

Vergaderjaar 2003–2004

29 399

Uitwerking lumpsumbekostiging

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2004

Hierbij treft u de Uitwerkingsnotitie lumpsumbekostiging primair onderwijs aan.

Deze notitie heb ik aangekondigd in het overleg dat uw vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met mij voerde op 8 september 2003 (kamerstuk 28 762, nr. 20). In deze notitie wordt uitgebreid ingegaan op de vormgeving van de nieuwe lumpsumbekostiging en op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor een verantwoorde invoering. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen om een wetsvoorstel in procedure te brengen dat de invoering van de lumpsumbekostiging regelt. Ook gaat Cfi begin 2004 van start met het ontwerp en de bouw van processen en geautomatiseerde systemen. Het is van belang te weten of u zich kunt vinden in de uitwerking die in bijgevoegde notitie is opgenomen, omdat de uitwerking de basis vormt voor zowel het wetsvoorstel als voor de systemen en processen die Cfi gaat inrichten.

De uitwerkingsnotitie geeft aan hoe het stelsel van lumpsumbekostiging er uitziet. Invoering van lumpsum financiering is echter veel meer dan een louter financieel technische aangelegenheid. Lumpsum-financiering leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor scholen en besturen om zelf invulling te geven aan de organisatie van het onderwijs en het onderwijs zo goed mogelijk te laten aansluiten op de ontwikkelingsmogelijkheden van de kinderen. De toenemende autonomie moet voelbaar en waarneembaar worden in de scholen en tot uitdrukking komen in de kwaliteit van het onderwijs dat in de scholen gegeven wordt.

Mij is bij de behandeling van het wetsvoorstel dat lumpsumpilots mogelijk maakt, gebleken dat zowel bij de Tweede Kamer als bij de Eerste Kamer zorgen leven of de autonomieversterking wel in voldoende mate in de scholen zelf ervaren zal worden. Als risico wordt gezien dat lumpsumbekostiging teveel een aangelegenheid van het schoolbestuur wordt, waarbij vanuit de waarneming van de scholen de huidige regeldruk vanuit

de rijksoverheid alleen vervangen wordt door regeldruk vanuit het schoolbestuur, dat op grote afstand van de scholen staat. Vooral bij schoolbesturen met een groot aantal scholen wordt dit gevaar gesignaleerd. Voor de scholen heeft de toegenomen vrijheid dan geen merkbaar effect. Ik realiseer mij heel goed dat als een dergelijke ontwikkeling zich zou gaan voordoen de doelstellingen van de invoering van lumpsumbekostiging niet worden bereikt. Omdat het vraagstuk in de beide kamers zo nadrukkelijk aandacht heeft gekregen, wil ik in deze aanbiedingsbrief van de uitwerkingsnotitie expliciet uiteenzetten hoe ik de toekomstige ontwikkeling van de relatie tussen besturen en scholen – met name bij de grote schoolbesturen – zie en hoe zulke ongewenste ontwikkelingen kunnen worden voorkomen.

Alvorens daarop verder in te gaan is het zinvol kort terug te blikken op de wijze waarop de relatie tussen scholen en schoolbesturen zich heeft ontwikkeld.

In het verleden hadden de meeste besturen één, of slechts enkele scholen. Het bestuur was verantwoordelijk en had de directeur belast met de dagelijkse leiding. Begin jaren negentig is de discussie gevoerd over institutionele schaalvergroting in de primair onderwijssector. Voorstellen voor een forse institutionele schoolvergroting, zoals die in het hbo, het mbo en het voortgezet onderwijs is gerealiseerd, vonden voor het primair onderwijs geen draagvlak. Er is toen bewust gekozen voor handhaving van de institutionele kleinschaligheid. Toch was er de wens om ook in het primair onderwijs met behoud van institutionele kleinschaligheid tot deregulering en autonomievergroting te komen. De oplossing is gevonden in bestuurlijke schaalvergroting, die sinds 1997 is gestimuleerd via de regeling bestuurlijke krachtenbundeling. Dit beleid heeft tot een groot aantal bestuursfusies geleid, waardoor op dit moment de meeste scholen onder een groot bestuur vallen.

Parallel aan de bestuurlijke schaalvergroting heeft zich een ontwikkeling voorgedaan in de vorming van bovenschools management. De afzonderlijke scholen gaan als gevolg van deze ontwikkeling deel uitmaken van een groter organisatorisch geheel, waarbij op bovenschools niveau randvoorwaardelijke zaken kunnen worden geregeld (bijv. schoonmaak, ICT, vervanging, speciale zorgtaken e.d.).

Tot slot is in de afgelopen jaren in het primair onderwijs veel gedaan aan de ontwikkeling van personeelsbeleid, naast het onderwijskundige beleid, waarbij de directie van de scholen een centrale rol vervult. Dat alles heeft geleid tot een grote diversiteit in de organisatie van de rolverdeling tussen bestuur, bovenschools management en schoolleiding.

Uit recent onderzoek naar de (meer)waarde van bovenschools management in opdracht van de AVS blijkt dat het oordeel van alle direct betrokkenen (directeuren, bovenschools management en bestuur) positief is. Vanuit de school en schoolleider wordt dit positieve oordeel vooral ingegeven door de ondersteuning die bovenschoolsmanagement biedt aan de scholen ter ondersteuning van het primair onderwijsproces. Zo wordt vaak als positief ervaren dat het uitvoeren van financieel administratieve handelingen op bovenschoolsniveau de schoolleider zich op schoolniveau zich meer op zijn onderwijskundige taken kan richten. Daarbij is wel van belang dat er naar alle betrokken toe sprake is van heldere afspraken over de taakverdeling. Op dit punt is volgens het onderzoek nog wel het een en ander te verbeteren. Ook het advies van de commissie Strikwerda in opdracht van de BPCO opgesteld, wijst op het belang dat een professioneel bestuur helder onderscheidt aanbrengt tussen taken en verantwoordelijkheden van bestuur en management. Het advies signaleert echter ook

dat veel besturen nog teveel functioneren als management en dat veel managers nog te vaak uitsluitend uitvoerend bezig zijn.

Op basis van deze ontwikkelingen ben ik van mening dat de participatie van scholen binnen een bovenschools organisatorisch verband een waardevol instrument kan zijn om de kwaliteit van het onderwijs in de scholen te ondersteunen en versterken. Op bovenschools niveau kunnen randvoorwaarden geschapen worden waardoor het personeel van de school zich kan concentreren op de kerntaak, namelijk het geven van goed onderwijs. Lumpsum financiering geeft daarbij de flexibiliteit om randvoorwaarden op de maat voor elke school afzonderlijk te organiseren en om rekening te houden met de situatie waarin de individuele scholen verkeren. Op deze manier wordt de vrijheid die de lumpsumfinanciering geeft langs twee lijnen voelbaar in de scholen: enerzijds doordat voor de scholen betere randvoorwaarden gerealiseerd worden om te functioneren en anderzijds doordat binnen de scholen de ruimte ontstaat om het onderwijs optimaal te laten aansluiten op de kinderen. Overigens wordt deze benadering breed te dragen in het onderwijsveld.

Natuurlijk gaat dit niet vanzelf: bestuurlijke schaalvergroting en bovenschoolse organisatievormen leiden niet automatisch tot de mogelijke verbeteringen. De kansen die er liggen moeten in de praktijk door de mensen die de organisatie dragen waargemaakt worden. Als dat niet of in onvoldoende mate gebeurt, kan de bovenschoolse organisatie verworden tot een hindernis voor de scholen in plaats van een steun. Mijn inzet is om zo'n ongewenste ontwikkeling te voorkomen. Dat moet mijns inziens niet door nieuwe wet- en regelgeving die voorschrijft hoe de taken en verantwoordelijkheden van bestuur, bovenschools management en schooldirectie geregeld moet worden wel dat het moet gebeuren. Landelijke inrichtingsvoorschriften kunnen onvoldoende rekening houden met de variëteit die in het scholenveld bestaat. Landelijke voorschriften leiden er ook toe dat de gewenste autonomievergroting van scholen en besturen weer wordt ingeperkt. In plaats daarvan kies ik voor een beleid dat ruimte geeft aan scholen en besturen, maar dat hen stimuleert en ondersteunt om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Het denken over goed bestuur in de sector primair onderwijs is sterk in ontwikkeling zoals onder andere uit de hiervoor genoemde rapporten blijkt. Ik zal samen met de landelijke onderwijsorganisaties (de discussie) over «good educational governance» stimuleren. Parallel aan de invoering van lumpsumfinanciering zullen besturen en scholen na moeten gaan of de eigen organisatievormen toereikend zijn om de condities voor goed onderwijs in de scholen te realiseren. Daarbij zullen de ervaringen binnen de pilots lumpsum een in de praktijk gefundeerd referentiekader bieden rekening houdend met de pluriformiteit in de sector. Het is zaak om te komen tot een door de sector zelf gedragen gedragscode inzake goed bestuur en management.

De wettelijke opdracht om een adequate regeling te treffen voor de organisatie van bestuur en management in combinatie met stimulerend beleid geeft nog geen garantie dat in de praktijk ook daadwerkelijk goed functionerende organisatievormen van bestuur en management ontstaan. Uiteindelijk telt hoe bestuur en management in de praktijk van alledag gaan functioneren. De onderwijsinspectie zal in haar toezicht na moeten gaan of het bestuur + management in de bovenschoolse organisatie goede condities realiseert voor het functioneren van de scholen. Mocht in het toezicht blijken dat bestuur en management onvoldoende functioneren dan zal het bestuur op haar verantwoordelijkheid aangesproken worden om tot verbetering te komen. Het inspectietoezicht zal daarmee integraler van karakter moeten worden. Voorafgaand aan de invoering van lumpsum zal nagegaan worden hoe de inspectietaak aangepast kan worden op de

grotere autonomie die in het funderend onderwijs tot stand gebracht gaat worden. De kamer zal daar apart over geïnformeerd worden.

Versterking van bestuur en management is een noodzakelijke voorwaarde om de toenemende vrijheid te laten uitmonden in kwalitatief beter onderwijs in de scholen. Bestuur en scholen staan in dat proces niet tegenover elkaar, maar moeten verantwoordelijkheden en taken helder toedelen en vervolgens waarmaken. De eindverantwoordelijkheid van het bestuur ligt wettelijk vast. Een bestuur dat deze eindverantwoordelijkheid op een goede manier invult stelt het onderwijs in de scholen centraal. Bestuur en management zijn erop gericht om de leraren in hun groepen in de gelegenheid te stellen goed onderwijs te geven waar de kinderen het meest van leren.

De bijgevoegde uitwerkingsnotitie lumpsum schetst de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving voor autonomie- vergroting. Het flankerend beleid zal de stimulans geven om de geschapen ruimte goed in te vullen. In de praktijk zal nagegaan worden in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Ik heb het vertrouwen dat langs deze weg de kwaliteit van het primair onderwijs in de toekomst verbeterd zal worden.

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

Uitwerkingsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs

1.	Inhoudsopgave	5	5.1.8	Inpassing leerling gebonden financiering in lumpsum	29
2.	Preambule	6	5.1.9	Bekostiging instelling voor visueel gehandicapte leerlingen	30
3.	Autonomievergroting, deregulering en lumpsum	8	5.1.10	Varende kleuters, rijdende school etc.	30
3.1	Omwille van de kwaliteit	8	5.1.11	Besteding	30
3.2	In samenhang met andere trajecten	9	5.2	Overgang naar het nieuwe stelsel	30
3.2.1	Verantwoording	10	5.2.1	Meting gemiddelde personele last en de budgetfactor	31
3.2.2	Arbeidsvoorwaarden	11	5.2.2	Overgangsregeling	31
3.2.3	Vervanging en wachtgeld	11	5.2.3	BAPO, Pemba en salarisgaranties	32
3.2.4	Onderwijsnummer	11	5.3	Wijziging in de WPO in verband met het bekostigingsstelsel	33
3.2.5	Praktijkonderwijs	12	5.4	Wijzigingen in de WEC in verband met het bekostigingsstelsel	35
3.3	Uitgangspunten en randvoorwaarden	13			
3.4	Invoeringstraject lumpsum in stappen	15			
4.	Het bestuurlijk kader	16			
4.1	Inleiding	16	6.	Flankerend beleid invoering lumpsum PO	36
4.2	Inhoudelijke overwegingen	16	6.1	Flankerend beleid in relatie tot de gefaseerde invoering	36
4.3	De concrete voorstellen	20	6.2	Flankerend beleid in relatie tot de pilot lumpsum	37
4.3.1	WMO 1992	20	6.3	Flankerend beleid in relatie tot de inzet van extra middelen	38
4.3.1.1	Informatiebepaling	20	6.4	De organisatie van het flankerend beleid	38
4.3.1.2	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).	21			
4.3.2	WPO/WEC	22			
5.	Lumpsumbekostiging het nieuwe stelsel	22	7.	Financieel kader invoering lumpsum	40
5.1	Berekening en betaling lumpsum	23	7.1	Financieel kader: versterking management/bestuur	41
5.1.1	Toekenning en betaalritme	24	7.2	Financieel kader: pilots	42
5.1.2	Groeieregeling	24	7.3	Financieel kader: flankerend beleid	43
5.1.3	Opslag PF/VF	25	7.4	Financieel kader: kwaliteitsimpuls management	44
5.1.4	Vaststelling gemiddelde leeftijd	25	7.5	Financieel kader: invoerings- en overgangsmaatregelen	44
5.1.5	Berekening bekostiging personeel basisscholen	26	7.6	Financieel kader: praktijkonderwijs	44
5.1.6	Berekening bekostiging personeel speciale basisscholen	27	8.	Slotwoord	45
5.1.7	Berekening scholen speciaal onderwijs en voorgezet speciaal onderwijs (WEC)	27			

2. PREAMBULE

Dit kabinet kiest voor autonomievergroting en deregulering als middelen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Meer vrijheid brengt scholen beter in positie om hun taak, het geven van goed onderwijs, uit te voeren. Dat geldt ook voor de scholen in het primair onderwijs. Scholen kunnen met deze vrijheid het onderwijs afstemmen op de behoefte van kinderen. Scholen kunnen beter op een veranderende arbeidsmarkt inspelen als er meer vrijheid komt op het terrein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden. Maatwerk en profilering zorgen voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Dat is de kern van het beleid van dit kabinet. Dat kan alleen gerealiseerd worden als de scholen bestedingsvrijheid krijgen, als zij het budget ontvangen in de vorm van een lumpsum. Zo is lumpsumbekostiging een middel tot kwaliteitsverbetering. Dat vraagt van de schoolbesturen wel dat zij aan hun scholen ook de ruimte geven om de beleidsvrijheid waar te maken. De scholen hebben de professionaliteit om de kansen te grijpen en de problemen die zij het beste kennen op te lossen in het belang van het onderwijs. Om te zorgen dat de toenemende autonomie ook bij de directeuren en de leraren op de scholen terecht komt, doe ik een aantal voorstellen ter verbetering van de zeggenschaps- en medezeggenschapsverhoudingen (hoofdstuk 4). Transparantie en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden staan voorop. Daarbij wil ik rekening houden met de bestuurlijke diversiteit in het veld, door niet voor te schrijven hoe de bestuurlijke verhoudingen precies vorm moeten krijgen, maar wel voor te schrijven dat de verantwoordelijkheden eenduidig zijn belegd in een managementstatuut. Via flankerend beleid zullen besturen en scholen geïnformeerd worden over goede voorbeelden van de organisatie van bestuur en management. Leraren en ouders wil ik in positie brengen door aanscherping van de medezeggenschap (paragraaf 4.3). Uiteindelijk kan kwaliteitsverbetering alleen worden bereikt als bestuur, management, leraren en ouders hun verantwoordelijkheid nemen, door actief aan kwaliteitsverbetering te werken vanuit een gezamenlijk gedragen visie op onderwijs. Het rijk blijft aangeven wat op hoofdlijnen aan doelen bereikt moet worden. Maar om het de scholen mogelijk te maken actief te werken aan kwaliteitsverbetering, moet ook het rijk de vrijheid van de scholen en schoolbesturen waarmaken, door niet steeds te komen met nieuwe gedetailleerde regels die voorschrijven hoe de scholen moeten handelen. De verantwoording door besturen en scholen en het inspectietoezicht worden aangepast aan de grotere autonomie.

In september 2003 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de vergadering over het wetsvoorstel verruiming van bestedingsvrijheid in het primair en voortgezet onderwijs, uitgebreid gesproken over de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs. Dit is gebeurd op basis van de brief d.d. 19 december 2002, betreffende lumpsum primair onderwijs, (Kamerstuk 28 600 VIII nr. 107). In het overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ook het gefaseerde invoeringsplan besproken, zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van juni 2003 (brief d.d. 11 juni 2003, betreffende lumpsum primair onderwijs, 28 600 VIII nr. 132). Dit plan voorziet in de start van pilots lumpsumbekostiging per 1 januari 2004 en eindigt met de lumpsum voor de hele sector per 1 augustus 2006. De leden van de vaste commissie maakten duidelijk groot belang te hechten aan de positie van kleine scholen en schoolbesturen en vroegen bijzondere aandacht voor de (mede)zeggenschap, de herverdeeleffecten en voor de beëindiging van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling. Ook vinden de leden het belangrijk dat bij de besluitvorming over de invoering van lumpsum de eerste resultaten van de pilot worden

betrokken en dat er een goede oplossing moet zijn voor de herverdeel-effecten.

Ik heb tijdens het overleg toegezegd de Tweede Kamer door middel van een uitwerkingsnotitie te informeren over de wijze waarop de invoering van lumpsumbekostiging ter hand genomen wordt. In de afgelopen maanden is invulling gegeven aan de toezeggingen aan de Tweede Kamer, door in samenwerking met de besturenorganisaties, de vakbonden en de schoolleiderorganisaties een bekostigingsmodel te ontwikkelen, de organisatie van het flankerend beleid uit te werken en scenario's te bespreken voor de aanpassing van de (mede)zeggenschap.

In deze uitwerkingsnotitie wordt uitgebreid aangegeven hoe de (mede-)zeggenschap wordt geregeld en hoe het flankerend beleid wordt georganiseerd, hoe het nieuwe bekostigingsstelsel inclusief de overgangsregeling vorm krijgt en hoe de gefaseerde invoering van lumpsumbekostiging zich verhoudt tot andere trajecten zoals de invoering van het onderwijsnummer, het jaarverslag, de herziening van de medezeggenschap etc. Verder wordt aangegeven binnen welk financieel kader de invoering plaatsvindt en hoe zich dat verhoudt tot de beëindiging van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling. De middelenverdeling zoals opgenomen in het financieel kader is gebaseerd op meetgegevens en leerlingenaantallen zoals die nu bekend zijn. De invoering van lumpsumbekostiging is gepland in 2006. Tussentijds kunnen er zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de voorgestelde verdeling van middelen. Daarom zal op basis van het schooljaar 2004/2005 bekeken worden of er binnen het totaal van de beschikbare middelen nog aanpassingen nodig zijn. Het totaal van het financiële kader staat vast (32 mln in 2004, oplopend tot 100 mln structureel in 2007 en volgende jaren).

De inhoud van deze uitwerkingsnotitie is afgestemd met de besturenorganisaties, de vakbonden en de schoolleiderorganisaties. Dit wil niet zeggen dat zij volledig instemmen met de hiernavolgende voorstellen, maar dat zoveel mogelijk met hun onderscheiden standpunten rekening is gehouden. Over de financieel-technische uitwerking (hoofdstuk 5) is overeenstemming. Met name wat betreft het bestuurlijk kader, maar bijvoorbeeld ook inzake de positie VF/PF, verschillen de opvattingen tussen de organisaties. Dit is in de betreffende paragrafen toegelicht. Rekening houdend met de standpunten die de organisaties hebben geformuleerd, heb ik mijn eigen lijn gekozen in de voorstellen die ik aan u voorleg. De arbeidsvoorwaardelijke aspecten zullen nog in het georganiseerd overleg besproken worden.

In lijn met deze uitwerkingsnotitie is in de afgelopen tijd gewerkt aan een wetsvoorstel. Begin 2004 zal het wetsvoorstel in procedure worden gebracht. In de tweede helft van 2004 zal naar verwachting het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend, zodat dan ook de eerste resultaten van de pilot lumpsum kunnen worden gepresenteerd. De bekostigingsinstantie Cfi gaat van start met het ontwerp en de bouw van systemen en processen.

Het is van belang te weten of de Tweede Kamer zich kan vinden in de uitwerking die in deze notitie is opgenomen, omdat de uitwerking de basis vormt voor zowel het ontwerp van het wetsvoorstel, als voor de systemen en processen die Cfi nu gaat inrichten.

Over de uitvoering van de pilot lumpsum, is een aparte notitie geschreven die ik u separaat toestuurt.

3. AUTONOMIEVERGROTING, DEREGULERING EN LUMPSSUM

3.1 Omwille van de kwaliteit

Goed onderwijs is onderwijs op maat, afgestemd op de verschillen tussen leerlingen. Dat vraagt om variatie in de onderwijsaanpak en daarmee in het personeelsbeleid, het ICT-beleid en dus ook in het financiële beleid. Goed onderwijs wordt bereikt door de professionaliteit op scholen maximaal te benutten. Daarvoor krijgen scholen en schoolbesturen meer vrijheid. Door de instellingen meer autonomie te geven kunnen zij onderwijs en zorg op maat geven aan hun leerlingen. De invoering van lumpsum-bekostiging draagt bij aan de vergroting van de autonomie, doordat scholen meer bestedingsvrijheid krijgen en minder gebonden zijn aan gedetailleerde regels die de huidige declaratiebepaling met zich mee brengt. Lumpsum geeft meer vrijheid om maatwerk te bieden en te vernieuwen. De scholen bepalen zelf op basis van hun visie, bestedingsplan etc hoe het geld wordt besteed.

Meer keuzevrijheid betekent dat er meer verantwoordelijkheid gedragen wordt. De toenemende vrijheid op het financiële terrein moet ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Lumpsumbepaling mag niet leiden tot een sector die aan de ene kant van het spectrum wordt beheerst door financiële managers en beroepsbestuurders die een eigen koers varen met onvoldoende draagvlak bij de scholen en ouders en aan de andere kant van het spectrum, kleine, vrijwilligers-besturen die alleen maar alle risico's willen mijden en daarom maximaal reserveren. Daarom hoort bij meer vrijheid: toenemende verantwoordelijkheid, transparante besluitvorming en informatievoorziening en een adequate verantwoording en toezicht. Daarom hoort bij meer vrijheid risico-beheersing waardoor geld in de scholen ingezet kan worden ook als er sprake is van kleinschaligheid.

Het departement zal de bekostiging aan het primair onderwijs zo vormgeven, dat scholen en schoolbesturen steeds goed geïnformeerd zijn. Niet alleen over de bekostiging en de regelgeving, maar ook over de resultaten en kengetallen in de sector. Dat is te realiseren door gebruik te maken van moderne ICT-middelen. Met dergelijke informatie kunnen de scholen, schoolbesturen, ouders en personeel hun beleid verbeteren. Goede besluitvorming en goede uitvoering van het beleid vragen om eenduidig belegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een goede regeling van de medezeggenschap. Deze notitie bevat daarvoor concrete voorstellen.

Een modern, onafhankelijk extern toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten van de scholen is gewaarborgd door de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht. De invoering van het jaarverslag in het primair onderwijs met ingang van 2005 regelt de verantwoording. Ouders en personeel krijgen door aanpassingen in de medezeggenschap de instrumenten om te participeren in de besluitvorming. Zo ontstaat een meervoudige publieke verantwoording die voorziet in toezicht binnen de school en vanuit de overheid (Inspectie, gemeente en OCenW).

De overheid definieert doelstellingen, geeft scholen ruimte en vraagt om resultaten. De scholen en schoolbesturen bepalen hoe die resultaten te behalen. Daar past niet bij dat de overheid zich bemoeit met de details of met het onderwijskundige beleid. Dat vergt wel een omslag in het denken. De scholen en schoolbesturen moeten die beleidsvrijheid waarmaken. Door verantwoordelijkheid te nemen en door te beslissen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs, in het belang van het kind. Maar ook de overheid moet die beleidsvrijheid waarmaken, door de scholen en

schoolbesturen het vertrouwen te geven en niet steeds met nieuwe gedetailleerde regels te komen. Invoering van lumpsumbekostiging maakt dan ook onderdeel uit van een bredere ontwikkeling om de besturing en de organisatie van de sector primair onderwijs aan te passen waardoor de kwaliteit in de sector maximaal wordt gemobiliseerd. In het zogenaamde Koers-traject wordt deze bredere ontwikkeling verder uitgewerkt.

De vrijheid van schoolbesturen en scholen wordt vergroot, door het formatiebudget in geld uit te keren, door declaratieregels te schrappen en door te vereenvoudigen (de bekostigingsberekening met name van de WEC en de uitvoering van bijvoorbeeld de groeiregeling). Dit past binnen het streven naar meer verantwoordelijkheid voor de instellingen. Het brengt het bekostigingsstelsel in de primaire onderwijssector ook in overeenstemming met de andere sectoren in het onderwijs. In de afgelopen decennia is beginnend in de wetenschappelijke onderwijssector en het laatst in de voorgezet onderwijssector lumpsumbekostiging ingevoerd.

Meer keuzevrijheid betekent dus meer aandacht voor het te voeren beleid ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Toekomstgericht werken, op basis van een visie, dat vraagt om meer bestuurskracht, dat vraagt meer van het management, van de schoolleider. Dat vraagt op het personele en financiële terrein om andere, nieuwe competenties. Om scholen en schoolbesturen in staat te stellen de toenemende verantwoordelijkheid waar te maken, is in de begroting 2004 een bedrag van € 32 mln opgenomen oplopend naar € 100 mln structureel in 2007. Hiermee kunnen scholen en schoolbesturen de invoering van lumpsumbekostiging voorbereiden en structureel ruimte creëren om vorm te geven aan de verruiming van de nieuwe beleidsvrijheid.

Voor de positie van kleine scholen en schoolbesturen is bij de invoering van lumpsumbekostiging speciale aandacht vereist. Lumpsumbekostiging mag niet leiden tot gedwongen schaalvergroting. Daarom is het nieuwe bekostigingsstelsel zo ingericht dat de herverdeeffecten zo klein mogelijk blijven. De kleine-scholen-toeslag blijft bestaan. Ouder personeel is vaak duurder dan jonger personeel. Daarom wordt de bekostiging ook afhankelijk gemaakt van de gemiddelde leeftijd van het personeel van een school. Een aanzienlijk deel van de extra middelen voor de invoering en de versterking van het management, zal ten goede komen van de kleine scholen. Bovendien wordt ondersteuning geboden bij het zoeken naar alternatieve samenwerkingsvormen om onverwachte risico's op te vangen waarbij de juiste afweging tussen de intensiteit van samenwerking en het behoud van zelfstandigheid kan worden gemaakt.

3.2 In samenhang met andere trajecten

De invoering van lumpsumbekostiging is een operatie die veel samenhang heeft met andere trajecten. De verruiming van bestedingvrijheid kan niet los gezien worden van de visie op de besturingsfilosofie en het koers-traject dat in gang is gezet. Dat is al aan de orde geweest. In het kader van de verruiming van de beleidsvrijheid en het geven van meer verantwoordelijkheid aan het veld loopt een aantal andere trajecten dat in samenhang met lumpsumbekostiging moet worden gezien. Bijvoorbeeld omdat deze projecten randvoorwaardelijk zijn voor de invoering van lumpsumbekostiging, zoals de herziening van de verantwoording, of omdat lumpsumbekostiging juist nodig is om het traject te realiseren zoals bij de verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. In alle gevallen leggen de trajecten een beslag op de beleidsmatige en administratieve veranderingscapaciteit van het onderwijsveld. Hier wordt nader ingegaan op trajecten die een sterke relatie hebben met de invoering van lumpsumbekostiging.

3.2.1 Verantwoording

Scholen en besturen krijgen als gevolg van de invoering van lumpsum-bekostiging een grotere mate van autonomie, waarmee zij de organisatie van het onderwijs naar eigen inzicht gestalte kunnen geven. Autonomie-vergroting is echter geen doel op zich. Het gaat erom dat scholen en besturen de ruimte die zij krijgen benutten om het onderwijs beter af te stemmen op de kinderen in de school en om beter in te spelen op de arbeidsmarkt. Dat dient te gebeuren in samenspraak en samenwerking met de ouders van de kinderen en met andere instanties binnen de gemeente die betrokken zijn bij de opvoeding en ontwikkeling van de kinderen.

Tegenover een grotere autonomie ten opzichte van de rijksoverheid staat dan ook een sterkere oriëntatie op de ouders en de omgeving van de school, zowel wat betreft de afspraken over de organisatie van het onderwijs als wat betreft de verantwoording over de bereikte resultaten.

Er wordt voorgesteld om met ingang van het kalenderjaar 2005 een jaarverslag in te voeren in het primair onderwijs, bestaande uit een jaarrekening, een toelichting in het bestuursverslag en een accountantsverklaring. Een overweging om dit al voorafgaand aan de invoering van lumpsum per 1-8-2006 te doen, is dat nu al een deel van de middelen in de vorm van een lumpsumbudget wordt toegekend. Dit betreft behalve de materiële vergoeding ook de bekostiging voor het personeels- en arbeidsmarkt-beleid. Een tweede reden voor het eerder invoeren van het jaarverslag dan de lumpsumbekostiging is dat besturen, schoolleiders en administratiekantoren voldoende tijd krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe voorschriften voor de financiële verantwoording en om de interne organisatie aan te kunnen passen aan deze eisen. Om extra administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en tegelijkertijd de voorbereidingen op de invoering van het jaarverslag bij de lumpsumbekostiging te stimuleren, wordt in overleg met het onderwijsveld en met de departementale accountantsdienst bekeken welke onderdelen van het jaarverslag in 2005 optioneel en welke verplicht zijn.

Op dit moment is de procedure gestart om via een wetswijziging te regelen dat besturen verplicht worden om een jaarverslag op te stellen. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel in het voorjaar 2004 ingediend bij het parlement.

Een toereikende inrichting van het financiële toezicht betekent dat het van belang is om inzicht te hebben in de rechtmatigheid van bestedingen, in de vermogenspositie, in de relatie met andere rechtspersonen en steunstichtingen en in de private inkomsten als ouderbijdragen, schenkingen en sponsoring. Over de concrete inrichting van het jaarverslag vindt nu overleg plaats met het onderwijsveld. Het uitgangspunt is het model dat gehanteerd wordt voor de andere onderwijssectoren, in het bijzonder het voorgezet onderwijs, waarbij het van belang is dat de individuele scholen die onder het bestuur vallen, in de cijfers van de totale organisatie zijn te herkennen. Tevens wordt in overleg met het onderwijsveld gewerkt aan de ontwikkeling van kengetallen. Door een goede keuze van de kengetallen is het mogelijk vergelijkingen tussen besturen en scholen te maken waardoor een systeem van benchmarking ontwikkeld kan worden. Daardoor ontstaat voor besturen en scholen de mogelijkheid om de eigen resultaten te spiegelen aan die van andere besturen en scholen en daar lering uit te trekken. Op landelijk niveau kan het ministerie met deze gegevens op een transparante wijze verantwoording afleggen over de inzet van de rijksmiddelen en de daarmee bereikte resultaten. Bij de ontwikkeling van het stelsel van kengetallen zullen ook de pilotscholen actief een rol spelen. Streven is dat in het voorjaar van 2004 een uitgewerkt model voor de kengetallen beschikbaar is.

3.2.2 Arbeidsvoorwaarden

Binnen het huidige declaratiestelsel worden de arbeidsvoorwaarden voor het onderwijspersoneel geregeld in het rechtspositiebesluit. Daarin worden zowel de salarissen en toelagen van het personeel geregeld (de primaire arbeidsvoorwaarden) als de overige arbeidsvoorwaarden, zoals de verlofregelingen, de reiskosten, uitkeringen na ontslag enz. (de secundaire arbeidsvoorwaarden). In het streven naar een grotere autonomie voor scholen en besturen past het dat binnen de sector zelf de arbeidsvoorwaarden vastgesteld worden in het overleg tussen werkgevers en werknemers. Op dit moment is al een begin gemaakt met de decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Als eerste worden de verlofbepalingen gedecentraliseerd. Intussen hebben werkgevers- en werknemersorganisatie in CAO-verband hierover afspraken gemaakt. De bedoeling is dat uiterlijk in 2006, tegelijk met de invoering van de lumpsumbekostiging, ook de overige secundaire arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd. Daartoe is onlangs een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel maakt een gefaseerde decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden mogelijk op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstippen.

De bedoeling is dat afhankelijk van de beoordeling aan de hand van het toetsingskader decentralisatie arbeidsvoorwaarden de mogelijkheid bestaat de primaire arbeidsvoorwaarden te decentraliseren.

3.2.3 Vervanging en wachtgelden

Ten aanzien van de kosten voor vervanging en wachtgelden is er op dit moment sprake van een regeling waarbij besturen voor hun scholen wettelijk verplicht zijn aangesloten bij een door het ministerie aan te wijzen rechtspersoon. Concreet betreft dit het Vervangingsfonds en het Participatiefonds welke beide fondsen in stand worden gehouden door de besturenorganisaties en de personeelsorganisaties. Deze fondsen regelen verder de wijze waarop de vergoeding van wachtgeld- en vervangingskosten plaatsvindt. Het Rijk kent aan de scholen een opslag in de bekostiging toe waaruit de financiering van het stelsel plaatsvindt.

De systematiek van wettelijke verplichte aansluiting past niet goed bij het streven naar scholen en besturen die zoveel mogelijk autonoom zijn in de wijze waarop zij het onderwijs organiseren.

Zeker op het punt van de vervanging is er behoefte aan meer flexibiliteit in de wijze waarop vervanging georganiseerd kan worden. Met de besturen van de fondsen en de organisaties van besturen en personeel zal de komende periode overleg gevoerd worden over mogelijkheden om de regelingen betreffende de vervanging en wachtgelden beter te laten aansluiten bij het streven naar meer autonomie. Wellicht kan de wettelijk verplichte aansluiting dan komen te vervallen. De structurele herziening van de regelgeving zal plaatsvinden na invoering van lumpsumbekostiging in 2006.

3.2.4 Onderwijsnummer

Voor het primair onderwijs is, evenals voor de andere onderwijssectoren voorzien in de invoering van het onderwijsnummer. De basis hiervoor is al in de WPO en WEC gelegd.

De planning is nu dat het onderwijsnummer in het schooljaar 2004/2005 door de scholen ingevoerd gaat worden in de leerlingadministratie. Op 1 oktober 2005 zal dan naast de huidige leerlingtelling voor het eerst ook een telling op basis van de onderwijsnummers gaan plaatsvinden. De bekostiging voor het schooljaar 2006/2007 – het eerste jaar met lumpsum

– financiering – blijft nog gebaseerd op de huidige telssystematiek. Het streven is om vanaf 1 augustus 2006 de leerlingtelling volledig te baseren op het onderwijsnummer. Dat betekent dat de telling voor de toepassing van de groeiregelingen vanaf die datum uitgaat van de onderwijsnummertelling.

De leerlingtelling per 1 oktober 2006 gaat in deze planning ook volledig op basis van het onderwijsnummer. Zoals in paragraaf 5.1.2 is aangegeven leidt de invoering van het onderwijsnummer tot vermindering van de administratieve belasting bij de uitvoering van de groeiregeling.

3.2.5 Praktijkonderwijs

Naast de invoering van de lumpsum voor het primair onderwijs wordt, zoals ik u al eerder heb gemeld, ook gewerkt aan de invoering van de lumpsum in het tot het voortgezet onderwijs behorende praktijkonderwijs. In het voortgezet onderwijs, waar in de regel al lumpsumbekostiging wordt toegepast, worden nu nog 102 scholen voor praktijkonderwijs op declaratiebasis bekostigd. De bekostigingssystematiek van deze scholen is identiek aan die van het primair onderwijs (het formatiebudgetsysteem voor personeel en voor materieel het vereenvoudigde londostelsel). Daarnaast zijn er ook al 9 scholen en 57 afdelingen voor praktijkonderwijs die de lumpsumbekostiging VO kennen.

Er is binnen het praktijkonderwijs ook sprake van een verschil in rechtspositioneel regime. Op de declaratiebekostigde scholen is het Rechtspositiebesluit WPO/WEC van toepassing en op de lumpsumbekostigde scholen en afdelingen het Kaderbesluit VO en de CAO/VO.

Het feit van twee bekostigingsstelsels en twee rechtsposities in één onderwijssector is een erfenis uit de periode waarin het praktijkonderwijs is ontstaan. Mijn doelstelling is de lumpsum VO en de rechtspositie VO (Kaderbesluit VO en CAO/VO) ook van toepassing te laten zijn op de nu nog declaratiebekostigde scholen voor praktijkonderwijs. Mijn argumenten daarvoor zijn:

- dezelfde argumenten die ten grondslag liggen aan de overgang van het primair onderwijs naar lumpsumbekostiging en
- de noodzaak om de nu binnen het praktijkonderwijs bestaande ongelijkheid in bekostiging en rechtspositie te beëindigen.

In de verdere uitwerking van de trajecten lumpsum primair onderwijs en lumpsum praktijkonderwijs zijn er verschillen en overeenkomsten. Daar waar overeenkomsten zijn zal ik de uitwerking van beide trajecten op elkaar afstemmen. Voordat ik in ga op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten wil ik onder uw aandacht brengen dat veel van de scholen voor praktijkonderwijs samen met één of meer scholen voor primair onderwijs ressorteren onder één bestuur. Met dat gegeven moet dus rekening worden gehouden bij de uitwerking van beide lumpsumtrajecten.

Belangrijkste verschillen

- a. Voor de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs is wetswijziging noodzakelijk. Voor de overgang van de declaratiebekostigde scholen voor praktijkonderwijs naar de lumpsum is dat niet het geval, want er zijn nu al scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs waarop de lumpsum VO al van toepassing is. De regels die voor deze scholen en afdelingen gelden, moeten ook gaan gelden voor de nu nog declaratiebekostigde scholen voor praktijkonderwijs. Om dat voor alle scholen voor praktijkonderwijs te realiseren kan worden volstaan met een wijziging van de regelgeving op het niveau van een AMvB.
- b. Anders dan de scholen voor primair onderwijs kunnen scholen voor

- praktijkonderwijs ook nu al op vrijwillige basis overstappen van declaratiebekostiging naar de lumpsum VO.
- c. De bekostigingsregels voor het primair onderwijs zullen verschillen van die voor het praktijkonderwijs. Daarbij is het van belang te vermelden dat er gewerkt wordt aan de vereenvoudiging van de bekostigingsregels van de lumpsum VO. Die vereenvoudigde regels zullen van meet af aan gelden voor het geheel van het praktijkonderwijs.
 - d. De scholen voor praktijkonderwijs die de overstap gaan maken naar de lumpsum VO zullen tegelijkertijd ook overstappen van het huidige Rechtspositiebesluit WPO/WEC naar de rechtspositie zoals die is geregeld in het Kaderbesluit VO en de CAO/VO.

Belangrijkste overeenkomsten

- a. Afgezien van de wenselijkheid om de ongelijkheid in bekostiging en rechtspositie binnen het praktijkonderwijs te beëindigen gelden voor het primair onderwijs en praktijkonderwijs dezelfde drijfveren om de overstap te maken van declaratiebekostiging naar lumpsum. Daarop ben ik eerder in deze paragraaf al ingegaan.
- b. De stellingname dat de lumpsumbekostiging een perspectief moet bieden op een zelfstandig voortbestaan voor de kleine scholen is geldig voor beide lumpsumtrajecten.
- c. Het flankerend beleid dat van toepassing wordt voor het primair onderwijs is in belangrijke mate ook passend voor het praktijkonderwijs. Waar nodig zal op onderdelen, binnen de kaders van het voor primair onderwijs ontwikkelde flankerend beleid, maatwerk voor het praktijkonderwijs worden gerealiseerd.
- d. Een eventuele overgangsregeling die van toepassing wordt op het praktijkonderwijs zal zoveel als mogelijk (inhoudelijk en technisch) worden afgestemd met de overgangsregeling voor het primair onderwijs.
- e. Ik streef er naar dat de scholen voor praktijkonderwijs de overstap naar de lumpsum maken op zijn laatst tegelijk met de overstap van de scholen voor primair onderwijs (1.8.2006).

Momenteel wordt met de besturen- en vakorganisaties, de VVO en het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs het gesprek gevoerd over de condities waaronder het declaratiebekostigde praktijkonderwijs de overstap naar de lumpsum VO moet gaan maken. Zodra dit overleg tot resultaten heeft geleid zal ik u daarvan op de hoogte stellen door middel van een notitie.

3.3 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Voor de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingsstelsel is een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden leidend. De uitgangspunten zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de verkenning naar de invoeringsmogelijkheden van lumpsumbekostiging, waarover in de brief van 19 december 2002 is gerapporteerd. Voor de duidelijkheid worden de belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden hier nog eens weergegeven.

Uit de verkenning naar de mogelijkheden om lumpsum in te voeren is naar voren gekomen dat het management en het bestuur van scholen een impuls nodig hebben om met lumpsum te kunnen werken. Alleen dan zal de toenemende beleidsvrijheid kunnen leiden tot verbetering van de onderwijskwaliteit.

Zo is het bijvoorbeeld de bedoeling dat schoolleiders en bestuurders de kwantitatieve behoefte aan personeel op langere termijn in kaart brengen. Scholen en schoolbesturen gaan na welke competenties er nodig zijn, zij leiden hun personeel op en zorgen voor goede loopbaanmogelijkheden.

Beginnende leraren verdienen een adequate begeleiding. Zo'n modern personeelsbeleid komt de aantrekkingskracht van het onderwijs ten goede. Lumpsum is een belangrijk middel om dat voor elkaar te krijgen. Daarnaast is een extra impuls in de kwaliteiten van management en bestuur noodzakelijk om de nieuwe verantwoordelijkheden zoals geschetst in dit voorbeeld op het terrein van het personeelsbeleid, waar te kunnen maken.

Aan deze randvoorwaarde wordt invulling gegeven door de genoemde extra investering oplopend tot 100 mln in 2007 en door het flankerend beleid zoals uitgewerkt in hoofdstuk 6 van deze notitie.

Nu krijgen scholen op basis van leerlingenaantallen en kenmerken van leerlingen formatieruimte toegekend. De kosten van het personeel dat het schoolbestuur aanstelt op deze formatieruimte kunnen gedeclareerd worden. Straks ontvangen de schoolbesturen voor hun scholen geen formatieruimte meer, maar geld. Bij de berekening van het bedrag dat een schoolbestuur ontvangt wordt uitgegaan van de landelijk gemiddelde prijs van een formatieplaats. Echter bij individuele besturen kan de gemiddelde prijs van een formatieplaats afwijken van de landelijk gemiddelde prijs. Daardoor ontstaan er herverdeeffecten. Uit de verkenning naar de invoeringsmogelijkheden van de lumpsum is naar voren gekomen dat deze herverdeeffecten om speciale maatregelen vragen, zodat het prijsrisico beheersbaar blijft. Deze maatregelen hebben vorm gekregen in de berekeningswijze van de lumpsum (paragraaf 5.1), in een overgangsregeling (paragraaf 5.2.2) en in het flankerend beleid (hoofdstuk 6).

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat lumpsumbekostiging ook een wenkend perspectief biedt aan kleine schoolbesturen. Bijna de helft van het totale aantal besturen in het primair onderwijs heeft één school. Meer keuzevrijheid op het financiële terrein brengt meer kansen met zich mee, maar ook meer risico's. Het gaat dan bijvoorbeeld om de herverdeel-effecten, de omvang van reserveringen en voorzieningen ten behoeve ouderenverlof, premievariëaties als gevolg van arbeidsongeschiktheid, of personele lasten die zich anders ontwikkelen dan in de meerjarenramingen van het schoolbestuur. Vooral de kleine besturen zullen vaak minder veerkracht hebben om deze risico's op te vangen. Een grote organisatie heeft meer mogelijkheden om beleid te effectueren, bijvoorbeeld omdat het natuurlijk verloop onder het personeel door de tijd heen stabiel zal zijn, waardoor maatregelen eenvoudiger kunnen worden ingevoerd. Grotere organisaties kunnen iets makkelijker een zekere speelruimte in hun begroting creëren, waardoor meer flexibiliteit ontstaat. Om een prikkel tot schaalvergroting te voorkomen, wordt bij de berekening van de lumpsum en de impuls voor bestuur en management rekening gehouden met de positie van de kleine scholen (zie paragrafen 5.1 en 7.1.1). Bovendien worden via het flankerend beleid en in de pilot lumpsum instrumenten aangeboden voor samenwerkingsvormen waarbij de juiste afweging tussen de intensiteit van samenwerking en het behoud van zelfstandigheid kan worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan coöperatieve verenigingen, federaties, franchiseorganisaties, arbeidspools, shared services etc.

Door geld te geven in plaats van formatieruimte kan het formatiebudget flexibel ingezet worden. Bestedingsbepalingen in de vorm van schotten tussen budgetten, of oormerken van middelen, vormen een rem op de bestedingsvrijheid. Daarom worden de schotten tussen de scholen opgeheven. Het bestuur van een school is uiteindelijk verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de scholen. De wijze waarop de besluitvorming hierover plaatsvindt wordt vastgelegd in een managementstatuut (zie hoofdstuk 4 bestuurlijk kader onder lumpsum). Over de bekostiging die OCenW heeft berekend voor een school en over de verdeling

van de middelen over de scholen (waartoe door of namens het bestuur is besloten), informeert het bestuur alle betrokkenen. De informatiebepaling in de WMO wordt hierop aangepast (paragraaf 4.3).

De schotten tussen het materieelbudget, het budget voor personeelsbeleid¹ en het formatiebudget vervallen. Om de herverdeeffecten zo klein mogelijk te houden blijft de berekening van de afzonderlijke budgetten bestaan, echter de besteding ervan is vrij.

Ik stel voor de leerling gebonden financiering (LGF, ook wel het rugzakje) en de middelen in het kader van het «weer samen naar school» beleid, in het kader van de invoering van lumpsum, wel te blijven koppelen aan het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Deze middelen zijn immers gekoppeld aan taken en activiteiten die de school met betrekking tot specifieke leerlingen op zich neemt. Bij de overheveling van de middelen van de schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) naar de scholen, in het kader van de vraagfinanciering voor de SBD's, geldt voor de scholen tijdelijk een bestedingsverplichting. Het voorgestelde afbouwschema dat voor deze bestedingsverplichting geldt, wordt door de invoering van lumpsumbekostiging niet aangetaast (hierover heb ik een brief gestuurd d.d. 31-10-2003 Kamerstuk 29 200 VIII nr. 18). Zodoende zullen de desbetreffende middelen vanaf 1 januari 2008 deel uitmaken van de lumpsum PO.

Voorgesteld wordt de bestedingsbepalingen en verantwoordingsvoorschriften met betrekking tot de GOA-middelen in het kader van de invoering van lumpsumbekostiging niet te wijzigen, omdat los van de invoering van lumpsum, voor de GOA-periode 2006–2010 nieuwe plannen worden ontwikkeld.

3.4 Invoeringstraject lumpsum in stappen

De invoering van lumpsum in het primair onderwijs zoals die nu is voorzien verloopt in een aantal stappen.

- a) Op 1 januari 2004 starten 35 besturen met samen ca. 700 scholen een pilot. 12 besturen met samen ca. 100 scholen werken dan met geld in plaats van formatieruimte. De overige besturen werken binnen het declaratiesysteem aan de ontwikkeling van instrumenten voor o.a. besluitvorming over de verdeling van middelen, de ontwikkeling van kengetallen en bench marks, de verhouding tussen bestuur, bovenschools management en schoolleiding.
- b) In de eerste helft van 2004 wordt de berekeningswijze van de nieuwe lumpsumbekostiging uitgewerkt in een elektronisch rekenmodel dat in de eerste helft van 2004 door Cfi ter beschikking wordt gesteld aan de scholen.
- c) Ook wordt in de eerste helft van 2004 het meetjaar voorbereid. Op basis van de gegevens van het meetjaar (schooljaar 2004/2005) worden de landelijk gemiddelde personele lasten per onderwijssoort vastgesteld waarop de bedragen worden gebaseerd die bij de berekening van de lumpsum voor de verschillende onderwijssoorten worden gehanteerd. Daarnaast wordt op basis van het meetjaar vastgesteld in welke mate het lumpsumbudget van een bestuur wordt bijgesteld in verband met de herverdeeffecten die bij de invoering in 2006 kunnen ontstaan.
Door de voorbereiding op het meetjaar, de uitvoering van het meetjaar en het werken met het berekeningsmodel, krijgen scholen, (G)MR-en, management en bestuur inzicht in de werking van de lumpsumsystematiek en kunnen zij zich voorbereiden op de definitieve invoering van lumpsumbekostiging, die gepland is in 2006.
- d) Over het kalenderjaar 2005 verantwoorden de schoolbesturen hun financiën voor het eerst verplicht via een jaarverslag, mits de wettelijke basis daarvoor tijdig is geregeld.
- e) In de eerste helft van 2006 worden de besturen en de scholen geïnfor-

¹ In het wetsvoorstel dat de formele grondslag regelt, heet het: «het schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid». Kortheidshalve zullen we dit verder aanduiden als het budget voor personeelsbeleid. Het begrip schoolbudget wordt niet gebruikt om straks verwarring met het totale budget voor een school, te voorkomen.

meer over het lumpsumbudget inclusief het effect van de overgangsregeling, voor het schooljaar 2006/2007.

- f) De planning is dat vanaf 1 augustus 2006 de lumpsumbekostiging definitief van start gaat.

4. HET BESTUURLIJK KADER

4.1 Inleiding

Zoals hiervoor is aangegeven ontstaat er door de invoering van lumpsum meer vrijheid om op decentraal niveau beslissingen te nemen over de inzet en besteding van de middelen. Kern daarbij is dat de bestedingsvrijheid werkelijk ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs op de scholen zelf. In ons onderwijsbestel ligt weliswaar de beslissingsbevoegdheid en dus ook de verplichting om daarover verantwoording af te leggen, bij het bevoegd gezag. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheid moet de scholen zelf nadrukkelijk in beeld zijn. Dit spreekt voor zich, immers het bevoegd gezag heeft als taak ervoor te zorgen dat de scholen beschikken over de middelen en condities om hun maatschappelijke opdracht goed te vervullen. Lumpsum biedt betere mogelijkheden dat te realiseren, omdat het financieel beleid meer kan worden toegesneden op de onderwijskundige omstandigheden van de individuele school of scholen.

Ten opzichte van het huidige declaratiestelsel komen de scholen en het schoolbestuur daarbij voor nieuwe afwegingen te staan. Een belangrijke afweging is dat de bestedingsschotten tussen de afzonderlijk scholen straks geheel wegvallen. Een afweging kan bijvoorbeeld zijn om de ene school meer budget te geven dan de andere, omdat er een verschil is in de feitelijke salariskosten of omdat daar meer problemen zijn dan op een andere school. Problemen waarvan de scholen en het bestuur vinden dat de oplossing daarvan extra ondersteuning verdient.

Omdat dergelijke afwegingen de gezamenlijke belangen raken van de scholen en het bestuur, is het evident dat gewaarborgd moet zijn dat alle geledingen binnen de gehele onderwijsorganisatie goed betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Het gaat daarbij om de ouders, het personeel en het management. En het gaat om hun betrokkenheid zowel bij de beslissingen over de inzet van de middelen in de school, als bij de besluitvorming op het bestuurlijke bovenschoolse niveau. Dit laatste is vooral aan de orde bij een bestuur met meer dan één school.

Voor wat betreft de ouders en het personeel dient de waarborg verankerd te zijn via de medezeggenschap. De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) is daarvoor het instrument. Voor het management, zowel op de school als op het bovenschools niveau, ligt daarbij het aanknopingspunt bij het huidige in de WPO neergelegde directiestatuut. Omdat dit statuut de verhouding, ook in de zin van verdeling van taken en bevoegdheden, regelt tussen het bestuur en het management.

4.2 Inhoudelijke overwegingen

Aan de hierna voorgestelde wijzigingen in de WMO 1992 en de WPO en de WEC ligt een aantal overwegingen ten grondslag met betrekking tot:

1. Reikwijdte van de voorstellen
2. Autonomie
3. Waarborg informatievoorziening
4. Transparante besluitvorming en betrokkenheid op de school en het bovenschools niveau
5. Meervoudige publieke verantwoording
6. Verhouding bestuur en management

Ad 1. Reikwijdte van de voorstellen

In het overleg met de onderwijsorganisaties over het bestuurlijk kader werd door nagenoeg alle partijen de noodzaak van aanpassing van de (mede)zeggenschapsverhoudingen ten gevolge van de invoering van lumpsum onderschreven. Daarbij is door de besturenorganisaties en de AOB en de schoolleiderorganisaties AVS en PCSO, gepleit om de aanpassing aan te grijpen om de door hen gewenste mogelijkheid in de wet op te nemen waarbij besturen in het primair onderwijs de mogelijkheid krijgen de medezeggenschap van het personeel te regelen via de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit in combinatie met de opdracht de medezeggenschap van ouders te regelen op schoolniveau. Mocht dit alles niet in het kader van de invoering van lumpsum worden gerealiseerd dan hechten deze organisaties er wel aan dat de aanpassingen die op korte termijn worden aangebracht, de eventuele invoering van het zogenoemde WOR/schoolraadmodel op langere termijn niet belemmeren. De voorkeur voor genoemd model wordt niet gedeeld door de ouderorganisaties, de CMHF en de OCNV. Deze hechten juist aan het behoud van het in de WMO 1992 neergelegde principe van een gezamenlijk door ouders én personeel ingevulde medezeggenschap. Daarbij pleiten de ouderorganisaties ervoor om de invoering van lumpsum te benutten voor een algehele doorlichting en actualisatie van de WMO.

In mijn brief van 19 december 2002 aan de Tweede Kamer over de voortgangsrapportage «autonomie, deregulering en rekenschap», heb ik aangegeven voor het primair onderwijs vooralsnog te hechten aan handhaven van het principe van gezamenlijke medezeggenschap van ouders én personeel. Dit ook vanwege de voor het primair onderwijs kenmerkende grote directe betrokkenheid van veel ouders bij de school van hun kinderen. In de invoering van lumpsum zie ik geen aanleiding om van dit standpunt terug te komen. Daarbij speelt dat scholen de komende tijd hun handen vol hebben aan de invoering van lumpsum en de uitdaging om op beleidsrijke wijze inhoud te geven aan de mogelijkheden die dat biedt. Voorkomen moet worden dat een onevenredig deel van de energie in deze periode gaat zitten in discussies over de vormgeving van medezeggenschapsstructuren. Om diezelfde reden acht ik het eveneens niet wenselijk om de invoering van lumpsum aan te grijpen voor een algehele herziening van de WMO waarom de ouderorganisaties verzoeken. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de discussie over de vormgeving van de medezeggenschap daarmee ophoudt. Deze discussie moet met het oog op de gewenste ontwikkelingen op langere termijn worden voortgezet. Onder andere het traject «Koers PO» wil ik benutten om deze discussie met het scholenveld en de organisaties verder te voeren. Hierdoor wordt het wetstraject lumpsum dus niet onnodig belast.

Dit betekent dat met betrekking tot het wetsvoorstel lumpsum ik ervoor kies om binnen de vigerende WMO-systematiek enkele essentiële wijzigingen aan te brengen. Deze wijzigingen blijven echter beperkt tot wat noodzakelijk is om op alle niveaus een goede betrokkenheid van en informatievoorziening aan ouders en personeel te waarborgen ten aanzien van de wijze waarop bestuur en management van scholen omgaan met de grotere bestedingsvrijheid. Bij de vormgeving daarvan heb ik het verzoek van een aantal organisaties ingewilligd om geen wijzigingen voor te stellen die op termijn (al of niet in de vorm van een keuzemogelijkheid) een eventuele invoering van een WOR/schoolraadmodel kunnen belemmeren.

Ad 2. Autonomie

In de voorstellen tot aanpassing van de WMO 1992, WPO en WEC is nadrukkelijk in het oog gehouden dat niet tot in detail wordt aangegeven «hoe» besturen en hun scholen bepaalde zaken moeten regelen, wel is op

enkele cruciale onderdelen aangegeven «dat» er wat geregeld moet worden. Een concreet voorbeeld daarvan is dat de bepalingen rond de samenstelling van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) minder rigide worden geregeld, maar schoolbesturen blijven wel gehouden aan de verplichting dat ze hierover in overleg met de medezeggenschapsraden duidelijke procedures en afspraken moeten maken. Ook ten aanzien van de verhouding schoolleiding en bestuur is er uit oogpunt van autonomie voor gekozen om hierop niet inhoudelijk te sturen. De invulling daarvan is een aangelegenheid van deze partijen zelf, waarbij ouders en personeel wel betrokken moeten worden.

Deze benadering heeft geleid tot voorstellen waarbij op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokken partijen binnen de onderwijsorganisatie: ouders, personeel en management en bestuur.

Ad 3. Waarborg informatievoorziening

Voor een goed functionerend bestuurlijk kader is onontbeerlijk dat alle geledingen, op alle niveaus binnen de onderwijsorganisaties beschikken over juiste, actuele en goed toegankelijke (financiële) beleidsinformatie. Dit wordt breed onderschreven door alle onderwijsorganisaties. In de WMO zal daarom in de bestaande informatiebepalingen tot uitdrukking worden gebracht dat medezeggenschapsorganen een recht hebben op, en dus het bevoegd gezag/management direct kunnen aanspreken op, dergelijke informatie. En zondig kan ook om een nadere toelichting worden gevraagd. Bij genoemde informatie kan worden gedacht aan de begroting en aan het jaarverslag met bijvoorbeeld informatie over de inkomsten, sponsoring, reserves en voorzieningen (inclusief de onderbouwing daarvan).

Ad 4. Transparante besluitvorming en betrokkenheid van school- en bovenschools niveau

In het directe verlengde van het voorgaande punt ligt het aspect dat het bevoegd gezag helder moet aangeven waarover, op welk moment en op welk niveau beslissingen plaatsvinden. Daarbij is van belang dat ook voor een ieder duidelijk is welke beslissingen op bovenschools niveau plaatsvinden en welke op het niveau van individuele scholen. In ieder geval zal het zo zijn dat bij een bestuur met meerdere scholen op het bestuursniveau een beslissing zal moeten worden genomen over de verdeling van het totale lumpsumbudget (wat wordt bovenschools aan voorzieningen getroffen en wat wordt direct toegekend aan de afzonderlijke scholen en hoe ziet de verdeling er tussen de scholen uit?). Gegarandeerd moet zijn dat de scholen bij deze essentiële afwegingen via de medezeggenschap betrokken zijn. Vandaar dat met instemming van nagenoeg alle organisaties wordt voorgesteld om de invoering van lumpsum gepaard te laten gaan met de verplichte instelling van een GMR bij besturen met meer dan één school en deze GMR terzake een basispakket aan wettelijke bevoegdheden toe te kennen. Voor de inzet en besteding van middelen op schoolniveau blijft de medezeggenschapsraad uiteraard voluit in beeld.

Ten aanzien van de aard van de bevoegdheden van de (G)MR is in overleg met de organisaties gekozen voor een stelsel van adviesbevoegdheden. Ook in de WOR geldt voor een aantal financiële zaken het adviesrecht. Hierbij merk ik op dat een adviesbevoegdheid het nodige inhoudt. Wanneer bijvoorbeeld het bevoegd gezag een advies niet overneemt of opvolgt wordt de uitvoering van het besluit met 6 weken opgeschort; binnen deze periode kan de (G)MR het geschil daarover voorleggen aan de geschillencommissie. In de praktijk blijkt dat MR-en ongeveer net zo vaak een geschil voorleggen aan de geschillencommissie over een kwestie waarvoor zij een adviesbevoegdheid hebben, als over een kwestie waarvoor zij instemmingsrecht hebben.

Ad 5. Meervoudige publieke verantwoording

Door een adequate regeling van medezeggenschap op zowel schoolniveau als bovenschools niveau is de verticale en horizontale verantwoording goed verankerd. Aan de hand van het jaarverslag (waarover binnenkort het wetsvoorstel bij het parlement zal worden ingediend) is de MR betrokken bij de verantwoording van de inzet van de middelen. Daarnaast is de MR (bijvoorbeeld via de schoolgids) betrokken bij de horizontale verantwoording over de onderwijskwaliteit van de school aan de ouders en de inspectie. Op bestuursniveau is de GMR betrokken bij de financiële verantwoording over de totale inzet van de middelen waarbij de scholen herkenbaar zijn in de cijfers. Verder via het jaarverslag en ook bij de wijze waarop het bevoegd gezag (verticaal) verantwoording aflegt aan de rijksoverheid.

Ad 6. Verhouding bestuur en management

Op veel scholen is sprake van veranderingen in de rol van besturen en management. Veel besturen maken een omslag door van uitvoerend bestuur naar een beleidsvormend c.q. toezichthoudend bestuur. Annex daaraan verandert de positie van het schoolmanagement. Het bovenschools management is niet meer weg te denken uit het primair onderwijs. Recent in opdracht van de AVS verricht onderzoek (De (meer)waarde van bovenschools management, oktober 2003) laat zien dat deze ontwikkeling door schooldirecteuren, bestuurders en bovenschoolse managers doorgaans als positief wordt beoordeeld (gemiddeld cijfer van 7,7). Uit het onderzoek komt naar voren dat een heldere taakverdeling over de hele sturingskolom (bestuur – bovenschools management – schoolleiding) erg belangrijk is. Met name een relatief grote groep schooldirecteuren (43%) vindt deze taakverdeling niet of te weinig helder. Dit is mede verklaarbaar doordat het bovenschools management in de praktijk is gegroeid en eigenlijk geen goede inpassing kent binnen het huidige wettelijke kader.

Het behoeft weinig toelichting dat het (bovenschools) management de spil is waarom een succesvolle invoering van lumpsum draait. Duidelijkheid en heldere afspraken over de verhoudingen zijn daarbij noodzakelijk. Het is van belang dit tot uitdrukking te brengen in het wetsvoorstel lumpsum. Niet door vanuit OCW voor te schrijven «hoe» de verhoudingen binnen de sturingskolom moeten worden geregeld, maar wel door van het bevoegd gezag te verlangen «dat» daarover heldere afspraken worden gemaakt. Deze afspraken zijn ook voor personeel en ouders van belang want zij moeten vooraf weten welk mandaat de bovenschoolse directeur of de schoolleider heeft van zijn bestuur, wanneer zij met hem of haar spreken in de GMR of MR.

Om de totstandkoming van duidelijke afspraken te waarborgen is aansluiting gezocht bij de bestaande bepaling in de WPO/WEC over het directiestatuut. Om uitdrukking te geven aan de genoemde ontwikkelingen rond het management wordt de term *directiestatuut* vervangen door de term *managementstatuut*, dat betrekking heeft op de gehele sturingskolom. Verder zal in de wet tot uitdrukking komen dat de afspraken over de taakverdeling niet louter een eenzijdige handeling van het bevoegd gezag betreffen. De schoolleiding en het bovenschools management zijn direct betrokken bij de totstandkoming. De uiteindelijke vaststelling van het statuut is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Ook wordt tot uitdrukking gebracht dat in het statuut wordt verankerd dat het management ook direct betrokken is bij de ontwikkeling van voorstellen ter invulling van de bestedingsvrijheid onder lumpsum. Het managementstatuut moet openbaar worden gemaakt.

4.3 De concrete voorstellen

De hiervoor geschetste overwegingen leiden tot een aantal wijzigingen in de WMO 1992, de WPO en de WEC die ik voorstel op te nemen in het wetsvoorstel tot invoering van lumpsumbekostiging. Hieronder is puntsgewijs aangegeven waaruit deze wijzigingen bestaan.

4.3.1 WMO 1992

De voorgestelde wijzigingen in de WMO 1992 beogen de medezeggenschap van vertegenwoordigers van ouders en personeel onder een stelsel van lumpsumbekostiging te waarborgen. Het betreft waarborgen voor hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces (voorbereiding en uitvoering) omtrent de wijze waarop het bevoegd gezag en/of het management invulling geeft aan de bestedingsvrijheid.

De wijzigingen in de WMO hebben niet alleen betrekking op de schoolsoorten die vallen onder de WPO en WEC, maar hebben ook betrekking op de schoolsoorten die onder de Wet op het voortgezet onderwijs vallen. Er is geen inhoudelijke reden om deze wijzigingen ook niet van toepassing te verklaren op het voortgezet onderwijs. De voorgestelde wijzigingen zijn in het VO dikwijls al de praktijk geworden, na van de invoering per 1 augustus 1996 van de lumpsumbekostiging in deze sector.

De wijzigingen zullen niet doorwerken naar de schoolsoorten die onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs vallen (WEB). Dit houdt direct verband met het voornemen om voor de BVE-sector de WOR van toepassing te verklaren en de medezeggenschap van de deelnemers in de vorm van een deelnemersraad te verankeren in de WEB (wetsvoorstel 29 371). Realisatie van dit voornemen leidt er toe dat de BVE-sector uit de systematiek van de WMO 1992 treedt.

4.3.1.1 Informatiebepaling

In samenhang met de invoering van het jaarverslag in het primair onderwijs, is het nodig de «informatiebepaling» uit de WMO te herzien in het licht van het geven en krijgen van volledige en transparante financiële informatie.

Dit betekent dat op de volgende onderdelen een aanscherping van de algemene bevoegdheden op de informatiebepalingen uit de WMO wordt aangebracht:

- a) Het bevoegd gezag wordt verplicht tijdig aan MR-en en GMR transparante en volledige informatie te verschaffen die voor de vervulling van de medezeggenschapstaak nodig is. Dit betreft in ieder geval informatie over de door het rijk jaarlijks berekende lumpsumbekostiging per school of scholen die onder het bevoegd gezag vallen, de begroting met de geraamde inkomsten en uitgaven, het jaarverslag (balans en exploitatierekening), met informatie over reserves/voorzieningen en de onderbouwing daarvan. In de informatie wordt onderscheid gemaakt tussen de afzonderlijke scholen en de gemeenschappelijke voorzieningen op bovenschools niveau. De afzonderlijke scholen dienen duidelijk herkenbaar te zijn in de verstrekte informatie.
- b) De inlichtingen en gegevens worden uit eigen beweging door het bestuur schriftelijk verstrekt («actief openbaar»).
- c) Ten behoeve van de bespreking met de MR of GMR over de (meerjarige) financiële gang van zaken worden tenminste tweemaal per jaar aan de MR of GMR mondeling of schriftelijk gegevens verstrekt over de (tussen)stand van inkomsten en uitgaven op het schoolniveau respectievelijk het bovenschools niveau.
- d) Indien de MR of de GMR van mening is dat het bevoegd gezag of het daartoe gemandateerde management de verantwoordelijkheid inzake de informatiebepaling onvoldoende nakomt, bestaat al de mogelijkheid de kwestie aanhangig te maken bij de geschillencommissie.

De aanpassing van de informatiebepaling in de WMO heeft onder andere ten doel om bij besturen met meer dan één school de informatie met betrekking tot afzonderlijke scholen zichtbaar te houden. Hierin ligt eveneens een taak voor OCW. De aan een schoolbestuur toe te kennen lumpsum, de tussentijdse bijstellingen en de nog te ontvangen bedragen zijn opgebouwd uit de berekeningen per school. In de informatie van CFI aan het bevoegd gezag is het bedrag per school als onderdeel van de totale lumpsum herkenbaar. Verder stuurt CFI exemplaren van de jaarlijkse beschikking(en) aan het bevoegd gezag voor eigen gebruik en ten behoeve van de schoolleiding en MR-en.

4.3.1.2 Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR).

Met de invoering van lumpsum vervalt de bestedingsverplichting per school. Voor schoolbesturen met meer dan één school ontstaat meer ruimte voor eigen beleidskeuzes op bovenschools niveau. Dit raakt de belangen van de individuele scholen. Een effectieve inrichting en uitvoering van de medezeggenschap op bovenschools niveau, in aansluiting op de al in de WMO verankerende bevoegdheden van de MR, is daarvoor een vereiste.

Daarom worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

- a) In de WMO zal opgenomen worden dat besturen met meer dan één school gehouden zijn tot het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). De huidige bepaling dat het bevoegd gezag hiertoe alleen moet overgaan indien de meerderheid van de betrokken afzonderlijke medezeggenschapsraden dit wenst, komt daarmee te vervallen. Van rechtswege dient aan een dergelijk bevoegd gezag een GMR te zijn verbonden, net zoals er sprake is van de verplichting om aan iedere school een MR te verbinden. De in het kader van artikel 31 WMO verleende ontheffingen tot toepassing van de WMO in verband met de eigen aard worden daarbij gerespecteerd.
- b) De huidige eis ten aanzien van de omvang van de GMR (ten hoogste 24 leden dan wel indien het aantal aangesloten scholen groter is dan 24, een aantal leden dat gelijk is aan het aantal aangesloten scholen) komt te vervallen. De besturen en medezeggenschapsraden krijgen meer ruimte om daarin eigen afwegingen te maken. In de gewijzigde wet komt wel tot uitdrukking dát men dat moet regelen. Gehandhaafd blijft de eis dat de leden komen uit ouders en personeel van de scholen en dat het personeel onderscheidenlijk de ouders elk de helft van het aantal leden van de GMR omvatten. Nieuw is dat een GMR-kandidaat géén lid hoeft te zijn van een MR.
- c) Ten behoeve van een effectieve inrichting van de GMR wordt in de WMO 1992 voorzien in een basispakket van adviesbevoegdheden dat rechtstreeks door de wetgever aan de GMR wordt toegekend. De adviesbevoegdheden, die aansluiten bij bestaande adviesbevoegdheden van de MR op het niveau van afzonderlijke scholen, betreffen de gehele GMR, dus zowel de ouders als het personeel. Het betreft adviesrechten ten aanzien van voorgenomen bestuursbesluiten inzake:
 - De vaststelling van de hoofdlijnen van het (meerjarig) financieel beleid voor alle scholen, waaronder de voorgenomen bestemming van de middelen;
 - De maatstaven/criteria die worden toegepast bij de verdeling van de totale beschikbare lumpsum over enerzijds gemeenschappelijke voorzieningen op bovenschools niveau en over anderzijds voorziening op schoolniveau; evenals de maatstaven/criteria bij de verschuiving van middelen tussen de afzonderlijke scholen;
 - De vaststelling of wijziging van het managementstatuut, in het bijzonder over de taak- en verantwoordelijk.
- d) De GMR oefent de bevoegdheden zoals neergelegd in het wettelijke basispakket uit voor alle MR-en. Dit geldt ook voor alle bevoegdheden die met instemming van ten minste twee derden van de leden van de

betrokken MR-en zijn overgedragen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheden is het bevoegd gezag niet gehouden om in overleg te treden met de afzonderlijke MR-en. Ook niet met die MR-en die niet hebben ingestemd met de overdracht van bepaalde bevoegdheden aan de GMR. Dit voorkomt dat het bevoegd gezag naast het overleg met de GMR over dezelfde aangelegenheid ook nog met één of meer MR-en zou moeten overleggen.

4.3.2 WPO/WEC

De aanpassing voor wat betreft het bestuurlijk kader voor de invoering van lumpsumbekostiging komt in de WPO en de WEC tot uiting in een wijziging van de huidige bepalingen over de vaststelling van het directiestatuut (artikel 31 uit zowel de WPO en WEC).

De wijziging behelst het volgende:

- a) Het huidige begrip directiestatuut wordt vervangen door het begrip managementstatuut. Dit in verband met de opdracht aan het bevoegd gezag om ook in geval van bovenschools management helderheid te bieden over de taaken verantwoordelijkheidsverdeling in de gehele sturingskolom van de onderwijsorganisatie (schooldirecteur – bovenschools management – bestuur). Het statuut is dan niet langer een zaak tussen alleen het bevoegd gezag en de directies van de afzonderlijke scholen.
- b) De AVS wenst dat het managementstatuut wordt vastgesteld na op overeenstemming gericht overleg. Dit heeft niet de instemming van de overige organisaties. Daarom stel ik voor dat de huidige bepaling, dat het bevoegd gezag het statuut vaststelt, wordt aangepast in die zin dat de vaststelling geschiedt *na overleg* met het betrokken management (zowel op schoolniveau als op bovenschools niveau). Door deze overlegverplichting wordt duidelijk gemaakt dat de vaststelling van het statuut geen eenzijdige bestuurshandeling is. Het management is daar altijd inhoudelijk bij betrokken zonder dat er overigens sprake is van een instemmingvereiste. Het is de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om het statuut vast te stellen; ook in het geval waarin het betrokken management het wellicht niet op alle punten eens is met het statuut. Indien dit laatste het geval is dan zal dit aan de orde komen in het kader van de medezeggenschap, gegeven de adviesbevoegdheid van de (G)MR ten aanzien van de vaststelling van het managementstatuut.
- c) De inhoud van het managementstatuut is een aangelegenheid van het bevoegd gezag, het management en de medezeggenschapsorganen. Ook hier geldt dat de overheid zo min mogelijk inhoudelijke voorstellen geeft, maar zich beperkt tot het stellen van de verplichting dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over het mandaat waarover het management kan beschikken. Ten gevolge van de invoering van lumpsum is daarbij van belang om in de wettelijke opdracht tot uitdrukking te brengen dat de afspraken in ieder geval betrekking hebben op de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling aan het management, bij de toedeling, bestemming en besteding van de financiële middelen. De adviesbevoegdheid van de G(MR) over het managementstatuut wordt in mijn voorstel geregeld in de WMO.

5. LUMPSTUMBEKOSTIGING HET NIEUWE STELSEL

De huidige reguliere bekostiging die OCW aan scholen in het basisonderwijs verstrekt, bestaat uit een materieel budget en een personeel budget. Het materieel budget is een vrij besteedbaar budget dat in geld wordt uitgekeerd. Het personeel budget is onderverdeeld in een budget voor

personeelsbeleid (schoolbudget) dat ook in geld wordt uitgekeerd en het formatiebudget.

Invoering van lumpsum in het primair onderwijs verandert de berekening van het materieel budget en het budget voor personeelsbeleid niet. Deze budgetten worden als voorheen berekend en toegekend. De grote verandering bij de aanvaarding van mijn voorstel tot de invoering van lumpsumbekostiging, is dat straks ook het formatiebudget in geld in plaats van in formatierekeneenheden (fre's) wordt uitgekeerd en dat scholen vrijer zijn in de besteding van de verschillende budgetten. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe ik mij voorstel het nieuwe bekostigingsstelsel vorm te geven. Conform de huidige situatie, zullen niet alle onderdelen van het stelsel in de wet (WPO en WEC) worden verwerkt, maar deels in algemene maatregelen van bestuur. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de berekening en de betaling van de lumpsum in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en de WEC-sector.

Bij de omzetting van het huidige formatiebudget in geld en bij de afschaffing van de declaratie wil ik voorstellen in grote lijnen de systematiek te volgen die ook voor het voortgezet onderwijs geldt. Daarbij stel ik echter voor op twee belangrijke punten een uitzondering te maken.

Het eerste punt betreft die tussenstap die in 1996 in het VO is gemaakt. Er is voor het VO toen gekozen de lumpsum voor het formatiebudget te baseren op de gemiddelde personele last van de individuele school. Daarmee werd beoogd lumpsum in te voeren met zeer beperkte herverdeeleffecten. Dit heeft destijds niet het gewenste resultaat opgeleverd. Er bleek door de tussenstap juist twee keer sprake te zijn van een overgangsproblematiek. Daarom stel ik voor het PO voor direct over te gaan op een lumpsumbekostiging die mede afhankelijk is van de gemiddelde leeftijd van het personeel van een school (de huidige VO-systematiek).

Een tweede punt is dat in de berekeningsformules voor het VO eerst formatieplaatsen worden bepaald op basis van leerlingenaantallen en vervolgens de formatieplaatsen worden omgezet in geld. Mede op verzoek van de onderwijsorganisaties, worden bij de lumpsumbekostiging in het PO de leerlingenaantallen direct omgerekend in geld. Zo is voor de scholen niet zichtbaar hoeveel geld is bedoeld voor specifieke formatieplaatsen, waardoor het stelsel geen sturende werking krijgt.

5.1 Berekening en betaling lumpsum

Voor de berekening van de lumpsumbekostiging zijn de uitgangspunten (paragraaf 3.4) als volgt nader ingevuld:

1. de bekostiging wordt straks, net als nu, per school uitgerekend. De berekeningswijzen van het materieel budget en het budget voor personeelsbeleid blijven afzonderlijk bestaan. De indicatoren die nu de omvang van de formatie bepalen (leerlingen en gewichten¹) en de nu bestaande toeslagen (directie, kleine-scholen-toeslag, nevenvestiging) bepalen ook de omvang van de lumpsum. Dit uitgangspunt is gekozen om de herverdeeleffecten te beperken;
2. daarnaast wordt rekening gehouden met de leeftijd van het onderwijzend personeel. Ouder personeel is meestal duurder dan jonger personeel. Bij declaratie merken de scholen dat niet, bij lumpsum wel. Daarom krijgen scholen met ouder personeel een relatief grotere lumpsum dan scholen met jonger personeel.
3. er is sprake van onderbouwde bekostiging. De personele bekostiging is gebaseerd op een formatieomvang die gegeven het aantal leerlingen toereikend is voor een school in normale omstandigheden. Onderbouwning van het personele budget maakt ook in de toekomst het gesprek mogelijk over de omvang van de bekostiging en maakt het mogelijk wijzigingen in de uitgangspunten (zoals omvang van een klas) door te rekenen in het personele budget. Bij de vaststelling van

¹ Momenteel wordt de herziening van de gewichtenregeling onderzocht. Omdat nog niet is besloten hoe de gewichtenregeling wordt herzien, kan daar in de uitwerking van de lumpsumbekostiging nu nog geen rekening mee worden gehouden.

- de formules waarmee de lumpsum voor de scholen wordt uitgerekend, worden de meest bepalende functies (voor basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs «leerkrachten» en voor WEC-scholen «leerkrachten» en «onderwijsondersteunend personeel») als uitgangspunt genomen;
4. de formules waarmee de budgetten van een school worden berekend, kennen geen sturende werking. De formules geven niet aan hoeveel geld bedoeld is voor hoeveel formatieplaatsen onderwijspersoneel, onderwijsondersteunend personeel of directie;
 5. bij de overgang op lumpsum worden de budgetten die nu voor declaratie van personele kosten beschikbaar zijn, opnieuw verdeeld volgens de lumpsumberekening. Bij de overgang wordt dus niet meer of minder geld verdeeld dan in het oude declaratiestelsel.¹

5.1.1 Toekenning en betaalritme

De lumpsum wordt toegekend op basis van een schooljaar. De lumpsum wordt berekend op basis van de gegevens van een school. De lumpsum wordt toegekend aan het bestuur van de school. Als het bestuur meer scholen heeft, is het bestuur uiteindelijk verantwoordelijk voor de verdeling van de budgetten over de scholen. Bij de verdeling moet het bestuur uiteraard rekening houden met de besluitvormingsprocedures die binnen de organisatie vastgelegd moeten zijn en met de medezeggenschap. Het bestuur informeert alle betrokkenen (zoals schoolleiders, medezeggenschapsorganen) over de bekostiging per school van OCenW en over de verdeling van budgetten over de scholen. De informatiebepaling in de WMO wordt hierop aangepast (paragraaf 4.3.1.1). In de maand maart voorafgaand aan het schooljaar wordt de hoogte van de lumpsum vastgesteld. Deze hoogte wordt in de loop van het jaar bijgesteld, zoals dat in het huidige declaratiestelsel ook gebeurt, bijvoorbeeld door toepassing van de groeiregeling of andere specifieke regelingen, of door de loonbijstellingen. Om de regeldruk te verminderen, wordt hierover in beginsel niet vaker dan twee keer per jaar gepubliceerd. Hierop kan een uitzondering gemaakt worden, omdat in een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij premieverlagingen die direct van invloed zijn op de werkgeverslasten, zo snel mogelijk moet kunnen worden bijgesteld, omdat verlaging van de bekostiging zoveel mogelijk moet worden voorkomen.

De lumpsum wordt in maandelijkse termijnen uitbetaald. Bij het vaststellen van de hoogte van de maandelijkse bedragen (het betaalritme) wordt rekening gehouden met de beschikbare begrotingsmiddelen in de kalenderjaren waarover het schooljaar is verdeeld, het vakantiegeld, eindejaarsuitkering etc.

5.1.2 Groeiregeling

De groeiregeling blijft gehandhaafd, omdat anders de herverdeeffecten groter worden. Het voorstel is de groeiregeling voor de WPO-scholen wel aan te passen, om de uitvoering van de groeiregeling te vereenvoudigen. De groei wordt dan vastgesteld op basis van gegevens uit de centrale leerlingenregistratie (op basis van het onderwijsnummer). Er komt dan een vast moment (de eerste dag van de maand) op basis waarvan wordt bepaald of de school in aanmerking komt voor extra bekostiging in verband met groei. Indien dat het geval is gaat de aanspraak ook in die maand in en zal de eerste feitelijke betaling van groei een maand later plaatsvinden, waarbij wel de «gemiste» maand alsnog wordt betaald. In verband met de zomervakantie loopt de huidige groeiregeling tot 1 juni. Bij start van het nieuwe schooljaar, vanaf 1 augustus, kan weer groei gemeld worden. De huidige regeling van de telling op de eerste schooldag als de telling die geldt voor de bepaling van de groeiformatie

¹ Wel wordt bij de invoering van lumpsum extra geld beschikbaar gesteld voor de overgang naar lumpsum en de versterking van het management (32 mln in 2004, 59 mln in 2005, 96 mln in 2006 en 100 mln in 2007 en volgende jaren).

vanaf 1 augustus van het schooljaar, blijft bestaan. Ook bij de nieuwe werkwijze, met vaste peildata op de 1e dag van elke maand, valt 1 juli als peildatum uit. Er zijn daardoor straks per jaar 11 vaste peildata voor groei in het basisonderwijs.

De groeiregeling in de WEC blijft ongewijzigd, met tellingen op 16 januari en 1 oktober.

5.1.3 Opslag PF/VF

Ter beheersing van de vervangingsuitgaven is het Vervangingsfonds (VF) ingesteld. Dit fonds spreidt de risico's van vervanging (ondermeer in verband met ziekte) binnen het onderwijsveld. Het bevoegd gezag van een school, of het bestuur van een centrale dienst is verplicht aangesloten bij het Vervangingsfonds. Om de veranderingscapaciteit van het veld niet te zeer te belasten, wordt voorgesteld de verplichte aansluiting te handhaven tot na de invoering van lumpsumbekostiging. Daarna wordt wijziging van de systematiek heroverwogen. Het fonds heeft in zijn reglement bepaald dat de verplichte aansluiting van een bevoegd gezag alleen geldt voor personeel dat gedeclareerd wordt bij OCenW. Bij de invoering van lumpsumbekostiging vervalt het onderscheid tussen declarabel personeel en personeel voor eigen rekening. Er zal met het bestuur van het Vervangingsfonds overlegd worden over de wijze waarop dit kan worden opgelost.

Op vergelijkbare wijze spreidt het participatiefonds (PF) de risico's van werkloosheid.

De opslag voor het PF/VF die in de bekostiging van de scholen is meegenomen, is een percentage van de personele bekostiging van de scholen. De premieopslag zal zo bepaald worden dat de schoolbesturen wel een vergoeding krijgen die in overeenstemming is met de gemiddelde verplichte afdracht.¹ Echter de herverdeeffecten als gevolg van de invoering van lumpsum, werken ook door in de premieopslag PF/VF, waardoor voor individuele schoolbesturen de premieopslag niet helemaal gelijk zal zijn aan de premieafdracht.

In de berekening van de bekostiging die de scholen ontvangen wordt de vergoeding voor de afdracht PF/VF niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Wel wordt in de periodieke publicatie waarin de bedragen per leerling onderbouwd worden, het aandeel PF/VF gemeld. Zo is altijd bekend hoeveel scholen en schoolbesturen ontvangen voor PF/VF.

5.1.4 Vaststelling gemiddelde leeftijd

Omdat ouder personeel vaak duurder is dan jonger personeel, wordt in de personele bekostiging rekening gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van de school op 1 oktober voorafgaande aan het schooljaar. De reguliere bekostiging voor de scholen voor het basisonderwijs, speciale scholen voor het basisonderwijs en scholen die bekostigd worden op grond van de Wet op de expertisecentra wordt leeftijdafhankelijk. Bij verdere overdrachten van bekostiging aan speciale scholen voor basisonderwijs wordt geen rekening gehouden met de leeftijd van het personeel van de school. Wel kan een samenwerkingsverband bij verdere overdrachten desgewenst rekening houden met de leeftijd van het personeel. Ook bij de groeibekostiging en bekostiging voor aanvullende formatie wordt geen rekening gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel van de school.

Voor de vaststelling van de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel van een school, wordt uitgegaan van de leeftijd van de leraren van een school. Bij de vaststelling wordt een werkwijze gevolgd analoog aan de werkwijze in het VO.

De landelijk gewogen gemiddelde leeftijd wordt voor elk schooljaar geprognosticeerd en gepubliceerd.

¹ De premieafdracht door de scholen aan PF/VF wordt berekend over het coördinatie-loon (het coördinatie-loon sociale verzekeringen, zoals beschreven in de artikelen 4 t/m 9a Coördinatiewet Sociale verzekeringen). Dit loon wijkt af van het bedrag waarover de opslag wordt berekend. Daarom zal het percentage voor de opslag afwijken van het percentage voor de afdracht door de scholen, zodat de scholen gemiddeld wel een vergoeding krijgen die in overeenstemming is met de verplichte afdracht.

5.1.5 Berekening bekostiging personeel basisscholen

De basis van de personele bekostiging is dat voor scholen in het basisonderwijs een bedrag per leerling wordt verstrekt, aangevuld met een bedrag per leerling, dat afhankelijk is van de leeftijd van het personeel (per leerling een bedrag dat voor alle basisscholen hetzelfde is, plus een bedrag per leerling, dat afhankelijke is van de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van de school).

Evenals bij de berekening van het huidige formatiebudget, wordt straks bij de berekening van het lumpsumbudget onderscheid gemaakt in de volgende categorieën leerlingen:

- het aantal leerlingen in de onderbouw (4 t/m 7 jaar);
 - het aantal leerlingen in de bovenbouw (8 jaar en ouder).
- Evenals bij de berekening van het huidige formatiebudget, worden er toeslagen gegeven voor:
- het schoolgewicht, gebaseerd op het aantal leerlingen met een gewicht¹;
 - de extra salariskosten van directieleden (tot en met 97 leerlingen één, vanaf 98 leerling voor twee directieleden);
 - het in stand houden van een kleine school.

Verder blijft er een minimumbekostiging voor zeer kleine scholen. Ook de bekostigingsvoorziening voor nevenvestigingen (drievierde toeslag) blijft bestaan.

De bedragen per leerling worden voor elke leerlingencategorie berekend op basis van het aantal leerlingen per formatieplaats en de landelijk gemiddelde prijs van de formatieplaatsen van het onderwijsgevend personeel. Zoals gezegd wordt ook nog rekening gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel. De herverdeeffecten worden het kleinst als per leerling een bedrag wordt verstrekt dat niet afhankelijk is van de gewogen gemiddelde leeftijd van het onderwijsgevend personeel, vermeerderd met een bedrag dat wél afhankelijk is van de gewogen gemiddelde leeftijd van het onderwijsgevend personeel.

Zo blijven de bedragen onderbouwd op basis van de factoren: leerlingen, formatieplaatsen, gemiddelde prijzen van formatieplaatsen, gemiddelde leeftijd onderwijspersoneel. Hierdoor blijft het mogelijk de toereikendheid van de bekostiging te analyseren. In de berekening van de budgetten die de scholen ontvangen is deze onderbouwing niet zichtbaar. Zo heeft de onderbouwing geen sturende werking. De scholen en schoolbesturen ontvangen immers een personeelsbudget in de vorm van bedragen per leerling, en niet in de vorm van bedragen per formatieplaats leraar, directeur of onderwijsondersteunend personeel.

Voor de berekening van de bekostiging wordt uitgegaan van het aantal leerlingen en de leeftijd van het onderwijsgevend personeel van de school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

De personele bekostiging wordt berekend voor een schooljaar (1 augustus tot en met 31 juli).

De zorgformatie wordt als gezamenlijke zorgformatie basisscholen toegekend aan de centrale dienst van het samenwerkingsverband. Gelet op de schaal van de samenwerkingsverbanden is de leeftijdsafhankelijke toekenning bij de berekening per school achterwege gelaten en wordt gerekend met de landelijke gemiddelde personele last (een bedrag per leerling, vermeerderd met een bedrag per leerling vermenigvuldigd met de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd). Daarbij is de gemiddelde personele last van een leraar in het SBAO (leraar schaal B) gebruikt. De zorgformatie geldt niet voor de WEC-scholen en is dus alleen in de WPO opgenomen.

¹ Momenteel wordt de herziening van de gewichtenregeling onderzocht. Omdat nog niet is besloten hoe de gewichtenregeling wordt herzien, kan daar in de uitwerking van de lumpsumbekostiging nu nog geen rekening mee worden gehouden.

5.1.6 Berekening bekostiging personeel speciale basisscholen

Ook de basis van de personele bekostiging van speciale basisscholen is dat een bedrag per leerling wordt verstrekt, aangevuld met een bedrag per leerling, dat afhankelijk is van de leeftijd van het personeel.

Evenals bij de huidige berekening van het formatiebudget, wordt straks bij de berekening van de lumpsum onderscheid gemaakt naar bekostigingscategorieën:

- het aantal leerlingen voor de basisformatie;
- zorgformatie, 2% van het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband;
- formatie speciaal toegekend ten behoeve van leerlingen behorend tot een culturele minderheid.

Evenals bij de berekening van het huidige formatiebudget, worden er toeslagen gegeven voor de extra salariskosten van directieleden (tot en met 99 leerlingen één, vanaf 100 leerling voor twee directieleden). De bedragen per leerling worden voor elke leerlingencategorie, berekend op basis van het aantal leerlingen per formatieplaats en de landelijk gemiddelde prijs van een formatieplaats van een leerkracht van een speciale school voor basisonderwijs.

De bedragen worden landelijk onderbouwd op basis van de factoren: leerlingen, formatieplaatsen, gemiddelde prijzen van formatieplaatsen, gemiddelde leeftijd onderwijspersoneel. Zo blijft het ook voor de speciale basisscholen mogelijk de toereikendheid van de bekostiging te analyseren. Ook hier is in de berekening van de budgetten die de scholen ontvangen deze onderbouwing niet zichtbaar. Zo heeft de onderbouwing geen sturende werking. De school ziet in de berekening de bedragen per leerling. Periodiek wordt de onderbouwing van de bedragen per leerling gepubliceerd.

Voor de berekening van de bekostiging wordt uitgegaan van het aantal leerlingen en de leeftijd van het onderwijsgevend personeel van de school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. De bekostiging wordt berekend voor een schooljaar (1 augustus tot en met 31 juli).

Als een samenwerkingsverband geen speciale school voor basisonderwijs heeft, wordt de bekostiging voor de zorgformatie (bedoeld voor de speciale school) verdeeld over de basisscholen binnen het samenwerkingsverband. Immers de scholen binnen het samenwerkingsverband dragen zelf de zorg voor de leerlingen die anders naar de speciale school zouden gaan. De verdeling vindt plaats naar rato van het aantal leerlingen per school. Daarvoor wordt de landelijk gemiddelde personele last gebruikt van een leerkracht van een speciale school voor basisonderwijs (de toe te kennen bekostiging bestaat uit een basisbedrag en een bedrag vermenigvuldigd met de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd).

5.1.7 Berekening scholen speciaal onderwijs en voorgezet speciaal onderwijs (WEC)

Ook voor de berekening van de vergoeding aan de scholen die behoren tot de WEC-sector, wordt uitgegaan van een bedrag per leerling, aangevuld met een bedrag per leerling, dat afhankelijk is van de leeftijd van het onderwijsgevend personeel.

Daarvoor is het noodzakelijk een aantal vereenvoudigingen in de huidige berekeningswijze aan te brengen. Er wordt straks een uniforme afrondingsmethode gehanteerd. Het vaststellen van het aantal formatieplaatsen per leerlingenaantal wordt vereenvoudigd. Dat geldt ook voor de formatie van

de schoolleiding. Het aantal functieniveaus onderwijsondersteunend personeel kan in de berekening van de bekostiging teruggebracht worden tot één. De toekenning van de toeslag voor de directie wordt veranderd, waardoor deze eenvoudiger kan worden toegepast en beter aansluit bij de overige onderwijssoorten in het primair onderwijs. In de huidige berekeningswijze is een plafond in de bekostiging van de conciërge en de schoolleiding opgenomen. De complexiteit in de berekening wordt sterk gereduceerd door dit plafond op te heffen. De formatietoekenning voor de technicus wordt meegenomen in een bedrag per leerling. Het budgettaire neutraal opheffen van de plafonds en het linealiseren van de formatietoekenning voor de technicus, brengt extra herverdeel-effecten met zich mee. De vereenvoudigingen zijn voor de sector waardevol. De complexiteit van de huidige regelingen is groot, waardoor de afhankelijkheid van informatie van OCenW ongewenst groot is. De onderwijsorganisaties stellen een verregaande vereenvoudiging dan ook op prijs. Daarom is gezocht naar mogelijkheden om door inzet van een deel van de middelen die beschikbaar zijn voor de invoering van lumpsum de herverdeel-effecten te compenseren. Dit blijkt mogelijk door uit het aandeel van de WEC-scholen in de beschikbare middelen voor de invoering van lumpsum (32 mln in 2004 oplopend tot 100 mln in 2007 en volgende jaren), 4,5 mln in te zetten bij de vaststelling van de bekostigingsformules. De onderwijsorganisaties stemmen hiermee in. Hierdoor lukt het om de herverdeel-effecten te reduceren.

Door de vereenvoudigingen kan nu ook voor de WEC-scholen met een bedrag per leerling worden gewerkt. Voor de bekostiging van het personeel wordt dan per onderwijssoort een bedrag per leerling vastgesteld, aangevuld met een bedrag per leerling, dat afhankelijk is van de gemiddelde leeftijd van het personeel. Het voordeel van de systematiek is dat de bekostiging voor directie en conciërge bij grotere scholen en met name ook bij scholen met nevenvestigingen, direct gerelateerd is aan het totale aantal leerlingen. De huidige relatief ongelijke bekostiging als gevolg van de aftopping komt daarmee te vervallen, wel wordt de vaste voet verhoogd om te voorkomen dat de kleine scholen voor nadelige herverdeel-effecten komen te staan.

Voor de berekening van de bekostiging wordt uitgegaan van het aantal leerlingen en de leeftijd van het personeel van de school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. De bekostiging wordt berekend voor een schooljaar (1 augustus tot en met 31 juli).

Evenals bij de berekening van het huidige formatiebudget, worden bij de lumpsumbekostiging de volgende categorieën in de bekostigingsberekening onderscheiden:

- groeps- en vakformatie per soort leerling;
- formatie speciaal toegekend ten behoeve van leerlingen behorend tot een culturele minderheid;
- onderwijsondersteunend personeel per soort leerling onderscheiden naar onder- en bovenbouw;
- schoolleiding per soort leerling onderscheiden naar onder- en bovenbouw.

Evenals bij de berekening van het huidige formatiebudget, worden er toeslagen gegeven voor:

- directie van scholen die zowel speciaal onderwijs als voortgezet speciaal onderwijs verzorgen;
- tijdelijke gedeeltelijke boventalligheid van personeel.

Ook voor de WEC-scholen worden de bedragen landelijk onderbouwd op basis van de factoren: leerlingen, formatieplaatsen, gemiddelde prijzen

van formatieplaatsen, gemiddelde leeftijd onderwijspersoneel. Zo blijft het ook voor de WEC-scholen mogelijk de toereikendheid van de bekostiging te analyseren. Ook hier is in de berekening van de budgetten die de scholen ontvangen deze onderbouwing niet zichtbaar. Zo heeft de onderbouwing geen sturende werking.

De systematiek van de bekostiging van residentiële plaatsen verandert onder lumpsum niet. De desbetreffende scholen krijgen de residentiële plaatsen bekostigd die voor het desbetreffende schooljaar zijn toegekend. De desbetreffende scholen krijgen dus bekostiging voor:

- het aantal leerlingen op 1 oktober voorafgaand aan het schooljaar voorzover de leerlingen niet op residentiële plaatsen zitten;
- het aantal voor de desbetreffende school toegekende residentiële plaatsen ongeacht de bezetting daarvan. Deze bezetting kan op enig moment groter, gelijk, of kleiner zijn dan het aantal toegekende plaatsen.

Om te bepalen of voor residentiële plaatsen extra geld toegekend moet worden omdat deze bezet worden door leerlingen behorend tot een culturele minderheid, of omdat het onderbouwleerlingen (tot 8 jaar) betreft, wordt uitgegaan van de kenmerken van de leerlingen die op 1 oktober voorafgaand aan het te bekostigen schooljaar op de residentiële plaatsen zitten (of 16 januari).

De bekostiging van de ambulante begeleiding voor leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs teruggeplaatst worden naar het basisonderwijs, blijft bij lumpsumbekostiging net als nu gebaseerd op het aantal teruggeplaatste leerlingen.

Ook de bekostiging voor preventieve ambulante begeleiding blijft bestaan, evenals de bekostiging van de crisisplaatsen.

Leerlingen die worden toegelaten op een school van een andere onderwijssoort dan waarvoor zij geïndiceerd zijn (verbreed toegelaten leerlingen), tellen conform hun indicatie mee voor de bekostiging van het onderwijspersoneel, het onderwijsondersteunend personeel, de formatie voor de directie en voor het budget voor personeelsbeleid. Voor de overige zaken (toeslag directie in verband met hogere salarisschaal, N-factor bij groeiregeling e.d.) tellen ze mee als waren ze voor de kernschool geïndiceerd. Met andere woorden als een speciaal onderwijsschool voor lichamelijk gehandicapte leerlingen, een leerling met een indicatie lichamelijk gehandicapt en zeer moeilijk lerend toelaat, wordt het geen school voor meervoudig gehandicapte kinderen. De N-factor voor groei blijft 12 ook al komen er tussentijds 7 verbreed toegelaten meervoudig gehandicapte leerlingen binnen.

5.1.8 Inpassing leerling gebonden financiering in lumpsum

De uitbetaling van het formatiedeel van de leerling gebonden financiering (de rugzak) blijft maandelijks plaatsvinden. Voor het deel dat nu al twee maal per jaar in geld wordt uitgekeerd, blijft de uitbetaling tweemaal per jaar. De rugzakbekostiging blijft als afzonderlijk bekostigingselement zichtbaar. Daarbij blijft ook het deel van de bekostiging zichtbaar waarvoor een verplichting geldt dat het besteed wordt aan ambulante begeleiding, verzorgd door de betrokken school voor speciaal onderwijs.

De rugzak wordt berekend op basis van de landelijk gewogen gemiddelde leeftijd (landelijke gemiddelde personele last). Zo wordt de formatie omgezet in een vast bedrag. Voor de onderbouwing van de rugzak wordt onderscheid gemaakt naar het schooldeel, berekend op basis van de gemiddelde personele last van een leraar BAO (leraar schaal A) en het

extern te besteden deel, berekend op basis van de gemiddelde personele last van een leraar WEC (leraar schaal B).

5.1.9 Bekostiging instelling voor visueel gehandicapte leerlingen

Met de instellingen voor visueel gehandicapte kinderen (VGK) zijn in de jaren negentig, afspraken gemaakt over de bekostiging. De aparte afspraken met de scholen voor visueel gehandicapten leerlingen blijven bestaan. Om de bekostiging van de visueel gehandicapte leerlingen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de lumpsum systematiek die voor WEC-scholen wordt gehanteerd, worden de te hanteren rekenregels voor de bekostiging van de VGK-scholen aangepast. Dit betekent dat de bekostiging van de VGK-scholen bestaat uit een bedrag per leerling en een leerling onafhankelijk bedrag. Het leerlingonafhankelijke bedrag wordt vastgesteld aan de hand van de meetjaargegevens en is per instelling voor visueel gehandicapte leerlingen verschillend. De vaststelling van de lumpsumbekostiging voor VGK-instellingen zal zo plaatsvinden dat in het meetjaar geen herverdeeffecten optreden.

5.1.10 Varende kleuters, rijdende school etc.

De formatiebekostiging voor «varende kleuters» en «rijdende scholen» etc. is geregeld in uitvoeringsbesluiten. Ook de formatiebudgetten voor deze scholen worden omgezet in geld. Ik stel voor de formatiebesluiten voor deze scholen daartoe aan te passen. Als daartoe aanleiding is, zal de aanpassing met de betrokken scholen worden besproken.

5.1.11 Besteding

Het schoolbestuur besteedt de door het rijk verstrekte bekostiging ten behoeve van onderwijs aan de scholen van dat schoolbestuur, of aan een centrale dienst of een REC. 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 dat deel van de vergoeding door het rijk van het bestuur worden teruggevorderd. Bij opheffing of beëindiging van de bekostiging van de laatste WPO-school van een schoolbestuur moeten alle niet-bestede middelen die op grond van de WPO zijn ontvangen, worden terugbetaald, tenzij de school wordt samengevoegd met een school van een ander schoolbestuur. Bij opheffing of beëindiging van de bekostiging van de laatste WEC-school van een schoolbestuur moeten alle niet-bestede middelen die op grond van de WEC zijn ontvangen, worden terugbetaald, tenzij de school wordt samengevoegd met een school van een ander schoolbestuur.

5.2 Overgang naar het nieuwe stelsel

Om het bedrag per leerling te bepalen wordt eerst de formatieomvang per leerling bepaald. Vervolgens kan een bedrag per leerling worden berekend, als bekend is hoeveel één formatieplaats binnen de betreffende onderwijssoort kost. Die gemiddelde prijs wordt vastgesteld op basis van een meetjaar.

Om de schoolbesturen tijdelijk te compenseren voor de herverdeeffecten, zal eerst vastgesteld worden wat de omvang van het herverdeeffect van een bepaald bestuur is. Ook de omvang van het herverdeeffect wordt vastgesteld op basis van een meetjaar.

In het meetjaar is het nodig de huidige declaratiebekostiging te vergelijken met de bekostiging die een bestuur zou hebben gekregen als er

sprake was van de nieuwe lumpsumbekostiging. Daarvoor zijn speciale voorzieningen nodig in het salarissysteem voor het onderwijsveld. Er worden speciale afspraken gemaakt met de administratiekantoren over de verwerking van mutaties en de over de toerekening van personele kosten aan het meetjaar. Er is voorlichting nodig aan de scholen over de bedoe-ling van het meetjaar, de doorwerking van de uitkomsten in de overgangs-regeling en de wijze waarop de inzet van formatierekeneenheden de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Ook worden er afspraken gemaakt over de controle op de uitkomsten. Het schooljaar 2004/2005 zal het meetjaar worden.

5.2.1 Meting gemiddelde personele last en de budgetfactor

Voor de berekening van de budgetten van de scholen moet de gemid-delde prijs van een formatieplaats vastgesteld worden. De gemiddelde prijzen per formatieplaats worden gebaseerd op een meting van de kosten per formatieplaats in het meetjaar 2004/2005. Afwijkingen als gevolg van de meetsystematiek worden eenmalig bij de overgang van het declaratie-stelsel naar het lumpsumstelsel gecorrigeerd. Hierdoor worden de prijzen zo bijgesteld dat de totale hoeveelheid geld die in het lumpsumstelsel wordt verdeeld, even groot is als de som die via het declaratiestelsel zou zijn uitgegeven (budgettaire neutrale overgang).

5.2.2 Overgangsregeling

Ondanks alle maatregelen die zijn genomen om de financiële gevolgen van de overgang van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel zoveel mogelijk te beperken, blijven er toch herverdeeeffecten. Deze herverdeeeffecten kunnen voor individuele schoolbesturen verschillend uitpakken. Om de schoolbesturen na de invoering van lumpsumbekostiging in staat te stellen het beleid af te stemmen op de nieuwe bekostiging is een overgangsregeling ontworpen. De overgangsregeling compenseert tijde-lijk de herverdeeeffecten van een bestuur, zowel in positieve als in nega-tieve zin. Hoeveel en hoelang een bestuur gecompenseerd wordt, is afhankelijk van de omvang van het herverdeeeffect van dat bestuur. In het meetjaar 2004/2005 wordt vastgesteld hoe groot de herverdeeeffecten zijn per schoolbestuur. Omdat besturen bij de invoering van lumpsum-bekostiging bestedingsvrijheid krijgen, is het niet mogelijk de omvang van de herverdeeeffecten later te herijken. Er is dan namelijk geen vergelij-king meer mogelijk tussen de lumpsumbekostiging en de bekostiging die een bestuur zou hebben ontvangen volgens de declaratiebekostiging. De overgangsregeling is gebaseerd op de gegevens van het meetjaar. Na het meetjaar kunnen de omstandigheden die bepalend zijn voor de verschil-len tussen de declaratiebekostiging en de lumpsumbekostiging wijzigen. Daardoor compenseert de overgangsregeling niet de verschillen die na het meetjaar optreden.

De overgangsregeling heeft een looptijd van vier jaar. Op basis van het herverdeeeffect van een bestuur, zoals gemeten over het schooljaar 2004/2005 wordt voor het desbetreffende bestuur een correctiepercentage bepaald. Gedurende een overgangsperiode wordt per school een correctie toegepast, met het correctiepercentage van het betreffende bestuur. In verband met mogelijke wijzigingen als fusies, splitsing etc, wordt het percentage van een bestuur jaarlijks opnieuw bepaald, maar steeds op basis van het meetjaar 2004/2005. Dus als de samenstelling van een bestuur niet verandert, blijft ook het correctiepercentage gedurende de gehele overgangsregeling gelijk.

In het eerste jaar wordt het correctiepercentage volledige toepast. Dus een bestuur dat op basis van het gemeten herverdeeeffect een correctie-percentage heeft van vijf procent (achteruitgang), krijgt in het eerste jaar

vijf procent extra bekostigd. In de jaren daarna wordt een bandbreedte gehanteerd, waarboven of waaronder wordt gecorrigeerd. Dus als de bandbreedte in het tweede jaar twee procent is, krijgt het bestuur met een correctiepercentage van vijf procent, nog drie procent extra bekostigd. De percentages voor de bandbreedte in de schooljaren 2007/2008, 2008/2009 en 2009/2010 kunnen nog worden herzien op basis van de uitkomsten van het meetjaar. Dan zal tevens nader worden bezien of er sprake is van eventuele uitschieters en zo ja, welke maatregelen dan eventueel geboden zijn.

Voor de bandbreedte wordt nu uitgegaan van de volgende benadering:

1. gedurende het eerste jaar wordt het correctiepercentage uit het meetjaar toegepast (zowel positief als negatief);
2. gedurende het tweede jaar wordt een bandbreedte toegepast, bijvoorbeeld boven de 2% en onder de - 2% wordt gecorrigeerd (zowel positief als negatief);
3. gedurende het derde jaar wordt bijvoorbeeld boven 4% en onder - 4% gecorrigeerd (zowel positief als negatief).
4. gedurende het vierde jaar wordt boven de 6% en onder de - 6% gecorrigeerd (zowel positief als negatief).

Zoals hierboven al aangegeven is de bepaling van het correctiepercentage gebaseerd op het meetjaar. Dat betekent dat ook de toepassing van het volledige correctiepercentage in het eerst lumpsumjaar, geen garantie geeft dat de school geen herverdeeffecten heeft.

5.2.3 BAPO, Pemba, ILC en salarisgaranties

Oudere werknemers kunnen aanspraak maken op de BAPO-regeling die voorziet in gedeeltelijk doorbetaald verlof of werktijdvermindering. Op dit moment kunnen de kosten die samenhangen met het BAPO-verlof worden gedeclareerd. Met lumpsum vervalt de declaratie. De kosten van het BAPO-verlof zoals deze worden vastgesteld in het meetjaar 2004/2005, worden meegenomen in de gemiddelde personele last op basis waarvan de lumpsum voor de scholen wordt berekend. Zo is er sprake van een opslag, vastgesteld op basis van het landelijke budget dat voor BAPO beschikbaar is volgens de gegevens van het meetjaar 2004/2005. Deze opslag wordt een integraal onderdeel van de gemiddelde personele last. Dit leidt tot een opslag die binnen het totale formatiebudget per school aanwezig is. Deze opslag kan positief dan wel negatief afwijken van de feitelijke uitgaven die een schoolbestuur heeft.

Door het leeftijdsafhankelijk deel in de lumpsum, ontvangen scholen met ouder personeel relatief meer lumpsumvergoeding. Bij het bepalen van de meest optimale leeftijdsafhankelijke factor, heeft ook de huidige BAPO-vergoeding meegeteld. Maar er wordt hier anders dan bij de huidige declaratiebekostiging geen rekening gehouden met het feitelijke BAPO-gebruik van de individuele school. De vergoeding voor de BAPO-kosten wordt door de gevolgde systematiek gelijk verdeeld over alle schoolbesturen, ongeacht het gebruik van de BAPO-regeling.

Ook voor de variabele premieheffing bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van de wet PEMBA, geldt dat de premiekosten die nu gedeclareerd worden, straks volgens de gegevens van het meetjaar 2004/2005 opgenomen worden in de gemiddelde personele last. Ook hier kan de premievergoeding zowel positief als negatief afwijken van de feitelijke uitgaven die een schoolbestuur heeft en is er dus sprake van herverdeeffecten.

Op dit moment kunnen scholen om verschillende redenen (fusies in het verleden) personeel in dienst hebben met een inschaling die hoger is dan passend bij de functie. In een aantal gevallen mogen de kosten daarvoor toch gedeclareerd worden. Ook deze salariskosten worden in het meetjaar

meegeteld. De hogere salariskosten als gevolg van de garanties in overeenstemming met de regelgeving zijn dus verwerkt in de gemiddelde personele last en worden dus ook in de lumpsum verdeeld over alle scholen. Dit leidt tot herverdeeeffecten. Scholen zonder salarisgarantie krijgen toch de opslag in de gemiddelde personele last. Voor scholen met salarisgaranties zal de opslag daardoor niet toereikend zijn, zij zullen het geld uit andere posten moeten vrijmaken.

De effecten van BAPO en Pemba zullen nog nader worden bestudeerd in het kader van het ontwikkelen van scenario's met variatie in het ouderensbeleid en de effecten die daardoor worden gegenereerd in de wijzigingen in de incidentele looncomponent (ILC). Op basis hiervan zal de ILC (ook in verband met de jaarlijkse wijzigingen in de verdeling van het personeel over de diverse salarisbedragen) nader in kaart worden gebracht.

5.3 Wijziging in de WPO in verband met het bekostigingsstelsel

In verband met de invoering berekening van de lumpsumbekostiging wil ik voorstellen de volgende wijzigingen in de Wet op het primair onderwijs op te nemen.

Lumpsumbekostiging voor het formatiebudget wordt bereikt door de huidige toekenning van formatie om te zetten in toekenning van geld. Daartoe worden in de artikelen waarin formatie wordt toegekend, de begrippen formatie en formatierekeneenheden vervangen door begrippen als bekostiging, of bekostiging personeel, of geldbedrag. De voorschottaanvraag en de verrekening van de voorschotten met de definitieve bekostiging vervallen, de desbetreffende artikelen worden daarop aangepast. Waar nodig worden de artikelverwijzingen aangepast.

De grondslag voor de bekostiging van het personeel van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs wordt gelegd door:

- te bepalen dat de bekostiging bestaat uit een bedrag per leerling, aangevuld met een bedrag per leerling afhankelijk van de gewogen gemiddelde leeftijd van het personeel op 1 oktober in het voorafgaande schooljaar;
- te bepalen dat voor verschillende categorieën van leerlingen (onderbouw en bovenbouw) verschillende bekostigingsbedragen mogelijk zijn;
- te regelen dat de bedragen per leerling via ministeriële regeling worden vastgesteld. De bedoeling is niet meer dan twee keer per jaar te publiceren. Wel zijn meerdere momenten van ingang mogelijk;
- te bepalen dat bij AMVB de overige bekostigingsfactoren, zoals kleinscholen-toeslag en groeiregeling vastgesteld kunnen worden;
- de 2% bekostiging voor speciale scholen van een samenwerkingsverband (de zorgformatie) te regelen, afhankelijk van de leeftijd van het onderwijzend personeel van de speciale school.

Op dit moment kan de minister op grond van de wet aanvullende formatie verstrekken aan scholen die zich in bijzondere omstandigheden bevinden. De minister publiceert jaarlijks een aantal omstandigheden op grond waarvan aanvullende formatie kan worden aangevraagd. In de praktijk zijn de gepubliceerde bijzondere omstandigheden jaarlijks hetzelfde bijvoorbeeld schipperskinderen, kinderen van zigeuners en autistische kinderen. Voorstel is daarom om die standaard bijzondere omstandigheden eenmalig te publiceren in een ministeriële regeling waardoor zij blijven gelden tot de regeling wordt ingetrokken of gewijzigd. Dit vergt een extra grondslag. Zo'n grondslag zit al in de WEC en wordt nu ook voor de WPO in het wetsvoorstel opgenomen. Dit zal leiden tot een reductie van 3 a 4 regelingen per jaar. Daarnaast blijft de huidige grondslag bestaan om aanvullende formatie toe te kennen in individuele bijzondere gevallen.

Er wordt een basis gelegd voor aanvullende personele bekostiging. Deze aanvullende bekostiging wordt mogelijk gemaakt:

- voor het geval zich bijzondere ontwikkelingen voor doen in het basisonderwijs;
- op verzoek van een bevoegd gezag, op grond van bijzondere omstandigheden in een concreet geval.

Ook wordt er een basis gelegd voor aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding. Er zijn twee redenen voor toekenning:

- er doen zich bijzondere ontwikkelingen voor in het basisonderwijs;
- als aanvullende personele bekostiging wordt gegeven kan het ook nodig zijn extra materiële bekostiging te geven. Voorgesteld wordt deze mogelijkheid in de wet te regelen.

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van bekostiging op basis van de landelijke gemiddelde leeftijd van het personeel voor de overdrachtsverplichting. Op dezelfde wijze wordt de overdrachtsbekostiging voor personeel geregeld voor de overgang van een leerling naar een ander samenwerkingsverband.

Bij de overdracht van bekostiging voor personeelskosten aan speciale scholen voor basisonderwijs, kan door een samenwerkingsverband desgewenst worden uitgegaan van de leeftijdsafhankelijke bekostiging van het personeel.

Bij de regeling van de grondslag voor de bekostiging van kosten van vervanging personeel wordt bepaald dat in het bedrag per leerling de bekostiging voor vervanging is opgenomen. In de ministeriële regeling waarin de bekostigingsbedragen per leerling worden vastgesteld, wordt de bekostiging voor de vervanging gespecificeerd. Op analoge wijze wordt de bekostiging voor de kosten van wachtgeld van personeel in de regeling verwerkt.

De bestedingsbeperkingen op het budget voor personeelsbeleid worden opgeheven.

Er is geen sprake meer van een declaratie van personeel dat ten laste van een formatiebudget wordt aangesteld.

Het schot tussen de scholen binnen een bevoegd gezag wordt weggenomen.

De bekostiging kan net als nu worden besteed aan centrale diensten of andere scholen, ook centrale diensten of andere scholen voor het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, een instelling voor het voortgezet speciaal onderwijs, dan wel een regionaal expertisecentrum. Dat maakt het mogelijk de middelen te besteden waar zij het meest nodig zijn, uiteraard met inachtneming van de geldende besluitvormings- en medezeggenschapsprocedures.

De overschrijdingsbedragen worden ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend.

Door de gemeente op grond van gemeentelijk beleid verstrekte middelen worden besteed aan het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Het betreft hier gemeentelijke middelen, waarvan de gemeente zelf beslist ze aan het onderwijs te besteden. De gemeente bepaalt dan ook zelf in hoeverre de middelen geoormerkt zijn.

Het schot tussen het personeel en het materieel budget vervalst (amendement De Vries c.s.).

De oormerking van de onderwijsachterstandsmiddelen vervalst.

Er komt een voorschotbepaling, zodat aan nieuwe scholen gedurende een aanvangsperiode geld kan worden toegekend. Het voornemen is om in lagere regelgeving te bepalen dat het voorschot verstrekt wordt op basis van door de school aangeleverde leerlingenprognoses. Bij of krachtens AMvB kunnen voorschriften gegeven worden voor de verrekening van de voorschotten.

De verplichting tot terugstorting van middelen bij beëindiging van een school, of een nevenvestiging vervalt. Gezien het opheffen van de schotten tussen de scholen zijn de bepalingen niet meer zinvol. Wel wordt de terugstorting bij de opheffing van de laatste school van een bevoegd gezag geregeld.

5.4 Wijzigingen in de WEC in verband met het bekostigingsstelsel

In verband met de invoering berekening van de lumpsumbekostiging wil ik voorstellen de volgende wijzigingen in de Wet op de expertisecentra op te nemen.

Lumpsumbekostiging voor het formatiebudget wordt bereikt door de huidige toekenning van formatie om te zetten in toekenning van geld. Daartoe worden in de artikelen waarin formatie wordt toegekend, de begrippen formatie en formatierekeneenheden vervangen door begrippen als bekostiging, of bekostiging personeel, of geldbedrag. De voorschot aanvraag en de verrekening van de voorschotten met de definitieve bekostiging vervallen, de desbetreffende artikelen worden daarop aangepast. Waar nodig worden de artikelverwijzingen aangepast.

De grondslag voor de bekostiging wordt zo aangepast dat er geen sprake meer is van een declaratie van personeel dat ten laste van een formatiebudget wordt aangesteld.

Er wordt een basis gelegd voor aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding. Er zijn twee redenen voor toekenning:

- er doen zich bijzondere ontwikkelingen voor in het WEC-onderwijs;
- als aanvullende personele bekostiging wordt gegeven kan ook extra materiële bekostiging worden gegeven.

De grondslag voor de bekostiging van het personeel wordt gelegd door:

- te bepalen dat de bekostiging bestaat uit een per onderwijssoort en schoolsoort vast te stellen bedrag per leerling, vermeerderd met een bedrag per leerling afhankelijk van de gemiddelde leeftijd van het personeel op 1 oktober in het voorafgaande schooljaar;
- te regelen dat voor verschillende categorieën van leerlingen verschillende bekostigingsbedragen mogelijk zijn;
- te regelen dat de bedragen per leerling via ministeriële regeling worden vastgesteld;
- dat bij AMvB de overige bekostigingsfactoren zoals groeiregeling vastgesteld kunnen worden.

Er wordt een basis gelegd voor aanvullende personele bekostiging. Deze aanvullende bekostiging wordt mogelijk gemaakt:

- voor het geval zich bijzondere ontwikkelingen voor doen in de WEC-sector;
- op verzoek van een bevoegd gezag, op grond van bijzondere omstandigheden in een concreet geval.

Net als in de WPO, wordt ook bij de WEC het schot tussen de scholen binnen een bevoegd gezag weggenomen.

Ook in de WEC kan de bekostiging worden besteed aan centrale diensten of andere scholen, ook centrale diensten of andere scholen voor het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, een instelling voor het voortgezet speciaal onderwijs, dan wel een regionaal expertisecentrum. Dat maakt het mogelijk de middelen te besteden waar zij het meest nodig zijn, uiteraard met inachtneming van de geldende besluitvormings- en medezeggenschapsprocedures.

Ook in de WEC worden de overschrijdingsbedragen ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag aangewend. Door de gemeente op grond van gemeentelijk beleid verstrekte middelen worden besteed aan het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Ook bij de WEC betreft het gemeentelijke middelen, waarvan de gemeente zelf beslist ze aan het onderwijs te besteden. De gemeente bepaalt dan ook zelf in hoeverre de middelen geormerkt zijn.

6. FLANKEREND BELEID INVOERING LUMPSUM PO

De invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs met ingang van het schooljaar 2006–2007 betekent een belangrijke verandering voor het scholenveld. Besturen en management van scholen zullen pro-actief financieel beleid moeten ontwikkelen dat de beoogde onderwijsorganisatorische doelstellingen mogelijk maakt wat betreft de daartoe gewenste personele inzet, de nodige materiële toerusting en (in samenwerking met de gemeente) de vereiste huisvesting. Dat brengt ook veranderingen met zich mee op het terrein van de verantwoording, de zeggenschap en de medezeggenschap. Voorop staat het belang van onderwijs. De beslissingen van bestuur en management, ook met betrekking tot de besteding van middelen, zal ten dienste moeten staan van de kwaliteit van het onderwijs. Naast wat daarover is bepaald in regelgeving, is van belang dat het schoolbestuur en het management bij zichzelf te rade gaan wat nodig is voor een goed bestuur ten dienste van het onderwijs. Waar liggen de grenzen die de sector zich stelt bij autonomie? Welke waarden en normen gelden daarbij, ook bijvoorbeeld op het terrein van investeringen en beloningen? Wanneer is besluitvorming zorgvuldig? Hoe krijgt de meervoudige publieke verantwoording ook werkelijk inhoud? In de projectgroep die in dit hoofdstuk wordt voorgesteld, willen de onderwijsorganisaties de discussie over «good governance» in de PO-sector stimuleren. Dat heeft mijn instemming. Zo kan de sector invulling geven aan de autonomievergroting en de bestedingsvrijheid door zelfregulering, bijvoorbeeld in een «code of conduct». Als branche streven naar een set van afspraken voorkomt dat de grenzen weer langs de weg van centrale regelgeving worden gesteld.

6.1 Flankerend beleid in relatie tot de gefaseerde invoering

De invoering van lumpsumbekostiging verloopt in een aantal stappen. In het schooljaar 2004–2005 zal een nulmeting worden doorgevoerd voor alle scholen en besturen, die het vertrekpunt vormt voor de berekening van de hoogte van verschillende bedragen die in de regelgeving een rol spelen. Scholen en besturen krijgen dan de mogelijkheid de huidige inkomsten en uitgaven onder het declaratiestelsel al te vergelijken met inkomsten onder de lumpsumsystematiek, hoewel de exacte effecten pas begin 2006 kunnen worden bepaald, omdat de meetgegevens niet eerder beschikbaar zijn. In het kalenderjaar 2005 zal voor het eerst van scholen en besturen gevraagd worden om een jaarverslag op te stellen, hetgeen inzicht geeft in de financiële positie van besturen en scholen. In het kalenderjaar 2006 wordt de financiële cyclus geheel gebaseerd op lumpsumbekostiging.

Gelet op het gewicht van het veranderingstraject en het belang dat alle betrokkenen op schoolniveau er bij hebben dat de verandering zorgvuldig kan worden geïmplementeerd, is een goede begeleiding van de implementatie vereist. Scholen en besturen moeten tijdig beschikken over informatie en over instrumenten en hulpmiddelen om meerjarig (financieel) beleid te ontwikkelen. Zij moeten in de gelegenheid zijn om hun vragen beantwoord te krijgen. Een aantal landelijke organisaties voor besturen, management en personeel heeft een voorstel ontwikkeld om hierin te voorzien. In dit voorstel wordt op landelijk niveau een breed aanbod ontwikkeld van producten en diensten. Naar aanleiding van dit voorstel is er een discussie ontstaan over de vraag in hoeverre voor al deze producten en diensten een landelijk ontwikkeld aanbod vereist is. Er is immers ook een vrije markt waar zulke producten en diensten worden aangeboden waarvan besturen en scholen naar eigen inzicht gebruik kunnen maken. Conclusie van de discussie is dat het gewenst is een goede mix te realiseren van activiteiten die noodzakelijk beter landelijk uitgevoerd kunnen worden en activiteiten die aan het scholenveld zelf worden overgelaten. In de brief van 11 juni over de invoering van lumpsum wordt gesproken over een startpakket dat op landelijk niveau moet worden gerealiseerd.

Om beter inzicht te krijgen in de concrete ondersteuningsbehoefte voor de invoering van lumpsum heeft OCW aan het bureau Quatro-J Beleidscommunicatie gevraagd om een zogenaamde veldanalyse invoering lumpsum uit te voeren. In oktober is de rapportage hierover opgeleverd. Uit deze rapportage blijkt een grote diversiteit in het scholenveld wat betreft de wijze van omgaan met de invoering van lumpsum. Tegenover grote besturen die goed geïnformeerd en voorbereid zijn, staan kleine besturen die nog nauwelijks een beeld hebben van de gevolgen van lumpsum. Administratiekantoren zijn in de regel goed geïnformeerd. In de sfeer van de medezeggenschap is lumpsum nog nauwelijks geagendeerd. De rapportage geeft een aantal concrete voorstellen voor een communicatieaanpak. Centraal daarin staat de inrichting van een landelijk informatiepunt, van waaruit elektronisch met het scholenveld gecommuniceerd kan worden. Volgens het advies in het rapport is het aan OCW om de communicatieactiviteiten te coördineren. De rapportage biedt een goed vertrekpunt om tot een concretisering van de noodzakelijke landelijke ondersteuningsactiviteiten te komen.

OCW heeft in overleg met de landelijke organisaties de voorstellen uit de rapportage verder uitgewerkt. Dit leidt tot de concrete aanpak die in paragraaf 6.4 wordt beschreven.

6.2 Flankerend beleid in relatie tot de pilot lumpsum

Voor een totaaloverzicht van het flankerend beleid is de positie van de zogenaamde pilots van belang. Deze pilots zijn ontstaan uit de groep ?initiatiefrijke scholen?. Het wetsvoorstel verruiming bestedingsvrijheid biedt een basis om voor 35 schoolbesturen op bepaalde punten van de wet af te wijken, met het oog op de invoering van lumpsum. De Tweede Kamer heeft bij motie aangegeven dat zij groot belang hecht aan de pilots en over de ervaringen van de pilots wil beschikken bij de behandeling van het wetsvoorstel dat de invoering van lumpsum regelt. Om reden van beheersbare uitvoeringslasten is ervoor gekozen om met 12 schoolbesturen (ca 100 scholen) te experimenteren met volledige lumpsum-bekostiging. De andere schoolbesturen krijgen ruimte om binnen de declaratie- systematiek middelen bovenschools in te zetten (afrekenen op bestuursniveau). De activiteiten die door de pilotscholen en besturen zullen worden uitgevoerd, leveren praktijkervaringen op die voor de rest van het scholenveld van groot belang zijn. Een essentieel onderdeel van

het pilotprogramma is de overdracht en het beschikbaar stellen van deze ervaringen aan andere besturen en scholen. Deze overdracht zal deel uitmaken van het flankerend beleid dat landelijk wordt uitgevoerd. De concrete pilotactiviteiten staan verder uitgewerkt in de separaat uitgebrachte notitie Programma pilots lumpsum. De notitie geeft ook een uitwerking van het financiële kader, inclusief de extra middelen die de pilots voor hun activiteiten ontvangen.

6.3 Flankerend beleid in relatie tot de inzet van extra middelen

Voor de invoering van lumpsum zijn binnen de rijksbegroting extra middelen vrijgemaakt. Het gaat om een bedrag van € 32 mln. in 2004 oplopend in 2005 naar € 59 mln., in 2006 naar € 95 mln., en in 2007 naar € 100 mln. Vanaf 1-8-2006 zullen deze middelen structureel deel uitmaken van de bekostiging van de PO scholen. In paragraaf 8.1 wordt de systematiek die wordt toegepast bij de middelenverdeling uitgewerkt. In de periode tot 1-8-2006 kunnen de middelen benut worden om de invoering van lumpsum voor te bereiden. Een deel van de middelen zal op landelijk niveau ingezet moeten worden voor het flankerend beleid. Het grootste deel van de budgetten zal toegekend kunnen worden aan scholen en besturen om zich voor te bereiden op de invoering en om invoeringskosten te bestrijden. Bij de toedeling van deze middelen zal in schooljaar 2004/2005 rekening gehouden worden met de beëindiging van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling per 1-8-2004.

6.4 De organisatie van het flankerend beleid

De organisatie van het flankerend beleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie en de landelijke organisaties voor bestuur, personeel en management. OCW heeft in samenwerking met deze landelijke organisaties een stuurgroep ingericht waarin de uitwerking en de implementatie van het lumpsumtraject wordt afgestemd in samenhang met andere maatregelen op het terrein van autonomievergroting en deregulering (invoering jaarverslag, onderwijsnummer enz). Onder verantwoordelijkheid van deze stuurgroep zal een kleine en slagvaardige projectgroep flankerend beleid worden ingesteld. Deze wordt bemenst vanuit de organisaties, die hiertoe gefaciliteerd worden, en OCW. De projectgroep wordt geleid door een onafhankelijke projectleider. Deze projectgroep krijgt de volgende taken:

a). Algemene informatievoorziening

De projectgroep draagt er zorg voor dat het primair onderwijsveld effectief en eenduidig wordt geïnformeerd over de implementatie van de lumpsumbekostiging en daaraan voorafgaand de invoering van het jaarverslag. Daartoe wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande informatiekanalen van het ministerie en de onderwijsorganisaties. Informatievoorziening vindt zowel plaats via het internet (web-site) als via schriftelijke weg (nieuwsbrief e.d.)

b). Interactieve informatievoorziening

Centraal in de informatievoorziening staat een aantal producten dat voor alle besturen en scholen van belang is. De producten zijn gekoppeld aan de fasering van het invoeringstraject. In schema betreft het:

<i>Jaar:</i>	<i>Product:</i>
Schooljaar 03/04	- pilot programma - Uitwerkingsnotitie - Wetsvoorstel

<i>Jaar:</i>	<i>Product:</i>
Schooljaar 04/05	<ul style="list-style-type: none"> - Publicatie meetjaar - Publicatie faciliteiten - Instrumenten berekening lumpsum - Eerste pilotrapportage
Kalenderjaar 05	<ul style="list-style-type: none"> - Publicatie jaarverslag - Publicatie uitkomsten meetjaar - Tweede pilotrapportage
Schooljaar 05/06	<ul style="list-style-type: none"> - Publicatie wet- en regelgeving - Publicatie uitvoering wet en regelgeving

De projectgroep draagt er zorg voor dat vragen die in het onderwijsveld leven over het invoeringstraject op een duidelijke herkenbare wijze gesteld kunnen worden en snel en eenduidig beantwoord worden. Dit betreft zowel vragen per brief, per e-mail als per telefoon. Ook hier wordt gebruik gemaakt van de reeds bestaande voorzieningen bij zowel OCW (met name ICO-CFI) als bij de organisaties.

c). Instrumentontwikkeling

Bij de ontwikkeling van hun meerjarig (financiële) beleid maken scholen en besturen gebruik van instrumenten om de eigen financiële situatie te analyseren en om het bestuurlijk/organisatorisch vermogen te analyseren. Ook maken zij gebruik van instrumenten om meerjarig beleid te formuleren en te plannen en van planning en controlinstrumenten om de implementatie en bijsturing van dit beleid te volgen. Voor kleinere besturen is er behoefte aan instrumenten om financiële risico's door bovenbestuurlijke samenwerking af te dekken. De projectgroep zal een scan van de bestaande instrumenten (laten) uitvoeren waarin nagegaan wordt:

- de bruikbaarheid van de bestaande instrumenten voor besturen en scholen;
- de mate waarin deze instrumenten dekkend zijn voor de behoefte van besturen en scholen.

De uitkomsten van de scan zullen voor de scholen en besturen toegankelijk gemaakt worden. Waar blijkt dat er «gaten» zitten in het bestaande aanbod, zullen ontwikkelingsactiviteiten worden geëntameerd om deze gaten op te vullen. Daarbij wordt aangesloten bij het ontwikkelwerk dat binnen de pilots plaatsvindt.

d). Monitoring implementatie

De genoemde landelijke activiteiten vormen een basis waarop besturen en scholen kunnen bouwen bij de voorbereiding van de invoering van lumpsum. Er is bewust gekozen voor een sober activiteitenpakket, in lijn met de terminologie «startpakket» die is gebruikt in de brief van 11 juni jl. aan de Tweede Kamer. Scholen en besturen zullen uitgaande van de eigen vertreksituatie moeten nagaan welke activiteiten zij moeten ontwikkelen om adequaat geprepareerd te zijn op de invoering van lumpsum. Voor de activiteiten ontvangen de *scholen en besturen* met ingang van 1-8-2004 *extra faciliteiten*, die ingezet kunnen worden binnen de eigen organisatie of om begeleiding en ondersteuning door externe organisaties in te kopen. Te beginnen in het najaar van 2004 zal via een monitor worden nagegaan of alle besturen en scholen daadwerkelijk aan de slag zijn met de voorbereiding van de invoering lumpsum.

De instelling van de projectgroep en de benoeming van de projectleider vinden nog in 2003 plaats. De projectgroep o.l.v. de projectleider stelt een meerjarig activiteitenplan op met een binnen het financiële kader passende meerjarige begroting. Activiteitenplan en begroting behoeven de goedkeuring van de stuurgroep. Stuurgroep en projectgroep stellen

onderling vast op welke wijze de projectgroep rapporteert over de uitvoering van het vastgestelde plan.

e). Financiële uitwerking

De inzet van financiële middelen ten behoeve van de uitvoering van de genoemde activiteiten is opgenomen in paragraaf 8.3 van deze uitwerkingsnotitie.

7. FINANCIËEL KADER INVOERING LUMPNUM

Binnen de onderwijsbegroting is extra ruimte gemaakt om de invoering van lumpsumbekostiging te faciliteren. Het gaat om de volgende reeks:

2004	€ 32 mln.
2005	€ 59 mln.
2006	€ 96 mln.
2007	€ 100 mln.

en volgende jaren.

De reeks is tot stand gekomen uit een eerste investeringsreeks uit het regeerakkoord Balkenende I (structureel 75 mln. vanaf 2006) en een tweede aanvullende reeks uit het regeerakkoord Balkenende II. (structureel 25 mln. vanaf 2006). Bij deze laatste reeks is specifiek prioriteit gelegd bij de kleinere scholen en besturen, die onder lumpsum niet gedwongen moeten worden tot (bestuurlijke) schaalvergroting.

In de vorige paragrafen is een inhoudelijke uitwerking gegeven van het stelsel van lumpsumbekostiging en de wijze waarop de invoering het beste georganiseerd kan worden.

De inzet van de extra middelen is ingevuld op basis van deze inhoudelijke uitwerkingen. Uitgaande van invoering van lumpsum per 1-8-2006 worden de budgetten voor de jaren 2004, 2005 en 2006 gedeeltelijk benut voor facilitering van besturen en scholen en gedeeltelijk om het invoeringstraject te financieren (flankerend beleid en pilots). Verder wordt een deel van het budget gebruikt om de kwaliteitsimpuls voor nieuwe schoolmanagers te financieren. Vanaf 1-8-2006 wordt het overgrote deel van de structurele middelen toegekend aan de besturen/scholen. Een beperkt budget blijft dan nog gereserveerd om eventueel nog te treffen aanvullende overgangsmaatregelen te financieren.

Globaal ziet financiële plaatje er als volgt uit:

	2004	2005	2006	2007
1. versterking management/bestuur	19,7	46,5	84,5	95,7
2. pilots	5	5	3,7	
3. flankerend beleid	2,5	2,5	2,5	
4. kwaliteitsimpuls management	1,8	2,7	2,6	
5. invoerings- en overgangs- maatregel(en)	1,7	1	1,3	3
6. praktijkonderwijs (bedragen x 1 mln €)	1,3	1,3	1,3	1,3

De verdeling van de bedragen is gebaseerd op metingen en gegevens van scholen (bijvoorbeeld leerlingenaantallen) zoals deze nu bekend zijn. De invoering van lumpsum is gepland in 2006. In de komende jaren kunnen zich ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven de verdeling van de middelen te herschikken. Op basis van de meetgegevens uit het schooljaar 2004/2005 kan bekeken worden of dat nodig is. Een eventuele herschikking vindt plaats binnen het totaal beschikbaar budget voor de invoering van lumpsumbekostiging.

Ter toelichting op dit plaatje het volgende:

7.1 Financieel kader: versterking management/bestuur

7.1.1 Het grootste deel van de extra middelen wordt ingezet om de besturen en scholen in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op en uitvoering te geven aan de lumpsumbekostiging. De faciliteiten worden op schooljaarbasis toegekend. Uitgaande van de beschikbare middelen per kalenderjaar is de volgende oplopende reeks voor de facilitering in de komende schooljaren beschikbaar:

2004/2005: € 48 mln.
2005/2006: € 68 mln.
2006/2007: € 90,4 mln.
2007/2008: € 95,7 mln.

Voor het basisonderwijs is hierin (op basis van de huidige middelenverdeling van het budget voor personeelsbeleid) een aandeel opgenomen van € 44,4 mln. voor 2004/2005, € 62,9 mln. voor 2005/2006, € 79,45 mln. voor 2006/2007 en € 84,36 voor 2007/2008.

Deze faciliteiten zullen toegekend worden als aanvulling op het reeds bestaande budget voor personeelsbeleid voor versterking van personeelsbeleid en management. Er is een verdeelsystematiek ontwikkeld waarbij een deel van de middelen (bijna 25 mln.) toegekend wordt op basis van een vast bedrag per school (omvang ca € 2 650) en een extra kleine-scholen-toeslag conform de systematiek van de al bestaande kleine-scholen-toeslag (indicatieve omvang: maximaal bedrag per school van ca. € 5700), verminderd met een bedrag van € 39,50 per leerling.

Bij 145 leerlingen is de extra kleine scholen-toeslag tot nul verminderd. Het overige deel van de middelen (2004/5: 21,3 mln, 2005/6: 39,8 mln, 2006/7: 56,3 mln, 2007/8: 61,2 mln.) wordt op basis van een bedrag per leerling toegekend. Het bedrag per leerling neemt toe met de toename van het resterende budget, tot uiteindelijk indicatief € 39,50 per leerling structureel.

In het hoofdlijnen akkoord is aangegeven dat dit kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en dat het kabinet dit stimuleert door fusies en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen. Door de gekozen verdeling van de faciliteiten, een bedrag per school en een bedrag per leerling, wordt uitvoering gegeven aan de keuze van het kabinet.

7.1.2 Voor het speciaal basisonderwijs bedraagt het aandeel (op basis van de huidige verdeling budget voor personeelsbeleid) € 2,36 mln. in 2004/5, € 3,34 mln. in 2005/6, € 4,22 mln. in 2006/7 en € 4,48 in 2007/8.

Het speciaal basisonderwijs kent geen kleine-scholen-toeslag. Daarom wordt de toedeling alleen gebaseerd op een vast bedrag per school en een leerlinggerelateerd bedrag.

7.1.3 Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is (op basis van de huidige middelenverdeling budget voor personeelsbeleid) een aandeel beschikbaar van € 1,24 mln. in 2004/5, € 1,76 mln. in 2005/6, € 2,23 mln. in 2006/7 en € 2,36 in 2007/8.

Voor scholen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zal de inzet van deze middelen voor management/ besturen gedeeltelijk anders plaatsvinden. In de bekostiging van deze scholen is in de huidige systematiek een maximering opgenomen voor de personeelsformatie directie, conciërge en technisch assistent. Om ongewenste complexiteit in de lumpsumsystematiek te voorkomen zal de maximering worden opgeheven. Daarmee zijn, om de herverdeeffecten te mitigeren, extra kosten gemoeid ter hoogte van € 4,5 mln. structureel vanaf 2006/7, die gefinancierd worden uit de extra middelen voor management en bestuur. Het

gaat om een structurele ophoging van het budget, gebaseerd op de meetgegevens zoals die nu bekend zijn. Deze middelen zijn reeds in mindering gebracht op de genoemde reeks «aandeel beschikbaar». De resterende middelen worden ingezet naar analogie van de systematiek voor het speciaal basisonderwijs met een vast bedrag per school en een leerling-gerelateerd bedrag.

7.1.4 De Tweede Kamer heeft bij bespreking van de brieven over de lumpsumbekostiging aangedrongen op een soepele aansluiting tussen de afloop van de stimuleringsregeling Bestuurlijke krachtenbundeling (BKB) per 1-8-2004 en de toekenning van de faciliteiten voor management en bestuur. De BKB-facilitering bestaande uit een vast bedrag van € 70 000,- wordt toegekend per bestuur of samenwerkingsverband van besturen, wanneer dit bestuur of samenwerkingsverband hetzij 10 scholen omvat, dan wel minimaal 2000 leerlingen, dan wel 80 fte personeelsformatie. Deze wijze van facilitering sluit niet goed aan op de systematiek beschreven onder 5 t/m 5.3. Herverdeeleffecten treden vooral op bij besturen met weinig scholen en leerlingen en een relatief grote personeelsformatie. Dit betreft met name het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om de herverdeeleffecten te mitigeren conform de wens van de Kamer, wordt de faciliteringsregeling voor management/bestuur in het eerste schooljaar 2004/5 aangepast. Deze aanpassing houdt in dat de facilitering per schoolbestuur wordt gemaximeerd op € 70 000,-. Daarnaast worden de middelen zodanig ingezet dat wordt gegarandeerd dat een bestuur dat nu gebruik maakt van de BKB-regeling in het schooljaar 2004/2005 niet meer dan € 35 000,- minder zal ontvangen. Met ingang van het schooljaar 2005/6 wordt op de faciliteringsregeling management/bestuur geen BKB-correctie meer toegepast.

7.1.5 De toekenning van de extra middelen voor management en bestuur zal onderdeel gaan uitmaken van de ministeriële regeling waarmee het budget voor personeelsbeleid wordt toegekend. De toekenning wordt gebaseerd op de leerlingtelling van 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

7.2 Financieel kader: pilots

Het wetsvoorstel dat de wettelijke basis voor het budget voor personeelsbeleid regelt bevat een basis om met maximaal 35 besturen te experimenteren ter voorbereiding op de invoering van lumpsumbekostiging. In overleg met de besturenorganisaties zijn 12 schoolbesturen (ca 100 scholen) geselecteerd die gaan werken met «echte» lumpsum met ingang van 1-1-2004 en 23 schoolbesturen die de mogelijkheid krijgen om binnen de declaratiesystematiek de rijksbekostiging over de scholen heen te (her)verdelen. De besturen die meewerken aan de pilots zullen intensief meewerken aan de ontwikkeling van algemene instrumenten voor invoering van lumpsum en verantwoording via het jaarverslag, aan de ontwikkeling van specifieke instrumenten o.a. voor opvang van financiële risico's, koppeling personeelsbeleid aan geld, en aan modellen voor (boven) schoolse verdeling van middelen en planning en control instrumenten. Zie verder de notitie met het Pilot-programma. Voor de pilots worden de volgende middelen ingezet.

7.2.1 Alle pilotbesturen ontvangen i.v.m. de deelname aan de algemene activiteiten een basissubsidie van € 30 000,-. Dit budget geeft een tegemoetkoming voor deelname aan overleg, workshops e.d. levering van extra informatie en kengetallen en rapportages over de voortgang van de pilot.

7.2.2 De pilotbesturen die al met «echte» lumpsum gaan werken per 1-1-2004 zullen dat wat betreft de versterking van management en bestuur gaan doen onder dezelfde financiële condities die gelden bij de structurele invoering in 2006. Dit betekent dat deze besturen al per 1-1-2004 de extra facilitering ontvangen als beschreven onder punt 7.1. (kosten jaarlijks € 1.2 mln.)

7.2.3 De pilotbesturen, met name de kleinere schoolbesturen, hebben aangegeven behoefte te hebben aan goede begeleiding en coördinatie. Om deze begeleiding mogelijk te maken wordt een bedrag gereserveerd van € 0,5 mln. per jaar.

7.2.4 Van de pilotbesturen wordt verwacht dat zij specifieke instrumenten ontwikkelen die overdraagbaar zijn naar het hele scholenveld. Voor deze ontwikkelingsactiviteiten wordt een budget van jaarlijks € 1,8 mln. ingezet. De toedeling van deze middelen aan de pilotbesturen is gerelateerd aan de inzet die een bestuur daadwerkelijk gaat leveren om instrumenten te ontwikkelen. Door de pilotcoördinator zal in overleg met de pilotbesturen een meerjarig activiteitenprogramma worden opgesteld waarin de inzet van dit budget wordt uitgewerkt.

7.2.5 De ontwikkelde instrumenten zullen beschikbaar gesteld worden aan het PO-scholenveld. Daarbij zullen gerichte overdrachtsactiviteiten in de vorm van presentaties, schoolbezoeken, regionale workshops, conferenties e.d. plaatsvinden.

Van de pilotbesturen wordt verwacht dat zij hieraan een bijdrage leveren. Voor deze overdrachtsactiviteiten wordt een jaarlijks budget gereserveerd van € 0,5 mln. De inzet zal uitgewerkt worden door de pilotcoördinator.

In schema belopen de pilot-kosten:

	2004	2005	2006
7.2.1 basissubsidie	1	1	1
7.2.2 facilitering bestuur en management	1,2	1,2	1,2
7.2.3 begeleiding/coördinatie	0,5	0,5	0,5
7.2.4 ontwikkelingsbudget	1,8	1,8	1,8
7.2.5 overdracht	0,5	0,5	0,5
Totaal	5	5	5

7.3 Financieel kader: flankerend beleid

Invoering van lumpsumbekostiging betekent een grote verandering voor de scholen en de besturen. De invoering zal in een aantal stappen plaatsvinden. Het schooljaar 2004/5 is het meetjaar waarin de werkelijke personele uitgaven per school worden gemeten. Over het kalenderjaar 2005 zal het eerst een jaarverslag opgesteld worden. En het jaar 2006 is gericht op de daadwerkelijke invoering van het nieuwe stelsel. Gerelateerd aan deze fasen zal het scholenveld optimaal voorbereid moeten worden op de invoering. Daartoe zal landelijk een samenhangend voorlichtings- en communicatieprogramma worden uitgevoerd, terwijl scholen en besturen worden ondersteund door de beschikbaarstelling van algemene instrumenten en hulpmiddelen. Tot slot zal een jaarlijkse monitor worden uitgevoerd om na te gaan in hoeverre alle scholen voldoende voorbereid zijn op de invoering. De organisatie van het flankerend beleid wordt gedragen door de landelijke organisaties voor bestuur, management en personeel in samenwerking met het ministerie. De uitvoering wordt gecoördineerd door een onafhankelijke projectleider en een projectgroep vanuit de organisaties en het ministerie. Het flankerend beleid is verder uitgewerkt in een aparte notitie. Met de activiteiten zijn de volgende middelen gemoeid

(alle bedragen x 1 mln €).

	2004	2005	2006
7.3.1 Projectorganisatie (projectleiding, projectgroep, netwerk organisaties)	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,5
7.3.2 Communicatie programma (Web-site, nieuwsbrieven, helpdesk)	€ 1	€ 1	€ 1
7.3.3 Instrumenten/hulpmiddelen/monitor (t.b.v. meetjaar, verantwoordingsjaar en invoeringsjaar)	€ 1	€ 1	€ 1

7.4 Financieel kader: kwaliteitsimpuls management

Versterking van het management is een cruciale voorwaarde om de beoogde autonomievergroting door lumpsumbekostiging succesvol inhoud te geven. Om de professionaliteit van nieuwe managers in het PO te versterken, is voorzien in een maatregel waarbij scholen een bedrag van € 6 000,- kunnen ontvangen wanneer zij een nieuwe manager hebben benoemd, die aan zijn of haar eerste directeursbaan begint. Maximaal 450 scholen kunnen jaarlijks van deze aanvullende regeling gebruik maken. De maatregel wordt in 2004 voor een deel uit het budget voor versterking management/bestuur gefinancierd. Voor de jaren 2005 en 2006 is er ook de mogelijkheid om financiering te laten plaatsvinden binnen het kader van de middelen voor de prioriteit lerarenbeleid. Voorlopig is uitgegaan van financiering ook voor de jaren 2005 en 2006 binnen het lumpsumkader.

7.5 Financieel kader: invoerings- en overgangsmaatregelen

Binnen het lumpsumstelsel wordt voorzien in een leeftijdsgecorrigeerde personele bekostiging waardoor herverdeeffecten ten opzichte van de huidige declaratiesystematiek worden gemitigeerd. Verder is voorzien in een tijdelijke overgangsregeling om voor- en achteruitgang in de bekostiging (budgettair neutraal) in een aantal stappen resp. op- en af te bouwen. Voor de concrete uitwerking van de overgangsregeling zijn de uitkomsten van de metingen in het meetjaar 2004/2005 van groot belang. Het is mogelijk dat er in bijzondere situaties aanvullende overgangsmaatregelen moeten plaatsvinden. Pas op basis van de uitkomsten van het meetjaar 2004/2005 kan hier duidelijkheid over komen. Voor het geval aanvullende maatregelen nodig zijn is vanaf 1/8/2006 voorzien in een budget van € 3 mln. Mocht aan dergelijke maatregelen geen behoefte bestaan, dan zullen de middelen toegevoegd worden aan de facilitering van de scholen door ophoging van het leerlinggerelateerde deel, dat indien nodig ook ingezet kan worden voor het flankerend beleid. Voor de uitvoering van de metingen en de analyse van de uitkomsten en de ontwikkeling van het elektronisch financieel jaarverslag (EFJ) wordt in de jaren 2004 en 2005 een budget van resp. € 1,7 en € 1 mln. jaarlijks opgenomen.

7.6 Financieel kader: praktijkonderwijs

Ook in het praktijkonderwijs wordt lumpsumbekostiging ingevoerd. Het betreft de voormalige vso-mlk-scholen. Voor deze scholen gaat de VO-bekostigingssystematiek gelden. Een deel van deze scholen zal fuseren met grotere VO-instellingen. Een deel zal als zelfstandige school blijven bestaan. Voor de invoering en versterking van bestuur en management wordt een structureel bedrag vrijgemaakt van € 1.3 mln.

8. SLOTWOORD

De invoering van lumpsumbekostiging is een omvangrijke operatie. Het slagen van de operatie is afhankelijk van een groot aantal factoren. Lumpsumbekostiging is pas geslaagd als het leidt tot beter onderwijs. Beter onderwijs, door toenemende beleidsvrijheid, die het mogelijk maakt dat de professionals op de scholen keuzes maken in het belang van het onderwijs. De schoolleiders en de leerkrachten kennen als geen ander de kansen die er liggen om de kwaliteit te verbeteren. Dat vraagt wél een toekomstgerichte manier van denken, vanuit een gemeenschappelijke visie. Ze zullen integraal beleid moeten gaan voeren door de financiële beslissingen, het personeelsbeleid en het ICT-beleid goed afstemmen op de onderwijskundige speerpunten.

Natuurlijk zijn er ook risico's. De wet- en regelgeving moeten tijdig klaar zijn, zodat scholen en schoolbesturen weten waar zij het beleid voor het schooljaar 2006/2007 op moeten richten. De communicatie en het flankerend beleid moeten erin voorzien dat scholen en schoolbesturen inzicht krijgen in de mogelijkheden van de invoering van lumpsum, zich bewust zijn van de noodzaak over een instrumentarium te beschikken om lumpsum hanteerbaar te maken en in staat zijn de juiste instrumenten voor de eigen organisatie in te zetten. De inrichting van processen en systemen bij de bekostigingsorganisatie en bij de administratiekantoren van de scholen moet tijdig klaar zijn.

Als besturen en scholen de lumpsum als een louter boekhoudkundige operatie zien, of als zij uit voorzichtigheid te veel gaan reserveren, komt de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering niet tot stand. Daarom wordt geïnvesteerd in het beleidsvoerend vermogen. De scholen en besturen moeten de beleidsvrijheid waarmaken, door de juiste keuzes te maken, in het belang van het onderwijs, in het belang van de kinderen. Maar ook de politiek moet die vrijheid waarmaken, door scholen het vertrouwen te geven en niet opnieuw met nieuwe gedetailleerde regels te komen om het handelen van besturen en scholen van bovenaf te sturen.

Lumpsum gaat ook over zeggenschap en over besturen op afstand. Lumpsum gaat over de veranderende verhoudingen tussen het rijk en de scholen en schoolbesturen. Lumpsum gaat over leren loslaten en vertrouwen.

Lumpsum gaat over het accepteren van verschillen in aanpak met behoud van kwaliteit. En de invoering van die lumpsum lukt alleen met een goede voorbereiding. Alleen door een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen kan lumpsumbekostiging ten goede komen aan degenen om wie het in het primair onderwijs draait: de kinderen.