

# Flankerend beleid invoering lumpsum PO

Resultaten derde meting (voorjaar 2006)

Eindrapport

Opdrachtgever: Projectbureau Lumpsum PO

ECORYS

Eva van der Boom  
Karima Azzouz  
Arjan Uwland  
Peter Donker van Heel

Rotterdam, 29 mei 2006



ECORYS Nederland BV  
Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [asb@ecorys.com](mailto:asb@ecorys.com)  
W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)  
K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Arbeid & Sociaal Beleid  
T 010 453 88 05  
F 010 453 88 34



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Achtergrond, doel en probleemstelling</b>	<b>13</b>
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doel	13
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Uitkomsten eerste en tweede meting	14
1.4.1 Eerste meting (juni 2004)	14
1.4.2 Tweede meting (juni 2005)	15
1.4.3 De voorbereidingen op lumpsum in het openbaar onderwijs	16
1.5 Leeswijzer	17
<b>2 De vorderingen van de voorbereiding</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding	19
2.1.1 De drie geledingen	19
2.1.2 De opzet van de analyse	19
2.1.3 Factoren van invloed op antwoorden	20
2.2 Attitude ten aanzien van lumpsum	21
2.2.1 Veronderstellingen	21
2.2.2 Beleidsruimte in het huidige financieringsstelsel	21
2.2.3 Kansen en risico's door lumpsum	21
2.2.4 Ontwikkeling van attitude	23
2.3 Mate van bewustwording	23
2.3.1 Veronderstellingen	23
2.3.2 Verwachte veranderingen in de organisatie	24
2.3.3 Perceptie financiële risico's	24
2.3.4 Ontwikkeling van bewustwording	26
2.4 Kennisvergaring	26
2.4.1 Veronderstellingen	26
2.4.2 Inzicht in financiën	26
2.4.3 Externe ondersteuning	27
2.4.4 Flankerend beleid	28
2.4.5 Ontwikkeling kennisvergaring	29

2.5	Implementatie	30
2.5.1	Veronderstellingen	30
2.5.2	Meerjarenperspectief	30
2.5.3	Inzet middelen regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management	30
2.5.4	Implementatie instrumenten	31
2.5.5	Ontwikkeling implementatie	33
2.6	Vorderingen algemeen	34
2.6.1	Eigen oordeel vorderingen voorbereiding op lumpsum	34
2.6.2	Ontwikkeling beleid	35
2.6.3	Praktische aanpak bij de voorbereidingen	36
2.6.4	Ontwikkeling vorderingen algemeen	38
2.7	Jaarverslag	39
<b>3</b>	<b>Verklaringen voor verschillen in voorbereidingen</b>	<b>41</b>
3.1	Correlatiematrix: samenhang tussen de vijf onderwerpen	41
3.2	Regressieanalyses: welke factoren verklaren de verschillen?	41
3.2.1	Verschillen naar type geleding	42
3.2.2	Verschillen naar sector, denominatie en bestuursgrootte	42
3.2.3	Verschillen naar andere achtergrondkenmerken	44
3.3	Resumé	44
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>47</b>
4.1	Conclusies	47
4.2	Aanbevelingen	49
<b>Bijlage 1</b>	<b>Opzet en werkwijze monitor</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overige tabellen</b>	<b>55</b>

# Voorwoord

Voor u ligt de derde en laatste meting van de monitor Flankerend beleid invoering lumpsum PO. Per 1 augustus 2006 is het zover en hebben de scholen in het primair onderwijs daadwerkelijk te maken met lumpsumfinanciering. Deze operatie is meer dan een financiële aangelegenheid. Professionalisering, meer beleidsruimte en een grotere verantwoordelijkheid zijn de zaken waar het eigenlijk om draait. We hebben het zeer interessant gevonden te zien welke ontwikkeling de scholen hebben doorgemaakt.

We willen in de eerste plaats de respondenten hartelijk danken voor hun medewerking aan de jaarlijkse enquête. Zonder hun bijdrage was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Verder danken wij de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve kritiek en inhoudelijke input. Het was prettig samenwerken met het Projectbureau Lumpsum PO en wij wensen hen dan ook een voorspoedige voortzetting van hun activiteiten.

Peter Donker van Heel  
Projectleider





# Samenvatting

## Aanpak van de monitor

De monitor heeft tot doel vast te stellen hoe ver schoolorganisaties<sup>1</sup> in het primair onderwijs zijn met de voorbereiding op de lumpsumbekostiging, die per 1 augustus 2006 wordt ingevoerd. Alle voorzitters van besturen, schoolleiders en bovenschoolse managers en voorzitters van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn benaderd in de weken 11 tot en met 15 van 2006. Elk van deze geledingen<sup>2</sup> heeft een specifieke elektronische vragenlijst gekregen. Door de resultaten van de verschillende geledingen te combineren is een beeld ontstaan van de stand van zaken van de schoolorganisaties in Nederland.

In 2004 is de eerste meting uitgevoerd, waarvoor in totaal 2.625 vragenlijsten zijn verwerkt. De tweede meting heeft met 1.480 ingevulde vragenlijsten een lagere respons opgeleverd. Tijdens de derde meting, waar dit rapport betrekking op heeft, zijn 1.902 vragenlijsten verwerkt. Vooral de schoolleiders hebben goed gerepsondeerd. Onder de (G)MR'en en vooral de besturen was de respons beduidend lager. Er moet dan ook grote voorzichtigheid betracht worden bij het interpreteren van de resultaten van de besturen en (G)MR'en.

## De mate van voorbereidingen op lumpsum

### *Mening betrokkenen zelf*

Het vertrouwen binnen de schoolorganisaties zelf in de voorbereidingen van bestuur en directie is sterk toegenomen in vergelijking met de vorige meting. Ongeveer driekwart van alle respondenten is van mening dat besturen en directies voldoende zijn voorbereid. Het vertrouwen in de voorbereidingen van de medezeggenschapsraden blijft net als in de twee vorige metingen duidelijk achter bij de directies en besturen. Slechts eenderde van de respondenten denkt dat de (G)MR voldoende is voorbereid. Het vertrouwen van de respondenten in de voorbereidingen van de schoolteams en de ouderraad op lumpsum is nog lager, al verwacht een groot deel van de respondenten dat deze groepen weinig van lumpsum gaan merken.

---

<sup>1</sup> Onder schoolorganisatie verstaan wij de gehele organisatie, dat wil zeggen het totaal van alle bij de school betrokken geledingen.

<sup>2</sup> Onder geledingen verstaan wij de afzonderlijke partijen binnen een schoolorganisatie, zoals het bestuur, het (bovenschools) management en de (G)MR.

### Totaal beeld onderzoek

Tabel S1 laat de relatieve verschillen in vorderingen tussen de geledingen zien in de voorbereiding op lumpsum. Om de mate van vorderingen vast te kunnen stellen zijn de verschillende groepen vergeleken met besturen van eenpitters als standaardtype. Een ++(+)+ betekent dat de geleding (sterk) voorloopt, een -(-) houdt in dat de geleding (sterk) achterloopt ten opzichte van besturen van eenpitters. Duidelijk wordt dat de verschillen tussen besturen en directeuren in de afgelopen twee jaar vrijwel geheel zijn verdwenen, terwijl de schoolleiders tijdens de eerste meting nog duidelijk achter lagen en de bovenschools managers verder gevorderd waren met de voorbereidingen. De medezeggenschapsraden hebben van begin af aan op een achterstand gestaan en dit verschil is nog steeds duidelijk zichtbaar.

Tabel S1 Vorderingen per geleding (uitkomst regressieanalyse)

Geleding	Vorderingen meting 1	Vorderingen meting 2	Vorderingen meting 3
Bestuur eenpitter	0	0	0
Bestuur meerpitter	+	0	a)
Schoolleider	--	-	0
Bovenschools manager	++	0	0
MR	--	--	--
GMR	--	-	--

a) De respons van besturen meerpitter is te laag om een representatieve uitspraak te kunnen doen.

### Vaststellen van de vorderingen

Om de vorderingen vast te stellen is gekeken naar de volgende onderwerpen:

- attitude ten aanzien van lumpsum;
- bewustwording van de gevolgen van lumpsum;
- kennisvergaring over instrumenten en (her)inrichting van de bestuurlijke organisatie;
- implementatie van instrumenten of (her)inrichting organisatie;
- vorderingen in het algemeen.

Op elk van deze vijf onderwerpen is een score berekend van 1 tot 10. De maximale score die behaald kan worden is een 10; de laagst mogelijke score is een 1. Daarbij moet worden opgemerkt dat in deze normering 5,5 het statistisch gemiddelde is, maar dat een score lager dan dit gemiddelde niet per definitie opgevat hoeft te worden als een onvoldoende. Als naar de scores per geleding wordt gekeken, blijken de verschillen alleen op het onderwerp attitude niet significant te zijn. Op de overige onderwerpen zijn tussen de geledingen wel significante verschillen gevonden.

Tabel S2 Scores vorderingen per onderwerp per geleding (1 = laag; 10 = hoog)

	Besturen	Directeuren	Medezeggenschapsraden
Attitude	5.53	5.31	5.35
Bewustwording	4.11	3.74	2.82
Kennisvergaring	5.55	6.41	3.44
Implementatie	4.11	4.42	1.94
Vorderingen	5.38	5.89	3.80

Ook deze scores laten de achterstand van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zien. Verder wordt duidelijk dat de directeuren op een aantal onderwerpen nu iets beter scoren dan de besturen. Dit geldt in het bijzonder voor 'kennisvergaring' en 'vorderingen algemeen'.

De tweede meting liet zien dat de schoolorganisaties zich in de fase van kennisvergaring bevonden. De scores voor kennisvergaring waren aanzienlijk hoger dan in de eerste meting. De derde meting laat zien dat er in het afgelopen jaar in het bijzonder vorderingen zijn gemaakt op het gebied van implementatie en algemene vorderingen. Dit is uiteraard een logische ontwikkeling nu de invoering van lumpsum dichterbij komt. Steeds meer besturen en directies beschikken over instrumenten als meerjarenplanningen, managementstatuten en criteria voor de verdeling van middelen tussen scholen die onder hetzelfde bestuur vallen.

## Verklaringen voor verschillen in vorderingen

Nagegaan is wat de relatieve invloed is van verschillende factoren op de vorderingen in het algemeen. Daarbij is gebruik gemaakt van regressieanalyses. Hiermee is nagegaan wat de afzonderlijke invloed is van de diverse factoren die in de analyse zijn opgenomen. In onderstaande tabel zijn de factoren weergegeven die bevorderend of belemmerend werken bij de voorbereidingen op lumpsum.

Tabel S3 Bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderend	Geen invloed	Belemmerend
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van ontwikkeling van het personeelsbeleid</li> <li>• Mate van ontwikkeling van het financieel beleid</li> <li>• Juridische vorm (stichting/vereniging)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attitude ten aanzien van lumpsum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denominatie 'overig'</li> </ul>

Net als in de vorige jaren werken een professioneel personeels- en financieel beleid sterk bevorderend. In de eerste twee metingen bleek ook de juridische vorm van het bestuur invloed te hebben. Stichtingen en verenigingen 'doen' het beter dan integrale besturen en bestuurscommissies. De attitudes van respondenten heeft geen invloed op de vorderingen van de voorbereidingen. Een negatieve houding ten opzicht van lumpsum leidt dus niet tot een minder goede voorbereiding.

## Conclusies en aanbevelingen

### Conclusies

Het algemene beeld dat de derde meting laat zien is dat de besturen en directies een sterke vooruitgang hebben geboekt met de voorbereiding op lumpsum ten opzichte van de vorige meting. Het inzicht in de financiële situatie is toegenomen, de implementatie van diverse instrumenten vordert gestaag en er worden diverse praktische maatregelen getroffen om de voorbereidingen goed te laten verlopen. Met andere woorden, de schoolorganisaties hebben een verschuiving gerealiseerd van de *informatiefase* naar de *implementatiefase*. Aangezien lumpsum per 1 augustus a.s. wordt ingevoerd, is deze ontwikkeling niet verwonderlijk en zelfs noodzakelijk. De vraag is wel, of alle scholen op tijd klaar zijn met de voorbereidingen, aangezien ze nog maar een paar maanden hebben

om de implementatiefase af te ronden. Voorzien kan worden, dat toch nog een fors deel van de schoolorganisaties een overgangperiode nodig zal hebben om alles op orde te krijgen.

Een belangrijke factor in de voorbereidingen is het inzicht in en het implementeren van instrumenten op financieel gebied. Besturen en directeuren schatten in goed inzicht te hebben in de financiële situatie. Ook hebben ze er vertrouwen in, de verwachte nieuwe financiële risico's het hoofd te kunnen bieden. Een groter deel van de schoolorganisaties is dan ook bezig met de voorbereidingen van het (financieel) jaarverslag.

Naast de positieve ontwikkelingen in de vorderingen van de schoolorganisaties, hebben opvallend weinig schoolorganisaties besloten hoe ze de extra middelen uit de regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management willen inzetten. De scholen die dit al wel hebben besloten, leggen de prioriteit bij de professionalisering van de school-directeuren en daarnaast van het financieel beleid. Het HRM- en personeelsbeleid wordt van minder belang geacht, terwijl ze wel inzien dat personeelsbeleid een grote invloed heeft op de financiële situatie.

### *Aanbevelingen*

Op basis van de resultaten van de derde meting van de monitor Flankerend beleid invoering lumpsum PO, worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- *Professionalisering (G)MR en rol besluitvormingsprocessen:* Uit elke meting komt naar voren dat de (G)MR'en minder goed geïnformeerd zijn en minder inzicht hebben in de voorbereidingen die getroffen worden. Naast de professionalisering van de (G)MR zelf, moet echter ook de houding van bestuur en management ten opzichte van de (G)MR geprofessionaliseerd worden, om de rol van de (G)MR in het besluitvormingsproces recht te doen.
- *Bevordering inzet instrumenten:* Hoewel steeds meer scholenorganisaties steeds meer instrumenten inzetten ter voorbereiding op lumpsum, valt nog een efficiëntiewinst te behalen onder de organisaties die hier geen of weinig gebruik van maken. Aangezien het Projectbureau Lumpsum PO een hoge bekendheid geniet, heeft het projectbureau hierin nog grote rol te vervullen.
- *Vangnet voor scholenorganisaties bij invoering lumpsumfinanciering:* Het is te voorzien dat ondanks goede voorbereidingen, scholenorganisaties toch tegen problemen en knelpunten op gaan lopen bij de daadwerkelijke invoering van lumpsum. Het projectbureau lumpsum, dat na de invoering van lumpsum nog een jaar blijft functioneren, kan hier een belangrijke rol in spelen. Ook is er al een financiële regeling voor scholen die puur door de invoering van lumpsumfinanciering in financiële problemen raken.
- *Evaluatie invoering lumpsum:* De organisaties die zich slecht hebben voorbereid, waar de professionalisering gering is en de benodigde instrumenten niet zijn geïmplementeerd, moeten geïdentificeerd worden om alsnog de benodigde inhaalslag te kunnen maken.

# 1 Achtergrond, doel en probleemstelling

## 1.1 Achtergrond

Vanaf 1 augustus 2006 wordt in het primair onderwijs (po) de declaratiebesteding vervangen door lumpsumfinanciering. Doel hiervan is autonomievergroting van scholen in het po. Lumpsumfinanciering is geen doel op zich, maar een middel om besturen en schoolorganisaties zelf meer dan nu mogelijk is beleid te laten formuleren en uit te voeren. Dit raakt de verschillende aan het onderwijs verbonden beleidsterreinen zoals kwaliteit, inhoud van het onderwijs, personeel en financiën. Deze beleidsterreinen zijn onderling nauw verbonden. Daarnaast is er een samenhang met de heldere onderlinge afspraken over de relatie tussen bestuur en (bovenschools) management en met medezeggenschapsraden. Voorts zal de administratieve organisatie ten behoeve van besturen en schoolorganisaties alle benodigde basisinformatie (kengetallen, monitoring, scenarioberekeningen) moeten kunnen leveren om het te voeren beleid te ondersteunen, te monitoren en te evalueren.

Onder eindverantwoordelijkheid van de minister van OCW wordt het flankerend beleid voor de invoering en voorbereiding van lumpsum gezamenlijk gedragen, geregisseerd en uitgevoerd door de ADR-stuurgroepleden<sup>3</sup> en OCW. Voor de uitwerking van dit beleid is een externe projectleider aangesteld die de regie en verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering. In het kader van het flankerend beleid lumpsum werd een monitor uitgevoerd in de periode 2004, 2005 en 2006, met een nulmeting in 2004. Dit was een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de eerder genoemde organisaties. De monitor wordt uitgevoerd door ECORYS. Deze rapportage betreft de derde en laatste meting.

## 1.2 Doel

Het doel van de monitor is vast te stellen hoe ver besturen, (bovenschools)management, en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn met betrekking tot de voorbereidingen voor de invoering van lumpsum. De uitkomsten van de diverse meetmomenten is input voor de uitwerking en/of tussentijdse bijstelling van het flankerend beleid.

---

<sup>3</sup> Autonomie, deregulering en rekenschap (ADR). In alfabetische volgorde gaat het om de besturenorganisaties Besturenraad, Bond KBO, Concent, VBS, VGS en VOS/ABB, de managementorganisatie AVS en personeelsorganisaties: AOb, CMHF, Onderwijsbond-CNV en het ministerie van OCW.

De monitor heeft betrekking op:

- A. Het vaststellen van de stand van zaken naar de mate van:
  - 1. Bewustwording: lumpsum komt eraan en hoe ver is de bewustwording dat men op een andere manier moet kijken naar begroting, inzet van middelen, monitoring en verantwoording, besluitvormingsprocessen?
  - 2. Kennisvergaring: weet men welke instrumenten nodig zijn om met lumpsum te werken en welke (her)inrichting van de bestuurlijke organisatie nodig is?
  - 3. Implementatie: heeft men kennis van de diverse instrumenten en weet men deze te gebruiken, heeft men kennis van de organisaties die ondersteuning kunnen bieden, is men in staat de koppeling aan te brengen tussen inzet van middelen en personeelsbeleid, onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid?
- B. Het toetsen welke behoefte bestaat aan flankerend beleid (zowel instrument-ontwikkeling als communicatie en voorlichting) bij besturen, schoolorganisaties en (G)MR'en. Wat hebben de diverse geledingen nodig tot 2006; wat moet landelijk en wat moet decentraal worden ontwikkeld en aangeboden?

De tussentijdse uitkomsten van de monitor kunnen leiden tot aanpassingen van het beleid dan wel aanpassing of introductie van instrumenten, hetgeen van invloed is op de voorbereidingen van schoolorganisaties. Een neveneffect van het onderzoek kan zijn dat het onderzoek zelf een stimulerende rol heeft in de voorbereiding naar lumpsum. In directe zin geldt dat voor de schoolorganisaties die tijdens het onderzoek zijn benaderd.

### *Ontwikkelingen*

In de rapportage van de tweede meting is ook aandacht besteed aan verschillen tussen de eerste en tweede meting. In deze rapportage wordt ook weer ingegaan op ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de afgelopen twee jaar. Er zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de vragenlijst die een geringe invloed hebben gehad op de berekening van de scores.

## 1.3 Probleemstelling

De algemene probleemstelling luidt als volgt:

Hoe ver zijn schoolorganisaties in het primair onderwijs in het eerste kwartaal van 2006 gevorderd met de voorbereidingen op de implementatie van lumpsumbekostiging en wat zijn hun behoeften op het gebied van flankerend beleid?

## 1.4 Uitkomsten eerste en tweede meting

### 1.4.1 Eerste meting (juni 2004)

De eerste meting van de lumpsummonitor heeft geleid tot verschillende conclusies en aanbevelingen. Grote groepen schoolorganisaties bleken nog onvoldoende voorbereid. Er werd onder scholen een weinig proactieve houding geconstateerd ten aanzien van lumpsum. Veel scholen bleken hoge verwachtingen te hebben van de administratiekantoren in de voorbereidingen op lumpsum. Bij een groot deel van de scholen ontbraken doelgerichte voorbereidingsactiviteiten. Een professioneel (integraal)

personeels- en financieel beleid werd in weinig schoolorganisaties aangetroffen. Schoolbesturen bleken iets beter te scoren dan directeuren en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden liepen aanzienlijk achter op de overige geledingen.

ECORYS heeft het Projectbureau Lumpsum PO naar aanleiding van de eerste meting verschillende aanbevelingen gedaan. Schoolorganisaties zouden door middel van communicatie meer bewust moeten worden gemaakt van hun eigen verantwoordelijkheid in de voorbereidingen op lumpsum. Verder is geopperd dat schoolorganisaties tijd en geld nodig hebben en dat de regeldruk verminderd zou moeten worden. Daarnaast is aanbevolen om schoolorganisaties te voorzien van praktische adviezen. Bovendien zouden schoolorganisaties meer instrumenten voor de organisatie, het personeel en de financiën moeten ontwikkelen en implementeren. Eenpitters, openbare scholen en scholen die onbeheersbare financiële risico's verwachten, zouden specifiek aandacht moeten krijgen, evenals (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Tot slot heeft ECORYS het projectbureau aanbevolen zichzelf en het flankerend beleid beter te profileren.

In 2004 zijn de doelstellingen, doelgroepen en uitgangspunten van het flankerend beleid verscherpt, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de eerste meting en ander onderzoek van ECORYS<sup>4</sup>. Een van de belangrijkste veranderingen is een kanteling van de oorspronkelijke vrijblijvende benadering. De dragende organisaties zijn het er namelijk over eens geworden dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor een goede invoering van lumpsum, die overigens de eigen verantwoordelijkheid van besturen en scholen niet wegneemt. Een aantal leden van de doelgroep krijgt bijzondere aandacht, namelijk schoolorganisaties vallend onder een integraal bestuur, eenpitters en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Verder wordt een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld in het kader van kennisvergaring. Een voorbeeld daarvan is de lumpsumwijzer, waarbij schoolorganisaties een 'proef op de lumpsum' kunnen doen om zo te bepalen hoe ver zij zijn gevorderd met hun voorbereidingen en wat zij nog moeten doen om hun organisatie voldoende toe te rusten.

#### 1.4.2 Tweede meting (juni 2005)

Over het geheel genomen is het beeld na de tweede meting dat er in de voorbereidingen op lumpsum ten opzichte van de eerste meting sprake is van een vooruitgang.

Het beeld varieert echter wel enigszins voor de vijf gemeten punten. De attitude van schooldirecteuren en besturen is vergelijkbaar met de eerste meting en dus nog steeds voorzichtig positief. Wat betreft de bewustwording kan worden gesteld dat de grootste veranderingen door de respondenten met name worden verwacht op het financiële vlak. Ten aanzien van personeel en overig beleid worden weinig veranderingen verwacht. Bestuursleden lijken zich daarbij nog het meest bewust te zijn van de gevolgen die de invoering van lumpsum heeft voor de schoolorganisatie. Wel worden steeds meer activiteiten ontplooid om zich voor te bereiden.

---

<sup>4</sup> Zie ook *Rapportage 2004 Flankerend beleid en pilotprogramma*, Utrecht, Projectbureau Lumpsum PO, april 2005.

De kennisvergaring verloopt goed, de behoefte aan kennis wisselt naar bestuursomvang en denominatie. Met name kleinere besturen geven hun wens naar goede informatie duidelijk te kennen. Verder zien we dat de verschillende geledingen steeds beter zicht krijgen op de benodigde informatie voor de invoering van lumpsum en daardoor hun informatiebehoefte toeneemt. Wat betreft de implementatie blijken de meeste instrumenten die ter ondersteuning dienen momenteel in ontwikkeling te zijn. Als wordt gekeken naar de meerjarenbegroting valt op dat deze vaak nog onvoldoende wordt gebaseerd op de toekomstige behoefte aan personeel. Hoewel ten opzichte van de eerste meting meer besturen en directeuren hebben besloten hoe zij de extra middelen voor professionalisering inzetten, is hierover vooralsnog bij relatief weinig besturen een beslissing genomen.

De algemene vorderingen kunnen we op grond van deze tweede meting gunstig noemen. Volgens ongeveer de helft van de respondenten zijn in ieder geval besturen en directeuren voldoende voorbereid op lumpsum en zijn ook het personeels- en financieel beleid hierop in voldoende mate toegerust. Lumpsum maakt in toenemende mate onderdeel uit van het beleidsdenken binnen schoolorganisaties. Ook op het financieel jaarverslag zijn de meeste schoolorganisaties zich al aan het voorbereiden, evenals de administratiekantoren.

#### 1.4.3 De voorbereidingen op lumpsum in het openbaar onderwijs

Een van de bevindingen van de eerste meting was dat er een significant verschil bestond tussen de vorderingen van openbare en bijzondere scholen. Openbare scholen bleken minder ver gevorderd te zijn met de voorbereidingen op lumpsum dan bijzondere scholen. ECORYS heeft in opdracht van het projectbureau lumpsum een aanvullend onderzoek gedaan, gericht op de vraag welke factoren het achterblijven van scholen in het openbaar onderwijs verklaren.

De verschillen tussen het openbaar en bijzonder onderwijs wat betreft de vorderingen in de voorbereidingen op lumpsum bleken met name te worden veroorzaakt door de afwijkende resultaten van schooldirecteuren onder integrale besturen. De scores van scholen onder de overige bestuursvormen in het openbaar onderwijs weken niet significant af van de scores in het bijzonder onderwijs. Verklaringen voor de achterstand van scholen onder integrale besturen zijn gevonden binnen twee dimensies van onderwijskwaliteit. Het gaat om zowel bestuur en management als financiën, die nauw met elkaar verbonden zijn.

In het openbaar onderwijs liepen met name de integrale besturen achter met de voorbereidingen op lumpsum. In grote lijnen hebben we daarvoor twee verklaringen. In de eerste plaats hebben directeuren onder integrale besturen doorgaans weinig ruimte gehad om zich te ontplooiën. Het komt voor dat zij daardoor niet beschikken over vaardigheden die wenselijk zijn voor een gedegen voorbereiding op lumpsum. Daarnaast is het zicht dat directeuren hebben op de financiën van hun school beperkt, evenals hun kostenbewustzijn. In de tweede plaats zijn veel integrale besturen momenteel aan het verzelfstandigen. Belemmerend daarin is in veel gevallen het proces van financiële ontvlechting, waar een groot deel van de aandacht naar uitgaat. Dit gaat, samen met



organisatorische problemen die zich kunnen voordoen bij verzelfstandiging, ten koste van de voorbereidingen op lumpsum.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste resultaten beschreven voor de drie geledingen die zijn betrokken bij het onderzoek: besturen, directeuren en medezeggenschapsraden. Dit vormt een feitelijke weergave van de antwoorden op de gestelde vragen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verschillen in vorderingen tussen schoolorganisaties en de verklaringen die wij daarvoor hebben kunnen vinden. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers.



## 2 De vorderingen van de voorbereiding

### 2.1 Inleiding

#### 2.1.1 De drie geledingen

Het onderzoek heeft zich gericht op alle 7.619 scholen in het primair onderwijs. Van 7.354 scholen hadden we de beschikking over een e-mailadres. Daarvan bleken er echter 500 niet (meer) te kloppen.

Tabel 2.1 Respons derde meting

	Populatie	Netto respons	% Netto
Besturen eenpitter	674	67	10%
Besturen meerpitter	760	22	3%
Schooldirecteur van één school	7.619 <sup>a)</sup>	1.467	
Schooldirecteur meerdere scholen		143	
Bovenschoolse managers		163	
MR		126	
GMR		33	
Besturen	1.434	89	5%
Directeuren		1.773	23% <sup>b)</sup>
Medezeggenschapsraden		159	
<b>Totaal</b>		<b>1.902</b>	

a) Volgens het geleverde bestand door Cfi, waren er op 1 oktober 2005 7.619 scholen in Nederland. Het aantal directeuren kan iets afwijken in verband met vacatures of directeuren die verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen.

b) Minimaal 23procent.

Met name het aantal besturen van meerpitters dat heeft gereageerd is vrij laag. Daardoor is de betrouwbaarheid van de scores van de besturen aanzienlijk lager dan die van directeuren. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor de scores van de medezeggenschapsraden. Ook bij deze geleding moet bij de interpretatie van de cijfers enige voorzichtigheid worden betracht.

#### 2.1.2 De opzet van de analyse

Net als tijdens de vorige twee metingen zijn vijf onderwerpen onderzocht:

1. attitude;
2. bewustwording;
3. kennisvergaring;
4. implementatie;
5. vorderingen algemeen.

Om de vorderingen in elk van de onderwerpen te kunnen meten, zijn vergelijkbare uitkomsten nodig. De vragenlijst voor deze derde meting is dan ook grotendeels gelijk aan die van de vorige meting. De vragenlijst van de vorige meting is op meer punten gewijzigd. Om de resultaten tussen 2004 en 2005 te kunnen vergelijken, zijn toen naast de nieuwe ook de ‘oude’ berekeningen toegepast.

Dit jaar zijn alleen aan de schaal ‘Implementatie’ twee nieuwe vragen toegevoegd, waardoor de scores van dit jaar niet helemaal zijn te vergelijken met die van vorig jaar. In dit hoofdstuk worden per onderwerp en per geleding de frequenties van de antwoorden gegeven van elke vraag. Vervolgens zijn de vragen samengesteld tot een score. Dit is gebeurd door de vragen per onderwerp allemaal in dezelfde richting te formuleren, van negatief naar positief. Vervolgens is elke vraag geschaald van 1 tot en met 10 en zijn de scores per vraag gesommeerd. Zo ontstaat een rapportcijfer van 1 tot en met 10 voor elk van de 5 onderwerpen<sup>5</sup>.

Er wordt van significantie gesproken bij een  $\alpha$  van 0,05 of lager. Dit betekent, dat de statistische kans dat de gevonden verschillen of verbanden op toeval berust en 5 procent of minder bedraagt. Dit is een algemeen gehanteerde grens. Een minder strenge grens van 0,1 (10% statistische kans op toeval) wordt ook vaak toegepast. Vanwege de onzekerheid over de totale populatie (vanwege het bovenschools management en de (G)MR) hebben we echter voor de strengere grens van 0,05 gekozen. De gevonden verschillen of verbanden worden alleen benoemd wanneer deze significant zijn.

### 2.1.3 Factoren van invloed op antwoorden

#### *Bekendmaking omvang bekostiging*

De meting heeft plaatsgevonden voor de bekendmaking van de omvang van de bekostiging voor de scholen voor het komend schooljaar. De schoolorganisaties waren op het moment van de meting dus nog niet op de hoogte van de exacte omvang van de bekostiging. De antwoorden zijn daardoor niet gekleurd door de hoogte van de bekostiging. Wel is het mogelijk dat de antwoorden zijn beïnvloed door onzekerheid over de omvang van het budget. Het was voor scholen echter al wel mogelijk om redelijk nauwkeurig vast te kunnen stellen wat de omvang van de bekostiging zal gaan worden, omdat de rekenregels al eerder bekend zijn gemaakt.

#### *Non-respons*

Als het gaat om de voorbereidingen op een wijziging zoals de invoering van lumpsumfinanciering, zijn degenen die daar bewust mee bezig zijn eerder geneigd te responderen. Het zijn eerder de voorlopers dan de achterblijvers die bereid zijn aan een dergelijk onderzoek mee te werken. Hoe lager de respons, des te meer de resultaten positief zullen afwijken van de populatie. Deze derde meting lijken juist degenen die het ‘goed doen’ minder geneigd te zijn de vragenlijst in te vullen. Dit heeft voor een groot

---

<sup>5</sup> De scores geven vooral een mogelijkheid om ontwikkelingen in de tijd zichtbaar te maken en om geledingen en/of scholen onderling te vergelijken. Het is nadrukkelijk niet zo dat bijvoorbeeld een score lager dan 6 betekent dat een school onvoldoende is voorbereid.

deel te maken met de activiteiten vanuit diverse organisaties in het onderwijsveld, die actief de scholen bezoeken om hun voorbereidingen op de lumpsumfinanciering te bespreken. Uit reacties op de uitnodiging voor de vragenlijst blijken scholen die daarbij een goede beoordeling hebben gehad te denken dat zij de vragenlijst voor deze derde meting van de monitor niet meer in hoeden te vullen.

## 2.2 Attitude ten aanzien van lumpsum

### 2.2.1 Veronderstellingen

Waarom is het onderwerp attitude van belang? De onderzoekers verwachtten dat de houding ten aanzien van lumpsum (attitude) van invloed zou kunnen zijn op hoe de geledingen zich voorbereiden op lumpsum. Een positieve attitude zou bevorderend en een negatieve attitude zou belemmerend werken. Ook zou de attitude van invloed zijn op de manier van voorbereiden. Richt de school zich bijvoorbeeld op het benutten van kansen of wordt alleen defensief gereageerd? De uitkomst van deze analyse volgt later in dit hoofdstuk.

Wij gaan bij de keuze van de vragen bij elk onderwerp van een aantal veronderstellingen uit. Teneinde de attitude ten aanzien van lumpsum te kunnen vaststellen is allereerst gevraagd naar de mening ten aanzien van het huidige bekostigingssysteem. De eerste veronderstelling is dat als men van mening is dat de huidige manier van financieren toereikend is, de motivatie om naar een ander systeem over te gaan minder groot is. De attitude is dan negatief. Ook is in kaart gebracht welke kansen en risico's er in het primair onderwijs worden gezien als gevolg van lumpsum. Wanneer men meer kansen dan bedreigingen ziet is de veronderstelling dat de attitude positief is. In totaal zijn zeven vragen gesteld om de attitude vast te stellen.

### 2.2.2 Beleidsruimte in het huidige financieringsstelsel

Slechts een kwart van de directeuren is van mening dat het huidige declaratiesysteem onvoldoende ruimte biedt voor het voeren van een eigen beleid op gebied van personeel, financiën en onderwijs. Bijna de helft van de directeuren ervaart genoeg ruimte onder het huidige systeem. De medezeggenschapsraden zijn iets minder positief over de huidige beleidsruimte dan de directeuren, maar ook slechts een klein deel van de medezeggenschapsraden is van mening dat de huidige beleidsruimte te weinig is. De besturen zijn iets negatiever over de huidige beleidsruimte.

### 2.2.3 Kansen en risico's door lumpsum

Besturen, directeuren en medezeggenschapsraden verwachten over het algemeen dat lumpsum kansen schept om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De besturen zijn het meest optimistisch van de drie geledingen. Slechts 10 procent van de besturen verwacht dat lumpsum geen kansen zal bieden. Ook verwacht slechts een klein deel van

de respondenten dat de bedreigingen die lumpsum met zich mee brengt groter zullen zijn dan de kansen.

De meeste kansen worden verwacht op het gebied van onderwijskwaliteit en personeelsbeleid. De grootste risico's worden verwacht op het gebied van personeelsbeleid. Met name de besturen zijn beducht op risico's op het gebied van personeel: 87 procent verwacht nieuwe risico's op personeelsgebied.

Tabel 2.2 Attitude ten aanzien van lumpsum

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. In het huidige declaratiesysteem hebben wij voldoende ruimte voor personeelsbeleid	Helemaal mee eens	6%	4%	3%
	Mee eens	33%	45%	44%
	Niet mee eens/niet mee oneens	32%	26%	24%
	Niet mee eens	26%	21%	17%
	Helemaal niet mee eens	4%	4%	11%
2. In het huidige declaratiesysteem hebben wij voldoende ruimte voor financieel beleid	Helemaal mee eens	4%	4%	3%
	Mee eens	40%	50%	36%
	Niet mee eens/niet mee oneens	30%	23%	34%
	Niet mee eens	19%	20%	17%
	Helemaal niet mee eens	8%	4%	10%
3. In het huidige declaratiesysteem hebben wij voldoende ruimte voor onderwijsbeleid	Helemaal mee eens	6%	5%	4%
	Mee eens	35%	53%	49%
	Niet mee eens/niet mee oneens	37%	23%	22%
	Niet mee eens	20%	16%	16%
	Helemaal niet mee eens	2%	3%	9%
4. Lumpsum schept voor onze organisatie kansen de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren	Helemaal mee eens	14%	7%	7%
	Mee eens	37%	42%	43%
	Niet mee eens/niet mee oneens	39%	36%	34%
	Niet mee eens	6%	10%	14%
	Helemaal niet mee eens	4%	4%	2%
5. Lumpsum biedt voor onze organisatie meer kansen dan bedreigingen	Helemaal mee eens	9%	6%	5%
	Mee eens	31%	37%	33%
	Niet mee eens/niet mee oneens	46%	41%	40%
	Niet mee eens	9%	13%	19%
	Helemaal niet mee eens	6%	4%	4%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
6. Op welk terrein liggen voor u de grootste kansen als lumpsum is ingevoerd?	Onderwijskwaliteit	74%	64%	72%
	Personeel	60%	75%	54%
	Financiën	45%	42%	33%
	Huisvesting	11%	7%	11%
	ICT	4%	6%	9%
	Ander terrein	4%	2%	5%
7. Op welk terrein liggen de belangrijkste nieuwe risico's na de invoering van lumpsum?	Onderwijskwaliteit	13%	16%	29%
	Personeel	87%	67%	65%
	Financiën	52%	58%	56%
	Huisvesting	13%	30%	25%
	ICT	4%	3%	6%
	Ander terrein	1%	4%	5%
Samengestelde variabele	Gemiddelde score attitude (1-10)	5.53	5.31	5.35

Voor in totaal 7 vragen kan een score van 1 tot en met 10 worden behaald (het statistische gemiddelde is 5,5). Een hoge score duidt op een betere attitude ten opzichte van lumpsum.

## 2.2.4 Ontwikkeling van attitude

De laatste meting laat zien dat besturen een iets positievere attitude ten opzichte van lumpsum hebben dan directeuren en medezeggenschapsraden. De verschillen zijn echter gering. In tabel 2.3 is zichtbaar dat de attitude in de laatste twee jaar vrijwel gelijk is gebleven. Alle geledingen laten over de gehele periode een neutrale attitude tot licht positieve houding zien ten opzichte van de invoering van lumpsum.

De directie scoort een fractie lager dan vorig jaar. Van alle drie geledingen heeft de directie het meest te maken met de directe voorbereidingen op lumpsum. Mogelijk wordt de lagere score veroorzaakt door groeiende onzekerheid nu de invoering van lumpsum heel dicht bij is gekomen.

Tabel 2.3 Ontwikkeling scores Attitude

Geleding	2004	2005	2006
Bestuur	5.52	5.30	5.53
Directie	5.46	5.38	5.31
(G)MR	5.68	4.77	5.35

## 2.3 Mate van bewustwording

### 2.3.1 Veronderstellingen

De overstap naar een ander bekostigingssysteem heeft zowel gevolgen voor bestuur en management van scholen als voor de organisatie van het onderwijs. Door middel van een zestal vragen is vastgesteld in hoeverre scholen zich bewust zijn van de consequenties van lumpsum. Gevraagd is in hoeverre men van mening is dat bepaalde geledingen te

maken krijgen met lumpsum. De veronderstelling is dat als men over bepaalde zaken reeds heeft nagedacht er sprake is van een hogere mate van bewustwording.

### 2.3.2 Verwachte veranderingen in de organisatie

De meeste respondenten verwachten voorsnog geen belangrijke veranderingen op het terrein van personeelsbeleid. Logischerwijs worden meer veranderingen voorzien met betrekking tot het financieel beleid. Met uitzondering van de medezeggenschapsraden verwachten de geledingen dat het personeel niet veel zal merken van lumpsum. Alle geledingen gaan ervan uit dat de ouders van leerlingen weinig gaan merken van lumpsum.

Een groot deel van de besturen verwacht dat de omvang van de dienstverlening van het administratiekantoor groter zal worden. Geen enkel bestuur verwacht dat de omvang van de dienstverlening zal afnemen.

### 2.3.3 Perceptie financiële risico's

Opmerkelijk is dat besturen aanmerkelijk pessimistischer zijn over nieuwe financiële risico's als gevolg van lumpsum dan de directeuren en (G)MR'en. Van de besturen verwacht 65 procent nieuwe risico's tegenover 44 procent en 33 procent van de directeuren en (G)MR'en. Voor veel (G)MR'en blijkt het moeilijk om een inschatting te maken van de nieuwe risico's: 44 procent zegt het op dit moment niet te weten. De respondenten die nieuwe financiële risico's verwachten denken over het algemeen dat de risico's beheersbaar zullen zijn. Slecht 5 procent van de besturen en 7 procent van de directeuren verwacht dat de risico's niet beheersbaar zullen zijn. Opmerkelijk is wel dat bijna de helft van de directeuren en eenderde van de besturen niet kan inschatten of de nieuwe financiële risico's wel of niet beheersbaar zullen zijn.

Van de besturen denkt 24 procent dat meer samenwerking met andere besturen of scholen noodzakelijk is om goed met lumpsum om te kunnen gaan. Bij de directeuren is dit 20 procent.

Tabel 2.4 Risico's en samenwerking

	Antwoordcategorie	Bestuur	Directie	(G)MR
Zijn de nieuwe financiële risico's beheersbaar?	Ja	62%	47%	44%
	Nee	5%	7%	4%
	Weet niet	33%	46%	51%
Denkt u dat meer samenwerking met andere besturen/ scholen noodzakelijk is?	Ja	14%	13%	9%
	Ja, besturenfusie	10%	7%	6%
	Onderzoeken dat nu	19%	13%	9%
	Weet niet	13%	28%	41%
	Nee, niet nodig	44%	39%	36%



Tabel 2.5 Bewustwording lumpsum

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Lumpsum leidt voor onze organisatie tot belangrijke veranderingen op personeelsgebied	Helemaal mee eens	0%	2%	2%
	Mee eens	19%	24%	21%
	Niet mee eens/niet mee oneens	35%	37%	47%
	Niet mee eens	40%	32%	22%
	Helemaal niet mee eens	5%	5%	8%
2. Lumpsum leidt voor onze organisatie tot belangrijke veranderingen op financieel gebied	Helemaal mee eens	2%	5%	12%
	Mee eens	40%	44%	51%
	Niet mee eens/niet mee oneens	30%	28%	21%
	Niet mee eens	26%	20%	9%
	Helemaal niet mee eens	2%	3%	7%
3. Lumpsum leidt voor onze organisatie tot belangrijke veranderingen op bestuurlijk gebied	Helemaal mee eens	2%	4%	7%
	Mee eens	30%	30%	25%
	Niet mee eens/niet mee oneens	33%	30%	30%
	Niet mee eens	33%	31%	24%
	Helemaal niet mee eens	2%	5%	14%
4. Het personeel gaat weinig merken van lumpsum	Helemaal mee eens	5%	5%	2%
	Mee eens	46%	43%	27%
	Niet mee eens/niet mee oneens	30%	32%	37%
	Niet mee eens	16%	18%	23%
	Helemaal niet mee eens	2%	3%	11%
5. Ouders van leerlingen op onze scholen gaan weinig merken van lumpsum	Helemaal mee eens	11%	11%	8%
	Mee eens	49%	52%	54%
	Niet mee eens/niet mee oneens	33%	26%	26%
	Niet mee eens	7%	9%	8%
	Helemaal niet mee eens	0%	2%	4%
6. Is er sprake van nieuwe financiële risico's voor uw scholen als gevolg van lumpsum?	Ja	65%	44%	33%
	Nee	28%	35%	23%
	Weet niet	7%	21%	44%
7. Is uw bestuur van plan om de inkomsten te vergroten, als gevolg van lumpsum?	Ja	9%	-	-
	Nee	83%	-	-
	Weet niet	9%	-	-
8. Is uw bestuur van plan om de kosten te verminderen, als gevolg van lumpsum?	Ja	29%	-	-
	Nee	55%	-	-
	Weet niet	16%	-	-
9. Wordt de omvang van de dienstverlening van het administratiekantoor voor u groter of kleiner, als gevolg van lumpsum-bekostiging?	Groter	46%	-	-
	Blijft gelijk	32%	-	-
	Kleiner	0%	-	-
	Weet het (nog) niet	22%	-	-
Samengestelde variabele	Gemiddelde score bewustwording (1-10)	4.11	3.74	2.82

Voor in totaal zes vragen kan een score van 1 tot en met 10 worden behaald (het statistische gemiddelde is 5,5). Een hoge score duidt op een betere bewustwording van de gevolgen van lumpsum.

### 2.3.4 Ontwikkeling van bewustwording

De score voor bewustwording is bij de directies iets lager dan vorig jaar. Bij de medezeggenschapsraden is de score in de afgelopen twee jaar ongeveer gelijk gebleven. De score voor besturen is lager geworden. Deze lagere score is opmerkelijk. Het is niet waarschijnlijk dat er werkelijk een afname van de bewustwording heeft plaatsgevonden. Mogelijk wordt de afname veroorzaakt door de veronderstellingen die aan de schaal ten grondslag liggen. Zo scoren verwachte gevolgen op verschillende beleidsgebieden positief. Daardoor krijgt een respondent die zich gedegen heeft voorbereid en zich goed bewust is van gevolgen van lumpsum, maar heeft vastgesteld dat de gevolgen voor zijn organisatie gering zijn, bij de huidige manier van meten eigenlijk een te lage score.

Mede door de acties van het projectbureau en de onderwijsorganisaties is het inzicht in de effecten van lumpsum toegenomen. De scores voor 'implementatie' en 'vorderingen algemeen' laten zien dat in veel schoolorganisaties er al de nodige maatregelen zijn ondernomen om de verwachte effecten op te vangen. De gevolgen van lumpsum worden dus door deze maatregelen minder groot. Ook dit effect heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de lagere scores voor bestuur en directie voor 'bewustwording'.

Tabel 2.6 Ontwikkeling scores Bewustwording

Geleding	2004	2005	2006
Bestuur	5.54	5.45	4.11
Directie	4.02	3.82	3.74
(G)MR	2.89	2.81	2.82

## 2.4 Kennisvergaring

### 2.4.1 Veronderstellingen

Onder kennisvergaring wordt verstaan de wijze waarop en de mate waarin de verschillende geledingen op de hoogte zijn van de benodigde instrumenten en middelen om de schoolorganisatie in te richten op de invoering van lumpsum. Daarbij is gekeken naar de mate van inzicht in de eigen financiële positie, kennisontwikkeling over lumpsum, bekendheid met regelingen en bekendheid met (de activiteiten van) het Projectbureau Lumpsum PO.

### 2.4.2 Inzicht in financiën

Ruim 80 procent van de besturen en directies zegt goed inzicht te hebben in hoe de scholen er financieel voor staan. Bij de medezeggenschapsraden is dit percentage duidelijk lager: 61 procent. In vergelijking met vorig jaar is dit percentage bij alle geledingen aanzienlijk toegenomen. Bij de directies is het zelfs bijna 20 procentpunt hoger.

Een onderdeel van de financiële situatie is de te verwachten mate waarin de komende jaren gebruik zal worden gemaakt van de BAPO-regeling. Als het gebruik op een individuele school hoger ligt dan het landelijke gemiddelde heeft dit negatieve financiële consequenties en vice versa. Van zowel de besturen als de directies heeft ongeveer 10 procent geen inzicht in de verwachte mate waarin van de regeling gebruik gemaakt gaat worden.

### 2.4.3 Externe ondersteuning

Het aantal besturen en directies dat de afgelopen jaren externe expertise heeft ingewonnen is in vergelijking met vorig jaar sterk gestegen. Van de besturen heeft 84 procent externe expertise ingeschakeld tegenover 64 procent van de directies. Ook het aantal (G)MR'en dat gebruik heeft gemaakt van externe expertise is aanzienlijk gestegen. De behoefte aan externe expertise die uit de vorige meting naar voren kwam, is in het afgelopen jaar blijkbaar geconcretiseerd.

Aan de respondenten die deze meting aangaven (nog steeds) behoefte te hebben aan externe ondersteuning, is vervolgens gevraagd op welke terreinen deze behoefte ligt. Het blijkt dat zowel de besturen, de directeuren als de medezeggenschapsraden het meest behoefte hebben aan expertise gericht op het tegengaan van eventuele risico's. Op de tweede plaats komt expertise op het terrein van personeelsbeleid. Mogelijk komt dit omdat veel van de risico's verwacht worden op het gebied van personeelsbeleid. Wat verder opvalt, is dat maar liefst 72 procent van de medezeggenschapsraden aangeeft meer externe expertise te willen inzetten om meer inzicht te krijgen in de eventuele gevolgen van lumpsum. Dit toont duidelijk aan dat er met name bij deze groep nog een gebrek aan basiskennis over lumpsum is.

Tabel 2.7 Behoefte aan externe expertise

		Bestuur	Directie	(G)MR
Op welk terrein heeft u nog behoefte aan externe expertise?	Werking van lumpsum	27%	31%	44%
	Eventuele gevolgen lumpsum	41%	55%	72%
	Hoe kansen te benutten	36%	55%	59%
	Hoe risico's tegen te gaan	55%	70%	69%
	De bestuurlijke inrichting	36%	20%	25%
	Samenwerkingsvormen	18%	15%	16%
	Schaalvergroting	9%	11%	6%
	De inrichting financiële huishouding	32%	57%	53%
	Personeelsbeleid	55%	61%	69%
	Huisvesting en onderhoud	14%	24%	31%
	Hoe beleid te ontwikkelen	14%	28%	34%
	Uitbesteding en inkoop	5%	8%	9%
	Overig	0%	3%	6%

## 2.4.4 Flankerend beleid

### *Regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management*

De regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management betreft een budget dat het ministerie van OCW ter beschikking heeft gesteld voor de beleidsmatige voorbereiding op lumpsum. Van zowel de besturen als de directeuren is inmiddels respectievelijk 86 procent en 77 procent op de hoogte van het bestaan van deze regeling. In het bijzonder het aantal besturen dat de regeling kent is toegenomen in vergelijking met de tweede meting. Van de medezeggenschapsraden is bijna de helft op de hoogte van de regeling.

### *Projectbureau Lumpsum PO*

Ook de bekendheid van het Projectbureau Lumpsum PO is gestegen. Met name bij de besturen is de bekendheid toegenomen. Bij de medezeggenschapsraden blijft de bekendheid van het projectbureau nog wat achter. Slechts een kleine meerderheid van de (G)MR'en is bekend met het projectbureau.

### *Informatiebronnen*

De voornaamste informatiebronnen die worden gebruikt zijn het extern administratiekantoor, de publicaties van bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties en de lumpsumwijzer. Minder dan 10 procent van de besturen en directeuren maakt gebruik van de ambassadeur voor het financieel jaarverslag (zie bijlage 2).

Tabel 2.8 Kennisvergarig

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Wij hebben goed inzicht hoe de afzonderlijke scholen er financieel voor staan	Helemaal mee eens	21%	20%	14%
	Mee eens	62%	63%	47%
	Niet mee eens/niet mee oneens	15%	12%	14%
	Niet mee eens	3%	4%	13%
	Helemaal niet mee eens	0%	1%	11%
2. Heeft u een cursus op het gebied van lumpsum gevolgd	Ja	67%	76%	62%
	Nee	30%	23%	15%
	Weet het niet	3%	0%	23%
3. Heeft u in de afgelopen jaren al dan niet tegen betaling expertise van derden ingewonnen gericht op de voorbereidingen van lumpsum	Ja	84%	64%	47%
	Nee	11%	31%	42%
	Weet het niet	5%	5%	11%
4. Heeft u in de aanloop tot de invoering van lumpsum behoefte aan externe expertise	Ja	30%	22%	24%
	Nee	39%	43%	18%
	Weet niet	31%	35%	58%
5. Bent u op de hoogte van het bestaan van de regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management	Ja	86%	77%	46%
	Nee	14%	23%	54%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
6. Heeft u wel eens gehoord van het Projectbureau Lumpsum dat zich bezighoudt met flankerend beleid lumpsum	Ja	88%	82%	51%
	Nee	12%	18%	49%
7. Bent u op de hoogte van het bestaan van de ambassadeur ondersteuning jaarverslag	Ja	46%	43%	27%
	Nee	54%	57%	73%
8. Heeft u inzicht in het gebruik van de BAPO-regeling de komende jaren?	Ja	78%	85%	
	Nee	10%	12%	
	Weet het niet	13%	4%	
	Niet bekend met BAPO-regeling	0%	0%	
Samengestelde variabele	Gemiddelde score kennisvergaring 1-10*	5.55	6.41	3.44

Voor in totaal acht vragen kan een score van 1 tot en met 10 worden behaald (het statistische gemiddelde is 5,5). Een hoge score duidt op een hogere mate van kennisvergaring met betrekking tot lumpsum.

#### 2.4.5 Ontwikkeling kennisvergaring

Bij de directies en medezeggenschapsraden zie we een kleine stijging van de score voor kennisvergaring. Het kennisoniveau van de directeuren is goed, de stijging van deze score is met name in de vorige meting zichtbaar geworden. De score van de besturen is juist lager dan die van de vorige meting. Ook hier geldt, dat bij de berekening van de schaal een van de veronderstellingen is dat de behoefte aan externe expertise positief is. Ten opzichte van de vorige meting is de behoefte aan externe expertise sterk gedaald, van 58 naar 30 procent van de besturen. Dit komt, omdat de behoefte aan externe expertise afgelopen jaar is omgezet in het daadwerkelijk inzetten van die externe expertise.

Tabel 2.9 Ontwikkeling scores Kennisvergaring

Geleding	2004	2005	2006
Bestuur	5.35	5.90	5.55
Directie	5.46	6.23	6.41
(G)MR	2.48	3.17	3.44

Opmerkelijk is verder dat een kleiner deel van de besturen op de hoogte is van het bestaan van de ambassadeur ondersteuning jaarverslag dan vorig jaar (46% dit jaar tegenover 51% vorig jaar). Dit gegeven ondersteunt het vermoeden dat dit jaar de respons lager is onder de groep die het juist goed doet dan voorgaande jaren (zie paragraaf 2.1.3), waardoor blijkbaar voornamelijk de scores onder besturen worden verlaagd.

## 2.5 Implementatie

### 2.5.1 Veronderstellingen

Om te achterhalen hoe ver de schoolorganisaties zijn met de implementatie van instrumenten ter voorbereiding van lumpsum, is nagegaan in hoeverre men:

- kennis heeft van de diverse instrumenten en deze weet te gebruiken;
- kennis heeft van organisaties die ondersteuning kunnen bieden;
- in staat is koppelingen aan te brengen tussen de inzet van middelen en personeelsbeleid, onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid.

### 2.5.2 Meerjarenperspectief

Aangezien er onzekerheden kunnen zijn over de financiële implicaties van lumpsum-financiering, ligt het voor de hand dat de respondenten aandacht hebben voor instrumenten waarmee risico's zoveel mogelijk voorzien en zo mogelijk ook voorkomen kunnen worden. Een degelijke meerjarenbegroting, gebaseerd op prognoses voor leerlingaantallen en personeelontwikkelingen, is dan ook erg belangrijk.

Zeker 80 procent van de scholen beschikt over een meerjarenbegroting. Van de besturen zegt 88 procent over een meerjarenbegroting te beschikken. Dat is iets hoger dan het percentage van vorig jaar. Het aantal directeuren dat beschikt over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel is licht gestegen tot 44 procent. Van de besturen zegt 55 procent over deze meerjarenplanning te beschikken.

Een groot deel van de scholen heeft echter de meerjarenbegroting niet gebaseerd op een meerjarenplanning die de behoefte aan personeel in kaart brengt. Dit geeft aan dat het opstellen van de meerjarenbegrotingen verder geprofessionaliseerd zou kunnen worden.

### 2.5.3 Inzet middelen regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management

Ongeveer 40 procent van de besturen heeft besloten op welke wijze de middelen van de regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management ingezet gaan worden. Aangezien dit vorig jaar 48 procent bedroeg, ondersteunt dit de aanname dat dit jaar juist de besturen die het op het vlak van lumpsum goed doen, minder hebben gerespondeerd (zie paragraaf 2.1.3). Het belangrijkste doel is de professionalisering van schooldirecteuren. Veel besturen hebben echter nog geen concrete beslissing genomen. Opmerkelijk is dat bijna 40 procent van de directeuren en 57 procent van medezeggenschapsraden aangeeft niet te weten of het bestuur al een beslissing heeft genomen. Het is aannemelijk dat de middelen uit deze regeling door de besturen die zeggen nog geen besluit te hebben genomen zijn opgenomen in de begroting op bestuursniveau, bijvoorbeeld voor de opbouw van reserves of voor de bekostiging van bovenschools personeel.

Tabel 2.10 Inzet middelen regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management

	Antwoordcategorie	Bestuur	Directie	(G)MR
Voor welke doelen zijn de extra financiële middelen ingezet?	Professionalisering financieel beleid	52%	58%	67%
	Professionalisering HRM-/personeelsbeleid	20%	19%	33%
	Aanstelling personeel bovenschools management	4%	22%	22%
	Professionalisering bovenschools management.	4%	28%	33%
	Professionalisering schooldirecteuren	60%	69%	56%
	Professionalisering schoolteams	12%	2%	22%
	Professionalisering GMR-leden	.	26%	67%
	Professionalisering MR-leden	16%	14%	44%
	Verbetering adm.-/infostructuur	64%	40%	44%
	Anders	16%	11%	0%

#### 2.5.4 Implementatie instrumenten

Over verschillende instrumenten is gevraagd hoever de scholen zijn met de implementatie ervan. De meeste instrumenten blijken momenteel op ongeveer de helft van scholen in de ontwikkelingsfase te zijn. De instelling van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad blijkt het verst te zijn gevorderd. Zoals te verwachten was, is over het algemeen de implementatie in vergelijking met vorig jaar duidelijk verder gevorderd.

Hoewel de overgrote meerderheid van de besturen en directeuren zeggen over een begroting voor de komende jaren te beschikken, beschikt slechts 55 procent van de besturen en 44 procent van de directeuren over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel. Verder was tijdens de derde meting slechts de helft van de besturen en scholen bezig met concrete voorbereidingen op de veranderingen in besluitvormingsprocessen en medezeggenschap. Daarbij is de meeste vooruitgang geboekt in de scholing van de (G)MR, de code goed bestuur en de interne ontwikkeling van de financiële deskundigheid.

Tabel 2.11 Implementatie

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Is er een begroting voor de komende jaren?	Ja	88%	80%	-
	Nee	9%	16%	-
	Weet niet	3%	4	
2. Beschikt u over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel?	Ja	55%	44%	-
	Nee	42%	49%	-
	Weet niet	3%	7%	-

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
3. Worden er voorbereidingen getroffen voor veranderingen in besluitvormingsprocessen en (mede)zeggenschap?	Ja	51%	49%	37%
	Nee	47%	25%	25%
	Weet niet	2%	26%	37%
4. Is er een plan om ouders te betrekken bij de voorbereidingen van lumpsum?	Ja	7%	13%	12%
	Nee	84%	71%	66%
	Weet niet	9%	16%	22%
5. Heeft uw bestuur al besloten hoe de extra financiële middelen uit de regeling Facilitering en Versterking B&M ingezet gaan worden?	Ja	41%	38%	20%
	Nee	49%	23%	23%
	Weet niet	10%	39%	57%
6. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met het managementstatuut?	Nog niet mee bezig	4%	3%	0%
	Bezig informatie te verzamelen	13%	9%	0%
	In ontwikkeling	50%	47%	58%
	Ter besluitvorming	25%	23%	11%
	Wordt geïmplementeerd	8%	18%	32%
7. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met de code goed bestuur?	Nog niet mee bezig	7%	4%	8%
	Bezig informatie te verzamelen	7%	8%	0%
	In ontwikkeling	33%	44%	31%
	Ter besluitvorming	13%	19%	15%
	Wordt geïmplementeerd	40%	25%	46%
8. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met de instelling van een gemeenschappelijke MR*?	Nog niet mee bezig	.	6%	0%
	Bezig informatie te verzamelen	.	2%	9%
	In ontwikkeling	.	33%	64%
	Ter besluitvorming	.	6%	0%
	Wordt geïmplementeerd	.	53%	27%
9. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met de extra scholing voor de (G)MR?	Nog niet mee bezig	10%	2%	7%
	Bezig informatie te verzamelen	20%	7%	4%
	In ontwikkeling	20%	46%	41%
	Ter besluitvorming	0%	8%	0%
	Wordt geïmplementeerd	50%	37%	48%
10. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met de interne ontwikkeling van de financiële deskundigheid?	Nog niet mee bezig	0%	2%	0%
	Bezig informatie te verzamelen	0%	5%	10%
	In ontwikkeling	63%	54%	50%
	Ter besluitvorming	0%	7%	0%
	Wordt geïmplementeerd	37%	32%	40%



Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
11. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met de transparante informatieplicht?	Nog niet mee bezig	0%	3%	11%
	Bezig informatie te verzamelen	11%	5%	0%
	In ontwikkeling	56%	57%	42%
	Ter besluitvorming	11%	11%	11%
	Wordt geïmplementeerd	22%	23%	37%
12. Hoe ver is uw schoolorganisatie gevorderd met het aanpassen van het GMR reglement?	Nog niet mee bezig	0%	4%	3%
	Bezig informatie te verzamelen	60%	8%	16%
	In ontwikkeling	20%	57%	41%
	Ter besluitvorming	0%	16%	25%
	Wordt geïmplementeerd	20%	16%	16%
Samengestelde variabele	Gemiddelde score implementatie (1-10)	4.11	4.42	1.94

Voor in totaal vijf vragen kan een score van 1 tot en met 10 worden behaald (het statistische gemiddelde is 5,5). Een hoge score duidt op een verdere mate van implementatie.

\* Vraag 8 is door onvoldoende besturen beantwoord om een score te kunnen geven.

Nieuw in de vragenlijst is de vraag over welke instrumenten men beschikt die relevant zijn voor de invoering van lumpsumfinanciering (niet meegenomen in de berekening van de score). De overgrote meerderheid van besturen en directies blijkt over hoofdlijnen voor het financieel beleid te beschikken. Iets minder dan de helft beschikt over een liquiditeitsbegroting en criteria voor de verdeling van middelen tussen personeel en materieel. Van de meerpitters heeft ruwweg een derde criteria opgesteld voor de verdeling van de middelen tussen de scholen.

Tabel 2.12 Beschikbare instrumenten

		Bestuur	Directie
Over welke instrumenten beschikt uw organisatie op dit moment?	Liquiditeitsbegroting	41%	38%
	Hoofdlijnen financieel beleid	94%	85%
	Criteria verdeling middelen tussen scholen*	31%	39%
	Criteria verdeling middelen tussen personeel en materieel	43%	42%

\* Heeft alleen betrekking op besturen met meerdere scholen en directeuren van scholen die vallen onder een bestuur met meerdere scholen.

### 2.5.5 Ontwikkeling implementatie

Omdat voor het onderwerp implementatie twee vragen zijn toegevoegd, zijn de scores voor 2006 iets anders berekend dan de scores voor 2005. Door deze wijziging is het iets moeilijker geworden om een hogere score te halen. Dit verklaart de daling van de score van de medezeggenschapsraden ten opzichte van de vorige meting. Doordat een vraag uit de tweede meting is komen te vervallen in de vragenlijst voor de derde meting, kon de berekening voor de tweede meting niet herhaald worden om een goede vergelijking te kunnen maken.

De scores van de besturen en directies zijn echter flink hoger dan het vorig jaar. Dit duidt erop dat in veel scholen de nodige maatregelen zijn genomen ter voorbereiding op lumpsum. De medezeggenschapsraden blijven achter bij de andere geledingen. Mede op basis van de relatief lage score op kennisvergaring, kan geconcludeerd worden dat de (G)MR'en minder zicht hebben op wat er aan voorbereidingen gebeurt binnen de schoolorganisatie dan besturen en directies. Dit kan de achterstand van de (G)MR op dit punt (deels) verklaren.

Tabel 2.13 Ontwikkeling scores Implementatie

Geleding	2004 <sup>a)</sup>	2005	2006
Bestuur	3.86	2.52	4.11
Directie	3.71	2.68	4.42
(G)MR	1.46	2.57	1.94

a) In 2005 en 2006 is de score anders berekend dan in 2004 waardoor vergelijken niet goed mogelijk is.

## 2.6 Vorderingen algemeen

In dit hoofdstuk zijn tot zover de attitude, bewustwording, kennisverzameling en implementatie in het kader van de voorbereidingen op lumpsum aan de orde gekomen. Deze thema's hangen nauw met elkaar samen en zijn indicatief voor de mate waarin de verschillende geledingen gevorderd zijn in hun voorbereidingen. Daarnaast is aan de respondenten een aantal andere vragen gesteld, waarin hun eigen mening over de voorbereiding op lumpsum van de verschillende geledingen binnen de schoolorganisatie centraal stond.

### 2.6.1 Eigen oordeel vorderingen voorbereiding op lumpsum

#### *Oordeel over besturen*

Van de besturen meent 85 procent dat men zelf voldoende is voorbereid op de invoering van lumpsum. Vorig jaar was dit maar 47 procent. Ook het overgrote deel van de directeuren en medezeggenschapsraden is van mening dat het bestuur voldoende is voorbereid: respectievelijk 77 procent en 74 procent. Opvallend is dat het vertrouwen van de directeuren in hun besturen de afgelopen twee jaar sterk is gestegen: van 40 procent in 2004 en 55 procent in 2005 naar 77 procent in 2006.

#### *Oordeel over de directie*

Van de directies meent 74 procent dat men zelf voldoende is voorbereid op de invoering van lumpsum. Ook de besturen en de medezeggenschapsraden zijn positief. Respectievelijk 82 procent en 70 procent is van mening dat de directie voldoende is voorbereid. Ook hier zien we een sterke stijging van het vertrouwen in de voorbereiding in de afgelopen twee jaar. In 2004 was slechts 34 procent van de directies en 41 procent van de besturen van mening dat de directies voldoende waren voorbereid.

#### *Oordeel over het schoolteam*

Bij de schoolteams zien we ondanks een lichte stijging van het vertrouwen hetzelfde beeld als in de vorige twee jaren. Alle geledingen zijn van mening dat van de schoolteams

maar een relatief klein deel voldoende is voorbereid. De besturen zijn het positiefst. Slechts 21 procent is van mening dat de schoolteams onvoldoende zijn voorbereid. Gezien het feit dat 50 procent van de besturen op deze vraag 'neutraal' antwoordt, lijkt het erop dat besturen verwachten de schoolteams weinig van lumpsum gaan merken en dus zich ook niet grondig hoeven voor te bereiden (zie ook vraag 4 van 'bewustwording').

#### *Oordeel over de (G)MR*

Het vertrouwen in de voorbereiding van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden is licht toegenomen, maar blijft nog steeds sterk achter bij de besturen en de directies. Van de medezeggenschapsraden is eenderde van mening dat zij zelf voldoende zijn voorbereid op de invoering van lumpsum.

#### *Oordeel over de ouderraad*

Evenals bij de eerste twee metingen zijn de drie geledingen van mening dat de ouderaden niet of nauwelijks zijn voorbereid op de invoering van lumpsum. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat slechts een zeer klein deel van de respondenten verwacht dat de ouders daadwerkelijk iets gaan merken van de invoering van lumpsum, zodat de noodzaak in de ogen van de respondenten ook zal ontbreken (zie vraag 5 'bewustwording'), waardoor voorbereiding niet erg belangrijk is.

#### *Algemeen*

Opvallend is dat met betrekking tot alle vijf groepen (bestuur, directie, schoolteam, (G)MR en ouderraad) de besturen in alle gevallen het positiefst zijn over de mate van voorbereiding. De medezeggenschapsraden zijn in alle gevallen het meest negatief. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat zij zich zelf in veel gevallen onvoldoende voorbereid achten, waardoor het ook moeilijker is om in te schatten of andere geledingen voldoende zijn voorbereid.

## 2.6.2 Ontwikkeling beleid

#### *Personeelsbeleid*

Respectievelijk 60 procent van de besturen en 65 procent van de directies is van mening dat het personeelsbeleid voldoende is ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te voeren. Dat is een duidelijke toename in vergelijking met vorig jaar. Opmerkelijk is dat de medezeggenschapsraden, die deels bestaan uit het personeel zelf, minder positief zijn over de mate van ontwikkeling van het personeelsbeleid. 46 Procent van de (G)MR'en is van mening dat het personeelsbeleid voldoende is ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te kunnen voeren.

#### *Financiën*

Respondenten zijn eveneens gevraagd in welke mate het financiële beleid binnen de schoolorganisatie voldoende is ontwikkeld voor de invoering van lumpsum. Ook hier is een behoorlijke stijging ten opzichte van de eerste en tweede meting waarneembaar onder besturen, directieuren en medezeggenschapsraden. Ongeveer driekwart van de besturen en directieuren vindt dat het financiële beleid goed is ontwikkeld. Van de (G)MR'en is 60 procent deze mening toegedaan.

### *Integrale aanpak*

De mate waarin de verschillende geledingen menen dat onderwijskundig beleid, financieel beleid en personeelsbeleid integraal worden aangepakt is ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van het afgelopen jaar. Van de drie geledingen meent ongeveer driekwart dat er sprake is van een integrale aanpak van de betreffende beleidsterreinen.

### *Planning en control*

Over de toereikendheid van de cyclus van planning en control voor de invoering van lumpsum zijn vooral de besturen en directeuren positiever dan vorig jaar. Van de besturen en directeuren is ongeveer 65 procent van mening dat de cyclus voldoende is. De medezeggenschapsraden blijven aanmerkelijk negatiever oordelen, al geeft ook een groot deel (37%) van de (G)MR'en aan niet in staat te zijn een oordeel te geven.

## 2.6.3 Praktische aanpak bij de voorbereidingen

Ook met betrekking tot de praktische aanpak bij de voorbereidingen zijn duidelijke vorderingen te zien.

Voor de overgrote meerderheid van de besturen en directies is lumpsum een vast agendapunt bij vergaderingen geworden. Bij de directeuren is dit percentage zelfs meer dan verdubbeld, namelijk van 38 naar 85 procent. Eveneens is het aantal respondenten dat aangeeft dat zich binnen de organisatie een vaste groep bezighoudt met de voorbereidingen op lumpsum aanzienlijk gestegen. Ook hebben veel meer schoolorganisaties een stappenplan op papier gezet voor de invoering van lumpsum. Deze bevindingen duiden erop dat lumpsum steeds meer integraal onderdeel gaat uitmaken van het denken binnen schoolorganisaties.

Wat opvalt, is dat ondanks dat er gevraagd wordt naar feitelijkheden, met name de medezeggenschapsraden lagere percentages laten zien. Dit kan worden veroorzaakt door een andere interpretatie van de feitelijke situatie. Ook is het aannemelijk dat de medezeggenschapsraden minder goed op de hoogte zijn van wat er speelt binnen de schoolorganisatie dan de besturen en directies. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de lagere scores van de medezeggenschapsraden.

Tabel 2.14 Vorderingen algemeen

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Het bestuur van onze organisatie is in het algemeen voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee eens	15%	16%	22%
	Mee eens	70%	61%	52%
	Niet mee eens/niet mee oneens	10%	17%	21%
	Niet mee eens	5%	5%	5%
	Helemaal niet mee eens	0%	2%	0%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
2. De directie van onze organisatie is in het algemeen voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee eens	12%	12%	18%
	Mee eens	70%	62%	52%
	Niet mee eens/niet mee oneens	12%	19%	18%
	Niet mee eens	5%	6%	12%
	Helemaal niet mee eens	0%	1%	1%
3. Het/de schoolteam(s) van onze organisatie is/zijn in het algemeen voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee eens	6%	1%	1%
	Mee eens	23%	17%	16%
	Niet mee eens/niet mee oneens	50%	41%	29%
	Niet mee eens	15%	30%	42%
	Helemaal niet mee eens	6%	11%	12%
4. De MR van onze organisatie is in het algemeen voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee eens	3%	3%	4%
	Mee eens	40%	32%	29%
	Niet mee eens/niet mee oneens	37%	37%	25%
	Niet mee eens	21%	20%	35%
	Helemaal niet mee eens	0%	8%	7%
5. De ouderraad van onze organisatie is in het algemeen voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee eens	1%	1%	0%
	Mee eens	5%	5%	6%
	Niet mee eens/niet mee oneens	28%	28%	18%
	Niet mee eens	37%	37%	35%
	Helemaal niet mee eens	29%	29%	41%
6. Onderwijskundig beleid, financieel beleid en personeelsbeleid wordt binnen onze organisatie integraal opgepakt	Helemaal mee eens	11%	18%	13%
	Mee eens	64%	61%	61%
	Niet mee eens/niet mee oneens	20%	15%	14%
	Niet mee eens	5%	5%	8%
	Helemaal niet mee eens	0%	1%	4%
7. Binnen onze organisatie is het personeelsbeleid voldoende ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te voeren	Helemaal mee eens	5%	7%	6%
	Mee eens	55%	58%	40%
	Niet mee eens/niet mee oneens	31%	25%	26%
	Niet mee eens	9%	8%	23%
	Helemaal niet mee eens	0%	2%	6%
8. Binnen onze organisatie is het financiële beleid voldoende ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te voeren	Helemaal mee eens	5%	10%	11%
	Mee eens	70%	63%	49%
	Niet mee eens/niet mee oneens	23%	20%	17%
	Niet mee eens	2%	6%	14%
	Helemaal niet mee eens	0%	1%	9%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
9. Is naar uw mening de cyclus van planning en control binnen uw organisatie toereikend voor invoering van lumpsum?	Ja	71%	63%	34%
	Nee	16%	13%	29%
	Weet niet	13%	24%	37%
10. Is de invoering van lumpsum een vast agendapunt bij vergaderingen?	Ja	65%	47%	61%
	Nee	35%	53%	39%
	Weet niet	0%	0%	0%
11. Is er binnen uw organisatie een vaste groep mensen die zich bezighoudt met de voorbereidingen op de lumpsum?	Ja	91%	85%	39%
	Nee	9%	13%	60%
	Weet niet	0%	2%	1%
12. Is er voor uw organisatie een stappenplan op papier gezet voor de invoering van lumpsum in 2006?	Ja	64%	60%	41%
	Nee	31%	27%	22%
	Weet niet	5%	13%	37%
13. Is de schoolorganisatie bezig met de voorbereidingen van het (financieel) jaarverslag?	Ja, bezig met voorbereidingen	79%	70%	57%
	Nee, aan het informeren	11%	14%	5%
	Nee, nog niet mee bezig	9%	7%	6%
	Weet niet	1%	9%	32%
14. Is het administratiekantoor bezig met de voorbereidingen van het (financieel) jaarverslag?	Ja, bezig met voorbereidingen	92%	82%	-
	Nee, aan het informeren	0%	3%	-
	Nee, nog niet mee bezig	2%	1%	-
	Weet niet	6%	15%	-
Samengestelde variabele	Gemiddelde score vorderingen (1-10)	5.38	5.89	3.80

Voor in totaal veertien vragen kan een score van 1 tot en met 10 worden behaald (het statistische gemiddelde is 5,5). Een hoge score duidt op een betere vordering in de algemene voorbereiding op lumpsum.

\* Vraag 13 is door onvoldoende besturen beantwoord om een score te kunnen geven.

#### 2.6.4 Ontwikkeling vorderingen algemeen

De scores van de besturen en (G)MR zijn vrijwel gelijk aan die van 2005. De directies scoren aanzienlijk hoger dan vorig jaar. De hogere scores van de directies worden ondersteund door het grotere vertrouwen dat de besturen en medezeggenschapsraden hebben in de voorbereiding van de directies. Het aantal besturen dat van mening is dat de directies voldoende zijn voorbereid voor de invoering van lumpsum is bijna verdubbeld van 43 procent in 2005 naar 82 procent in 2006.

De medezeggenschapsraden blijven duidelijk achter bij de besturen en directies. Ook deze conclusie wordt duidelijk ondersteund door het vertrouwen dat de besturen en directies hebben in de mate waarin hun (G)MR is voorbereid.

Tabel 2.15 Ontwikkeling scores vorderingen algemeen

Geleding	2004	2005	2006
Bestuur	4.63	5.35	5.38
Directie	4.30	5.02	5.89
(G)MR	3.21	3.70	3.80

## 2.7 Jaarverslag

Met het wetsvoorstel 'Invoering van het jaarverslag in het po' wordt per 1 augustus 2006 een model jaarverslag ingevoerd ter verantwoording van de besteding van middelen. Vanaf het overgangsjaar 2005 zijn twee onderdelen van het jaarverslag verplicht: het onderdeel belenen en beleggen en het overzicht van de aanvullende subsidies. De overige onderdelen van het jaarverslag worden optioneel ingevoerd tot aan de invoering van de lumpsumfinanciering. Er zijn regionale ambassadeurs aangesteld die scholen/besturen ondersteunen bij de voorbereidingen op het jaarverslag. In de tweede meting is een aantal vragen toegevoegd met betrekking tot het jaarverslag. Gedurende de derde meting zijn deze vragen ook weer gesteld.

### *Voorbereidingen schoolorganisatie op het financieel jaarverslag*

Volgens de besturen en directeuren is ruim 70 procent van de scholen bezig met de voorbereidingen op het financieel jaarverslag. Vergeleken met vorig jaar is dat een stijging van ongeveer 10 procentpunt. Slechts een klein deel van de scholen is er in het geheel nog niet mee bezig: 9 procent volgens de besturen en 7 procent volgens de directeuren. Ongeveer eenderde van de medezeggenschapsraden weet niet hoe het met de voorbereidingen op het financieel jaarverslag staat.

Besturen en directeuren geven aan dat vrijwel alle administratiekantoren bezig zijn met de voorbereidingen op het financieel jaarverslag.

### *Ambassadeurs jaarverslag*

Het aantal besturen dat op de hoogte is van het bestaan van een 'ambassadeur financieel jaarverslag' ligt net als vorig jaar rond de 50 procent. De bekendheid van de ambassadeur is wel toegenomen onder de medezeggenschapsraden. Volgens de directeuren wordt er door slechts 8 procent van de schoolorganisaties gebruik gemaakt van de ambassadeur.

Tabel 2.16 Jaarverslag

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Is de schoolorganisatie bezig met de voorbereidingen op het financieel jaarverslag?	Ja, bezig met voorbereidingen	78%	70%	57%
	Nee, aan het informeren	11%	14%	5%
	Nee, nog niet mee bezig	9%	7%	6%
	Weet niet	2%	9%	32%
2. Is het administratiekantoor bezig met de voorbereidingen op het financieel jaarverslag?	Ja, bezig met voorbereidingen	92%	82%	-
	Nee, aan het informeren	2%	3%	-
	Nee, nog niet mee bezig	2%	1%	-
	Weet niet	6%	15%	-
3. Op de hoogte van het bestaan van het ambassadeur jaarverslag?	Ja	46%	43%	27%
	Nee	54%	57%	73%
4. Maakt uw organisatie gebruik van het ambassadeur jaarverslag?	Ja	7%	8%	
	Nee	89%	55%	
	Weet het niet	4%	37	



## 3 Verklaringen voor verschillen in voorbereidingen

### 3.1 Correlatiematrix: samenhang tussen de vijf onderwerpen

Ook dit jaar is nagegaan in hoeverre de vijf onderwerpen (attitude, bewustwording, kennisvergaring, implementatie en vorderingen algemeen) onderling samenhangen. Daartoe is voor alle geledingen een correlatiematrix berekend, waarbij de onderlinge verbanden kwantitatief zijn weergegeven.

Net als tijdens de eerste en tweede meting blijkt dat de attitude van de drie geledingen niet samenhangt met de andere onderwerpen. Dit betekent dat de vorderingen niet afhankelijk zijn van de houding ten aanzien van lumpsum. Een negatieve houding ten aanzien van lumpsum leidt er dus niet toe dat scholen geen voorbereidingen treffen.

Bewustwording, kennisvergaring en implementatie hangen voor alle geledingen sterk samen met de algemene vorderingen. Deze onderwerpen vormen zoals te verwachten is een samenhangend geheel.

### 3.2 Regressieanalyses: welke factoren verklaren de verschillen?

Door middel van regressieanalyses is nagegaan welke factoren een belangrijke rol spelen om de verschillen in vorderingen te verklaren. Dit geeft direct aanknopingspunten voor flankerend beleid. De verklarende analyses zijn telkens uitgevoerd voor elke geleding afzonderlijk en soms ook voor alle geledingen samen.

De volgende variabelen zijn meegenomen als verklarende variabelen:

- type geleding;
- sector (bao, sbao, wec);
- denominatie;
- bestuursomvang (aantal scholen);
- juridische vorm (stichting, vereniging, anders);
- ontwikkeling personeelsbeleid (samengestelde variabele);
- ontwikkeling financieel beleid (samengestelde variabele);
- besturen op hoofdlijnen (samengestelde variabele);
- fusie-ervaring.

### 3.2.1 Verschillen naar type geleding

Om de mate van vorderingen vast te kunnen stellen zijn de verschillende groepen vergeleken met besturen van eenpitters als standaardtype. Een +(+)<sup>a)</sup> betekent dat de geleding (sterk) voorloopt, een -(-) houdt in dat de geleding (sterk) achterloopt ten opzichte van besturen van eenpitters.

Tabel 3.1 Vorderingen per geleding (uitkomst regressieanalyse)

Geleding	Vorderingen meting 1	Vorderingen meting 2	Vorderingen meting 3
Bestuur eenpitter	0	0	0
Bestuur meerpitter	+	0	a)
Schoolleider	--	-	0
Bovenschools manager	++	0	0
MR	--	--	--
GMR	--	-	--

a) De respons van besturen meerpitter is te laag om een representatieve uitspraak te kunnen doen.

In de bovenstaande tabel worden de geledingen met elkaar vergeleken. Er is een duidelijke tweedeling zichtbaar. Besturen van eenpitters, schoolleiders en bovenschools managers zijn min of meer even ver in de voorbereiding. MR en GMR blijven beide sterk achter bij de overige geledingen. Dit komt overeen met het beeld dat ook de geledingen zelf hebben (zie paragraaf 2.6).

De drie metingen samen laten zien dat de bovenschoolse managers, de groep was die als eerste goed voorbereid was op de invoering van lumpsum. In de twee jaar na de eerste meting hebben besturen en schoolleiders zich goed ontwikkeld, zodat de achterstand op de bovenschoolse managers min of meer is weggewerkt.

### 3.2.2 Verschillen naar sector, denominatie en bestuursgrootte

Bij de regressieanalyses is gekeken naar de drie kenmerken die door de opdrachtgever als belangrijk zijn aangemerkt: sector, denominatie en bestuursgrootte. Deze analyse is uitgevoerd voor de drie geledingen afzonderlijk: besturen, directeuren en medezeggenschapsraden. De tabellen 3.2, 3.3 en 3.4 laten zien hoe de scores samenhangen met de drie genoemde achtergrondvariabelen. Ten behoeve van een vergelijking hebben we wederom een type nodig ten opzichte waarvan we vergelijken.

Om de invloed van bestuursgrootte te bepalen zijn alle schollen allereerst vergeleken ten opzichte van eenpitters. Vervolgens zijn de sectoren sboa en wec vergeleken met bao. Ten slotte zijn alle denominaties vergeleken ten opzichte van het openbaar onderwijs. De waardering met plussen en minnen in tabel 3.2 is de waardering ten opzichte van de school met deze kenmerken. Bijvoorbeeld: hoe wijzigt de score op attitude als een school in plaats van het kenmerk eenpitter het kenmerk bestuursgrootte 2 tot 9 heeft? Een 0 betekent dat er geen verschillen zijn aangetroffen. Een leeg vak of lege kolom betekent dat er geen significante samenhang bestaat tussen de verschillende factoren en de achtergrondkenmerken. Het gaat hier om de invloed van de achtergrondkenmerken op de hoogte van de scores in deze meting en niet om een vergelijking tussen de twee metingen.

Tabel 3.2 Samenhang achtergrondkenmerken met attitude, bewustwording, kennisvergaring, implementatie en vorderingen per geleding (ten opzichte van respectievelijk de eenpitters, het basisonderwijs en het openbaar onderwijs)

	Attitude			Bewustwording			Kennisvergaring			Implementatie			Vorderingen		
	B	D	M	B	D	M	B	D	M	B	D	M	B	D	M
<b>Bestuursgrootte</b>															
2 tot 9		0		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
10 of meer		0		0	0	0	0	--	0	0	0		0	0	0
<b>Sector</b>															
Sbao		0		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
Wec		0		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
<b>Denominatie</b>															
Protestant christelijk		--		0	0	0	0	++	0	0	0		0	++	0
Rooms katholiek		0		0	++	0	0	++	0	0	++		0	++	0
Algemeen bijzonder		0		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
Reformatorisch <sup>a)</sup>		--	.	0	+	.	0	++	.	0	++	.	0	++	.
Gereformeerd Vrijgemaakt		0		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0
Islamitisch	.	0		.	0	0	.	0	0	.	0		.	0	0
Overig		0		--	--	--	0	--	--	0	--		0	--	--

B=Bestuur, D=Schouleiding/bovenschoolse directeur, M=(G)MR.

a) Van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden als zodanig is in het reformatorisch onderwijs feitelijk niet of nauwelijks sprake.

Als de bovenstaande tabel wordt vergeleken met die van vorig jaar, wordt zichtbaar dat er een nivellering heeft plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat steeds minder achtergrondkenmerken nog invloed hebben op de vorderingen van de voorbereidingen op lumpsum. Zo heeft de bestuursgrootte en de sector niet of nauwelijks meer invloed op de vorderingen van de voorbereidingen.

De denominaties algemeen bijzonder, gereformeerd vrijgemaakt en islamitisch hebben net zoveel invloed op de hoogte van de scores als het openbaar onderwijs. De denominaties protestant christelijk, rooms katholiek en reformatorisch blijken echter nog wel een positieve invloed te hebben. Opmerkelijk hierbij is dat de protestant christelijke en reformatorische denominaties een negatievere invloed hebben op de hoogte van de attitudescores onder de directies. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat binnen deze twee geledingen relatief veel eenpitters voorkomen, voor wie de invoering van lumpsum relatief grotere gevolgen kan hebben.

### *Openbaar onderwijs*

Een van de uitkomsten van de eerste meting was dat openbare scholen minder ver waren gevorderd met de voorbereidingen op lumpsum dan bijzondere scholen. Nadere analyse maakte duidelijk dat met name schooldirecteuren onder integrale besturen minder scoorden. Dit werd verklaard doordat deze groep over het algemeen minder ruimte (en noodzaak) had om managementvaardigheden te ontplooiën. Ook de financiële ontvlechting van scholen met de gemeente werkte op dat moment belemmerend. Uit de

tabel 3.2 blijkt dat de directeuren van openbare scholen zijn ingelopen op de rest van het veld. Op dit moment zijn er geen significante verschillen meer met directeuren van algemeen bijzondere en gereformeerd vrijgemaakte scholen. Wel blijkt nog steeds dat directeuren van rooms katholieke, protestants christelijke en reformatische scholen verder gevorderd zijn.

### 3.2.3 Verschillen naar andere achtergrondkenmerken

Naast bovengenoemde drie kenmerken zijn de volgende kenmerken bekeken:

- juridische vorm (stichting, vereniging, anders);
- mate van ontwikkeling personeelsbeleid (samengestelde variabele);
- mate van ontwikkeling financieel beleid (samengestelde variabele);
- besturen op hoofdlijnen (samengestelde variabele);
- fusie-ervaring.

Tabel 3.3 Invloed van relevante factoren op vorderingen algemeen

	Bestuur	Directie	Medezeggenschapsraden	Totaal
Integraal bestuur	0	0	0	0
Bestuurscommissie	0	0	0	0
Stichting	0	++	0	++
Vereniging	0	++	0	++
Andere juridische vorm	0	0	0	0
Fusie	0	0	+	0
Geen fusie	0	0	+	0
Personeelsbeleid	0	++	++	++
Financieel beleid	++	++	++	++
Besturen op hoofdlijnen	0	0	0	0

De bovenstaande tabel laat vrijwel hetzelfde beeld zien als vorig jaar. Een goed ontwikkeld personeels- en financieel beleid heeft zoals te verwachten is een positieve invloed op de score ‘vorderingen algemeen’. Opmerkelijker is dat een verenigings- of stichtingsbestuur een positiever invloed heeft op de scores van directies dan de overige juridische vormen<sup>6</sup>.

## 3.3 Resumé

Nagegaan is wat de relatieve invloed is van verschillende factoren op de vorderingen in het algemeen. Daarbij is gebruik gemaakt van regressieanalyses. Hiermee is nagegaan wat de afzonderlijke invloed is van de diverse factoren die in de analyse zijn opgenomen. In tabel 3.4 zijn de factoren weergegeven die bevorderend of belemmerend werken bij de voorbereidingen op lumpsum. Net als in de eerste twee metingen bleek een professioneel personeels- en financieel beleid sterk bevorderend te werken op de hoogte van de scores.

<sup>6</sup> Voor een verdere analyse van oorzaken van de verschillen tussen directeuren in het openbaar en bijzonder zie ook ECORYS, *De voorbereidingen op lumpsum in het openbaar onderwijs (po)*, maart 2005

Ook dit jaar bleek de juridische vorm van het bestuur invloed te hebben. Stichtingen en verenigingen ‘doen’ het beter dan integrale besturen en bestuurscommissies. Er zijn geen duidelijk belemmerende factoren gevonden.

Tabel 3.4 Bevorderende en belemmerende factoren

Bevorderend	Geen invloed	Belemmerend
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van ontwikkeling van het personeelsbeleid</li> <li>• Mate van ontwikkeling van het financieel beleid</li> <li>• Juridische vorm (stichting/vereniging)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attitude ten aanzien van lumpsum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denominatie overig</li> </ul>



## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies aan de hand van de vijf onderzochte onderwerpen gepresenteerd. In het bijzonder wordt ingegaan op de stand van zaken in april 2006. Waar relevant, wordt ook aandacht geschonken aan ontwikkelingen die zichtbaar zijn geworden in de periode 2004-2006.

#### *Attitude*

De attitude van besturen, directeuren en medezeggenschapsraden is niet of nauwelijks veranderd in de periode 2004-2006. Ook de onderlinge verschillen zijn zeer klein. Alle geledingen zijn neutraal tot gematigd positief in hun houding ten opzichte van lumpsum. Het blijkt dat er geen samenhang is tussen attitude en de overige vier onderwerpen. Een negatieve houding ten opzicht van lumpsum leidt dus niet tot een minder goede voorbereiding.

#### *Bewustwording*

Het aantal besturen dat verwacht met nieuwe financiële risico's te worden geconfronteerd is in het afgelopen jaar aanzienlijk gestegen van 47 procent naar 65 procent. Mogelijk wordt deze stijging veroorzaakt doordat besturen zich steeds beter bewust worden van de consequenties die lumpsum heeft voor de eigen organisatie. Nieuwe risico's worden vooral verwacht op het gebied van personeelsbeleid. Van de directies verwacht slechts 44 procent met nieuwe financiële risico's te worden geconfronteerd. Omdat het bestuur eindverantwoordelijk is voor de financiën lijken de besturen een voorzichtigere inschatting te maken van de omvang van nieuwe financiële risico's.

Opvallend is ook de stijging van het aantal besturen dat in vergelijking met de vorige meting verwacht meer gebruik te gaan maken van de diensten van het administratiekantoor. 46 Procent van de besturen gaat ervanuit dat de omvang van de dienstverlening gaat toenemen als gevolg van lumpsum.

#### *Kennisvergaring*

Voor een goede invoering van lumpsum is het van cruciaal belang dat er een goed inzicht in de eigen financiële situatie bestaat. Daarom is het positief dat alle geledingen aangeven een beter beeld te hebben van de financiële situatie van de eigen scholen dan een jaar geleden. De tweede meting liet bij alle geledingen nog een opmerkelijke daling zien op de vraag of er een goed inzicht bestond hoe de organisatie er financieel voorstond. In de rapportage over de tweede meting werd verondersteld dat deze daling veroorzaakt zou kunnen zijn doordat scholen zich meer zijn gaan realiseren welk inzicht noodzakelijk is om tot een goede invoering van lumpsum te komen. De derde meting laat duidelijk zien

dat het vertrouwen in de eigen kennis van de financiële stand van zaken is toegenomen. Ook het inzicht bij de (G)MR is toegenomen, maar blijft wel duidelijk achter bij die van het bestuur en directie.

### *Implementatie*

De scores van besturen en directies op het onderwerp implementatie zijn aanzienlijk hoger dan vorig jaar. Er zijn duidelijke vorderingen gemaakt met betrekking tot de ontwikkeling en invoering van verschillende instrumenten zoals meerjarenplanningen, managementstatuten en criteria voor de verdeling van middelen tussen scholen die onder hetzelfde bestuur vallen. Nu de lumpsumfinanciering wel erg dichtbij komt, wordt de implementatie van dit soort instrumenten steeds belangrijker. De hogere score van de besturen en directies is daarom een positieve ontwikkeling.

### *Vorderingen algemeen*

In de monitor is ook gevraagd in hoeverre de besturen, directies en medezeggenschapsraden zelf denken dat de eigen organisatie voldoende is voorbereid op de invoering van lumpsum. De derde meting laat zien dat in het bijzonder het vertrouwen in het bestuur en de directie sterk is toegenomen.

Van de besturen schat 85 procent zelf voldoende te zijn voorbereid. Vorig jaar was dit maar 47 procent. Ook het overgrote deel van de directeuren en medezeggenschapsraden is van mening dat het bestuur voldoende is voorbereid. Opvallend is dat het vertrouwen van de directeuren in hun besturen de afgelopen twee jaar sterk is gestegen: van 40 procent in 2004 en 55 procent in 2005 naar 77 procent in 2006. Van de directies meent 74 procent dat men zelf voldoende is voorbereid op de invoering van lumpsum. Ook de besturen en de medezeggenschapsraden zijn positief. Respectievelijk 82 procent en 70 procent is van mening dat de directie voldoende is voorbereid. Ook hier zien we een sterke stijging van het vertrouwen in de voorbereiding in de afgelopen twee jaar.

Het vertrouwen in de mate waarin de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn voorbereid, is licht toegenomen, maar blijft nog steeds sterk achter bij de besturen en de directies. Van de medezeggenschapsraden is eenderde van mening dat zij zelf voldoende zijn voorbereid op de invoering van lumpsum. Het schoolteam en de ouderraad worden nog minder positief beoordeeld. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het grootste deel van de respondenten verwacht dat deze groepen weinig van lumpsum gaan merken.

### *Behoeftte aan externe ondersteuning*

Aan de respondenten die aangaven behoefte te hebben aan externe ondersteuning is vervolgens gevraagd op welke terreinen deze behoefte ligt. Het blijkt dat zowel de besturen, de directeuren als de medezeggenschapsraden het meest behoefte hebben aan expertise gericht op het tegengaan van eventuele risico's. Op de tweede plaats komt expertise op het terrein van personeelsbeleid. In het onderwijs hangen personeels- en financieel beleid sterk samen, aangezien ongeveer 80 procent van de kosten uit personeelskosten bestaat. Wat verder opvalt, is dat maar liefst 72 procent van de medezeggenschapsraden aangeeft meer externe expertise te willen inzetten om meer inzicht te krijgen in de eventuele gevolgen van lumpsum. Dit toont duidelijk aan dat onder deze groep de basiskennis over lumpsum nog gering is.



### *Algemeen*

Het algemene beeld dat de derde meting laat zien is dat de besturen en directies een sterke vooruitgang hebben geboekt met de voorbereiding op lumpsum. Het inzicht in de financiële situatie is toegenomen, de implementatie van diverse instrumenten vordert gestaag en er worden diverse praktische maatregelen getroffen om de voorbereidingen goed te laten verlopen. Met andere woorden, de schoolorganisaties hebben een verschuiving gerealiseerd van de *informatiefase* naar de *implementatiefase*. Aangezien lumpsum per 1 augustus a.s. wordt ingevoerd, is deze ontwikkeling niet verwonderlijk en zelfs noodzakelijk. De vraag is wel, of alle scholen op tijd klaar zijn met de voorbereidingen, aangezien ze nog maar een paar maanden hebben om de implementatiefase af te ronden. Voorzien kan worden, dat toch nog een fors deel van de schoolorganisaties een overgangperiode nodig zullen hebben om alles op orde te krijgen.

De besturen en directies hebben wel meer vertrouwen in zichzelf en elkaar gekregen in hoeverre ze voorbereid zijn op de invoering van lumpsum. De besturen zijn in alle gevallen het meest positief over de mate van voorbereiding. De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn in alle gevallen het meest negatief. Zij lijken een informatieachterstand te hebben, waardoor ook het inzicht ontbreekt in de vorderingen die andere geledingen maken. Uit de resultaten blijken de (G)MR'en het minst op de hoogte te zijn van de maatregelen die op bestuurs- en schoolniveau worden getroffen. Ook de vorige metingen lieten zien dat (G)MR'en een achterstand hebben ten opzichte van de andere geledingen.

Een belangrijke factor in de voorbereidingen is de inzicht in en het implementeren van instrumenten op financieel gebied. Besturen en directeuren schatten in goed inzicht te hebben in de financiële situatie. Ook hebben ze er vertrouwen in, de verwachte nieuwe financiële risico's het hoofd te kunnen bieden. Een groter deel van de schoolorganisaties is dan ook bezig met de voorbereidingen op het (financieel) jaarverslag.

De scholen leggen de prioriteit bij de professionalisering van de schooldirecteuren en daarnaast van het financiële beleid. Het HRM- en personeelsbeleid wordt van minder belang geacht, terwijl ze wel inzien dat personeelsbeleid een grote invloed heeft op de financiële situatie.

## 4.2 Aanbevelingen

### *Professionalisering (G)MR en rol besluitvormingsprocessen*

Net als in de voorgaande jaren, blijkt ook uit deze meting dat juist de (G)MR'en een achterstand hebben als het gaat om de invoering van lumpsum. Ondanks het feit dat de cyclus van planning en control vrij positief wordt beoordeeld door de besturen en directeuren, vormt de rol van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden blijkbaar de zwakke schakel hierin. Om de cyclus van planning en control geen papieren tijger te laten zijn, moet meer aandacht geschonken worden aan de rol van de (G)MR hierin en zal aan verdere professionalisering gewerkt moeten worden. Op moment van de derde meting waren de diverse organisaties in het veld al bezig om de (G)MR'en actief te benaderen om ze beter te informeren. Specifieke acties gericht op deze groep blijven echter nodig. Een sterkere betrokkenheid van de (G)MR biedt tevens kansen voor het informeren en

betrekken van de schoolteams en de ouders. Deze twee groepen worden momenteel in de luwte gehouden, wat ook logisch is gezien de tijd en energie die in de primaire voorbereidingen gestoken moeten worden. De meeste besturen en managers zijn van mening dat ouders en leraren weinig gevolgen zullen ondervinden van lumpsumfinanciering, daarmee voorbijgaand aan hun rol in de (G)MR en daarmee de besluitvormingsprocessen. Naast de professionalisering van de (G)MR zelf moet de houding van bestuur en management ten opzichte van de (G)MR geprofessionaliseerd worden.

#### *Bevordering inzet instrumenten*

Hoewel steeds meer scholenorganisaties steeds meer instrumenten inzetten ter voorbereiding op lumpsum, valt nog een efficiëntiewinst te behalen onder de organisaties die hier geen of weinig gebruik van maken. De implementatiefase verloopt in stappen, afhankelijk van de prioriteiten die gesteld worden op organisatieniveau. Momenteel heeft financiële professionalisering verreweg de hoogste prioriteit (naast de professionalisering van de schooldirecteuren), om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op eventuele risico's. Pas als de financiële structuur goed zit, verschuift de aandacht naar andere processen en de implementatie van bijbehorende instrumenten. Aangezien Het Projectorganisatie Lumpsum PO een grote bekendheid geniet, heeft de projectorganisatie hierin nog grote rol te vervullen.

#### *Vangnet voor scholenorganisaties bij invoering lumpsumfinanciering*

Het is te voorzien dat ondanks goede vorderingen in de voorbereidingen, scholenorganisaties toch tegen problemen en knelpunten op gaan lopen bij de daadwerkelijke invoering van lumpsum. Zoals gezegd, is het nog maar de vraag in hoeverre de scholenorganisaties klaar zijn met de voorbereidingen bij de daadwerkelijke invoering. Soortgelijke operaties leren dat juist rond en in de eerste maanden na de invoering behoefte is aan ondersteuning. Het Projectbureau Lumpsum PO blijft nog een jaar na invoering van lumpsum actief en kan een belangrijke rol spelen bij het signaleren en ondervangen van mogelijke problemen na de invoering. Ook wordt voorzien in een financieel vangnet voor de besturen die puur door de invoering van lumpsumfinanciering in ernstige financiële problemen gaan raken.

#### *Evaluatie invoering lumpsum*

De overstap naar lumpsumfinanciering zal niet overal even vlekkeloos verlopen. Daarom is het aan te bevelen om een jaar na dato te onderzoeken hoe de overgang is verlopen en of de processen naar behoren geregeld zijn. De organisaties die zich slecht hebben voorbereid, waar de professionalisering gering is en de benodigde instrumenten niet zijn geïmplementeerd, moeten geïdentificeerd worden om de benodigde inhaalslag te kunnen maken.

# Bijlage 1 Opzet en werkwijze monitor

## B1.1 Opzet van de monitor

Deze rapportage betreft de derde en laatste meting van de monitor. Alle scholen zijn elektronisch benaderd. Cfi heeft 7.354 e-mailadressen opgeleverd, waarvan ongeveer 500 niet meer bestonden. Dit betekent dat zo'n 6.850 scholen via de e-mail zijn bereikt. Dat is ongeveer 90 procent van alle po-scholen in Nederland.

De non-respondenten hebben drie keer via de e-mail een rappel gekregen. Verder hebben de verschillende onderwijsorganisaties en het projectbureau de achterban benaderd om de respons te stimuleren.

Per schoolorganisatie zijn de schoolleiders, de voorzitters van de besturen, de bovenschools managers en de voorzitters van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden benaderd. De data zijn verzameld in de weken 11 tot en met 15 van 2006.

## B1.2 Respons

Tabel B1.1 Respons derde meting

	Populatie	Netto respons	% Netto
Besturen eenpitter	674	67	10%
Besturen meerpitter	760	22	3%
Schooldirecteur van 1 school	7.619 <sup>a)</sup>	1.467	
Schooldirecteur meerdere scholen		143	
Bovenschools managers		163	
MR		126	
GMR		33	
Besturen	1.434	89	5%
Directeuren		1.773	23% <sup>b)</sup>
Medezeggenschapsraden		159	
<b>Totaal</b>		<b>1.902</b>	

a) Volgens het geleverde bestand door CFI, waren er op 1 oktober 2005 7.619 scholen in Nederland. Het aantal directeuren kan iets afwijken i.v.m. vacatures of directeuren die verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen.

b) Minimaal 23%.

## B1.3 Weging

### *Wegingsfactoren*

Het wegen is bedoeld om te corrigeren voor selectieve respons. De zes verschillende vragenlijsten zijn samengevoegd tot drie typen: besturen, directeuren en medezeggenschapsraden. De verschillende typen zijn op verschillende wijzen gewogen. De netto respons is vergeleken met populatiegegevens, zoals wij die van CFI hebben ontvangen (aantal scholen per bestuur, aantal fre's en fte's, aantal leerlingen, sector, denominatie) en vervolgens is een keuze gemaakt voor de meest geschikte wegingsfactoren. Hieronder is per geleding aangegeven hoe precies is gewogen.

### *Weging besturen*

De besturen zijn gewogen op basis van het aantal scholen. Voor de eerste meting zijn de scholen daarbij ingedeeld in vier categorieën (eenpitter, 2 tot en met 5 scholen, 6 tot en met 9 scholen en 10 of meer scholen). Vanwege het geringe aantal respondenten is, net als in de vorige meting, dit jaar beperkt tot de classificatie een- of meerpitter. De weging van de respons is zodanig dat deze twee categorieën evenredig vaak voorkomen als in het populatiebestand. De gewichten zijn als volgt:

Tabel B1.2 Wegingsfactoren besturen

	Populatie	Respons	Gewicht	# Na weging <sup>a)</sup>
Eénpitter	674	67	0,6243469	42
Meerpitter	760	22	2,1440345	47
<b>Totaal</b>	<b>1.434</b>	<b>77</b>		<b>77</b>

a) De verdeling van de besturen in de analyses is na weging gelijk aan de verdeling van de besturen in de populatie.

Omdat de respons onder meerpitters lager was dan die onder de eenpitters, hebben de meerpitters een hoger gewicht gekregen.

### *Weging directeuren*

Bij de weging van de resultaten van directeuren hebben we een onderscheid moeten maken tussen schoolleiders van een school, schoolleiders van meerdere scholen en het bovenschools management. Probleem hierbij is dat de populatieaantallen niet bekend zijn. Uit de OCW-bestanden is precies bekend hoeveel *scholen* er in de totale populatie voorkomen. Bekend is, dat het aantal schoolleiders kleiner is dan het aantal scholen, maar de verhouding daartussen is niet bekend. Van de bovenschools managers zijn helemaal geen totalen bekend. Wij hebben de weging zodanig opgezet dat de schoolleiders van één school een afspiegeling vormen van de scholen. De schoolleiders van meerdere scholen en de bovenschools managers zijn ongewogen meegenomen in de analyses (weegfactor=1).

De schoolleiders van één school zijn gewogen op basis van de sector (bao, sbao, wec) en leerlingenaantal (minder 100 leerlingen, 100-200 leerlingen, 200-300 leerlingen en meer dan 300 leerlingen). Dit geeft (3 x 4 =) twaalf combinaties. De scholen waarvan de omvang onbekend is, zijn ongewogen meegenomen. Tabel B1.3 toont de gewichten.

Tabel B1.3 Wegingsfactoren schoolleiders

Sector	Omvang	Gewicht	# Respons	# Scholen
BAO	Klein (<100)	1,4059139	188	1.145
BAO	Middel(100-200)	1,0311164	497	2.220
BAO	Middel groot(200-300)	0,9485340	486	1.997
BAO	Groot (>300)	0,8792856	419	1.596
SBAO	Klein (<100)	1,5499258	14	94
SBAO	Middel(100-200)	1,3593912	27	159
SBAO	Middel groot(200-300)	0,6925200	19	57
SBAO	Groot (>300)	0,3077867	12	16
Wec	Klein (<100)	0,6747631	26	76
Wec	Middel(100-200)	0,6925200	46	138
Wec	Middel groot(200-300)	0,9105356	18	71
Wec	Groot (>300)	2,1929801	4	38
<b>Totaal*</b>			<b>1.756</b>	<b>7.607</b>

\* Van een aantal scholen was één of meerdere kenmerken onbekend, waardoor de totalen afwijken van die in het responsoverzicht in tabel B1.1.

### *Weging medezeggenschapsraden*

Over de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn geen gegevens over de totalen bekend. Hierdoor is het niet mogelijk resultaten van de medezeggenschapsraden te wegen.

## B1.4 Representativiteit

De respons onder de directeuren is ongeveer 23 procent. De uitkomsten van de monitor achten wij daarom voor deze groep representatief. De aantallen zijn dermate groot dat daarmee verantwoorde analyses kunnen worden uitgevoerd. De respons van de besturen is aanmerkelijk lager. Vooral de respons van de besturen van meerpitters is te laag om uitspraken over de hele populatie te kunnen doen. In iets mindere mate geldt dit ook voor de medezeggenschapsraden, aangezien de responsgroep ook niet te corrigeren is naar achtergrondkenmerken.

## B1.5 Opstellen vragenlijst

De vragenlijst vormt de crux van het gehele onderzoek. Het betreft een complex en breed onderwerp. Na testen is gebleken dat het invullen van de vragenlijst maximaal 15 minuten tijd in beslag neemt. De vragenlijst is zodanig opgesteld dat het ook een soort checklist is voor scholen, waaraan zij hun eigen voorbereidingen kunnen toetsen. Bij de voorbereiding van de vragenlijsten is onder andere gesproken met experts van het ministerie van OCW en van de onderwijsorganisaties.

## B1.5 Samenstelling variabelen en analyse

### B1.5.1 Samenstelling variabelen

Vragen over meningen en feitelijkheden zijn door ons gecombineerd en samengesteld tot hanteerbare schalen. Er zijn vijf onderwerpen waarover wij iets willen zeggen: de attitude ten aanzien van lumpsum, bewustwording, kennisontwikkeling, implementatie en vorderingen algemeen. Daarnaast zijn variabelen samengesteld voor de onderwerpen ‘besturen op hoofdlijnen’ en voor ‘ontwikkeling personeelsbeleid’. Voor elk van deze onderwerpen is een aantal vragen samengenomen en gecombineerd tot 1 variabele. Van tevoren zijn alle vragen in dezelfde richting geplaatst, dat wil zeggen van negatief naar positief. Elke variabele kan een score aannemen van 1 tot en met 10. Het statistisch gemiddelde is 5,5.

Met name voor de monitor zijn deze scores van belang, om de resultaten van de verschillende metingen zo goed mogelijk te kunnen vergelijken.

### B1.5.2 Analyse: controles meningen en feitelijkheden

Voor een belangrijk deel is gevraagd naar meningen (is men het ergens wel of niet mee eens). Daarnaast is gevraagd naar feitelijkheden (is iets wel of niet aanwezig, of wel of niet gedaan). Dit geeft ons de mogelijkheid meningen en feitelijkheden met elkaar te confronteren. Dit is van belang voor de interpretatie en waardering van subjectieve meningen. Gecontroleerd is in hoeverre meningen en feitelijkheden met elkaar sporen.

De geledingen die zelf aangeven voldoende te zijn voorbereid op de invoering van lumpsum blijken ook hoog te scoren op de variabelen bewustwording, kennisvergaring, implementatie en vorderingen algemeen. Er blijkt ook een heel duidelijke samenhang te bestaan tussen de eigen mening ten aanzien van de ontwikkeling van het personeelsbeleid en de daadwerkelijke inzet van personeelsinstrumenten (zoals men dat overigens zelf aangeeft). Dit duidt op een consistente manier van antwoorden.

## B1.6 Terugkoppeling uitkomsten naar deelnemers

Na oplevering van elk van de drie metingen worden de uitkomsten elektronisch teruggekoppeld naar de deelnemers die de enquête hebben ingevuld. Elke geleding binnen elke school kan dan de eigen positie vergelijken met het totaal en kan zien waar de positie afwijkt (zelfevaluatie). De aard en inhoud van deze communicatievorm wordt uiteraard goed afgestemd met de opdrachtgever. Er worden geen oordelen gegeven, maar alleen concrete feiten. De uitkomsten van de benchmark kunnen voor de school aanleiding geven tot actie. De belasting voor de school bij deelname wordt op deze wijze adequaat gecompenseerd.

## Bijlage 2 Overige tabellen

Tabel B2.1 Gebruik van informatiebronnen

	Antwoordcategorie	Bestuur	Directie	(G)MR
Van welke informatiebronnen maakt u gebruik?	De lumpsumlijn	10	7	4
	De lumpsumwijzer	46	50	35
	Kwartaalpublicaties van OCW	13	34	21
	OCW-regelingen	29	58	13
	Publicaties bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties	52	51	18
	Website OCW	32	27	28
	Website CFI	52	39	8
	Website bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties	48	31	5
	Website vakorganisatie	2	27	28
	Publicaties vakorganisaties	32	57	45
	Overige vakbladen	19	45	34
	Via management scholen	29	39	49
	Van (andere) bestuursleden	17	6	11
	Via mijn werk	2	17	9
	Via <a href="http://www.lumpsumpo.nl">www.lumpsumpo.nl</a>	51	38	41
	Via extern AK	70	57	10
Anders	3	4	13	

Tabel B2.2 Gebruik van ambassadeur voor het financieel jaarverslag

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
Maakt uw organisatie gebruik van de ambassadeur voor het financieel jaarverslag?	Ja	7	8	.
	Nee	86	55	.
	Weet niet	7	37	.

Tabel B2.3 Spreiding van de scores vorderingen per geleding

Geleding	Score (1-10)	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10
Bestuur	Attitude	0	6	72	22	0
	Bewustwording	36	4	39	20	1
	Kennisvergaring	27	6	11	27	30
	Implementatie	36	45	17	1	0
	Vorderingen	26	9	12	38	15
Directies	Attitude	1	11	71	12	4
	Bewustwording	18	28	53	6	0
	Kennisvergaring	12	7	13	35	33
	Implementatie	37	35	23	5	1
	Vorderingen	12	10	18	41	18
(G)MR	Attitude	1	11	71	12	4
	Bewustwording	41	27	33	0	0
	Kennisvergaring	35	24	22	17	2
	Implementatie	77	16	7	1	0
	Vorderingen	31	21	25	21	2