

HEROVERWEGING

1985

Administratieve
uitvoeringsorganisatie
personeelslasten in het
primair en voortgezet
onderwijs

Deelrapport nr. 75



Samenvatting van het onderzoek van de werkgroep
Heroverweging uitvoeringsorganisatie personeelslasten in het
primair en voortgezet onderwijs.

1. Inleiding

De uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten in het primair en voortgezet onderwijs wordt beïnvloed door twee factoren:

- de inhoud van de regelingen met betrekking tot de personeelslasten. Het gaat hierbij om de regelingen van het aantal personeelsleden per school en om de voorschriften omtrent salarissen en overige toelagen en uitkeringen alsmede om de wettelijke voorgeschreven premies voor het personeel.
- de wijze van bekostiging van de personeelslasten. Voor het overgrote deel van de personeelslasten geschiedt de bekostiging gegeven de verschillende formatieregelingen, op declaratiebasis.

Mede onder invloed van bezuinigingen zijn de diverse regelingen ingewikkelder geworden, hetgeen binnen de bestaande wijze van bekostiging een toenemende complexiteit heeft veroorzaakt met betrekking tot de uitvoering van de regelingen en de beheersbaarheid van de uitgaven. Dit is aanleiding geweest de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten aan een heroverwegingsonderzoek te onderwerpen.

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

"Object van heroverweging zijn de uitvoeringskosten van de personeelslasten voor het basis- en voortgezet onderwijs. Met name zal aandacht worden geschonken aan de sociale premieregelingen en de regelingen op het gebied van de vervanging van leerkrachten. Het onderzoek zal de mogelijkheden verkennen om de beheersbaarheid van hiermede samenhangende uitvoeringskosten te vergroten".

Onder uitvoeringskosten zijn te verstaan zowel de kosten van toepassing van regelgeving ten behoeve van de personeelslasten op school- en departementaal niveau als de kosten van de controle op de uitgaven die uit de regelgeving voortvloeien.

In het heroverwegingsonderzoek is nagegaan in hoeverre een andere wijze van bekostiging van (een deel van) de personeelslasten in het onderwijs, namelijk normbekostiging in plaats van bekostiging op declaratiebasis, of een andere wijze van regelgeving de beheersbaarheid van de personeelslasten zou kunnen vergroten of de uitvoeringsorganisatie zou kunnen vereenvoudigen. Daarnaast is nagegaan op welke wijze bij de subsidievaststelling gebruik kan worden gemaakt van reeds bestaande controleprocedures opdat daarbij doublures kunnen worden voorkomen.

Randvoorwaarde bij het onderzoek was dat de rechtspositionele rechten van het onderwijspersoneel niet zouden worden aangetast.

2. Resultaten en conclusies

2.1. Algemeen

De werkgroep doet in haar rapport drie voorstellen, die elk afzonderlijk en in samenhang met elkaar kunnen leiden tot een vermindering van de beleidslasten van de overheid.

Voorstel 1

De werkgroep stelt voor aan het bevoegd gezag van scholen in het primair, respectievelijk voortgezet onderwijs formatie in de vorm van een procentuele opslag op de reguliere formatie van omderwijzend personeel toe te kennen ten behoeve van de vervanging wegens ziekte, de herbezetting van het ADV-verlof en op de opvang bij taakvermindering bij onderwijzend personeel. Als minder vergaande variant stelt de werkgroep een procentuele formatie-opslag per afzonderlijke school voor.

Onder voorwaarde van snelle besluitvorming kan een procentuele formatie-opslag per school op 1 januari 1987 worden ingevoerd. Onder dezelfde voorwaarde is invoering van een procentuele formatie-opslag per bevoegd gezag pas op 1 augustus 1987 mogelijk in verband met hierbij noodzakelijke wijziging van de verschillende onderwijswetten.

Voorstel 2

De werkgroep stelt voor aan het bevoegd gezag van scholen in het primair respectievelijk voortgezet onderwijs jaarlijks een genormeerde vergoeding voor de verplaatsingskosten van het personeel van de scholen toe te kennen, waaruit het bevoegd gezag de gemaakte kosten ten behoeve van het personeel ter zake dient te bestrijden.

Onder voorwaarde van snelle besluitvorming is invoering van de regeling per 1 januari 1987 mogelijk.

Voorstel 3

De werkgroep stelt voor de controle ten departemente over de toegekende subsidies aan scholen en gemeenten uit te voeren aan de hand van door scholen en gemeenten over te leggen accountantsverklaringen. De accountantsverklaringen worden opgesteld aan de hand van door het departement op te stellen controleprogramma's. Onder voorwaarde van snelle besluitvorming is invoering van de regeling over het vergoedingsjaar 1987 mogelijk.

De werkgroep heeft geen voorstellen gedaan op het gebied van de sociale premiereregelingen aangezien dit aspect als gevolg van voorstel 1. normering vervanging e.d. kwantitatief sterk in betekenis zal afnemen.

2.2. Financiële gevolgen van de voorstellen

Ten opzichte van het ijkpunt van het onderzoek (79 mln.) leiden de voorstellen van de werkgroep tot een besparing in de beleidslasten van de overheid van 20,35 mln.

Daarnaast treden er ook in de indirecte sfeer per saldo besparingen op voor de rijksoverheid. (zie tabel)

Financiële gevolgen van de voorstellen (structureel)

| | Ten opzichte van het ijkpunt | | | overige mutaties | | bijkomend effect (x 1mln.) |
|---|---------------------------------------|--|-----|---|---------------|--|
| | Vermindering Vergoeding (x 1 mln.) | Inkrimping departement (x 1 mln.)(form.pl.) | | als gevolg van de wijziging controle verhoging verhoging (x1mln.) (x1mln.) | | |
| 1.normering | 5,4 | 0,25 | 3 | | | 5,5* vermindering ontslaguitkeri- korttijde- lijken |
| 2.normering verplaatsings- kosten | - | 0,8 | 11 | | | |
| 3.wijziging uitvoering controle | 2,0 | 9,4 | 128 | 16,0 | 15,0 à 23,0 | 4,0 à 6,0 rente- voor- deel |
| Overige onderdelen departement | | 2,5 | 20 | | | |
| Totaal | -/-7,4 | -/-12,95 | 162 | +16,0 | /-15,0 à 23,0 | -/-4,0 á 6,0 |

* Bovendien een vermindering van 10.0 mln gedurende 2 jaar aan wachtgelden.

Indien normering vervanging niet wordt overgenomen maar wel tot wijziging uitvoering controle wordt besloten vervallen de opbrengsten die vermeld staan onder 1. normering vervanging.

De inkrimping van het departement door wijziging uitvoering controle wordt dan 9,65 mln. (131 form.pl.) Bij de overige mutaties wordt de verhoging 20,0 mln in plaats van 16,0.

HEROVERWEGING
UITVOERINGSORGANISATIE PERSONEELSLASTEN
IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

april 1986

Voorwoord

De heroverweging van de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten in het primair en voortgezet onderwijs heeft zich geconcentreerd op de systematiek van de bekostiging en de daarmee samenhangende controle.

De uitkomsten van dit rapport passen in het streven naar een verantwoorde vermindering van de zorg van de rijksoverheid met de uitvoering van regelingen binnen het onderwijs. De voorstellen leiden ertoe dat werkzaamheden van het ministerie met betrekking tot de controle op de subsidieverlening voor een deel door derden kunnen worden verricht.

De controle op de doelmatigheid van de bestedingen wordt hierdoor vergroot.

Inhoudsopgave

| | <u>Bladzijde</u> |
|--|------------------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Samenvattende beschrijving van de beleidsvarianten | 2 |
| 2.1. Normering van de formatie voor vervanging van afwezig onderwijzend personeel | 3 |
| 2.2. Normering van de vergoeding voor verplaatsingskosten | 5 |
| 2.3. Wijziging van de uitvoering van de controle | 6 |
| 3. Algemene beschrijving van het beleid met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten | 9 |
| 4. Het onderzoek | 13 |
| 4.1. Normering van de formatie voor vervanging van afwezig onderwijzend personeel | 14 |
| 4.2. Verplaatsingskosten in het onderwijs, een andere financiering | 21 |
| 4.3. Wijziging van de uitvoering van de controle | 25 |

Bijlagen

1. Toelichting hoogte ijkpunt
2. Onderwerpen, die niet nader onderzocht zijn
- 3.1. Ziekteverzuim in het basis- en speciaal onderwijs
- 3.2. Ziekteverzuim in het voortgezet onderwijs
- 3.3. ADV in het primair en voortgezet onderwijs
4. Samenstelling van de werkgroep

1. Inleiding

De uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten in het primair en voortgezet onderwijs wordt beïnvloed door twee factoren:

- de inhoud van de regelingen met betrekking tot de personeelslasten. Het gaat hierbij om de regelingen van het aantal personeelsleden per school en om de voorschriften omtrent salarissen en overige toelagen en uitkeringen alsmede om de wettelijk voorgeschreven premies voor het personeel.
- de wijze van bekostiging van de personeelslasten. Voor het overgrote deel van de personeelslasten geschiedt de bekostiging gegeven de verschillende formatieregelingen, op declaratiebasis.

Mede onder invloed van bezuinigingen zijn de diverse regelingen ingewikkelder geworden, hetgeen binnen de bestaande wijze van bekostiging een toenemende complexiteit heeft veroorzaakt met betrekking tot de uitvoering van de regelingen en de beheersbaarheid van de uitgaven. Dit is aanleiding geweest de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten aan een heroverwegingsonderzoek te onderwerpen.

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

"Object van heroverweging zijn de uitvoeringskosten van de personeelslasten voor het basis- en voortgezet onderwijs.

Met name zal aandacht worden geschonken aan de sociale premiereregelingen en de regelingen op het gebied van de vervanging van leerkrachten. Het onderzoek zal de mogelijkheden verkennen om de beheersbaarheid van hiermede samenhangende uitvoeringskosten te vergroten".

Onder uitvoeringskosten zijn te verstaan zowel de kosten van toepassing van regelgeving ten behoeve van de personeelslasten op school- en departementaal niveau als de kosten van de controle op de uitgaven die uit de regelgeving voortvloeien.

In het heroverwegingsonderzoek is nagegaan in hoeverre een andere wijze van bekostiging van (een deel van) de personeelslasten in het onderwijs, namelijk normbekostiging in plaats van bekostiging op declaratiebasis,

of een andere wijze van regelgeving de beheersbaarheid van de personeelslasten zou kunnen vergroten of de uitvoeringsorganisatie zou kunnen vereenvoudigen. De uitvoeringskosten als gevolg van de sociale premie-regelingen zijn het omvangrijkst als gevolg van vele kortdurende en relatief kleine betrekkingen. Door hiervoor een andere regeling voor te stellen zal dit aspect kwantitatief sterk in betekenis teruglopen (zie 2.1). De werkgroep heeft dan ook op dit punt geen nadere actie ondernomen.

Daarnaast is in het overwegingsonderzoek nagegaan op welke wijze bij de subsidievaststelling gebruik kan worden gemaakt van reeds bestaande controleprocedures, opdat daarbij dubblures kunnen worden voorkomen. Randvoorwaarde bij het onderzoek was dat de rechtspositionele rechten van het onderwijspersoneel niet zouden worden aangetast.

2. Samenvattende beschrijving van de beleidsvarianten

In dit hoofdstuk worden de beleidsvarianten die door de werkgroep zijn ontwikkeld kort beschreven naar inhoud, toepassingsgebied, gevolgen, noodzakelijke (juridische) aanpassingen, faseringen en (financiële) consequenties. Een nadere uitwerking van de beleidsvarianten is opgenomen in hoofdstuk 4.

In het kader van de heroverweging is onderzocht welke beleidsalternatieven aangegeven kunnen worden die kunnen leiden tot een besparing of tot een vergroting van de beheersbaarheid van de uitgaven.

De randvoorwaarde bij het heroverwegingsonderzoek dat geen wijzigingen mogen worden voorgesteld die de individuele rechtspositie van het onderwijspersoneel veranderen, heeft er toe geleid dat de inhoud van diverse regelingen op rechtspositioneel gebied buiten beschouwing is gelaten.

Het eerste onderzoeksveld van de werkgroep is geweest de uitvoeringskosten en de beheersbaarheid van de personeelslasten.

De bekostiging van het onderwijspersoneel geschiedt op declaratiebasis. Nagegaan is in hoeverre normering van de vergoeding voor het onderwijspersoneel van het rijk aan het bevoegd gezag van de school kan leiden tot een besparing door een vermindering van de bemoeienis met de feitelijke uitgaven van de school en tot een betere beheersing van de uitgaven.

Een tweede onderzoeksveld is geweest de uitvoering van de controle op de uitgaven die met de personeelsregelingen zijn gemoeid. Nagegaan is of een andere opzet van de controle zoals deze ten departemente wordt uitgevoerd kan leiden tot een verbetering van de controle zelf, tot een efficiency vergroting en tot een grotere beheersing van de uitgaven.

De maatregelen ter beperking van uitvoeringskosten en vergroting van de beheersbaarheid van de uitgaven betreffen:

2.1 Normering van de formatie voor vervanging van afwezig onderwijzend personeel

daaronder medebegrepen de formatiegarantie ten behoeve van vermindering van de taakomvang en het ADV-verlof.

Huidige situatie

De toewijzing van vervanging van afwezig onderwijzend personeel in het primair en voortgezet onderwijs geschiedt op individuele basis.

Beleidsvariant

Voor de verschillende doeleinden wordt voor het onderwijzend personeel een gesommeerde genormeerde toekenning in de vorm van een opslagpercentage op de formatie vastgesteld waardoor onderwijzend personeel voor onbepaalde tijd kan worden aangesteld. Hierdoor kunnen de scholen permanent over formatieruimte beschikken. Het opslag percentage kan op schoolniveau of bestuursniveau worden toegekend.

Door deze beleidsvariant wordt het aantal kortdurende betrekkingen in het onderwijs aanzienlijk verminderd. De werkgroep is van oordeel dat hierdoor wijzigingen in de administratieve uitvoering van de sociale premiereregelingen niet meer tot substantiële besparingen in de sfeer van de beleidslasten zullen leiden. De werkgroep heeft derhalve geen voorstellen in deze richting ontwikkeld.

De werkgroep is van mening dat vooralsnog voor vervanging van niet-onderwijzend personeel niet tot normering in de vorm van een opslagpercentage op de formatie moet worden overgegaan. Voor het basis-onderwijs doet de vraag zich niet voor, aangezien daar geen formatieregeling en vervangingsregeling voor niet-onderwijzend personeel bestaat. Voor het overige onderwijs zou het, gegeven de huidige regelingen en met name de diversiteiten in personeelsoorten niet tot een dusdanig formatieopslagpercentage leiden dat scholen hiermee in voldoende mate in de vervanging kunnen voorzien. De werkgroep beveelt aan na te gaan of in dit geval een opslag in geld uitgedrukt in plaats van in formatieruimte kan bijdragen tot vermindering van de beleidslasten, die voortvloeien uit de administratieve handelingen betreffende aanstelling en ontslag van vervangers. Denkbaar is het inhuren van werkkrachten op basis van tarieven van bijvoorbeeld uitzendbureaus.

Gevolgen

Toepassing van deze variant houdt in dat:

- een (sterke) vermindering optreedt in het aantal administratieve handelingen m.b.t. aanstellingen/loonberekeningen/ontslagen binnen de personeels-/salarisadministratie waardoor de daarmee samenhangende vergoedingen kunnen worden verlaagd.
- de controleproblematiek (de (on)controleerbaarheid) m.b.t. de vervangingskosten wordt opgelost. De kosten van de uitvoering van de controle van de rekening en verantwoording kunnen derhalve lager worden gesteld.
- de beheersbaarheid van de uitgaven tijdens de begrotingsuitvoering wordt vergroot.
- vele (zeer) versnipperde en veelal kortdurende betrekkingen waarvan de vervulling scholen (vaak) voor problemen stelt, worden omgezet in structureel beschikbare en permanent vervulbare formatieplaatsen van grotere omvang door mogelijkheid van samenvoeging van deelbetrekkingen. Dit leidt in het primair onderwijs tot ± 4000 fulltimeformatieplaatsequivalenten en tot ± 1700 in het voortgezet onderwijs.

- de controle op de juistheid van inschakeling van "eigen" uitkeringsgenietenden wordt zowel voor scholen/administratiekantoren als voor het departement vereenvoudigd en het aantal mutaties in de berekening van de hoogte van de maandelijkse uitkeringen (verrekening inkomsten bij uitkeringen) wordt sterk verminderd.
- indien voor afwezige leraren niet in vervanging door toepassing van het opslagpercentage kan worden voorzien, mag dit niet tot gevolg hebben dat er geen onderwijs wordt gegeven.

Noodzakelijke aanpassingen

Ter uitvoering van de variant is wijziging nodig van:

- formatieregelingen onderwijzend personeel en wijziging van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (RPBO) (amvb's)
- wijziging bekostigingsregelingen ten aanzien van vergoedingen voor administratiekosten.
- de Wet op het basisonderwijs (WBO)
de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO)
de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)
indien toekenning van de formatieopslag op bestuursniveau plaatsvindt.

Fasering

De benodigde aanpassing van de verschillende voorschriften zullen rekening houdende met het te voeren overleg minimaal een jaar vergen. Indien op zeer korte termijn besluitvorming plaatsvindt lijkt realisering per 1-1-1987 haalbaar, indien niet tot toekenning op bestuursniveau wordt overgegaan. Bij toekenning op bestuursniveau lijkt realisering pas per 1-8-1987 haalbaar.

2.2 Normering van de vergoeding voor verplaatsingskosten

Huidige situatie

De vergoeding voor verplaatsingskosten (woonwerkverkeer en verhuiskostenvergoeding) geschiedt op declaratiebasis.

Beleidsvariant

Voor de vergoeding voor verplaatsingskosten wordt bij de vergoeding voor de materiële instandhouding een genormeerd bedrag uitgekeerd naar rato van de omvang van de formatie per school.

Gevolgen

De toepassing van deze variant houdt in dat goedkeuring vooraf (voor de verhuiskosten) of controle achteraf (van de kosten voor woonwerkverkeer) achterwege kan blijven.

Noodzakelijke aanpassingen

Ter uitvoering van de variant dienen de normvergoeding voor het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs te worden aangepast. Voor het basisonderwijs wordt de normvergoeding in een van de programma's van eisen opgenomen.

Fasering

Indien op korte termijn besluitvorming plaatsvindt lijkt realisering per 1-1-1987 mogelijk. Gedurende 2 jaar dient voor de vergoeding voor verhuiskosten een overgangsregeling te gelden.

2.3 Wijziging van de uitvoering van de controle

Huidige situatie

De controle vindt ten departemente plaats aan de hand van de door scholen ingediende rekening en verantwoording ter vaststelling van de subsidie.

Beleidsvariant

Ter uitvoering van de controle wordt bij de indiening van de rekening en verantwoording overlegging van een accountantsverklaring vereist. Hiermee wordt aangesloten bij en afgestemd op de reeds bestaande controleprocedures bij de instellingen.

Door het departement worden controlepunten (programma van controle vereisten) gepubliceerd waarvan bij de accountantscontrole dient te worden uitgegaan en vindt de subsidievaststelling aan de hand van de accountantsverklaring plaats.

Cevolgen

Toepassing van deze variant houdt in dat

- de controlewerkzaamheden op het departement aanzienlijk worden verminderd.
- de controle door de decentrale uitvoering van een kwalitatief beter gehalte is.
- de beheersing van de uitgaven wordt vergroot doordat sneller correcties worden aangebracht in de voorschotten en vergoeding.
- de scholen gestimuleerd worden om gebruik te maken van de efficiënt opgezette (grote) administraties.

Noodzakelijke aanpassingen

Ter uitvoering van de variant dienen de normvergoedingen voor het basisonderwijs (programma van eisen) en het voortgezet onderwijs te worden verhoogd met een normvergoeding voor de accountantskosten. In de diverse bekostigingsbesluiten dient de voorwaarde van overlegging van een accountantsverklaring te worden opgenomen (wijziging amvb's).

Ten behoeve van de controle dienen door het departement de controlevereisten te worden aangegeven. De uitvoering daarvan dient in de uit te brengen accountantsverklaring te worden aangegeven.

De voorschriften met betrekking tot de leerlingenadministratie en de aanwezigheid van basisdocumenten daarbij dienen te worden gewijzigd.

Fasering

Indien op korte termijn besluitvorming plaatsvindt lijkt realisering per 1-1-1987 mogelijk, dat wil zeggen met ingang van de controle over het vergoedingsjaar 1987.

De werkgroep is van mening dat, indien deze variant wordt overgenomen, nagegaan moet worden of een zodanig tijdstip van invoering mogelijk is, dat de beoogde controleprocedure reeds geheel of gedeeltelijk betrekking kan hebben op het vergoedingsjaar 1986. De rekeningen en verantwoordingen over dat jaar worden immers pas in 1987 ingediend. Voor het openbaar onderwijs alsmede van de aan gemeenten uit te keren vergoedingen is zulks zonder veel problemen te realiseren.

Financiële gevolgen van de voorgestelde beleidsalternatieven (structureel)

| | Ten opzichte van het ijkpunt | | | Overige mutaties | | bijkomende effecten effecten (x 1 mln) |
|--|---|---|-----|--|----------------------------------|---|
| | Vermindering vergoeding (x 1 mln) | Inkrimping departement (x 1 mln) (form.pl.) | | als gevolg van de wijziging controle (x 1 mln) | verhoging verhoging (x 1 mln) | |
| 1. Normering vervanging | | | | | | |
| primair onderwijs | 3,5 | 0,15 | 2 | | | 5,5 ¹⁾ vermindering ontslag uitkering korttijdelijken |
| voortgezet onderwijs | 1,9 | 0,1 | 1 | | | |
| 2. Normering verplaatsingsk. | - | 0,8 | 11 | | | |
| 3. Wijziging uitvoering controle | | | | | | |
| primair onderwijs | 0,1 | 1,0 | 14 | 9,0 | 15,0 à 23,0 | 4,0 à 6,0 rente voordeel |
| voortgezet onderwijs | 1,9 | 4,4 | 59 | 7,0 | | |
| AD | - | 4,0 | 55 | | | |
| Overige onderdelen departement alsgevolg van 1, 2 en 3 mat. overhead departement | - | 1,5 | 20 | | | |
| | - | 1,0 | - | | | |
| Totaal | 7,4 | 12,95 | 162 | +16,0 | -/-15,0 à 23,0 | -/-4,0 à 6,0 |

1) Bovendien een vermindering van 10,0 mln gedurende 2 jaar aan wachtgelden.

Indien niet tot normering vervanging wordt besloten maar wel tot wijziging uitvoering controle, vervallen de opbrengsten die genoemd staan onder 1. normering vervanging.
De inkrimping van het departement door wijziging uitvoering controle wordt dan 16 formatieplaatsen (primair onderwijs ten 60 (voortgezet onderwijs). Bij de overige mutaties wordt de verhoging 20,0 mln inplaats van 16,0 mln. (+3,0 mln primair onderwijs, +1,0 mln voortgezet onderwijs).

3. Algemene beschrijving van het beleid met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten

De uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten in het onderwijs heeft enerzijds betrekking op de uitvoering op schoolniveau, de personeelsadministratie, en anderzijds op de uitvoering op departementaal niveau, de controle op de uitgaven van het onderwijs ten behoeve van het personeel in de school. De personeelsadministratie op schoolniveau is hierbij een onderdeel van de totale administratie. Hieronder valt tevens de administratie ten behoeve van de leerlingen, de gebouwen en de materiële instandhouding.

Hoewel in het kader van de taakstelling deze laatst genoemde administraties in principe buiten beschouwing kunnen blijven, heeft de werkgroep gemeend dit niet te moeten doen voor ontwikkeling van de beleidsvariant betreffende de wijziging van de uitvoering van controle in het kader van de subsidievaststelling.

De voorgestelde wijziging van de uitvoering van de controle op de subsidievaststelling omvat noodzakelijkerwijs deze overige administraties. Beperking van de controle tot de component personeelskosten zou gezien de samenhang in de bekostigingsstelsels en de subsidievoorwaarden uit een oogpunt van doelmatigheid niet zinvol zijn. De vergoedingsstelsels voor de schooladministratie zijn voor wat betreft het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, en het voortgezet onderwijs verschillend. In het basisonderwijs geschiedt de bekostiging via een normbedrag, onder meer voor administratiekosten. Het normbedrag wordt vastgesteld aan de hand van een programma van eisen en wordt uitgedrukt in een basisbedrag (per school) en een bedrag per leerkracht. Voor de scholen voor speciaal onderwijs geschiedt de bekostiging op basis van een jaarlijks vast te stellen bedrag per leerling. Voor scholen voor voortgezet onderwijs geschiedt de bekostiging via toekenning van een aantal formatieplaatsen per school aan de hand van een bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde formatieregeling. Het aantal formatieplaatsen is afhankelijk van het aantal leerlingen van de school. Daarnaast ontvangen de scholen voor voortgezet onderwijs een normvergoeding voor de materiële administratiekosten. De vergoeding maakt deel uit van de tegemoetkoming in materiële exploitatiekosten van de school.

Ongeacht de verschillen in de vergoedingsstelsels wordt voor alle schoolsoorten de hoogte van de vergoeding van school tot school voornamelijk bepaald door het aantal leerlingen van de school.

Van jaar tot jaar wordt de hoogte van de vergoeding beïnvloed - naast wijzigingen in de leerlingenaantallen, per school en per schoolsoort - door loon- en prijsontwikkeling. Opgemerkt wordt, dat voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs onderzoeken in gang zijn gezet naar de wijze van bekostiging van onder meer de vergoedingen van administratiekosten. De werkgroep constateert dat de voorstellen die in dit rapport worden gedaan daarmee niet strijdig zijn.

Vanuit de rijksoverheid worden behalve boekhoudvoorschriften en het voorschrift dat er een administratie per school gevoerd moet worden geen nadere voorschriften gegeven omtrent de opzet van de administratieve organisatie.

De wijze waarop een administratie op de scholen wordt gevoerd kent een grote verscheidenheid. Deze verscheidenheid treedt binnen alle schoolsoorten op. Het merendeel van de scholen neemt deel aan de CASO (Commissie Automatisering Salarissystemen Onderwijs). Het deelnamepercentage ligt bij alle schoolsoorten boven de 90%.

De overige scholen voeren de personeelsadministratie volledig zelf of zijn aangesloten bij een ander geautomatiseerd salarissysteem. Dit laatste komt met name voor bij het openbaar onderwijs.

Naast de deelname aan een centraal geautomatiseerd salarissysteem worden ook de overige werkzaamheden ten behoeve van de personeelsadministratie (en de overige administraties) in verschillende maten van decentralisatie en centralisatie uitgevoerd. Zelfstandig functionerende administratiekantoren voor het onderwijs (AK's) voeren geheel of gedeeltelijk de administratie voor scholen uit. Zij ontvangen hiervoor van de betrokken bevoegde gezagsorganen van de scholen een vergoeding via een abonnementsysteem.

In de werkzaamheden met betrekking tot de personeelsadministratie zijn in principe geen verschillen te onderscheiden tussen de verschillende schoolsoorten.

Het voortgezet onderwijs is wel gecompliceerder dan het basisonderwijs door de verschillende schoolsoorten en het bestaan van verschillende afdelingen binnen eenzelfde school met daarmee samenhangend een complexere uitvoeringsorganisatie voor wat betreft bevoegdheidsregelingen, voorkomen van verschillende salarisschalen voor onderwijzend personeel en een complexere uitwerking van garantieregelingen. Het aantal personen in kort tijdelijke betrekkingen is in het primair onderwijs groter dan in het voortgezet onderwijs. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in het primair onderwijs elke afwezige onderwijsgevende mag worden vervangen. In het voortgezet onderwijs wordt vooralsnog slechts na 14 dagen afwezigheid vervangen.

De controle ten departemente op de personele uitgaven voor het onderwijs richt zich op de omvang van het aangestelde onderwijzend personeel in relatie tot de voorgeschreven formatieregelingen en op de salarisbetalingen ten behoeve van dat personeel in relatie tot de voorschriften terzake. Ook hier geldt dat de controle in principe niet verschillend is voor de verschillende schoolsoorten, maar voor het voortgezet onderwijs wordt beïnvloed door de complexere organisatie van het onderwijs en voor het primair onderwijs door het grotere aantal korttijdelijke betrekkingen, respectievelijk aangestelde personen in verband met de vervanging.

Voor de verschillende schoolsoorten geldt, dat de controle voor scholen die niet aan de CASO deelnemen, bewerkelijker is dan voor de zogenaamde CASO-scholen.

Binnen de CASO wordt, afgezien van de controle op de invoergegevens, een aantal controles door het geautomatiseerde systeem zelf gedaan.

Daarnaast vereisen de niet-CASO-scholen de nodige activiteiten in de sfeer van de voorschotverstrekking.

Voor de CASO-scholen komen deze werkzaamheden niet voor, aangezien bij deze scholen op basis van CASO-berekeningen het benodigde maandvoorschot automatisch wordt vastgesteld en uitbetaald.

Terugblik

In de afgelopen 15 jaar zijn er op het gebied van de bekostiging van de schooladministratie drie wijzigingen opgetreden.

1. In het primair onderwijs werd tot 1975 geen apart bedrag per leerling vastgesteld voor de vergoeding van de administratiekosten, maar maakte dit onderdeel uit van de totale vergoeding voor de materiële uitgaven aan de school. De wijziging hield verband met de gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs. Deze wijziging heeft geen verandering teweeggebracht in de uitgaven van het Rijk voor de schooladministratie.

2. Tot 1981 werd voor de AVO/VWO sektor in het voortgezet onderwijs voor de vergoeding van de administratie uitgegaan van een bedrag per leerling. Vanaf 1981 geldt de huidige regeling van toewijzing van formatie volgens een door het rijk voorgeschreven en bekostigde formatieregeling. Voor het beroepsonderwijs gold reeds langer een formatieregeling.

3. Sinds 1 augustus 1985 is bij de invoering van de WBO de vergoeding voor de schooladministratie voor het basisonderwijs gewijzigd van een bedrag per leerling in een normbedrag aan de hand van een programma van eisen. Deze wijziging heeft geen verandering teweeggebracht in de uitgaven van het Rijk voor de schooladministratie in deze sektor.

Wijzigingen in de hoogte van de uitgaven voor de schooladministratie zijn voor het overige bepaald door de ontwikkeling van de aantallen leerlingen per schoolsoort en door de loon- en prijsontwikkeling.

Ten departemente zijn de werkzaamheden ten behoeve van de controle van de personeelslasten in het primair en voortgezet onderwijs toegenomen. Deze toename is voornamelijk opgevangen door interne verschuiving van de departementale formatie. In verband hiermee en door overige reorganisaties binnen het departement is niet aan te geven welke veranderingen in de beleidslasten voor de overheid hierdoor zijn opgetreden.

Het ijkpunt

Het ijkpunt ten behoeve van de heroverweging is de omvang van de desbetreffende collectieve uitgaven in 1989, dat wil zeggen 79 miljoen.

De collectieve uitgaven met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie worden gevormd door:

- a. de vergoedingen ten behoeve van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs voor de administratie voor zover deze betrekking hebben op de personeelsadministratie;
- b. de uitgaven ten behoeve van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zelf, voor zover deze betrekking hebben op de controle op de uitgaven ten behoeve van de personeelslasten van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs.

De collectieve uitgaven met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten in het primair en voortgezet onderwijs bedragen:

| Jaar | Bedrag (x f 1 mln.) |
|------|---------------------|
| 1970 | - |
| 1975 | 58 |
| 1980 | 79 |
| 1985 | 87 |
| 1986 | 85 |
| 1987 | 82 |
| 1988 | 81 |
| 1989 | 79 |

Voor het jaar 1970 is geen bedrag opgenomen.

Bij scholen in het primair onderwijs wordt pas sinds 1975 de vergoeding voor de administratiekosten apart onderscheiden, zodat de uitgaven voor het jaar 1970 voor de personeelsadministratie niet kunnen worden aangegeven. Bijlage 1 bevat een specificatie van de vermelde bedragen.

4. Het onderzoek

In het kader van de taakopdracht is geïnventariseerd welke onderdelen van de uitvoeringsorganisatie nader zouden worden gezien ten behoeve van de ontwikkeling van de beleidsvarianten als bedoeld in de taakstelling.

In dit verband zijn gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van de personeelsadministratie in het openbaar en bijzonder onderwijs. Door de werkgroep is besloten de volgende onderwerpen nader te onderzoeken:

- 4.1 normering van de formatie voor vervanging van afwezig onderwijzend personeel in plaats van de huidige toewijzing op individuele basis.
- 4.2 normering van de vergoeding voor de kosten van het woonwerkverkeer, verhuizing en dienstreizen in de plaats van de huidige vergoedingen op declaratiebasis.
- 4.3 uitvoering van de controle met name of controlewerkzaamheden door derden - buiten het ministerie - uitgevoerd, kunnen leiden tot een efficiënte opzet van de controle, een vermindering van de controlewerkzaamheden op het departement en een vergroting van de beheersbaarheid van de uitgaven.
- 4.4 verplichtstelling van deelneming aan het geautomatiseerde salarissysteem.

Een aantal overige regelingen is niet nader onderzocht, aangezien wijzigingen hierin naar het oordeel van de werkgroep niet in voldoende mate tot besparing van de beleidslasten van de overheid zouden leiden. (zie bijlage 2).

- 4.1. Normering van de formatie voor vervanging van afwezig onderwijzend personeel
daaronder medebegrepen een formatiegarantie ten behoeve van vermindering van de taakomvang en ADV.

Huidige situatie

Kortdurende betrekkingen (betrekking korter dan 6 maanden) komen in het onderwijs voornamelijk voor ten behoeve van vervanging van afwezig personeel.

Reden van afwezigheid kan zijn:

- ziekte
- buitengewoon verlof
- verlof in verband met arbeidsduurverkorting
- kort buitengewoon verlof tot ten hoogste 4 dagen per jaar.

Indien aan een school leraren verbonden zijn, voor wie formatief minder uren beschikbaar zijn dan hun betrekkingsomvang, worden deze leraren - mits bevoegd - als eerste belast met de vervanging van afwezige collega's. Indien dit niet of niet voldoende het geval is, kan tot vervanging "van buiten" worden overgegaan. In het primair onderwijs kan in dat geval voor elke afwezige onderwijsgevende een vervanger/ster worden aangesteld. In het voortgezet onderwijs wordt vervanging van buiten vergoed met ingang van de 15e dag dat een onderwijsgevende afwezig is. In voorbereiding is een regeling waarbij vervanging van buiten tevens wordt vergoed, indien voorzienbaar is, dat deze langer dan 21 dagen zal duren.

De administratieve uitvoeringsorganisatie in verband met vervanging is van aanzienlijke omvang.

Elke vervanging, hoe kort deze ook duurt, is te beschouwen als een afzonderlijke betrekking waarvoor alle handelingen ten aanzien van indientreding salariering, etc. en ontslag dienen te worden uitgevoerd. Bij vervangingsbetrekkingen korter dan 1 maand (een situatie die met name in het primair onderwijs veelvuldig voorkomt) is de berekening van het salaris gecompliceerder dan bij langerdurende betrekkingen. De vergoedingen voor vervanging worden door het ministerie op declaratiebasis vergoed. Ten behoeve van de rekening en verantwoording moet het bevoegd gezag de vervangingsbetrekkingen afzonderlijk opvoeren. Op het ministerie vormt de controle op de gedeclareerde uitgaven voor vervanging een complex onderdeel van de controle op de personele lasten. Of de vervanging terecht heeft plaatsgevonden valt niet of slechts moeilijk te controleren.

Een andere opzet van de vervanging

Onderzocht is welke vereenvoudigingen in de uitvoeringsorganisatie optreden indien wordt overgegaan op toekenning van een formatie-opslag ten behoeve van vervanging.

Voorstel: aan elk bevoegd gezag wordt formatieruimte toegekend door middel van een procentuele opslag op het aantal formatieplaatsequivalenten van de reguliere onderwijsformatie per schoolten behoeve van vervanging van afwezig personeel.

De werkgroep is van mening, dat voor vervangingen voor zwangerschaps-/bevallingsverlof en voor langdurige afwezigheid na acht weken de huidige vergoedingssystematiek gehandhaafd moet worden.

Indien twee of meer bevoegde gezagsorganen van een schoolsoort zulks wensen, kan de opslag worden gepooled voor gezamenlijk gebruik.

Toelichting: De omvang van de opslag wordt slechts bepaald door het percentage en de omvang van de reguliere formatie. Door toekenning van structurele formatieruimte voor vervanging kan een bevoegd gezag overgaan tot aanstelling van langere duur. Afzonderlijke declaratie en vergoeding voor vervanging is hierdoor niet meer noodzakelijk.

Uitzondering dient naar het oordeel van de werkgroep gemaakt te worden voor vervanging bij zwangerschaps/bevallingsverlof en bij afwezigheid langer dan acht weken, vanaf de negende week. Reden voor deze uitzondering is dat afwezigheid langer dan acht weken alsmede zwangerschaps-/bevallingsverlof slechts incidenteel voorkomen en dan een te grote druk leggen op de inzet van de beschikbare opslag.

Om redenen van controleerbaarheid van de gedeclareerde uitgaven zal in geval van vervanging wegens ziekte of zwangerschaps-/bevallingsverlof wel een controlerend geneesheer moeten zijn ingeschakeld. Voor buitengewoon verlof van een dergelijk lange duur dient toch al vooraf toestemming te worden gegeven door het departement.

Voor het primair en voortgezet onderwijs wordt de procentuele opslag verhoogd met een percentage ten behoeve van de herbezetting van het ADV-verlof. Daarnaast wordt de opslag voor het primair onderwijs verhoogd ten behoeve van de garantie bij individuele taakvermindering. Door normering van de toekenning ten behoeve van de individuele garantie vermindert de controle-last voor dit onderdeel. De individuele garantie bij taakvermindering wijzigt hierdoor niet.

De werkgroep is van oordeel dat het aanbeveling verdient de garantieregeling voor het voortgezet onderwijs per 1-8-1990 of zoveel eerder als mogelijk is, bij de formatieopslag te betrekken. Gelet op de aard van de

regeling moet eerst worden onderzocht wat de effecten van de regeling zijn, alvorens definitief het opslagpercentage (al dan niet gedifferentieerd) kan worden vastgesteld. De werkgroep stelt op grond hiervan voor eerst het onderzoek af te wachten, alvorens definitief te besluiten de garantie bij de formatie-opslag te betrekken.

Het verdient naar het oordeel van de werkgroep aanbeveling nader te onderzoeken in hoeverre kleinere faciliteitenregelingen die niet bevoegdheidsgebonden zijn mede in de opslag kunnen worden betrokken.

Effecten in de uitvoeringsorganisatie

Op bestuursniveau c.q. administratiekantoonniveau treedt vermindering van administratieve belasting op. Een groot aantal kort-durende betrekkingen zal kunnen worden vervangen door een aanzienlijk kleiner aantal langdurende betrekkingen. In de rekening en verantwoording hoeft voor het onderdeel vervanging alleen de langdurige vervanging afzonderlijk te worden verantwoord. De verantwoording ten behoeve van de opslag geschiedt op dezelfde wijze als bij de overige toegekende formatie. Doordat de vervangers reeds in dienst zijn verminderen de werkzaamheden van het "zoeken naar vervangers".

De controle op departementsniveau wordt eveneens aanzienlijk vereenvoudigd. De controle op de leeftijd van betrokkenen in verband met het ADV-verlof vervalst. Voorts vervalst nagenoeg volledig de controle op de post vervangingen.

De controle op de omvang van de opslag kan worden ingebouwd in de geautomatiseerde systemen van de berekening van de formatie.

Bijkomende effecten

- De positie van de vervanger verandert bij formatietoekenning via een opslag. Het belangrijkste effect is de wijziging van het dienstverband: van kortdurend naar lang, eenzelfde soort dienstverband als voor de overige onderwijsgevendenden het geval is met de daarbijkomende voordelen zoals doorbetaling van het salaris tijdens de schoolvakanties. In materiële zin betekent dit een wijziging van de positie van betrokkenen echter niet door wijziging van de regelgeving omtrent de rechtspositie, zodat het voorstel binnen de taakopdracht van de werkgroep gedaan kan worden.

Daarnaast constateert de werkgroep dat de wijziging als een verbetering van de positie van vervangers beschouwd kan worden.

- Vervanging korter dan acht weken (met uitzondering van zwangerschaps/bevallingsverlof) kan alleen binnen de beschikbare opslag plaatsvinden. Voor bevoegde gezagsorganen met een of twee kleine scholen houdt het voorstel in dat een deel van de behoefte aan vervanging niet via de opslag kan worden opgevangen, tenzij zij onderling samenwerken.
- Indien voor afwezige leraren niet in vervanging door toepassing van de opslag kan worden voorzien, mag dit niet tot gevolg hebben dat er geen onderwijs wordt gegeven. De school dient ter zake andere organisatorische maatregelen te treffen.
De inspectie dient hierop binnen de bestaande kaders toezicht te houden.
- Door toekenning van de formatie aan het bevoegd gezag in plaats van toekenning aan elke school afzonderlijk, wordt de flexibiliteit van de inzet van de onderwijsgeevenden vergroot bij die bevoegde gezagsorganen die meerdere scholen van eenzelfde schoolsoort onder hun beheer hebben.
- De opslag houdt binnen het primair respectievelijk het voortgezet onderwijs eenzelfde percentage voor alle scholen in. Het ziekteverzuim is niet op alle scholen van dezelfde omvang. Met name in de grotere steden is het ziekteverzuimpercentage hoger dan op het platteland. Nuancering in de opslag is echter niet mogelijk, aangezien deze verschillen van jaar tot jaar wisselen. In het algemeen is er evenwel ook sprake van een groter aantal scholen onder één bevoegd gezag waardoor bij gelijke percentages een efficiëntere organisatie mogelijk wordt.
- In het voortgezet onderwijs en in mindere mate in het voortgezet speciaalonderwijs zullen een deel van de vervangingsuren gegeven worden door onderwijsgeevenden die niet bevoegd zijn voor het vak dat door de afwezige leraar wordt gegeven. De periode waarin dit het geval is, kan maximaal acht weken duren. Overigens wordt nu ook een deel van de vervangingslessen door onbevoegden gegeven.

Financiële konsekwenties (x 1 mln) structureel:

| | | |
|---|--|----------------|
| - | vergoedingen voor primaair onderwijs (adm. kosten) | -/- 3,5 |
| - | vergoeding voor voortgezet onderwijs (adm. kosten) | -/- 1,9 |
| - | vermindering controletaken etc. op het departement | -/- 0,25 |
| | totaal | <hr/> -/- 5,65 |

Door vermindering in de administratieve taken is een verlaging van de vergoeding voor de administratiekosten mogelijk (primaair onderwijs 3,5 mln, voortgezet onderwijs f 1,9 miljoen). Door vermindering van de controletaken kan de departementale formatie met 3 formatieplaatsen worden verminderd.

Daarnaast ontstaat een tweetal besparende effecten op uitkeringen die ten laste van de O en W begroting worden betaald:

- het in aanzienlijk mindere mate van toepassing zijn van uitkeringen voor vervangers; structureel 5,5 miljoen;
- het structureel vervullen van een deel van de formatieplaatsen uit de opslag door wachtgelders, waardoor de betrokken uitkering vervalt, hetgeen neerkomt op een (incidentele) verlaging van 10 miljoen in de jaren 1987 en 1988.

Wijzigingen in de regelgeving

Toekenning aan het bevoegd gezag van formatie ten behoeve van vervanging en dergelijke vergt wijziging van

- de Wet op het Basisonderwijs, Interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs in verband met toewijzing aan het bevoegd gezag in plaats van aan de school en de mogelijkheid voor gezamenlijke inzet (wetswijziging)

- de formatieregelingen voor onderwijzend personeel van de verschillende schoolsoorten (wijziging amvb's)
- het rechtspositie besluit onderwijspersoneel in verband met de rechtspositie van degenen die bij het bevoegd gezag zijn aangesteld (wijziging amvb).
- wijziging van het programma van eisen voor de administratiekosten voor de scholen in het basisonderwijs en het daarop gebaseerde vergoedingsbedrag voor de administratiekosten. Eenzelfde wijziging betreft de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (herziening ministeriële regelingen).
- wijziging van de bekostiging van de scholen voor voortgezet onderwijs.

Indien niet op bestuursniveau maar alleen op schoolniveau formatie voor vervanging en dergelijke wordt toegekend, kan wijziging van de verschillende onderwijswetten achterwege blijven.

Omvang van de opslag

De omvang van de opslag is afhankelijk van de hoogte van het ziekteverzuim van het onderwijzend personeel en het deel van het ziekteverzuim dat wordt veroorzaakt door langdurig zieken.

Uitgaande van het ziekteverzuim in het schooljaar 1984/1985 zou wat betreft het primair onderwijs de opslag in 1986/1987 5 % van de reguliere formatie zijn.

In het voortgezet onderwijs zou gebaseerd op het ziekteverzuim in het schooljaar 1984/1985, de opslag in het schooljaar 1986/1987 2,5% van de reguliere formatie zijn (zie bijlage 2.1. en 2.2.). Het verschil in percentage wordt voornamelijk veroorzaakt door de huidige verschillen in de vervangingsregeling, waarbij binnen het voortgezet onderwijs minder vervanging van buiten kan plaatsvinden.

Ten behoeve van de herbezetting van de ADV dienen deze percentages te worden verhoogd met 4% (primair onderwijs) resp. 3,9% (voortgezet onderwijs). (zie bijlage 2.3.).

4.2. Verplaatsingskosten in het onderwijs, een andere financiering

Huidige situatie

Personeel werkzaam in het onderwijs heeft, conform de voorschriften in het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (RPBO), recht op vergoeding van de zijde van de werkgever voor kosten verband houdende met verhuizing en/of woonwerkverkeer of dienstreizen. De voorschriften voor de hoogte van de vergoedingen zijn gebaseerd op de voorschriften voor rijksambtenaren.

Uitvoeringsorganisatie van de vergoeding voor kosten woonwerkverkeer.

Bevoegde gezagsorganen (werkgevers) keren aan betrokkenen de vergoedingen uit voor de kosten van woonwerkverkeer op basis van de geldende voorschriften voor de hoogte van de vergoeding.

In onderling overleg kunnen bevoegd gezag en betrokkene overeenkomen dat de vergoeding maandelijks of anderszins wordt gegeven. De bevoegde gezagsorganen declareren de gegeven vergoedingen jaarlijks bij het ministerie van O en W bij de opgave van de rekening en verantwoording. Hierbij dienen tevens de bewijsstukken te worden overgelegd. Op het ministerie wordt bij de controle op de rekening en verantwoording tevens de controle op de juiste hoogte van de vergoedingen uitgevoerd.

Uitvoeringsorganisatie van de vergoeding voor kosten dienstreizen.

Bevoegde gezagsorganen keren aan betrokkenen de vergoeding uit voor de kosten van dienstreizen op basis van de geldende voorschriften. Slechts indien een bevoegd gezag de vergoeding wil verlenen op basis van kosten van vervoer per auto, dient dit bevoegd gezag hiervoor vooraf toestemming van het ministerie van O en W te hebben. Bij het voortgezet onderwijs en het basisonderwijs wordt door het ministerie jaarlijks een vergoeding gegeven aan het bevoegd gezag ter bestrijding van de kosten als onderdeel van de normvergoeding.

Bij het (voortgezet) speciaal onderwijs declareren de bevoegde gezagsorganen de gegeven vergoedingen jaarlijks bij het ministerie van O en W bij de opgave van de rekening en verantwoording.

Op het ministerie wordt voor het (voortgezet) speciaal onderwijs bij de controle op de rekening en verantwoording tevens de controle op de juiste hoogte van de vergoeding voor dienstreizen uitgevoerd.

Uitvoeringsorganisatie van de vergoeding in verband met verhuizing.

Bevoegde gezagsorganen keren aan betrokkenen de vergoeding voor verhuiskosten uit. Het bevoegd gezag moet hiervoor vooraf gemachtigd zijn door het ministerie van O en W.

De vergoeding omvat:

- verhuiskosten
- eventuele reiskosten in verband met het zoeken van de nieuwe woning
- eventuele pensionkosten gemaakt voorafgaande aan de feitelijke verhuizing.

De bevoegde gezagsorganen declareren de gegeven vergoedingen jaarlijks bij het ministerie van O en W bij de opgave van de rekening en verantwoording. Hierbij dienen tevens de bewijsstukken te worden overgelegd. Aangezien aan het bevoegd gezag alleen subsidie wordt gegeven voor vooraf goedgekeurde uitgaven vindt hierbij geen controle achteraf plaats op de juiste hoogte van de vergoeding.

Een ander vergoedingssysteem van het ministerie van O en W aan de bevoegde gezagsorganen

Onderzocht is welke vereenvoudigingen in de uitvoeringsorganisatie kunnen worden aangebracht indien wordt overgegaan op een volledig stelsel van normvergoeding van het ministerie aan het bevoegd gezag.

Normvergoeding voor woonwerkverkeer

Voorstel: De vergoeding aan een bevoegd gezag wordt door het ministerie per school gegeven op basis van het aantal fulltime formatieplaatsequivalenten aan de school en vormt een onderdeel voor de vergoeding van de materiële uitgaven.

Toelichting: Bij het basisonderwijs wordt hierbij aangesloten bij het nieuwe bekostigingssysteem (zgn. Londo-systeem). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt de bekostiging volgens het Londo-systeem momenteel voorbereid waarbij gestreefd wordt naar invoering in 1988.

Bij het voortgezet onderwijs wordt aangesloten bij de reeds bestaande normvergoedingen. De aanspraken van betrokkene op de werkgever (bevoegd gezag) ondergaan geen wijziging als gevolg van het andere vergoedings-systeem. De vergoedingsnorm (bedrag per fulltime formatieplaats-equivalent) kan voor alle schoolsoorten dezelfde zijn.

Vergoeding voor dienstreizen.

Voorstel: De vergoeding wordt in het (voortgezet) speciaal onderwijs gegeven op basis van een normbedrag per formatieplaats-equivalent per school. Het normbedrag kan voor de verschillende schoolsoorten binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs verschillend zijn.

Toelichting: bij het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn dienstreizen in verband met stages van leerlingen, huisbezoek en ambulante begeleiding inhaerent aan het onderwijs.

Voor een vergelijkbare sector in het voortgezet onderwijs is reeds een normregeling vastgesteld ter vervanging van de individuele goedkeuringen voor autokostenvergoeding.

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is de behoefte aan een normregeling inmiddels ook gebleken. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is de betrokken regeling van het RPB-0 pas sinds 1 augustus 1985 van toepassing.

Vergoeding in verband met verhuizing.

Voorstel: De vergoeding wordt eveneens gegeven op basis van een normbedrag per formatieplaats-equivalent. Daar het hier echter in tegenstelling tot woonwerkverkeer voor het bevoegd gezag om grote uitgaven per verhuizing en om een klein aantal verhuizingen in de loop van de jaren gaat is tevens bij ingang van de regeling een overgangsmaatregel noodzakelijk.

Voorstel overgangsregeling

Aan een bevoegd gezag wordt gedurende het eerste jaar 70% van de kosten vergoed en in het tweede jaar 30%, indien men in een van deze jaren vergoeding in verband met een verhuizing moet toekennen. Daarnaast wordt aan elk bevoegd gezag een jaarlijks oplopend genormeerd bedrag toegekend.

Effecten in de uitvoeringsorganisatie.

Woonwerkverkeer

Op bestuursniveau c.q. administratiekantoonniveau treedt vereenvoudiging op bij de indiening van de rekening en verantwoording.

De begrotingsbewaking op dat niveau wordt daarentegen uitgebreid. Op het ministerieniveau vervalt een te controleren onderdeel.

Dienstreizen bij (voortgezet) speciaal onderwijs.

Op bestuursniveau c.q. administratiekantoonniveau treedt vermindering op in de administratieve belasting door vervallen van correspondentie met het ministerie in verband met machtigingsaanvragen alsmede vereenvoudiging bij de indiening van de rekening en verantwoording. De begrotingsbewaking wordt uitgebreid. Op het ministerieniveau vermindert de administratieve belasting door het vervallen van de machtigingsaanvragen en vervalt een te controleren onderdeel.

Verhuizing

Op bestuursniveau c.q. administratiekantoonniveau treedt vermindering op in de administratieve belasting door vervallen van correspondentie met het ministerie alsmede vereenvoudiging bij de indiening van de rekening en verantwoording.

Op bestuursniveau wordt de begrotingsbewaking uitgebreid. Op het ministerieniveau vervalt het verlenen van goedkeuring vooraf.

Dit houdt een besparing in op de departementale organisatie.

Conform de opdracht aan de werkgroep is de regeling van het RPB-0 waarbij de hoogte van de aanspraken van betrokkene op de werkgever (bevoegd gezag) zijn vastgelegd, buiten beschouwing gelaten. Deze aanspraken houden over het algemeen vergoeding van de feitelijk gemaakte kosten in.

Een normering van deze aanspraken (b.v. bij woonwerkverkeer op basis van het aantal kilometers) zou ook nog kunnen leiden tot een verdergaande vermindering van de uitvoeringsorganisatie bij het bevoegd gezag. Uitwerking hiervan is buiten beschouwing gelaten, aangezien de taakopdracht van de werkgroep zich beperkt tot de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten, waarbij de inhoud van regelingen buiten beschouwing wordt gelaten.

Indicaties voor besparingen

De ingangsdatum voor de overstap van bekostiging via declaratie naar bekostiging op basis van normering zal voor de verschillende onderdelen en de verschillende schoolsoorten verschillend kunnen zijn. Na generale invoering kan voor het te besparen bedrag voor de uitgaven op het departement (als indicatie) gegeven worden: f 0,8 miljoen (11 formatieplaatsen).

Noodzakelijke wijzigingen in de regelgeving

Uitvoering van het bovenstaande voorstel vergt wijzigingen in de bekostigingsamvb's voor de verschillende schoolsoorten.

Wat betreft het basisonderwijs dienen de programma's van eisen aangepast te worden.

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zal de jaarlijkse "vergoedings-circulaire" moeten worden aangepast en zal de wijziging moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingssysteem aan de hand van programma's van eisen.

4.3 Wijziging van de uitvoering van de controle

Huidige situatie

De controle op de ingediende subsidieaanvragen en de daarop in de loop van het kalenderjaar te verstrekken voorschotten is een zaak van het departement. Deze controle is opgedragen aan de onderwijsdirecties waaronder de respectieve scholen/instellingen ressorteren.

Aan de huidige werkwijze kleven een aantal bezwaren:

- de subsidieaanvragen van schoolbesturen van het bijzonder onderwijs en gemeenten worden in nagenoeg alle gevallen gecontroleerd als een op zichzelf staand document en worden niet gecontroleerd als onderdeel van de controle op de (financiële) administratie van een schoolbestuur of gemeente c.q. in samenhang met die controle;
- de controle vindt in het algemeen plaats bij de definitieve vaststelling van de subsidie waardoor de controle op de voorschotverstrekking niet adequaat is en correcties pas in een zeer laat stadium kunnen worden aangebracht;
- er wordt bij de departementale controle geen rekening gehouden met eerdere controles bij gemeenten, scholen en administratiekantoren. Dit impliceert dat er in het totale controleproces een aantal doublures voorkomen.

Krachtens de onderwijswetgeving zijn bevoegde gezagsorganen verantwoordelijk voor ondermeer de financiële administratie. Er bestaan voorschriften over de wijze waarop de financiële administratie moet zijn ingericht. Het bevoegd gezag is evenwel vrij in de keuze wie de feitelijke administratie voert en de plaats waar die administratie wordt gevoerd, tenzij die keuze door andere "voorschriften" wordt bepaald hetgeen met name voor het openbaar onderwijs het geval zal zijn.

In de praktijk komt dan ook een veelheid van vormen voor, bijvoorbeeld: administratie wordt op de school gevoerd, door een administratiekantoor gevoerd, door de penningmeester. Veelvuldig komt voor dat bepaalde onderdelen van de administratie "worden uitbesteed"; dit laatste komt voor met betrekking tot de personeels- c.q. de salarisadministratie.

De werkgroep heeft in het kader van het onderzoek de verantwoordingsplichten van de bevoegde gezagsorganen nader geanalyseerd. Op basis van deze analyse heeft de werkgroep geconstateerd dat niet alleen de onderwijswetgeving, maar ook andere regels een financiële verantwoordingsplicht van de bevoegde gezagsorganen vereisen. In dat kader kan ondermeer worden gedacht aan de uitvoering van de ABP-wet, de belastingwetgeving, de sociale wetten enz.

Tegelijk heeft het schoolbestuur dikwijls een verantwoordingsplicht naar anderen (bijv. gemeenteraad, de leden van de vereniging, de bepalingen uit de statuten, voorschriften van de borgstellingsorganisaties).

Een bekend gegeven is, dat in het bijzonder onderwijs voor controle op de door administratiekantoren gevoerde administraties alsmede voor de controle op door schoolbesturen gevoerde administraties particuliere accountantskantoren worden ingeschakeld. Voor het openbaar onderwijs geldt dat de administratie nagenoeg altijd onderdeel is van de gemeente-administratie die reeds volledig wordt gecontroleerd.

De formulering/afbakening van de "controle-opdracht" is een zaak tussen "opdrachtgever" en accountantskantoor. In de praktijk zal dit tot gevolg hebben dat de geformuleerde opdracht niet volledig dezelfde controle omvat als vanuit departementszijde noodzakelijk wordt geacht. In het totaal gezien is binnen "het controleveld" zeker sprake van overlappingen. De werkgroep heeft gemeend dat voor de verantwoordingsplicht van de schoolbesturen in de richting van het departement bij de bestaande verantwoordingsplicht van de besturen buiten de onderwijswetgeving moet worden aangesloten. Dit leidt tot het voorstel van de werkgroep om de controle op de toegekende subsidie niet meer op het departement uit te voeren maar door accountantskantoren op instellingenniveau.

Een andere organisatie van de controle, met name voor wat betreft de controlewerkzaamheden van het departement.

Hoewel de werkgroep krachtens haar taakopdracht de uitvoeringsorganisatie personeelslasten basis- en voortgezet onderwijs tot werkterrein heeft, is zij bij het uitwerken van dit onderdeel daarvan afgeweken.

Deze afwijking vindt haar oorzaak in de volgende omstandigheden:

- Het ontwikkelen van een "controle circuit" betreffende personeels-uitgaven brengt automatisch de overige onderdelen van de financiële administratie "in beeld".
- Daarnaast zijn de voor de personeelslasten uiteindelijk bepalende factoren (leerlingen/formatie) in hoge mate tevens bepalend voor de verschillende uitgavencategorieën bij de vergoeding voor de zg. materiële instandhouding;

In een aantal gevallen is het completeren/uitbreiden van de controle naar die onderdelen nagenoeg zonder extra kosten mogelijk.

De werkgroep heeft bij de activiteiten de situatie in het basisonderwijs als uitgangspunt genomen en daarvoor een uitwerking ontwikkeld. Deze uitwerking is vervolgens met deskundigen besproken ter zake van uitvoerbaarheid van de controle en het kostenaspect. Geconstateerd is dat de uitwerking met enige aanpassingen op specifieke punten zonder aantasting van de conclusies toegepast kan worden voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs.

Kernpunt van de aanpak is, dat de toekenning van rijkssubsidie niet wordt gebaseerd op de (interne) controle van de desbetreffende beleidsdirectie doch afhankelijk wordt gesteld van door accountants(kantoren) uitgevoerde controles.

Dit komt er op neer, dat bij het indienen van de rekening en verantwoording door de schoolbesturen c.q. de gemeentebesturen de overlegging van een bewijs vereist wordt waarin de accountant verklaart, dat de ingediende rekening en verantwoording juist is en dat de geldende voorschriften zijn nageleefd. Deze eis dient als bekostigingsvoorwaarde in de wettelijke voorschriften te worden vastgelegd.

Een dergelijke aanpak is overigens niet uniek voor departementen. Eenzelfde methodiek wordt eveneens elders binnen de rijksoverheid toegepast.

De benodigde afstemming tussen de controles die (reeds) in de praktijk "in opdracht" van schoolbesturen worden verricht en de departementale "controle-eisen" wordt automatisch bewerkstelligd door het formuleren van de departementale vereisten in een jaarlijks vast te stellen "programma". Dat programma is richtsnoer voor de ten behoeve van het departement af te leggen verklaring hetgeen wordt gewaarborgd door de uitvoering daarvan expliciet in die verklaring te doen formuleren.

Bij het jaarlijks op te stellen "programma van departementale controlevereisten" zullen de voor een kalenderjaar geldende voorschriften (wetten, algemene maatregelen van bestuur, en met name circulaire) moeten worden aangegeven opdat de controlerende accountant daarop eventueel kan terugvallen.

Daarnaast zal het departement duidelijkheid moeten verschaffen over criteria en interpretaties.

De uitvoering van de controle geschiedt in de praktijk "in opdracht" van het bevoegd gezag. Daarvoor kan het schoolbestuur een "eigen" accountant inschakelen danwel gebruik maken van het aangepaste dienstenpakket van administratiekantoren waarin de uitvoering van de controles conform het "jaarlijks programma" is begrepen.

Op grond van de onderwijswetgeving zijn een tweetal vergoedingsstromen te onderscheiden te weten:

- vergoedingen aan bevoegde gezagsorganen (gemeenten als bestuur van openbare scholen en schoolbesturen van het bijzonder onderwijs van hun scholen) op grond van de WBO, de ISOVSO en de WVO.
- vergoedingen aan gemeenten (als gemeentebestuur) ten behoeve van openbare en bijzondere scholen op grond van de WBO, de ISOVSO en de LOW, voor bepaalde uitgavencategoriën.

Voor de onderscheiden vergoedingsstromen wordt een afzonderlijke rekening en verantwoording ingediend en is derhalve een accountantsverklaring nodig.

In de bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs (basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs) is opgesloten, dat de voor beide vergoedingsstromen van belang zijnde indicatoren in hoofdlijnen identiek zijn. Dit houdt in, dat indien controle plaatsvindt op de door bevoegde gezagsorganen in te dienen rekening en verantwoording daarmee tevens een belangrijk deel van de gegevens voor de vergoeding aan gemeenten (als gemeentebestuur) in de controle is betrokken. Op grond daarvan zal bij de accountantscontrole betreffende de vergoeding aan de gemeenten (als gemeentebestuur) met dat gegeven rekening moeten worden gehouden en zal met een specifiek op ontbrekende elementen gericht "programma" moeten worden gewerkt. In het navolgende is dan ook op die wijze onderscheiden.

Accountantsverklaring te overleggen door bevoegde gezagsorganen

De accountantsbeoordeling betreffende de rekening en verantwoording van bevoegde gezagsorganen (gemeenten als bestuur van openbare scholen en schoolbesturen van het bijzonder onderwijs van hun scholen) dient de navolgende op de vaststelling van de subsidie gerichte onderdelen te omvatten:

De leerlingenadministratie,

De administratie betreffende de personeelsuitgaven,

De administratie betreffende de overige uitgavengroepen.

Leerlingenadministratie

De controle op de leerlingenadministratie dient uit te monden in een oordeel over de juistheid van de opgaven van de leerlingenaantallen die bevoegde gezagsorganen hebben gedaan. Bij de oordeelsvorming gaat het daarbij om de overeenstemming tussen de gegevens vermeld op de tel-formulieren en de leerlingenadministratie.

Tevens gaat het voor het basisonderwijs daarbij om de juistheid van de toegekende leerlingengewichten op basis van de door de ouders verstrekte gegevens.

Voor de leerlingenadministratie zullen duidelijke inrichtingsvoorschriften nodig zijn. Hiervan dient tevens onderdeel te zijn de regeling van de wijze waarop de leerlinggegevens - met in het basisonderwijs de gegevens betreffende de gewichtsvaststelling - worden uitgewisseld tussen de scholen en de administratiekantoren indien deze de administratie voeren. Hierbij kan worden gedacht aan een voorschrift dat naamsgewijze opgaven met daarbij vermelding van het toegekende gewicht tevens aanwezig behoren te zijn op de plaats waar de financiële administratie wordt gevoerd. Duidelijk zal moeten worden vastgelegd, dat de administratie betreffende de leerlingenaantallen en andere voor de bekostiging van belang zijnde leerlinggegevens in feite onderdeel uitmaakt van de totale financiële administratie en bovendien toegankelijk dient te zijn voor de accountant.

Voor een adequate controle op de juistheid van de toegekende gewichten in het basisonderwijs is het nodig, dat de school tenminste beschikt over door ouders ondertekende opgaven van de desbetreffende gegevens. Is een dergelijke opgave niet aanwezig dan dient indeling door de school zelve in een hogere gewichtsklasse dan 1.0 niet mogelijk te zijn. Voor zover indeling in een hogere gewichtsklasse afhangt van de geboorteplaats buiten Nederland van één der ouders of voogden, dan zal voor de toepassing van die hogere indeling de aanwezigheid van een uittreksel uit de gemeentelijke bevolkingsadministratie, als basisdocument, voorgeschreven moeten zijn.

De werkgroep gaat ervan uit, dat de normale toezicht taak van de inspectie ten aanzien van de leerlingenadministratie/-aantallen nog blijft gehandhaafd.

Administratie betreffende de personeelsuitgaven

De controle op de administratie dient uit te monden in een oordeel over de juistheid van de gedeclareerde personeelskosten en de juiste toepassing van overige voorschriften.

Met betrekking tot de gedeclareerde personeelslasten gaat het daarbij zowel om de juistheid van de gedeclareerde formatie (hoeveelheidsaspect) als om de juistheid van de salariskosten, toelagen enz. (prijsaspect).

Voor de scholen in het primair onderwijs kan de juistheid van de formatie die begrepen is in de door de school in te dienen rekening en verantwoording grotendeels worden vastgesteld aan de hand van de gegevens die onder meer ten behoeve van de controle worden verstrekt uit de geautomatiseerde O en W-systemen.

Op basis van de ingebrachte leerlingenaantallen en de geldende formatieregelingen wordt daarin de verplichte formatie berekend. Voorts worden daarin goedkeuringsbrieven en meldingen van overige verhogingen vastgelegd.

Voor een aantal onderdelen dient wel een controle aan de hand van basisgegevens plaats te vinden. Te noemen zijn: overgangsformatie op grond van sociale plannen, vervangingskosten, formatieruimten op grond van de garantieregeling en de zgn. ADV alsmede die aanstellingen die op grond van de formatieregeling zonder voorafgaande goedkeuring mogen worden aangesteld.

De werkgroep merkt op, dat de controle op dit aspect van de personeelskosten aanzienlijk zal worden vereenvoudigd, indien de ontwikkelde varianten vermeld onder 4.1 worden ingevoerd.

Voor scholen in het voortgezet onderwijs kan in het algemeen de juistheid van de formatie die in de in te dienen rekening en verantwoording is begrepen in hoge mate worden vastgesteld op basis van de geldende leraarlessenformules, goedkeuringsbrieven en algemene geldende regelingen betreffende overgangsformatie op basis van sociale plannen, vervanging en de zgn. ADV.

Bij een beperkt aantal scholen is de regeling van de taakomvanggarantie, leidende tot een hogere bekostigde formatieruimte, van toepassing. In die gevallen zal de juistheid van die toepassing moeten worden beoordeeld op basis van de geldende voorschriften.

De juistheid van de salariskosten, toelagen en sociale lasten dient te worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen vervat in het Rechtspositiebesluit. Bij een controle "ter plaatse" staan de in de personeelsdossiers opgenomen bescheiden en gegevens volledig ter beschikking, zulks in tegenstelling tot de situatie dat de controle ten departemente geschiedt.

De werkgroep merkt op dat ook in het voortgezet onderwijs de controle op dit aspect van de personeelskosten aanzienlijk zal worden vereenvoudigd, indien de ontwikkelde varianten vermeld in 4.1 worden ingevoerd.

De controle op de administratie inzake de personeelsuitgaven omvat tevens de tijdige toetsing (d.w.z. rond de aanvang van het schooljaar), dat

- geen personeel is benoemd met voorbijgaan van "eigen" wachtgelders/uitkeringsgenietenden;
- dat voorschotverstrekking tot een juist niveau plaatsvindt (geen voorschotverstrekking via het salarissysteem (CASO) voor personeel waarvoor geen geacordeerde formatieruimte beschikbaar is (controle declaratiecode) ;

- de afdracht van de pensioenpremie aan het ABP volledig heeft plaatsgevonden (uitsluiting zogenaamde N2 risico van het Rijk) en dat een onvoorwaardelijke gezondheidsverklaring aanwezig is in geval van benoeming van nieuw personeel (uitsluiting zogenaamde N5-risico voor het Rijk).

De werkgroep merkt op, dat circa 92% van de scholen deelneemt aan het Caso-systeem. De controle op de salariskosten komt derhalve in hoofdzaak neer op een tijdige controle van de invoer van gegevens in de Caso als gevolg van mutaties in het personeelsbestand. In het systeem zelf zijn reeds een aantal controles en een aantal "automatische" mutaties (b.v. periodieke verhogingen) ingebouwd.

De tijdige controle op de mutaties in de CASO houdt tevens de controle op de voorschotverstreking in.

Administratie betreffende de overige uitgavengroepen

Basisonderwijs.

Voor het basisonderwijs is een stelsel van norm-vergoedingen van toepassing. Daarbij is van toepassing dat het bevoegd gezag binnen het geheel van de normvergoeding bestedingsvrijheid heeft alsmede dat uit de jaarlijkse vergoedingsbedragen reserveringen dienen plaats te vinden voor toekomstige uitgaven. De controle op dit deel van de administratie (kosten van stichting en inrichting en kosten van materiële instandhouding) dient uit te monden in een oordeel over:

- de juistheid van de gehanteerde vergoedingsindicatoren (gebouwenmerken, leerlingen en aantal formatieplaatsen enz.) bepalend voor de hoogte van de vergoedingen.

De controle met betrekking tot gebouwenmerken, die plaats dient te vinden in geval van mutaties in/van het gebouwenbestand, kan geschieden op basis van de aanwezige gegevens betreffende deze gebouwen (tekeningen, processenverbaal van oplevering, rapporten van tijdens de bouwphase toezichthoudend personeel). De indicatoren leerlingen en formatie zijn reeds begrepen in de controlepunten leerlingen en personeelskosten;

- de juistheid en volledigheid van de opgaven betreffende gedeeltelijke buitengebruikstelling en de opgaven betreffende het plaatsgehad hebbende verhuur c.q. medegebruik in de "eigen" schoolgebouwen.

Voorts zal beoordeeld moeten worden of de vergoedingen zijn besteed dan wel (in redelijke mate) zijn gereserveerd voor activiteiten die binnen de kaders van de wet vallen.

Speciaal onderwijs.

De vergoeding voor de kosten van stichting en inrichting en de kosten van materiële instandhouding voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs worden door het Rijk aan de gemeente uitgekeerd. Als zodanig vormen deze categoriën thans geen onderdeel van de rekening en verantwoording die door het bevoegd gezag bij het Rijk wordt ingediend doch onderdeel van de rekening en verantwoording die daarvan door het gemeentebestuur bij het Rijk wordt ingediend (zie pag. 36 e.v.).

Vooralsnog dient voor door schoolbesturen van het bijzonder onderwijs bij het Rijk in te dienen rekening en verantwoording de verklaring voor dit onderdeel uit te monden in een oordeel over:

- de juiste verwerking in de administratie van de door de gemeente beschikbaar gestelde vergoedingen
- *) de juistheid en tijdigheid van opgaven (voorzover nodig) aan gemeente betreffende mutaties zoals medegebruik/verhuur e.d.

Voorts zal beoordeeld moeten worden of de besteding van de vergoedingen heeft plaatsgevonden binnen de kaders van de onderwijswetgeving en of in voldoende mate reserveringen zijn toegepast voor toekomstige uitgaven voor leer- en hulpmiddelen alsmede voor onderhoud indien daarvoor een component in de vergoedingsbedragen is opgenomen.

In de ISOVSO is voorzien dat er een gewijzigd bekostigingssysteem ingevoerd zal worden (ingangsdatum bij wet vast te stellen) dat wat betreft de structuur en opzet vergelijkbaar is met het WBO bekostigingstelsel. Na invoering daarvan kan de accountantsverklaring vervolgens overeenkomstig die van het basisonderwijs zijn.

*) Voor het openbaar onderwijs is dit begrepen in de accountantsverklaring bij de door de gemeente in te dienen rekening en verantwoording (zie pag. 36).

Voortzet onderwijs

Stichtingskosten en (ver)huur

De betalingen voor de kosten van stichting conform artikel 78 WVO geschieden via kredieten bij de NV Bank voor Nederlandse Gemeenten na voorafgaande sanctionering . Er vindt rechtstreeks verrekening tussen O en W en de BNG plaats.

Op grond hiervan behoeven deze uitgavenposten voorshands geen onderdeel uit te maken van de accountantsverklaring.

Ten aanzien van de in de rekening en verantwoording opgenomen bedragen voor huren, erfpacht e.d. alsmede de inkomsten van de school wegens verhuur dient de controle uit te monden in een oordeel over de juistheid daarvan en de aanwezigheid van de benodigde goedkeuringen.

De inrichtingskosten

De controle op deze uitgavenpost dient uit te monden in een oordeel over de juistheid van de gedeclareerde bedragen tegen de achtergrond van de vereiste goedkeuringen door het departement.

De materiële exploitatiekosten

Voor de VWO/AVO scholen is een stelsel van normvergoeding van toepassing. Voor scholen/instituten in de sector van het beroeps- onderwijs geldt zowel een vergoeding op normbasis als (voor bepaalde posten) een vergoeding op declaratiebasis.

Voor wat betreft VWO/AVO dient de controle uit te monden in een oordeel over de juistheid van de opgenomen voor de bekostiging relevante indicatoren (leerlingen en ruimte-eenheden) en bedragen.

Voor de scholen/instituten in de sector van het beroepsonderwijs dient de controle uit te monden in een oordeel over:

- de juistheid van de gedeclareerde uitgaven met betrekking tot de niet-normposten op basis van de vastgestelde richtlijnen en
- de juistheid voor de van de bekostiging relevante indicatoren (leerlingen) en bedragen.

Voor beide sectoren is van toepassing dat de accountantsverklaring voorts een oordeel berust omtrent:

- de juistheid en de volledigheid van de te verantwoorden inkomsten
- de juistheid voor de toepassing van artikel 801 WVO (buiten gebruikstelling) en

- de besteding c.q. reservering van de vergoedingen binnen de kaders van de onderwijswetgeving.

Accountantsverklaring te overleggen door gemeenten betreffende stichtingskosten en andere voorzieningen in het primair onderwijs

Krachtens de bepalingen in de onderwijswetgeving voor het primair onderwijs omvat de rijksvergoeding aan gemeenten de volgende componenten:

- vergoeding van stichtings- en inrichtingskosten en vergoeding voor de kostencategorie andere voorzieningen voor zowel de openbare als de bijzondere scholen voor basisonderwijs
- vergoeding voor stichtings- en inrichtingskosten en vergoeding voor de materiële instandhoudingskosten voor zowel de openbare als de bijzondere scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Een belangrijk deel van de daarvoor bepalende indicatoren zijn reeds betrokken in de controle op de door bevoegde gezagsorganen ingediende rekeningen en verantwoording.

De voor de vergoeding van belang zijnde gegevens betreffende gebouwen (gebouwkenmerken, indicatoren, (jaarlijkse) lasten van de investeringen e.d.) zijn/worden thans opgenomen in geautomatiseerde systemen. De daarin opgenomen gegevens worden onder meer ten behoeve van de controle jaarlijks aan betrokkenen ter beschikking gesteld.

(De controle op de vergoedingenstroom tussen gemeenten en schoolbesturen voor bijzonder onderwijs met betrekking tot deze componenten valt buiten de controle ten behoeve van het departement. Het is denkbaar ook in dit geval de "controlevereisten" gemeenten te combineren met de controle die in dit rapport wordt beoogd.)

Basisonderwijs.

De door gemeenten te overleggen accountantsverklaring heeft betrekking op de zich in een jaar voordoende mutaties in het gebouwenbestand en de vergoedingsindicatoren voor zover die niet reeds zijn begrepen in de accountantsverklaring betreffende de door bevoegde gezagsorganen in te dienen rekening en verantwoording. Hierbij gaat het ondermeer om funderingstoelagen, gehanteerde grondprijzen, indicatoren betreffende het gebruik van gemeentelijke sportaccommodaties (grootte, aantal uren), toepassing regelingen m.b.t. buitengebruikstelling van gebouwen enz.

De controle dient uit te monden in een oordeel omtrent de juistheid van deze mutaties, waaronder tevens wordt verstaan de aanwezigheid van departementale goedkeuringen voor zover nog van toepassing, de juistheid van de vergoedingsindicatoren alsmede de juistheid van gedeclareerde werkelijke uitgaven indien van toepassing. Tevens zal de beoordeling moeten leiden tot een verklaring dat de vergoedingsbedragen zijn besteed aan c.q. zijn gereserveerd voor activiteiten die binnen de kaders van de wet vallen.

Speciaal Onderwijs.

De door de gemeente te overleggen accountantsverklaring heeft betrekking op:

1. de gedeclareerde kosten voor stichting en inrichting van scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs. De controle dient uit te monden in een onderdeel over de juistheid en de tijdige verwerking van mutaties die in het desbetreffende kalenderjaar tot stand zijn gekomen betreffende:
 - nieuw, aan- en verbouw en in gebruikneming bestaande gebouwen (met name goedkeuringen, investeringsbedragen, afschrijvingsmethode en rentepercentages).
 - buiten gebruikstelling van (delen van) gebouwen (m.n. tijdigheid opgaven).
 - medegebruik bij/door ander onderwijs en "derden".

2. de gedeclareerde exploitatiekosten voor het openbaar en bijzonder onderwijs dienende tot:
 - vaststelling van de juistheid van de gedeclareerde uitgaven der openbare scholen een en ander conform de normen/richtlijnen opgenomen in de jaarlijkse vergoedingscirculaire
 - vaststelling van de juistheid van door gemeenten aan bijzondere scholen uit te keren/uitgekeerde en in de berekening opgenomen bedragen hetzij op basis van uitgaven van openbare scholen hetzij op basis van schoolbegrotingen.

3. de toetsing dat de bestedingen binnen de bepalingen van de onderwijs-wetgeving hebben plaatsgevonden.

Consequenties van de wijziging van de uitvoering van de controle

De kosten van inschakeling van accountantskantoren zullen direct of indirect onder andere via administratietarieven door schoolbesturen moeten worden voldaan uit hun vergoedingsbedragen. Deze zullen derhalve herzien moeten worden. De gewijzigde uitvoering zal overigens leiden tot een verbeterde/juistere vaststelling van (voorschotten op) subsidiebedragen, terwijl tevens belangrijke directe en indirecte voordelen op het gebied van procedures ontstaan waardoor de efficiency wordt bevorderd. Ten slotte zal de departementale uitvoeringsorganisatie op de gewijzigde situatie kunnen worden afgestemd hetgeen leidt tot een neerwaartse bijstelling van het aantal formatieplaatsen.

De werkgroep is van oordeel dat de hogere rijksvergoedingen die het gevolg zijn van de gewijzigde controle-aanpak (inschakeling accountantskantoren) gedekt kunnen worden uit de financiële voordelen die uit de juistere/verbeterde vaststelling van (voorschotten op) subsidiebedragen volgen.

Deze voordelen zijn door de werkgroep berekend op basis van factoren die optreden indien:

- intensief ter plaatse wordt gecontroleerd op basis van de volledige administratie
- tijdig (dat wil zeggen met name rond de aanvang van het schooljaar) wordt gecontroleerd.

Buiten beschouwing zijn gelaten de effecten die optreden als gevolg van de verbeteringen in de uitvoeringsorganisatie en de beschikbaarheid van (verbeterde) administratieve (informatie-)systemen voor de bekostigingen departement.

Het realiseren van het in de beleidsvariant impliciet verdisconteerde intensieve niveau van de controle door de departementale uitvoeringsorganisatie vraagt naar het oordeel van de werkgroep - los van de vraag of ook dan de berekende financiële voordelen uit de verbeterde/juistere subsidievaststelling geheel worden gerealiseerd - een uitbreiding van het departementale controleapparaat die geheel of deels ten koste van de uitvoering van andere taken gaat.

Bovendien zou dan ook voor het departementale uitvoeringsapparaat de volledige en tijdige beschikbaarheid van de basisdocumenten ter vaststelling van de juistheid van mutaties en personeels- en gebouwenbestanden moeten zijn georganiseerd. Dit betekent zowel voor bevoegde gezagsorganen als voor het departement een zware belasting met als gevolg extra kosten en extra personele capaciteit. Bepaalde aspecten (onder andere controle op de leerlingenadministratie) kunnen evenwel slechts "ter plaatse" worden gecontroleerd.

Vergoedingsbedragen in verband met accountantscontrole basisonderwijs

Op basis van de geformuleerde departementale "controle-vereisten", waarbij is uitgegaan van aanvaarding van de beleidsalternatieven betreffende de normering, alsmede de mutatiegraad van de verschillende vergoedingsindicatoren/- factoren is geraamd, dat met de uitvoering daarvan bij een goed functionerend administratiekantoor (60 BO-scholen omvattend) een bedrag van f 120.000,-- (orde van grootte) is gemoeid.

In de programma's van eisen voor het basisonderwijs is reeds rekening gehouden met f 43.000,-- zodat een bijstelling nodig is met ca. f 77.000,--. Conform de vergoedingssystematiek komt dit neer op een verhoging met gemiddeld f 6,40 per leerling. De totale verhoging belooft dan ca. f 9 mln.

Indien de voorstellen met betrekking tot het hanteren van formatie-opslagpercentages voor onder meer vervanging (zie 4.1) niet worden gevolgd dan heeft dat tot gevolg dat de controle daardoor complexer en duurder wordt. Het met de uitvoering gemoeide totaalbedrag neemt dan toe van f 120.000,-- toe tot f 138.000,--. De verhoging belooft in dat geval ruim f 11 mln.

(Voortgezet) Speciaal onderwijs

Met toepassing van enkele specifiek voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldende correcties in de "controle-vereisten" belopen de controlekosten, op basis van de voor het basisonderwijs gehanteerde uitgangspunten (uitvoering van het controleprogramma bij een goed functionerend AK), gemiddeld per school uitgedrukt eenzelfde bedrag als voor het basisonderwijs, te weten f 2.000,--.

In de normvergoedingen voor administratie, beheer en bestuur en voor overige uitgaven per leerling is reeds de component accountantscontrole opgenomen. De genoemde kosten kunnen uit die vergoedingen worden bestreden.

Wanneer wordt beslist dat de voorstellen ten aanzien van formatie-opslagpercentages voor o.m. vervanging (zie 4.1) niet worden gevolgd, worden de controlekosten -conform het gestelde onder basisonderwijs - hoger en zal een aanpassing van de vergoeding het gevolg zijn. De verhoging belooft in dat geval ca. f 0,6 mln.

Voortgezet onderwijs

Op basis van de uitvoering van de controle van de rekening en verantwoording op het niveau van grotere eenheden conform de uitgangspunten van het basisonderwijs (efficiënt werkende administratiekantoren, centrale eenheden e.d.) zullen de kosten, per school uitgedrukt, vergelijkbaar zijn met de bedragen voor het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Hierbij dient te worden aangetekend, dat de beleidsvariant normering personeelskosten voor vervanging enz. voorshands iets beperkter is ten opzichte van het basisonderwijs. In totaal komt dit neer op een vergoedingsbedrag van 7 à 8 mln. voor accountantskosten.

Op dit moment wordt in de sector van het beroepsonderwijs ca. 0,5 mln. per jaar aan accountantskosten op declaratiebasis vergoed. Tevens wordt via de normvergoeding voor aanvullende administratiekosten VWO/AVO een vergoeding voor accountantskosten gegeven. Deze wordt geraamd op 0,5 mln. op jaarbasis.

De verhoging belooft dan in totaal ca. 7 mln. Toepassing van het formatie-opslagpercentage voor alle categorieën kan dit bedrag nog enigzins doen verminderen.

(Indien de voorstellen met betrekking tot het hanteren van formatie-opslagpercentages (zie 4.1) niet worden overgenomen dan leidt dat tot een complexere controle en daardoor tot hogere kosten. De verhoging belooft dan in totaal ca. 8 mln.).

Juistere vaststelling van subsidiebedragen alsmede directe en indirecte voordelen

De wijziging van de uitvoering van de controle geeft de navolgende belangrijke voordelen.

- Als gevolg van de veel intensievere en tijdiger controle ter plaatse ontstaan enerzijds rentevoordelen als gevolg van lagere c.q. korter uitstaande voorschotten in de DGBO-sector (ca. 4 à 6 mln.) en anderzijds voorkoming/vermindering van te hoge vaststellingen van subsidies in de DGBO- en DGVO-sector (15 à 23 mln.).
- Vereenvoudigingen bij de inzending van de rekening en verantwoording. De opzet daarvan kan simpeler worden (geen noodzaak tot inzending van tal van bijlagen) indien de rekening en verantwoording is voorzien van een het geheel dekkende accountantsverklaring.
- De administratieve afhandeling rond de afwikkeling van de subsidiëring wordt beperkt omdat de accountantscontrole ter plaatse op zich reeds leidt tot het tijdig aanbrengen van de correcties.
- De controle "ter plaatse" heeft tot consequentie dat de gevolgen van niet adequaat functionerende administraties niet meer tot extra belastingen van het departementale apparaat zal leiden maar ter plaatse extra kosten tot gevolg zal hebben.
- De gekozen benadering vormt ook een extra prikkel om gebruik te maken van goed functionerende administratieve organisaties en administratieve systemen.
- Nieuwe regelgeving zal moeten worden ingepast in het jaarlijks vast te stellen "programma" voor de controle. Dit dwingt tot heldere, controleerbare regelgeving.

- Door de controle - conform dit voorstel - zo dicht mogelijk bij de bron te leggen ontstaan ook mogelijkheden om te komen tot meer afstemming met de controles die op gemeentelijk niveau plaatsvinden (geldstromen tussen gemeenten en bijzonder onderwijs).

Departementale uitvoeringsorganisatie

Realisering van de gewijzigde uitvoering van de controle heeft tot gevolg dat het bestaande controletakenpakket wijzigt. Met name het zogenaamde uitvoerend controlewerk zal verdwijnen en vervangen worden door andere/anders gerichte activiteiten.

Naast een aantal activiteiten die zijn/worden bepaald door de taakverdelingen binnen de respectievelijke onderwijsdirecties zullen de onderstaande "nieuwe" taken uitgevoerd moeten worden:

- het behandelen van de opmerkingen/bevindingen die bij/in de accountantsverklaringen worden gemaakt
- het beoordelen van de controle-aspecten van nieuwe (en bestaande) regelingen met het oog op het vast te stellen "programma van controle- vereisten" en het kwantificeren van aan te brengen wijzigingen
- het jaarlijks op-/bijstellen van het vast te stellen departementale "programma van controle-vereisten" zodanig dat daarbij de departementale interpretaties van de regels duidelijk zijn.

Uiteraard bestaat er een sterke onderlinge relatie tussen de genoemde activiteiten.

De werkgroep is van mening, dat deze taken van groot belang zijn voor het proces van handhaving van het controle-niveau en beheersing van het kostenniveau.

Het wegvallen van het uitvoerend controlewerk zal uiteindelijk tot gevolg hebben dat het aantal formatieplaatsen van het DGBO en het DGVO naar schatting met resp. 14 en 59 kan worden verminderd. Opgemerkt wordt dat indien het alternatief onder 4.1 (opslagpercentages van vervanging enz.) niet wordt overgenomen doch wel tot wijziging van de uitvoering van de controle wordt besloten, de aantallen voor DGBO en DGVO resp. 16 en 60 zijn omdat de controlewerkzaamheden die in 4.1. zijn bedoeld dan toch wegvallen voor het departement.

Hier tegenover staan dan echter wel hogere accountantskosten. In de hiernavolgende tabel (fasering) zijn deze getallen gebruikt.

Daarnaast kan de departementale omvang verminderen met 55 formatieplaatsen door wijziging van de uitvoering van de controle die nu in het beroepsonderwijs "ter plaatse" wordt uitgevoerd door het departement (AD).

Indien de wijziging van de uitvoering van de controle op een bepaald moment wordt ingevoerd, heeft dat nog niet op datzelfde moment tot gevolg dat de uitvoerende controlewerkzaamheden afnemen. De controlewerkzaamheden betreffende voorgaande jaren dienen nog te worden afgerond. (de controle over een bepaald jaar geschiedt immers in het/een volgend jaar). Voorts zal rekening dienen te worden gehouden met een aantal invoeringsaspecten die tot beslag op capaciteit leiden, bijvoorbeeld controlevoorlichting in de beginperiode en een nog niet optimaal doorwerken van de wijzigingen in de voorschriften betreffende de leerlingenadministratie enz.

Uitgaande van een invoering van de wijziging van de uitvoering van de controle met ingang van het vergoedingsjaar 1987 (dat wil zeggen in principe 1-1-1987) kan de departementale omvang als volgt gefaseerd worden verminderd:

| | <u>DGBO</u> | <u>DGVO</u> | <u>AD</u> |
|------|-------------|-------------|-----------|
| 1987 | - | - | - |
| 1988 | 6 | 10 | 15 |
| 1989 | 9 | 30 | 35 |
| 1990 | 16 | 60 | 55 |

De verminderingen leiden tevens tot verminderingen in de ondersteunende afdelingen (registratuur, personeelszaken e.d.). Deze vermindering is geschat op 15% dat wil zeggen structureel 20 formatieplaatsen. De fasering zal in dezelfde mate kunnen plaatsvinden.

4.4. Deelneming aan het geautomatiseerd salarissysteem, een keuze of verplichting.

Huidige situatie

De CASO is een geautomatiseerd salarissysteem voor het onderwijspersoneel, waaraan door gemiddeld 92 % van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs wordt deelgenomen. De keuze voor deelneming ligt bij het bevoegd gezag.

Het systeem berekent op basis van de ingevoerde persoonsgegevens het bruto/netto salaris, verzorgt door koppeling van systemen de verstrekking van voorschotten op de rijksvergoeding, verzorgt de uitbetalingen aan het personeel alsmede na ter zake verstrekte machtiging door het bevoegd gezag de betalingen in verband met opdrachten, de opdrachten aan ABP belasting-ontvangers en de sociale fondsen.

Daarnaast wordt een aantal controles uitgevoerd die behalve voor het bevoegd gezag zelf, voor het departement van belang zijn. Zowel voor de voorschotverstrekking als voor de controle is de CASO voor bevoegd gezag en departement werkbesparend. Voor bevoegde gezagsorganen, die niet bij de CASO zijn aangesloten (de niet-Caso scholen) moet het voorschot op de rijksvergoeding handmatig worden vastgesteld. Bij de controle op de rekening en verantwoording van de niet-Caso scholen is de controle noodzakelijkerwijs uitgebreider aangezien de controle-onderdelen, die bij de Caso-scholen door het systeem automatisch worden uitgevoerd, voor deze scholen handmatig moeten worden uitgevoerd.

Deelneming aan de CASO, een verplichting?

Door de werkgroep is onderzocht of in de uitvoeringsorganisatie van de personeelslasten besparingen kunnen worden bereikt indien wordt overgegaan tot verplichtstelling van deelneming aan de CASO.

Dit heeft geleid tot de volgende constatering:

- Een verplichtstelling leidt niet tot een verlaging van de beleidslasten van het departement wat betreft de vergoeding aan de scholen voor de administratie. De huidige omvang van de vergoeding is in het algemeen gebaseerd op deelneming aan de CASO.

- Indien de voorstellen zoals deze hiervoor (4.3) zijn uitgewerkt ten behoeve van de wijziging van de uitvoering van de controle, worden uitgevoerd, dan zal daarvan op zich een stimulerende werking uitgaan naar deelneming aan de CASO. De vergoeding voor deze controle zal immers, evenals de component in de administratiekosten gebaseerd kunnen worden op deelneming aan de CASO. Eventuele meerkosten voor de niet-Caso scholen m.b.t. de controle zullen niet behoeven te leiden tot een hogere vergoeding door het ministerie. Bij de vermindering van de beleidslasten voor het departement als gevolg van de uitbesteding van de controle is de vermindering van de controlelast van de niet-Caso-scholen impliciet als onderdeel reeds verwerkt.

Er is vanuit de beleidslasten bekeken derhalve geen noodzaak voor verplichtstelling.

- Een verplichting van deelneming aan de CASO druist in tegen het principe van vrijheid van inrichting van het onderwijs. Dit principe zal ook door het veld in de discussie ingebracht worden, met name door diegenen die - aangesloten bij een ander geautomatiseerd salarissysteem - het nut en de noodzaak van de verplichtstelling niet inzien.
- Een tegenargument dat voorts ingebracht zal worden is het functioneren van het CASO-systeem zelf. Aan een geautomatiseerd salarissysteem, waar deelneming een verplichting is zullen door de deelnemers hoge eisen gesteld worden. Daarnaast speelt een rol, dat de totale uitvoeringsorganisatie rond het CASO-project dan de volledige en uitsluitende verantwoordelijkheid van het departement wordt.

Het beleid van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen ten aanzien van deelneming aan de CASO heeft een stimulerend in plaats van verplichtend karakter gehad. Zoals vermeld is ondertussen meer dan 90% van de scholen aangesloten bij de CASO.

Conclusie:

Gegeven de verwachte problemen bij realisatie van een voorstel om deelneming aan de CASO te verplichten en gegeven het effect in de vermindering van de beleidslasten voor het departement bij de realisering van de voorstellen omtrent uitbesteding van de controle aan derden, ziet de werkgroep ervan af een voorstel in deze richting te doen.

Toelichting hoogte ijkpunt

1. Totale administratiekosten basis- en speciaalonderwijs

a. Begrotingsaandeel 1970, 1975 en 1980 (x f 1 mln.)

| | <u>1970</u> | <u>1975</u> | <u>1980</u> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| basisonderwijs (BO) | - | 50,5 | 62,9 |
| speciaalonderwijs (SO) | - | 4,1 | 6,3 |

Tot aan 1975 werd de vergoeding voor administratiekosten niet apart onderscheiden binnen de totale vergoeding aan de school. In 1975 werd voor het eerst deze vergoeding apart onderscheiden voor het lager onderwijs (gewoon lager onderwijs en speciaal onderwijs).

In het kleuteronderwijs werd pas in 1981 de vergoeding voor administratiekosten apart onderscheiden en vastgesteld op hetzelfde niveau als het gewoon lager onderwijs.

b. Begrotingsaandeel 1985 tot en met 1989 (x f 1 mln.)

| | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1988</u> | <u>1989</u> |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BO | 53,8 | 52,7 | 51,7 | 51,2 | 51,0 |
| SO | 7,4 | 7,4 | 7,5 | 7,5 | 7,4 |

Met ingang van het schooljaar 1985/1986 is het vergoedingsstelsel voor kleuter- en lager onderwijs vervangen door een vergoedingsstelsel voor het basisonderwijs (het zgn. Londo-stelsel). Hierin worden de administratiekosten en de kosten van beheer en bestuur door middel van een programma van eisen vastgesteld. Het onderdeel administratie is ten behoeve van de heroverweging uitvoeringsorganisatie personeelslasten er uit gelicht en vastgesteld op ± f 36,-- per leerling.

Voor het speciaal onderwijs is nog geen programma's van eisen vastgesteld. De vergoeding voor de administratie voor het speciaal onderwijs is ± f 75,-- per leerlingen (gemiddeld over de schoolsoorten).

2. Totale administratiekosten voor het voortgezet onderwijs

a. Begrotingsaandeel 1970, 1975, 1980 (x f 1 mln.)

| | <u>1970</u> | <u>1970</u> | <u>1980</u> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| mavo, havo, vwo, enz. (VO/AV) | 38,9 | 73,0 | 116,5 |
| lager en middelbaar beroepsonderwijs (VO/LMB) | 41,3 | 82,7 | 141,2 |

N.B. De opgave voor VO/AV 1970 (38,9 miljoen) is in feite de opgave van het jaar 1972. De gegevens over 1970 zijn op dit moment niet te achterhalen.

In deze jaren werd de vergoeding voor het volwassenonderwijs (VO/OV) opgenomen onder VO/AV. De vergoeding voor het onderwijs aan werkende jongeren (VO/WJ) was opgenomen onder VO/LMB).

b. Begrotingsaandeel 1985 tot en met 1989

| | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1988</u> | <u>1989</u> |
|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| VO/AV | 172,9 | 168,4 | 151,3 | 143,8 | 136,7 |
| VO/LMB | 152,0 | 150,0 | 146,0 | 141,0 | 135,0 |
| VO/OV | 10,3 | 10,3 | 10,2 | 10,2 | 10,2 |
| VO/WJ | 41,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 | 41,0 |

3. Administratiekosten voor de personeelsadministratie afzonderlijk

De personeelsadministratie is een onderdeel van de totale administratie. Voor het BO is 60% van de vergoeding toegeschreven voor de personeelsadministratie.

Voor het SO is dit 70%.

Voor VO/AV is dit 10%.

Voor het overige VO 14%.

De percentages voor het voortgezet onderwijs zijn beduidend lager per dan voor het primair onderwijs. Dit wordt veroorzaakt doordat de totale administratie bij een school voor voortgezet onderwijs een veel breder takenpakket heeft uit te voeren als gevolg van de diversiteit van het onderwijs aanbod en de daarmee samenhangende organisatiestructuur.

Uitgaande van bovenvermelde percentages zijn de collectieve uitgaven voor de personele administratie:

| | <u>1970</u> | <u>1975</u> | <u>1980</u> | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1988</u> | <u>1989</u> |
|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BO | - | 30,3 | 37,8 | 32,3 | 31,6 | 31,0 | 30,7 | 30,7 |
| SO | - | 2,8 | 4,4 | 5,2 | 5,2 | 5,3 | 5,3 | 5,2 |
| VO/AV | 5,9 | 7,3 | 11,7 | 17,3 | 16,8 | 15,1 | 14,4 | 13,7 |
| VO/LMB | 5,8 | 11,6 | 19,8 | 21,0 | 21,0 | 20,0 | 20,0 | 19,0 |
| VO/OV | | | | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| VO/WJ | | | | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 |

4. Collectieve uitgaven, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

In 1985 zijn het volgend aantal formatieplaatsen op het ministerie van O en W met de controle op de personeelslasten in het onderwijs gemoeid.

DGBO : 16

DGVO : 60

Door reorganisaties binnen het ministerie is niet aan te geven welk aantal formatieplaatsen hier in resp. 1970, 1975 en 1980 is gemoeid. Globaal is aangenomen dat het aantal formatieplaatsen vanaf 1970 is gelijk gebleven voor wat betreft DGBO en is uitgebreid voor wat betreft DGVO van 57 tot 60 in 1985.

Uitgaande van f 75.000,-- per formatieplaats is het aandeel in de collectieve uitgaven:

| | |
|------|-------------------|
| 1970 | 5,3 (x f 1 mln.) |
| 1975 | 5,5 |
| 1980 | 5,5 |
| 1985 | 5,7 |
| 1986 | 5,7 |
| 1987 | 5,7 |
| 1988 | 5,7 |
| 1989 | 5,7 |

Onderwerpen die niet nader onderzocht zijn:

1. De formatieregelingen voor onderwijzend en niet-onderwijzend personeel.

De grote mate van automatische toewijzing van formatie op basis van vastgestelde criteria en formules betekent een zodanig klein tijdsbeslag van de uitvoeringsorganisatie zowel bij de schooladministratie als bij de controle ten departemente dat onderzoek niet tot grotere beheersbaarheid kan leiden. Ten behoeve van het onderzoek naar mogelijkheden van controle door derden is afzonderlijk de controle op de leerlingadministratie onderzocht.

2. De interimregeling ziektekosten.

De interimregeling ziektekosten voor onderwijspersoneel is zo verweven met de regelingen voor rijksambtenaren ter zake, dat is afgezien van specifieke voorstellen ten behoeve van onderwijspersoneel.

- 3a. Uitkering/wachtgeld aan gewezen personeel

- b. Uitkering aan nabestaanden bij overlijden

- c. Jubileumgratificatie

- d. Vakantie-uitkering

- e. Ontheffing bevoegdheidseisen in het voortgezet onderwijs.

| Aantal verzuimdagen | | 1-3 | 4-7 | 8-14 | 15-21 | 22-28 | 29-56 | 57 | Totaal |
|---------------------|------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| <u>Schoolsoort</u> | | | | | | | | | |
| <u>KO</u> | - gemidd. aantal dagen | 2 | 6 | 11 | 18 | 25 | 42,5 | 110 | |
| | - % gevallen | 32,5 | 37,9 | 11,8 | 5,4 | 3,7 | 3,4 | 5,3 | 100 |
| | - aantal gevallen | 416 | 481 | 151 | 69 | 47 | 44 | 68 | 1276 |
| | - aantal dagen | 832 | 2886 | 1661 | 1242 | 1175 | 1870 | 7480 | 17146 |
| | - % tot. aantal dagen | 5 | 17 | 10 | 7 | 7 | 11 | 43 | 100 |
| <u>GLO/BAO</u> | - gemidd. aantal dagen | 2 | 6 | 11 | 18 | 25 | 42,5 | 110 | |
| | - % gevallen | 36,4 | 35,6 | 12,5 | 4,8 | 1,9 | 3,5 | 5,4 | 100 |
| | - aantal gevallen | 719 | 703 | 247 | 95 | 38 | 69 | 107 | 1978 |
| | - aantal dagen | 1438 | 4218 | 2717 | 1710 | 950 | 2932 | 11770 | 25735 |
| | - % tot. aantal dagen | 5 | 16 | 11 | 7 | 4 | 11 | 46 | 100 |
| <u>S.O.</u> | - gemidd. aantal dagen | 2 | 6 | 11 | 18 | 25 | 42,5 | 110 | |
| | - % gevallen | 41,7 | 34,9 | 11,8 | 3,3 | 1,4 | 2,3 | 4,6 | 100 |
| | - aantal gevallen | 1037 | 868 | 293 | 82 | 35 | 57 | 114 | 2486 |
| | - aantal dagen | 2074 | 5208 | 3223 | 1476 | 875 | 2423 | 12540 | 27819 |
| | - % tot. aantal dagen | 7 | 19 | 12 | 5 | 3 | 9 | 45 | 100 |

* Basisgegevens: rapport van de RU Leiden betr. het ziekteverzuim in het onderwijs 1984/1985

Toelichting bij de tabel basis- en speciaal onderwijs

De cijfers uit de tabel zijn gebaseerd op steekproefaantallen. Deze bedragen voor het k.o., g.l.o. en b.u.o. resp. 1008, 2016 en 1691. De cijfers van g.l.o./b.a.o. worden in verdere berekeningen gehanteerd omdat deze het beste aansluiten bij het huidige basisonderwijs. Het ziekteverzuimpercentage wordt gesteld op 7%, gebaseerd op de cijfers uit het rapport van de R.U. Leiden. Hierbij wordt verzuim i.v.m. zwangerschap buiten beschouwing gelaten. Teneinde de opslag niet te veel te belasten worden de langdurig zieken buiten beschouwing gelaten. Onder langdurig ziek wordt hier verstaan langer dan acht weken. Deze categorie beslaat 46% van het totale verzuim. Aangezien de eerste acht weken eveneens uit de opslag moet worden vervangen dient dit percentage op 22,5 te worden gesteld. De opslag voor kort-tijdelijke vervanging bedraagt derhalve $77,5\% \times 7\% = 5,4\%$

Dit percentage dient nog met 0,4 verlaagd te worden i.v.m.

- a. Het verlof i.v.m. zwangerschap, dit is immers een aparte categorie vervanging, die niet onder langdurig ziek valt. Het gaat hier om 0,2%.
- b. Het opvangen van de meerkosten stijging gemiddeld salaris, aanzien in de nieuwe situatie de vervangers ambtenaar worden in de zin van de Pensioenwet. Ook deze meerkosten worden geschat op 0,2%. Het uiteindelijk percentage opslag voor de formatie t.b.v. vervanging wordt dan 5%.

N.B. Neveneffecten zoals claims op wachtgeld bij terugloop van de opslag dan wel wegvallen van uitkeringen t.b.v. korttijdelijke vervangers worden geacht elkaar te compenseren.

| Aantal verzuimdagen | 1-3 | 4-7 | 8-14 | 15-21 | 22-28 | 29-56 | 57 | Totaal |
|------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| - gemidd. aantal dagen | 2 | 6 | 11 | 18 | 25 | 42,5 | 110 | |
| - % gevallen | 54 | 30 | 7,5 | 3 | 1,2 | 1,5 | 2,8 | 100 |
| - aantal gevallen | 2754 | 1530 | 383 | 153 | 61 | 76 | 143 | |
| - aantal dagen | 5508 | 9180 | 4213 | 2754 | 1525 | 3230 | 15730 | 42140 |
| - % tot. aantal dagen | 13 | 22 | 10 | 6 | 4 | 8 | 37 | 100 |

* Basisgegevens: rapport van de RU Leiden betr. het ziekteverzuim in het onderwijs 1984/1985

ADV in het primair en voortgezet onderwijs

De herbezetting voor ADV voor het onderwijzend personeel is gebaseerd op de leeftijdsopbouw en de omvang van betrekkingen van het onderwijzend personeel in respectievelijk het primair en het voortgezet onderwijs. (De omvang van de ADV is groter naarmate men een grotere betrekkingsomvang en een hogere leeftijd heeft).

| | Aantal FTE t.b.v. ADV herbezetting | Totaal aantal FTE in reguliere formatie | % ADV-opslag |
|-------------------------|---------------------------------------|--|--------------|
| primair onderwijs | 2722 | 67942 | 4 |
| voortgezet onderwijs | 2952 | 75705 | 3,9 |

Toelichting bij de tabel voortgezet onderwijs

De cijfers zijn gebaseerd op een steekproef van 3000 leerkrachten. Bij de berekening is voortdurend uitgegaan van een gemiddelde van AVO en LMBO. De bovenstaande tabel is in feite de basistabel. Bij het V.O. wordt immers de eerste 14 dagen niet vervangen, zodat de uiteindelijke opslag ad 2,5% als volgt is berekend.

1. De eerste 3 kolommen van de tabel zijn buiten beschouwing gelaten.
2. Van de overige is van het aantal gemiddelde dagen 14 afgetrokken.
3. Hierna is opnieuw het totaal aantal dagen per kolom berekend.
4. Vervolgens is in procenten het aantal dagen korttijdelijke en langdurig zieken berekend.
5. Van de langdurig zieken (langer dan acht weken) is vervolgens de eerste acht weken afgetrokken, deze worden immers ook uit de opslag betaald.
6. De uiteindelijke verhouding kort - lang wordt dan 56 - 44.
7. Uitgaande van een bestaand vervangingspercentage van 4,4% (veel lager dan bij het basisonderwijs i.v.m. niet-vervangen eerste 14 dagen) wordt de opslag bepaald op 56% van 4,4% = 2,5%.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter:

Drs. S.J.C. van Eyndhoven

Directoraat-generaal Voortgezet Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Secretaris:

mr. F.M. Jaeger

Directie Inspectie Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

Adjunct-secretaris:

drs. M.M.C.A. de Roo

Directoraat-generaal Basisonderwijs
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Leden:

drs. J. Wijnhoud
plv. lid J. Timmermans

Kabinet van de Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

P. Boekestijn
vanaf 1-8-1985
drs. C.A. Bothe-Sarink

Directoraat-generaal Binnenlands Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken

J. Waasdorp
plv. lid J. Bourquin

Directoraat-generaal Basisonderwijs
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

drs. H.W.J. Diemel
plv. lid C. Dubbeld

Directoraat-generaal Voortgezet onderwijs
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

drs. J.M. Nan

Directie Inspectie Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

M.N. Tack

Afdeling Algemene Beleidsaangelegenheden.
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid