correctiepercentage tot 1%, 177 besturen tussen 1% en 2% etc. Zie verder het ingevoegde kader.

Achteruit, dus positief correctiepercentage		Vooruit, dus negatief correctiepercentage	
	Besturen		Besturen
totaal	638	totaal	853
tot 1%	235	tot 1%	235
van 1-2%	177	van 1-2%	223
van 2-3%	105	van 2-3%	138
van 3-4%	54	van 3-4%	83
van 4-5%	29	van 4-5%	53
van 5-6%	15	van 5-6%	44
van 6-7%	12	van 6-7%	27
van 7-8%	6	van 7-8%	21
boven 8%	5	boven 8%	29

Het blijkt dat veruit de meeste besturen kleine herverdeeeffecten hebben. Bij een bandbreedte van 0%, 2%, 4% en 6% ontvangen na twee jaar (dus in het derde jaar van de overgangsregeling) nog maar 67 besturen met een negatief herverdeeeffect een compensatie. Daarom is gekozen voor het correctiepercentage volledig toe te passen in 2006-2007 en een grenspercentage van 1% in 2007-2008, 2% in 2008-2009 en 3% in 2009-2010 voor de positieve compensatie, dus voor de negatieve herverdeeeffecten. Het resultaat is in het volgende kader weergegeven. Bij een budgettair neutrale overgangsregeling is het mogelijk de grenspercentages voor de positieve herverdeeeffecten wat sneller op te laten lopen, zodat de besturen met de positieve herverdeeeffecten iets minder worden gekort. Ook dit is weergegeven in het kader.

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
negatieve correctie onder	0,00%	1,10%	2,40%	4,20%
positieve correctie boven	0,00%	1,00%	2,00%	3,00%
aantal besturen negatief corrigeren	853	587	326	159
aantal besturen positief corrigeren	638	403	226	121
aantal besturen niet corrigeren	0	501	939	1211
totaal negatieve correcties	€ 40,4 mln.	€ 19,9 mln.	€ 9,0 mln.	€ 3,7 mln.
totaal positieve correcties	€ 40,1 mln.	€ 19,9 mln.	€ 9,0 mln.	€ 3,8 mln.
saldo	€ 0,3 mln.	€ 0,0 mln.	€ 0,0 mln.	-€ 0,1 mln.

NB: de verdeling van de positieve en negatieve correctie is gebaseerd op de leerlingenaantallen op 1 oktober 2003, dus op de teldatum van het meetjaar.

De definitieve percentage kunnen nog wat bijgesteld worden, als blijkt dat de omvang van de kortingen niet in evenwicht is met de omvang van de bedragen die worden aangevuld. Het is immers niet de bedoeling dat meer gekort wordt dan nodig is om besturen met een negatief herverdeeeffect een aanvulling te geven. Uiteraard is het omgekeerde, namelijk dat er te weinig gekort wordt ook niet de bedoeling.

#### Overwogen alternatieven bandbreedte

In de wet is geregeld dat het correctiepercentage in het eerste jaar volledig wordt toegepast. Voor het tweede, derde en vierde jaar zou de bandbreedte worden vastgesteld op basis van de uitkomsten van het meetjaar. Er is sprake geweest van een bandbreedte van 2% voor het schooljaar 2007-2008, van 4% voor het schooljaar 2008-2009 en van 6% voor het schooljaar 2009-2010. Een dergelijke bandbreedte geeft het volgende resultaat:

	jaar 1	jaar2	jaar3	jaar4
negatieve correctie onder	0,00%	2,00%	4,00%	6,00%
positieve correctie boven	0,00%	2,00%	4,00%	6,00%
aantal besturen negatief corrigeren	853	395	174	77
aantal besturen positief corrigeren	638	226	67	23
aantal besturen niet corrigeren	0	870	1250	1387
totaal negatieve correcties	€ 40,4 mln.	€ 11,3 mln.	€ 1,3 mln.	€ 0,1 mln.
totaal positieve correcties	€ 40,1 mln.	€ 9,0 mln.	€ 4,5 mln.	€ 2,1 mln.
saldo	€ 0,3 mln.	€ 2,3 mln.	€ 3,2 mln.	€ 2,0 mln.

Wat opvalt is dat het aantal besturen dat effect ondervindt van de overgangsregeling snel daalt. 100% (uiteraard) in het eerste jaar, ca 42% in het tweede jaar, 16% in het derde jaar en 7% in het vierde jaar. Op zich is het natuurlijk verheugend dat bijna 60% binnen een bandbreedte van 2% zit, maar dit kan ook aanleiding zijn om te kiezen voor een kleinere bandbreedte.

Een tweede aspect is dat de regeling niet budgettair neutraal blijkt te werken. De negatieve herverdeeeffecten zitten sneller binnen de bandbreedte dan de positieve. Onder de positieve herverdeeeffecten zitten meer extremen. Besturen met positieve herverdeeeffecten hebben dus langer te maken met kortingen, dan dat de negatieve herverdeeeffecten hebben te maken met aanvullingen.

Het volgende kan overwogen worden:

- voeg het batig saldo toe aan de middelen van het vangnet. Daarmee kunnen besturen die echt in problemen komen worden geholpen;
- maak de bandbreedte voor de besturen met negatieve herverdeeeffecten kleiner zodat zij iets langer van de overgangsregeling profiteren
- maak de bandbreedte voor de positieve herverdeeeffecten groter zodat deze besturen eerder binnen de bandbreedte vallen.

*A. De variant met een grotere bandbreedte voor besturen met positieve herverdeeeffecten.*

	jaar 1	jaar2	jaar3	jaar4
negatieve correctie onder	0,00%	2,50%	6,00%	15,00%
positieve correctie boven	0,00%	2,00%	4,00%	6,00%
aantal besturen negatief corrigeren	853	314	77	4
aantal besturen positief corrigeren	638	226	67	23
aantal besturen niet corrigeren	0	951	1347	1464
totaal negatieve correcties	€ 40,4 mln.	€ 8,5 mln.	€ 1,8 mln.	€ 0,1 mln.
totaal positieve correcties	€ 40,1 mln.	€ 9,0 mln.	€ 1,6 mln.	€ 0,1 mln.
saldo	€ 0,3 mln.	-€ 0,5 mln.	€ 0,2 mln.	€ 0,0 mln.

Het aantrekkelijke van deze variant is dat besturen die te maken hebben met forse korting als gevolg van extreem positieve herverdeeeffecten, die korting met substantiële stappen zien dalen, terwijl de besturen die in de zone van de grote negatieve herverdeeeffecten zitten hun aanvulling op het budget geleidelijk zien dalen. De oplossing is dus vriendelijk voor de besturen met extreme effecten.

*B. De variant waarbij de bandbreedte voor de besturen met een negatief herverdeeeffect kleiner wordt gemaakt, zodat zij langer van de overgangsregeling profiteren.*

	jaar 1	jaar2	jaar3	jaar4
--	--------	-------	-------	-------

negatieve correcties onder	0,00%	2,00%	4,00%	6,00%
positieve correcties boven	0,00%	1,70%	3,00%	4,00%
aantal besturen negatief corrigeren	853	395	174	77
aantal besturen positief corrigeren	638	284	121	67
aantal besturen niet corrigeren	0	812	1196	1347
totaal negatieve correcties	€ 40,4 mln.	€ 11,3 mln.	€ 4,0 mln.	€ 1,8 mln.
totaal positieve correcties	€ 40,1 mln.	€ 11,6 mln.	€ 3,8 mln.	€ 1,6 mln.
saldo	€ 0,3 mln.	-€ 0,3 mln.	€ 0,2 mln.	€ 0,2 mln.

*C. Of de variant die verder gaat in het verkleinen van de bandbreedte van de besturen die een negatief herverdeeleffecten hebben, waarbij extra opgebracht moet worden door de besturen die vooruit gaan, door ook van die besturen de bandbreedte verkleinen.*

	jaar 1	jaar2	jaar3	jaar4
negatieve correcties onder	0,00%	1.10%	2,40%	4,20%
positieve correcties boven	0,00%	1,00%	2,00%	3,00%
aantal besturen negatief corrigeren	853	587	326	159
aantal besturen positief corrigeren	638	403	226	121
aantal besturen niet corrigeren	0	501	939	1211
totaal negatieve correcties	€ 40,4 mln.	€ 19,9 mln.	€ 9,0 mln.	€ 3,7 mln.
totaal positieve correcties	€ 40,1 mln.	€ 19,9 mln.	€ 9,0 mln.	€ 3,8 mln.
saldo	€ 0,3 mln.	€ 0,0 mln.	€ 0,0 mln.	-€ 0,1 mln.

*D. De variant die de opbrengsten naar het vangnet s luist*

Dit is de starttabel met de percentages 0, 2, 4, 6 voor zowel de positieve als de negatieve herverdeeleffecten.

Variant C is gekozen omdat daarmee een geleidelijke gewenning aan de herverdeeleffecten wordt gerealiseerd voor een aanzienlijk aantal besturen.

## 5. Liquiditeit

Het herverdeeleffect geeft aan hoe de nieuwe lumpsumbekostiging zich verhoudt tot de oude declaratiebekostiging. Dit is niet meer dan een indicatie of met de nieuwe lumpsumbekostiging een sluitende exploitatie bij schoolbesturen mogelijk is. Om inzicht te krijgen in de toekomstige exploitatie moet een bestuur uiteraard een begroting opstellen. Daarnaast is van belang of een bestuur van maand op maand aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. Om daar zicht op te krijgen is een raming van de maandelijkse inkomsten en uitgaven nodig. De maandelijkse betaling van het lumpsumbedrag is daarin een belangrijke grootheid.

### 5.1 Uitbetaling lumpsumvergoeding

De lumpsumvergoeding voor de personele kosten wordt per maand betaald. De bedragen zijn niet elke maand even hoog. De manier waarop de bedragen over de maanden zijn verdeeld is voor alle scholen en besturen hetzelfde. De data van betaling en de verdeling van de bedragen over de maanden noemen we het betaalritme. Het betaalritme is zo goed mogelijk afgestemd op de betalingsverplichtingen van de besturen (nettoloon, afdracht premies en loonbelasting, vakantiegeld, eindejaarsuitkering etc.).

Betaalritme lumpsumbekostiging, personeel budget
--

Augustus	6,91%
September	6,91%
Oktober	6,91%
November	6,91%
December	6,91%
Januari	9,00%
Februari	8,61%
Maart	8,61%
April	8,61%
Mei	12,00%
Juni	10,00%
Juli	8,62%
Totaal	100,00%

NB: Het definitieve betaalritme wordt in april 2006 gepubliceerd. Het bovenstaande betaalritme zal bijgesteld worden als gevolg van veranderingen in afdrachtverplichtingen en arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld eindejaarsuitkering), of als gevolg van afwijkend declaratiegedrag in het schooljaar 2005-2006. In die zin is dit betaalritme dus niet definitief!

Wat natuurlijk direct opvalt, is dat de maanden augustus tot en met december lager zijn dan de maanden januari tot en met juli. Nu zijn de salarisbetalingen in die maanden natuurlijk niet zoveel lager. Toch is het betaalritme zo goed mogelijk afgestemd op de betalingsverplichtingen. Het verschil komt door de manier waarop de zogenaamde overlopende kosten en de afdrachten over juli 2006 zijn verwerkt.

### **5.2 Wat zijn die overlopende kosten?**

Er zijn kosten die een bestuur maakt voor het personeel, die niet direct worden betaald. Het bestuur houdt premies en loonbelasting in op het brutosalaris van het personeel. Die draagt het bestuur niet direct af aan de het pensioenfonds of de belastingdienst. Daarnaast bouwt de werknemer rechten op voor vakantiegeld of eindejaarsuitkering. Die worden eenmaal per jaar uitbetaald. Zo maakt het bestuur tot 1 augustus 2006 kosten, die het bestuur na 1 augustus betaalt. Omdat het bestuur die kosten niet voor 1 augustus 2006 hoeft te betalen, heeft het bestuur straks het geld ook nog niet voor 1 augustus 2006 van CFI gekregen.

### **5.3 Afdrachten over juli 2006**

De premies en de loonbelasting die het bestuur heeft ingehouden in juli 2006, dus in de declaratieperiode, moeten door het bestuur betaald worden in augustus 2006, dus in de lumpsumperiode. De hiermee gemoeide bedragen worden door CASO aan CFI doorgegeven. Dit geld maakt CFI in augustus 2006 aan het bestuur over en het bestuur kan - op de voor het bestuur gebruikelijke wijze - deze aan de belastingdienst of pensioenfonds afdragen. Daarna moet het bestuur de betaling van premies en loonbelasting uit de lumpsumvergoeding betalen.

### **5.4 Nog één keer declareren**

Het kan zijn dat een bestuur na 31 juli 2006 nog mutaties moet doorvoeren in de salarisadministratie die betrekking hebben op de periode vóór 1 augustus 2006. Die mutaties moeten vóór 10 oktober 2006 in CASO zijn verwerkt. Omdat de mutaties betrekking hebben op de declaratieperiode, wordt op basis van de CASO-gegevens in oktober 2006 nog één keer een voorschot vastgesteld en in november uitbetaald. Dus de terugwerkende kracht mutaties over de periode 1 augustus 2006 tot 10 oktober 2006 worden verwerkt in een voorschotaanvraag in oktober 2006. Mutaties over de declaratieperiode die ná 10 oktober worden verwerkt, leiden tot correcties via de AVR over 2006. Dat moeten de besturen vermijden, want dat is zeer bewerkelijk voor het administratiekantoor en de accountant en er ontstaan al snel fouten. Natuurlijk vindt de verwerking van de terugwerkende kracht mutaties in de salarisadministratie wél direct plaats.

*Voorbeeld*

Als een bestuur op 2 augustus 2006 uren die een werknemer in juli extra heeft gewerkt doorgeeft en de mutatie wordt tijdig (voor 10 augustus) in CASO verwerkt, ontvangt de werknemer in augustus het nettoloon van de extra uren over juli. Het bestuur is zelf verantwoordelijk voor de afdracht van de ingehouden premies en loonbelasting over deze uren (die betaalt het bestuur in september). De uitbetaling in augustus én de ingehouden premies en loonbelasting worden verwerkt in de extra declaratie (voorschotaanvraag) in oktober 2006. Dat leidt tot een extra uitbetaling door CFI aan het bestuur in november 2006.

## 5.5 Opgebouwde rechten

De kosten van de opgebouwde vakantiegelden en de eindejaarsuitkering die een bestuur gemaakt heeft in de declaratieperiode, maar die het bij het begin van de lumpsumbekostiging nog niet heeft betaald, zijn niet precies te bepalen. Na de verwerking van de terugwerkende kracht mutaties die vóór 10 oktober 2006 in CASO zijn ingevoerd, worden deze kosten zo goed mogelijk op basis van normen benaderd en vastgesteld. De vastgestelde bedragen worden in november 2006 door CFI betaald. De besturen ontvangen hiervoor een beschikking.

## 5.6 Liquiditeitsbehoefte

Uit het verleden blijkt dat besturen gemiddeld per maand 7,61 % van de totale bekostiging nodig hebben om aan de betalingsverplichting te kunnen voldoen. In december is het meer, namelijk 9,43 % in verband met de eindejaarsuitkering, in januari 8,56 % in verband met de afdracht van premies en loonbelasting over de eindejaarsuitkering, in mei 11,43 % in verband met het vakantiegeld en juni 9,69 % in verband met de premies en loonbelasting over het vakantiegeld. De benodigde liquiditeit om in de eerste vijf maanden (augustus tot en met december) aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen is dus  $4 \times 7,61 + 9,43 = 39,87$  % van de totale personele vergoeding.

De besturen ontvangen over de eerste vijf maanden  $5 \times 6,91 = 34,55$  % en de besturen ontvangen 2,78 % in verband met de overlopende kosten. Daarnaast krijgen de besturen in augustus van CFI de premies en de loonbelasting die in juli 2006 zijn ingehouden (2,54 % van de totale personele vergoeding). In totaal ontvangen de besturen dus  $34,55 + 2,78 + 2,54 = 39,87$  % van de totale personele vergoeding. Daarmee kunnen de besturen aan de betalingsverplichtingen voldoen.

In de periode januari tot en met juli heeft een bestuur gemiddeld 60,13 % van de jaarlijkse vergoeding aan personele kosten nodig om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. De besturen ontvangen in diezelfde periode 65,45 %. Men houdt dus 5,32 % over. Wat de besturen overhouden hebben zij echter weer nodig als aanvulling op het betaalritme in de periode augustus tot en met december van het volgende schooljaar. Immers in die periode van augustus tot en met december ontvangen zij weer 34,55 % terwijl de gemiddelde liquiditeitsbehoefte 39,87 % is. Men kan echter aan de verplichtingen voldoen, omdat men nog 5,32 % over heeft uit de afgelopen periode van januari tot en met juli.

*Voorbeeld*

Stel een bestuur heeft een school met 10 fte á € 50.000,- en stel dat de lumpsumvergoeding € 500.000,- is. De personele kosten en baten zijn dus keurig in evenwicht. Maar hoe zit het nu met de maandelijkse uitgaven en ontvangsten? Om dat te weten moet elk bestuur voor de eigen situatie een liquiditeitsbegroting maken. Dat kan alleen met de gegevens waarover een bestuur zelf, of het administratiekantoor van het bestuur beschikt. Wel is een rekenvoorbeeld te maken, gebaseerd op landelijk gemiddelde betalingsverplichtingen. Hieronder het voorbeeld.

- o In augustus 2006 moet het bestuur de afdracht premies en loonbelasting over juli 2006 nog betalen, bijvoorbeeld het bestuur moet nog € 12.700 betalen. Dat geld krijgt het bestuur in augustus 2006 van CFI. Daarom staat in de kolommen afdracht en ontvangst overlopend bij augustus 2006 € 12.700. Het bestuur moet 25.350 uitbetalen aan salarissen (kolom Betaald). In augustus 2006 heeft het bestuur in dit rekenvoorbeeld € 38.050 (kolom Nodig) van

de totale €500.000 nodig. Het bestuur ontvangt in augustus €34.550 (kolom Gekregen) van de totale lumpsumvergoeding van personele kosten van €500.000 en €12.700 (kolom Ontvangst Overlopend). Daarvan houdt het bestuur dus €9.200 (kolom, Saldo) over.

- o In de maand september draagt het bestuur premies en loonbelasting af over augustus €12.700 (kolom Afdracht). Het bestuur moet €25.350 uitbetalen (kolom Betaald). Het bestuur heeft dus totaal nodig €38.050 (kolom Nodig). Het bestuur krijgt weer €34.550 (kolom Gekregen). Het bestuur heeft dus €3.500 (kolom Saldo) meer nodig dan het krijgt, maar het bestuur had nog €9.200 over van de vorige maand, dus cumulatief heeft het bestuur nog €5.700 (kolom Cumulatief) over.

In de tabel kunt u het patroon van uitgaven en ontvangsten van maand op maand volgen. U ziet dan dat de uitgaven (Nodig) en ontvangsten (Gekregen én Ontvangst Overlopend) aan het eind van het kalenderjaar precies in evenwicht zijn (Cumulatief december is 0).

	Afdracht	Betaald	Nodig	Gekregen	Ontvangst Overlopend	Saldo	Cumulatief
Aug-06	12700	25350	38050	34550	12700	9200	9200
Sep-06	12700	25350	38050	34550		-3500	5700
Okt-06	12700	25350	38050	34550		-3500	2200
Nov-06	12700	25350	38050	34550	13900	10400	12600
Dec-06	12700	34450	47150	34550		-12600	0
Jan-07	17450	25350	42800	45000		2200	2200
Feb-07	12700	25350	38050	43050		5000	7200
Mrt-07	12700	25350	38050	43050		5000	12200
Apr-07	12700	25350	38050	43050		5000	17200
Mei-07	12700	44450	57150	60000		2850	20050
Jun-07	23100	25350	48450	50000		1550	21600
Jul-07	12700	25400	38100	43100		5000	26600
	167550	332450	500000	500000			

Aan het eind van het schooljaar, dus aan het eind van juli 2007, heeft het bestuur €26.200 over (5,32 % overlopende kosten). Die heeft het bestuur weer nodig om in de periode augustus 2007 tot en met december 2007 op 0 uit te komen.

	Afdracht	Betaald	Nodig	Gekregen	Ontvangst Overlopend	Saldo	Cumulatief
aug-07	12700	25350	38050	34550		-3500	23100
sep-07	12700	25350	38050	34550		-3500	19600
okt-07	12700	25350	38050	34550		-3500	16100
nov-07	12700	25350	38050	34550		-3500	12600
dec-07	12700	34450	47150	34550		-12600	0

Als het voorbeeld vervolgd zou worden, zou blijken dat het bestuur aan het eind van juli 2008 opnieuw €26.600 overhield. Dat heeft het bestuur dan weer nodig om aan het eind van 2008 precies op 0 te komen.

Het is lastig dat de consequenties van de overlopende kosten op deze manier steeds zichtbaar blijven in het betaalritme. Echter als wij de vergoeding van de overlopende kosten niet in mindering brengen op het betaalritme van de maanden augustus tot en met december, zou dat betekenen dat het rijk 5,32% van de totale personele vergoeding extra uitgeeft in 2006. Dat is een overschrijding van de begroting 2006 met ca €320 miljoen. Daar is geen budget voor. Daarom is gekozen voor een oplossing die wel rekening houdt met de overlopende kosten en die erin voorziet dat u uw betalingsverplichtingen kunt voldoen.

### 5.7 Teveelverbruik fre's in relatie tot liquiditeit

Het blijkt dat het fre-verbruik van de besturen gedurende een schooljaar niet altijd overeenkomt met het toegekende aantal fre's. Er zijn besturen die over een schooljaar teveel fre's verbruiken. Dat is ook het geval geweest in het meetjaar. Er zijn ca. 30.000 fre's teveel verbruikt. Teveel



verbruiken van fre's, betekent teveel declareren. Teveel verbruikte fre's worden tot op heden gecorrigeerd bij de definitieve vaststelling van de declaratie, op basis van de Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding. Op basis van de vaststelling wordt dan verrekend wat teveel is gedeclareerd. Als besturen genoeg liquiditeit hebben om terug te betalen is dat geen probleem. Het kan echter ook zo zijn dat besturen niet over voldoende liquiditeit beschikken om terug te betalen. Bij verrekening onder het bestaande declaratiestelsel, kon men de liquide middelen aanvullen door in het schooljaar waarin afgerekend werd, opnieuw teveel te declareren, door net als voorheen teveel fre's te verbruiken. Zo vult men dan het oude gat met een nieuw gat. Strikt genomen is deze handelwijze in strijd met de wet- en regelgeving. Het huidige bevoorschottingssysteem bood hier echter wel de ruimte voor. In december 2005 zal een voorlichtingspublicatie verschijnen, waarin wordt aangekondigd dat de rijksvergoeding voor de scholen die teveel formatie hebben gedeclareerd, voorlopig zal worden vastgesteld en het teveel gedeclareerde verrekend zal worden. Over de wijze van verrekening en het moment waarop vindt nog overleg plaats met het georganiseerde veld. Met ingang van 1 augustus 2006 zal men in ieder geval teveel declareren van formatie niet meer mogelijk zijn. Bij de vaststelling van de rijksvergoeding over het jaar 2005, die plaatsvindt in de tweede helft van 2006, kan dat niet meer. Men zal het teveel gedeclareerde terug moeten betalen, zonder de mogelijkheid om dit te financieren door opnieuw teveel te declareren. Besturen moeten hier rekening mee houden. In hoeverre er besturen zijn die dat niet zullen kunnen, is niet bekend, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over de vermogenspositie en de liquiditeit van de instellingen.

Om toch te weten of er mogelijk een probleem is met het teveel verbruik van fre's in relatie tot de liquiditeit, is het teveel verbruik per bestuur omgerekend in geld en vergeleken met de fictieve lumpsumvergoeding die deze besturen gemiddeld per maand zouden ontvangen. Uit die vergelijking blijkt dat ca. 80 besturen meer dan 10% van hun gemiddelde maandvergoeding moeten terugbetalen. Bijvoorbeeld, een bestuur moet € 242.102 terug betalen en ontvangt per maand € 182.257 aan lumpsum voor de personele kosten. Als dat bestuur geen overschot aan liquide middelen heeft, kan het bestuur bij de vordering die het rijk instelt niet meer aan de betalingsverplichtingen voldoen, met andere woorden er is dan sprake van een dreigend faillissement.

Met de genoemde besturen die meer dan 10% van de maandvergoeding terug moeten betalen wordt contact opgenomen, om er op te wijzen dat de te veel verbruikte fre's worden afgerekend.

## **6. Vangnet**

De nieuwe lumpsumbekostiging is zo ingericht dat de herverdeeeffecten zoveel mogelijk beperkt blijven. Daarnaast is er een overgangsregeling van vier jaar. In het eerste jaar van de overgangsregeling worden de herverdeeeffecten zo goed mogelijk gecompenseerd. In de jaren daarna neemt de compensatie af. Er wordt zowel positief als negatief gecompenseerd: besturen die achteruit gaan als gevolg van lumpsumbekostiging krijgen er geld bij, bij besturen die vooruit gaan gaat er geld af.

Ondanks deze maatregelen kan het zijn dat besturen in problemen komen door de invoering van lumpsumbekostiging, die op termijn leiden tot faillissement. Met de besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en vakbonden is daarom afgesproken dat er een vangnet komt.

### **6.1 Voor wie is het vangnet?**

Het vangnet is er voor besturen die als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging, buiten hun schuld, in financiële problemen komen. Dit kan veroorzaakt worden door:

- herverdeeleffecten die een bestuur niet tijdig kan opvangen;
- afwijkingen ten opzichte van het meetjaar waardoor de overgangsregeling niet voldoet;
- directe liquiditeitsproblemen door een uitgavenpatroon dat sterk afwijkt van het standaard betaalaritme.

Als besturen niet over voldoende vermogen of liquiditeit beschikken om deze problemen op te vangen, zodat deze problemen dreigen te leiden tot faillissement, kunnen zij een beroep doen op het vangnet.

Een noodzakelijke randvoorwaarde is dat er op termijn sprake moet zijn van een gezonde financiële situatie zonder steun vanuit het vangnet.

## **6.2 Welke steun wordt gegeven?**

De ondersteuning vanuit het vangnet is afhankelijk van de situatie en kan bestaan uit:

- ondersteuning door deskundigen
- lening
- subsidie

Aan de ondersteuning kunnen voorwaarden worden gesteld.

Financiële ondersteuning vanuit het vangnet is geen recht, maar een gunst.

## **6.3 Hoe lang is er een vangnet?**

Het vangnet wordt ingesteld voor een periode van vijf jaar. In het laatste jaar wordt beoordeeld of verlenging nodig is.

## **6.4 Hoe wordt beoordeeld of je in aanmerking komt voor het vangnet?**

Het criterium voor de toepassing van het vangnet is dat de continuïteit van het onderwijs in gevaar komt als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging, of mede als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging. Een commissie geeft advies bij een beroep van een bestuur op het vangnet. Om aan te geven waarvoor het vangnet is bedoeld, zijn handreikingen geformuleerd voor de toepassing van het vangnet. De commissie kan in de uitvoering van werkzaamheden oordelen dat besturen niet voldoen aan de handreikingen, maar toch buiten hun schuld als gevolg van lumpsum in financiële problemen komen. De commissie kan dan de minister adviseren het bestuur wel ondersteuning te bieden vanuit het vangnet. Daarnaast zijn randvoorwaarden geformuleerd: een gezond lange termijn perspectief, zonodig het inschakelen van externe deskundigen, planmatige aanpak en voldoende bestuurskracht om de plannen uit te voeren.

## **6.5 Hoe wordt het continuïteitscriterium toegepast in het openbaar onderwijs?**

In het geval van openbaar onderwijs met integrale bestuursvorm (de exploitatie en het beheer zijn verweven met de gemeentelijke organisatie en administratie), of als sprake is van een commissie op basis van art. 83 van de Gemeentewet, is het continuïteitscriterium niet zondermeer toepasbaar. In dit geval is alleen een beroep op het vangnet mogelijk als voor het openbaar onderwijs bekostigd op basis van de WPO of op basis van de WEC, een afzonderlijke verantwoording wordt opgesteld conform de voorschriften van het EFJ. Deze verantwoording wordt aan het continuïteitscriterium getoetst. Met andere woorden: aan de hand van de verantwoording wordt nagegaan of de continuïteit in gevaar zou zijn geweest als het bijzonder onderwijs betrof.

## **6.6 Welke criteria staan in de handreiking?**

1. Negatief exploitatiesaldo als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging en onvoldoende eigenvermogen om het negatief exploitatiesaldo op te vangen.
2. Liquiditeitsprobleem als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging en onvoldoende leenvermogen om het liquiditeitsprobleem op te vangen.

3. Uitzonderlijk lage gemiddelde personele last in het meetjaar, waardoor de overgangsregeling leidt een negatief exploitatiesaldo en onvoldoende eigenvermogen om het negatief exploitatiesaldo op te vangen.

Het betreft handreikingen, ook andere onderbouwde redenen kunnen rol spelen.

### **6.7 Wanneer is sprake van een negatief exploitatiesaldo als gevolg van lumpsum?**

Er is sprake van een negatief exploitatie saldo als gevolg van de invoering van lumpsum als het wordt veroorzaakt:

- o door een gewogen gemiddelde leeftijd die in relatie tot de anciënniteit lager is dan het landelijk gemiddelde;
- o doordat de GGL t-1 sterk afwijkt van de GGL in het te bekostigen schooljaar;
- o doordat het bestuur voor de invoering van lumps umbekostiging overwegend minder verzilverde dan landelijk gemiddeld;
- o door BAPO-kosten die hoger zijn dan het landelijk gemiddelde;
- o doordat de werkgeverslasten hoger zijn dan het landelijk gemiddelde;
- o door meer dan landelijk gemiddelde salarisgaranties;
- o door ouderschapsverlof en minder verbruikte fre's gedurende het meetjaar;
- o een combinatie van deze factoren.

Het bestuur moet al het redelijke hebben gedaan om het negatief exploitatiesaldo te vermijden.

### **6.8 Wanneer is sprake van een liquiditeitsprobleem als gevolg van lumpsum?**

Er is sprake van een liquiditeitsprobleem als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging als het wordt veroorzaakt door:

- o doordat het uitgavenpatroon onvermijdbaar afwijkt van het standaard betaalritme;
- o door verrekening van te veel ontvangen voorschotten over het laatste declaratie schooljaar;
- o door een combinatie van deze factoren.

Het bestuur moet al het redelijke hebben gedaan om over voldoende liquide middelen te beschikken om de verplichtingen na te komen.

### **6.9 Wanneer is sprake van uitzonderlijk lage gemiddelde personele last in het meetjaar?**

Er is sprake van een uitzonderlijk lage gemiddelde personele last in het meetjaar als:

- o de factoren die leiden tot de gemiddelde personele last van een bestuur lager zijn dan landelijk gemiddeld en
- o deze factoren lager zijn dan in andere jaren bij hetzelfde bestuur.

### **6.10 Hoe werkt het vangnet procedureel?**

Er komt een aparte regeling waarin de voorwaarden en de procedure worden beschreven, een plafond wordt gelegd in het jaarlijks beschikbare bedrag en een tijdhorizon wordt vastgesteld. Er is voorzien in een jaarlijks bedrag van 3 mln.

Het bestuur richt een verzoek aan de minister en toont aan dat de financiële problemen het gevolg zijn van de invoering van lumpsum. Hierbij kan het bestuur gebruik maken van het criterium en de handreikingen die zijn gepubliceerd.

OCW vraagt financiële informatie op (begroting, jaarverslag, eventuele rapporten van deskundigen etc.), verzamelt beschikbare informatie (bekostigingsgegevens, beschikkingen, inspectierapporten etc.)

Er wordt een dossier samengesteld en voorgelegd aan de adviescommissie vangnet.

De adviescommissie vangnet:

- laat zonodig een onafhankelijke deskundige een analyse uitvoeren;
- stelt een conceptadvies op en bespreekt dat eventueel met het bestuur;
- adviseert de minister over de ondersteuning vanuit het vangnet.

De minister van OCW beslist over ondersteuning vanuit het vangnet.