



## TOE AAN VERVANGING ?

Interdepartementaal  
beleidsonderzoek  
Vervangingsfonds Primair en  
Voortgezet Onderwijs

Ronde 1997 - nr. 14  
juni 1998

**TOE AAN VERVANGING ?**

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK  
VERVANGINGSFONDS PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS**

IBO-ronde 1997, nr. 14  
juni 1998

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	1
1. Inleiding .....	5
1.1 Aanleiding voor het onderzoek .....	5
1.2 Onderzoeksvraag .....	5
1.3 Aanpak van het onderzoek .....	5
1.4 Leeswijzer .....	5
2. Vervanging en ziekteverzuim .....	7
2.1 Het Vervangingsfonds .....	7
2.2 Bedrijfsgezondheidszorg .....	9
2.3 Ontwikkeling ziekteverzuim en vervanging .....	10
2.4 Personeelsbeleid .....	12
3. Bevindingen / knelpunten .....	13
3.1 Prikkel van het Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem .....	13
3.2 Arbeidsongeschiktheidsregelingen .....	14
3.3 Bestuurlijke constructie en rollen .....	15
3.4 Andere fondsen .....	16
3.5 Bekostigingssystematiek voor vervanging en sturing in het primair en voortgezet onderwijs .....	17
4. Varianten voor verbetering .....	21
4.1 Variant 1: Opheffen Vervangingsfonds en introductie van eigenrisicodragerschap voor vervanging en ziekte in het voortgezet onderwijs .....	21
4.2 Variant 2: Samenvoegen van fondsen .....	24
4.3 Variant 3: Aantal verbeteringen op basis van het huidige stelsel .....	25
4.4 Toets op de criteria en aanbeveling van de werkgroep .....	27
Afkortingen .....	29
Literatuur .....	31
Leden van de werkgroep .....	33
Bijlage A. Ontwikkeling ziekteverzuim .....	35

Bijlage B.	Ontwikkeling vervangingsuitgaven .....	41
Bijlage C.	Formele regelgeving .....	45
Bijlage D.	Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem .....	49
Bijlage E.	Pemba .....	51
Bijlage F.	Kenmerken primair en voortgezet onderwijs .....	53
Bijlage G.	Inschatting kruisbestuiving en risico's voor afzonderlijke vo-scholen .....	57

## Managementsamenvatting

### *Inleiding*

Het Vervangingsfonds bekostigt vervanging van zieke werknemers in het primair- en voortgezet onderwijs. Per jaar keert het Vervangingsfonds hiervoor f 660 miljoen uit aan het primair en het voortgezet onderwijs. De vraag is of er in de totale systematiek veranderingen zijn aan te brengen die tot een beter werkend systeem leiden.

### *Belangrijkste bevindingen*

Het Vervangingsfonds int premies van scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en vergoedt de kosten van de vervanging van zieke medewerkers. De door scholen af te dragen premie is afhankelijk van de gedeclareerde vervanging in de voorafgaande periode. Over het functioneren van het fonds heeft de werkgroep de volgende bevindingen gedaan:

1. Het voortgezet onderwijs heeft inmiddels lumpsumbekostiging. De bekostiging van de vervanging (2% van de totale uitgaven) komt hiermee niet meer overeen. Er is dus voor een klein deel van de uitgaven sprake van een afwijkende sturingsmethode. Het primair onderwijs kent vanwege de schaalgrootte een declaratiebekostiging. De huidige bekostiging van vervanging past hier nog wel bij. Voor het primair onderwijs ligt op korte termijn decentralisatie c.q. vergroting van het eigen risico niet voor de hand.
2. Scholen moeten een gedifferentieerde premie betalen die gebaseerd is op de eerdere vervangingsdeclaraties. Hierdoor is er een directe prikkel om de vervangingsdeclaraties terug te dringen en slechts een indirecte prikkel om de belangrijkste oorzaak, het ziekteverzuim, terug te dringen.
3. In het premiesysteem wordt gewerkt met treden om de toeslag of korting op de premie te bepalen. Dit leidt tot strategisch declareren. Tot aan het betreden van de volgende trede wordt er maximaal gedeclareerd. Om de tredegrens niet te overschrijden worden er andere vervangingsmaatregelen getroffen of wordt de vervanging uit eigen budget betaald.
4. De rollen van de actoren die bij het Vervangingsfonds betrokken zijn, zijn in de loop van de tijd diffuus geworden. De door de minister beoogde beleidsdoelstelling om de verantwoordelijkheid voor vervanging en ziekteverzuim bij werkgevers en werknemers te leggen, is niet gerealiseerd.
5. Naast het Vervangingsfonds kent OCenW ook nog het Participatiefonds (wachtgeld en po/vo/bve) en het Noodfonds (voor po-scholen die in de problemen komen). Deze fondsen hebben grotendeels hetzelfde bestuur en het Vervangingsfonds en het Participatiefonds hebben allebei te maken met inactiviteit, gerelateerd aan de 'welzijnsfactor' in het onderwijs. Er is echter geen bewuste beleidsmatige koppeling en ook de geldstromen en administraties zijn gescheiden.
6. Doordat het Vervangingsfonds de grens voor declaratie op dertig maanden ziekte stelt, lopen de geldstromen voor WAO en ziekte onnodig door elkaar en is sprake van dubbele prikkelwerking.

### *Varianten voor verbetering*

De werkgroep heeft drie voorstellen geformuleerd die leiden tot verbetering van het stelsel, (1) het opheffen van het Vervangingsfonds en het introduceren van het eigenrisicodragerschap bij het voortgezet onderwijs, (2) het samenvoegen van fondsen en (3) het doorvoeren van een aantal kleine verbeteringen op basis van het huidige stelsel. Hierbij zijn (delen van) de varianten ook naast elkaar te gebruiken. De werkgroep heeft variant 1 het meest uitgewerkt. In variant 3 is een aantal verbeteringen aangegeven met instandhouding van het Vervangingsfonds. Van een andere orde is variant 2. Deze ligt op het grensvlak van de reikwijdte van dit onderzoek. De werkgroep heeft deze variant niet ver uitgewerkt, maar doet wel een aantal suggesties voor verdere uitwerking.

1. Opheffen Vervangingsfonds en introductie van eigenrisicodragerschap voor vervanging en ziekte in het voortgezet onderwijs: Het voortgezet onderwijs wordt volledig eigenrisicodragers voor de kosten van ziekte in de eigen organisatie. Het schoolbestuur kan zelf kiezen of ze dit risico wil verzekeren. De sturing vindt plaats op ziekte en niet meer op vervanging. Hier hoort bij dat scholen ook zelf verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsgezondheidszorg. Ook moet dit gepaard te gaan met een impuls in de aandacht voor het personeel. Hierbij kan worden gedacht aan een actief mobiliteitsbeleid en positieve of negatieve prikkels in de rechtspositie. De lumpsum wordt uitgebreid met de budgetten voor bedrijfsgezondheidszorg en bevat, met inachtneming van eventuele correctiefactoren, de huidige vergoeding voor de premie voor vervanging. Uitsluitend voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt een centrale voorziening in stand gehouden (conform de regeling in het bedrijfsleven). Gezien de bekostigingssystematiek (declaratiebekostiging) wordt voor het primair onderwijs eigenrisicodragerschap niet voorgesteld. Decentralisatie c.q. lumpsumfinanciering wordt daar vanwege de schaalgrootte nu niet mogelijk geacht.

2. Samenvoegen van fondsen: Het Vervangingsfonds, het Participatiefonds en het Noodfonds worden ondergebracht in één stichting onder één bestuur. Zo ontstaat een structuur waarin gericht beleid kan worden gevoerd op inactiviteit als gevolg van ziekte en ontslag. Verwacht mag worden dat de welzijnsfactor die bij beide vormen van inactiviteit een rol speelt, een belangrijk aangrijpingspunt hiervoor vormt. Ook zijn financiële besparingen mogelijk. Door bestuurlijke, financiële en beleidsmatige integratie, zal namelijk de inzet van wachtgelders voor vervanging kunnen worden gestimuleerd.

3. Verbeteringen op basis van het huidige stelsel: Het Vervangingsfonds wordt in stand gehouden met de volgende aanpassingen:

- a. De bekostiging van vervanging door het Vervangingsfonds wordt voor het voortgezet onderwijs beperkt tot het eerste jaar ziekte.
- b. Het Vervangingsfonds stelt de premies vast op basis van het ziekteverzuim in plaats van op basis van de vervangingsdeclaraties

- c. Het vervangingsreglement wordt aangepast in die zin dat een glijdende schaal wordt ingevoerd in het premiedifferentiatiesysteem en dat er een grens wordt gelegd bij 24 maanden ziekte om in aanmerking te kunnen komen voor bekostiging van vervanging.
- d. De rollen van de diverse actoren worden meer geëxpliciteerd en zuiver gehouden. Hierbij kan onder andere aan de volgende twee mogelijkheden worden gedacht: (1) de bestuurssamenstelling wordt aangepast in die zin dat alleen werkgevers vertegenwoordigd zijn, (2) de minister van OCenW neemt een terughoudende positie in ten opzichte van het Vervangingsfonds.

*Aanbeveling van de werkgroep:*

Op grond van de analyse en de toets op de criteria, beveelt de werkgroep aan variant 1 voor het voorgezet onderwijs te implementeren. Voor het primair onderwijs beveelt de werkgroep aan variant 3 toe te passen met uitzondering van onderdeel 3a. Variant 2 bevat kansen die volgens de werkgroep na besluitvorming over de OOW-operatie nog nader moeten worden onderzocht.

## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding voor het onderzoek**

In dit rapport wordt verslag gedaan van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar het Vervangingsfonds. Het Vervangingsfonds bestaat nu enkele jaren. In deze periode is de vraag ontstaan of de huidige bestuurlijke structuur nog adequaat is. Hiervoor bestaan de volgende redenen:

- De financiële verantwoordelijkheid is in de praktijk niet altijd helder.
- De Algemene Rekenkamer heeft recent de vraag aan de orde gesteld, in hoeverre de taken voor verzuimbeheersing adequaat worden uitgevoerd.
- In de bekostiging van de onderwijssectoren zijn wijzigingen aangebracht die gericht zijn op meer autonomie.
- In de marktsector is de Ziektewet gewijzigd, waarbij de individuele werkgever meer verantwoordelijkheid heeft gekregen voor het ziekteverzuim. In het onderwijsveld is de verantwoordelijkheidsverdeling ongewijzigd gebleven.

Gegeven deze ontwikkelingen is in de MR besloten een onderzoek te doen naar het Vervangingsfonds.

### **1.2 Onderzoeksvraag**

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: Zijn er in de verantwoordelijkheden, de sturingsinstrumenten en de financiering voor het Vervangingsfonds veranderingen aan te brengen die tot een beter werkend systeem leiden voor vervanging en ziekteverzuim?

### **1.3 Aanpak van het onderzoek**

De werkgroep heeft eerst een analyse gemaakt van de feitelijke situatie. Veel tijd is besteed aan het in kaart brengen van verantwoordelijkheden, sturingsinstrumenten en financiële stromen. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken naar verschillende deel terreinen van vervanging en ziekteverzuim. Verder zijn diverse gesprekken gevoerd met scholen voor primair en voortgezet onderwijs (directeuren, bestuur, gemeenten) om een indruk te krijgen van de werking en de belemmeringen in de praktijk. Ook heeft het Vf/BGZ een presentatie gehouden over bedrijfsgezondheidszorg. Vervolgens is er een inventarisatie gemaakt van mogelijke aanpassingen en de eisen waaraan deze moeten voldoen. Bij de afweging is ruim aandacht besteed aan de invloed en doorwerking van de aanpassingen op de omgevingsfactoren. Uiteindelijk heeft dit geleid tot drie hoofdvarianten met voorstellen voor aanpassing van het huidige bekostigingssysteem en/of organisatie.

### **1.4 Leeswijzer**

In paragraaf 2 vindt u een beschrijving van het Vervangingsfonds en de werking ervan. Omdat



vervanging gerelateerd is aan ziekteverzuim vindt u daar ook het bestaande beleid op personeelsgebied en de ontwikkelingen in het ziekteverzuim en de vervangingsuitgaven. In paragraaf 3 staan de bevindingen van de werkgroep en de knelpunten die de werkgroep ziet. In paragraaf 4 staan voorstellen voor verbeteringen.

## 2. Vervanging en ziekteverzuim

### 2.1 Het Vervangingsfonds

#### *Het Vervangingsfonds*

Het Vervangingsfonds is sinds 1992 belast met de bekostiging van vervanging, en bewaking van die bekostiging, wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid in het primair en voortgezet onderwijs. Het Vervangingsfonds is een vereveningsfonds waaruit kosten voor vervanging van zieke werknemers worden betaald. Hiervoor int het fonds onder andere premies van de scholen. Ter vergoeding hiervan ontvangen de scholen van OCenW een opslag in hun bekostiging.

Het Vervangingsfonds wordt beheerd door de Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs (Vf/BGZ) en is een zelfstandig bestuursorgaan met een privaatrechtelijke rechtsvorm. Het bestuur wordt gevormd door leden uit de kring van de Personeelsorganisaties, leden uit de kring van de Besturenorganisaties en de VNG, een onafhankelijk voorzitter op gezamenlijke voordracht van werkgevers en werknemers.

De aanleiding voor oprichting van het fonds waren de jaarlijks stijgende vervangingsuitgaven. Met de oprichting van het fonds werd het volgende beoogd:

1. Beheersing van de vervangingsuitgaven
2. Beperking van het ziekteverzuim
3. Versterking van de verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor de problematiek van ziekteverzuim en vervanging.

#### *Werking van het Vervangingsfonds*

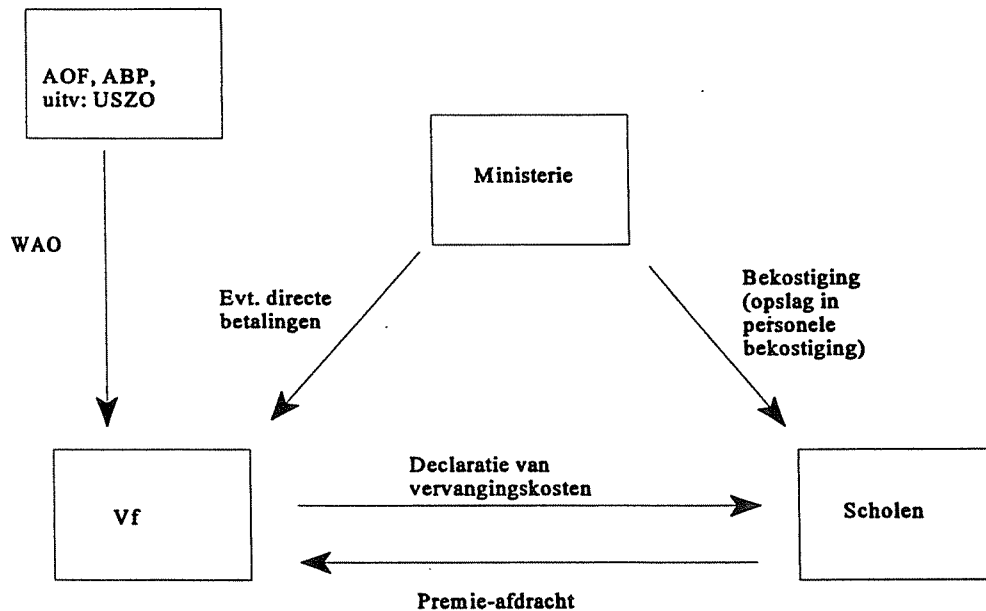
Het Vervangingsfonds zorgt voor de bekostiging van vervanging als gevolg van afwezigheid. Om in aanmerking te komen voor deze bekostiging, moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Jaarlijks stelt het Vervangingsfonds hiervoor een vervangingsreglement op. In het reglement staan regels voor schoolbesturen over o.a. de hoogte van de premie, de premiedifferentiatieregeling en de voorwaarden voor het declareren van vervangingskosten. De reglementen worden vastgesteld door het Vervangingsfonds. De minister heeft, behoudens het premie-écart, geen goedkeuringsrecht. De uitvoering van de vervangingsregeling berust bij USZO.

Als aan de voorwaarden van het vervangingsreglement is voldaan, betaalt het Vervangingsfonds de kosten van de vervanger aan de school. Hiervoor heeft het Vervangingsfonds in totaal drie inkomensbronnen:

- de premies die de scholen aan het Vervangingsfonds betalen. Deze premie bestaat uit een basispremie en een gedifferentieerde premie. De gedifferentieerde premie hangt af van de omvang van de eerdere declaraties (het zgn. Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem, zie bijlage D).
- de WAO-uitkering. Deze gaat in principe van het AOF (wettelijk) en het ABP (bovenwettelijk), via USZO, naar de werknemer. In de sector onderwijs kan USZO deze uitkering aan het Vervangingsfonds overmaken.
- eventuele directe betalingen vanuit OCenW. Hierbij gaat het om het oplossen van tijdelijke tekorten die niet meer in de opslag aan de scholen kunnen worden verwerkt.

Tezamen moeten deze inkomsten voldoende zijn om de vervangingskosten te betalen. In totaal keert het Vervangingsfonds per jaar ongeveer f 650 mln uit aan het primair en voortgezet onderwijs.

In onderstaand schema is het bovenstaande nog eens schematisch weergegeven.



### *Vervangingsgraad*

Het is van belang te beseffen dat er niet bij alle afwezigheid van personeel vervangen wordt. Voor een groot deel komt dit door het vervangingsreglement. Ook speelt mee dat scholen door de prikkel van het premiedifferentiatiesysteem besluiten niet te vervangen. Tenslotte speelt de beschikbaarheid van vervangers op de arbeidsmarkt een rol.

Het percentage afwezigheid dat werkelijk vervangen wordt is alleen globaal bekend. Er zijn geen trendcijfers beschikbaar. In een onderzoek van het Project Verzuimcijfers Onderwijs wordt gemeld dat in het basisonderwijs het ziekteverzuim tot 30 dagen voor 80% vervangen wordt en het ziekteverzuim langer dan 30 dagen voor 90%. In het speciaal onderwijs wordt het ziekteverzuim tot 30 dagen voor 60% vervangen en het ziekteverzuim langer dan 30 dagen voor 90%. In het voortgezet onderwijs is met name voor het kortdurend ziekteverzuim het vervangingspercentage een stuk lager (2 tot 6%). Het ziekteverzuim van 31 -90 dagen wordt nog maar voor ongeveer de helft vervangen en het ziekteverzuim van meer dan 90 dagen voor ruim 80%

### *Formele regelgeving*

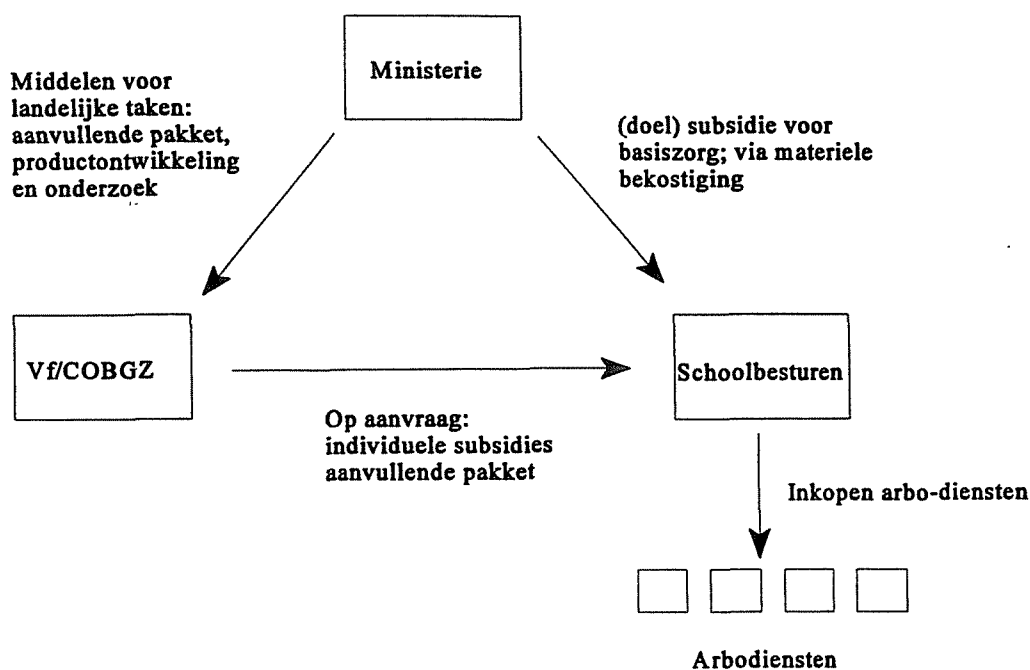
In bijlage C is een beschrijving opgenomen van de formele regelgeving rond het Vervangingsfonds.

## **2.2 Bedrijfsgezondheidszorg**

Bedrijfsgezondheidszorg in het primair en voortgezet onderwijs wordt op twee manieren vormgegeven:

- Scholen sluiten contracten met arbodiensten voor minimaal het wettelijk basispakket bedrijfsgezondheidszorg zoals voorgeschreven in de ARBO-wet. Hiervoor ontvangen zij middelen in de reguliere bekostiging. Het gaat hierbij in totaal om ca f 30 mln.
- Een onderdeel van het Vervangingsfonds is het Centraal Orgaan Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs (COBGZ). Het COBGZ vervult de volgende taken: (1) Het sluit raamovereenkomsten met arbodiensten over de pakketten arbo- en bedrijfsgezondheidszorg die de scholen afnemen van de arbodiensten. (2) Het verleent subsidies aan scholen met aantoonbare problemen met de arbeidsomstandigheden of met een bovengemiddeld ziekteverzuim (het zgn. Aanvullend Pakket). (3) Het stuurt arboconsulenten naar scholen met een hoog ziekteverzuim. En tenslotte (4) houdt dit orgaan zich bezig met instrumentontwikkeling, opleiding en onderzoek om scholen in staat te stellen een goed verzuimbeleid te voeren. Aan deze taken wordt ca f 20 mln uitgegeven, incl. apparaatskosten.

In onderstaand overzicht wordt het bovenstaande nog eens schematisch weergegeven.



### 2.3 Ontwikkeling ziekteverzuim en vervanging

Doel van het Vervangingsfonds was onder andere om de vervangingsuitgaven te beheersen en het ziekteverzuim terug te dringen.

#### *Ontwikkeling vervangingsuitgaven*

In bijlage B zijn twee grafieken opgenomen die de ontwikkeling aangeven van de vervangingsuitgaven: een grafiek met de absolute vervangingsuitgaven en een grafiek waarin de vervangingsuitgaven zijn gecorrigeerd voor prijsontwikkeling en ontwikkelingen in het aantal personeelsleden. Hierin zien we dat de uitgavenstijging in 1994, twee jaar na de instelling van het Vervangingsfonds, is gestopt.

#### *Ontwikkeling ziekteverzuim*

In bijlage A is een tabel opgenomen met de ontwikkeling van het ziekteverzuimpercentage van onderwijzend personeel in het primair en voortgezet onderwijs. Deze cijfers laten in de periode van

1985-1995 een nogal schommelend beeld zien. Het geheel bevindt zich binnen een marge van 2,5% (tussen de 6,0% en 8,6%). Rekening moet worden gehouden met specifieke kenmerken van de onderwijssector, zoals vergrijzing en het grote aantal vrouwen. Niet bekend is in hoeverre deze kenmerken invloed hebben op het ziekteverzuimpercentage.

In bijlage A is een overzicht opgenomen met de verzuimpercentages van overheid en bedrijfsleven over de jaren 1993 t/m 1995. In vergelijking met andere sectoren is het ziekteverzuim in de sector onderwijs hoog (ruim 7%). In de overige overheidssectoren is sprake van een daling van het ziekteverzuim. In de onderwijssector niet. Ook bij deze vergelijking moet echter rekening worden gehouden met bovengenoemde kenmerken van de onderwijssector.

In de marktsector is in de periode 1994 tot 1996 een significante daling opgetreden van het ziekteverzuim. Onderzoeken van o.a. het CTSV wijzen erop dat deze daling mede het gevolg is van de financiële prikkel die werkgevers ervaren. Zij moeten immers gedurende de eerste zes weken ziekte zelf het loon doorbetalen. Deze onderzoeken wijzen er ook op dat "een verbetering in het ziekteverzuimbeleid in zijn algemeenheid samengaat met een daling van het ziekteverzuim"<sup>1</sup>. Het effect van de nieuwe maatregelen (WULBZ) waarbij de loondoorbetaling gedurende het gehele eerste jaar ziekteverzuim voor rekening van de werkgever komt, is nog niet duidelijk.

#### *Toekomstige ontwikkelingen*

Een aantal toekomstige ontwikkelingen zal mogelijk leiden tot een hoger ziekteverzuim:

- Er wordt een verdere vergrijzing van het onderwijspersoneel verwacht.
- Sociale zekerheidsregelingen zijn gewijzigd in die zin dat de uitstroom in inactiviteitsregelingen voor personeel is bemoeilijkt en dat de werkgever wordt geprikkeld om uitstroom in deze regelingen te voorkomen.

Goed personeelsbeleid (zoals beschreven in § 2.4) om het ziekteverzuim terug te dringen, is dan ook van belang.

#### *Conclusie:*

In 1994, twee jaar na de instelling van het Vervangingsfonds, is de stijging van de vervangingsuitgaven gestopt. Mogelijk is er een causaal verband, maar dit is niet aangetoond. Er is geen duidelijke trend in de ontwikkeling van het ziekteverzuim in het onderwijs. Het ziekteverzuim in de sector onderwijs steekt in negatieve zin af tegen die in andere sectoren. Er is geen nader onderzoek voorhanden in hoeverre het verschil verklaard wordt door de manier waarop met vervangingskosten en ziekteverzuim wordt omgegaan, hoe de prikkelwerking is, of door specifieke kenmerken van de sector onderwijs

---

<sup>1</sup>Erasmus Finance & Insurance Centre, p. 172

(vergrijzing, aandeel vrouwen). In de toekomst zal er mogelijk een grotere druk op het ziekteverzuim ontstaan, met name door vergrijzing. Goed personeelsbeleid om het ziekteverzuim terug te dringen, is dan ook van belang.

Voor verder informatie over ziekteverzuim in het onderwijs (duur, frequentie, soort, oorzaak) zie bijlage A.

#### **2.4 Personeelsbeleid**

Personeelsbeleid is, naast bedrijfsgezondheidszorg, een van de instrumenten waarmee de omvang van het verzuim kan worden beïnvloed. Op dit moment wordt in het onderwijs op een aantal verschillende manieren personeelsbeleid vorm gegeven. Door de BAPO-regeling is het voor oudere leerkrachten mogelijk een aantal uren per week minder te gaan werken. Het salaris wordt voor deze uren voor 65% doorbetaald. Het aantal uren werkweekverkorting is vier uur voor 52 tot 55 jarigen en acht uur voor 56 jaar en ouder. Er is sinds kort een mogelijkheid voor sabbatsverlof. Leraren kunnen daarbij verlof opsparen en zo een langdurige verlofperiode opnemen. Gedurende deze verlofperiode worden zij volledig doorbetaald. Ook kan arbeidsduurverkorting worden gespaard om deze dagen later in de vorm van extra BAPO op te nemen.

Naast deze algemene faciliteiten bestaat de mogelijkheid voor scholen om zelf een personeelsbeleid te voeren. In totaal beschikken de scholen hiervoor over ca. f 320 mln.. Dit kan worden aangewend voor beloningsdifferentiatie, taakontlasting, taak- en functiedifferentiatie en begeleiding van beginnende leraren. Het belang van goed personeelsbeleid kan worden geïllustreerd met het gegeven dat een groot deel van het verzuim een psychische oorzaak heeft. Uit een steekproef van Verwey en Jonker (1997) blijkt dat het daarbij gaat om ca 40% van het ziekteverzuim in het onderwijs. Dit "welzijns" gerelateerde ziekteverzuim zou voor een deel door personeelsbeleid beïnvloedbaar kunnen zijn. Overigens moet erkend worden dat er altijd een groot gedeelte van het ziekteverzuim door de werkgever niet beïnvloedbaar zal zijn.

### 3. Bevindingen / knelpunten

#### 3.1 Prikkel van het Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem

##### *Het Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem (VDS)*

Om de vervangingskosten en het ziekteverzuim terug te dringen heeft het Vervangingsfonds een systeem van premiedifferentiatie ingevoerd, het zgn. Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem (VDS). Dit systeem werkt als volgt: Op basis van historische declaraties worden scholen ingedeeld in treden. Per trede geldt een toeslag of korting op de premie. Dus hoe meer er gedeclareerd is, hoe meer er aan premie moet worden betaald. In de toepassing van dit systeem wordt onderscheid gemaakt naar onderwijssector. Per sector gelden per treden andere toeslagpercentages. Daarbij is rekening gehouden met de draagkracht van de scholen. Bij het voortgezet onderwijs zijn de toeslagen hoger dan bij het primair onderwijs.

In bijlage D is een overzicht opgenomen van de verschillende treden in dit systeem.

##### *Prikkel op vervanging in plaats van op ziekteverzuim*

Het aangrijpingspunt in het premiedifferentiatiesysteem is de vervangingsdeclaratie en niet het ziekteverzuim. Er is dus een directe prikkel voor scholen om de vervangingsdeclaraties terug te dringen en een minder directe prikkel (wel aanwezig) om het ziekteverzuim terug te dringen. Gesprekken die gevoerd zijn met een aantal scholen en een gemeente bevestigen dit beeld, met name voor het voortgezet onderwijs. Schoolbestuurders geven aan dat ze de voordelen van het declareren van een vervanger afwegen tegen de nadelen (hogere toeslag). Onderzoek van het Erasmus Finance & Insurance Centre (1997) wijst erop dat "naar alle waarschijnlijkheid op deelterreinen een positieve impuls is uitgegaan van de toepassing van het VDS op de terugdringing van het declareergedrag en het ziekteverzuim".

##### *Strategisch gedrag als gevolg van het tredensysteem*

Het tredensysteem roept gedragseffecten op. Uit gesprekken bleek dat administratiekantoren een seintje geven als de tredegrens wordt genaderd. Geprobeerd wordt dan niet meer te declareren. Als mogelijkheden werden genoemd: het vervangen door remedial teachers of assistenten, vervangen door leraren uit eindexamenklassen (aan het eind van het schooljaar staan deze leraren minder voor de klas) of vervangers betalen uit eigen middelen. Ook werd aangegeven dat als toch een tredegrens werd overschreden, "dit ook goed te doen". Opgemerkt moet worden dat met name vo-scholen en de gemeente inzicht hadden in het tredensysteem. Dit beeld wordt ook bevestigd door een aantal onderzoeken. In onderzoek van het IVA (1996) geeft ca 56% van de vo-scholen aan dat men een



vervanger niet declareert of overweegt een vervanger niet te declareren. Bij po-scholen gaat het om ca 20%. In een rapportage quick scan van de B&A-groep (1997) is een steekproef uitgevoerd bij zestien vo-scholen. Hierin staat: " het is algemeen gebruik om precies tot aan de grens van de trede te declareren en vervolgens te berekenen of men het verzuim voor eigen rekening moet nemen of dat het goedkoper is volgend jaar in een hoger trede terecht te komen."

#### *Conclusies*

- In het huidige stelsel van premiedifferentiatie is de gedifferentieerde premie gebaseerd op de vervangingsdeclaraties. Hierdoor is er een directe prikkel om de declaraties terug te dringen en slecht een indirecte prikkel om de belangrijkste oorzaak, het ziekteverzuim, terug te dringen. Deze prikkel heeft waarschijnlijk geleid tot de stabilisatie van de vervangingskosten.
- In het premiedifferentiatiesysteem wordt gewerkt met een aantal treden voor de bepaling van de toeslag of korting. Dit leidt tot strategisch declareren. Scholen zullen aan de ene kant proberen binnen hun trede te blijven om een hoger toeslag te voorkomen. Dit doen ze bijvoorbeeld door eigen leraren/assistenten in te zetten of door vervangers zelf te financieren. Aan de andere kant zullen scholen binnen een trede maximaal declareren.

### **3.2 Arbeidsongeschiktheidsregelingen**

De recente wijzigingen in arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn van belang voor het Vervangingsfonds. Hierbij gaat het met name om de invoering van de Pemba.

#### *WAO-conforme regeling*

In 1996 is de WAO-conforme regeling ingevoerd. Hierin werd geregeld dat werknemers in de overheid dezelfde aanspraken hebben op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als in de markt. Ook het keuringsregime van de WAO is toen van toepassing geworden. Dat betekent dat een zieke werknemer na één jaar wordt gekeurd voor arbeidsongeschiktheid. Na 24 maanden wordt bepaald of reïntegratie bij de werkgever mogelijk is. Als dat niet mogelijk is, dan mag de zieke werknemer worden ontslagen.

Per 1 januari 1998 zijn ook de financiering en de uitvoering van de WAO hetzelfde geworden als in de markt (OOW).

#### *Pemba*

Per 1 januari 1998 is ook de wet Pemba (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen) voor de overheidswerkgevers van toepassing geworden. In bijlage E is uitgelegd wat de Pemba precies inhoudt. De belangrijkste wijziging is dat de werkgever een gedifferentieerde premie moet betalen. De premie is afhankelijk is van de eigen instroom in de WAO.

### *Samenloop*

Door de invoering van de WAO en Pemba ontstaat op twee manieren samenloop:

1. In het vervangingsreglement staat dat bij ziekte tot 30 maanden kan worden gedeclareerd bij het Vervangingsfonds. Dit is 6 maanden na het moment waarop volgens de WAO een personeelslid mag worden ontslagen. Door voor de declaratiegrens het moment van ontslag te kiezen en niet het moment waarop de WAO-uitkering ingaat (nl. na 1 jaar), moet het Vervangingsfonds ook worden gevoed uit AOF en ABP. Zo ontstaat een vermenging van geldstromen van ziekte en arbeidsongeschiktheid.
2. Het premiedifferentiatiesysteem van het Vervangingsfonds kent een toeslag op de premie die afhankelijk is van de gedeclareerde vervanging voor ziekte van nul tot 30 maanden. De Pemba kent een toeslag die afhankelijk is van de instroom in de WAO, dus ziekte langer dan 1 jaar. Er is dus overlap in de prikkelwerking van de Pemba en het Vervangingsfonds. Opgemerkt moet worden dat er in het primair onderwijs in de praktijk geen overlap is. In de declaratiebeposting van het primair onderwijs worden namelijk ook sociale premies door OCenW vergoed en heeft Pemba dus geen prikkelwerking.

### *Conclusie*

Doordat het Vervangingsfonds de grens van declaratie op 30 maanden stelt, lopen de geldstromen voor WAO en ziekte onnodig door elkaar. Hierdoor ontstaat een dubbele prikkelwerking. In het primair onderwijs is er geen sprake van dubbele prikkelwerking, omdat de Pemba door de declaratiebeposting geen prikkel geeft.

### **3.3 Bestuurlijke constructie en rollen**

De bedoeling van het oprichten van het Vervangingsfonds was om de verantwoordelijkheid voor vervanging en ziekteverzuim op afstand te plaatsen. Om de scholen niet al het risico te laten dragen, is gekozen voor een verzekeringsconstructie. Beoogd werd om de jaarlijks stijgende vervangingsuitgaven zo beleidsarm mogelijk te beheersen. Gaandeweg zijn er meer regels en beleid ontwikkeld voor het Vervangingsfonds. De minister van OCenW en de werknemers zijn meer bij het fonds betrokken geraakt.

OCenW is nu op drie verschillende manieren betrokken bij het Vervangingsfonds. Ten eerste via de bekostiging van de vervangingsopslag. Ten tweede via een aantal regels op het gebied van organisatie, premiehoogte, informatie en uiteindelijk de aanwijzingsbevoegdheid. Ten derde doordat de minister verantwoordelijk wordt geacht voor financiële problemen bij het Vervangingsfonds. Dit leidt ertoe dat de minister wel moet betalen, maar slechts indirect kan bepalen. De rol van de minister is dus niet zuiver.

Ook de rol van het Vervangingsfonds zelf is niet zuiver. Enerzijds is het Vervangingsfonds verantwoordelijk voor het realiseren van de budgettaire taakstelling, anderzijds moet het zoveel mogelijk rekening houden met het belang van individuele werkgevers en werknemers. Het bestuur bestaat immers uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Verwacht mag worden dat het bestuur risicomijdend gedrag zal vertonen bij maatregelen die bij de scholen negatief (financieel) kunnen uitwerken en de druk op de bedrijfsvoering vergroten.

Verder is ook de bedrijfsgezondheidszorg zich beleidsrijker gaan ontwikkelen dan alleen de financiering. Het COBGZ is inmiddels zelf een speler geworden in het veld. Aan de ene kant is het aanbieder van instrumenten voor bedrijfsgezondheidszorg en geeft het subsidies aan scholen in problemen, aan de andere kant is het ook co-afnemer van diensten van de arbodiensten: ze onderhandelen over pakketten en prijzen.

*Conclusie:*

De rollen van de actoren die bij het Vervangingsfonds betrokken zijn, zijn in de loop van tijd diffuus geworden. De door de minister beoogde beleidsdoelstelling om de verantwoordelijkheid voor vervanging en ziekteverzuim bij werkgevers en werknemer te leggen, is niet gerealiseerd..

### **3.4 Andere fondsen**

Naast het Vervangingsfonds kent OCenW ook nog twee andere fondsen voor het primair en/of voortgezet onderwijs: het Participatiefonds (Pf) en het Noodfonds (Nf).

*Het Participatiefonds (Pf)*

Het Participatiefonds is verantwoordelijk voor de wachtgelduitgaven voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Het Participatiefonds bekostigt de werkloosheidsuitkeringen. Het fonds bevordert ook de arbeidsparticipatie van wachtgelders. De financiering is als volgt: De scholen ontvangen een opslag van OCenW, waaruit ze de werkgeverspremie aan het Pf kunnen betalen. Het fonds zorgt er op haar beurt weer voor dat deze premie beschikbaar wordt gesteld aan USZO. USZO betaalt de werkloosheidsuitkeringen. In het Pf gaat voor er voor het primair en voortgezet onderwijs ca f 350 miljoen om. Qua samenstelling en personele bezetting zijn het bestuur en het bureau van het Vf/BGZ grotendeels gelijk aan die van het Participatiefonds.

*Het Noodfonds (Nf)*

Bij het Vervangingsfonds is ook het Noodfonds ondergebracht. Het Noodfonds biedt financiële middelen aan die scholen in het primair onderwijs die betalingsproblemen hebben als gevolg van

autonome of exogene effecten. Hierbij kan worden gedacht aan plotselinge leerlingdalingen, omvangrijke ziekteverzuimontwikkelingen etc.. De betrokken scholen worden dan min of meer onder curatele gesteld van het Noodfonds. Dit fonds wordt rechtstreeks door het ministerie van OCenW bekostigd. Hierbij gaat het om een jaarlijkse subsidie van f 6,5 mln.

#### *Relatie tussen Vf, Pf en Nf*

- De drie fondsen hebben allemaal grotendeels hetzelfde bestuur.
- De drie fondsen hebben hun eigen geldstromen in de driehoek OCenW-fonds-bevoegd gezag, hun eigen takenpakketten met de daaruit voortvloeiende regels voor scholen en -in beginsel- gescheiden administraties en liquiditeiten- en vermogensbeheer.
- Zoals eerder gezegd, heeft ca. 40% van het ziekteverzuim in het onderwijs een psychische of welzijnsfactor. Deze welzijnsfactor kan zowel gevolgen hebben voor het Vervangingsfonds (verzuim/arbeidsongeschiktheid) als voor het Participatiefonds ('pre-pensioneringseffect in het wachtgeld).
- Er bestaat geen bewuste beleidsmatige koppeling tussen de drie fondsen. Er is bijvoorbeeld geen prikkel om een wachtgelder in te zetten voor vervanging. Er bestaat ook geen verplichting voor de wachtgelder zich beschikbaar te houden voor vervanging.

#### *Conclusie*

Het Vervangingsfonds met daarbinnen het Noodfonds, en het Participatiefonds hebben grotendeels hetzelfde bestuur en hebben allebei te maken met inactiviteit gerelateerd aan de welzijnsfactor in het onderwijs (bijv. psychische overbelasting). Er is echter geen sprake van bewuste beleidsmatige koppeling. Ook de geldstromen en administraties zijn gescheiden.

### **3.5 Bekostigingssystematiek voor vervanging en sturing in het primair en voortgezet onderwijs**

Bij het Vervangingsfonds zijn zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs aangesloten. Eén van beide sectoren wordt inmiddels echter fundamenteel anders bekostigd en bestuurd dan bij de oprichting van het Vervangingsfonds. De werkgroep is van mening dat het van belang is de sturingsmethodiek en bekostiging van vervanging in het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs te bezien in relatie tot de bekostiging voor andere uitgavencategorieën. Op deze manier kan een uitspraak worden gedaan over de bekostigingsmodellen die voor het Vervangingsfonds mogelijk en wenselijk zijn.

In de onderstaande tabel zijn de besturingswijze en bekostiging van het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs kort samengevat.

<b>Primair onderwijs</b>	<b>Voortgezet onderwijs</b>
Decalaratiebekostiging	Lumpsumbekostiging
Centrale arbeidsvoorwaarden	Decentrale secundaire arbeidsvoorwaarden *)
Kleine gemiddelde schoolgrootte (ca 200 leerlingen in basisonderwijs, ca 125 leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.	Grote gemiddelde schoolgrootte (ca 1200 leerlingen)
Geen bestedingsvrijheid tussen personele en materiële uitgaven.	Wel bestedingsvrijheid tussen personele en materiële uitgaven.
Geen wachtdagen bij vervangen	Wachtdagen bij vervangen

\*) De rechten en plichten op het terrein van de sociale zekerheid blijven op centraal niveau geregeld.

#### *Voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs wordt ca. 98% van de kosten als lumpsum aan de scholen verstrekt. Voor deze middelen geldt bestedingsvrijheid . Dit wil zeggen dat een school de mogelijkheid heeft om de middelen vrij aan te wenden en te schuiven tussen de verschillende uitgavencatagorieën. Deze bekostigingswijze kan worden omschreven als sturen op afstand. De scholen ontvangen een totaalbedrag en zijn verantwoordelijk voor de juiste prestaties. Geconstateerd kan worden dat de bekostiging van vervanging (2% van de totale uitgaven) niet past in de sturingsmethode die voor het overgrote deel van de uitgaven wordt gehanteerd.

#### *Conclusie*

De bekostigingswijze voor vervanging komt in het voortgezet onderwijs niet overeen met de bekostigingswijze die voor de rest van de uitgaven in de sector voortgezet onderwijs van toepassing is. Er is voor een relatief klein deel van de uitgaven sprake van een afwijkende sturingsmethode.

#### *Primair onderwijs*

Voor het primair onderwijs geldt een andere bekostigingswijze, namelijk declaratiebekostiging. Deze bekostigingswijze hangt samen met de bestaande structuur van het primair onderwijs waarin nog een groot aantal kleinere scholen functioneert. Het is niet mogelijk tegelijkertijd de continuïteit van deze scholen te garanderen zonder garanties in de bekostiging. Gegeven het feit dat de kosten van personeel bij kleine scholen sterk kunnen fluctueren (deze zijn immers afhankelijk van de anciënniteit van de werknemer), is declaratiebekostiging noodzakelijk. Als gevolg van deze bekostigingssystematiek kunnen scholen beperkt verschuivingen binnen het budget laten plaats

vinden. Op korte termijn zijn geen veranderingen in de structuur van het primair onderwijs te verwachten. De werkgroep is van mening dat een discussie over de vormgeving van de vervangingsbekostiging niet bepalend moet zijn voor de structuur van het primair onderwijs maar daarvan een afgeleide is. Dus ook voor vervanging alleen, is een lumpsumbekostiging met vergroting van het eigen risico nu niet gewenst.

#### *Conclusie*

De bekostiging van vervangingskosten dient te passen in de bekostiging van het primair onderwijs zoals deze ook voor andere uitgaven wordt gehanteerd. Voor het primair onderwijs betekent dit dat een vergroting van het eigen risico c.q.. decentralisatie nu niet voor de hand ligt.

#### **4. Varianten voor verbetering**

Op grond van voorgaande bevindingen en knelpunten stelt de werkgroep drie varianten voor die leiden tot verbetering van het stelsel: (1) opheffing van het Vervangingsfonds en het introduceren van het eigenrisicodragerschap voor vervanging en ziekte in het voortgezet onderwijs; (2) het samenvoegen van fondsen; en (3) het doorvoeren van een aantal kleine verbeteringen op basis van het huidige stelsel. Delen van de varianten zijn ook naast elkaar te gebruiken.

De werkgroep heeft de meeste tijd gestoken in de eerste variant. Deze variant is in meer detail uitgewerkt en er zijn berekeningen voor gemaakt. In variant 3 is een aantal verbeteringen aangegeven met instandhouding van het Vervangingsfonds. Van een heel andere orde is variant 2. Deze variant ligt op het grensvlak van de reikwijdte van dit onderzoek, maar gaandeweg het onderzoek zag de werkgroep hierin kansen die het vermelden waard zijn. De werkgroep heeft deze variant niet ver uitgewerkt, maar doet wel een aantal suggesties voor verdere uitwerking.

##### **4.1 Variant 1: Opheffen Vervangingsfonds en introductie van eigenrisicodragerschap voor vervanging en ziekte in het voortgezet onderwijs**

###### *Beschrijving van de variant*

In deze variant wordt het voortgezet onderwijs volledig eigenrisicodragers voor de ziektekosten in de eigen organisatie. Het schoolbestuur kan zelf kiezen of ze dit risico wil verzekeren. Er vindt sturing plaats op ziekte en niet meer op vervanging. Hier hoort bij dat scholen ook zelf verantwoordelijk zijn voor bedrijfsgezondheidszorg. Ook moet dit gepaard gaan met een impuls in de aandacht voor het personeel.

Deze variant wordt in meer detail als volgt uitgewerkt:

- a. In de lumpsum wordt een normatieve opslag voor het ziekteverzuim verwerkt. Deze opslag is, met inachtneming van eventuele correctiefactoren, gelijk aan de opslag die scholen nu ontvangen als vergoeding voor de premie aan het Vervangingsfonds. De scholen dragen deze middelen niet meer af aan een fonds, maar ze kunnen hiermee naar wens eigenrisicodragers worden of zich verzekeren op de markt tegen het ziekteverzuimrisico. Hierbij gaat het om het risico van het eerste jaar ziekte. Daarna is de wet Pemba van toepassing. De schoolbesturen kunnen ervoor kiezen zich individueel of op basis van mantelcontracten te verzekeren. Omdat de zieke werknemer doorbetaald wordt uit de reguliere personele bekostiging, kunnen de middelen uit de opslag of van de verzekering worden gebruikt om de vervangers te bekostigen.
- b. Met ingang van 1 januari 1998 wordt in principe de WAO-uitkering rechtstreeks aan de zieke werknemer overgemaakt. De school hoeft dus het salaris van de zieke werknemer niet te betalen.

Ze ontvangt echter via de lumpsum de reguliere middelen om de formatie te bekostigen. Hierdoor ontstaat ruimte om de vervanger te kunnen betalen.

- c. De scholen ontvangen nu via de lumpsum al geld voor het afsluiten van een contract met Arbodiensten. In deze variant worden ook de middelen in de lumpsum verwerkt die OCenW nu nog rechtstreeks aan het Vf/COBGZ overmaakt (huidige middelen voor aanvullend pakket en onderzoek/instrumentontwikkeling) . Als scholen dit wensen, kunnen zij ervoor kiezen een aantal taken op BGZ-gebied centraal te laten verrichten.
- d. Voor zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt een centrale voorziening in stand gehouden. Dit is namelijk een zeer specifiek risico dat beperkt verzekeraar is.<sup>2</sup> Uiteraard is dit ook van belang voor de positie van vrouwen. Ook in het bedrijfsleven is bij de invoering van de ziektewet dit risico verevend gebleven. Voor deze centrale voorziening moet een deel van het budget apart worden gehouden
- e. Omdat in deze variant gestuurd wordt op ziekte en niet meer op vervanging, moet dit gepaard gaan met meer aandacht voor personeelsbeleid. Dit is niets nieuws, maar er is wel extra aandacht nodig. Voorgesteld wordt om een actief mobiliteitsbeleid te voeren. In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat mobiliteit goed werkt om ziekteverzuim te voorkomen. De werkgroep stelt voor mobiliteit op de agenda te plaatsen van het overleg van werkgevers en werknemers, met name gericht op het wegnemen van rechtspositionele belemmeringen. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat werknemers die wisselen van bestuur, hun rechtspositie in afvloeiingsregels behouden. Verder kan daar onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om positieve of negatieve prikkels aan te brengen in de rechtspositie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verplichtstellen van het hebben gewerkt op tenminste twee scholen voordat tot promotie kan worden overgegaan.

Gezien de bekostigingssystematiek (declaratiebekostiging) wordt voor het primair onderwijs eigenrisicodragerschap niet voorgesteld. Decentralisatie c.q. lumpsumfinanciering wordt vanwege de schaalgrootte voor het primair onderwijs nu niet mogelijk geacht.

#### *Belangrijkste argumenten voor deze variant*

- 1. In het huidige stelsel van premiedifferentiatie is de gedifferentieerde premie gebaseerd op de vervangingsdeclaraties. Hierdoor is er een directe prikkel om de vervangingskosten terug te dringen (door niet te vervangen, creatief te vervangen, of eigen middelen in te zetten) en slechts een indirecte prikkel om de oorzaak, het ziekteverzuim, terug te dringen. In bovenstaande variant is wel sprake van een directe prikkel om het ziekteverzuim te verlagen. De omvang van het ziekteverzuim is immers bepalend voor de kosten van de werkgever en is dan ook de variabele

---

<sup>2</sup>Zie Coopers & Lybrand (1997), p.15.



waarop de werkgever zal moeten sturen (voorzover beïnvloedbaar). De werkgroep verwacht hiervan, mede op grond van ervaringen in de markt, een positief effect op het ziekteverzuim en de vervangingskosten.

2. In het voortgezet onderwijs is met ingang van 1 augustus 1996 lumpsumbekostiging ingevoerd. Hiermee is gekozen voor sturing op hoofdlijnen (outputgericht) waarbij de werkgever de verantwoordelijkheid krijgt voor de bedrijfsvoering van de school. Binnen het lumpsumbudget kan de werkgever zelf bepalen hoe de middelen worden ingezet. De bekostiging van vervanging (2% van de totale uitgaven) past nu niet in de sturingsfilosofie en bekostigingswijze van het voortgezet onderwijs. In bovenstaande variant is dit wel het geval.
3. In bovenstaande variant zijn de rollen en verantwoordelijkheden duidelijker dan in het huidige systeem. De werkgever wordt primair zelf verantwoordelijk voor het ziekteverzuim en de vervanging. Er worden geen andere actoren (Vervangingsfonds, werknemers) medeverantwoordelijk gemaakt.
4. De geldstromen voor WAO en het ziekteverzuim lopen niet meer onnodig door elkaar. Dit leidt tot heldere verantwoordelijkheden en administratieve vereenvoudiging. Ook wordt dubbele prikkelwerking voorkomen.

#### *Aandachtspunten*

1. Bij de implementatie van deze variant kan het zo zijn dat een aantal vo-scholen er financieel op achteruitgaat. Dit kan het gevolg zijn van een combinatie van kruisbestuiving (herverdeeleffect tussen de sector po en vo bij het Vervangingsfonds) en herverdeeleffecten t.o.v. de huidige situatie bij de afzonderlijke vo-scholen. De werkgroep heeft geprobeerd de mate van kruisbestuiving in te schatten. De eerste berekeningen die zijn uitgevoerd, geven aan dat er nu niet of nauwelijks kruisbestuiving aanwezig is. Dit is echter sterk afhankelijk van de verdeling van WAO-gelden over de sectoren. Hierover zijn echter geen gegevens beschikbaar. Zie bijlage G voor deze berekeningen. In deze bijlage zijn ook simulaties opgenomen om in te schatten wat de risico's zijn voor de afzonderlijke scholen. Op grond hiervan lijkt de werkgroep de omvang van deze effecten aanvaardbaar. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de vervangingskosten slechts ca 2% uitmaken van de lumpsum, waarvoor de scholen zelf al risicodragers zijn. Om eventuele risico's af te dekken, kan bij de verdeling van de budgetten een deel worden afgezonderd voor een overgangsregeling.
2. Invoering Ziektewet: Het kabinet moet nog beslissen of de Ziektewet ook voor de overheid wordt ingevoerd. In dat geval worden de kosten van zwangerschaps- en bevallingsverlof automatisch via de Ziektewet bekostigd.
3. Overschrijdingsregeling: De werkgroep heeft vastgesteld dat de overschrijdingsregeling van toepassing is. Dat betekent dat gemeenten extra investeringen om het ziekteverzuim terug te dringen in een openbare school, ook door moet vertalen naar bijzondere scholen. Het is echter

mogelijk dat dergelijke uitgaven door middel van overeenkomsten met bijzondere scholen uitgesloten worden van de overschrijdingsregeling. Als het niet lukt om een dergelijke overeenkomst te sluiten, dan is er een extra prikkel voor de gemeente om ervoor te zorgen dat de investeringen zich terugverdienen.

## **4.2 Variant 2: Samenvoegen van fondsen**

### *Beschrijving van de variant*

In deze variant worden het Vervangingsfonds, het Participatiefonds en het Noodfonds ondergebracht in één stichting onder één bestuur. Zo ontstaat een structuur waarin gericht beleid kan worden gevoerd op inactiviteit als gevolg van ziekte en ontslag. Verwacht mag worden dat de welzijnsfactor die bij beide vormen van inactiviteit een rol speelt, een belangrijk aangrijpingspunt hiervoor vormt. Ook zijn financiële besparingen mogelijk. Door bestuurlijke, financiële en beleidsmatige integratie, zal namelijk de inzet van wachtgelders voor vervanging kunnen worden gestimuleerd.

Zoals beschreven aan het begin van paragraaf 4 heeft de werkgroep deze variant niet meer in detail kunnen uitwerken. Wel heeft de werkgroep suggesties voor de uitwerking:

- a. Er kunnen zgn. 'vervangingspools' worden opgezet. Hierbij worden wachtgelders ingezet voor vervanging. De wachtgelder krijgt dan een normale betrekking bij het fonds. In de huidige situatie kunnen wachtgelders ook worden ingezet voor vervanging, maar in de praktijk wordt dit beperkt gerealiseerd. Samenvoeging van de fondsen en integratie van beleid kunnen dit stimuleren.
- b. Het inzetten van wachtgelders voor vervanging leidt tot een inverdieneffect. De besparingen moeten weer beschikbaar komen voor het fonds of het bevoegd gezag. Deze middelen zijn nodig als incentive en om de risico's te dekken van de salarisbetaling in perioden met weinig vervangingsvraag.
- c. Als de fondsen worden samengevoegd, is het ook logisch om de opslagen in de bekostiging te combineren in één opslag. Hierin kunnen ook de bgz-middelen worden verwerkt uit het zgn. aanvullend pakket die nu nog niet rechtstreeks aan de scholen worden overgemaakt.
- d. Scholen blijven verplicht aangesloten bij dit fonds om een minimum aan solidariteit te handhaven en de risico's voor het fonds te beperken.
- e. Het fonds kan een aantal keuzepakketten aanbieden voor vervanging. Hierin kan worden gedifferentieerd in eigen risico, waarop de te betalen premie wordt aangepast. Om slechte risico's bij het fonds te voorkomen, kan een soort basispremie of solidariteitspremie worden ingesteld.

### *Belangrijkste argumenten voor deze variant*

- Zowel het Vervangingsfonds als het Participatiefonds hebben te maken met de gevolgen van de

'welzijnsfactor' in het onderwijs. Problemen gerelateerd aan het welzijn van de werknemer kunnen immers zowel leiden tot ziekte als tot instroom in het wachtgeld. Door samenvoeging van de fondsen is een gerichtere aanpak mogelijk.

- Met name de 'vervangingspools' kunnen leiden tot financiële besparingen. Er wordt hoeft immers geen wachtgeld meer te worden betaald.
- Door de inrichting van de keuzepakketten kan meer eigen risico naar draagkracht worden belegd bij de werkgever. Hierdoor ontstaat een sterkere prikkelwerking om de vervangingsuitgaven en het ziekteverzuim terug te dringen.
- Samenvoeging van de geldstromen en de financiële verantwoording kan mogelijk leiden tot vereenvoudiging en lagere administratieve lasten.

#### *Aandachtspunten*

- Het nieuwe kabinet moet nog beslissen over de vraag of de WW voor ambtenaren zal worden ingevoerd. Dit kan gevolgen hebben voor (de omvang van) het Participatiefonds. Deze variant kan pas definitief worden uitgewerkt na deze besluitvorming.
- Implementatie van deze variant vergt geheel nieuwe regelgeving. Het toezicht op een nieuwe ZBO moet, ook gegeven de grote financiële belangen, goed worden geregeld.

### **4.3 Variant 3: Aantal verbeteringen op basis van het huidige stelsel**

In deze variant wordt het Vervangingsfonds in stand gehouden met de volgende verbeteringen:

#### **3a. Beperking werking Vervangingsfonds voor het voortgezet onderwijs.**

Het Vervangingsfonds bekostigt voor het voortgezet onderwijs alleen vervanging wegens ziekte met een duur tot 1 jaar. Het premiedifferentiatiesysteem zorgt dan voor de (indirecte) prikkel om het ziekteverzuim terug te dringen. Als een werknemer langer dan 1 jaar ziek is, wordt de WAO van toepassing en is de werknemer niet meer ziek, maar arbeidsongeschikt. De werknemer wordt dan betaald via de WAO. In de personele bekostiging van een school vallen dan middelen vrij om vervanging te betalen. De gedifferentieerde premie van de Pemba zorgt in dat geval voor de prikkel tot terugdringen ziekteverzuim.

Voor het primair onderwijs blijft de huidige systematiek in stand. Het primair onderwijs kent een declaratiebekostiging. Dat betekent dat ook sociale premies door OCenW worden vergoed en Pemba dus geen prikkelwerking heeft voor de scholen.

Belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Samenloop van prikkelwerking van het Vervangingsfonds en van Pemba wordt voorkomen.

- Door het fonds te beperken tot 1 jaar lopen de geldstromen voor WAO en het ziekteverzuim niet meer onnodig door elkaar. Dit leidt tot heldere verantwoordelijkheden en administratieve vereenvoudiging.

**3b. Het Vervangingsfonds stelt de premies vast op basis van het ziekteverzuim in plaats van op basis van de vervangingsdeclaratie**

In deze variant wordt de gedifferentieerde premie in het premiedifferentiatiesysteem rechtstreeks gebaseerd op de omvang van het ziekteverzuim en niet op de vervangingsdeclaraties. Dit moet gepaard gaan met een impuls in de bedrijfsgezondheidszorg en het personeelsbeleid (zie variant 1).

Belangrijkste argument hiervoor is dat er in de huidige situatie een directe prikkel is om de vervangingsdeclaratie terug te dringen (door niet te vervangen, creatief te vervangen, of eigen middelen in te zetten) en slechts een indirecte prikkel om de belangrijkste oorzaak, het ziekteverzuim, terug te dringen. De werkgroep verwacht dat deze variant positieve effecten heeft op het ziekteverzuim en de vervangingskosten.

Aandachtspunten:

- Mogelijk kan een aantal scholen erop achteruit gaan. Bij eventuele substantiële effecten kan een overgangsregeling worden getroffen.
- Zwangerschaps- en bevallingsverlof moet buiten de premiedifferentiatie worden gehouden.

**3c. Aanpassingen in het vervangingsreglement**

Het vervangingsreglement wordt aangepast in die zin dat een glijdende schaal wordt ingevoerd in het premiedifferentiatiesysteem en dat er een grens wordt gelegd bij 24 maanden ziekte om in aanmerking te kunnen komen voor bekostiging van vervanging.

De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- In de vervangingsreglementen staat dat een personeelslid dat langer dan 30 maanden wegens arbeidsongeschiktheid afwezig is, niet meer ten laste van het Vervangingsfonds vervangen mag worden, omdat het volgens de WAO het mogelijk is een personeelslid na 24 maanden arbeidsongeschiktheid te ontslaan. De werkgroep vindt het logischer om dan ook als declaratiegrens het moment te kiezen waarop ontslag mogelijk is en niet zes maanden later.
- Zoals in de bevindingen is beschreven, leidt het huidige tredensysteem in de premiedifferentiatie tot calculerend gedrag. Scholen zullen aan de ene kant proberen binnen hun trede te blijven om een hogere toeslag te voorkomen (door eigen leraren/assistenten in te zetten of door vervangers

zelf te financieren). Aan de andere kant zullen scholen binnen een trede maximaal declareren. Een glijdende schaal voorkomt dit gedrag en zorgt voor een betere werking van het premiedifferentiatiesysteem.

### **3d. Explicitering rollen:**

De rollen van de diverse actoren worden meer geëxpliciteerd en zuiver gehouden. Hierbij kan onder andere aan de volgende twee mogelijkheden worden gedacht:

- De bestuurssamenstelling worden aangepast in die zin dat alleen werkgevers vertegenwoordigd zijn.
- De minister van OCenW neemt een terughoudende positie in ten opzichte van het Vervangingsfonds. De Minister heeft geen bevoegdheden meer bij het fonds, maar kan alleen bij dreigend faillissement gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Hiervoor moeten er wel goede toezichtsinstrumenten zijn.

De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Op dit moment bestaat het bestuur van het Vervangingsfonds uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Uit oogpunt van heldere verantwoordelijkheden ligt het voor de hand dat alleen werkgevers in het bestuur van het Vervangingsfonds zijn vertegenwoordigd. Hiermee worden ook mogelijke belangentegenstellingen binnen het bestuur voorkomen.
- Het oorspronkelijke doel van het op afstand plaatsen van de verantwoordelijkheid voor vervanging en ziekteverzuim kan beter worden gehaald, als de minister daadwerkelijk op afstand blijft.

### **4.4 Toets op de criteria en aanbeveling van de werkgroep**

De werkgroep heeft de varianten getoetst aan de volgende criteria:

- a. Komen de aanpassingen tegemoet aan de doelstellingen van het Vervangingsfonds:
  - beperking van het ziekteverzuim
  - beperking van het vervangingsvolume en de vervangingskosten
- b. De aanpassingen moeten tenminste budgettair neutraal zijn.
- c. Er moet sprake zijn van transparante en heldere verantwoordelijkheden.
- d. De kwaliteit van het onderwijs dient op een aanvaardbaar niveau te blijven.
- e. De aanpassingen moeten effectief en efficiënt uitvoerbaar zijn.

Alle varianten voldoen aan de bovengenoemde criteria. Het is echter mogelijk de varianten te wegen op de criteria. De werkgroep is van mening dat variant 1 (introduceren eigen risico voor vo) het meeste zal bijdragen aan de doelstellingen om het ziekteverzuim en de vervangingskosten voor het vo te

beperken, gegeven de directe prikkelwerking op ziekteverzuim. Ook worden in deze variant de meest transparante en heldere verantwoordelijkheden geïntroduceerd, ook omdat deze variant goed aansluit bij de bestaande sturingsfilosofie. De voorgestelde aanpassing is effectief en efficiënt uitvoerbaar. De variant is in principe budgettair neutraal. Wel moet rekening worden gehouden met mogelijke herverdeeleffecten t.o.v. de huidige situatie. Variant 2 kan ook tegemoet komen aan de doelstelling voor terugdringing van de vervangingskosten. Implementatie van deze variant vereist op de korte termijn flinke aanpassingen die voor een deel centraal zullen moeten worden geregeld. Op het punt van de uitvoerbaarheid scoort deze variant dan ook minder goed dan de overige varianten. Variant 3 is zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs toepasbaar. Variant 3a (beperking werking Vervangingsfonds tot 1 jaar) zal naar verwachting met name leiden tot meer transparante en heldere verantwoordelijkheden. Variant 3b (sturen op ziekteverzuim i.p.v. vervanging) zal naar verwachting leiden tot een daling van het ziekteverzuim en daarmee tot een daling van de vervangingskosten. Variant 3c (aanpassingen reglement) kan leiden tot een daling van de vervangingskosten. Variant 3d zal met name leiden tot transparante en heldere verantwoordelijkheden.

*Aanbeveling van de werkgroep:*

Op grond van de analyse en de bovenstaande toets op de criteria, beveelt de werkgroep aan variant 1 voor het voortgezet onderwijs te implementeren. Voor het primair onderwijs beveelt de werkgroep aan variant 3 toe te passen met uitzondering van onderdeel 3a. Variant 2 bevat kansen die volgens de werkgroep na besluitvorming over de OOW-operatie nog nader moeten worden onderzocht.

## Afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
avo	Algemeen voortgezet onderwijs
BAPO	Bevordering arbeidsparticipatie ouderen
BG	Bevoegd gezag
BGZ	Bedrijfsgezondheidszorg
bo	Basisonderwijs
BSM	Bekostigingsstelsel materieel
bve	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
COBGZ	Centraal Orgaan Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
FAOP	Fonds Arbeidsongeschiktheidsverzekering Overheidspersoneel
FBS	Formatiebudgetsysteem
havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
IP	Invaliditeitspensioen
ISOVSO	Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs
mavo	Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
MR	Ministerraad
Nf	Noodfonds
OCenW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OOW	(De wet) Overheidspersoneel onder Werknemersverzekeringen
Pemba	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen
Pf	Participatiefonds
po	Primair onderwijs (bestaat uit basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs)
sp	Speciaal onderwijs (= (v)so)
TZ	(De wet) Terugdringing Ziekteverzuim
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
vbo	Vorbereidend beroepsonderwijs
VDS	Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem
Vf	Vervangingsfonds
Vf/BGZ	De stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	Voortgezet onderwijs

<b>(v)so</b>	<b>(Voortgezet) speciaal onderwijs</b>
<b>vwo</b>	<b>Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs</b>
<b>WAO</b>	<b>Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering</b>
<b>WBO</b>	<b>Wet op het basisonderwijs</b>
<b>WULBZ</b>	<b>Wet Uitbreiding Loondoorbetaling Bij Ziekte</b>
<b>WVO</b>	<b>Wet op het Voortgezet Onderwijs</b>
<b>WW</b>	<b>Werkloosheidswet</b>
<b>ZBO</b>	<b>Zelfstandig Bestuursorgaan</b>
<b>ZW</b>	<b>Ziektewet</b>



## Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Beheersing vervangingsuitgaven in primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag 1997

B&A groep, *Voortgezet Onderwijs en Vervangingsfonds, Rapportage quick scan*, Den Haag 1997

Coopers & Lybrand, *Verzekering verzuimkosten in VO is mogelijk*, Utrecht 1997

Erasmus Finance & Insurance Centre, *Het Vervangingsbijdrage Differentiatie Systeem van de Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs*, Rotterdam 1997

IVA Tilburg, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, *van afwezigheid naar declaratie*, Amsterdam 1996

Verwey-Jonker Instituut, *Onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de hoogte van de vervangingsuitgaven wegens langdurige ziekte in het primair en voortgezet onderwijs in relatie tot de voedingssystematiek van het Vervangingsfonds*, mei 1997

Project Verzuimcijfers Onderwijs (B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies en NIA TNO), *Ziekteverzuim Primair en Voortgezet onderwijs 1995/1996*, augustus 1997

## **Leden van de werkgroep**

drs. W.H. van Leeuwen	Voorzitter
drs. J. C. de Bruijne	Secretaris
drs. A.P.J. Dijkma	Secretaris
drs. G.J. Nijhoff / drs. G.W.J.M. Linssen	Ministerie van Economische Zaken
drs. J.H.M. de Pooter / drs. R.J.M Van Wuijtswinkel	Ministerie van Financiën
drs. M.H.W. Rovers / drs. B. Heinrichs	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. P. Scholten	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. P.A.M. Specker	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. T. Warnier	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. J. Wijnhoud	Ministerie van Algemene Zaken

## Bijlage A. Ontwikkeling ziekteverzuim

### Ontwikkeling van het ziekteverzuim

Onderstaande tabel bevat het ziekteverzuimpercentage van het onderwijzend personeel voor de schooljaren 1984/1985 t/m 1994/1995.

Tabel A.1

schooljaar	basisonderwijs	speciaal onderwijs	voortgezet onderwijs
1984/1985	6,4	7,4	7,7*)
1985/1986	6,0	6,3	7,2*)
1986/1987	7,8	6,7	8,3*)
1987/1988	7,6	6,2	8,0
1988/1989	7,2	8,6	7,2
1989/1990	7,9	8,2	8,0
1990/1991	8,3	7,7	8,0
1991/1992	6,5	7,7	6,8
1992/1993	6,7	7,4	7,0
1993/1994	8,0	7,2	7,6
1994/1995	7,3	8,3	7,1

Bron: Liswo: ziekteverzuim in het onderwijs

\*) Deze percentages betreffen voor vo alleen het avo. Er zijn geen cijfers bekend voor het vbo.

### Conclusie

De ziekteverzuimcijfers voor het onderwijzend personeel in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs laten in de periode 1985-1995 een nogal schommelend beeld zien. Het geheel bevindt zich binnen een marge van 2,5% (tussen de 6,0 % en de 8,6%). Rekening moet worden gehouden met specifieke kenmerken van de onderwijssector, zoals vergrijzing en het grote aantal vrouwen. Niet bekend is in hoeverre deze kenmerken invloed hebben op het ziekteverzuimpercentage.

### Ziekteverzuim in het onderwijs vergeleken met andere sectoren

In onderstaand overzicht staan de verzuimpercentages van overheid en bedrijfsleven over de jaren 1993 t/m 1995.

Tabel A.2

Sector	1993	1994	1995
Overheid:			
- Onderwijs	6,6	7,5	7,2
- Rijk	6,7	6,0	6,2
- Provincies	6,4	5,6	5,6
- Gemeenten	7,2	6,0	6,5
- Waterschappen	5,4	4,9	4,6
- Defensie	5,4	4,8	4,8
Bedrijfsleven:			
- Landbouw	3,9	4,0	4,0
- Delfstoffenwinning en industrie	7,6	6,0	6,2
- Bouwnijverheid	7,6	5,1	5,0
- Commerciële dienstverlening	5,8	4,7	4,8
- Niet-commerciële dienstverlening	8,0	7,2	7,3

Bron: CBS

#### Opmerkingen bij tabel A.2:

1. Het ziekteverzuimpercentage voor de overheidssectoren is, in tegenstelling tot dat van het bedrijfsleven, inclusief het verzuim dat langer dan een jaar duurt, maar exclusief het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Door het niet meerekenen van het langer dan 1 jaar durende verzuim daalt volgens het CBS het verzuimpercentage met - gemiddeld per sector- 0.5% -punt. Door het daarentegen wel meetellen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof stijgt het verzuimpercentage met - gemiddeld per sector- 0.4%-punt.
2. In het bedrijfsleven worden in 1994 de gevolgen van de Wet terugdringing ziekteverzuim (Wet TZ) zichtbaar. De wet TZ hield in dat bedrijven, al naar gelang hun grootte, de loonkosten van de zieke gedurende de eerste 3 weken, respectievelijk de eerste zes weken voor eigen rekening dienden te nemen. (Inmiddels is de loondoorbetalingsplicht door de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ) uitgebreid tot een jaar. ) Een onmiddellijke registratie van het ziekteverzuim was daardoor niet meer nodig. Niet geheel uitgesloten moet worden dat dit enige invloed heeft op de betrouwbaarheid van de verzuimstatistieken in het bedrijfsleven.

### Conclusie

In vergelijking met andere sectoren is het ziekteverzuim in de sector onderwijs hoog (ruim 7%). In de overige overheidssectoren is sprake van een daling in het ziekteverzuim. In de onderwijssector niet. Ook bij deze vergelijking moet rekening worden gehouden met bovengenoemde kenmerken van de onderwijssector.

### Ziekteverzuim, gemiddelde duur en frequentie

De aard en omvang van het verzuim in het onderwijs is onderzocht door de projectgroep "Verzuimcijfers Onderwijs" (B&A-groep/NIA TNO, 1996). Hierin zijn drie gegevens onderscheiden: het ziekteverzuimpercentage, de ziekmeldingsfrequentie en de gemiddelde ziekteverzuimduur. In onderstaande tabellen zijn deze gegevens opgenomen voor het schooljaar 1995/1996.

Tabel A.3

Onderwijssoort	Ziekteverzuimpercentage	Ziekmeldingsfrequentie	Gemiddelde verzuimduur (dag)
Basisonderwijs	7.55	1.18	20,5
(Voortgezet) speciaal onderwijs	7.90	1.42	18,2
Voortgezet onderwijs	6,60	1,33	24,6

Tabel A.4

Kenmerk	Basisonderwijs		(Voortgezet) speciaal onderwijs		Voortgezet onderwijs	
	freq.	duur	freq.	duur	freq.	duur
<b>Geslacht</b>						
Mannen	1.02	21.5	1.32	14.7	1.21	25.0
Vrouwen	1.26	20.1	1.49	20.7	1.60	24.0
<b>Leeftijd</b>						
< 35 jaar	1.32	14.4	1.54	15.1	1.63	12.7
35-44 jaar	1.23	19.3	1.50	15.1	1.45	16.5
45-54 jaar	1.07	23.4	1.27	22.7	1.22	23.0
55-65 jaar	1.04	40.5	1.21	33.0	1.11	47.4
Totaal	1.18	20.5	1.42	18.2	1.33	24.6

### *Conclusies*

- Uit het onderzoek blijkt dat in het basisonderwijs de leraren zich verhoudingsgewijs het minst vaak ziek melden en dat de gemiddelde duur van de verzuimgevallen het langst is in het voortgezet onderwijs.
- Uit het onderzoek (niet uit bovenstaande tabellen) blijkt dat mannen in alle drie de onderwijssoorten een lager ziekteverzuimpercentage hebben dan de vrouwelijke medewerkers. Met name in het speciaal onderwijs is dit verschil groot, omdat de vrouwen in deze onderwijssoort een relatief hoog verzuim hebben. Dit verschil wordt niet verklaard voor zwangerschaps- en bevallingsverlof. De cijfers zijn nl. exclusief deze verlofvormen.
- Mannen hebben ook een lagere ziekmeldingsfrequentie. Dit verschil is het grootst in het voortgezet onderwijs.
- Naarmate de leeftijd hoger wordt, neemt het verzuimpercentage toe. Het totale verzuim wordt met name bepaald door de twee middelste leeftijdsgroepen.

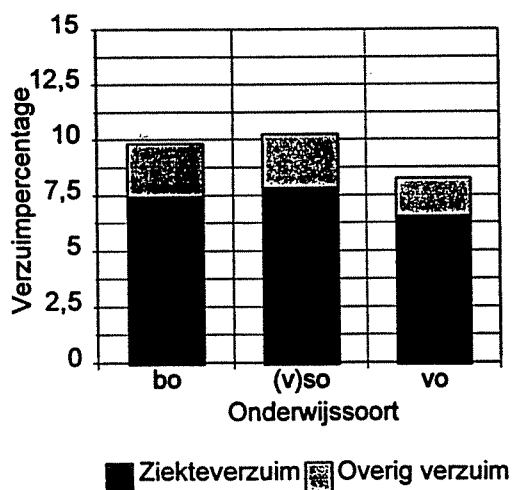
### **Verzuim naar soort**

De redenen voor afwezigheid van werknemers in het onderwijs zijn in twee groepen te verdelen: verzuim wegens ziekte en overige verzuim. Overig verzuim kan worden ingedeeld in:

- zwangerschaps- en bevallingsverlof
- ouderschapsverlof
- buitengewoon kort verlof
- buitengewoon lang verlof
- overige vormen van verlof (o.a. studie, scholing, congresbezoek, vergaderingen, militaire dienst)

In onderstaande grafiekjes is de verdeling over deze soorten verlof aangegeven voor het onderwijzend personeel in het schooljaar 1995/1996 (uit rapport Projectgroep Verzuimcijfers Onderwijs (1997)).

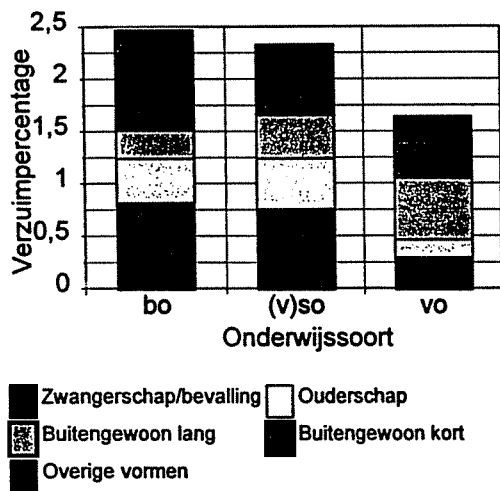
Grafiek A.1: Verzuim naar oorzaak



Tabel A.5: Verzuim naar oorzaak

%	bo	(v)so	vo
Ziekteverzuim	7,55	7,90	6,60
Overig verzuim	2,27	2,34	1,64

Grafiek A.2: Overig verzuim naar oorzaak



Tabel A.6: Overig verzuim naar oorzaak

%	bo	(v)so	vo
Zwangersch./bevallingsverlof	0,84	0,77	0,32
Ouderschapsverlof	0,41	0,48	0,15
Buitengewoon lang verlof	0,28	0,43	0,60
Buitengewoon kort verlof	0,84	0,57	0,35
Overige vormen	0,10	0,08	0,22

### **Conclusies**

- De meeste afwezigheid ontstaat door het ziekteverzuim (ca. 75%). Het overig verzuim is in het basisonderwijs het grootst (ca 25%).
- Het overig verzuim wordt in het basisonderwijs voor het grootste deel veroorzaakt door zwangerschaps- en bevallingsverlof en kortdurend buitengewoon verlof. Idem voor het speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs springt met name het aandeel buitengewoon langdurig in het oog

### **Ziekteverzuim naar oorzaak**

Verwey en Jonker (1997) heeft een steekproef gedaan naar de oorzaak van het ziekteverzuim. Hieruit volgt:

Tabel A.7: Ziekteverzuim naar oorzaak

<b>reden verzuim</b>	<b>Percentage</b>
fysieke oorzaak	44%
psychische oorzaak	41%
combinatie fysiek/psychisch	14%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>



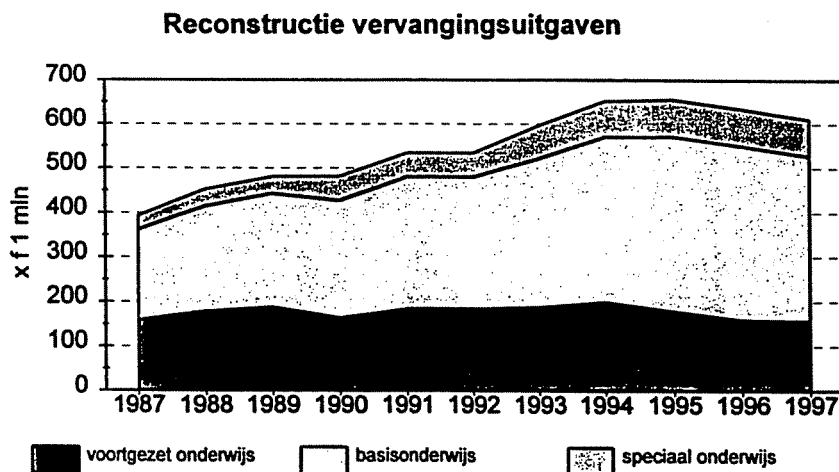
## Bijlage B. Ontwikkeling vervangingsuitgaven

Hieronder zijn twee tabellen en grafieken opgenomen die de ontwikkeling aangeven van de vervangingsuitgaven: een grafiek met de werkelijke vervangingsuitgaven en een grafiek waarin de vervangingsuitgaven zijn gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling en voor de ontwikkeling in het volume van regulier personeel. Daarmee bevinden de uitgaven zich op het prijs- en volumeniveau van 1987 en is de vergelijking over de jaren zuiverder. Het betreft in deze grafieken de uitgaven aan vervanging en niet de uitgaven zoals deze op de begroting van het ministerie van OCenW staan. De inkomstenbron vanuit de WAO vanaf 1992 staat immers niet op de OCenW-begroting.

Tabel B.1: Ontwikkeling vervangingsuitgaven

x f 1 mln	VO	BO	SP	Totaal
1987	159.0	202.4	31.8	393.2
1988	178.6	236.3	37.7	452.6
1989	188.6	254.3	38.4	481.3
1990	164.3	262.8	55.0	482.1
1991	184.8	294.9	54.2	533.9
1992	184.8	294.9	54.2	533.9
1993	188.4	332.9	75.4	596.6
1994	200.2	369.8	82.5	652.4
1995	178.6	393.1	84.7	656.4
1996	160.2	390.4	85.0	635.6
1997	157.0	370.6	84.2	611.8

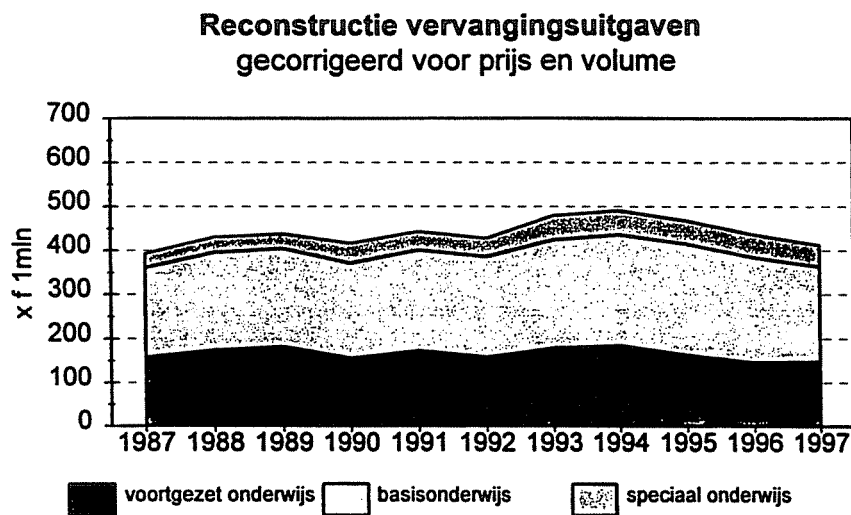
Grafiek B.1: Ontwikkeling vervangingsuitgaven



Tabel B.2: Ontwikkeling vervangingsuitgaven, gecorrigeerd voor prijs en personeelsvolume

x f 1 mln	VO	BO	SP	Totaal
1987	159.0	202.4	31.8	393.2
1988	175.1	220.6	35.2	430.9
1989	182.0	222.4	33.6	438.0
1990	156.2	215.6	45.1	417.0
1991	173.7	227.6	41.8	443.2
1992	158.7	227.6	41.8	428.2
1993	180.5	244.0	55.2	479.7
1994	185.0	251.2	56.0	492.1
1995	163.6	250.6	54.0	468.2
1996	146.5	238.3	51.9	436.7
1997	148.4	215.8	49.0	413.2

Grafiek B.2: Vervangingsuitgaven, gecorrigeerd voor prijs en personeelsvolume



Technische opmerkingen bij de cijfers van B.1 en B.2: De cijfers voor 1992 kunnen niet worden gereconstrueerd en zijn gelijk gehouden aan die van 1991. De cijfers voor het schooljaar 1997/1998 zijn nog niet bekend. Ze zijn hier gelijk gehouden aan die voor 1996/1997 en werken door in de bedragen voor het kalenderjaar 1997.

### *Conclusie*

In 1994, twee jaar na de oprichting van het Vervangingsfonds, is de uitgavenstijging gestopt.

1987-1991: De uitgaven voor vervanging voor bo, (v)so en vo zijn in de periode van 1987 tot en met 1991 gestegen van 393 mln naar 533 mln: een stijging met ruim 35%. Gecorrigeerd voor personeelsvolume en prijs bedraagt de stijging nog ca 20%.

1992-1996: Na 1992 stijgen de uitgaven nog tot 1995 tot 656,4 mln (23%, gecorrigeerd 9%). Daarna gaan de uitgaven dalen. In 1996 bedroegen de vervangingsuitgaven 636 mln in 1996 (t.o.v 1995 een daling van 3%, gecorrigeerd voor personeelsvolume en prijs 7%).

### **Bijlage C. Formele regelgeving**

De formele relatie tussen het ministerie van OCenW en het Vervangingsfonds is vastgelegd in de zogenoemde Beheersovereenkomst en in het Besluit Vervangingsfonds. Dit besluit is weer gebaseerd op de onderwijswetten (WBO, ISOVSO, WVO). Het financiële verkeer moet voldoen aan de comptabiliteitswet en de begrotingswetgeving. Voedingsafspraken zijn gemaakt in het zgn. Protocol en de zgn. Allonge. De relatie tussen het Vervangingsfonds en de schoolbesturen wordt geregeld in de vervangingsreglementen die het Vervangingsfonds opstelt.

#### Beheersovereenkomst

In 1992 (getekend op 18 december 1992) is een zogenoemde Beheersovereenkomst gesloten tussen De Staat der Nederlanden en de Stichting Vervangingsfonds en bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs. Hierin is de relatie tussen overheid en het inmiddels opgerichte Fonds vastgelegd.

De Beheersovereenkomst bevat afspraken over onder meer:

- de taak van het Vervangingsfonds, het Noodfonds en het landelijk orgaan BGZ;
- de kosten voor voorbereiding en uitvoering en de wijze van vergoeding daarvan door de Staat;
- de omvang en aard van de solvabiliteitsbuffer voor het Vervangingsfonds;
- de voeding van het Noodfonds;
- de opslag die OenW aan de scholen i.v.m. vervanging zou bekostigen;
- de mogelijkheid geld van het Noodfonds tijdelijk voor het Vervangingsfonds te gebruiken;
- de mogelijkheid dat het Vervangingsfonds tijdelijk geld leent van derden;
- de procedure bij liquidatie van het Vervangingsfonds;
- de regeling van geschillen tussen de Staat en het Vervangingsfonds.

#### Besluit

In 1994 is een groot deel van bovengenoemde bepalingen neergelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur ( Besluit van 7 november ,Staatsblad nr 809, citeertitel: Besluit Vervangingsfonds). Daarnaast zijn in het Besluit Vervangingsfonds bepalingen opgenomen met betrekking tot:

- de informatieplicht van het Vervangingsfonds (is nader uitgewerkt in een Informatiestatuut);
- de inhoud van de Statuten van het Vervangingsfonds ( inclusief de samenstelling van het bestuur);
- bepalingen over het zgn écart ( = verschil tussen opslag en premie);
- de aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
- de basis voor het Bestuurlijk Overleg tussen het Vervangingsfonds en OCenW.

Die onderdelen uit de Beheersovereenkomst die niet in het Besluit zijn overgenomen, zijn nog steeds in de vorm van de Beheersovereenkomst tussen de Staat en het Vervangingsfonds van kracht.

### Onderwijswetten

Het Besluit is gebaseerd op de desbetreffende bepalingen uit de onderwijswetten (WBO/ISOVSOMWVO). Hierin is onder meer geregeld:

- de verplichte aansluiting van de scholen bij het Vervangingsfonds (scholen kunnen op levensbeschouwelijke gronden van deze verplichting worden ontheven);
- de bevoegdheid van het Vervangingsfonds om vervangingsreglementen voor de schoolbesturen vast te stellen;
- de informatieplicht van het Vervangingsfonds jegens de minister en van de minister jegens de Tweede Kamer;
- de opdracht van de wetgever om bij Algemene Maatregel van Bestuur op een aantal punten nadere regels te geven.

### Protocol en Allonge

Als sluitstuk van de vastlegging van formele relatie tussen OCenW en het Vervangingsfonds is op 5 februari 1996 een meerjarige voedingsafspraken gemaakt, die is vastgelegd in het zgn. Protocol. Dit Protocol is geactualiseerd, en aangevuld door middel van de zgn. Allonge van 16 september 1997.

### Vervangingsreglementen

Het Bestuur van het Vervangingsfonds heeft de wettelijke bevoegdheid om jaarlijks vervangingsreglementen vast te stellen. Daarin worden per sector (basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs enerzijds en het voortgezet onderwijs anderzijds) regels voor de schoolbesturen geven over:

- de hoogte van de premiepercentages;
- de inhoud van het Vervangings-Bijdrage-Differentiatiesysteem (VDS), gewoonlijk de premiedifferentiatieregeling genoemd);
- de omstandigheden waaronder en de mate waarin de schoolbesturen de vervangingskosten bij het Vervangingsfonds kunnen declareren,;
- administratieve procedures;
- de bezwarenprocedure.

Bij de vervangingsregels wordt onderscheid gemaakt naar onderwijssoort, functie en reden van afwezigheid. In het kort komen de vervangingsregels erop neer dat in het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs het onderwijzend personeel (leraren en directieleden) bij afwezigheid zonder beperking mag worden vervangen. Voor vervanging van ondersteunend personeel geldt in het algemeen een wachttermijn, waarop in het speciaal onderwijs voor bepaalde functies een uitzondering wordt gemaakt. In het voortgezet onderwijs gelden verschillende vervangingsregels voor leraren, directieleden en onderwijsondersteunend personeel. Hierbij moet een aantal wachtdagen in aanmerking genomen worden dat varieert van 4 dagen tot 2 maanden naar gelang de functie die vervangen moet worden en de gevolgen die de afwezigheid heeft voor de beschikbare formatie.

Voor het primair onderwijs (basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) heeft het bestuur van het Vervangingsfonds ook de wettelijke bevoegdheid voor het Noodfonds reglementen vast te stellen. Het Noodfonds geeft geld aan scholen in het primair onderwijs die betalingsproblemen hebben en is bij het Vervangingsfonds ondergebracht.

#### Bijlage D. Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem

Om de vervangingskosten en het ziekteverzuim terug te dringen heeft het Vervangingsfonds een systeem van premiedifferentiatie ingevoerd, het zgn. Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem (VDS).

De kern van dit systeem is dat de scholen worden ingedeeld in treden: van 0 tot 5. De indeling gebeurt op basis van de verhouding tussen de gedeclareerde vervangingskosten wegens ziekte en de aan het Vervangingsfonds verschuldigde vervangingsbijdrage (premie). Hoe hoger de omvang van de declaraties t.o.v. de premie is, hoe hoger de verschuldigde toeslag. Restituties worden in het voortgezet onderwijs in feite weinig toegekend. In het primair onderwijs komt restitutie van premies wel voor. De totale premie of vervangingsbijdrage die scholen aan het Vervangingsfonds moeten betalen, bestaat daarmee uiteindelijk dus uit de basispremie vermeerderd met een toeslag of verminderd met een restitutie.

In de toepassing van dit systeem wordt onderscheid gemaakt naar onderwijssector. Per sector gelden per treden andere toeslagpercentages. Daarbij is rekening gehouden met de draagkracht van de scholen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende treden in het systeem. Daarna is in tabellen aangegeven hoe ongeveer de scholen ingedeeld zijn in deze treden.

Tabel D.1: Toeslagen van het Vervangingsbijdrage-Differentiatiesysteem

Trede	Ondergrens declaratie *)	Bovengrens declaratie *)	Tarief BO	Tarief SP	Tarief VO
0	0	0,75	0.00%	0.00%	0.00%
1	0,75	1,50	0.00%	0.00%	0.48%
2	1,50	2,00	0.77%	1.10%	2.92%
3	2,00	3,00	0.95%	1.43%	3.66%
4	3,00	4,00	1.12%	1.76%	4.39%
5	4,00	100,00	1.28%	2.09%	5.12%

Bron: reglementen Vervangingsfonds voor het schooljaar 1996/1997.

\*) Dit percentage geeft de verhouding weer tussen de in het voorgaande schooljaar verschuldigde vervangingsbijdrage en de gedeclareerde netto loonkosten i.v.m. vervanging wegens ziekte.

Tabel D.2: Trede-indeling per onderwijssector op schoolniveau voor schooljaar 1995/1996

1995/1996	bo		so		vo	
Trede	Aantal scholen	%	Aantal scholen	%	Aantal scholen	%
0 (restitutie)	3037	42%	286	30%	142	18%
0	890	12%	151	15%	90	12%
1	1637	23%	312	32%	400	51%
2	682	9%	93	9%	90	12%
3	664	9%	102	10%	47	6%
4	235	3%	32	3%	11	1%
5	128	2%	7	1%	1	0%
Totaal	7273	100%	983	100%	781	100%

Bron: Jaarverslag 1996 van Vf/BGZ

Met ingang van het schooljaar 1996/1997 vindt trede-indeling plaats op het niveau van het bevoegd gezag.

Tabel D.3: Trede-indeling per onderwijssector op het niveau van het bevoegd gezag voor schooljaar 1996/1997

1996/1997	bo		so		vo	
Trede	Aantal BG-en	%	Aantal BG-en	%	Aantal BG-en	%
0 (restitutie)	1153	40%	98	22%	102	21%
0	439	15%	62	14%	280	58%
1	871	30%	190	43%	71	15%
2	197	7%	53	12%	20	4%
3	139	5%	30	8%	11	2%
4	40	1%	5	1%	-	-
5	20	1%	4	1%	-	-
Totaal	2859	100%	442	100%	484	100%

Bron: Jaarverslag 1996 van Vf/BGZ



## **Bijlage E. Pemba**

Per 1 januari 1998 vallen de overheidswerknemers ook onder de werking van de WAO. Dat betekent dat ook de wet Pemba (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid) voor de overheidswerkgevers van toepassing is geworden. Voor de aanspraken van werknemers heeft dit geen consequenties, voor de financiering van de arbeidsongeschiktheid wel.

De Pemba houdt het volgende in:

- Er komt één verzekering voor arbeidsongeschikte werknemers: de WAO. De werkgever gaat een WAO-premie betalen die mede gebaseerd is op zijn eigen arbeidsongeschiktheidsrisico. De premie is als volgt opgebouwd:
  - Eén basispremiepercentage betaald door de werkgever. Uit deze premie worden de kosten betaald van de zgn. zittende gevallen, de uitkeringen van voor 1 januari 1998, en worden de nieuwe WAO-uitkeringen betaald voor zover deze langer dan vijf jaar duren.
  - Voor nieuwe gevallen (< 5 jaar) wordt door de werkgever een gedifferentieerde premie betaald. Afhankelijk van het aantal werknemers dat in een bedrijf in de WAO instroomt, wordt een opslag of korting op de (landelijk gemiddelde) premie gegeven. Er komt wel een maximum- en een minimumpremie voor kleine bedrijven. Voor grote bedrijven is geen minimumpremie (neemt prikkel teveel weg) wel een maximumpremie.
- De werkgever krijgt de mogelijkheid de kosten van uitstroom naar de WAO van de eerste 5 jaar arbeidsongeschiktheid voor eigen risico te nemen.

Ook scholen betalen per 1-1-1998 de gedifferentieerde WAO-premie. Dit betekent dat voor nieuwe instroom in de WAO (na 1 jaar ziekte), per school een gedifferentieerde premie geldt. Afhankelijk van de schoolgrootte is deze premie aan een maximum of een minimum gebonden. De gedifferentieerde WAO-premie heeft betrekking op de nieuwe instroom in de WAO na 1-1-1998. Het betreft het wettelijk deel van de WAO-kosten. De bovenwettelijke WAO wordt betaald via de IP-premie. Deze doorsneepremie wordt verevend over alle werkgevers/werknemers die bij het ABP zijn aangesloten. Het Vervangingsfonds ontvangt de WAO-uitkering niet meer van het FAOP-fonds maar van het AOF.

## **Bijlage F. Kenmerken primair en voortgezet onderwijs**

Voor een goed begrip van de werking van het Vervangingsfonds, is ook kennis nodig van de bekostigingsstelsels voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze worden in deze bijlage kort beschreven. Ook wordt ingegaan op belangrijke ontwikkelingen die in de beide onderwijsvelden hebben plaatsgevonden.

### ***Primair onderwijs***

#### *Onderwijsvormen*

Het primair onderwijs kan in twee delen worden onderscheiden, het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Daarnaast valt onder het beleidsterrein primair onderwijs ook het voortgezet speciaal onderwijs.

#### *Het bevoegd gezag*

Het bevoegd gezag van de scholen voor voortgezet onderwijs ligt in de handen van de gemeente of van een privaatrechtelijk bestuursorgaan. Het bevoegd gezag beheert en bestuurt een school. De gemeente is bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Privaatrechtelijke bestuursorganen (verenigingen, stichtingen en kerkelijke organen) besturen het bijzonder onderwijs.

#### *Bekostiging*

Het primair onderwijs is een zogenaamde open einde sector, de bekostiging is leerlingafhankelijk (grondslag is het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar) en de prijs van het personeel is grotendeels declarabel. De grootste budgettaire risico's in deze sector vloeien dan ook voort uit enerzijds de aantallen leerlingen die deelnemen aan het onderwijs en het daaruit voortvloeiende personeelsvolume. Anderzijds is de gemiddelde prijs van het personeel een belangrijke onzekere factor.

Om de hoogte van de vergoeding voor het personeel te bepalen, is het Formatie Budget Systeem (FBS) ingevoerd. Dit is een bekostigingsinstrument voor het bepalen van de normatieve maximale formatie-omvang, in rekeneenheden, op basis van sectorspecifieke rekenregels. De school krijgt op basis hiervan een 'formatiebudget' toegewezen. Dit is geen geld, maar dit zijn rekeneenheden waarmee formatievolume ingekocht kan worden. De werkelijke salariskosten worden gedeclareerd bij OCenW, maar er kan niet voor meer formatie gedeclareerd worden dan er op basis van het rekeneenheden-budget in dienst mag zijn. Door de invoering van FBS is het voor de school binnen de toegekende formatierekeneenheden mogelijk een eigen personeelsbeleid te voeren en hebben de

scholen dus een grotere autonomie.

In het FBS worden de reguliere formatie en de frictieformatie in een totaal van rekeneenheden aan de scholen toegekend. De kosten van vervanging worden toegekend als een opslag op het ambtelijk inkomen.

Het FBS biedt de mogelijkheid rekeneenheden die niet worden gebruikt om functies te vervullen te verzilveren. Dit houdt in dat scholen de tegenwaarde in geld kunnen declareren. Zo kunnen scholen sparen of personeel voor eigen rekening aanstellen. De bestemming moet echter personeel zijn. Jaarlijks wordt het verziveringspercentage en het verzilveringsstarief vastgesteld.

De materiële bekostiging vindt plaats op basis van het zogenaamde Londo-stelsel, dat per 1 januari 1997 vereenvoudigd is. Het aantal leerlingen is in dit stelsel de belangrijkste indicator. OCenW geeft programma's van eisen uit, waarin de normen staan voor vergoedingen waarvoor basisscholen in aanmerking komen. In 1998 bedragen de uitgaven ongeveer f 1,2 miljard.

#### *Kengetallen*

De totale uitgaven op het beleidsterrein primair onderwijs bedragen in 1998 bijna f 11 miljard. Het aantal ingeschreven leerlingen bedraagt voor 1998 ruim 1,6 miljoen en er worden ruim 105.000 fte bekostigd in 7.152 instellingen.

Ontwikkelingen zijn:

- **Leerlingen:** Tot en met 2001 zet de lichte stijging van het totale aantal leerlingen zich door. In het speciaal onderwijs zal het aantal leerlingen dalen als gevolg van het beleid voor Weer Samen Naar School. Dit beleid is er op gericht bepaalde categorieën kinderen uit het speciaal onderwijs (bv. kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden) op te vangen in het reguliere onderwijs. In de overige categorieën van het speciaal onderwijs wordt een lichte stijging verwacht. Ook in het reguliere basisonderwijs wordt een lichte stijging in de leerlingenaantallen verwacht tot 2002. Na 2002 wordt een daling verwacht van het totaal aantal leerlingen.
- **Instellingen:** Als gevolg van het fusiebeleid Toerusting en Bereikbaarheid bedraagt het aantal instellingen op 1 januari 1997 geen 8.356 (zoals bij ongewijzigd beleid zou zijn), maar 7.135.
- **Personeel:** Er is sprake van een vergrijzing van het onderwijspersoneelsbestand. Verder zal als gevolg van de verkleining van de groepsgrootte in de onderbouw het aantal personeelsleden in de toekomst uitbreiden

#### *Krachtenveld*

Het grootste deel van de bekostiging in het primair onderwijs bestaat uit personele uitgaven. Belangrijke spelers op het terrein zijn dan ook de organisaties die de schoolbesturen en de

werknemers vertegenwoordigen.

## ***Voortgezet onderwijs***

### *Onderwijsvormen*

Het voortgezet onderwijs bevat het algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) en het beroepsonderwijs (voorbereidend beroepsonderwijs). Beleidsvoorbereidingen worden getroffen om delen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) onder te brengen bij de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO).

### *Het bevoegd gezag*

Het bevoegd gezag van de scholen voor voortgezet onderwijs ligt in de handen van de gemeente of van een privaatrechtelijk bestuursorgaan. Het bevoegd gezag beheert en bestuurt een school. De gemeente is bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Privaatrechtelijke bestuursorganen (verenigingen, stichtingen en kerkelijke organen) besturen het bijzonder onderwijs.

### *Bekostiging*

Met ingang van 1 augustus 1996 is er sprake van lumpsumbekostiging en decentrale arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat het bevoegd gezag van de school bestedingsvrijheid heeft binnen de grenzen van de wet. Dit betekent o.a. dat het bestuur bepaalt hoeveel wordt uitgegeven aan materieel en personeel. De materiële component wordt berekend op basis van het zgn. BSM, het bekostigingsstelsel materieel. (BSM is al in 1993 ingevoerd). De personele component wordt vastgesteld op basis van te berekenen formatie die vergoed wordt tegen een gemiddelde personeelslast. Beide componenten worden als één bedrag uitgekeerd. Het niveau van de bekostiging hangt af van het aantal leerlingen in het jaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor de vergoeding is bestemd (t-1-systematiek). De budgettaire onzekerheden in de begroting zijn hiermee voornamelijk beperkt tot die onzekerheden in de ontwikkeling van het aantal leerlingen.

Lumpsum-financiering betekent meer autonomie en bestedingsvrijheid voor het bevoegd gezag. Om die toenemende vrijheid waar te kunnen maken, hebben schoolbesturen (werkgevers) ook meer vrijheid nodig om in goed overleg met de werknemers de rechtspositie van het onderwijspersoneel vast te stellen. Daarom is een deel van de arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd.

### *Kengetallen*

De totale uitgaven op het beleidsterrein voortgezet onderwijs zullen 1998 ruim 7 miljard gulden

bedragen voor ruim 800.000 leerlingen op ca 690 instellingen met ruim 62.000 personeelsleden.

#### Ontwikkelingen zijn

- **Leerlingen:** De laatste 12 jaar is als gevolg van demografische ontwikkelingen het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs met ca 30% afgenomen. Deze daling heeft echter het diepste punt bereikt. Nu wordt een stabilisatie en daarna een weer een toename van het aantal leerlingen verwacht.
- **Instellingen:** De omvang en samenstelling van het scholenbestand in het voortgezet onderwijs is in het afgelopen decennium, maar vooral in de laatste 5 jaar ingrijpend gewijzigd. De fusiegolf heeft het aantal vo-scholen in 9 jaar doen verminderen van 2016 scholen in 1987/88 tot 852 in 1995/96 (inclusief landbouw). De fusieprocessen hebben geleid tot een snelle daling van het aantal categoriale vbo en avo (mavo) scholen en een explosieve stijging van het aantal brede scholengemeenschappen.
- **Personeel:** Er is sprake van een vergrijzing van het onderwijspersoneelsbestand.

#### *Krachtenveld*

Het grootste deel van de bekostiging in het voortgezet onderwijs bestaat uit personele uitgaven. Belangrijke spelers op het vo-terrein zijn dan ook de organisaties die de schoolbesturen en de werknemers vertegenwoordigen.

### **Bijlage G. Inschatting kruisbestuiving en risico's voor afzonderlijke vo-scholen**

Als het voortgezet onderwijs uit het Vf zou stappen en het primair onderwijs er in zou blijven, ontstaan twee potentiële herverdelingseffecten:

- a) als het vo meer aan het Vf afdraagt dan het uit het Vf ontvangt en voor po het omgekeerde geldt (zodat feitelijk sprake is van een kruissubsidiëring), ontstaat een tekort in het Vf, als ervan wordt uitgegaan dat de verdeling van de middelen tussen beide sectoren geschiedt op basis van de huidige uitgaven van de vo-scholen.
- b) budgettaire risico's voor afzonderlijke vo-scholen.

In onderdeel G.1 wordt ingeschat in hoeverre er sprake zal zijn van kruisbestuiving als vo het Vf zal verlaten. In onderdeel G.2 is een aantal simulaties gemaakt om in te schatten wat de risico's kunnen zijn voor vo-scholen in verschillende situaties. In onderdeel G.3 staat een oplossingsrichting voor eventuele budgettaire risico's. **Belangrijk is dat de mate waarin sprake is van deze herverdeeleffecten voor een groot gedeelte wordt bepaald door de feitelijke verdeling van de WAO-gelden tussen de beide sectoren. Hierover bestaat nu nog te weinig inzicht om definitieve conclusies te trekken.**

#### **G.1 Inschatting kruisbestuiving tussen vo- en po-scholen**

Als het voortgezet onderwijs de huidige vervangingsconstructie zou verlaten, dan zal dit niet alleen voor de vertrekkende sector gevolgen hebben, maar zeker ook voor het primair onderwijs en/of de rekening van het Vervangingsfonds. De volgende vragen daaromtrent worden hieronder beantwoord:

- Wat zijn de financiële resultaten van het fonds en welk aandeel hebben de te onderscheiden sectoren daarin?
- Hoe groot is de kruisbestuiving tussen de sectoren geweest c.q. hoe groot zal die zijn/worden?
- Wat kan het voorgaande betekenen als de sector vo de constructie zal verlaten?

Het antwoord op de vragen is gebaseerd op gegevens van OCenW en het Vervangingsfonds zelf. De cijfers zoals ze er nu liggen worden door het fonds onderschreven.

Het is min of meer gebruikelijk om te wijzen op de betrouwbare van gebruikte cijfers. In dit geval dient er echter met nadruk te worden gewezen op de betrouwbare van de verwerkte wao-bedragen, alsmede op het "ceteris paribus karakter" van een groot aantal waarden bij de simulatie "VO uit VF", ziekteverzuim, declaratiegedrag etc.. Bovendien is er voor het jaar 1998/1999 uitgegaan van de begroting van het Vervangingsfonds. In het bijzonder voor de wao-bedragen geldt een aanzienlijke onzekerheid.

**De conclusies, als de cijfers van het Vervangingsfonds correct zijn:**

1. Voor de 3 schooljaren m.i.v. 1996/1997 (deels realisatie, deels prognose) draait het fonds resultaten ad *f* 17,5 mln negatief, *f* 34,8 mln positief en *f* 11,5 mln positief. Als we de liquiditeitssteun van OCenW en het Noodfonds buiten beschouwing laten: *f* 57,5 mln negatief, *f* 18,3 mln positief en *f* 11,5 mln positief.
2. De cijfers zijn in hoge mate beïnvloed door de ontwikkeling van de wao-inkomsten. Deze springen van *f* 90,5 mln naar *f* 116,1 mln en zakken vervolgens naar een niveau van *f* 103 mln structureel.
  - Dat zou het gevolg zijn van een inhaalslag van USZO voor 1996/1997 (globaal de helft van de sprong) maar ook van een wao-volumeontwikkeling. We zien dan ook een meerjarige doorwerking (aanvankelijk *f* 90,6 mln, na deels wegvallen van de voornoemde sprong nu gewijzigd naar *f* 103 mln).
  - Zonder de aanname (!) van het hogere wao-volume zou het fonds structureel ongeveer quitte draaien. Dus géén *f* 11,5 mln positief.
  - Als USZO op tijd had gestort zou het tekort 1996/1997 ca *f* 44 mln hebben bedragen. Als de sprong van *f* 90,5 mln naar *f* 116,1 mln echter in z'n geheel een inhaaleffect is geweest, dan was dat tekort niet meer dan *f* 32 mln. Tegelijkertijd was dan natuurlijk wel de structurele doorwerking afwezig geweest (dus zijn m.i.v. 1998/1999 de uitgaven en inkomsten ongeveer in evenwicht).
3. Er vindt tussen vo en po geen kruisbestuiving plaats, wel worden (ten opzichte van loonsomproportionering 41% en 59%) scheef liggende bijdragen zichtbaar:
  - Het tekort 1996/1997 is veroorzaakt door po voor 65,5% en voor vo voor 34,5% (na uitzuivering liquiditeitssteun OCenW maar met meerekenen toevoeging-Nf ten gunste van po). Zonder Nf-toevoeging was het tekort veroorzaakt door po voor 75,4% en door vo voor 24,6%.
  - Het overschot 1997/1998 wordt veroorzaakt door po voor 62,8% en door vo voor 37,2%.
  - Het begrotingsoverschot 1998/1999 wordt veroorzaakt door po voor 77,2% en vo voor 22,8%.
4. Als het vo uit het Vf zou worden gehaald:
  - we daarbij de diverse factoren als ziekteverzuim, vervangingsgraad, declaratieniveau po als constant veronderstellen;
  - de wao-gelden bij de veroorzakende sectoren worden gelaten;
  - we voor het Vf een ongewijzigd beleid voorstellen (geen premie- en reglementaanpassingen); dan zien we dat het beeld voor het Vf slechts marginaal slechter wordt (van *f* 11,5 mln positief naar *f* 8,9 mln positief: een verschil van *f* 2,7 mln), voor het vo marginaal beter en voor het po niet verandert. Pro memorie: de wao-cijfers kunnen dit beeld volledig veranderen.

**Een sterk veranderd beeld als de wao-cijfers niet de werkelijke verdeling VO/PO weergeven:**

Bij USZO is het niet bekend uit welke subsector de wao-bedragen werkelijk afkomstig zijn. Het is zeer

wel mogelijk dat de weergegeven verdeling van de wao-gelden een te grote afwijking van de werkelijkheid geeft. In de nu gepresenteerde cijfers zijn de wao-gelden ad f 90 à f 103 mln bijvoorbeeld voor 1996/1997 verdeeld naar een verhouding vo:po = 33%:66% (bij gebrek aan een beter inzicht is deze verhouding bij het laatste accord met het Vf wèl als een aanname overeengekomen). In de realisatie c.q. prognose 1997/1998 en in begrotingscijfers voor het jaar 1998/1999 gaat het fonds zelfs uit van een aanname vo:po = 79%:21% Dit contrasteert nogal sterk met de aanname van loonsom-evenredigheid (41%:59%).

Bij een ontvlechting van de sectoren, en het onttrekken van de vo- wao-gelden aan het Vf, zou het vo in het geval van loonsom-evenredig meenemen van de wao-gelden wel eens f 41,9 mln in plaats van de nu geraamde f 21,8 mln aan de rekening van het fonds kunnen onttrekken. Dat stelt de conclusie van punt 4 hierboven in een heel ander daglicht: het positieve saldo 1998/1999 van f 11,5 mln blijkt dan namelijk te zijn opgebouwd uit VO f 22,7 mln positief en PO f 11,1 mln negatief. Bij vertrek van het vo zal het Vf-resultaat verkeren in (+11,5 minus 22,7 =) f 11,1 mln negatief.

De gewijzigde aanname laat bovendien zien dat er in 1997/1998 en 1998/1999 wèl kruisbestuiving bestaat: van vo naar po: steeds f 11,1 mln. Ook na de kruisbestuiving draagt het vo nog steeds positief bij aan het beeld van het fonds. Hierin ligt de oorzaak van het ondanks tekorten po nog steeds positieve Vf-resultaat.

#### ***De reactie van het fonds:***

Het Vf onderschrijft de te onderkennen wao-onzekerheden, qua sectorale verdeling maar óók qua niveau. Het Vf laat blijken ook niet echt zeker te zijn van de mate waarin de meevaller 1997/1998 (ca 25 mln) nu eenmalig of structureel zou zijn. Het fonds geeft aan dat het zelf op een inhaaleffect van niet meer dan f 5 mln had gerekend.

#### ***Algemene conclusies over kruisbestuiving:***

1. Als de toerekening van de wao-gelden conform Vf zou worden gevolgd: geen kruisbestuiving en slechts een marginaal effect als het vo zou vertrekken.
2. De werkelijke verdeling van de wao-gelden is niet bekend. Bij een loonsomproportionele toerekening aan de sectoren verandert het beeld aanzienlijk: een kruisbestuiving van zo'n f 11 mln en een effect van bijna f 23 mln als het vo zou vertrekken.
3. Het verbeteren van de informatievoorziening m.b.t. de wao-gelden is een noodzakelijke voorwaarde voordat er kan worden gesproken over de eventuele consequenties van een financiële ontvlechting.



## VO uit het VF ?: het effect op het VF

Voortgezet Onderwijs	realisatie	real+begr	begroting	simulatie
	1996/1997	1997/1998	1998/1999	VO uit VF
A	B	C	D	E
Uit de premie-restitutie VDS	1,4	3,0	3,0	
Declaratie bij VF	157,0	136,0	147,0	
Diversen	1,3	1,3	0,2	
<b>Uitgaven door het fonds</b>	<b>159,7</b>	<b>140,3</b>	<b>150,2</b>	<b>0,0</b>
WAO-gelden	30,7	24,6	21,8	
Premieontvangsten	108,3	100,7	107,1	
Naheffingen VDS	5,1	21,8	23,9	
Diversen ten laste van de scholen	0,0	0,0	0,0	
Diversen van de overheid	11,0	6,7		
<b>Inkomsten voor het fonds</b>	<b>155,1</b>	<b>153,8</b>	<b>152,8</b>	<b>0,0</b>
<b>Het saldo</b>	<b>-4,6</b>	<b>13,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0,0</b>

Basisonderwijs en speciaal onderwijs	realisatie	real+begr	begroting	simulatie
	1996/1997	1997/1998	1998/1999	VO uit VF
A	B	C	D	E
Uit de premie-restitutie VDS	4,2	5,0	5,0	5,0
Declaratie bij VF	474,8	458,8	484,8	484,8
Diversen	1,3	1,3	0,1	0,1
<b>Uitgaven door het fonds</b>	<b>480,3</b>	<b>465,1</b>	<b>489,9</b>	<b>489,9</b>
WAO-gelden	59,8	91,5	81,2	81,2
Premieontvangsten	364,2	374,4	398,0	398,0
Naheffingen VDS	6,9	10,7	11,0	11,0
Diversen ten laste van de scholen	0,0	0,0	8,6	8,6
Diversen van de overheid	20,0	9,8		
Toevoeging uit noodfonds	16,5			
<b>Inkomsten voor het fonds</b>	<b>467,4</b>	<b>486,4</b>	<b>498,8</b>	<b>498,8</b>
<b>Het saldo</b>	<b>-12,9</b>	<b>21,3</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>

TOTAAL-BEELD BIJ VF	realisatie	real+begr	begroting	simulatie
	1996/1997	1997/1998	1998/1999	VO uit VF
A	B	C	D	E
Uit de premie-restitutie VDS	5,6	8,0	8,0	5,0
Declaratie bij VF	631,8	594,8	631,8	484,8
Diversen	2,6	2,6	0,3	0,1
<b>Uitgaven door het fonds</b>	<b>640,0</b>	<b>605,4</b>	<b>640,1</b>	<b>489,9</b>
WAO-gelden	90,5	116,1	103,0	81,2
Premieontvangsten	472,5	475,1	505,1	398,0
Naheffingen VDS	12,0	32,5	34,9	11,0
Diversen ten laste van de scholen	0,0	0,0	8,6	8,6
Diversen van de overheid	31,0	16,5	0,0	0,0
Overige diversen (NF, reserves)	16,5	0,0	0,0	0,0
<b>inkomsten voor het fonds</b>	<b>622,5</b>	<b>640,2</b>	<b>651,6</b>	<b>498,8</b>
<b>Het saldo</b>	<b>-17,5</b>	<b>34,8</b>	<b>11,5</b>	<b>8,9</b>

# DE FINANCIËLE RESULTATEN VAN HET VERVANGINGSFONDS; 3 SCHOOLJAREN

## ANALYSE VAN HET TEKORT 1996/1997

In het schooljaar 1996/1997 had het VF een tekort van:	-17,5 mln			
		-16,5 liquiditeit van NF		
		-23,5 steun van OCW		
Na aftrek van liquiditeitssteun OCenW en Noodfonds PO:	-57,5 mln			
In een schooljaar later ontstaat echter een zeer hoge wao-bate:	116,1 mln			
Volgens het VF zit daarin een wao-nabetaling van USZO m.b.t 1996/1997:	13,2 mln			
en bovendien een nieuwe bestandsontwikkelingen 1997/1998:	12,4 mln			
Het tekort 1996/1997 was dus in feite:	-57,5 mln			
		13,2 wao-nabetaling		
	-44,3 mln			

verdeling totale resultaat (excl liquiditeitssteun)			
	tekort	+ wao	
VO	-14,1	4,5	-9,7
PO	-43,4	8,7	-34,7
	-57,5	13,2	-44,3

## ANALYSE VAN HET RESULTAAT 1997/1998 (vermoedelijk beloop)

Voor 1997/1998 wordt gerekend op een overschot :	34,8 mln			
		-16,5 steun van OCW		
na aftrek van liquiditeitssteun van OCenW:	18,3 mln			
Inclusief liquiditeitssteun t.o.v. 1996/1997 een resultaatverbetering ad:	52,3 mln			
Exclusief liquiditeitssteun t.o.v. 1996/1997 een resultaatverbetering ad:	75,8 mln			
waarvan door afgenomen declaraties:	37,0			
waarvan door wao-meevaller:	25,6			
waarvan door hogere naheffingen VDS:	20,5			
waarvan door "diversen van de overheid":	-7,5			
waarvan door hogere premieheffing:	2,6			
waarvan door toegenomen premierestitutie:	-2,4			
waarvan door wegvallen toevoeging uit NF:	-16,5			
waarvan door lagere OCenW liquiditeits-toevoeging:	-7,0			
	52,3			

verdeling totale resultaat			
	brut.result	+ wao	net.result
VO	-11,1	24,6	13,5
PO	-70,2	91,5	21,3
	-81,3	116,1	34,8

verdeling tot. resultaat (excl hulp van OCenW)			
	brut.result	+ wao	net.result
VO	-17,8	24,6	6,8
PO	-80,0	91,5	11,5
	-97,8	116,1	18,3

Als hierboven: met andere sectorverdeling wao			
	brut.result	+ wao	net.result
VO	-17,8	47,2	29,4
PO	-80,0	68,9	-11,1
	-97,8	116,1	18,3

## ANALYSE VAN DE BEGROTINGSCIJFERS VOOR 1998/1999

Het VF houdt voor de begroting 1998/1999 rekening met een overschot ad:	11,5 mln			
Dat is t.o.v. 97/98 een resultaatverslechtering ad:	-23,3 mln			
Liquiditeitssteun 97/98 buiten beschouwing, t.o.v. 97/98 een verslechtering ad:	-6,8 mln			
waarvan door weer stijgende declaraties:	-37,0			
waarvan door toegenomen omvang premieontvangsten (opslag):	30,0			
waarvan door verdwenen wao-nabetaling uszo:	-13,2			
waarvan door toegenomen "diversen t.l.v. scholen":	8,6			
waarvan door toegenomen naheffingen VDS	2,4			
waarvan door lagere "diverse uitgaven":	2,3			
	-6,8 mln			
waarvan door weggefallen liquiditeitssteun OCenW:	-16,5			
	-23,3 mln			

verdeling totale resultaat			
	brut.result	+ wao	net.result
VO	-19,2	21,8	2,6
PO	-72,3	81,2	8,9
	-91,5	103,0	11,5

Als hierboven: met andere sectorverdeling wao			
	brut.result	+ wao	net.result
VO	-19,2	41,9	22,7
PO	-72,3	61,1	-11,1
	-91,5	103,0	11,5

## VO uit het VF?: de zogenoemde kruisbestuiving

Tabel 1

Uit VF-cijfers blijkende bijdrage aan het VF-resultaat	realisatie 1996/199	real/begr 1997/199	begroting 1998/199			
Bijdrage VO zonder wao-gelden	-35,3	-11,1	-19,2			
Bijdrage VO: wao-gelden	30,7	24,6	21,8			
<b>Van VO</b>	<b>-4,6</b>	<b>13,5</b>	<b>2,6</b>	26,2%	38,8%	22,8%
Bijdrage PO zonder wao-gelden	-72,7	-70,2	-72,3			
Bijdrage PO: wao-gelden	59,8	91,5	81,2			
<b>Van PO</b>	<b>-12,9</b>	<b>21,3</b>	<b>8,9</b>	73,8%	61,2%	77,2%
Bijdragen rechtstreeks uit de secto	-108,0	-81,3	-91,5			
Bijdrage van de wao-gelden	90,5	116,1	103,0			
<b>VF-resultaat</b>	<b>-17,5</b>	<b>34,8</b>	<b>11,5</b>	100,0%	100,0%	100,0%

Tabel 2

Bijdragen na uitzuiveren van de liquiditeitssteun van OCenW	realisatie 1996/199	real/begr 1997/199	begroting 1998/199			
Bijdrage VO zonder wao-gelden	-44,8	-17,8	-19,2			
Bijdrage VO: wao-gelden	30,7	24,6	21,8			
<b>Van VO</b>	<b>-14,1</b>	<b>6,8</b>	<b>2,6</b>	34,5%	37,2%	22,8%
Bijdrage PO zonder wao-gelden	-86,7	-80,0	-72,3			
Bijdrage PO: wao-gelden	59,8	91,5	81,2			
<b>Van PO</b>	<b>-26,9</b>	<b>11,5</b>	<b>8,9</b>	65,5%	62,8%	77,2%
Bijdragen rechtstreeks uit de secto	-131,5	-97,8	-91,5			
Bijdrage van de wao-gelden	90,5	116,1	103,0			
<b>VF-resultaat</b>	<b>-41,0</b>	<b>18,3</b>	<b>11,5</b>	100,0%	100,0%	100,0%
Bijdrage van VO aan PO	nvt	nvt	nvt			
Bijdrage van VO aan VF-resultaat	-14,1	6,8	2,6			
Bijdrage van PO aan VO	nvt	nvt	nvt			
Bijdrage van PO aan VF-resultaat	-26,9	11,5	8,9			

**Conclusie 1: geen kruisbestuiving**  
**Conclusie 2: vooral in begroting 1998/1999 een niet reële verhouding VO:PO**

Tabel 3

Bijdragen indien een andere verdeling van de WAO-gelden.	realisatie 1996/199	real/begr 1997/199	begroting 1998/199			
Bijdrage VO zonder wao-gelden	-44,8	-17,8	-19,2			
Bijdrage VO: wao-gelden	36,8	47,2	41,9			
<b>Van VO</b>	<b>-8,0</b>	<b>29,4</b>	<b>22,7</b>	19,6%	160,5%	196,3%
Bijdrage PO zonder wao-gelden	-86,7	-80,0	-72,3			
Bijdrage PO: wao-gelden	53,7	68,9	61,1			
<b>Van PO</b>	<b>-33,0</b>	<b>-11,1</b>	<b>-11,1</b>	80,4%	-60,5%	-96,3%
Bijdragen rechtstreeks uit de secto	-131,5	-97,8	-91,5			
Bijdrage van de wao-gelden	90,5	116,1	103,0			
<b>VF-resultaat</b>	<b>-41,0</b>	<b>18,3</b>	<b>11,5</b>	100,0%	100,0%	100,0%
Bijdrage van VO aan PO	nvt	11,1	11,1			
Bijdrage van VO aan VF-resultaat	-8,0	18,3	11,5			
Bijdrage van PO aan VO	nvt	-11,1	-11,1			
Bijdrage van PO aan VF-resultaat	-33,0	0,0	0,0			

**Conclusie 1: kruisbestuiving VO>>PO ca 11,5 min**  
**Conclusie 2: bijdrage VO aan VF-resultaat is veel beter**

## G.2 Budgettaire risico's voor afzonderlijke vo-scholen, simulaties

Bij het inschatten van de budgettaire risico voor afzonderlijke vo-scholen is een tweetal zaken van belang:

1. Wat is de financiële positie van een vo-school t.o.v. de huidige situatie;
2. Wat zijn de mogelijkheden van individuele scholen om zich, tegen een redelijke premie, te verzekeren op de markt.

ad 1) Uit uitgevoerde simulatieberekeningen voor vo-scholen met verschillende karakteristieken blijkt dat, onder een aantal veronderstellingen (w.o. die t.a.v de WAO-stroom):

- a) "modale" scholen, "modale" scholen met een hoog ziekteverzuimpercentage, scholen met een relatief laag declaratiegedrag en scholen met een relatief laag ziekteverzuim er in de variant Vo uit Vf op vooruitgaan. Hierbij wordt uitgegaan van een verdeling van de middelen op basis van de daadwerkelijke uitgaven van de vo-scholen in het Vf.
- b) scholen met een hoog ziekteverzuim en waarbij slechts een gering deel van het aantal zieken langer dan 1 jaar voldoet aan de criteria om voor een WAO-uitkering in aanmerking te komen, gaan er op achteruit. Het gaat hierbij met name om een aantal middelgrote vo-scholen in de drie grote steden.

ad 2) De vraag wat de mogelijkheden zijn voor individuele scholen om zich tegen een redelijke premie te verzekeren op de particuliere markt is moeilijk te beantwoorden. Uit het onderzoek van Coopers & Lybrand (1997) bleek dat het door het afsluiten van raamcontracten ook mogelijk zou zijn scholen met een hoog ziekteverzuim toch tegen een redelijke premie te verzekeren. Dit veronderstelt wel dat ook scholen met een relatief laag ziekteverzuim participeren in een dergelijk raamcontract. Als deze scholen echter opteren voor eigenrisicodragerschap, neemt het draagvlak onder de vo-scholen af. Dit zal leiden tot een hogere premiestelling voor scholen met een hoog ziekteverzuim. Gezien de beoogde reductie van het ziekteverzuim is dit in principe niet verkeerd, maar voorkomen moet worden dat de uiteindelijke rekening voor de hogere premiestelling weer wordt neergelegd bij de minister van OCenW.

# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE MODALE SCHOOL

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0	
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020	
3	input	Ziekteverzuim	7,3%	7,3%	
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	60%	60%	
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%	
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	50%	50%	
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616	80% van GPL
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	90%		
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854	
10	input	Premie-percentage VF = Opslag-percentage VO	3,01%	3,01%	
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%	

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	7,3	7,3	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	4,7	4,7	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	4,3		-4,3
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	0,5	4,7	4,3
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	2,2	2,2	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie	1,22		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	1		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	0,40%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	8.993.754	8.993.754	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	708.246	708.246	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	331.457	331.457	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	32.599		-32.599
26	= 21 $\cup$ m 25	<i>uitgaven van de school</i>	10.311.361	10.033.457	-277.904
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	298.312		-298.312
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		169.979	169.979
32	= 27 $\cup$ m 31	<i>Inkomsten van de school</i>	10.245.617	10.117.284	-128.332
33	= 32 - 26	<i>saldo van de school</i>	-65.744	83.827	149.572

# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE MODALE SCHOOL (met een hoog ziekteverzuimpercentage)

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0	
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020	
3	input	Ziekteverzuim	15,0%	15,0%	
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	60%	60%	
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%	
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	50%	50%	
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616	
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	90%		
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854	
10	input	Premie-percentage VF = Opslag-percentage VO	3,01%	3,01%	
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%	

80%  
van GPL

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	15,0	15,0	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	9,8	9,8	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	8,8		-8,8
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	1,0	9,8	8,8
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	4,5	4,5	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie	2,50		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	3		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	1,35%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	8.246.700	8.246.700	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	1.455.300	1.455.300	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	681.077	681.077	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	110.021		-110.021
26	= 21 t/m 25	<b>uitgaven van de school</b>	<b>10.738.403</b>	<b>10.383.077</b>	<b>-355.326</b>
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	612.969		-612.969
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		349.272	349.272
32	= 27 t/m 31	<b>inkomsten van de school</b>	<b>10.560.274</b>	<b>10.296.577</b>	<b>-263.697</b>
33	= 32 - 26	<b>saldo van de school</b>	<b>-178.128</b>	<b>-86.499</b>	<b>91.629</b>

# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE 'BRAVE' SCHOOL

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020
3	input	Ziekteverzuim	6,5%	6,5%
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	55%	55%
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	60%	60%
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	90%	
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854
10	input	Premie-percentages VF = Opslag-percentages VO	3,01%	3,01%
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%

80%  
van GPL

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	6,5	6,5	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	4,2	4,2	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	3,8		-3,8
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	0,4	4,2	3,8
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	2,1	2,1	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie	1,08		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	1		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	0,40%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	9.071.370	9.071.370	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	630.630	630.630	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	295.133	295.133	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	32.599		-32.599
26	= 21 t/m 25	<b>uitgaven van de school</b>	<b>10.275.037</b>	<b>9.997.133</b>	<b>-277.904</b>
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	265.620		-265.620
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		166.486	166.486
32	= 27 t/m 31	<b>inkomsten van de school</b>	<b>10.212.925</b>	<b>10.113.792</b>	<b>-99.134</b>
33	= 32 - 26	<b>saldo van de school</b>	<b>-62.112</b>	<b>116.659</b>	<b>178.771</b>

# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE SCHOOL DIE ZICHZELF TE KORT DEED

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0	
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020	
3	input	Ziekteverzuim	7,3%	7,3%	
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	10%	10%	
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%	
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	10%	10%	
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616	80% van GPL
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	37%		
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854	
10	input	Premie-percentages VF = Opslag-percentages VO	3,01%	3,01%	
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%	

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	7,3	7,3	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	4,7	4,7	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	1,8		-1,8
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	3,0	4,7	1,8
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	0,1	0,1	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie	0,51		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	0		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	0,00%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	8.993.754	8.993.754	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	708.246	708.246	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	331.457	331.457	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
26	= 21 $\cup$ m 25	<i>uitgaven van de school</i>	10.278.763	10.033.457	-245.305
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	123.965		-123.965
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		5.666	5.666
32	= 27 $\cup$ m 31	<i>inkomsten van de school</i>	10.071.270	9.952.971	-118.299
33	= 32 - 26	<i>saldo van de school</i>	-207.492	-80.486	127.006



# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE SCHOOL MET EEN HOOG ZIEKTEVERZUIM EN VEEL LANG-ZIEKEN EN LAGE WAO-RECHTEN

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020
3	input	Ziekteverzuim	15,0%	15,0%
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	90%	90%
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	10%	10%
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	90%	
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854
10	input	Premie-percentage VF = Opslag-percentage VO	3,01%	3,01%
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%

80%  
van GPL

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	15,0	15,0	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	9,8	9,8	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	8,8		-8,8
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	1,0	9,8	8,8
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	1,4	1,4	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie :	2,50		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	3		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	1,35%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	8.246.700	8.246.700	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	1.455.300	1.455.300	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	681.077	681.077	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	110.021		-110.021
26	= 21 $\cup$ m 25	<i>uitgaven van de school</i>	10.738.403	10.383.077	-355.326
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	612.969		-612.969
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		104.782	104.782
32	= 27 $\cup$ m 31	<i>inkomsten van de school</i>	10.560.274	10.052.087	-508.187
33	= 32 - 26	<i>saldo van de school</i>	-178.128	-330.990	-152.861

# DE VO-SCHOOL UIT HET VERVANGINGSFONDS, een rekenmodel.

## Variant: DE SCHOOL MET EEN HOOG ZIEKTEVERZUIM EN MET LAGE WAO-RECHTEN

Tabel 1. Uitgangspunten: simulatie-inbreng			VO	VO uit VF
1	input	Aantal fte vervangbaar personeel	100,0	100,0
2	input	GPL van het vervangbaar personeel	97.020	97.020
3	input	Ziekteverzuim	15,0%	15,0%
4	input	Aandeel binnen ziekteverzuim: langer dan een jaar ziek	60%	60%
5	input	Vervangingsgraad	65%	65%
6	input	Aandeel binnen "langer dan een jaar ziek": toegekende wao-rec	10%	10%
7	input	GPL voor wao-uitkeringen	77.616	77.616
8	input	Declaratiegraad bij het Vervangingsfonds	90%	
9	input	GPL voor vervangers	69.854	69.854
10	input	Premie-percentagte VF = Opslag-percentagte VO	3,01%	3,01%
11	input	Aandeel van de premiegrondslag in de loonkosten	84%	84%

80%  
van GPL

Tabel 2. Uitgangspunten: diverse effecten van de simulatie-inbreng			VO	VO uit VF	EFFECT
12	= 1 * 3	Totale aantal fte ziek	15,0	15,0	
13	= 5 * 12	Totale aantal fte vervanging voor ziekte	9,8	9,8	
14	= 8 * 13	Gedeclareerde aantal fte vervanging	8,8		-8,8
15	= 13 - 14	Aantal fte's niet gedeclareerd, maar wel vervangen	1,0	9,8	8,8
16	= 4 * 6 * 12	Aantal fte met wao-rechten	0,9	0,9	
17	= 1 * 2 * 11	Omvang van de premiegrondslag	8.149.680	8.149.680	
18	= 29 / 24	Trigger voor premiedifferentiatie: declaratie / premie	2,50		
19	= tabel	Trede-indeling premiedifferentiatie	3		
20	= tabel	Naheffing of restitutie premiedifferentiatie	1,35%		

Tabel 3. DE REKENING VAN DE SCHOOL			VO	VO uit VF	EFFECT
21	= (1 - 12) * 2	Loonkosten m.b.t. gezond personeel	8.246.700	8.246.700	
22	= 2 * 12	Loonkosten m.b.t. ziek personeel	1.455.300	1.455.300	
23	= 9 * 13	Loonkosten vervanging	681.077	681.077	
24	= 12 * 13	Premieafdracht aan het VF	245.305		-245.305
25	= 12 * 16	Naheffing premiedifferentiatie (een jaar later !)	110.021		-110.021
26	= 21 $\cup$ m 25	<b>uitgaven van de school</b>	10.738.403	10.383.077	-355.326
27	= 21 + 22	Reguliere bekostiging van OCenW	9.702.000	9.702.000	
28	= 24	Vervangings-opslag	245.305	245.305	
29	= 7 * 10	Declaraties voor de vervanging	612.969		-612.969
30		Restitutie premiedifferentiatie (een jaar later !)	0		0
31	= 7 * 16	WAO-gelden naar de school		69.854	69.854
32	= 27 $\cup$ m 31	<b>inkomsten van de school</b>	10.560.274	10.017.160	-543.114
33	= 32 - 26	<b>saldo van de school</b>	<b>-178.128</b>	<b>-365.917</b>	<b>-187.788</b>

### **G.3 Mogelijke oplossing voor budgettaire risico's**

Doelstelling van de variant "vo uit het Vf" is dat er een dusdanige prikkel op de bestrijding van het ziekteverzuim wordt ingevoerd dat het ziekteverzuim ook daadwerkelijk zal dalen ten opzichte van de huidige situatie (en dus dat er een efficiency-winst wordt bereikt). Voor het vo wordt dit bereikt door het eigenrisicodragers te maken. Voor het po zou bijv. ook nog gedacht kunnen worden aan het doorvoeren van een aantal modaliteiten (bijv. glijdende schaal premiedifferentiatie en vergoeding beperken tot 24 maanden i.p.v. 30 maanden).

Cruciaal is de vraag welke verdeelsleutel wordt gehanteerd bij het uit het Vf halen van het vo. Zoals hierboven is aangegeven leidt het verdelen op basis van de huidige daadwerkelijke uitgaven tot een, macro gezien, voordelige situatie voor vo-scholen (door de hoge VDS-betalingen en het feit dat de WAO-gelden rechtstreeks naar de scholen gaan), maar het Vf-overschot zoals dat nu wordt verondersteld, slinkt (of verandert zelfs in een tekort). De budgettaire neutraliteit van deze variant komt dan in gevaar. Gegeven ook de risico's voor een klein aantal vo-scholen zoals hierboven beschreven, zou een mogelijkheid zijn om een deel van het budget af te zonderen voor een overgangsregeling.



# Gf2Now

