

Vergaderjaar 2004–2005

29 736

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 juni 2005

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hebben de commissieleden nog enkele vragen.

De commissieleden zouden graag beschikken over de eerste rapportage die volgens de memorie van antwoord in juni wordt verwacht, alvorens tot plenaire behandeling van het wetsvoorstel over te gaan.

De rapportage waarop wordt gedoeld, is de eerste rapportage over de directe veldbenadering. Deze rapportage is echter nog niet beschikbaar. De besturenorganisaties en schoolleiderorganisaties benaderen op dit moment alle besturen in het kader van de directe veldbenadering. Daarbij gaan zij na hoever de besturen zijn in hun voorbereiding op lumpsumbekostiging, met name op het punt van de administratieve organisatie. De meeste organisaties ronden hun gesprekken met de besturen in juni af, een enkele organisatie heeft aangegeven dat begin juli te doen, waardoor de eindrapportage ook pas begin juli kan worden opgesteld. De coördinatie ligt bij het projectbureau flankerend beleid. De eerste indruk van de projectleider flankerend beleid is dat er tussen de besturen nog grote verschillen zijn in de mate waarin zij op dit moment administratieve organisatie op orde hebben. Wel verwacht zij, dat bij de besturen waar de administratieve organisatie nog onvoldoende op orde is, deze het komend najaar voldoende zal zijn. Deze verwachting is mede gebaseerd op het overleg dat met de administratiekantoren wordt gevoerd. De verbetering komt met name tot stand door de ondersteuning vanuit de directe veldbenadering. Ook worden de in de directe omgeving van de scholen operende ondersteuningsinstellingen – zoals administratiekantoren en schoolbegeleidingsdiensten – intensief bij het flankerend beleid betrokken. Daarna richt het flankerend beleid zich op de gehele planning en control cyclus, inclusief beleid, (meerjaren)begroting en beleidsinformatievoorziening. Ook zal de benadering van de medezeggenschapsraden het komende halfjaar nog worden geïntensiveerd.

De leden zouden verder willen vernemen wat de ervaringen van het voortgezet onderwijs met lumpsumfinanciering zijn. Met name of er in dit opzicht verschillen zijn tussen scholen die onder een klein en scholen die onder een groot bestuur vallen. Indien de minister klachten hebben

bereikt met betrekking tot het omgaan met de lumpsumfinanciering dan zouden de leden daar graag inzicht in krijgen.

In de voorbereidingen op lumpsumbekostiging in het primair onderwijs hebben de ervaringen in het voortgezet onderwijs een prominente rol gespeeld.

In het voortgezet onderwijs is de lumpsumbekostiging van start gegaan op 1 augustus 1996. De overgang van declaratiebekostiging naar lumpsumbekostiging is in het voortgezet onderwijs anders aangepakt dan nu in het primair onderwijs:

- in juni 1995 is de wet die de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs regelt in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 318), in verband met de wettelijke basis voor het meetjaar 1994–1995.
- in september 1995 is voor het eerst schriftelijk uitleg gegeven over de berekeningswijze van de nieuwe lumpsum in het voortgezet onderwijs, in oktober 1995 is de eerste conferentie geweest.
- in de schooljaren 1996–1997 en 1997–1998 kregen de scholen in het voortgezet onderwijs een lumpsumbekostiging gebaseerd op prijzen die voor elke school apart werden vastgesteld. Deze individuele schoolprijzen waren gebaseerd op de declaratiebekostiging van het schooljaar 1994–1995 (het meetjaar in het voortgezet onderwijs). Hiermee werd een nagenoeg naadloze overgang van declaratiebekostiging naar lumpsumbekostiging beoogd.
- vanaf 1 augustus 1998 is overgestapt naar lumpsumbekostiging op basis van landelijke prijzen, met een leeftijdscorrectie in verband met herverdeeleffecten als gevolg van anciënniteitsverschillen.

De beoogde naadloze overgang bleek niet realiseerbaar. Een deel van de scholen bleek in het schooljaar 1995–1996 dan wel op 1 augustus 1996 wijzigingen te hebben aangebracht in de formatieomvang of in de onderlinge verhoudingen binnen de formatie. Er was dus geen sprake van ongewijzigd beleid ten opzichte van het meetjaar. Daarnaast weken de prijzen af als gevolg van diverse maatregelen die normatief werden verwerkt in de lumpsumbedragen. Hierdoor ontstonden er toch financiële verschillen, ook al was de lumpsumbekostiging per school correct vastgesteld. Het gevolg was dat 226 scholen ten onrechte meenden dat de lumpsum te laag was vastgesteld. Voor de scholen die echt in de problemen dreigden te komen, is daarom destijds alsnog een overgangsregeling getroffen. Van een verschil tussen scholen die onder een klein en scholen die onder een groot bestuur werken in mij niets bekend. Door in het voortgezet onderwijs destijds eerst te werken met een lumpsum gebaseerd op eigen prijzen per school zonder overgangsregeling en vervolgens na twee jaar over te stappen op een lumpsum gebaseerd op landelijke prijzen met leeftijdscorrectie en een overgangsregeling is het voortgezet onderwijs in korte tijd twee keer geconfronteerd met herverdeeleffecten en met een verandering in de bekostigings-systematiek.

De uitkomsten van de evaluatie van de lumpsum in het voortgezet onderwijs hebben zwaar meegewogen bij de voorbereiding op de invoering van lumpsum in het primair onderwijs. Veel directeuren in het voortgezet onderwijs waren onvoldoende op de hoogte van de systematiek van lumpsumbekostiging. Het flankerend beleid is daarom in het primair onderwijs veel eerder van start gegaan:

- in het primair onderwijs zijn de rekenregels voor de nieuwe lumpsumbekostiging voor het eerst in het voorjaar 2004 (dus ruim twee jaar voor de beoogde start) in een speciale brochure gepubliceerd;
- in september 2004 zijn de eerste conferenties van start gegaan;
- in oktober 2004 is er een elektronisch instrument beschikbaar gekomen op de website van Cfi, waarmee scholen en besturen kunnen simuleren met lumpsumbekostiging;

- op dit moment is de directe veldbenadering, waarbij alle besturen worden benaderd, volop in werking.

Ook de invoering van het nieuwe stelsel wordt op basis van de ervaringen in het voortgezet onderwijs anders aangepakt:

- er wordt op 1 augustus 2006 direct overgegaan op een lumpsum-bekostiging gebaseerd op landelijke prijzen, met een leeftijdscorrectie en een overgangsregeling;
- in januari 2004 is de pilot lumpsum gestart, waarbij 11 besturen werken met geld in plaats van formatierekeneenheden;
- vooral op basis van de ervaringen die de pilots opdoen, wordt uitgebreid geanalyseerd waardoor verschillen kunnen optreden tussen de nieuwe lumpsumbekostiging en de huidige declaratiebekostiging;
- in mei 2005 is in het instrument op de website van Cfi een vergelijkingsmogelijkheid ingebouwd waarmee scholen en besturen de hoogte van de nieuwe lumpsumbekostiging kunnen vergelijken met de hoogte van de huidige declaratiebekostiging. Hierbij wordt aangegeven waardoor verschillen kunnen ontstaan.

Door deze aanpak wordt vermeden dat er (zoals in het voortgezet onderwijs) twee keer sprake is van herverdeeeffecten. De scholen en besturen weten veel eerder wat de eventuele financiële consequenties zijn. Scholen en besturen krijgen inzicht in de verklarende factoren voor eventuele verschillen. Er zal bij de besturen die participeren in de pilot lumpsum, maar die niet met geld werken, worden nagegaan of de verklarende factoren zoals die nu bekend zijn inderdaad de herverdeeeffecten voldoende verklaren. De resultaten daarvan worden verwerkt in de voorlichting en directe benadering van de besturen in het najaar van 2005.

Tenslotte geven de commissieleden aan te hebben geconstateerd dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer een moment in januari 2006 is ingebouwd waarop aan de hand van de voortgangsrapportage met de herverdeeeffecten zal worden beoordeeld of invoering daadwerkelijk op 1 augustus 2006 zal plaatsvinden. Zij vroegen zich af of dit niet tot wetgeving onder voorbehoud leidt en vernamen graag van de minister wat voor consequenties dit ingebouwde go/no-go moment voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft.

In januari 2006 zijn de gegevens van het meetjaar bekend en kan een zuiver beeld van de herverdeeeffecten worden verkregen. Ook kan in januari 2006 de balans opgemaakt worden van het flankerend beleid. De directe veldbenadering heeft dan naar verwachting zijn vruchten afgeworpen. Dat is het moment om te beoordelen of scholen, besturen, medezeggenschapsraden, administratiekantoren en OCW werkelijk klaar zijn voor de invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006. Mocht tegen de verwachting in en ondanks alle voorbereidingen blijken dat 2006 niet haalbaar is, dan verschuift de invoeringsdatum. Het is dus geen go/no go-moment, maar een go/go later-moment. Daarmee wijzigt alleen het moment waarop de verschillende onderdelen van de wet van kracht zullen worden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven