

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VIII

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

Nr. 143

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 september 2003

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over de brief van 11 juni 2003 (Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 132) inzake de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs.

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 september 2003. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

De griffier van de commissie,
De Kler

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Van Vroonhoven-Kok (CDA), Hamer (PvdA), Karimi (GL), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer-Mudde (SP), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Eski (CDA), De Vries (CDA), Eijssink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), ondervoorzitter, Van der Laan (D66), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).

Plv. leden: Kruijsen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Atsma (CDA), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GL), Lazrak (SP), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirs Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Van Bochove (CDA), Dijkema (PvdA), Hessels (CDA), Van Hijum (CDA), Sterk (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), Van der Ham (D66), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA) en De Grave (VVD).

1

Beschouwt de minister, evenals de Algemene Onderwijsbond (AOB), een voldoende materiële bekostiging, een voldoende bekostiging voor administratie en beheer en invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) als voorwaarden voor invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs? In welke mate wordt op dit moment aan deze voorwaarden voldaan?

Ja, ik ben het ermee eens dat er bij de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs voldoende financiële ruimte moet zijn voor de uitvoering van managementen beheertaken. Dat mag niet ten koste gaan van het primair proces. Daarom heeft het vorige kabinet ook een investering opgenomen in de enveloppebrief, lopend tot € 75 mln. in 2006. In mijn brief van 11 juni heb ik aangegeven dat over de omvang van de extra investering in het kader van de begrotingsvoorbereiding nadere besluitvorming plaatsvindt.

In mijn brief van 19 december 2002 heb ik aangegeven dat lumpsumbekostiging vraagt om een heldere en transparante besluitvorming. Dat betreft ook de herziening van de medezeggenschap. Invoering van de WOR is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde, dat kan ook door aanpassing van de WMO.

2

Welke overwegingen sluiten uit dat de lumpsumbekostiging wordt ingevoerd op basis van vrijwillige keuze van de basisscholen?

Twee bekostigingsstelsels in één sector brengen niet alleen een verdubbeling van de bekostigings- en verantwoordingsregelgeving met zich mee, maar maakt ook flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden zeer problematisch, omdat er dan een tweedeling in de rechtspositie van het onderwijspersoneel dreigt.

Scholen zullen kiezen voor het stelsel dat voor hen het meest voordelig is. De «goedkope» scholen gaan naar het lumpsumstelsel, de «dure» blijven in het declaratiestelsel. De kosten voor het rijk zijn moeilijk te calculeren maar belopen tenminste tientallen miljoenen.

De capaciteit is bij het ministerie niet aanwezig om twee bekostigingsstelsels in stand te houden, elke beleidswijziging dubbel te implementeren en de toekenning en verantwoording dubbel uit te voeren.

Met de vergroting van de autonomie van de scholen wil ik een impuls geven aan de innovatiekracht van de scholen. Invoering van lumpsumfinanciering geeft de daarvoor noodzakelijke financiële beleidsvrijheid. Door lumpsumfinanciering optioneel te maken, zullen de nu al sterke scholen maximaal profiteren van de innovatie-impuls, terwijl de zwakkere scholen verder achter blijven. Een dergelijke tweedeling vind ik ongewenst.

3

Hoe wordt gewaarborgd dat het niveau van de lumpsum-bekostiging voldoende is en dat scholen niet financieel in de problemen komen?

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de bekostigingsformule is dat de hoogte van de nieuwe lumpsumbekostiging zo goed mogelijk aansluit bij de hoogte van de huidige bekostiging die scholen krijgen onder het declaratiestelsel. Deze aansluiting wordt op een aantal manieren gewaarborgd:

- bij de te ontwikkelen bekostigingsformule zal rekening gehouden worden met de huidige formatietoekenning. Op dit moment wordt met de organisaties een voorstel besproken voor een bekostigingsformule waarvan geen of weinig sturende werking uitgaat richting de scholen,

- maar waarbij de onderbouwing van het bedrag behouden blijft. Dit laatste kenmerk geeft de mogelijkheid om te blijven volgen of de vergoeding nog toereikend is;
- bij de te ontwikkelen bekostigingsformule wordt rekening gehouden met de leeftijd van het personeel op de school als indicator voor verschillen in salariskosten ten gevolge van anciënniteit van het personeel op de school;
 - na invoering van lumpsumbekostiging zal een aantal jaren een overgangsregeling van toepassing zijn om al te grote herverdeel-effecten te compenseren, zodat scholen de gelegenheid krijgen om hun beleid af te stemmen op de vergoeding in de toekomst.

4

Blijft het toegekende bedrag na invoering van de lumpsum gecorrigeerd worden voor de leeftijdsopbouw van de school, of is dit alleen tijdelijk?

De leeftijdscorrectie wordt vooralsnog voor onbepaalde tijd ingevoerd. Wanneer het primair onderwijs toe is aan een stelsel zonder leeftijds-correctie (zoals nu in het voortgezet onderwijs), is nog niet te voorzien.

5

Wat is precies het verschil tussen formatieplaatsen en formatie-rekeneenheden?

Een (full-time) formatieplaats is een eenheid personeel die gelijk is aan een volledige weektaak van 1 persoon. Een formatieplaats kan ook ingevuld worden met bijvoorbeeld twee personen met een halve weektaak. De formatierekeneenheid wordt in het huidige declaratiestelsel gebruikt om de formatieruimte aan de scholen toe te wijzen. Een formatierekeneenheid is een verhoudingsgetal dat de verhouding weergeeft in de gemiddelde salariskosten van 1 formatieplaats van de diverse in het onderwijs bestaande functies met de daarbij behorende schaal. Door middel van dit verhoudingsgetal kan een school bepalen welke functies op de school kunnen worden ingezet. Als bijvoorbeeld een full-time leerkracht schaal 9 wordt benoemd heeft deze leerkracht een verbruik aan formatierekeneenheden van 179. In plaats van deze leerkracht zou bijvoorbeeld ook een leerkracht schaal 9 voor 0,6 weektaak benoemd kunnen worden plus een onderwijsassistent (met een verbruik aan formatierekeneenheden van 122) voor 0,6 weektaak. Na de invoering van de lumpsumfinanciering speelt de formatierekeneenheid geen rol meer.

6

Waren de benodigde tijd voor de noodzakelijke ombouw van de geautomatiseerde systemen en de duur van een betrouwbare meting en analyse ten behoeve van een overgangsregeling niet te voorzien, zodat vertraging van de introductie van de lumpsumfinanciering voorkomen had kunnen worden?

Zoals gemeld in mijn brief van 19 december 2002 is de verkenning naar de invoeringsmogelijkheden van lumpsum, die in nauwe samenwerking met de besturenorganisaties, vakbonden en schoolleiderorganisaties heeft plaatsgevonden, in april 2002 gereed gekomen. Na de verkenning is overlegd met de organisaties over de uitgangspunten en de randvoorwaarden, zowel voor de bekostigingsformules, als voor de invoeringsstrategie. Daarbij speelde bijvoorbeeld het vraagstuk van invoering voor alle scholen tegelijk, of op basis van vrijwilligheid een rol. Gedurende de verkenning en in de eerste fase na de verkenning, waren de bekostigingsformule noch de invoeringsstrategie, noch de randvoorwaarden bekend.

Zodra daarover met de besturenorganisaties, de vakbonden en de schoolleiderorganisaties keuzes waren gemaakt (december 2002), kon gestart worden met het schrijven van de conceptwet en met het ontwikkelen van de bekostigingsformules.

Op basis van de eerste contouren van het nieuwe bekostigingsstelsel zijn in maart 2003 verkenningen uitgevoerd op de bestaande informatiesystemen en processen met het oog op noodzakelijke aanpassingen, waarbij de benodigde tijd voor de ombouw van de systemen duidelijk werd. Bij het testen van de bekostigingsformule op basis van de gegevens van het schooljaar 2001/2002, bleek dat grootschalige correcties op de gegevens doorgevoerd moesten worden. Dit is voor het testen van de bekostigingsformules overkomelijk, maar de gegevens bieden geen basis voor de bekostiging, met name voor de overgangsregeling.

Beide zaken konden dus eerst zichtbaar worden na het vaststellen van de uitgangspunten voor de bekostiging en voor de invoeringsstrategie.

7

Hoe verenigt de minister het gegeven dat herverdeel effecten met name zullen optreden bij kleine schoolbesturen met kleine scholen en een afname van de inkomsten een dergelijk schoolbestuur harder zal treffen dan een groter schoolbestuur, met de afwijzing van een verdere bestuurlijke schaalvergroting?

Het is niet de bedoeling dat de bestedingsvrijheid van de scholen weer wordt weggenomen door besturen die te ver afstaan van de praktijk van de scholen waarover zij beslissen. Daarom mag lumpsumbekostiging ook niet dwingen tot verdere bestuurlijke schaalvergroting.

In mijn brief van 19 december 2002 heb ik aangegeven er aan te hechten dat lumpsumfinanciering ook voor de besturen die nadrukkelijk kiezen voor kleinschaligheid, verantwoord is. Daarom wordt in de berekeningswijze zowel als in het flankerend beleid, rekening gehouden met de positie van de kleine scholen (handhaving kleine scholen toeslag, leeftijds-correctie, overgangsregeling, deskundigheidsbevordering en het ondersteunen van samenwerkingsverbanden waarbij de zelfstandigheid wordt gehandhaafd).

8

Waarom biedt het formatieplaatsenstelsel een duidelijker kader om de toereikendheid van het budget vast te stellen?

In mijn brief van 11 juni 2003 ga ik in op het verschil tussen een lumpsum berekend op basis van formatieplaatsen en een lumpsum berekend op basis van fre's. Een stelsel met formatieplaatsen biedt een duidelijker kader om de toereikendheid van het budget vast te stellen, omdat in zo'n stelsel zichtbaar is, voor hoeveel formatieplaatsen (mensen voor de klas) een school met een bepaald aantal leerlingen geld krijgt. Een lumpsumstelsel met formatierekeneenheden geeft dat inzicht niet, omdat een formatierekeneenheid in een lumpsumstelsel geen enkele betekenis meer heeft. De formatierekeneenheid is in een lumpsumstelsel niet meer terug te rekenen naar mensen voor de klas.

9

Waarom biedt het formatieplaatsenstelsel een grotere normativiteit dan het stelsel met formatierekeneenheden?

Het formatieplaatsen stelsel neemt de hoeveelheid personeel die nodig is bij een bepaald aantal leerlingen als norm voor de bekostiging. In een lumpsumstelsel met formatierekeneenheden is het verband tussen leerlingen, formatie en daaruit volgend het budget verbroken. Dan is alleen

nog de vergoeding die een school per leerling krijgt zichtbaar. De berekeningsmethode zal wel duidelijk moeten blijken uit de regelgeving.

10

De analyse van de bekostigingsgegevens over het schooljaar 01/2002 heeft aan het licht gebracht dat de kwaliteit van de gegevensbestanden nog zeer te wensen overlaat. In hoeverre heeft deze gebrekkige kwaliteit afbreuk gedaan aan de betrouwbaarheid van de berekende macro-herverdeeeffecten (€ 80 miljoen op schoolniveau, € 45 miljoen op bestuursniveau)?

De kwaliteit van de invoergegevens bepaalt de betrouwbaarheid van de uitkomsten, in dit geval de berekende herverdeeeffecten per school en per bestuur. De gebrekkige kwaliteit van de gebruikte gegevens heeft in grote mate te maken met correcties op de maandelijkse voorschot-aanvraag die schoolbesturen pas na het schooljaar doorvoeren (zie ook vraag 12). Dit heeft met name gevolgen voor de vaststelling van effecten op individueel school- en bestuursniveau. Macro vallen plussen en minnen weer tegen elkaar weg. Daarbij is tevens vastgesteld dat de macro herverdeeeffecten niet wezenlijk afwijken van wat kon worden verwacht op basis van de verkenning.

Daarom wordt aangenomen dat de berekende macro-herverdeeeffecten een goede indicatie zijn voor de te verwachten effecten bij feitelijke invoering van de lumpsumbekostiging.

11

Is het mogelijk om de toekenning van de formatie voor scholen te berekenen op basis van fte's (fulltime equivalents) en aan te bieden in de vorm van fre's (formatie rekeneenheden), zodat er enerzijds sprake is van een maximale inzichtelijkheid in de onderbouwing van de bekostiging en anderzijds tegelijk een sturende werking van het systeem wordt voorkomen?

Indien de formatie voor scholen wordt vastgesteld op basis van fte's, waarna via een omrekentabel de formatieruimte wordt gepresenteerd naar scholen in fre's, zal het noodzakelijk zijn om de omrekentabel te kunnen blijven onderhouden. Deze omrekentabel is gebaseerd op onderlinge verhouding van de gemiddelde loonkosten van verschillende functiecategorieën. In een situatie van lumpsumfinanciering, waarbij een grote mate van vrijheid geldt voor de scholen, ook voor wat betreft de inschaling van het personeel is dit niet meer mogelijk, zonder grote risico's voor de rijksbegroting.

Inmiddels wordt er met de organisaties gesproken over een bekostigingsmodel dat in de onderbouwing uitgaat van fte's per leerling en welke na substitutie van de prijzen per fte kan worden gepresenteerd in de vorm van prijzen per leerling. Op soortgelijke wijze worden ook de toeslagen, zoals de kleine scholentoeslag, berekend. Op deze wijze kan de inzichtelijkheid in de onderbouwing maximaal blijven en wordt een te grote sturende werking van het systeem voorkomen (zoals de organisaties dat wensen).

12

Hoe verklaart de minister dat het probleem van de kwaliteit van de gegevensbestanden onverwacht groot is?

In het huidige declaratie stelsel wordt de controle en verantwoording per kalenderjaar uitgevoerd. Gebleken is dat scholen en besturen er aan gewend zijn om de declaratiegegevens over een bepaald schooljaar vaak pas na afloop van dat schooljaar maar wel voor het einde van het lopende

kalenderjaar op orde te brengen. De gegevensbestanden van het geautomatiseerde salarissysteem (CASO) waaruit de benodigde gegevens te halen zijn, zijn niet ingericht op schooljaarovergangen. Hierdoor is niet altijd eenduidig door OCenW vast te stellen op welk schooljaar mutaties met terugwerkende kracht betrekking hebben.

13

Welke financiële consequenties rechtvaardigen de teleurstelling van veel scholen, waarvan u zich bewust bent, over het uitstel van de invoering van lumpsum met één jaar?

De herverdeeffecten voor de schoolbesturen rechtvaardigen het uitstel. De financiële risico's van deze herverdeeffecten zijn voor de scholen te groot als er geen, of geen deugdelijke overgangsregeling is en als er geen deugdelijk systeem is om de lumpsum te berekenen waar een school recht op heeft. De kwaliteit van de gegevens biedt onvoldoende basis voor een deugdelijke overgangsregeling. Met het oog op een goede aansluiting tussen het oude declaratiestelsel en de nieuwe lumpsum-bekostiging, is geen systeem van voldoende kwaliteit te realiseren om per 1 augustus 2005 lumpsumbekostiging in te voeren.

14

Waaruit bestaat de vereenvoudiging van de afrekening die wellicht per 1 augustus 2005 zal worden ingevoerd?

Schoolbesturen mogen nu de formatie die zij toegekend krijgen ten behoeve van een bepaalde school alleen inzetten op een andere school als zij dit tijdig melden bij Cfi. Melden zij dit niet, dan wordt de formatie die is ingezet op een andere school bij de afrekening gekort. De vereenvoudig is dat de meldingplicht en de korting bij de afrekening zouden kunnen worden afgeschaft. Er zal nog een afweging moeten plaatsvinden in verband met de beheersbaarheid van de begroting en de financiële consequenties van zo'n vereenvoudiging. Deze consequenties worden nog onderzocht.

15

Kan aangegeven worden wanneer de wetswijziging die de invoering van lumpsumbekostiging mogelijk maakt gereed is?

Ik streef naar publicatie in het Staatsblad in de zomer van 2005.

16

Op welk moment werd duidelijk dat de invoering van lumpsum-financiering per 1 augustus 2005 niet meer te verkiezen was?

Tot juni 2003 was de optie open om met een stelsel gebaseerd op formatierekeneenheden en zonder (of met een ondeugdelijke) overgangsregeling lumpsumfinanciering per 1 augustus 2005 in te voeren. In maart 2003 werd duidelijk dat invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs conform de VO-systematiek niet realiseerbaar is per 1 augustus 2005. Uit een nadere analyse van de geautomatiseerde systemen bleek uitgaande van de datum 1 augustus 2005 niet de vereiste kwaliteit van uitvoering was te realiseren. Bij het testen van de concept bekostigingformules bleek dat de meetgegevens onvoldoende deugdelijk waren om een overgangsregeling op te baseren. In de maanden april en mei is onderzocht onder welke voorwaarden alsnog de invoeringsdatum 1 augustus 2005 kon worden gerealiseerd. Dat bleek mogelijk door aan te sluiten op het bestaande geautomatiseerde systeem, dus met een lumpsumberekening gebaseerd op formatierekeneenheden (met onvoldoende kwaliteit) en zonder (of met een ondeugdelijke) overgangsregeling.

Maakt het uitstel van de invoering van lumpsumbekostiging tot 1 augustus 2006 duidelijk dat het tijdig in kaart brengen van alle stappen die moeten worden gezet voor de overgang naar lumpsum kennelijk nog maar pas is begonnen en het ondernemerschap dat hiertoe van het onderwijsveld wordt gevraagd, niet op het departement aanwezig is? Zo neen, waarom niet?

Het departement is weloverwogen te werk te gaan. Om u inzicht te geven in de aanpak geef ik de gevolgde stappen in hoofdlijnen weer. Vanaf oktober 2001 tot april 2002 zijn de mogelijkheden om lumpsum-bekostiging in het primair onderwijs in te voeren verkend, in nauwe samenwerking met de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de vakbonden. Daarbij is onderzoek gedaan naar de herverdeeleeffecten van verschillende bekostigingsvarianten, de bestuurskracht van de scholen en schoolbesturen en naar de verschillende invoeringsstrategieën.

Van mei 2002 tot december 2002 is met de besturenorganisaties, de schoolleiderorganisaties en de vakbonden overlegd over de uitgangspunten en de randvoorwaarden, zowel voor de bekostigingsformules, als voor de invoeringsstrategie. De resultaten van de verkenning en van het overleg over de uitgangspunten en randvoorwaarden, hebben geresulteerd in mijn brief van 19 december 2002. Daarin zijn mijn keuzes weergegeven inzake de uitgangspunten en de randvoorwaarden, de invoeringsstrategie, de te ontwikkelen bekostigingsformules, de overgangsregeling, de positie van de kleine scholen en de investering om scholen actief voor te bereiden op de komst van lumpsum.

Van januari 2003 tot en met maart 2003 is gewerkt aan het wetsvoorstel voor de invoering van lumpsumbekostiging, zijn de bekostigingsformules ontworpen en getest en is nader onderzoek gedaan naar de nodige aanpassingen aan de geautomatiseerde systemen en de processen van toekenning en verantwoording. Dat resulteerde eind maart in de bevinding dat er op basis van de invoeringsdatum 1 augustus 2005 en gebaseerd op de ontwikkelde bekostigingsformules en de contouren van het conceptwetsvoorstel, geen geautomatiseerd systeem van de vereiste kwaliteit realiseerbaar was. Ook bleek eind maart dat de gegevens die bij de test van de bekostigingsformules zijn gebruikt, niet van voldoende kwaliteit waren om de overgangsregeling op te baseren. In april en mei zijn de mogelijkheden onderzocht om alsnog de invoeringsdatum 1 augustus 2005 te halen. Daaruit bleek, zoals vermeld in mijn brief van 11 juni, dat invoering per 1 augustus 2005 nog wel mogelijk was, mits werd voldaan aan een aantal condities: een stelsel gebaseerd op Fre's (met onvoldoende kwaliteit) en geen overgangsregeling, of een overgangsregeling met correcties achteraf.

Over de wijze waarop de fasering geconcretiseerd wordt in bekostigingsformules, wet- en regelgeving, overgangsregeling, flankerend beleid en in vernieuwing van de zeggenschapsverhouding, ontvangt u in november een uitwerkingsnotitie.

Komt de invoering van de lumpsumbekostiging onder de gegeven voorwaarden neer op een verdeling van de armoede? Zo neen, waarom niet?

De systematiek van de bekostiging (declaratie of lumpsum) heeft niet te maken met de hoogte van de bekostiging. Bij het huidige declaratiestelsel wordt formatieruimte toegekend op basis van leerlingenaantallen, gewichten etc. Bij lumpsumbekostiging wordt een formatiebudget (geld) toegekend op basis van dezelfde criteria. Door de invoering van lumpsum-bekostiging veranderen de budgettaire kaders niet.

19

Welke financiële zekerheid biedt de uitwerking van de onderbouwing van de budgetrekening in lagere regelgeving aan de scholen?

Net als dat in de huidige regelgeving het geval is met betrekking tot de formatie, zal de basis voor de berekening van het lumpsumbedrag in de wet worden opgenomen.

De nadere invulling zal zowel wat betreft de berekening als wat betreft de concrete bedragen in een algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling plaatsvinden. De wet zal daarvoor een basis bieden.

20

Acht de minister de beschikbaar gestelde middelen voor flankerend beleid (oplopend van € 20 miljoen in 2004 naar € 75 miljoen structureel in 2006) toereikend nu gelijktijdig de middelen voor bestuurlijke krachtenbundeling worden ingehouden en er dus feitelijk slechts € 43 miljoen beschikbaar komt en er voor een afdoende materiële bekostiging en bekostiging voor administratie, bestuur en beheer helemaal geen middelen beschikbaar komen? Zo ja, waarop baseert de minister deze overtuiging?

Zoals ik in de brief van 11 juni heb aangegeven vindt over het middelenkader ten behoeve van de vergroting van de autonomie en de invoering van lumpsum nog besluitvorming plaats in het kabinet. De uitkomsten hiervan zullen neergelegd worden in de ontwerpbegroting voor 2004, die op 16 september gepubliceerd zal worden. Vervolgens zal ik aangeven hoe met de beschikbare middelen een verantwoorde invoering van lumpsumbekostiging mogelijk is.

De regeling bestuurlijke krachtenbundeling is een tijdelijk stimuleringsmaatregel, die per 1-8-2004 afloopt. In het overleg met de onderwijsorganisaties over de invoering van lumpsum is aandacht gevraagd voor de afstemming tussen de beëindiging van de BKB-regeling en de inzet van de extra middelen voor lumpsum-financiering. Toegezegd is dat bij de uitwerking van de inzet van deze extra middelen aan deze afstemming aandacht gegeven zal worden.

21

Is onderzocht wat voor verschuivingen er plaatsvinden tussen de verschillende kostenposten als gevolg van invoering van de lumpsum? Gaat dat onderzocht worden bij de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs?

De inzet van de lumpsum-middelen zal worden verantwoord in de jaarrekening. De verantwoording zal zodanig ingericht worden dat het mogelijk is de inzet van de middelen naar de verschillende soorten uitgaven te monitoren en te evalueren.

22

Wat betekent het uitstel van de invoering van lumpsum voor de termijn waarop het schot tussen personeel en materieel nu zal worden opgeheven?

Het voornemen is om met ingang van 1 augustus 2005 voor alle scholen de nu nog wettelijk vastgelegde schotten tussen de personele en materiële budgetten op te heffen. Daartoe zal de wet worden aangepast.

23

Blijven de afzonderlijke uitgaven voor materiële en personele posten en schoolbudgetten na invoering van de lumpsum te onderscheiden? Welke kostenposten zijn er nog meer te onderscheiden? Zijn deze posten inzichtelijk voor de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad? Kan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad na invoering van de lumpsum toetsen welke verschuivingen er plaatsvinden?

In het kader van de wettelijke regeling van de jaarrekening wordt een transparante verantwoording van de uitgaven voorgeschreven zowel ten opzichte van de rijksoverheid als ten opzichte van de medezeggenschapsorganen op (boven-)schools niveau. Onderdeel van deze verantwoording is dat verschuivingen in de uitgaven zichtbaar gemaakt worden.

24

Op welk niveau zal de verantwoording over de inzet van formatie rekeneenheden voorlopig plaatsvinden, op bestuursniveau of op schoolniveau?

Volgens de huidige regelgeving moet de verantwoording over de inzet van formatie rekeneenheden op schoolniveau plaatsvinden.

25

Zijn er na invoering van de lumpsum nog geoormerkte posten? Welke zijn dat?

In de huidige wetgeving zijn verschillende bepalingen opgenomen over de inzet van toegekende formatie. Dit betreft onder andere de zorgformatie, de formatie voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en de leerlinggebonden financiering. Bij de uitwerking van de wettelijke regeling voor lumpsum- financiering zal voor elk van deze bepalingen nagegaan worden in hoeverre er binnen het streven naar autonomie-vergroting toch nog behoefte is aan het handhaven van deze bepalingen. De uitkomsten hiervan zullen vastgelegd worden in het wetsvoorstel dat dit najaar wordt ingediend.

26

Is of zijn er evaluaties van de invoering van de lumpsum in andere onderwijssectoren zoals het voortgezet onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs? Zo ja, wat zijn daarvan de conclusies?

In maart 2001 is een evaluatierapport uitgebracht over de invoering van lumpsum in het VO. De belangrijkste conclusies:

- de meerderheid van de scholen vindt dat de beleidsruimte is toegenomen. Het is echter wel opvallend dat de feitelijke verhouding tussen personele en materiële inzet van de vergoeding in de jaren volgend op de invoering van lumpsum nagenoeg niet wijzigt;
- er is geen sprake van een feitelijke afname van de beheerslast bij de scholen. Tegenover de vereenvoudiging van de bekostiging staat een toename van de beheerslast door de tijd die gemoeid is met de ontwikkeling, planning en uitvoering van beleid;
- door samenloop van de invoering van lumpsum in het VO met andere maatregelen en door eigen beleid van de scholen, meende een groot aantal scholen dat de lumpsum te laag was vastgesteld. Daarop is voor scholen die echt in de problemen kwamen een voorziening getroffen. 62 scholen hebben een beroep gedaan op deze voorziening, voor een totaal bedrag van f 41,8 mln. Na correcties is f 19,6 mln. uitgekeerd.

De invoering van lumpsumfinanciering in de sectoren WO, HBO en BVE heeft zich meer dan 10 jaar geleden voltrokken. Bovendien wijken de sectoren zowel in de aard van de bekostiging als in de kenmerken van de

instellingen zo sterk af van de PO-sector dat geen evaluaties uit deze sectoren zijn gebruikt bij de verkenning van de invoeringsmogelijkheden in het PO.

27

In hoeverre is als gevolg van de invoering van de lumpsum in het voortgezet onderwijs sprake van een vermindering van de administratieve lasten bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen?

Voor informatie over de invoering van lumpsumbekostiging in het VO, kunt u het evaluatierapport lumpsumfinanciering VO van maart 2001 raadplegen. Daar staat onder meer dat de beheerslast van de rijksoverheid is afgenomen.

28

Er zijn veel scholen die graag deel zouden willen nemen aan de pilot. De minister geeft aan dat alle scholen de mogelijkheid zullen krijgen met een «virtueel lumpsumbudget» te schaduwdraaien. Kunt u dit nader specificeren?

Vanaf schooljaar 2004/2005 kunnen alle scholen een rekenmodel krijgen op basis waarvan berekend kan worden wat de omvang van de bekostiging voor de school is indien lumpsum reeds ingevoerd zou zijn. Het model zal de benodigde formules alsmede de geschatte prijzen voor het schooljaar 2004/2005 en het te verwachten betaalritme (welk deel van de bekostiging wordt in welke maand uitbetaald) omvatten. Op basis van deze informatie hebben scholen en besturen de mogelijkheid om hun uitgaven te begroten en de feitelijke realisaties van het declaratiesysteem te vergelijken met de inkomsten onder een lumpsumbekostiging.

29

Kunnen scholen ervan uitgaan dat het rekenmodel waarmee zij vanaf het schooljaar 2004/2005 hun «virtueel lumpsumbudget» uitrekenen, het definitieve rekenmodel is? Zijn er na 1 september 2004 nog wijzigingen te verwachten?

Zoals in vraag 28 aangegeven omvat het rekenmodel naast de benodigde formules ook geschatte prijzen en het te verwachten betaalritme. Het model geeft dan ook een zo goed mogelijke indicatie van de bekostiging. De definitieve vaststelling van de prijzen, de wijze van aanpassingen daarop en het betaalritme worden onder andere gebaseerd op het meetjaar 2004/2005 en kunnen dus na 1 september 2004 nog aan veranderingen onderhevig zijn.

30

Is het voorgenomen budget om scholen in de gelegenheid te stellen om zich actief voor te bereiden op de komst van de lumpsumbekostiging mede bedoeld ter vervanging van de stimuleringsregeling bestuurlijke krachtenbundeling?

Wat betreft de relatie tussen de extra middelen voor lumpsumbekostiging en de stimuleringsregeling BKB verwijs ik naar het antwoord op vraag 20.

31

Waarom kost het zoveel capaciteit op het departement om het werken met geld in plaats van declaraties achteraf te realiseren?

Het huidige proces van bekostiging is geënt op declaratiebekostiging. Pilotscholen laten werken met een vooraf vastgestelde lumpsum (geld) heeft als gevolg dat deze scholen behandeld moeten worden als

uitzonderingsscholen, die volgens de nieuwe systematiek geld (in plaats van fre's) krijgen toegekend dat verantwoord moet worden op een andere wijze dan nu het geval is.

De pilotscholen moeten dus buiten het reguliere proces gehouden worden. Dit betekent dat zowel in het toekennings- als in het verantwoordingsproces handmatig zal worden ingegrepen. Er moeten per school lumpsumbedragen worden vastgesteld, aansluitend op het huidige niveau van declaratiebekostiging voor deze scholen. Verder moet in overleg met de scholen worden bepaald hoe omgegaan moet worden met tussentijdse aanpassingen in het budget bijvoorbeeld als gevolg van de groeiregeling, wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden etc. Over de overdrachten in het kader van WSNS de rugzakregeling, de verzilvering, gelden die betrekking hebben op een voorgaande periode etc. moeten afspraken gemaakt worden. Aan al deze afspraken moet buiten het reguliere proces om, uitvoering worden gegeven. Vervolgens zal handmatig moeten worden gemonitord of dat voor deze scholen ook daadwerkelijk op de juiste manier gebeurt. Het handmatige karakter van deze ingrepen vergt een behoorlijke capaciteitsinzet. Hoe groter het aantal pilotscholen des te omvangrijker de capaciteitsinzet.

Tot slot zal met de besturen overeengekomen moeten worden onder welke voorwaarden (organisatie, begeleiding, overdracht van leerervaringen) de pilots plaatsvinden.

32

Welke argumenten noemen de organisaties die van mening zijn dat een pilot niet meer zinvol is als er slechts 40 scholen met geld kunnen werken en er daarom maar van de pilot moet worden afgezien?

Het genoemde argument is dat er ter toetsing van het technisch instrumentarium een zo groot mogelijk scala aan schoolbesturen bij de pilot betrokken moet zijn.

Voor deelname aan de pilot zijn 35 besturen met in totaal bijna 700 scholen geselecteerd. Al deze scholen en schoolbesturen kunnen experimenteren met instrumenten en krijgen daartoe een verruiming van de bestedingsvrijheid. Het aantal scholen dat met geld in plaats van toegekende formatie kan werken is beperkt tot 40.

33

Wie gaat het startpakket met basale elementen om met lumpsum-bekostiging te kunnen werken centraal aanbieden?

Over de samenstelling en de distributie van het startpakket ben ik in gesprek met de besturenorganisaties, vakbonden en schoolleiderorganisaties. Gedacht wordt aan een gefaseerde opbouw van het voorlichtings- en ondersteuningstraject in 3 stappen: in het jaar 2004 ligt het accent op de activiteiten die samenhangen met het meetjaar. Scholen krijgen dan al inzicht in de omvang van hun huidige bekostiging in vergelijking met de lumpsum-bekostiging. In het jaar 2005 ligt het accent op de rekening en verantwoording. Scholen gaan dan aan de slag met jaarrekening en jaarverslag. In het jaar 2006 worden de activiteiten geconcentreerd op de wettelijke invoering van lumpsum. Wat betreft de verantwoordelijkheid voor de concrete activiteiten zal een onderscheid gemaakt worden tussen allereerst activiteiten waarvoor het ministerie primair verantwoordelijk is en waarover afstemming met de landelijke organisaties plaatsvindt; in de tweede plaats activiteiten die de organisaties in gezamenlijkheid zullen ontwikkelen en waarbij ook afstemming met OC&W zal plaatsvinden; in de derde plaats de activiteiten die organisaties zelf zullen ontwikkelen om aan de ondersteuningsvraag van scholen te voldoen. In het overleg met de organisaties zal een concrete invulling van

de activiteiten naar fase en naar verantwoordelijkheden uitgewerkt worden.

34

De vrees bestaat dat de voorgestelde maatregelen leiden tot schaalvergroting en dat er onvoldoende ruimte blijft voor kleine scholen en kleine schoolbesturen. Uit de brief blijkt dat de minister ook kleine schoolbesturen (zogenaamde éénpitters) wilt laten meedoen met de pilot lumpsumbekostiging. Worden deze kleine schoolbesturen wel voldoende vertegenwoordigd?

Met de organisaties is een aantal scenario's voor de selectie van pilot-scholen besproken. In deze scenario's is telkens een aantal besturen met slechts één school opgenomen.

35

De minister geeft aan dat zij de medezeggenschapspositie van onder andere ouders en personeel wilt versterken. Hoe gaat de minister dit bewerkstelligen? Waaruit zal de mogelijke versterking van de medezeggenschapspositie van ouders en personeel concreet bestaan?

In de brief 11 juni is aangegeven dat de medezeggenschapspositie van zowel ouders en personeel in het licht van de invoering van lumpsum onder de loep wordt genomen. Daarbij staat voorop dat zij zowel procedureel als inhoudelijk goed betrokken moeten zijn bij de wijze waarop het bestuur en het management omgaat met de grote bestedingsvrijheid. Dit geldt zowel voor beslissingen op het niveau van de school als voor die op bovenschools niveau. Ten aanzien van dit laatste is ook een heldere positionering van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van belang. Momenteel wordt nagegaan op welke onderdelen de huidige medezeggenschapspositie van ouders en personeel zoals neergelegd in de Wet op de medezeggenschap 1992 (WMO 1992) aangepast c.q. versterkt moet worden. Daarbij is van belang dat er een duidelijke afbakening komt tussen onderwerpen die op bovenschools en schools niveau in de medezeggenschapsraad komen.

In de toegezegde uitwerkingsnotitie (zie het antwoord op vraag 17) zal worden aangegeven uit welke aanpassingen de mogelijke versterking van de medezeggenschapsrol van ouders en personeel bestaat.

36

Wanneer blijkt of het nodig is om de huidige medezeggenschapspositie ter zake van ouders en personeel te versterken? Zijn er organisaties die hebben aangegeven dat een versterking van de medezeggenschapspositie op dit moment al nodig is? Zo ja, welke organisaties?

Een versterking van deze positie is aan de orde wanneer blijkt dat de huidige bevoegdheden in de WMO 1992 onvoldoende waarborgen dat de ouders en het personeel goed, en dat betekent op directe wijze en gebaseerd op een transparante informatievoorziening door het bevoegd gezag en het management, betrokken is bij de financiële besluitvorming en de inhoudelijke keuzes die daarbij worden gemaakt. Dit geldt in eerste plaats voor de beslissingen die van belang zijn voor het reilen en zeilen van de school, maar ook voor afwegingen en besluitvorming op bovenschools niveau. Dit laatste is namelijk ook van invloed op wat er daardoor op het niveau van de school wel en niet meer kan.

De schoolleidersorganisatie AVS is van mening dat er aandacht moet worden besteed aan de wettelijke positie van de schoolleider ten opzichte van het bevoegd gezag. Het gaat daarbij evenwel niet zozeer om de positie van de schoolleider in het kader van medezeggenschap maar om

de verhouding tussen bestuur en management ten aanzien van uitvoering en verantwoordelijkheden rond bestuurlijke taken.

Ter voorbereiding van genoemde uitwerkingsnotitie wordt met de onderwijsorganisaties waaronder ook de ouderorganisaties gesproken over hun opvattingen over de noodzakelijke aanpassingen in de (mede) zeggenschap tengevolge van de invoering van lumpsumbekostiging.

37

De minister geeft aan dat er een nieuw evenwicht tussen de schoolleiding en het schoolbestuur moet komen. Hoe ziet het nieuwe evenwicht tussen schoolleiding en schoolbestuur eruit? Hoe wordt gewaarborgd dat het geld ten goede komt aan het primaire onderwijsproces?

Het bevoegd gezag is en blijft eindverantwoordelijke voor toedeling van alle middelen, dat blijft voorop staan. Dit geldt ook voor de verantwoording. Dat neemt niet weg dat voor een ieder helder moet zijn of en zo ja, in hoeverre een bestuur de uitvoering van deze verantwoordelijkheid in handen heeft gelegd van de schoolleiding. Vanuit het centrale uitgangspunt dat de bestedingsvrijheid die lumpsum biedt ook duidelijk merkbaar moet zijn op het schoolniveau, en daarmee niet een exclusieve bestuurlijke aangelegenheid wordt, is het essentieel hiervoor goede voorzieningen te treffen. Daarover loopt momenteel het gesprek met de besturen-, vak- en schoolleidersorganisaties nog. De resultaten, alsmede de conclusies die daaraan verbonden worden, vormen onderdeel van de genoemde uitwerkingsnotitie.

38

Welke organisaties hebben welke voorstellen gedaan om tot dit nieuwe evenwicht te komen?

Uit het tot heden gevoerde overleg hierover met de organisaties blijkt dat de algemene uitgangspunten zoals de school centraal, het belang van transparantie over besluitvorming en heldere afspraken over rekenschap breed worden onderschreven. Ook wordt onderkend dat dit van invloed kan zijn op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de rechtspersoon die primair onderwijs verzorgt.

De grote meerderheid van de organisaties geeft daarbij aan binnen de bestaande regelgeving (voornamelijk de voorschriften ten aanzien van het directiestatuut) en afgezien van de wettelijke invoering van een jaarrekening, geen behoefte te hebben aan centrale regelgeving met voorschriften aangaande de regeling van de verhouding tussen het bestuur en management.

Wel is een aantal gedachten geopperd om langs andere weg dan die van wetgeving inhoud te geven aan genoemde centrale uitgangspunten. Deze gedachten vormen thans onderwerp van overleg en zullen in genoemde uitwerkingsnotitie aan de orde komen.

39

Wordt gedacht aan normen om te voorkomen dat de schoolleiding de eigen positie financieel of materieel al te zeer op de voorgrond stelt?

De vaststelling of wijziging van het beleid van het schoolbestuur met betrekking tot toekenning van salarissen, toelagen en gratificaties aan het personeel is onderhevig aan het instemmingsrecht van de personeelsgeleding in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en aan het adviesrecht van de oudergeleding. Dit betreft al het personeel dat is benoemd in algemene dienst van het schoolbestuur en daarmee ook schoolleiders en personeel dat deel uitmaakt van vormen van bovenschools management. In het licht van dit gegeven en het uitgangspunt bij

de invoering van lumpsum dat het schoolbestuur zowel vooraf als achteraf op transparante wijze verantwoording moet afleggen over de inzet van de financiële middelen, is de ontwikkeling van de in de vraagstelling genoemde normen nu niet noodzakelijk.

40

Welke conclusies trekt de minister uit het feit dat na de verzelfstandiging van overheidsdiensten de salarissen aan de top vaak sterk stijgen (zie bijvoorbeeld de zorg of de sociale zekerheid)? Is dit een gevaar voor het primair onderwijs?

De kleinschaligheid in het primair onderwijs maakt dat deze zorg voor het primair onderwijs kleiner is. Dit ook in samenhang met de in het antwoord op de vorige vraag genoemde elementen van medezeggenschap en transparantie. De ontwikkelingen zullen nauwlettend gevolgd worden.