

**Microsoft Word – 55346–Bijlage bij brief bestuur
25/01/06 13:19**



Bijlage

Uitkomsten meetjaar – invoering lumpsum

In deze notitie vindt u meer technische informatie over onderwerpen die voor u van belang zijn bij de overgang naar lumpsumbekostiging.

Eerst wordt uitgelegd hoe het herverdeeeffect is berekend en waar u terecht kunt met vragen over de herverdeeeffecten van één of meer van de scholen binnen uw bestuur. Er wordt aangegeven hoe u gebruik kunt maken van de simulatietool op de website van CFI en waar u assistentie kunt krijgen als het niet lukt. De werking van de overgangsregeling komt uitgebreid aan bod, onder meer aan de hand van een rekenvoorbeeld.

Ook wordt ingegaan op de wijze waarop de lumpsumbekostiging wordt uitgekeerd (het betaalritme), op de vangnetvoorziening en op de afsluiting van de declaratiebekostiging. Bij alle onderwerpen is aangegeven waar u meer informatie kunt vinden of vragen.

De bijlage sluit af met een kalender waarin de belangrijkste stappen zijn opgenomen.

Hoe is het herverdeeeffect bepaald?

In het meetjaar 2004-2005 heeft u personeelskosten gedeclareerd. Om te declareren heeft u formatierekeneenheden (fre's) gebruikt. Misschien heeft u ook formatierekeneenheden verzilverd. OCW heeft gekeken hoeveel euro's u voor uw school of scholen precies hebt gedeclareerd en hoeveel u hebt verzilverd met de formatierekeneenheden die u beschikbaar had.

Fre-prijs per school

Met die gegevens heeft OCW per school de prijs van een formatierekeneenheid uitgerekend. Dit hebben we onder meer gedaan om de overgangsregeling te kunnen uitvoeren. Bij het vaststellen van de prijs van de formatierekeneenheden voor de overgangsregeling, hebben wij ook gekeken of u formatierekeneenheden hebt moeten inzetten voor onbetaald verlof of voor ouderschapsverlof dat ten laste komt van het schoolbudget. Als dat het geval was hebben we die formatierekeneenheden buiten de berekening gehouden, omdat anders de overgangsregeling niet goed werkt. U zou in dat geval gekort kunnen worden gedurende de overgangsregeling, omdat u in het meetjaar minder kon declareren als gevolg van onbetaald verlof of ouderschapsverlof.

Herverdeeeffect bepaald

Om het herverdeeeffect te bepalen is een vergelijking nodig tussen declaratiebekostiging en lumpsumbekostiging. Zo'n vergelijking heeft alleen zin als voor de berekening van de beide te vergelijken budgetten (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 éne berekening wel groei of aanvullende bekostiging meetelt, en bij de andere niet. Of als je bij de éne berekening overdracht van bekostiging wel meetelt, 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.

Genormeerde declaratie en fictieve lumpsum

Door dit zo te doen, is het declaratiebedrag in de vergelijking niet het echte bedrag dat u heeft gedeclareerd in het schooljaar 2004-2005. Als u bijvoorbeeld aanvullende formatiebekostiging hebt 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'.

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

Uw meetjaargegevens onjuist?

Voor de juiste vaststelling van het herverdeeeffect van uw school en dus voor de juiste uitvoering van de overgangsregeling was het nodig dat u de mutaties in de salarisadministratie over het schooljaar 2004-2005 liet uitvoeren vóór 10 oktober 2005. Uw accountant moet controleren of u dat ook heeft

gedaan. Als u toch nog na 10 oktober 2005 mutaties hebt laten uitvoeren over het schooljaar 2004-2005 dan is uw herverdeeffect anders dan wij op basis van het meetjaar hebben berekend. Die mutaties moet u bij de Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding (AVR) over 2005 op een apart formulier opgeven, voorzien van een accountantsverklaring. Uiterlijk in juni 2006 dient u uw AVR bij CFI in. CFI zal dan zo snel mogelijk uw herverdeeffect opnieuw berekenen, zodat de overgangsregeling voor uw bestuur toch goed wordt uitgevoerd.

Wilt u meer weten over het meetjaar en de berekeningen?

Er is een technische rapportage gemaakt over het meetjaar, waarin is aangegeven wat is gemeten, hoe de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum zijn berekend, hoe de nieuwe lumpsumprijzen op basis van de meetjaargegevens zijn berekend en wat de omvang van de herverdeeffecten is. Deze rapportage maakt deel uit van de informatie die de Tweede Kamer in december 2005 ontvangt over de uitkomsten van het meetjaar en over de voortgang in de voorbereidingen op de invoering per 1 augustus 2006, zowel bij u (besturen en scholen) als bij CFI. U kunt al deze informatie vinden op de website www.lumpsumpo.nl. In januari 2006 toetst de Tweede Kamer of alle nodige voorbereidingen zijn getroffen om tot een verantwoorde invoering per 1 augustus 2006 over te gaan.

Waar kunt u terecht met vragen?

Vragen over uw herverdeeffect, over de nieuwe bekostiging, over de tool, over de acties die nodig zijn om goed voorbereid te zijn op de nieuwe lumpsumbekostiging kunt u telefonisch stellen via:

0800-72.72.727

Deze speciale helpdesk kan u helpen als niet duidelijk is waar uw herverdeeffect door wordt veroorzaakt, of als u een toelichting wilt op verschillende berekeningen die voor uw scholen zijn gemaakt.

De omvang van de herverdeeffecten

De totale omvang van de herverdeeffecten zoals berekend in het meetjaar is ongeveer € 40 mln. 33 besturen gaan er meer dan 5% op achteruit, met gemiddeld ongeveer zeventigduizend euro. 27 van deze 33 besturen heeft één school. Ca. 75% van de besturen heeft een herverdeeffect tussen +3% en -3% (zie ook de paragraaf *omvang van de correcties* bij de uitleg van de overgangsregeling).

De lumpsumprijzen

De prijzen die u aantreft in de simulatietool van CFI en die u kunt gebruiken voor het maken van uw begroting, zijn gebaseerd op het kostenniveau van 2004-2005. Voor het opstellen van de beschikking die u in de eerste helft van april 2006 ontvangt, worden die prijzen aangepast voor de CAO-afspraken, zoals de algemene salarismaatregel, of de eindejaarsuitkering en voor de veranderingen in premies, zoals PF/VF en pensioenpremie. Zo werken deze ontwikkelingen zowel in de kostenkant als in de inkomstenkant van uw begroting door. Ook na april zullen er 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.

Toegang tot de simulatietool

De simulatietool met de nieuwe lumpsumprijzen en de herverdeeffecten van al uw scholen vindt u op de website van CFI:

www.mijnncfi.nl

De simulatietool is een beveiligde website. De toegang tot de website wordt door Entree van Kennisnet geregeld, met een Entree-account. Een account is een combinatie tussen een inlognaam en corresponderend wachtwoord. Entree biedt de schoolorganisatie ook de mogelijkheid om andere betrokkenen – zonder tussenkomst van derden – toegang te geven tot de simulatietool.

Hiertoe maakt Entree onderscheid tussen beheer- en gebruikersaccounts. U heeft een beheeraccount nodig om Entree in te richten (zoals het aanmaken van nieuwe accounts voor nieuwe gebruikers binnen uw organisatie). Met een *gebruikersaccount* kan iemand toegang krijgen tot de simulatietool. Degene die gebruik gaat maken van het beheeraccount (hierna: *Entree-beheerder*) is tevens de contactpersoon tussen Kennisnet en uw organisatie.

In oktober 2004¹, heeft u het beheeraccount gekregen, plus een aantal initiële gebruikersaccounts. Als u deze niet gebruikt heeft en wellicht bent kwijtgeraakt, dan kunt u contact opnemen met het Informatiecentrum Primair Onderwijs via het doorkiesnummer **079-32.32.333**. De helpdesk van CFI zorgt dan dat u in het bezit komt van de initiële accounts.

Als u de accounts wel heeft gebruikt, maar deze niet meer weet of het wachtwoord hiervan bent vergeten, dan kunt u als volgt handelen:

- Via de Entree-beheerder kan uw organisatie, met behulp van het verstrekte beheeraccount, nieuwe accounts aanmaken en/of het wachtwoord van bestaande accounts opnieuw instellen.
- Als het beheeraccount niet meer is te gebruiken, kunt u contact opnemen met de helpdesk van Entree op telefoonnummer **0800-321 2233** of via het mailadres entree@kennisnet.org. Kennisnet zorgt er dan zo snel mogelijk voor dat u het beheeraccount kunt gebruiken en zelf mensen toegang kunt geven tot de simulatietool.

Ook kunt u met behulp van het beheeraccount uw administratiekantoor machtigen om het beheer van de autorisaties uit te voeren voor zijn medewerkers.

Naast de beveiligde toegang is er een openbare toegang tot de simulatietool. Dit is een simulatietool die zonder wachtwoord toegankelijk is. Dit is echter geen simulatietool per school die gevuld is met bekostigingsgegevens vanuit CFI, maar een simulatietool met standaardgegevens waarmee simulaties kunnen worden uitgevoerd. Ook deze openbare simulatietool is via de website www.mijnncfi.nl te benaderen.

De overgangsregeling

Nadat de nieuwe lumpsumbekostiging van start is gegaan geldt er gedurende vier jaar een overgangsregeling. Gedurende de overgangsregeling wordt uw lumpsumbekostiging gecorrigeerd op basis van het herverdeeffect dat is uitgerekend met de meetjaargegevens. Als u er door de invoering van lumpsum volgens de meetjaargegevens op achteruitgaat, dus als u een negatief herverdeeffect heeft, krijgt u er gedurende de overgangsregeling geld bij. Als u er volgens de meetjaargegevens op vooruitgaat, dus als u een positief herverdeeffect hebt, ontvangt u dit voordeel geleidelijk. Uw lumpsum wordt dan tijdelijk verlaagd als gevolg van de overgangsregeling. Het correctiepercentage van een bestuur wordt uitgerekend op basis van het herverdeeffect over 2004-2005. Het herverdeeffect van een bestuur is gebaseerd op de herverdeeffecten van de scholen die tijdens de overgangsregeling deel uitmaken van het bestuur. Dit heeft twee belangrijke gevolgen:

- Een bestuur dat er als gevolg van de invoering van lumpsum er op vooruitgaat, wordt gedurende de overgangsregeling gekort. Het kortingspercentage geldt voor alle scholen binnen het bestuur. Dus ook voor de scholen die er zelf op achteruitgaan;
- Het correctiepercentage is gebaseerd op het herverdeeffect in het meetjaar, het schooljaar 2004-2005. Het herverdeeffect is dus een momentopname. Een laag kostenniveau in 2004-2005 kan leiden tot een positief herverdeeffect en dus tot een korting gedurende de overgangsregeling. De kosten van uw personeel kunnen veranderen. Dit kan al het geval zijn in het schooljaar voor de invoering van lumpsumbekostiging, 2005-2006. Met die veranderingen in de kosten, kan de overgangsregeling helaas geen rekening houden. U zult zelf op de ontwikkeling van uw kosten moeten letten.

In de beschikking die u in de eerste helft van april 2006 ontvangt, vindt u naast de reguliere toekenning van de nieuwe lumpsumbekostiging de correctie op die bekostiging als gevolg van de overgangsregeling. Deze correctie vindt plaats op basis van het herverdeeffect van uw bestuur, dus op basis van het verschil van tussen de genormeerde declaratie en de fictieve lumpsum van uw bestuur. Als uw fictieve lumpsum kleiner is dan uw genormeerde declaratie, dan wordt uw lumpsum

¹ Nieuwe besturen hebben het account later ontvangen.

door de overgangsregeling verhoogd. Als uw fictieve lumpsum groter is dan uw genormeerde declaratie, dan wordt uw lumpsum door de overgangsregeling verlaagd.

- o Stel de genormeerde declaratie is 210 en de fictieve lumpsum is 200.
Het herverdeeffect 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 herverdeeffect 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.

De overgangsregeling heeft een looptijd van vier jaar. In het eerste jaar wordt elk herverdeeffect gecorrigeerd. In de jaren daarna is dit afhankelijk van de omvang van het herverdeeffect (uitgedrukt als percentage van de fictieve lumpsum). Correctie vindt dan alleen plaats voorzover dit percentage uitgaat boven een bepaalde bandbreedte. De bandbreedte voor de schooljaren 2007-2008, 2008-2009 en 2009-2010, moeten nog worden vastgesteld. Op basis van de verdeling van de herverdeeffecten ben ik met de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de vakbonden gekomen tot een indicatie van de te hanteren percentages.

De definitieve percentages kunnen nog wat worden bijgesteld, als blijkt dat de omvang van de kortingen niet in evenwicht is met de omvang van de bedragen die worden aangevuld. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat meer gekort wordt dan nodig is om besturen met een negatief herverdeeffect een aanvulling te geven.

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
negatieve correctie boven	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

Besturen die vooruitgaan als gevolg van de invoering van lumpsum, ontvangen dit voordeel geleidelijk. Om dit te bereiken wordt de lumpsumbekostiging van deze besturen negatief gecorrigeerd. Besturen die achteruit gaan krijgen de tijd geleidelijk aan deze achteruitgang te wennen. Daartoe wordt de nieuwe lumpsumbekostiging van deze besturen positief gecorrigeerd. In het bovenstaande kader is te zien hoeveel besturen positief en hoeveel negatief worden gecorrigeerd bij de gekozen bandbreedte.

Er is gekozen voor een geleidelijke vermindering van het aantal besturen dat onder de overgangsregeling valt. De bandbreedte voor de kortingen is iets ruimer gesteld, zodat meer besturen eerder van de korting af zijn. De definitieve vaststelling van de percentages maakt deel uit van de besluitvorming in januari. Het rekenvoorbeeld hieronder heeft betrekking op een bestuur met een negatief herverdeeffect.

- o Stel de bandbreedte voor de negatieve herverdeeffecten voor 2007-2008 is 1%, voor 2008-2009 is 2% en voor 2009-2010 is 3%.
Stel uw bestuur heeft een negatief herverdeeffect en het correctie percentage 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 228,8.
- o Stel de lumpsum per 1 augustus 2007 is berekend op 225.
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2007-2008 aangevuld met 3% (4% verminderd met de bandbreedte van 1%), dus met 6,75 en wordt 231,75

- 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 233.
Dan wordt de bekostiging in het schooljaar 2009-2010 aangevuld met 1% (4% verminderd met de bandbreedte van 3%), dus met 2,33 en wordt 235,3

(de percentages van de bandbreedte in dit voorbeeld 1%, 2% en in het laatste jaar 3% zijn overeengekomen met de vertegenwoordigende organisaties, maar moeten nog definitief vastgesteld worden)

Als er meer dan één school binnen het bestuur is:

- wordt het herverdeeffect 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 genormeerde declaratiebedragen af te trekken van het totaal van de fictieve lumpsumbedragen.
- wordt het correctiepercentage van het bestuur bepaald door het totaal van de fictieve lumpsumbedragen af te trekken van het totaal van de genormeerde declaratiebedragen en het verschil 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 herverdeeffect deel uitmaakt van een bestuur waarvan alle scholen samen een positief herverdeeffect hebben. Dan wordt de bekostiging van die school op grond van het positieve herverdeeffect van het hele bestuur bij de toepassing van de overgangsregeling in het eerste lumpsumjaar (en mogelijk in volgende jaren, afhankelijk van de bandbreedte) gekort.

Als de samenstelling van uw bestuur gedurende de overgangsregeling verandert, dat wil zeggen als er scholen bij komen of afgaan, heeft dat invloed op uw correctiepercentage. Het correctiepercentage wordt namelijk jaarlijks opnieuw bepaald op basis van de genormeerde declaratiebedragen en de fictieve lumpsumbedragen (zoals vastgesteld in het meetjaar 2004-2005) 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.

Omvang de correcties

De totale omvang van de correcties in het schooljaar 2006-2007 bedraagt (op basis van de kosten en de leerlingenaantallen van het meetjaar) ongeveer € 40 mln. Uitgaand van de genoemde percentage zou (opnieuw op basis van het kostenniveau en de leerling gegevens uit het meetjaar) de totale omvang in het schooljaar 2007-2008 ongeveer € 20 mln. zijn, in het schooljaar 2008-2009 ongeveer € 9 mln. en in het schooljaar 2009-2010 tenslotte ongeveer € 4 mln.

Hieronder is een tabel gegeven met de aantallen besturen in relatie tot het percentage waarmee zij in de overgangsregeling worden gecorrigeerd.

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

Links in het kader staan de besturen die als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging achteruit gaan. Zij hebben dus een positief correctiepercentage. Per regel is aangegeven hoeveel besturen er zijn met een percentage van een bepaalde omvang. Rechts staan de besturen die vooruit gaan als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging. Deze besturen hebben dus een negatief correctiepercentage.

Betaalritme en liquiditeit

Het is belangrijk dat u van maand op maand kunt betalen wat u moet betalen. Nu ontvangt u per maand precies het bedrag dat u uitgeeft aan declarabel personeel. Onder lumpsumbekostiging kunnen uitgaven en ontvangsten per maand van elkaar afwijken. Daarom hebt u inzicht nodig in de maandelijkse lumpsumbetalingen.

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.). U kunt het betaalritme vinden in de simulatietool op de website van CFI www.mijnCFI.nl, voorzien van een uitgebreide toelichting. Het betaalritme en de toelichting zijn ook te vinden op www.lumpsumpo.nl. Ook kunt u in uw zoekmachine op internet gewoon 'betaalritme' intikken. U vindt dan verschillende sites met de bedoelde toelichting. Het betaalritme zal nog bijgesteld worden als gevolg van veranderingen in de arbeidsvoorwaarden en de afdrachtverplichtingen. In die zin is het betaalritme nog niet definitief.

Opvallend aan de verdeling van de bedragen over de maanden is dat de bedragen in de maanden augustus tot en met december lager zijn dan in de maanden januari tot en met juli. Nu zijn uw salarisbetalingen in die maanden natuurlijk niet zoveel lager. Toch is het betaalritme zo goed mogelijk afgestemd op uw betalingsverplichtingen. Het verschil komt door de manier waarop de kosten zijn verwerkt die nog betrekking hebben op de declaratieperiode, maar die u nog niet in de declaratieperiode hoeft te betalen. U ontvangt in de maanden augustus tot en met december geld voor kosten die u in de declaratieperiode hebt gemaakt, maar die u pas later hoeft te betalen. In de genoemde toelichting is één en ander uitgewerkt in een voorbeeld.

Vangnet

De lumpsumbekostiging wordt budgettair neutraal ingevoerd. Ter versterking van bestuur en management krijgt u nog extra bekostiging. De nieuwe lumpsumbekostiging is zo ingericht dat de herverdeeleeffecten zo klein mogelijk blijven. Voor een geleidelijke overgang naar de nieuwe lumpsumbekostiging is er een overgangsregeling. Mocht blijken dat er ondanks alle maatregelen toch besturen zijn waarvoor als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging financiële problemen ontstaan die tot een faillissement kunnen leiden, dan kunnen deze besturen een beroep doen op een vangnet dat ik instel om faillissementen te voorkomen. In de genoemde rapportage en op de website www.lumpsumpo.nl vindt u een toelichting op de werkwijze van dit vangnet.

Eerste lumpsum en laatste declaratie

In augustus 2006 ontvangt u uw eerste lumpsumbetaling voor de personele kosten. Het kan zijn dat u 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.²

² 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 2006 worden verwerkt, leiden tot correcties via de AVR over 2006. U moet dit proberen te vermijden, want het is zeer

Kalender

Oktober 2005	Tot 10 oktober heeft u de tijd gehad om mutaties over het schooljaar 2004-2005 te laten doorvoeren in het CASO-systeem. Daarna heeft de salarisverwerking plaatsgevonden en heeft OCW de meetjaargegevens ontvangen.
November 2005	Met de gegevens die wij van u (via het CASO-systeem) ontvingen, hebben wij per school en per bestuur het herverdeeffect bepaald, dat optreedt als gevolg van de invoering van lumpsum.
December 2005	De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het meetjaar en de voortgang in de voorbereidingen op de invoering per 1 augustus 2006, zowel bij u (besturen en scholen) als bij CFI.
Januari 2006	De Tweede Kamer toetst of alle nodige voorbereidingen zijn getroffen om tot een verantwoorde invoering per 1 augustus 2006 over te gaan.
Februari 2006	U wordt schriftelijk geïnformeerd over de herverdeeffecten van de scholen binnen uw bestuur. Er komt een nieuwe versie van de simulatietool lumpsum op de website van CFI met nieuwe lumpsumbedragen. Deze bedragen zijn aangepast aan de nieuwe arbeidsvoorwaarden en de wijzigingen in premieheffing, zorgstelsel etc.
April 2006	U ontvangt voor 15 april per school de beschikking met de nieuwe lumpsumbekostiging.
Juni 2006	U dient uw Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding in. Voor de juiste vaststelling van het herverdeeffect van uw school en dus voor de juiste uitvoering van de overgangsregeling was het nodig dat u de mutaties in de salarisadministratie over het schooljaar 2004-2005 liet uitvoeren vóór 10 oktober 2005. Uw accountant moet controleren of u dat ook hebt gedaan. Als u na 10 oktober 2005 toch nog mutaties heeft laten uitvoeren over het schooljaar 2004-2005, dan is uw herverdeeffect anders dan wij op basis van het meetjaar hebben berekend. Die mutaties moet u bij de AVR over 2005 op een apart formulier opgeven, voorzien van een accountantsverklaring. CFI zal dan zo snel mogelijk uw herverdeeffect opnieuw berekenen, zodat de overgangsregeling voor uw bestuur toch goed wordt uitgevoerd.
Augustus 2006	U ontvangt uw eerste lumpsumbetaling.
Oktober – november 2006	Uw laatste declaratie en de verrekening van de overlopende kosten (kosten die u in de declaratieperiode hebt gemaakt, maar die pas later te betalingen leiden, bijvoorbeeld opgebouwd vakantiegeld).
Juni 2007	Uw laatste Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding. De definitieve vaststelling van de declaratie 2006.

bewerkelijk voor uw administratiekantoor en uw accountant, én er ontstaan al snel fouten. Natuurlijk vindt de verwerking van de terugwerkende kracht mutaties in de salarisadministratie wél direct plaats.

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 herverdeeffecten op basis van de meetjaargegevens zijn bepaald, wat de omvang is van de herverdeeffecten, wat de oorzaken zijn en waarom deze effecten niet te vermijden zijn. De overgangsregeling wordt in relatie tot de herverdeeffecten 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 herverdeeffecten 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.

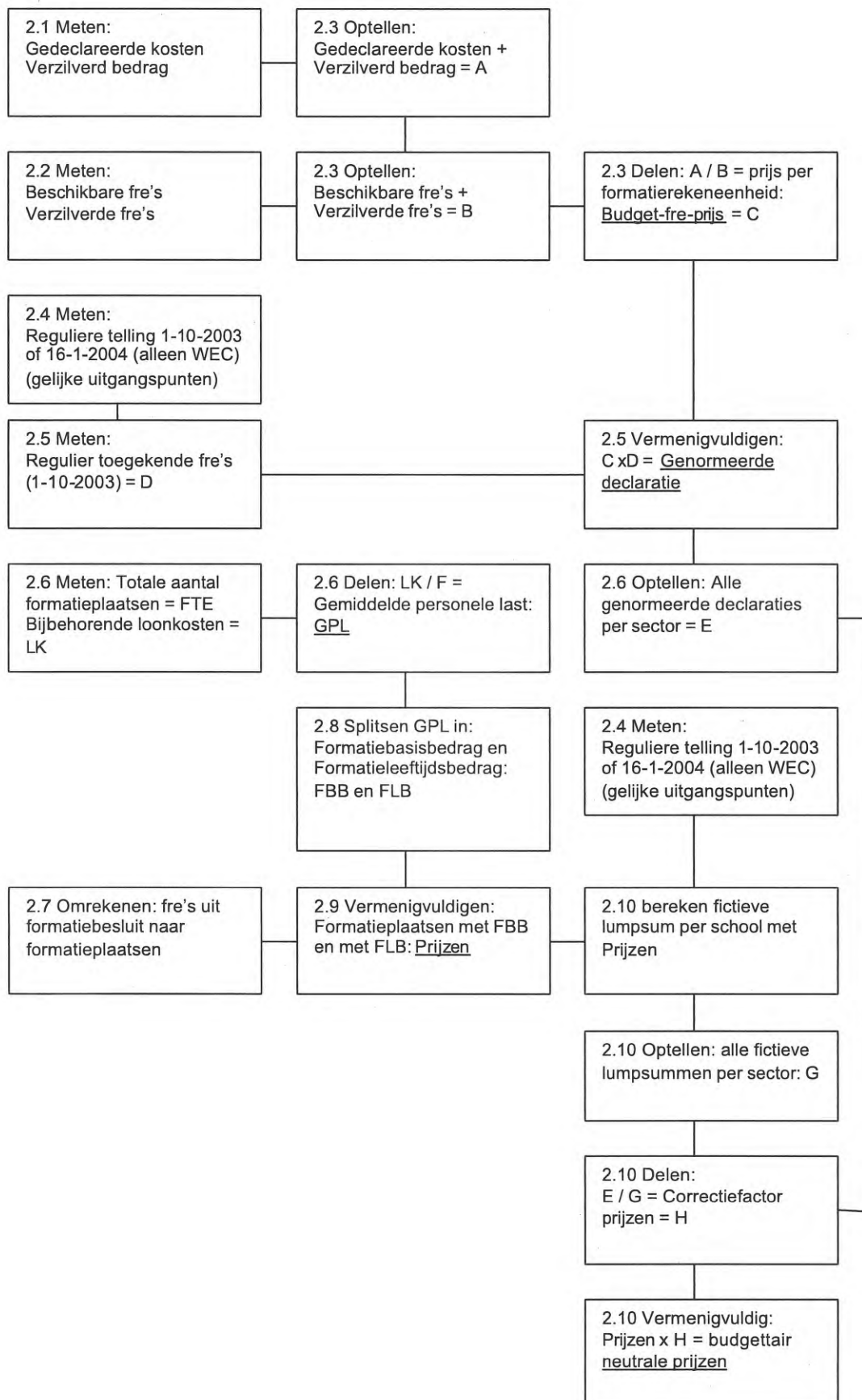
1.3 Niet verbruikte formatierekeneenheden

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 verzilverd¹. 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 rekeneenheden 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.²

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 verzilvering³;
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.

¹ 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.

² 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.

³ 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 directeurs.

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 gemiddeld 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 betrekkingsomvang. 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:

$$GPL = \text{formatiebasisbedrag} + GGL \times \text{formatieleeftijdsbedrag}$$

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 herverdeel-effecten 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:

Omvang onbestede fre

	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Totaal	ca 96.000	ca 30.000	ca 34.000

Conclusie onbestede fre's

Ook voor de meetjaaruitskomsten 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 meetjaaruitskomsten 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. Herverdeeeffecten

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 herverdeeeffect te bepalen. Het herverdeeeffect is het verschil tussen de fictieve lumpsum en de genormeerde declaratie per bestuur. Door dit verschil te delen door de genormeerde declaratie wordt het herverdeeeffect uitgedrukt in een percentage van de genormeerde declaratie.

De totale vooruitgang is ca. € 40 mln.

In totaal hebben 46 besturen een negatief herverdeeeffect 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 herverdeeeffect 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 oorzaken⁴ zijn:

- bapo-verlof;
- afwijkende werkgeverslasten;

⁴ Zie Analyse herverdeeeffecten 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 directietoeslag;
- 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 aangeven 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 voorschotaanvraag 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 herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten.

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 herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten 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 wel 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 'leeftijdsgroeiregeling' 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 herverdeeffecten ontstaan.⁵

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 herverdeeffecten 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 salariskosten. 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 herverdeeffect 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

⁵ 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 herverdeeleeffect 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 herverdeeleeffect van een beperkte groep vrij grote scholen, maar versterkt het herverdeeleeffect juist weer bij de kleine scholen.

Conclusie:

Het oplossen van één of meer herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten bij groepen scholen en besturen;
- grotere herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten zo klein mogelijk blijven.

4.2 Herverdeeleeffecten en de overgangsregeling

De herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten opgenomen. Als op deze herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten 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 schoolbudget⁶ komt. Dat zijn immers

⁶ 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 formatierekeneenheden⁷ 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

⁷ 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 herverdeeffecten vandaan komen.

4.6.2 Herverdeeffecten – herkomst

De basisgedachte achter de herkomst van herverdeeffecten 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 herverdeeffect hebben. De vraag waar herverdeeffecten 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. Sommen 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 herverdeeffect 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^e 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 directietoelage 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	directietoelag	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	3070	-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	directietoelag	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 herverdeeeffect⁸. 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.

⁸ 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	directietoelag	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	directietoelag	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 Herverdeeeffecten – 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 herverdeeeffecten ten opzichte van declaratiebekostiging.
- Het mitigeren van de negatieve herverdeeeffecten bij de ene groep besturen zal ook invloed hebben op de herverdeeeffecten 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 herverdeeeffect 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 herverdeeeffect 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 herverdeeeffect 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 herverdeeeffect. 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.

- 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.
- 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.

- 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.
- 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
- 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
- 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 herverdeeffecten 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 een 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 herverdeeffecten 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 herverdeeffect 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 herverdeeffecten. Het resultaat is in het volgende kader weergegeven. Bij een budgettair neutrale overgangsregeling is het mogelijk de grenspercentages voor de positieve herverdeeffecten wat sneller op te laten lopen, zodat de besturen met de positieve herverdeeffecten 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 herverdeeffect 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 herverdeeffecten zitten sneller binnen de bandbreedte dan de positieve. Onder de positieve herverdeeffecten zitten meer extremen. Besturen met positieve herverdeeffecten hebben dus langer te maken met kortingen, dan dat de negatieve herverdeeffecten 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 herverdeeffecten kleiner zodat zij iets langer van de overgangsregeling profiteren
- maak de bandbreedte voor de positieve herverdeeffecten groter zodat deze besturen eerder binnen de bandbreedte vallen.

A. De variant met een grotere bandbreedte voor besturen met positieve herverdeeffecten.

	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 herverdeeffecten, die korting met substantiële stappen zien dalen, terwijl de besturen die in de zone van de grote negatieve herverdeeffecten 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 herverdeeffect 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 sluist

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 maandelijks 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 herverdeeffecten zoveel mogelijk beperkt blijven. Daarnaast is er een overgangsregeling van vier jaar. In het eerste jaar van de overgangsregeling worden de herverdeeffecten 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:

- herverdeeeffecten 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 betaalritme.

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:

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

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

Het bestuur moet al het redelijke gedaan hebben 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:

- de factoren die leiden tot de gemiddelde personele last van een bestuur lager zijn dan landelijk gemiddeld en
- 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.

Vangnet

De nieuwe lumpsumbekostiging is zo ingericht dat de herverdeeffecten zoveel mogelijk beperkt blijven. Daarnaast is er een overgangsregeling van vier jaar. In het eerste jaar van de overgangsregeling worden de herverdeeffecten 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. Met de besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en vakbonden is daarom afgesproken dat er een vangnet komt.

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:

- herverdeeffecten die een bestuur niet tijdig kan opvangen;
- afwijkingen ten opzichte van het meetjaar waardoor de overgangsregeling niet voldoet;
- onvoldoende bestuurskracht om een goed financieel beleid te voeren;
- directe liquiditeitsproblemen door een uitgavenpatroon dat sterk afwijkt van het standaard betaalritme.

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.

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.

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.

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. Onvoldoende bestuurskracht leidend tot financiële problemen als gevolg van de invoering van lumpsum.
4. 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.

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:

- door een gewogen gemiddelde leeftijd die in relatie tot de anciënniteit lager is dan het landelijk gemiddelde;
- doordat het bestuur voor de invoering van lumpsumbekostiging overwegend minder verzilverde dan landelijk gemiddeld;
- door BAPO-kosten die hoger zijn dan het landelijk gemiddelde;
- doordat de werkgeverslasten hoger zijn dan het landelijk gemiddelde;
- door meer dan landelijk gemiddelde salarisgaranties;
- een combinatie van deze factoren.

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

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:

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

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

Wanneer is sprake van onvoldoende bestuurskracht leidend tot financiële problemen als gevolg van de invoering van lumpsum?

Er is sprake van door onvoldoende bestuurskracht ontstane problemen als gevolg van de invoering van lumpsum bij:

- een negatief exploitatiesaldo en onvoldoende eigenvermogen om dit op te vangen, dat mede veroorzaakt is door een ontoereikend financieel beheer;
- een liquiditeitsprobleem, dat mede veroorzaakt is door een ontoereikend financieel beheer;
- een combinatie van deze factoren.

Er is sprake van een ontoereikend financieel beheer bijvoorbeeld als:

- de administratie geen inzicht geeft in de personele kosten;
- een begroting van de personele kosten niet kan worden gemaakt;
- een liquiditeitsbegroting niet kan worden gemaakt;
- een combinatie van deze factoren.

Het bestuur moet al het redelijke gedaan hebben om het financieel beheer op orde te brengen. Het ontoereikend financieel beheer kan ook samenhangen met verzelfstandiging van openbaar onderwijs, waar de financiën verstrengeld waren met de gemeentelijke financiën.

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:

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

Hoe werkt vangnet het 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. 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.

Ter besluitvorming

ONDER
NOSSEM
LTUUR
NEM
SCHAP

Aan	M		
Van	5.1.2.e	Directie PO	Telefoon 5.1.2.e
Datum	30 maart 2006		
Registratienr			

Onderwerp Regeling bekostiging primair onderwijs

Aanleiding

Met ingang van 1 augustus 2006 start lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. De grondslagen voor de nieuwe bekostiging zijn opgenomen in de wet. De onderbouwing van de bekostiging in formatieplaatsen per leerling is opgenomen in de AMvB's. De bedragen per leerling moeten worden vastgesteld bij ministeriële regeling. De scholen moeten uiterlijk 15 april de eerste lumpsumbeschikking ontvangen. De ministeriële regeling moet vóór de verzending van de beschikkingen worden gepubliceerd.

Voorstel

De voorgestelde ministeriële regeling bevat de bedragen per bekostigingsgrondslag voor de nieuwe lumpsumbekostiging en voor het budget voor Personeel- en arbeidsmarktbeleid. Verder bevat de regeling bekostigingsbedragen voor bijzondere situaties, zoals schipperskinderen, zigeunerkinderen etc. Deze bijzondere situaties zijn zoveel mogelijk in deze regeling gebundeld, om het aantal te publiceren regelingen te verminderen.

De regeling is opgesteld conform de afspraken die u over lumpsumbekostiging heeft gemaakt met en Tweede en Eerste Kamer en met de besturenorganisaties en de bonden.

Op basis van deze ministeriële regeling zal CFI de bekostigingsbeschikkingen versturen. Dat is het eerste moment waarop de besturen formeel op de hoogte worden gesteld van hun lumpsumbekostiging. De systematiek van de bekostiging is de besturen bekend, ook de hoogte van de bedragen is informeel bekend gemaakt. Er zullen besturen zijn die bezwaar aantekenen omdat zij erop achteruitgaan. Er is een overgangsregeling van vier jaar, besturen die toch in financiële problemen komen kunnen een beroep doen op het vangnet.

Besluiten

- U stelt de bijgevoegde conceptregeling vast en stemt daarmee in met de bedragen per bekostigingsgrondslag.

Consequenties en toelichting

- Politiek, maatschappelijk en/of bestuurlijk
Zoals eerder aangegeven zullen er besturen zijn die bezwaar maken tegen de beschikking, omdat zij het niet eens zijn met de financiële consequenties.

Bijlagen

Regeling bekostiging primair onderwijs

Akkoord	Datum
5.1.2.e	3/4

Kopie voor

D. PO

DIV PO

5.1.2.e

Kopie aan en
akkoord van

Akkoord van
externen

DIV-gegevens

Aantal pagina's

Datum afgedaan

Gekoppeld

registratienr.

Deponeren in

dossier

Ter besluitvorming

ONDER
NOSUM
LTUUR
NEIEM
SCHAP

Aan	M		
Van	5.1.2.e	Directie PO	Telefoon 5.1.2.e
Datum	30 maart 2006		
Registratienr.			

Onderwerp Regeling bekostiging primair onderwijs

Aanleiding

Met ingang van 1 augustus 2006 start lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. De grondslagen voor de nieuwe bekostiging zijn opgenomen in de wet. De onderbouw bekostiging in formatieplaatsen per leerling is opgenomen in de AMvB's. De bedragen per leerling moeten worden vastgesteld bij ministeriële regeling. De scholen moeten april de eerste lumpsumbeschikking ontvangen. De ministeriële regeling moet vóór verzending van de beschikkingen worden gepubliceerd.

Orstel

De voorgestelde ministeriële regeling bevat de bedragen per bekostigingsgrondslag voor de nieuwe lumpsumbekostiging en voor het budget voor Personeel- en arbeidsmarkt. Verder bevat de regeling bekostigingsbedragen voor bijzondere situaties, zoals schipperskinderen, zigeunerkinderen etc. Deze bijzondere situaties zijn zoveel mogelijk in deze regeling gebundeld, om het aantal te publiceren regelingen te verminderen.

De regeling is opgesteld conform de afspraken die u over lumpsumbekostiging heeft gemaakt met en Tweede en Eerste Kamer en met de besturenorganisaties en de bonden.

Op basis van deze ministeriële regeling zal CFI de bekostigingsbeschikkingen versturen. Dat is het eerste moment waarop de besturen formeel op de hoogte worden gesteld van hun lumpsumbekostiging. De systematiek van de bekostiging is de besturen bekend, ook de hoogte van de bedragen is informeel bekend gemaakt. Er zullen besturen zijn die bezwaar aantekenen omdat zij erop achteruitgaan. Er is een overgangsregeling van vier jaar, besturen die toch in financiële problemen komen kunnen een beroep doen op het vangnet.

Besluiten

1. U stelt de bijgevoegde conceptregeling vast en stemt daarmee in met de bedragen per bekostigingsgrondslag.

Consequenties en toelichting

- Politiek, maatschappelijk en/of bestuurlijk
Zoals eerder aangegeven zullen er besturen zijn die bezwaar maken tegen de beschikking, omdat zij het niet eens zijn met de financiële consequenties.

Bijlagen

Regeling bekostiging primair onderwijs

Akkoord Datum

S.v.P. Depoveren. 3/4
2/4

B.v.d. 2/4 5/4

5.1.2.e

D. PU
DIV PO
5.1.2.e

Kopie aan en
akkoord van

Akkoord van
externen

DIV-gegevens

Aantal pagina's

Datum afgedaan

Gekoppeld
registratienr.

Deponeren in
dossier

Sup VL informatie
i.v.m. mogelijk
commentaar

Ter ondertekening

ONDER
NOSSEM
LTUUR
NIEEM
SCHAP

Aan	M		
Van	5.1 2	Directie PO	Telefoon 5.1.2.e
Datum	13 juni 2006		
Registratienr	F		

Onderwerp Voortgangsrapportage lumpsum juni 2006

Aanleiding

In december 2005 heeft u besloten tot invoering van lumpsumbekostiging in het Primair onderwijs met ingang van het schooljaar 2006-2007. U heeft uw besluit in januari 2006 besproken met de Tweede Kamer. Daarbij heeft u toegezegd een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer te sturen in juni 2006. Deze voortgangsrapportage treft u hierbij ter ondertekening aan.

Samenvatting inhoud van brief

In april hebben de schoolbesturen de lumpsumbeschikking voor het schooljaar 2006-2007 ontvangen. Uit informatie van besturenorganisaties en administratiekantoren blijkt dat de beschikkingen aan de verwachtingen van de besturen voldoen. Er zijn ook slechts 16 besturen die bezwaar hebben gemaakt.

De vorderingen in de voorbereiding van de scholen en besturen op lumpsumbekostiging worden beschreven aan de hand van de 'monitor lumpsum' en een onderzoek van Ecorys. 82% van de besturen is goed voorbereid. 15% heeft nog niet alle activiteiten af. 3% heeft nog een overgangperiode nodig. Alles wordt gedaan om ook deze besturen voor te bereiden. Met een klein aantal besturen kunnen de organisaties geen contact krijgen. Deze besturen worden vanuit het departement benaderd.

Van de medezeggenschapsraden is een kwart voorbereid. Hier moeten nog belangrijke stappen worden gezet. In het komende half jaar werken vakbonden en ouderorganisaties samen met de besturenorganisaties aan verbetering van de medeschap. Deze acties tot verbetering zullen vloeiend overgaan in de activiteiten rond de invoering van de nieuwe WMS.

De ondersteuning van de besturen wordt de komende periode voortgezet, zoals u in januari aan de Tweede Kamer heeft toegezegd. De vervolgacties zijn in de brief aangegeven. De lumpsumpilots zijn afgesloten. De pilots waren een succes. Een vangnet helpt besturen die in financiële problemen komen. Het vangnet wordt nog in juni ingesteld.

De conclusie is dat de invoering nog niet af is, daarom wordt de ondersteuning ook voortgezet. Wel is al het nodige gedaan om verantwoord op lumpsum over te gaan per 1 augustus. De invoering van lumpsum past binnen het bredere kader van bestuurlijke vernieuwingen. De activiteiten stoppen niet, maar zullen doorlopen in andere veranderingstrajecten, zoals de invoering van de nieuwe WMS.

Besluiten door ondertekening

Geen

Consequenties en toelichting

- Politiek, maatschappelijk en/of bestuurlijk

Geen

	Akkoord	Datum
D. PO	5.1.2.e	14/6
FEZ		19/6
DGPV		20/6
M		22/6
Kopie voor		
D. PO		
DIV PO		
5.1.2.e		
Kopie aan en Akkoord van		
Akkoord van externen		
DIV-gegevens		
Aantal pagina's		
Datum afgedaan		
Gekoppeld registratienr.		
Deponeren in dossier		

Bijlagen

1. Instellingsbesluit commissie vangnet
2. Beleidsregel vangnet
3. Rapportage derde fase veldbenadering
4. Rapport Flankerend beleid invoering lumpsum van Ecorys
5. Eindrapportage pilots lumpsum van ITS

ONDER N O S S U M L T U U R N E T E M S C H A P

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk

23 JUN 2006

Onderwerp

Voortgangsrapportage invoering lumpsum in het
primair onderwijs juni 2006

Bijlage(n)

1. Instellingsbesluit commissie vangnet
2. Beleidsregel vangnet
3. Rapportage derde fase veldbenadering
4. Rapport Flankerend beleid invoering lumpsum
van Ecorys
5. Eindrapportage pilots lumpsum van ITS

1. Inleiding

In januari heb ik samen met u besloten dat de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs op 1 augustus 2006 van start gaat. Daarmee is weer een belangrijke stap gezet in de autonomievergroting van de scholen. Een stap die past binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen die ik in het kader van governance nastreef. Eerder is het jaarverslag ingevoerd, voor een passende verantwoording horizontaal en verticaal. Wij hebben samen gesproken over de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen. De intensieve benadering van de medezeggenschapsraden bij de invoering van de WMS, zal aansluiten op de benadering van de raden in het kader van de invoering van lumpsumbekostiging. Er loopt een onderzoek naar de mogelijkheden om de vervangingsbekostiging te moderniseren. Cfi moderniseert op korte termijn de informatievoorziening naar de scholen en de besturen toe. Zo is er sprake van een doorlopende ontwikkeling, waarin telkens stappen gezet worden op weg naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De schoolbesturen hebben in april 2006 de lumpsumbeschikkingen ontvangen. In augustus starten de lumpsumbetalingen.

Voor de besturen was de beschikking geen verrassing. Meestal kenden zij hun nieuwe lumpsumvergoeding al van de simulatietool of door de veldbenadering. In totaal hebben zestien besturen bezwaar gemaakt. Op de inhoud en de afhandeling van de bezwaren kom ik in deze rapportage terug. De administratiekantoren hebben weinig reacties ontvangen. Zij meldten dat de meeste besturen de lumpsumbekostiging al in de nieuwe begroting hebben verwerkt. De Cfi helpdesk

en de speciale lumpsumhelpdesk hebben geen extra vragen gekregen. Nu de besturen de beschikking hebben ontvangen, neemt het gebruik van de simulatietool geleidelijk af.

De organisaties voor bestuur en management en de vakbonden hebben de besturen en medezeggenschapsraden actief benaderd en ondersteund bij de voorbereidingen op de nieuwe lumpsumbekostiging. Veruit de meeste besturen hebben de begroting op orde. Toch zijn er nog besturen die niet voldoende voorbereid zijn. Deze besturen worden nu en in de komende tijd ondersteund om de zaken op orde te krijgen. De medezeggenschapsraden moeten nog een ontwikkeling doormaken. De bonden en ouderorganisaties zijn met de raden in contact. De raden zijn zich bewust van de acties die nog nodig zijn.

Alles overziend heeft het veld gedaan wat nodig is om per augustus 2006 op lumpsumbekostiging in het primair onderwijs over te stappen. Nog niet iedereen is op alle punten klaar. In januari hebben wij al afgesproken dat de veldbenadering in augustus niet stopt. Daardoor kunnen besturen, scholen en medezeggenschapsraden een beroep blijven doen op de organisaties die hen kunnen helpen.

2. Bekostiging

Op basis van het schooljaar 2004-2005 zijn de lumpsumprijzen voor de nieuwe bekostiging berekend. Deze prijzen zijn geactualiseerd voor het schooljaar 2006-2007. De CAO-afspraken zijn verwerkt, evenals de premiewijzigingen (bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de operatie walvis). Met deze prijzen zijn de beschikkingen in maart uitgerekend. Deze beschikkingen zijn in april naar de besturen gestuurd. De regelgeving is tijdig gepubliceerd. De regelgeving is zoveel mogelijk gebundeld in één regeling. Alleen het besluit trekkende bevolking moet nog worden aangepast. Er is een voorziening getroffen die er voor zorgt dat de besturen geen nadelige gevolgen ondervinden als het besluit niet voor augustus klaar is.

Zestien besturen hebben bezwaar gemaakt tegen de beschikking van één of meer scholen. Acht besturen hebben hun bezwaar nog niet onderbouwd, dat zullen zij later nog doen. Zonder onderbouwing kunnen bezwaarschriften natuurlijk niet worden behandeld.

Drie bezwaren gaan over de regeling vaststelling formatie voor ambulante begeleiding in het MBO voor het schooljaar 2005-2006. Deze regeling is nog niet meegenomen in de lumpsumvergoeding voor 2006-2007. Alleen de drie besturen die bezwaar hebben gemaakt, hebben met deze regeling te maken. Met de besturen is contact opgenomen. Dit zal zo snel mogelijk worden gecorrigeerd. Deze drie besturen maken ook bezwaar tegen enkele andere aspecten, zoals de wijze waarop de BAPO-kosten in de lumpsum zijn verwerkt. Dat de BAPO-kosten herverdeeffecten veroorzaken is steeds duidelijk geweest. Er is bewust gekozen voor de wijze waarop de BAPO-kosten nu in de lumpsum zijn verwerkt. De gekozen oplossing heb ik ook met u gedeeld. Die keuze zal ik dan ook in mijn verweer tegen het bezwaar verdedigen.

Drie bezwaren gaan over correcties op het meetjaar in verband met de overgangsregeling. Deze besturen willen dat de beschikking wordt aangepast op basis van deze correcties. Er is een speciale procedure ingesteld om deze correcties door te voeren. Al voor de verzending van de beschikkingen zijn

alle besturen op de hoogte gesteld van deze correctiemogelijkheid. In mijn verweer tegen deze bezwaren zal ik nogmaals wijzen op de procedure om correcties door te voeren.

Eén bestuur heeft bezwaar gemaakt tegen de werking van de overgangsregeling. Het gaat dan om een korting van een positief herverdeeleeffect dat is geconstateerd in het meetjaar. Dit positieve effect zou zich nu niet meer voordoen. Het is steeds duidelijk geweest dat de overgangsregeling is gebaseerd op een peilmoment (het meetjaar 2004-2005). Een andere mogelijkheid was er niet. Voor besturen die door dit soort situaties in financiële problemen komen is het vangnet ingesteld. Het vangnet maakt maatwerk mogelijk. In mijn verweer tegen dit bezwaarschrift zal ik hierop wijzen.

Een laatste bestuur heeft bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop een deel van de plaatsbekostiging is toegekend. Dit laatste punt staat los van de invoering van lumpsumbekostiging. Het bestuur zal op de aanvraag van de niet gehonoreerde plaatsen een afzonderlijke beschikking ontvangen.

Voorzover de bezwaren zijn onderbouwd, zal ik er alles aan doen om ze nog voor de zomervakantie af te handelen. De afhandeling van de niet onderbouwde bezwaren is afhankelijk van het moment waarop de onderbouwing binnen is.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel lumpsumbekostiging is het volgende punt aan de orde geweest. Voor leerlingen die naar een school voor speciaal basisonderwijs gaan buiten het eigen samenwerkingsverband, is artikel 125 in de wet op het primair onderwijs opgenomen. Dit artikel regelt de overdracht van de zorgbekostiging. Als een leerling voor het einde van het schooljaar weer vertrekt, kan een hiaat in de bekostiging ontstaan. Met de besturenorganisatie die dit heeft aangekaart ben ik overeengekomen dat dit wordt meegenomen in de herziening van het zorgstelsel.

3. Vangnet

Het is bekend dat de overgang naar lumpsumbekostiging gepaard gaat met herverdeeleeffecten. De overgangsregeling zorgt ervoor dat deze herverdeeleeffecten geleidelijk voor rekening van de besturen komen. Er kunnen zich situaties voordoen waarin besturen de financiële gevolgen van de invoering van lumpsumbekostiging tijdelijk niet zelf kunnen opvangen, zonder de continuïteit van het onderwijs in gevaar te brengen. Deze besturen kunnen een beroep doen op het vangnet. Over de ondersteuning vanuit het vangnet zal ik mij door een onafhankelijke commissie laten adviseren. De commissie zal bestaan uit drie leden, ondersteund door een secretaris. Het instellingsbesluit voor de commissie wordt in juni 2006 gepubliceerd. De wijze waarop en de voorwaarden waaronder een bestuur een beroep kan doen op het vangnet, worden beschreven in een beleidsregel. Ook deze beleidsregel wordt in juni 2006 gepubliceerd. Het concept instellingsbesluit en de concept beleidsregel heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd. De heer H.C. Naves (vice-president van de rechtbank te Rotterdam) is bereid het voorzitterschap van de commissie op zich te nemen. De heren Rüger (accountant en voormalig venoot van Deloitte) en de heer J. van Setten (voormalig directeur van ROC ASA) zijn beschikbaar als leden van de commissie.

4. Veldbenadering

In de afgelopen maanden zijn alle besturen in het primair onderwijs intensief benaderd door de organisaties van bestuur en management en de schoolleiderorganisaties. De vakbonden en de ouderorganisaties hebben de medezeggenschapsraden benaderd. De bevindingen van de organisaties zijn door het projectbureau lumpsum samengebracht in de monitor veldbenadering. In deze monitor is ook opgenomen of besturen gebruik hebben gemaakt van de simulatietool van CFI en of besturen analyses van hun herverdeel-effecten hebben opgevraagd bij de speciaal daarvoor ingerichte helpdesk. Zo geeft de monitor een goed beeld van de vorderingen die besturen en de medezeggenschapsraden maken bij de voorbereidingen op de invoering van lumpsumbekostiging.

Het beeld dat de monitor veldbenadering laat zien is dat ongeveer 82% van de besturen en scholen klaar is voor de invoering van lumpsumbekostiging. Ca. 15% van de besturen heeft nog niet alle activiteiten afgerond. Voor ongeveer 3% van de besturen geldt dat zij nog een overgangsperiode nodig hebben om werkelijk met lumpsumbekostiging te kunnen werken. Met veruit de meeste van deze besturen is contact. In de komende tijd wordt bij deze besturen de vinger aan de pols gehouden om te voorkomen dat zij door invoering van lumpsum in financiële problemen komen. Verder wordt alle nodig ondersteuning gegeven om de zaken ook bij deze besturen op orde te brengen. Met een klein aantal besturen kunnen de organisaties voor bestuur en management om uiteenlopende redenen geen contact krijgen. Deze besturen worden vanuit mijn departement benaderd. Afhankelijk van de situatie bij deze besturen, zullen acties ingang worden gezet. De Rapportage derde fase veldbenadering, waarin dieper op de resultaten van de monitor wordt ingegaan, is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Parallel aan de monitor veldbenadering heeft het onderzoeksbureau Ecorys een monitor uitgevoerd naar het beeld dat besturen, directeuren en medezeggenschapsraden hebben van de vorderingen in de voorbereiding op lumpsumbekostiging. Het beeld uit dit onderzoek komt overeen met het beeld uit de veldbenadering. Ecorys constateert dat driekwart van de besturen goed op schema ligt met de implementatie van lumpsumbekostiging. Ecorys meldt dat voorzien kan worden dat toch nog een substantieel deel van de schoolbesturen een overgangsperiode nodig zal hebben. Ook het rapport van Ecorys 'Flankerend beleid invoering lumpsum' treft u bij deze brief aan.

De overgangsregeling biedt schoolbesturen de tijd om de financiën verder aan te passen aan de nieuwe lumpsumbedragen. In januari heb ik aangegeven dat het flankerend beleid in het schooljaar 2006/2007 doorloopt. Dat geeft besturen die zich nog verder willen voorbereiden de gelegenheid. Met de organisaties zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het flankerend beleid verder wordt gecontinueerd.

Zowel de monitor veldbenadering als het onderzoek van Ecorys laten zien dat de medezeggenschapsraden nog een slag moeten maken in de voorbereidingen op lumpsumbekostiging. De monitor laat zien dat ongeveer een kwart van de (G)MR-en groen scoort. Ook ongeveer een kwart scoort geel. De overige (G)MR-en scoren rood, of hebben nog geen score (ca. 8% heeft nog geen score). De vakbonden en de ouderorganisaties werken er samen hard aan om bij de raden de

ontwikkeling op gang te brengen die nodig is om ouders en personeel voldoende in positie te brengen. De bevoegdheden van de raden zijn aangepast aan de invoering van lumpsumbekostiging. De raden spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van het financiële beleid, de verdeling van de middelen over de scholen en de verdeling van de middelen binnen de school. Ook zijn de raden partij bij het opstellen van het managementstatuut en zorgen zij voor gezonde transparante bestuurlijke verhoudingen. Het goed functioneren van de medezeggenschapsraden is van groot belang. Ouders en personeel spelen een belangrijke rol binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen die ik nastreef. De activiteiten rond de invoering van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen zullen nauw aansluiten bij de benadering van de raden in het kader van de invoering van lumpsumbekostiging. Zo is de modernisering, activering en verder gaande professionalisering van de medezeggenschapsraden een doorlopende ontwikkeling die past binnen het governance beleid.

Lumpsumbekostiging stelt andere eisen aan de dienstverlening van de administratiekantoren. Een belangrijk deel van de administratiekantoren heeft dit goed opgepakt. Dat blijkt ook uit de ondersteuning bij het opstellen van de begroting voor het schooljaar 2006-2007. Of alle administratiekantoren ver genoeg zijn in hun ontwikkeling naar de nieuwe dienstverlening moet deels nog blijken. Als lumpsum een feit is, wordt duidelijk of alle kantoren de schoolbesturen van de nodige managementinformatie kunnen voorzien. Ook het overleg met de administratiekantoren wordt mede daarom na de zomer voortgezet.

5. Pilots

Ook de pilotbesturen hebben in augustus een lumpsumbeschikking ontvangen zoals alle andere schoolbesturen. Daarmee is de pilot lumpsum afgesloten. De diverse instrumenten die de pilots hebben opgeleverd zullen voor de andere besturen beschikbaar blijven via de lumpsumportal van het projectbureau.

De pilot is een succes geweest. Dat blijkt ook uit de eindrapportage van ITS over de pilots. Het was geen gemakkelijke pilot. Niet alles ging van een leien dakje. Het is besturen in het begin soms tegengevallen. Het ministerie kon niet altijd snel genoeg inspelen op de behoefte bij de besturen aan informatie over de bekostiging of de personeelskosten. Maar juist daardoor is de pilot een succes geworden. Steeds beter werd duidelijk waar de knelpunten voor de besturen lagen. De besturen hebben daarvoor instrumenten ontwikkeld die andere besturen kunnen gebruiken. In de veldbenadering hebben de organisaties voor bestuur en management en de bonden van de pilot ervaringen gebruik gemaakt. Ook in de communicatie over de nieuwe lumpsumbekostiging (brochures, conferenties, de simulatietool) is veel gebruik gemaakt van de ervaringen uit de pilots. De ondersteuning van de pilotbesturen bij de verklaring van de verschillen tussen declaratiebekostiging en lumpsumbekostiging heeft het inzicht in de oorzaken van de herverdeeffecten vergroot. Met dit inzicht werd het mogelijk een speciale helpdesk in te richten die besturen meer inzicht kan geven in de oorzaken van hun herverdeeffect.

De slotconclusie van ITS is dat lumpsumbekostiging niet zo moeilijk is als bij de start van de pilots door de besturen werd gedacht. Lumpsum is goed uitvoerbaar gebleken. De Eindrapportage pilots lumpsum primair onderwijs van ITS onder de titel 'Laat lumpsum maar komen' is bij deze brief bevoegd.

6. Vervolgacties

In het najaar van 2006 gaat de vierde fase van de veldbenadering van start: de bezemactie. Het projectbureau en de vertegenwoordigende organisatie houden na 1 augustus de vinger aan de pols. Waar dat nodig is kan men direct inspringen. Daarvoor is ruimte gemaakt in de planning en er is geld voor vrijgemaakt.

Er worden in september workshops gehouden gericht op jaarverslaggeving door de besturen. In oktober en november zijn er regionale praktijkgerichte conferenties gepland, met spreekuren. De specialisten van de dragende organisaties en de pilotbesturen spelen hierin nadrukkelijk een rol. De conferenties zijn gericht op besturen, bovenschools management, schoolleiders en medezeggenschapsraden.

De huidige website van het projectbureau is vernieuwd. De nieuwe website bevat een scholingsmodule voor schooldirecteuren en een quickscan voor medezeggenschapsraden. De nieuwe website is in juni klaar. De brede introductie van deze website (www.lumpsumportaal.nl) vindt het komend najaar plaats.

Er komt een brochure met tips en best practices voor de medezeggenschap. Van de brochure 'Medezeggenschap is partnerschap' komt in oktober een nieuwe versie uit. In deze brochure komt de WMS aan bod. De verspreiding vindt kort na de verkiezing van de nieuwe medezeggenschapsleden plaats. Er wordt gebruik gemaakt van het lumpsumportaal en van een speciale nieuwsbrief om de brochure onder de aandacht te brengen.

De lumpsumnieuwsbrieven blijven uitkomen. De speciale lumpsumlijn blijft het komende schooljaar. Ook op de komende Nationale Onderwijs Tentoonstelling (NOT) zal het projectbureau acte de présence geven. De invulling van de activiteiten op de NOT is in belangrijke mate afhankelijk van de ervaring met lumpsum gedurende de eerste vijf maanden van het schooljaar 2006-2007.

In januari 2007 rapporteer ik u over de financiële effecten van lumpsumbekostiging in samenhang met de effecten van ander beleid, zoals de wijziging van de gewichtenregeling.

In maart 2007 is er een laatste monitor van Ecorys. In het voorjaar 2007 volgt een rapportage aan de Tweede Kamer.

7. Slot

Zestien besturen maken bezwaar tegen de beschikking. Dat is een procent van de besturen. De inzet is om de bezwaren voor het nieuwe schooljaar te behandelen. Waar nodig wordt direct gecorrigeerd. Het vangnet gaat nog in juni van start. De besturen die nog niet klaar zijn kunnen ook het komende schooljaar op ondersteuning rekenen. Ook besturen die voor onverwachte verrassingen komen te staan kunnen een beroep doen op ondersteuning.

Met het versturen van de lumpsumbeschikkingen is de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs afgelopen april definitief van start gegaan. Lumpsumbekostiging is geen doel op zich. Het gaat, zo is al vaak gesteld, om de kwaliteit van het onderwijs. Lumpsum biedt besturen en scholen financiële beleidsvrijheid. Die vrijheid hebben besturen en scholen nodig om onderwijs en zorg op maat te bieden. Lumpsumbekostiging is niet de enige stap in dit kader. Bij meer vrijheid hoort versterking van de verantwoording. Daarom werkt nu ook het primair onderwijs met een jaarverslag. Er is transparante besluitvorming nodig. Het managementstatuut en de code van goed bestuur zijn instrumenten die daaraan bijdragen. Lumpsum past binnen een breder streven naar nieuwe bestuurlijke verhouding volgens het governance principe. De invoering van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen is een volgende stap in dat kader. Ook een belangrijke stap, die aansluit op de versterking van de medezeggenschap die in gang is gezet bij de invoering van lumpsumbekostiging.

De invoering is nog niet af, maar er is wel veel goed werk verzet. Er is veel ondersteuning geboden. Er ligt veel materiaal. Er zijn modellen en instrumenten. Er zijn platforms waar van elkaar geleerd wordt. Er is een flinke inspanning geleverd. Door de vertegenwoordigende organisaties van de besturen, het personeel en de ouders. Door de pilotbesturen, de administratiekantoren en natuurlijk door alle besturen, directeuren, leraren en ouders die zich hebben voorbereid. Dat is wel een inspanning die loont. Wat ervoor terug komt is meer vrijheid. Vrijheid om de middelen beter in te zetten. Om maatwerk te leveren ten bate van de kwaliteit van het onderwijs. Ten bate van de leerlingen.

5.1.2.8 De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven

19.

ONDER
ONDER
L T U U R
N E I E M
S C H A P

Ter besluitvorming

Ontvangen WJZ
d.d. 28-06-06 5.1.2.e

Aan	M	Directie PO	Telefoon	5.1.2.e
Van	5.1.2.e			
Datum	24 juli 2006	Speed		
Registratienr				

Onderwerp	Regeling Overlopende kosten PO
-----------	--------------------------------

Aanleiding

Met ingang van 1 augustus 2006 start lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. In artikel V van de wet die de invoering van lumpsumbekostiging regelt staat dat bij ministeriële regeling regels worden gegeven met betrekking tot de afrekening van de personele kosten direct na 31 juli 2006.

Voorstel

Overlopende kosten zijn aanspraken op de overheid die in de periode 1 januari tot en met 31 juli 2006 zijn ontstaan en die pas na 1 augustus 2006 tot uitbetaling kunnen komen. Omdat na invoering van de lumpsumbekostiging er geen declaraties meer mogelijk zijn moeten de overlopende kosten van de declaratieperiode nog afgehandeld worden. Deze regeling voorziet in die afhandeling.

Besluiten

- U stelt de bijgevoegde conceptregeling vast en stemt daarmee in met de afrekening van de overlopende kosten.

Consequenties en toelichting

- Politiek, maatschappelijk en/of bestuurlijk
Geen consequenties

Bijlagen

Regeling Overlopende kosten PO

10gc	5.1.2.e	17/8	Akkoord	Datum
D. PO	6.2.	25/7		
FEZ				
CFI	5.1.2.e			
DGPV		17/8		
M				
Kopie voor		18/8		
D. PO				
DIV PO				
5.1.2.e				
Kopie aan en akkoord van WJZ Akkoord van externen				
DIV-gegevens				
Aantal pagina's	24/0			
Datum afgedaan				
Gekoppeld registratienr.				
Deponeren in dossier				

Geleideformulier publicaties regelingen OCW

Informatie over de publicatie

Betreft sector

- ☐ Algemeen
- ☒ Primair onderwijs
- ☐ Voortgezet onderwijs
- ☐ Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
- ☐ Hoger onderwijs, Onderzoek en Wetenschapsbeleid

Bekendmaking van / mededeling betreffende

- ☒ Algemeen verbindende voorschriften
- ☐ Beleidsregels
- ☐ Voorlichting
- ☐ Verzoeken om medewerking of om informatie

Koptitel

Regeling overlopende kosten PO

Onderwerp / volledige titel

Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van [datum], nr. PO/ADR/06/26265, houdende vaststelling van regels met betrekking tot de afrekening personeelskosten van de periode tot en met 31 juli 2006 in het primair onderwijs (Regeling overlopende kosten PO).

Datum . . . / . . . /

Kenmerk F [REDACTED]

Inwerkingtreding Artikel 7 regelt de inwerkingtreding

Geldigheidsduur beleidsregel n.v.t.

Juridische grondslag

Artikel V van de Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs (Stb. 2005, 423).

Relatie tot eerdere mededelingen

Geen

Informatie verkrijgbaar bij

- | | |
|--|---------------------|
| ☒ Informatiecentrum Primair Onderwijs (ICO/PO) | tel. 079 - 3232 333 |
| ☐ Informatiecentrum Voortgezet Onderwijs (ICO/VO) | tel. 079 - 3232 444 |
| ☐ Informatiecentrum Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie,
Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek (ICO/BVH) | tel. 079 - 3232 666 |

Informatie voor publicatie door CFI

Bestemd voor

Bevoegde gezagsorganen voor scholen van het PO

Bij de publicatie behoren

- ☒ Geen formulieren of andere bijlagen.
- ☐ Formulieren of andere bijlagen die op het Internet CFI moeten worden gepubliceerd.
- ☐ Formulieren of andere bijlagen die volgens de publicatie in de bibliotheek ter inzage moeten worden gelegd.
- ☐ Formulieren of andere bijlagen die separaat moeten worden verzonden.

Publicatie in Staatscourant

- ☒ Integrale publicatie in Staatscourant is voorgeschreven.

In te vullen door CFI

Deze publicatie is opgenomen op het Internet CFI dd: . . / . . /

Oktober 2006

Van augustus tot en met december ontvangt u telkens 6,91% van uw lumpsum. Dus ook in oktober krijgt u 6,91% uitgekeerd. Daarnaast heeft u in augustus nog het bedrag van de afdrachten (zoals premies) ontvangen die u in augustus over de maand juli moest afdragen. In november ontvangt u het geld dat nodig is om bijvoorbeeld de eindejaarsuitkering of het vakantiegeld uit te betalen dat uw personeel voor 1 augustus 2006 heeft opgebouwd. Vakantiegeld hoeft u pas in mei te betalen, dus kunt u het geld nu gebruiken om een deel van de salarissen in november en december te betalen. Uit het verleden blijkt dat besturen daarmee gemiddeld aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Vanaf januari krijgt u een hoger percentage van uw jaarlijkse lumpsum uitbetaald. Dat geeft u de ruimte om te reserveren voor de uitkering van het vakantiegeld.

November 2006

Ook in november ontvangt u weer 6,91% van uw budget voor personeel. U ontvangt deze maand ook nog het geld dat u nodig heeft om bijvoorbeeld de eindejaarsuitkering of het vakantiegeld te betalen dat uw personeel heeft opgebouwd over de declaratieperiode, dus tot 1 augustus 2006. Een deel van dat geld heeft u dus pas nodig in mei 2007. Vanaf januari 2007 worden de maandelijkse bedragen van de lumpsum een stuk hoger. In januari ontvangt u 10,25% van uw lumpsum. In de maanden februari tot en met juli ontvangt u telkens 9,2% van uw lumpsum. Het geld dat u in november extra krijgt, maar dat u pas later nodig heeft om vakantiegeld aan uw personeel uit te keren, kunt u in de maanden november en december dus gebruiken om de salarissen te betalen. De afdrachten over december hoeft u pas in januari 2007 te betalen. Uit het verleden blijkt dat besturen daarmee gemiddeld aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

In november vindt ook de laatste verrekening plaats van mutaties over het schooljaar 2005-2006. De mutaties die voor 10 oktober in CASO zijn verwerkt, worden meegenomen in de allerlaatste declaratie in november. Mutaties over het schooljaar 2005-2006 die na 10 oktober in CASO zijn verwerkt, leiden wél tot verrekening met uw personeel (salarisbetalingen) tot bijvoorbeeld premieafdrachten, maar worden niet via CASO verrekend met OCW. De consequenties die deze mutaties hebben voor de afrekening van de declaratie dient u dus op te nemen in de AVR over 2006. Als u wilt weten welke mutaties zijn verrekend met OCW, dient u dus het CASO-overzicht van oktober te gebruiken. Als u na 10 oktober 2006 nog mutaties hebt doorgevoerd over het schooljaar 2005-2006, is eindejaarsoverzicht van CASO niet bruikbaar voor het bepalen van de declaratievoorschotten in verband met de AVR 2006.

December 2006

Ook in december ontvangt u 6,91% van uw personeel budget. In augustus heeft u geld ontvangen om de afdrachten over de maand juli te betalen. In november heeft u geld ontvangen om bijvoorbeeld de eindejaarsuitkering of het vakantiegeld te betalen dat uw personeel heeft opgebouwd over de declaratieperiode, dus tot 1 augustus 2006. De afdrachten in verband met de salarissen over december hoeft u pas in januari te betalen. Gemiddeld heeft een bestuur hiermee precies genoeg om de betalingsverplichtingen te voldoen. Het betaalritme is zo opgebouwd dat in alle ander maande (januari tot en met november) de besturen steeds iets meer hebben ontvangen dan gemiddeld nodig. December is de enige maand waarin de totale lumpsumuitkering (in 2006 over de maanden augustus tot en met december) precies op de gemiddelde behoefte aan geld uitkomt. Het kan dus zijn dat u in december merkt dat u (afwijkend van het gemiddelde) geld moet 'voorschieten'. De oorzaak is dat het rijk werkt met een kasstelsel op basis van een kalenderjaar. De kas van het rijk moet kloppen op 31 december van elk jaar. Er kan dan geen voorschot gegeven worden op maanden in het volgend jaar. Dus moet over de maanden augustus tot en met december precies het geld uitgekeerd zijn dat de besturen gemiddeld nodig hebben. Om te zorgen dat u hier zo kort mogelijk last van heeft, ontvangt u in januari een 10,25% van u lumpsum (ruim meer dan gemiddeld).

Januari 2007

In deze maand ontvangt u aanzienlijk meer dan een gemiddelde maandelijkse portie van uw lumpsum, namelijk 10,25. Omdat het rijk werkt met een kaststelsel op basis van een kalenderjaar, moest op 31 december van het vorig jaar de kas voor het rijk precies kloppen. Daarom heeft u in december een bedrag ontvangen waarmee u over de maanden augustus tot en met december een lumpsum heeft gekregen waaraan besturen gemiddeld precies genoeg hebben om de verplichtingen te voldoen. Hiermee ligt de uitgekeerde lumpsum nu weer boven de gemiddelde liquiditeitsbehoefte.

Februari 2007

In de maanden februari tot en met juli ontvangt u telkens 9,2% van uw personeel budget. De uitgekeerde lumpsum ligt daarmee boven de gemiddelde liquiditeitsbehoefte. Het is wel zaak dat u er rekening houdt met de uitkering van vakantiegeld in mei. De lumpsumuitkering in mei is ook 9,2%. U dient dus te reserveren voor de vakantie-uitkering.

Maart 2007

Uw lumpsum over maart bedraagt 9,2% van het totale personele budget.

U bent ongetwijfeld bezig met de laatste AVR. Ter herinnering: in november heeft de laatste verrekening plaatsgevonden van mutaties over het schooljaar 2005-2006. De mutaties die voor 10 oktober 2006 in CASO zijn verwerkt, zijn meegenomen in het allerlaatste declaratievoorschot in november 2006. Mutaties over het schooljaar 2005-2006 die na 10 oktober 2006 in CASO zijn verwerkt, hebben wél geleid tot verrekening met uw personeel (salarisbetalingen) en tot bijvoorbeeld premieafdrachten, maar zijn niet via CASO verrekend met OCW. De consequenties die deze mutaties hebben voor de afrekening van de declaratie dient u dus op te nemen in de AVR over 2006. Als u wilt weten welke mutaties zijn verrekend met OCW, dient u dus het CASO-overzicht van oktober te gebruiken. Als u na 10 oktober 2006 nog mutaties hebt doorgevoerd over het schooljaar 2005-2006, is eindejaarsoverzicht van CASO niet bruikbaar voor het bepalen van de declaratievoorschotten in verband met de AVR 2006.

April 2007

Ook in april en in mei bedraagt uw lumpsum 9,2% van het totale personele budget. U ontvangt in mei dus geen extra geld voor de vakantiegelduitkering. Dat heeft u al gekregen in de maanden januari tot en met april.

Mei 2007

Ook deze maand bedraagt uw lumpsum 9,2% van het totale personele budget. Deze maand keert CASO de opgebouwde vakantiegelden uit. Het geld dat u daarvoor nodig heeft, is uitgekeerd in de maanden januari tot en met april. Het totaal van de lumpsumuitkering over de maanden januari tot en met mei, blijft meer dan een bestuur gemiddeld nodig heeft om de verplichtingen te kunnen voldoen.

Juni 2007

Ook deze maand ontvangt u 9,2% van uw totale jaarlijkse personele budget. Houd er rekening mee dat de maandelijkse uitkering in de maanden augustus tot en met december aanzienlijk lager liggen. Het betaalritme is zo opgebouwd dat u in de maanden januari tot en met juli aanzienlijk meer ontvangt dan een bestuur gemiddeld nodig heeft om de verplichtingen te kunnen voldoen. Het rijk werkt met een kasstelsel op basis van een kalenderjaar. De kas moet dus kloppen op 31 december van elk jaar. Daarom ontvangt u over het hele kalenderjaar precies het bedrag dat een bestuur gemiddeld nodig heeft om de verplichtingen te kunnen voldoen. Om hier precies op uit te komen, zijn de maandelijkse bedragen in de maanden augustus tot en met

december aanzienlijke lager dan in de maanden januari tot en met juli. U dient hiervoor te reserveren. Gemiddeld zal een reserve nodig zijn van ruim 6% van het jaarlijkse personele budget.

Juli 2007

Ook deze maand ontvangt u nog een relatief hoog deel van uw jaarlijks personeel budget: 9,2%. In augustus zal uw lumpsumuitkering voor personeel aanzienlijk lager zijn. Over de maanden januari tot en met juli heeft u hiervoor kunnen reserveren. De eind juli benodigde reserve zal gemiddeld ruim 6% bedragen. Over het kalenderjaar ontvangt u precies wat een bestuur gemiddeld nodig heeft om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. In januari 2008 ontvangt u weer een aanzienlijk hogere protie van uw budget.