

Vergaderjaar 2005–2006

**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**

**Nr. 41**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2005

In februari 2005 heeft u het wetsvoorstel lumpsumbekostiging in het primair onderwijs aanvaard. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is afgesproken dat in januari 2006 zal worden bezien of alle voorbereidingen ver genoeg gevorderd zijn om tot een verantwoorde invoering per 1 augustus 2006 over te gaan.

In deze brief treft u informatie aan over de stand van zaken met betrekking tot een viertal zaken:

- Eerst geef ik aan hoe het staat met de wet- en regelgeving. De AMvB voor de lumpsumbekostiging is u aangeboden in verband met voorhang.
- Daarna wordt ingegaan op de uitkomsten van het meetjaar (het schooljaar 2004–2005). Op basis van de gedeclareerde kosten in dit meetjaar zijn de lumpsumprijzen en herverdeeffecten berekend.
- Vervolgens kom ik op de voorbereidingen in het veld. Hoe staan de besturen ervoor? De uitkomsten van de veldbenadering die de organisaties van bestuur en management uitvoeren, geven daarin inzicht.
- Ook ga ik in op de stand van zaken bij de uitvoeringsorganisatie CFI en bij de Inspectie. CFI werkt hard aan de modernisering van processen en systemen en heeft parallel daaraan gezorgd voor een lifeline systeem waarmee de invoering per 1 augustus 2006 verzekerd is. De Inspectie werkt samen met CFI en de Auditdienst van het ministerie toe naar een geïntegreerd toezicht<sup>1</sup>, als sluitstuk op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

Aan het slot van deze brief trek ik conclusies aangaande de invoering van de lumpsumbekostiging met ingang van 1 augustus 2006. Deze conclusies zijn mede gebaseerd op het overleg dat is gevoerd met de organisaties van bestuur, management en personeel in het primair onderwijs.

<sup>1</sup> De rapportage «Zicht op ruimte» is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. Wet- en regelgeving

De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel voor de invoering van lumpsum-bekostiging op 10 februari 2005 aanvaard. De Eerste Kamer op 5 juli 2005. Het wetsvoorstel bevat de grondslagen voor de nieuwe lumpsum-bekostiging. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heb ik met u afgesproken dat ik voor het besluit tot inwerkingtreding van de wet samen met u toets of alle nodige voorbereidingen zijn getroffen om tot een verantwoorde invoering van lumpsumbekostiging over te gaan.

In het Besluit bekostiging WPO en het Besluit bekostiging WEC wordt de onderbouwing van de bekostiging in formatieplaatsen weergegeven (bijvoorbeeld de hoeveelheid formatie per leerling). Het besluit is op 18 november naar de Tweede Kamer gestuurd in verband met voorhang (kamerstuk 30 383, nr. 1).

De ministeriële regeling met daarin de bedragen per bekostigingsgrondslag (bijvoorbeeld bedragen per leerling) wordt in april 2006 gepubliceerd.

Daarnaast wordt gewerkt aan een aantal specifieke regelingen zoals de samenvoegingsregeling en de garantieregeling WEC, waarin toekenningen in formatierekeneenheden omgezet worden in geld. Ook deze regelingen zullen op tijd klaar zijn.

In een klein aantal gevallen zijn speciale afspraken gemaakt over de wijze waarop de overgang naar lumpsumbekostiging wordt geregeld (bijvoorbeeld met de besturen van scholen voor de trekkende bevolking).

Met de wet, de genoemde besluiten en de ministeriële regelingen is de wet- en regelgeving voor de reguliere lumpsumtoekenning klaar.

## 2. De financiële effecten van lumpsum: het meetjaar

De invoering van lumpsumbekostiging geeft scholen en schoolbesturen meer bestedingsvrijheid. De schotten tussen de budgetten vallen weg. De Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding vervalt, de formatierekeneenheden verdwijnen, de verzilvering vervalt en er is geen maandelijkse voorschot-aanvraag meer nodig. De scholen krijgen daardoor meer ruimte voor een eigen beleid ter bevordering van de onderwijskwaliteit.

### *Het meetjaar*

De lumpsumbekostiging is geen bezuiniging, maar wordt budgettair neutraal ingevoerd. Dit betekent dat de middelen die landelijk worden ingezet voor de bekostiging van de scholen in het primair onderwijs beschikbaar blijven. Om een budgettair neutrale invoering te garanderen is het nodig de lumpsumprijzen (de bedragen per leerling) zorgvuldig te berekenen. De berekening is gebaseerd op de gedeclareerde kosten in het schooljaar 2004–2005. Dit schooljaar is als meetjaar genomen.

Ook al wordt lumpsumbekostiging budgettair neutraal ingevoerd, verschuivingen tussen scholen, dus herverdeeffecten, zijn onvermijdelijk. Er zijn scholen die er ten opzichte van declaratiebekostiging op achteruitgaan en scholen die erop vooruitgaan. Daarom is een overgangsregeling gemaakt die er voor zorgt dat besturen geleidelijk aan de nieuwe lumpsum kunnen wennen. In het meetjaar zijn ook de herverdeeffecten van de scholen en de besturen uitgerekend. Deze herverdeeffecten worden gebruikt bij de overgangsregeling.

Het meetjaar is dus belangrijk voor de budgettair neutrale invoering en voor een goede uitvoering van de overgangsregeling. Daarom is het meetjaar zorgvuldig voorbereid en zijn er waarborgen ingebouwd om de

juistheid van de uitkomsten te garanderen. In het Technisch rapport meetjaar is precies aangegeven wat deze waarborgen zijn, hoe het meetjaar is uitgevoerd en hoe prijzen en herverdeeleffecten zijn berekend. Ook wordt in dit Technisch rapport ingegaan op de uitkomsten van het meetjaar (het rapport is als bijlage bij deze brief bijgevoegd).<sup>1</sup>

#### *Beheersbare herverdeeleffecten*

Voor de besturen is het belangrijk hoe de overgang naar lumpsum-bekostiging financieel uitpakt. Dat blijkt ook in de vele contacten die er zijn met besturen en schooldirecteuren. Om tot een verantwoorde invoering van lumpsum te kunnen overgaan, moeten de herverdeeleffecten voor de besturen beheersbaar zijn. Om te beoordelen of sprake is van beheersbare herverdeeleffecten is een aantal aspecten van belang. Het gaat dan om de omvang van het herverdeeleffect, de tijd om een herverdeeleffect te verwerken, tijdige informatie om te kunnen begroten, inzicht in de oorzaken en achtergronden van een herverdeeleffect en voldoende ondersteuning.

#### *De omvang van de herverdeeleffecten*

Belangrijk is de omvang van een herverdeeleffect in relatie tot de totale begroting van een bestuur. De landelijke omvang van de herverdeeleffecten is ongeveer € 40 miljoen (0,6% van het de totale bekostiging). Dit is in lijn met de in voorgaande jaren geraamde herverdeeleffecten. Ongeveer 75% van de besturen heeft een herverdeeleffect tussen - 3% en + 3%. Van de ca. 1500 besturen gaan 33 meer dan 5% achteruit. Daarvan hebben 27 besturen één school. Van de ca. 1500 besturen gaan 133 er meer dan 5% op vooruit.

Besturen zijn gewend om met schommelingen in de inkomsten om te gaan. Die schommelingen worden veroorzaakt door de in- en uitstroom van leerlingen. De totale herverdeling als gevolg van verschuivingen van leerlingen tussen scholen bedraagt jaarlijks meer dan € 100 miljoen. De herverdeeleffecten als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging zijn dus van een omvang waar besturen vaker mee te maken hebben. In hoofdstuk 4 van het Technisch rapport wordt dieper ingegaan op de herverdeeleffecten.

#### *Tijd om herverdeeleffecten te verwerken*

Besturen moeten tijd hebben om een herverdeeleffect in de begroting te verwerken. Om de besturen geleidelijk aan de herverdeeleffecten te laten wennen, is de overgangsregeling gemaakt. De overgangsregeling heeft een looptijd van vier jaar. Gedurende de overgangsregeling wordt de lumpsumbekostiging van een bestuur gecorrigeerd op basis van het herverdeeleffect. Als een bestuur er door de invoering van lumpsum op achteruitgaat, dus als een bestuur een negatief herverdeeleffect heeft, krijgt het bestuur er gedurende de overgangsregeling geld bij. Als een bestuur er op vooruitgaat, dus een positief herverdeeleffect heeft, ontvangt het bestuur dit voordeel geleidelijk. De lumpsum wordt dan tijdelijk verlaagd als gevolg van de overgangsregeling.

In het eerste jaar wordt elk herverdeeleffect gecorrigeerd. Dat is in de wet geregeld. In de jaren daarna is dit afhankelijk van de omvang van het herverdeeleffect in procenten. Correctie vindt dan alleen plaats voorzover dit percentage uitgaat boven een bepaalde bandbreedte. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn 2%, 4% en 6% als mogelijke bandbreedtepercentages voor de drie volgende jaren genoemd.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gezien het grote aantal besturen met kleine herverdeeleffecten is het beter de percentages lager te stellen, zodat de besturen met negatieve

herverdeeeffecten meer en langer profijt hebben van de overgangsregeling. Daarom wordt de bandbreedte in 2007–2008 1%, in 2008–2009 2% en in 2009–2010 3%. Zo krijgt een bestuur de tijd om een herverdeel-effect van meerdere procenten geleidelijk in de begroting te verwerken. De bandbreedtepercentages voor de positieve herverdeeeffecten kunnen nog iets worden aangepast. Zo kan er voor worden gezorgd dat besturen met een positief herverdeeeffect niet meer en niet minder worden gekort dan nodig is om de besturen met een negatief herverdeeeffect te compenseren. De paragrafen 4.6 tot en met 4.10 van het Technisch rapport gaan uitgebreid in op de overgangsregeling.

#### *Tijdig geïnformeerd over het herverdeeeffect*

Formeel kunnen de besturen nog niet op de hoogte worden gesteld van hun herverdeeeffect. Daarvoor is nodig dat de wet- en regelgeving van kracht is. De herverdeeeffecten zijn echter al wel berekend en besturen hebben deze informatie nodig om een begroting te kunnen maken. Daarom hebben alle besturen in december een brief ontvangen, waarin staat hoe zij op de website van CFI het herverdeeeffect van het bestuur en van al hun scholen kunnen vinden. In een bijlage bij deze brief aan de besturen wordt uitgelegd hoe de herverdeeeffecten zijn berekend en hoe de overgangsregeling werkt. Ook vindt men op de website van CFI de lumpsumprijzen zoals deze zijn berekend op basis van het meetjaar, die nog worden aangepast aan het kostenniveau 2006–2007. Met deze gegevens kan men een eerste lumpsumbegroting opstellen. De simulatietool van CFI kan daarbij als hulpmiddel dienen. Zo kunnen besturen op tijd beginnen met hun lumpsumbegroting.

#### *Inzicht in de oorzaken van de herverdeeeffecten*

Er is een gedetailleerd inzicht in de oorzaken van de herverdeeeffecten. De simulatietool op de website van CFI bevat uitgebreide informatie over deze oorzaken. In de brief die de besturen in december hebben ontvangen staat het telefoonnummer van een speciale lumpsumhelpdesk. Deze helpdesk kan per school een analyse maken van de oorzaken van de herverdeeeffecten. Voor alle besturen met een herverdeeeffect groter dan 3% zijn de oorzaken al geanalyseerd. Het kan voor besturen van belang zijn om te weten in welke mate een oorzaak meerjarig van karakter is, of een meer incidenteel karakter heeft. Daarop kan een bestuur dan de begroting afstemmen. In paragraaf 4.1 van het Technisch rapport staan de oorzaken van de herverdeeeffecten. In paragraaf 4.6 van het Technisch rapport vindt u gedetailleerde informatie over de analyse van de oorzaken van herverdeeeffecten van de 20 besturen met de grootste herverdeeeffecten.

#### *Voldoende ondersteuning*

Er is een speciale lumpsumhelpdesk met een eigen gratis telefoonnummer. Deze helpdesk beantwoordt vragen, verbindt door naar deskundigen, of registreert vragen die later worden beantwoord. Dit laatste gebeurt als voor het beantwoorden van de vraag eerst een financiële analyse nodig is. Voor de financiële analyses is een team opgeleid en toegerust met de nodige analyse-instrumenten en modellen. Met de besturenorganisaties is een duidelijke rolverdeling afgesproken. Het departement geeft uitleg over de berekening van de nieuwe lumpsum en over de berekening en de oorzaken van de herverdeeeffecten. De besturenorganisaties ondersteunen de scholen bij hun verdere acties, zoals het opstellen van een begroting.

De lumpsumbekostiging wordt budgettair neutraal ingevoerd. Ter versterking van bestuur en management is er extra bekostiging. De nieuwe lumpsumbekostiging is zo ingericht dat de herverdeeffecten zo klein mogelijk blijven. Er zijn maatregelen genomen om te zorgen dat de herverdeeffecten voor de besturen beheersbaar zijn. Mocht blijken dat er ondanks alle maatregelen toch besturen zijn waarvoor als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging financiële problemen ontstaan die tot een faillissement kunnen leiden, dan kunnen deze besturen een beroep doen op een vangnet dat ik instel om faillissementen te voorkomen. In hoofdstuk 6 van het Technisch rapport is het vangnet beschreven.

#### *Conclusie meetjaar*

Het meetjaar heeft betrouwbare prijzen opgeleverd voor de invoering van de nieuwe lumpsumbekostiging. Het meetjaar geeft inzicht in de omvang en de spreiding van de herverdeeffecten. Mijn conclusie is dat er sprake is van herverdeeffecten die in voldoende mate beheersbaar zijn om tot een verantwoorde invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 over te gaan.

Die conclusie baseer ik op de omvang van de herverdeeffecten, de tijdige informatie daarover aan de besturen, de tijd die de besturen hebben om deze herverdeeffecten te verwerken, het gedetailleerde inzicht in de oorzaken van de herverdeeffecten en de ondersteuning die de besturen krijgen.

Mochten er ondanks alle maatregelen toch besturen zijn die als gevolg van lumpsumbekostiging in de gevarezone komen, dan is daarvoor het vangnet ingesteld.

### **3. De veldbenadering**

In het voorjaar 2005 zijn de organisaties voor bestuur en management in het primair onderwijs gestart met de zogenaamde brede veldbenadering. Dit houdt in dat alle besturen in het primair onderwijs individueel worden benaderd om na te gaan hoever zij zijn met de voorbereiding op de invoering van lumpsumfinanciering.

In mijn brief van 13 oktober 2005 heb ik de Kamer geïnformeerd over de resultaten van de eerste fase van deze veldbenadering. Centraal in deze eerste fase stond de kwaliteit van de administratieve organisatie. Besturen werden beoordeeld op een viertal onderdelen:

- 1) is de personeelsadministratie op orde,
- 2) is de financiële administratie op orde,
- 3) is er een goede systematiek om met kengetallen te werken,
- 4) zijn er goede administratieve procedures.

Elk bestuur is beoordeeld met behulp van kleurcodes. Als alle vier de onderdelen voldoende waren kreeg het bestuur de code groen, bij drie onderdelen voldoende kreeg het bestuur geel en bij minder dan drie onderdelen voldoende kreeg het bestuur de code rood. In de oktober-rapportage heb ik verslag gedaan van de eerste fase. Ongeveer driekwart van de schoolbesturen was individueel benaderd. Van de benaderde schoolbesturen scoorde globaal 30% groen, 30% geel en 40% rood.

Na de zomervakantie is de tweede fase van de veldbenadering ingegaan. In deze fase worden alle schoolbesturen opnieuw beoordeeld, waarbij niet alleen gekeken is naar de administratieve organisatie, maar ook naar het inzicht in de omvang van de lumpsumbekostiging en het financiële beleid. De besturen zijn concreet beoordeeld op vijf onderdelen:

- 1) Is de administratieve organisatie voor 1 maart 2006 op orde?

- 2) Zijn de berekeningen over te verwachten inkomsten en uitgaven onder lumpsum gemaakt?
- 3) Is er ook voor 1 augustus 2006 beleid geformuleerd over de verdeling van de middelen en daarover overlegd met de (G)MR? Hierbij is onderscheid gemaakt naar één- en meerpitters.
- 4) Zijn de inkomsten op basis van bekostigingsbeschikkingen van OCW (april 2006) en de uitgaven vóór 1 augustus 2006 verwerkt in (concept)begrotingen?
- 5) Zijn er goede afspraken met het administratiekantoor?

Het projectbureau heeft over de resultaten van de tweede fase veldbenadering een rapportage opgesteld die als bijlage bij deze brief is gevoegd<sup>1</sup>. Uit deze rapportage blijkt dat 1409 van de bijna 1500 besturen zijn bereikt en dat van hen een rapport is opgesteld. De overige besturen zijn ook benaderd. Ongeveer 35 besturen willen niet meewerken aan de veldbenadering, de overige besturen worden uiterlijk in januari bezocht. De rapportage geeft aan hoe de besturen scoren op elk van de vijf onderdelen, waarbij de score ook nu weer is uitgedrukt in kleurcodes groen, geel, rood. Overigens dienen de uitkomsten enigszins genuanceerd te worden gezien, omdat deze mede gebaseerd zijn op inschattingen van de besturen. Die inschattingen kunnen soms te optimistisch en soms te pessimistisch zijn.

Onderdeel	Groen	Geel	Rood	Totaal
1. Administratie op orde	76%	22%	2%	100%
2. Overzicht berekeningen	83%	16%	1%	100%
3.1 Beleid/criteria verdeling meerpitters	48%	9%	1%	100%
3.2 Beleid/criteria verdeling éénpitters	41%	1%	0%	100%
4. Vergelijking inkomsten-uitgaven	99%	0%	1%	100%
5. Afspraken administratiekantoor	84%	10%	6%	100%

De veldwerkers van de landelijke organisaties komen tot de conclusie dat de individuele benadering, in combinatie met het gegeven dat 1 augustus 2006 dichtbij komt, heeft geleid tot grote activiteit, vooral bij die besturen die nog weinig ondernomen hadden. De besturen hebben daadwerkelijk grote vorderingen gemaakt en blijven daarmee bezig.

Het projectbureau concludeert ook dat er veel vooruitgang is geboekt. Tegelijk constateert het projectbureau dat we er nog niet zijn: er moet nog veel gebeuren. Maar het bewustzijn dat verdere voorbereiding nodig is, is op alle niveaus duidelijk aanwezig. Ook weet men op welke onderdelen de verdere voorbereidingen moeten zijn gericht. Er zijn nog zes werkbare maanden om de voorbereidingen af te ronden. De bijlage bij de rapportage geeft een aantal specifieke aandachtspunten voor de verdere voorbereidingen.

#### *Vorbereiding medezeggenschap*

Parallel aan de individuele benadering van de schoolbesturen is door de drie landelijk onderwijsvakorganisaties en de vier ouderorganisaties in september 2005 gestart met een veldbenadering van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Ook hierover rapporteert het projectbureau in de bijgevoegde rapportage.

Begin december was ongeveer 60% van de (G)MR-en benaderd. De verwachting is dat eind januari 100% is benaderd. (G)MR-en worden benaderd met het aanbod voor een consultatiegesprek met de (G)MR op locatie. Als de (G)MR hier niet op in wil gaan wordt een vragenlijst afgenomen om een beeld te krijgen van de vorderingen van die (G)MR. Het overgrote deel van de (G)MR-en gaat in op dit aanbod. Verreweg de meeste consultatiegesprekken staan gepland in 2006. De inzet is om deze gesprekken voor 1 mei af te ronden.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het voorlopige beeld op basis van het beperkte aantal al gevoerde gesprekken is dat er bij de meeste (G)MR-en nog een wereld te winnen valt, zowel wat betreft kennis en deskundigheid van de (G)MR als wat betreft het te voeren overleg.

Het medezeggenschapsveld scoort op dit moment nog overwegend «rood». Er zal de komende maanden nog een forse ondersteuningsinspanning geleverd moeten worden om te bereiken dat de (G)MR-en tijdig op hun taak berekend zijn. De middelen voor deze ondersteuningsinspanning zijn beschikbaar.

#### *Vorbereiding administratiekantoren*

Met de administratiekantoren (AK) wordt sinds medio 2004 structureel contact onderhouden in de vorm van een tweemaandelijks overleg. Dit overleg wordt door de AK's goed bezocht. In aanvulling op dit overleg gaat de projectleider lumpsum PO persoonlijk bij ieder AK langs om de bevindingen uit de pilots lumpsum over de dienstverlening van de AK's aan de schoolbesturen te bespreken.

De projectleider lumpsum PO constateert in de bijgevoegde rapportage dat alle kantoren zich voorbereiden op lumpsum. Uit het overleg en de gesprekken met de AK's blijkt dat de kantoren hun administratie aangepast hebben op de invoering van het elektronisch financieel jaarverslag. Over de kwaliteit van de AK's zijn echter geen objectieve gegevens beschikbaar. De kantoren zoeken vooral nog oplossingen voor twee zaken, allereerst het aanleveren van managementinformatie aan de besturen. Zowel voor wat betreft de hoeveelheid informatie als voor wat betreft de leesbaarheid, zoeken de kantoren naar een goed evenwicht.

In de tweede plaats zoeken de kantoren naar een goede manier om pro-actief financieel beleidsmatig mee te denken met de besturen. Dit betreft een nieuwe taak van de kantoren. De projectleider is optimistisch over de uitkomst van de zoektocht van de kantoren, gelet op de mate waarin de kantoren, eraan trekken en de vorderingen die een aantal van hen duidelijk maakt.

#### **4. Uitvoeringsorganisatie CFI**

De uitvoeringsorganisatie CFI is bezig met de modernisering van processen en systemen. Hiermee kan CFI de besturen met behulp van webtechnologie voorzien van informatie over de eigen bekostiging, de wet- en regelgeving en van informatie waarmee besturen de eigen financiën kunnen vergelijken met uitkomsten van andere besturen. Ook wordt het mogelijk dat besturen zelf simuleren hoe de bekostiging verandert bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de leerlingenaantallen. Het nieuwe lumpsumstelsel dat CFI bouwt past binnen dit moderne concept. Om het risico te vermijden dat door vertraging van de bouw van dit nieuwe stelsel de lumpsumbekostiging niet conform de planning kan worden ingevoerd, heeft CFI ook een lifeline stelsel gebouwd. Dit lifeline stelsel is klaar en uitgebreid getest. Daarmee kan lumpsumbekostiging in het schooljaar 2006–2007 van start gaan. Scholen gaan nu met de simulatietool aan de slag. Dat geeft nog een goede praktijktoetsing voor de gebouwde systemen. Mochten er bij individuele scholen nog oneffenheden blijken in de toepassing van de systemen, dan kunnen die begin 2006 opgelost worden. Vooral in de WEC-sector, waar sprake is van een heel complexe bekostigingssystematiek zouden wellicht nog aanpassingen nodig kunnen zijn. Deze kunnen tijdig worden gerealiseerd.

De moderne aanpak voorziet ook in een betere vormgeving van de beschikkingen die de besturen ontvangen. De nieuwe vormgeving geeft besturen en scholen een totaaloverzicht van de financiële beschikkingen. De planning is dat deze nieuwe vormgeving gefaseerd wordt ingevoerd,

zo mogelijk met ingang van de eerste lumpsumbeschikking in april. Met ingang van het kalenderjaar 2007 is het verzameloverzicht compleet omdat dan niet alleen de personele bekostiging en het schoolbudget, maar ook de materiële bekostiging (die op kalenderjaarbasis wordt toegekend) deel uitmaakt van de verzamelbeschikking. De modernisering is een operatie die naast de aanpassing van systemen ook een organisatorische transitie met zich mee brengt.

Om er voor te zorgen dat de omschakeling goed verloopt en om zeker te weten dat scholen en besturen geen negatieve gevolgen ondervinden wordt het proces gevolgd door onafhankelijke auditors van Het Expertise Centrum (HEC). De uitkomsten van de audits geven vertrouwen. Dit geldt ook voor de laatste audit van het HEC die in december is afgesloten.

## **5. Toezicht en verantwoording**

Met mijn brief van 13 januari 2004 (TK 29 399 nr. 1) heb ik de Kamer de Uitwerkings-notitie Lumpsumbekostiging toegestuurd. In deze brief ben ik ingegaan op het inspectietoezicht na de invoering van lumpsumbekostiging. Het inspectietoezicht zal een integraler karakter krijgen, waarbij de Inspectie in haar toezicht zal moeten nagaan of bestuur en management in de bovenschoolse organisatie goede condities realiseert voor het functioneren van de scholen. Ik heb toen aangekondigd dat voortgaand aan de invoering van lumpsum nagegaan zal worden hoe de inspectietaak aangepast kan worden op de grotere autonomie die tot stand komt. Toegezegd is dat de Kamer daar apart over zal worden geïnformeerd.

Bij deze kom ik deze toezegging na.

### *Bevindingen onderzoeksrapport «Zicht op ruimte»*

Bijgevoegd is het rapport «Zicht op Ruimte, naar aangrijpingspunten voor geïntegreerd toezicht in het primair onderwijs» van het bureau Actis advies, dat in opdracht van de Inspectie tot stand is gekomen. In het onderzoek is nagegaan wat de invoering van lumpsum in het primair onderwijs betekent voor het geïntegreerde inspectietoezicht. Daartoe is onderzoek uitgevoerd bij de besturen en scholen die deelnemen in de pilots lumpsum.

De onderzoekers concluderen dat de bestuurlijke organisatie in het primair onderwijs volop in beweging is. De invoering van lumpsum fungeert hierbij als een versneller. Vooral de besturen die bevoegd gezag zijn van meerdere scholen zoeken naar een passende organisatie van bestuur en management. Wat betreft de inrichting van het bestuur werken steeds meer besturen aan de invoering van een raad van toezichtmodel. Wat betreft de relatie tussen bovenschools management en schoolleiding nemen de onderzoekers verschillende ontwikkelingen waar. Enerzijds wordt gekozen voor verantwoordelijkheidsverdelingen waarbij het bovenschools management vooral verantwoordelijk is voor de financiën en de schoolleider voor het onderwijskundig beleid in de school. Anderzijds wordt gekozen voor een verantwoordelijkheidsverdeling waarbij de schoolleider integraal verantwoordelijk is voor onderwijskundig beleid en financiën. Er zijn overigens ook tussenvormen denkbaar waarbij de schoolleider voor een deel van de financiën verantwoordelijk is. De onderzoekers stellen vast dat de verantwoordelijkheidsverdelingen niet altijd helder uitgekristaliseerd zijn. De verwachting is dat de verplichte invoering van het managementstatuut een bijdrage zal leveren aan de verduidelijking van de verhoudingen.

Wat betreft de interne verantwoording achten de onderzoekers verbetering mogelijk. Dit betreft de verantwoording ten opzichte van de scholen en tussen bestuur, management en toezichthouder. Bestuur en toezicht



zouden duidelijker gescheiden moeten zijn. Daarbij stellen zij vast dat de wijzigingen in de WMO, en straks de WMS, op het punt van informatie-rechten al zullen leiden tot verbetering van de verantwoording in de richting van de medezeggenschapsorganen, waarin personeel en ouders vertegenwoordigd zijn.

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling is een noodzakelijke voorwaarde voor goed bestuur in het algemeen en dus ook in het primair onderwijs. Waar deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling ontbreekt, is er sprake van een mogelijk risico voor de kwaliteit van het onderwijs in de scholen. De onderzoekers signaleren als risico dat er een niet goed te overbruggen afstand kan ontstaan tussen het niveau waarop het financiële beleid wordt bepaald en het niveau waarop het onderwijsinhoudelijke beleid wordt bepaald. Inzet van het externe toezicht door de Inspectie en de financiële toezichthouder (accountants) dient te zijn om deze risico's, wanneer ze zich voordoen, te signaleren en het bevoegd gezag daarop te wijzen. De onderzoekers noemen enkele elementen die in het geïntegreerde toezicht opgepakt kunnen worden. Allereerst noemen zij de ontwikkeling van risicoprofielen van scholen die zowel financiële als ook onderwijsindicatoren omvatten: deze profielen dienen tevens indicatoren voor goed besturen (Governance) te omvatten. Aan de risicoprofielen kunnen kengetallen als benchmark worden gekoppeld. Daarbij is het niet de bedoeling de kengetallen tot norm te maken. Immers besturen zijn vrij in hun bestedingen. Wel kunnen substantiële afwijkingen een basis vormen voor gesprek tussen bevoegd gezag en extern toezichthouder. Financieel toezichthouder en Inspectie dienen kennis en vaardigheden over hun toezichtsdomeinen uit te wisselen zodat signalen dat er onderwijsinhoudelijk of bestuurlijk iets niet goed gaat eerder worden opgepikt. Data ten behoeve van het toezicht dienen daartoe toegankelijker gemaakt te worden.

#### *Hoe om te gaan met onderzoeksbevindingen?*

In de beleidsnotitie «Governance in het onderwijs» (juli 2005) wordt benadrukt dat de externe verantwoording pas vertrouwen zal wekken, als de interne verantwoording op orde is. Daarmee komt de positie, het belang en de kwaliteit van de toezichtsfunctie prominent in beeld. Het centrale uitgangspunt daarbij is de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. In het genoemde rapport wordt het belang daarvan benadrukt. Dit sluit aan op het in de beleidsnotitie «Governance in het onderwijs» opgenomen voorstel om het basisprincipe van scheiding tussen bestuur en intern toezicht als algemeen uitgangspunt te nemen. In de sector PO – en overigens ook in het VO – wordt de instellingen daartoe een keus geboden: óf een Raad van Toezicht, óf een scheiding van de bestuurlijke en de toezichtfunctie. Zo wordt enerzijds rekening gehouden met de vrijheid van onderwijs, die heeft geleid tot een grote bestuurlijke variëteit en wordt anderzijds voorkomen dat in die gevallen waarin er nog geen Raad van Toezicht is, de verplichting leidt tot een extra bestuurlijke laag. Het schoolbestuur blijft eindverantwoordelijk voor wat er op de scholen gebeurt. Momenteel wordt een wijziging van de WPO, WEC en WVO voorbereid om een wettelijke basis te geven aan het basisprincipe van scheiding van bestuur en toezicht. Zoals al is aangekondigd in de brief over Harmonisatie van de onderwijswetgeving (TK stuk 29 546, nr. 9) zal daarbij ook nadrukkelijk worden gekeken naar de raakvlakken die er zijn met voorstellen die terzake zijn of worden ontwikkeld voor de BVE-sector en het HO.

Ik hecht zeer aan realisering van dit basisprincipe van goed bestuur. Informatievoorziening is essentieel voor een goed functionerende horizontale verantwoording. Vandaar ook de recente wijziging in de WMO

1992 om de informatiepositie van de medezeggenschapsraden te versterken. In het wetsvoorstel voor de nieuwe WMS dat binnenkort wordt ingediend wordt daar voluit op aangesloten.

De wettelijke verankering van het basisprincipe van een adequate regeling van het interne toezicht en de interne verantwoording betekent ook het nodige voor de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan het toezicht vanuit de overheid. Het toezicht blijft niet langer beperkt tot de kwaliteit en de financiële verantwoording, maar zal zich tevens uitstrekken tot elementen van goed bestuur. Het toezicht wordt daardoor integraler en meer samenhangend van karakter, maar waar mogelijk ook selectiever. Versterking van het interne toezicht bij het bevoegd gezag, in combinatie met geïntegreerd extern toezicht door Inspectie en financiële toezicht-houder, biedt mijns inziens de nodige waarborg dat de autonomie-vergroting in het primair onderwijs leidt tot verbetering van het bestuur van de instellingen van het primair onderwijs, en daarmee tot een kwalita-tief beter onderwijs.

Al deze elementen passen heel goed binnen het project geïntegreerd toezicht dat binnen het ministerie wordt uitgevoerd door Inspectie, audit-dienst en CFI. Inzet van dit project is om met zo weinig mogelijk admini-stratieve lasten tot een efficiënt en effectief toezicht te komen dat past binnen het beleidskader zoals is aangegeven in de beleidsnotitie Govern-ance. Het principe «single audit, single information» staat daarbij centraal.

De werkwijze die daarbij wordt gevolgd is die van de «lerende aanpak». Kern van deze aanpak is dat in directe samenspraak met de belangheb-benden (ouders, docenten, schoolleiders en bestuurders) al werkende weg de rol, de inhoud en de werkwijze van het geïntegreerd toezicht wordt uitgewerkt. Hiertoe worden in nauwe samenspraak met de toezicht-houders, onderwijsorganisaties en enkele schoolbesturen een aantal pilots opgezet en uitgevoerd. Dit in navolging van het VO en aansluitend op ontwikkelingen in het BVE, zodat in de PO-pilots maximaal kan worden geleerd van ervaringen in aanverwante sectoren.

De pilots dienen te zijn gericht op een nadere doordenking en concrete uitwerking van de (interne) verantwoordingssystematiek door schoolbe-sturen in relatie tot het externe geïntegreerd toezicht. Instrumenten zoals risicoprofielen en kengetallen zullen deel uitmaken van deze operationali-satie. De gegevens uit het bijgevoegde onderzoek zullen daarbij worden benut. Tevens wordt bezien in hoeverre vanuit de «Code Goed Onderwijs-bestuur PO/VO» hieraan kan worden bijgedragen.

In directe samenhang daarmee en als onderdeel van de pilots binnen de lerende aanpak, wordt nagegaan wat de ankerpunten zijn voor de interne en externe toezichthouders om te kunnen beoordelen of de meervoudige verantwoording (horizontaal en verticaal) op orde is. Deze ankerpunten dienen de nodige eenduidigheid en onderlinge vergelijkbaarheid tussen scholen te borgen. Ze vormen het referentiekader waaraan in eerste instantie de interne toezichtshouders, en in tweede instantie de externe toezichthouders (door middel van een aangepast toezichtskader), het bestuurlijk handelen kunnen toetsen.

Genoemde pilots worden begin 2006 ingericht. De resultaten dienen eind 2006 beschikbaar te zijn. Dit is mogelijk omdat de ontwikkelingen binnen het VO en BVE als richtsnoer kunnen dienen. Vervolgens worden de resul-taten verwerkt in de vormgeving van een geïntegreerd en proportioneel extern toezicht dat op het moment van inwerkingtreding van de wetswijzi-ging «Governance in het PO/VO» van kracht wordt in de vorm van een gewijzigd toezichtskader PO. De beoogde ingangsdatum hiervan is 1 augustus 2007.

## 6. Conclusies

In het voorafgaande heb ik beschreven hoe het staat met de voorbereiding van de invoering van lumpsum in het primair onderwijs. Aan de hand van deze informatie kom ik tot een antwoord op de vraag of invoering van lumpsum op 1 augustus 2006 op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

Kort samengevat komen de conclusies uit het voorafgaande op het volgende neer:

- a) Wet en regelgeving zijn klaar: inwerkingtreding is alleen nog afhankelijk van de besluitvorming door de Kamer.
- b) Prijsberekening en berekening van herverdeeffecten op basis van het meetjaar is afgerond. De percentages die gelden bij de overgangsregeling zijn zorgvuldig vastgesteld. Besturen en scholen kunnen via de simulatietool op de website van CFI kennismaken van de resultaten voor hun begrotingsvoorbereiding. De helpdesk geeft hulp bij de verklaring van herverdeeffecten. De organisaties van bestuur en management en anderen geven hulp bij het opstellen van de begroting. Voor besturen die onverwacht toch nog in financiële problemen dreigen te komen is er een vangnet.
- c) Uit de veldbenadering blijkt dat de meerderheid van de besturen naar de inschatting van de landelijke organisaties op tijd gereed zal zijn voor invoering van lumpsum per 1 augustus. Een deel van de besturen moet nog flink wat werk verzetten. In de derde fase veldbenadering zullen deze besturen gericht begeleid worden. De medezeggenschapsraden lopen ten opzichte van de besturen achter: in het voorjaar zal er nog een inhaalslag gemaakt moeten worden. De administratiekantoren werken aan de noodzakelijke aanpassingen. De verwachting is dat zij in de meeste gevallen de vraagstukken met betrekking tot managementinformatie en financiële advisering op tijd opgelost zullen hebben.
- d) CFI heeft haar systemen zodanig aangepast dat invoering van lumpsum mogelijk is.
- e) Het toezicht wordt aangepast op de grotere autonomie die besturen en scholen door de invoering van lumpsum krijgen. Het geïntegreerd toezicht leidt ertoe dat onderwijskundige, bestuurlijk-organisatorische en financiële aspecten van het onderwijs in samenhang worden gezien. Het horizontale toezicht wordt versterkt door de invoering van de WMS. Het wetsvoorstel is intussen ingediend bij de Kamer. Scheiding van bestuur en intern toezicht zal wettelijk worden geregeld.

Deze conclusies zijn met de organisaties voor bestuur, management en personeel besproken in de landelijke stuurgroep die de invoering van lumpsum in het primair onderwijs begeleidt. Alle organisaties van bestuur en management zijn positief over de bereikte resultaten en zijn van mening dat invoering van lumpsum per 1 augustus verantwoord is. Zij onderkennen dat een deel van de besturen nog niet klaar is op dit moment, maar de nog resterende tijd tot 1 augustus 2006 biedt voldoende gelegenheid om noodzakelijke aanpassingen door te voeren. De organisaties voor bestuur en management willen in de derde fase van de veldbenadering het komende voorjaar zich richten op de besturen die nog achterlopen en hen gericht ondersteunen. Voor de besturen die nu al op alle onderdelen groen gescoord hebben zal een monitoring uitgevoerd worden om na te gaan of alle voorgenomen werkzaamheden inderdaad worden uitgevoerd.

Bij de organisaties voor onderwijspersoneel leven er zorgen of alle schoolbesturen op tijd klaar zullen zijn voor lumpsum, en over de positie van de medezeggenschapsraden. Ook deze organisaties verwachten dat het komende voorjaar nog een forse inhaalslag gemaakt zal worden door

zowel de besturen als de medezeggenschapsraden, waarmee individueel gesprekken gevoerd zullen gaan worden. Daardoor zal het grootste deel van de besturen, en in het verlengde daarvan de medezeggenschapsraden, op tijd klaar zijn.

Voor de personeelsorganisaties is het geen optie om lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 niet in te voeren. Diegenen die er klaar voor zijn zouden moeten wachten, wat frustrerend en demotiverend zal werken. Bovendien zou het een miskening betekenen van de inzet die door velen is geleverd. Diegenen die er ondanks alles niet klaar voor zijn, zouden zonder aanvullend beleid de kans krijgen om de zaken voor zich uit te schuiven, waardoor er ook voor deze categorie geen gunstiger perspectief ontstaat. Daarom is een gefaseerde invoering als oplossing genoemd, waarbij degenen die klaar zijn «gewoon» kunnen beginnen op 1 augustus 2006. Degenen die er niet klaar voor zijn krijgen dan een jaar extra voorbereidingstijd waarin ze intensief begeleid worden. De schoolbesturen die er klaar voor zijn zouden dit schriftelijk moeten verklaren, waarbij de (G)MR deze verklaring moet ondersteunen vanuit hun visie op de stand van zaken bij het bestuur of het management en de stand van zaken met betrekking tot hun eigen voorbereiding, kennis en vaardigheden.

Ik vind dit geen wenselijke optie. Al bij de start van de discussie over invoering van lumpsum is aangegeven waarom een tweesporentraject niet wenselijk is (strategisch gedrag; complexe financieringsregelingen tussen scholen met en zonder lumpsum; hoge uitvoeringslasten enz.). De regelgeving maakt een dergelijk keuzemodel ook niet mogelijk. Een andere oplossing die is bepleit, is dat besturen die achterblijven begeleiding opgelegd moet kunnen worden.

Inhoudelijk ben ik het met deze oplossingsrichting eens. Als besturen onvoldoende voorbereidingen treffen en medezeggenschapsraden onvoldoende hun taak waar kunnen maken, dan zal via intensieve begeleiding van bestuur en (G)MR een oplossing gevonden moeten worden. De wet biedt echter geen mogelijkheden om begeleiding op te leggen.

Mijn voorstel is dan ook dat de organisaties voor bestuur en management de verantwoordelijkheid op zich nemen om besturen die achterblijven aan te spreken en om deze besturen de ondersteuning op maat te geven die nodig is om de achterstand in te halen.

Signalen van medezeggenschapsraden dat hun bestuur onvoldoende overleg voert over de invoering van lumpsum dienen direct opgepakt te worden. De organisaties voor bestuur en management zijn bereid om op basis van deze signalen de desbetreffende besturen aan te spreken, zodat het vereiste overleg alsnog tijdig wordt gevoerd. In de stuurgroep waarin alle organisaties en het ministerie participeren zal de voortgang van de voorbereiding maandelijks besproken worden.

Het projectbureau zal een database inrichten waarin voor alle besturen de relevante gegevens over de voorbereiding zullen worden vastgelegd. De database biedt de mogelijkheid om knelpunten te registreren en oplossingsafspraken vast te leggen en te bewaken. Langs deze lijn kan een sluitende aanpak gerealiseerd worden, waardoor alle besturen op tijd voldoende voorbereid aan de invoering van lumpsum kunnen beginnen.

Ik sluit niet uit dat besturen na 1 augustus 2006 toch op problemen bij de invoering van lumpsum kunnen stuiten. In de pilots lumpsum is gebleken dat besturen die dachten voldoende voorbereid te zijn, dat toch niet waren.

Mocht na 1 augustus 2006 een bestuur onverhoopt toch nog in problemen komen, dan biedt de vierde fase veldbenadering de mogelijkheid om dit bestuur te begeleiden bij de oplossing ervan. Daartoe zal de projectorganisatie die de invoering van lumpsum begeleidt na 1 augustus worden gecontinueerd. De omvang van de projectorganisatie zal afgestemd worden op het beperktere takenpakket.

Samenvattend is mijn voorstel aan de Kamer om de invoering van lumpsum in het primair onderwijs te laten plaatsvinden op 1 augustus 2006 conform de eerdere planning. De landelijke voorbereiding is gereed. De regelgeving voorziet in een goede overgangsregeling voor herverdeel-effecten en een financieel vangnet. Met de geïntensiveerde begeleiding in de derde fase veldbenadering gericht op besturen en medezeggenschap-raden en een vierde fase veldbenadering voor onvoorziene problemen na 1 augustus 2006 is gewaarborgd dat de invoering op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Indien de Kamer met dit voorstel kan instemmen zal ik de totstandkoming van een besluit tot inwerkingstreding van de wet invoering lumpsumbekostiging in het primair onderwijs per 1 augustus 2006 bevorderen. Op basis van deze wet kunnen vervolgens de algemene maatregel van bestuur die bij de Kamer voorhangt en de ministeriële regelingen inwerking treden.

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