

Vergaderjaar 2002–2003

**28 600 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2003**

**Nr. 107**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 19 december 2002

#### **Inleiding**

De afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat scholen in het primair onderwijs meer eigen beleidsruimte nodig hebben, zodat zij beter in staat zijn om «onderwijs op maat» te bieden aan leerlingen en ouders. Het beleid heeft zich dan ook meer en meer ontwikkeld in een richting die gekenmerkt wordt door minder centrale regelgeving, meer eigen verantwoordelijkheid en meer rekenschap. De invoering van lumpsumfinanciering past nadrukkelijk in dit streven naar deregulering en autonomievergroting. Veel regelgeving in het primair onderwijs hangt samen met de huidige systematiek van declaratiebesteding. Vaak ervaren schoolbesturen die regelgeving als knellend. Veel schoolbesturen in het primair onderwijs willen besteding op schoolbestuursniveau, geen scheiding tussen de verschillende budgetten, en geen oormerking.

Het vorige kabinet en het huidige demissionaire kabinet hebben daarom aangegeven te streven naar een nieuwe bestedingssystematiek in de vorm van lumpsumfinanciering. Met de introductie van lumpsumfinanciering wordt voor de personele vergoeding afgestapt van de declaratiesystematiek. In plaats daarvan ontvangt het schoolbestuur één budget, waarbinnen geen sprake is van verdere oormerking.

Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging gedaan tijdens de behandeling van de begroting 2003 en wordt gereageerd op de bij deze begrotingsbehandeling ingediende en inmiddels aangenomen motie De Vries c.s. (TK 28 600 VIII, nr. 74).

In het najaar van 2001 werd, als voorbereiding op verdere besluitvorming, een verkenning gestart naar de mogelijke introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs. Door middel van deze brief wil ik u informeren over de resultaten van deze verkenning en de conclusie die ik daaraan verbind. Ook wil ik een aantal uitgangspunten benoemen voor de

verdere beleidsontwikkeling en concreet schetsen hoe lumpsumfinanciering ingevoerd kan worden (kenmerken lumpsumfinanciering). Hierbij wordt speciaal aandacht gegeven aan de positie van kleine scholen. Tot slot wordt in deze brief de opzet beschreven van een pilot lumpsumfinanciering die volgens planning komend kalenderjaar van start zal gaan en die onderdeel is van het flankerend beleid dat de invoering van lumpsumfinanciering zal begeleiden.

### **Kwaliteitsimpuls**

De verwachting is dat lumpsumfinanciering leidt tot een kwaliteitsimpuls, waardoor «onderwijs op maat» een stap dichterbij komt. Het doel van de introductie van lumpsumfinanciering is dat besturen en scholen grotere mogelijkheden krijgen om zelfstandig keuzes te maken. Immers, lumpsumfinanciering geeft de ruimte zelf beleidskeuzes te maken die dienstbaar zijn aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Ook kunnen onderwijsinstellingen zichzelf sterker profileren ten opzichte van elkaar. Een consequentie hiervan is dat scholen sterker van elkaar gaan verschillen.

Noodzakelijke voorwaarden bij lumpsumfinanciering zijn integrale financiële verantwoordelijkheid en effectief financieel management. Verder is – voor een optimaal gebruik van de grotere bestedingsvrijheid – een verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidsvoorwaarden wenselijk. Lumpsumfinanciering is tegelijkertijd dienstig voor een verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Aan zo'n decentralisatie zal, binnen de daarvoor geldende randvoorwaarden, verder worden gewerkt. Een neveneffect van de introductie van lumpsumfinanciering is dat de administratieve last afneemt in de relatie tussen het ministerie en individuele scholen.

Andere maatregelen die de eigen keuzevrijheid van besturen en scholen bevorderen zijn bijvoorbeeld het overbrengen van de middelen voor schoolbegeleiding naar de scholen en de heroverweging van de verplichte aansluiting bij het Vervangings- en het Participatiefonds. Bij de introductie van lumpsumfinanciering zal een goede afstemming met deze en andere maatregelen gericht op autonomievergroting worden nagestreefd. Ik verwijs hiervoor naar de voortgangsrapportage autonomievergroting, deregulering en rekenschap die u parallel aan deze brief ontvangt.

### **Verkenning lumpsumfinanciering**

In de verkenning naar de introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs is onderzoek verricht naar:

- de nieuwe bekostigingssystematiek en herverdeeeffecten daarvan;
- de toerusting van de sector en een mogelijke invoeringsstrategie;
- financiële sturingsinstrumenten in het onderwijsbeleid;
- uitvoerbaarheid.

De verkenning heeft drie onderzoeksrapporten opgeleverd, die als bijlagen bij deze brief zijn gevoegd.<sup>1</sup> De verkenning is uitgevoerd in nauw overleg met de onderwijsorganisaties en is in april 2002 afgerond. De belangrijkste resultaten van de verkenning zijn de volgende.

1. De herverdeeeffecten bij de introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs zijn in het algemeen aanvaardbaar qua omvang. De effecten nemen sterk af naarmate er meer rekening wordt gehouden met de eigenschappen van de huidige bekostigingssystematiek en de specifieke situatie van een school, zoals bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw van het personeel. De herverdeeeffecten zijn het grootst bij kleine schoolbesturen. Over het algemeen geldt dat hoe

---

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

meer scholen een schoolbestuur omvat, hoe kleiner de relatieve herverdeeleffecten uitvallen.

2. Lumpsumfinanciering zal het huidige personeelsbeleid en het financieel management in het primair onderwijs sterk beïnvloeden. Er verandert veel voor de scholen in het primair onderwijs. Het primair onderwijs is als sector erg divers: er zijn verschillen in de schaal, in het beleidsvoerend vermogen van besturen, en in de professionaliteit van schoolleiders. Bij de invoering van lumpsumfinanciering moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met deze verschillen tussen scholen. De introductie van lumpsumfinanciering vraagt in ieder geval om een verdere ontwikkeling van de bestuurskracht en de professionaliteit van het schoolbestuur, het bovenschools management en de schoolleiders. Alleen dan kan het onderwijs optimaal profiteren van de nieuwe bestedingsvrijheid. Een zorgvuldige invoering, waarin voldoende aandacht is voor flankerende maatregelen, is daarom noodzakelijk.
3. Binnen de huidige bekostiging worden beleidsdoelstellingen nagestreefd door middel van financiële sturing. Voorbeelden hiervan zijn de oormerking van formatie voor de klassenverkleining en de inzet van extra formatie (gewichteregeling) voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Lumpsumfinanciering laat, gezien het principe van bestedingsvrijheid van de ontvanger, weinig ruimte voor centrale sturing door middel van bekostiging. In principe wordt er bij lumpsumfinanciering niet meer gestuurd door middel van bijvoorbeeld oormerking. Toch kan er ook in een situatie van lumpsumfinanciering bij de beleidsbepaling worden gekeken of het wenselijk is dat er, in afwijking van het principe van bestedingsvrijheid, beleidsdoelstellingen worden nagestreefd door middel van geoordeelde bekostiging.
4. De introductie van lumpsumfinanciering is een ingrijpende operatie voor alle betrokken actoren (scholenveld, onderwijsorganisaties, ministerie). Wetgeving (WPO en WEC) zal moeten worden gewijzigd en diverse uitvoeringsbesluiten zullen ingrijpend moeten worden vereenvoudigd. Daarnaast zijn aanpassingen in de uitvoeringsorganisatie noodzakelijk. Bovendien moeten scholen voldoende voorbereidingstijd krijgen. In elk geval is het gewenst dat scholen één jaar vóór de feitelijke invoering duidelijkheid hebben over de wet- en regelgeving. Ook moeten ze een heldere indicatie hebben van de omvang van de lumpsumvergoeding.

### **Lumpsumfinanciering per 1 augustus 2005**

Over de bovenstaande resultaten en over een mogelijke vertaling daarvan naar beleidsvoorstellen is overlegd met de onderwijsorganisaties. De conclusie hiervan is dat invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs mogelijk is, mits aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

1. er wordt geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van de management- en bestuurskracht in de scholen;
2. er is aandacht voor de financiële knelpunten die bij schoolbesturen kunnen ontstaan als gevolg van herverdeeleffecten;
3. de invoering biedt ook een wenkend perspectief voor de kleine schoolbesturen;
4. de bestedingsbeperkingen die samenhangen met beleidsdoelstellingen worden, voor zover mogelijk, opgeheven.

Lumpsumfinanciering is een noodzakelijk instrument bij de verdere deregulering en autonomievergroting in het primair onderwijs. Rekening houdend met de vier genoemde randvoorwaarden, streef ik er dan ook

naar, in samenwerking met de organisaties die het scholenveld en het onderwijspersoneel vertegenwoordigen, lumpsumfinanciering per 1 augustus 2005 – voor alle schoolbesturen tegelijkertijd – in te voeren. Een eerdere datum dan 1 augustus 2005 is niet haalbaar gezien de noodzaak van een zorgvuldige voorbereiding.

Een invoeringsstrategie waarbij sommige scholen eerder dan andere zouden overgaan op lumpsumfinanciering, acht ik ongewenst. Zo'n ongelijktijdige invoering van lumpsumfinanciering leidt tot een verminderde beheersbaarheid van de rijksbegroting en bovendien tot dubbele regelgeving. Er zouden immers twee bekostigingsstelsels moeten worden onderhouden: één voor lumpsumscholen en één voor declaratiescholen.

### **Uitgangspunten bij beleidsontwikkeling**

Bij de verdere beleidsontwikkeling, gericht op de invoering per 1 augustus 2005, hanteer ik een vijftal uitgangspunten.

Een eerste uitgangspunt is dat het prijsrisico op personeelskosten voor scholen beheersbaar is. De invoering van lumpsumfinanciering betekent dat de huidige declaratiesystematiek verdwijnt voor wat betreft de personele vergoedingen aan scholen. Met name voor de kleinere schoolbesturen is dit een ingrijpende verandering. Het is daarom raadzaam extra aandacht te geven aan hun positie. Als niet meer achteraf wordt gedeclareerd maar vooraf een lumpsumbedrag ter beschikking wordt gesteld, verschuift het prijsrisico op personeelskosten van het rijk naar het schoolbestuur. Dit prijsrisico wordt met name beïnvloed door de leeftijd. Het is wenselijk vooralsnog vooraf, bij het vaststellen van de lumpsum, rekening te houden met de daadwerkelijke opbouw van het personeelsbestand van een schoolbestuur.

Een tweede uitgangspunt is dat de invoering van lumpsumfinanciering geen prikkel is tot schaalvergroting in het primair onderwijs. Kleine schoolbesturen moeten hun huidige schaal kunnen behouden. Er kunnen, vanuit het flankerend beleid dat de invoering van lumpsumfinanciering zal begeleiden, beleidsinstrumenten worden ingezet die dat bewerkstelligen. Momenteel wordt al langs verschillende wegen onderzocht hoe kleine schoolbesturen optimaal kunnen profiteren van lumpsumfinanciering, zonder dat zij hun huidige schaal hoeven op te geven.

Een derde uitgangspunt is dat het noodzakelijk is te investeren in de professionaliteit van zowel schoolbesturen als schoolleiders. Een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle introductie van lumpsumfinanciering en een optimaal gebruik daarvan door scholen, is immers de verdere ontwikkeling van de management- en bestuurskracht in het primair onderwijs. De huidige management- en bestuurstaken zijn sterk afgestemd op uitvoering van centrale regelgeving. De invoering van lumpsumfinanciering, en vooral het daadwerkelijk gebruiken van de eigen beleidsruimte, vragen echter om nieuwe competenties bij schoolbesturen en schoolleiders, van zowel strategische als operationele aard.

Een vierde uitgangspunt is dat de middelen met meer flexibiliteit ingezet kunnen worden, zodat het geld gebruikt kan worden op de scholen waar dat nodig is en er meer ruimte komt op de scholen om het geld te besteden aan zaken waar op dat moment het meeste behoefte aan is. Bij lumpsum financiering wordt de bekostiging uitgerekend op schoolniveau, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de school. Het schoolbestuur is net als nu uiteindelijk verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de scholen.

Meer flexibiliteit bij de inzet van middelen vraagt om een heldere en transparante besluitvorming binnen de organisaties die onderwijs verzorgen. Beoogd wordt te komen tot een nieuw evenwicht tussen de schoolleiding en het schoolbestuur, zodat de verruiming van de bestedingsvrijheid zoveel mogelijk ten goede komt van de scholen.

Behalve de zeggenschapverhoudingen zal ook de medezeggenschap nader moeten worden bekeken. Er wordt nog verkend hoe de medezeggenschapsregelgeving aan te passen, opdat personeel en ouders de invloed kunnen uitoefenen die gewenst is voor het goede functioneren van de school.

Uiteraard is bij dit alles een degelijke verantwoording noodzakelijk, die inzicht verschaft in de besteding van het geld en de doelen die daarmee zijn bereikt.

Een vijfde uitgangspunt is dat het noodzakelijk is vroegtijdig instrumenten te ontwikkelen en ervaring op te doen met lumpsumfinanciering. In het belang van een zorgvuldige invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs worden er instrumenten ontwikkeld om te kunnen werken met bestedingsvrijheid. Het gaat om instrumenten voor financieel management maar ook om beleids- en sturingsinstrumenten. Sommige instrumenten richten zich op één organisatie (bijv. planning en control-instrumenten); andere zijn alleen zinvol bij samenwerking tussen organisaties (bijv. gezamenlijke expertise-inkoop).

### **Kenmerken lumpsumfinanciering**

Rekening houdend met de bovenstaande vijf uitgangspunten stel ik mij de invoering van lumpsumfinanciering voor de WPO- en WEC-scholen als volgt voor.

### **Bekostiging, betalingsritme, besteding**

De bekostiging wordt straks, net als nu, per school uitgerekend. De indicatoren op basis waarvan de omvang van het formatiebudget nu wordt berekend, worden ook gebruikt om de omvang van de lumpsum te bepalen. Waar deze indicatoren in het huidige bekostigingstelsel leiden tot formatie, zullen zij in het lumpsumstelsel leiden tot een bedrag. Teneinde de omvang van de lumpsum beter te laten aansluiten op de daadwerkelijke (loon)kosten, wordt dit bedrag (vooralsnog) aangepast op basis van de gemiddelde leeftijd van het personeel. Het jaarlijks te bepalen macrobudget voor personeel wordt geheel verdeeld over de scholen.

De berekeningswijzen van het materieel budget en het schoolbudget blijven afzonderlijk bestaan. Het schot tussen materiële uitgaven en personele uitgaven wordt opgeheven.

De lumpsum wordt vooralsnog toegekend op basis van schooljaar. Tenminste vijf maanden voor het begin van het schooljaar wordt de hoogte van de lumpsum vastgesteld. Deze hoogte kan in de loop van het jaar bijgesteld worden, zoals dat in het huidige declaratiestelsel ook gebeurt, bijvoorbeeld door toepassing van de groeiregeling of andere specifieke regelingen, of door de loonbijstellingen. De lumpsum wordt in maandelijkse termijnen uitbetaald. Bij het vaststellen van de hoogte van de maandelijkse bedragen wordt rekening gehouden met vakantiegeld en eindejaarsuitkering. De schoolbesturen worden geïnformeerd over de toe te kennen lumpsum, de tussentijdse bijstellingen van de lumpsum en over de ontvangen en de nog te ontvangen bedragen.

Het schoolbestuur besteedt de door het rijk verstrekte bekostiging ten behoeve van onderwijs aan de scholen van dat schoolbestuur. Met

scholen wordt hier uitsluitend bedoeld de scholen die worden bekostigd op basis van de WPO, WEC of WVO. Een schoolbestuur mag in verband met verplichtingen voortvloeiend uit regelgeving bekostiging overdragen naar andere besturen ten behoeve van bekostigde scholen. Wanneer wordt overgedragen aan niet-bekostigde scholen is dit in strijd met de bekostigingsvoorwaarden en zal de vergoeding moeten worden verrekend met het rijk. Net als nu moeten bij opheffing of beëindiging van de bekostiging van de laatste school van een schoolbestuur, indien deze althans niet wordt samengevoegd met een school van een ander schoolbestuur, alle niet-bestede middelen worden terugbetaald. Voor de handhaving van de bestedingsvoorschriften zal het toezichtkader zonodig aangepast worden, rekening houdend met de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport «Ruimte voor Rekenschap», voor zover toepasbaar binnen het primair onderwijs.

### **Overgangsregeling**

Er komt een overgangsregeling om herverdeeffecten boven een bepaald niveau per schoolbestuur te compenseren. De overgangsregeling zal lijken op de regeling zoals die is gehanteerd bij de invoering van lumpsumfinanciering in het voortgezet onderwijs. Verkend zal worden in hoeverre een dergelijke overgangsregeling adequaat tegemoet komt aan de arbeidsmarktontwikkelingen in de sector én aan de specifieke positie van kleine schoolbesturen.

Bij de overgangsregeling zal worden vastgesteld hoe groot de herverdeeffecten zijn per schoolbestuur. Dit wordt uitgedrukt in een percentage. Gedurende de overgangperiode wordt door middel van een regeling een correctie toegepast:

1. gedurende het eerste jaar worden afwijkingen boven de x procent gecorrigeerd (zowel positief als negatief);
2. gedurende het tweede jaar worden afwijkingen boven de y procent gecorrigeerd (zowel positief als negatief);
3. enzovoort, voor de volgende jaren van de overgangsregeling.

De regeling is tijdelijk. De percentages x, y, enzovoort en het precieze aantal jaren waarin deze regeling van toepassing is, worden op basis van een proefberekening nader vastgesteld. Bij de overgangsregeling worden de positieve en negatieve herverdeeffecten gesaldeerd.

### **Overige subsidies**

Van de overige subsidies in de vorm van specifieke regelingen wordt per geval bekeken hoe te handelen. Er zijn drie opties:

1. de middelen toevoegen aan de generieke lumpsum;
2. de specifieke toekenning handhaven en de bestedingsbeperkingen opheffen;
3. de specifieke toekenning handhaven en de bestedingsbeperkingen handhaven.

Het streven is zo veel mogelijk van de overige subsidies in de lumpsumvergoeding op te nemen (optie 1).

### **Verantwoording, informatievoorziening**

Lumpsumfinanciering versterkt de autonomie van het onderwijs en leidt tot een verdere verzakelijking van de verhoudingen tussen overheid, schoolbesturen, scholen en ouders. Een vergroting van de autonomie van scholen dient gepaard te gaan met het versterken van verantwoording

over gestelde beleidsdoelen, behaalde resultaten en de inzet van geld. Verantwoording geschiedt zowel naar de overheid als naar de gebruikers van onderwijs in de directe omgeving van de school. De financiële verantwoording over de lumpsumvergoeding en de overige subsidies vindt plaats op basis van kalenderjaar, via de jaarrekening van het schoolbestuur. In de jaarrekening van het schoolbestuur worden de rijksvergoedingen uitgesplitst per school opgenomen, evenals de kosten per school. De balans geeft inzicht in de toegekende, de ontvangen en de nog te ontvangen vergoedingen. Cfi beoordeelt achteraf of aan alle bekostigingsvoorwaarden is voldaan. Naast de financiële verantwoording is er een verantwoording van de activiteiten, waarin de resultaten worden gepresenteerd in relatie tot de gestelde doelen en in relatie tot de in het financiële jaarverslag verantwoorde bedragen. Bij de inrichting van het nieuwe bekostigingsstelsel en de opzet van de verantwoording en het toezicht zal rekening gehouden worden met de bevindingen en maatregelen uit het rapport «Ruimte voor rekenschap», uiteraard voor zover toepasbaar binnen het primair onderwijs.

Naast de gegevens die nu ook nodig zijn voor de berekening van de bekostiging, is de gemiddelde gewogen leeftijd van het personeel per school nodig. Dit is een toegevoegde maar noodzakelijke informatievoorziening. De procedures en data rond de leerlingentelling blijven ongewijzigd.

### **Positie kleine scholen en schoolbesturen**

De hierboven beschreven kenmerken van lumpsumfinanciering zullen ook van toepassing zijn op kleine scholen en kleine schoolbesturen. Er is voor gekozen géén uitzonderingspositie te creëren voor kleine scholen, maar één bekostigingsstelsel te maken dat voorziet in een perspectief voor alle scholen.

Ik hecht er aan dat lumpsumfinanciering voor alle schoolbesturen, dus ook voor de besturen die nadrukkelijk kiezen voor kleinschaligheid, verantwoord is. Zowel in de berekeningswijze als in het flankerend beleid wordt daarom met de positie van kleine scholen en schoolbesturen nadrukkelijk rekening gehouden. In de berekeningswijze van de lumpsum wordt dat als volgt gedaan:

1. De bestaande vergoedingen voor kleine en zeer kleine scholen worden bij lumpsumfinanciering gecontinueerd.
2. Bij de invoering van lumpsumfinanciering ontstaan verschillen ten opzichte van de huidige bekostiging, met name bij de kleine schoolbesturen. De leeftijd van het personeel is daarin een belangrijke factor. Daarom wordt het budget vooralsnog gecorrigeerd op basis van de gemiddelde leeftijd van het personeel van een school.
3. Er komt een overgangsregeling die er voor zorgt dat scholen en schoolbesturen de herverdeeleffecten geleidelijk voor hun rekening nemen. Dat stelt scholen en schoolbesturen in de gelegenheid beleid te ontwikkelen en uit te voeren om ookbinnen het nieuwe stelsel een gezond financieel beleid te voeren.

Schoolbesturen krijgen door de grotere beleidsruimte nieuwe taken en meer verantwoordelijkheid. Daarvoor is ook meer expertise nodig, die niet altijd in huis is bij een klein bestuur. Samenwerking tussen besturen, ook om andere risico's tegen te gaan, is daarom zinvol. Er zijn twee flankerende maatregelen die de positie van kleine besturen bij de invoering van lumpsumfinanciering ondersteunen:

1. Het bewerkstelligen van deskundigheidsbevordering op het bestuurlijke en financiële terrein bij de kleine schoolbesturen.
2. Het ondersteunen van de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden waarbij de zelfstandigheid van de kleine schoolbesturen gehandhaafd blijft (bijvoorbeeld coöperatieve vereniging, franchising, de federatie, de vereniging met afdelingsstructuur). In dergelijke samenwerkingsverbanden wordt de risicoreductie en expertise-inkoop tussen schoolbesturen onderling geregeld. Uiteraard is bij de verdere uitwerking van dit thema een belangrijke rol weggelegd voor het veld zelf, en in het bijzonder voor de besturenorganisaties.

### **Instrumentontwikkeling en de pilot lumpsumfinanciering**

In het belang van een zorgvuldige invoering van lumpsumbekostiging – voor grote én kleine besturen – wordt momenteel een aantal instrumenten ontwikkeld om te kunnen werken met bestedingsvrijheid. Daarbij gaat het onder andere om instrumenten voor financieel management en beleids- en sturingsinstrumenten.

Welke instrumenten de scholen in de toekomst zullen gaan gebruiken is vooral ook afhankelijk van de situatie op de scholen. Besturen met meer scholen zullen behoefte hebben aan andere instrumenten dan besturen met maar één school. Ook de omvang en de wijze waarop scholen zijn georganiseerd zullen bijvoorbeeld van invloed zijn op de keuze van instrumenten en de mate waarin deze zullen worden gebruikt. Te denken valt aan instrumenten die ondersteunen bij planning zoals bijvoorbeeld: meerjarige plannen, begrotingen en kengetallen. En aan instrumenten ter ondersteuning van de beheersing van de uitvoering zoals instrumenten voor interne budgettering, monitoring (budgetuitputting, kwaliteit van de taakuitvoering e.d) en «benchmarking».

Gezien het feit dat het wenselijk is vroegtijdig dit soort instrumenten te ontwikkelen, wil ik een pilot lumpsumfinanciering inrichten. De pilot leidt niet tot een ongelijktijdige invoering van lumpsum, want er wordt niet gewerkt met een lumpsumbekostigingsstelsel naast het bestaande declaratiestelsel. Er worden afspraken op maat gemaakt met de betrokken besturen over de bekostiging en de bekostigingsvoorwaarden. Bij deze afspraken zal rekening gehouden worden met de beheersbaarheid en de uitvoerbaarheid.

Vóór de landelijke invoering van lumpsumfinanciering (1 augustus 2005) kunnen door deze pilot instrumenten ontwikkeld en getoetst worden in de dagelijkse praktijk van scholen. De pilotresultaten zullen worden gebruikt om het flankerend beleid te voeren dat de landelijke introductie van lumpsumfinanciering zal begeleiden. Ik heb met u over deze pilot overlegd tijdens de begrotingsbehandeling 2003. De bij deze begrotingsbehandeling ingediende en inmiddels aangenomen motie De Vries c.s (TK 28 600 VIII, nr. 74) verzoekt de regering om, in samenwerking met de besturenorganisaties, het aantal deelnemers aan de pilot zoveel mogelijk uit te breiden.

Ik zal aan deze motie als volgt invulling geven. Voor de ontwikkeling en toetsing van instrumenten staan verschillende wegen open:

1. Instrumenten kunnen in de praktijk worden ontwikkeld en getoetst zonder dat de huidige wet- en regelgeving daarvoor in de weg staat (zoals bijvoorbeeld het werken met «benchmarking» of met meerjarige plannen en begrotingen). Een groot aantal schoolbesturen kan aan dergelijke pilots meedoen, mits met hen goede afspraken kunnen worden gemaakt omtrent de monitoring en de evaluatie.



2. Voor andere instrumenten zal een toets in de praktijk alleen mogelijk zijn als enkele wettelijke bestedingsvoorschriften buiten toepassing worden verklaard (verruiming van bestedingsvrijheid). De huidige systematiek van de bekostiging behoeft voor deze pilots geen wijziging. Behalve over monitoring en de evaluatie worden met de deelnemende bevoegde gezagsorganen afspraken op maat gemaakt over de verruiming van de bestedingsvrijheid en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn.
3. Voor sommige instrumenten kan het daarenboven nodig zijn om enkele bepalingen buiten toepassing te verklaren die betrekking hebben op de wijze waarop formatie wordt toegekend. Ook hierover zullen per bevoegd gezag afspraken op maat gemaakt worden.

Bij de eerste optie worden geen aanpassingen in de regelgeving of bekostigingssystematiek verwacht. Wel dient er aandacht te zijn voor een goede monitoring en evaluatie. Met de organisaties voor bestuur en management zullen afspraken gemaakt worden over hoe daar zorg voor te dragen. Bij de opties 2 en 3 krijgt een aantal besturen meer bestedingsvrijheid binnen het huidige declaratiestelsel of wordt voor hen de bekostigingssystematiek gewijzigd. Deze opties zijn slechts uitvoerbaar met een relatief beperkt aantal schoolbesturen, omdat voor de berekening van de middelen en/of de betaling en verantwoording daarvan administratief handmatige verwerkingen moeten worden verricht door Cfi.

In het wetsvoorstel dat aan deze pilot een juridische basis beoogt te geven en dat u op korte termijn ontvangt, wordt het aantal van 25 WPO-besturen en 10 WEC-besturen voorgesteld. Het is te verwachten dat het aantal belangstellende besturen deze aantallen zal overschrijden. Met de organisaties voor bestuur en management zijn afspraken gemaakt over de werving en selectie. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de deelname aan dit deel van de pilot een goede afspiegeling is van het scholenveld in het primair onderwijs. Immers, alleen dan zullen de ervaringen bruikbaar zijn voor het flankerend beleid dat zich richt op de volle breedte van het primair onderwijs. Bij de selectie zullen daarom de volgende criteria worden gehanteerd:

1. bestuurlijke schaal;
2. schaal van de betrokken scholen;
3. schoolsoorten onder het schoolbestuur;
4. regionale spreiding;
5. denominatie;
6. professionaliteit van schoolbestuur en management;
7. financieel-administratieve organisatie;
8. voor het openbaar onderwijs: schoolbestuursvorm

Tot slot zal in nauwe samenwerking met de besturenorganisaties voor een dusdanige vormgeving van de pilot worden gekozen dat andere scholen op een eenvoudige wijze van de vorderingen en resultaten van de pilotscholen kunnen profiteren.

### **Flankerend beleid**

Flankerend beleid is nodig om schoolbesturen en schoolleiders goed in positie te brengen en hun bestuurskracht en professionaliteit te versterken. Bij de invoering van lumpsumfinanciering is, zoals hierboven toegelicht, daarnaast bijzondere aandacht nodig voor de positie van kleine scholen en voor instrumentontwikkeling.

Voor de overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem, de versterking van schoolmanagement en schoolbesturen, voor specifieke maatregelen

voor kleine scholen en schoolbesturen, én voor instrumentontwikkeling, is 20 miljoen euro nodig in 2004, oplopend naar 75 miljoen euro in 2006. Deze bedragen zijn opgenomen in de enveloppebrief. Over de precieze inrichting van het flankerend beleid zullen, in overleg met de onderwijsorganisaties, nadere voorstellen worden ontwikkeld. De daadwerkelijke vertaling van deze voornemens in de rijksbegroting is aan het volgende kabinet.

In de voortgangsrapportages deregulering en autonomievergroting, waarvan u de eerste parallel aan deze brief ontvangt, zult u over de vorderingen rond de voorbereiding van de introductie van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs verder worden geïnformeerd.

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