

Logo LS-VO

Van declaratie naar normering
Evaluatierapport lumpsumfinanciering VO

maart 2001

VOORWOORD

Een bekostigingsstelsel wijzigen is geen sinecure. Het nieuwe stelsel is, vanuit het budget voor het declaratiestelsel, heel zorgvuldig vormgegeven. Dezelfde zorgvuldigheid moet ook gelden wanneer het nieuwe stelsel wordt beoordeeld.

Wanneer het veld de bekostiging onder het declaratiestelsel niet toereikend vond, dan geldt dit bij een budgettair neutrale omzetting naar een lumpsumstelsel ook. De ontoereikendheid is dan niet het gevolg van het nieuwe stelsel.

Voordat we conclusies kunnen trekken is monitoring en evaluatie van het nieuw stelsel noodzakelijk. Deze conclusies moeten gerelateerd zijn aan de bedoeling van het nieuwe stelsel.

Voor deze monitoring en de evaluatie is daarom een zorgvuldig traject ingezet. Een begeleidingscommissie heeft in overleg met Regioplan de monitoring opgezet, de resultaten van Regioplan beoordeeld en het eindrapport vastgesteld. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, de vereniging voor het management in het vo (VVO) en de Vereniging Administratief Personeel (VAP).

Regioplan heeft gedurende twee schooljaren op verschillende momenten en vanuit verschillende invalshoeken het vo-veld (via het scholenpanel) vragenlijsten voorgelegd. Het eindrapport van Regioplan is de basis van de evaluatie. Dit evaluatierapport is opgesteld in overleg met de begeleidingscommissie.

INHOUDSOPGAVE

- Voorwoord
- Inhoudsopgave
- Samenvatting

I. Inleiding

II. Historie

III. Lumpsumstelsel

1. stelsel
2. parlementaire behandeling
3. voorlichting
4. eerste reacties uit het veld

IV. Evaluatievragen en monitoring

V. Bevindingen

1. onderzoek regioplan
2. inspectie VO
3. jaarrekeningen scholen voor VO
4. overige

VI. Simulatieproject gewogen gemiddelde leeftijd

VII. Conclusies evaluatie

VIII. Vooruitblik

Bijlagen

SAMENVATTING

Het lumpsumstelsel voortgezet onderwijs kende drie doelstellingen, die alle drie zijn gehaald.

Allereerst de doelstelling om de scholen meer beleidsruimte te geven. Tijdens de monitoring werd zichtbaar dat scholen daadwerkelijk gebruikmaken van de beleidsruimte.

De tweede doelstelling, vereenvoudiging van de beheerslast, ligt iets gecompliceerder. De globalisering van informatie naar het ministerie leidde tot een vereenvoudiging. Maar de meeste scholen hebben intern meer behoefte aan bepaalde - soms zeer gedetailleerde - informatie voor de onderbouwing van beleid. Deze scholen spreken dan ook van een verschuiving binnen de beheerslast.

Ook de laatste doelstelling, een betere beheersing van de rijksbegroting, is bereikt. De vereenvoudiging van de formules en het genormeerde vergoedingstelsel maken een betere raming mogelijk.

Enorme omslag

De geschiedenis van de invoering van het lumpsumstelsel in het voortgezet onderwijs beslaat ruim vijftien jaar. Begon begin tachtiger jaren de discussie, de feitelijke implementatie was op 1 augustus 1996. Voor de VO-scholen een enorme omslag. Van declaratie achteraf via zeer gedetailleerde regelgeving naar een bekostiging vooraf op basis van een genormeed stelsel. Elke beslissing kon leiden tot financiële risico's. De VO-scholen speelden adequaat in op deze wijziging van bekostiging en beleidsverruiming.

Vanzelfsprekend is niet alles in één dag te regelen. Naast de gevraagde aandacht voor basisvorming en de invoering van de tweede fase havo/vwo, zijn de meeste scholen sinds 1 augustus 1996 hoofdzakelijk bezig een structuur op te zetten waarmee inkomsten en uitgaven, reserveringen en risico-analyses zicht geven op het voeren beleid op de korte, de middenlange en de lange termijn. De onderlinge samenhang van onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en financieel beleid zijn voor deze scholen onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Of de bekostiging toereikend is, blijft een vraag apart. Bij de omzetting van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel is bewust gekozen voor een budgettaire neutrale operatie. Daarbij zijn herverdeeffecten als gevolg van het genormeerde karakter van onderdelen in het stelsel via een overgangsvoorziening opgevangen. Toch vinden veel scholen dat de bekostiging ontoereikend is. Maar dit aspect zou ook spelen zonder invoering van het lumpsumstelsel en het is daarom niet als specifiek evaluatiepunt meegenomen.

I. INLEIDING

In het Staatsblad 318 is op 27 juni 1995 de wet van 31 mei 1995 gepubliceerd. Deze is gericht op de invoering van de lumpsum en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs. In artikel XIV van deze wet is de evaluatie geregeld. De Staten-Generaal verlangt een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de lumpsumbekostiging.

Het gaat daarbij om de personele bekostiging, het stelsel van de exploitatiebekostiging (na evaluatie hiervan in 1997) en de verhouding tussen beide bekostigingsstelsels. Voor de exploitatie (materiële) bekostiging (BSM) is het verslag, als bedoeld in de wet van 27 februari 1992, in 1997 in beide Kamers behandeld. Dit leidde tot het vaststellen van de interim-wet tot het definitieve stelsel voor de exploitatiebekostiging. Nadien zijn in 1998 en 1999 enkele wijzigingen behandeld. Afgesproken is om de materiële bekostiging apart te monitoren en te evalueren.

Van declaratie naar lumpsum

Voor u ligt de evaluatie van de lumpsumbekostiging van het personeel in het voortgezet onderwijs. Het betreft hier de evaluatie van het omzetten van het stelsel van declaratie naar lumpsum, en niet van de onderbouwing van het niveau van de personele vergoeding. De toereikendheid van de bekostiging wordt hier niet geëvalueerd. De toereikendheid van de personele bekostiging moet worden beoordeeld binnen de budgettair neutrale omzetting van het declaratie- naar het lumpsumstelsel. In deze monitoring en evaluatie is waar mogelijk wel invulling gegeven aan verhoudingen tussen de personele en materiële bekostiging.

De voorgeschiedenis

De invoering kent een lange voorgeschiedenis. In hoofdstuk II en III is deze in hoofdlijnen verwoord. Hoofdstuk II bevat een historisch beeld van de diverse momenten waarop over de lumpsum is gesproken. Hoofdstuk III gaat in op het stelsel, de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, de voorlichting en de eerste reacties uit het veld.

Monitoring en evaluatie

Een nieuw stelsel staat nooit op zich. Een bekostigingsstelsel moet ook het instrument zijn dat voldoende ruimte schept om gewenste doelstellingen te activeren, te ondersteunen en te realiseren. Een monitoring tijdens de beginjaren en een evaluatie na enkele jaren kan hierover uitsluitsel geven. De hoofdstukken IV en V gaan hierop in. Hoofdstuk VI bevat een samenvatting van een tussentijds uitgevoerde simulatie naar de werking en de effecten van de in de bekostigingsformule leraren opgenomen leeftijdscorrectie. Het geheel leidt in hoofdstuk VII tot eindconclusies over het stelsel en de werking ervan.

Ontwikkelingen

Maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen kunnen van dien aard zijn, dat ze de vraag rechtvaardigen of een stelsel nog voldoet. Hoofdstuk VIII gaat in op enkele ontwikkelingen en gevolgen voor de scholen ten opzichte van het lumpsumstelsel.

II. HISTORIE

De declaratie bekostiging van het onderwijs bracht - begin jaren tachtig - steeds meer problemen met zich mee. Bij de vaststelling van de vergoeding achteraf werden vaak overschrijdingen geconstateerd.

Tegelijkertijd ontstond een steeds complexere wet- en regelgeving, zonder dat het doel - beheersing van de uitgaven voor het onderwijs - werd bereikt. Scholen kregen het gevoel dat zij in het handelen steeds verder werden beknot. Bovendien werd de efficiëntie bij de scholen niet gestimuleerd.

De Commissie Geelhoed constateerde aan het begin van de jaren tachtig dat een ondoorzichtige wet- en regelgeving was ontstaan door de tendens van de rijksoverheid om de maatschappij centraal aan te sturen. De Commissie stelde de rijksoverheid voor terug te treden, en meer over te laten aan het zelfregulerend vermogen van de maatschappij.

Uitgangspunten

De uitgaven zouden beter beheersbaar zijn als tegelijkertijd een vorm van budgetfinanciering zou worden ingevoerd. Deze gedachtegang is voor het onderwijs verder uitgewerkt in de notitie 'de school op weg naar 2000'.

Uitgangspunt was dat scholen over een grotere eigen beleidsruimte moeten beschikken. Als gevolg van de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Scholen moeten zelf keuzes kunnen maken waarin het algemeen maatschappelijk belang wordt afgewogen tegen de eigen mogelijkheden. Een grotere autonomie kan leiden tot een efficiëntere inzet van middelen.

Over deze uitgangspunten is advies gevraagd aan de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingstrajecten (Commissie Hirsch Ballin). In 1989 is het advies uitgebracht. Grotere verantwoordelijkheid die de scholen krijgen voor de uitvoering van het onderwijsproces is alleen aanvaardbaar als daarvoor ook een reële beleids- en bestedingsruimte wordt geboden. Een financieringsmodel mag de bestaansmogelijkheid van kleinere scholen niet inperken. Verder stelt de commissie dat een lumpsumstelsel er niet toe mag leiden dat leraren in een hogere schaal te duur worden voor het bevoegd gezag en dat scholen voldoende gelegenheid moeten krijgen om in te spelen op de gewijzigde omstandigheden.

Gezamenlijk

Dit advies heeft geleid tot een gefaseerde wijziging van de bekostiging. Eerst is het formatiebudgetsysteem ingevoerd (1992). Dit model gaat uit van een genormeerde berekening van de formatieomvang, uitgedrukt in formatierekeneenheden, de onderlinge uitwisseling en vrije besteding van de formatieruimte, overheveling van formatierekeneenheden naar andere scholen en de mogelijkheid om formatierekeneenheden om te zetten in geld (verzilveren). De feitelijke vergoeding blijft gebaseerd op declaratie.

Gelijktijdig startte in 1992 een intensief beraad tussen de staatssecretaris van onderwijs (de heer Wallage) en de onderwijskoepelorganisaties, over de toekomstige bestuurlijke inrichting van het primair en voortgezet onderwijs in Nederland. Onder de naam 'Schevenings Beraad' is verkend welke ontwikkelingen gezamenlijk als wenselijk werden ervaren. Dit beraad leidde tot de 'Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van 6 juli en 5 november 1993'. Daarin zijn onder andere in hoofdlijnen opgenomen: de toekomstige bekostiging, de arbeidsvoorwaarden en de autonomie van de schoolbesturen.

Uitwerkingsgroepen gaven invulling aan deze onderwerpen. Dat leidde tot de 'Gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994'. In deze uitspraken zijn tevens de uitgangspunten vastgelegd over de wijze waarop de lumpsumfinanciering wordt gebaseerd. Hoofdstuk III gaat hierop nader in.

Samenvoegingen

In het onderwijsveld VO was al enige jaren sprake van samenvoeging van scholen. In de tachtiger jaren speelde eerst de samenvoeging van mbo-scholen. Direct daarna besloten ook veel afgesplitste scholen voor lbo op te gaan in scholengemeenschappen lbo. Deze samenvoegingen zijn in de schooljaren 1992/1993 tot en met 1994/1995 gevolgd door samenvoegingen in het kader van de basisvorming: de brede scholengemeenschappen waarin naast het beroepsonderwijs ook de scholen voor mavo, havo en vwo opgingen. Het aantal VO-scholen daalde van globaal 1700 in 1990 tot 1000 scholen/scholengemeenschappen in 1995.

Deze samenvoegingen en die op het gebied van de bestuurlijke samenwerking werden door het veld – naast de onderwijskundige noodzaak – tevens gezien als een goede ontwikkeling voor wat betreft de invoering van de lumpsumfinanciering. Grotere eenheden hebben nu eenmaal meer mogelijkheden tot het spreiden van risico. Hiervoor moeten de scholen dan wel voldoende beleidsvrijheid hebben.

In het ‘Schevenings Beraad’ is als richtinggevende uitspraak vastgelegd dat de bekostiging schoolgebonden wordt bepaald, maar dat het bestuur van de school binnen de grenzen van de wet bestedingsvrijheid heeft. En wanneer een bestuur meerdere scholen in stand houdt, geldt de bestedingsvrijheid van alle middelen over die scholen.

Een grotere autonomie moet ook zichtbaar worden in deregulering. Minder stringente regelgeving vergroot de autonomie. In dit kader is ook afgesproken dat een groot deel van de centraal vastgestelde arbeidsvoorwaarden vanaf de invoering van de lumpsumfinanciering kwam te vervallen. Vanaf die datum zou dit onderwerp van decentraal overleg worden. De rijksoverheid (lees de minister van OCenW) beperkt zich tot de protocolonderwerpen. Het bevoegd gezag van de school treft een regeling voor de rechtspositie van het personeel. De basis hiervoor is gelegd in artikel 38a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het Kaderbesluit rechtspositie VO.

III. HET LUMPSUMSTELSEL

Dit hoofdstuk gaat in hoofdlijnen in op het stelsel, de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, de voorlichting en de eerste reacties uit het veld.

1. Het stelsel

In de 'Gezamenlijke richtinggevende uitspraken' en de 'Gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen' van het Schevenings Beraad zijn de kaders opgenomen waaraan het stelsel moet voldoen. Deze kaders zijn eind 1993 vastgesteld in overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties in de Commissie Besturenorganisaties (CB) en de Sectorcommissie Onderwijs en Wetenschappen (SCOW). Zo is vastgelegd dat de structurele situatie uitgaat van een normatieve formatieomvang (Q) uitgedrukt in fulltime equivalenten (fte) maal een gemiddelde personeelslast (gpl = P).

De structurele situatie gaat in op 1 augustus 1998. De normatieve fte's komen tot stand door middel van een technische omzetting van de dan geldende formatieregels. De landelijke gemiddelde personeelslast (gpl) kent een variatie naar personeelscategorie. De gpl wordt per schoolsoort voor de leraren zodanig vastgesteld dat rekening wordt gehouden met de schaal-10- en schaal-12-formatie. Op schoolniveau heeft voor de personeelscategorie 'leraren' een correctie plaatsgevonden naar de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand 'leraren'.

Vooruitlopend op de structurele situatie wordt gedurende de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998 gewerkt met een school-gpl in plaats van met een landelijke gpl. De school-gpl gaat uit van een gemiddeld bedrag per formatieplaats ongeacht de personeelscategorie. De gpl-bedragen worden jaarlijks normatief bijgesteld op grond van de algemene salarismaatregelen (asm) en de incidentele looncomponent (ilc).

Berekening

Ook over de wijze van berekenen van de school-gpl en de landelijke gpl-en zijn basisafspraken vastgelegd. Door voor de school-gpl uit te gaan van de feitelijke personele uitgaven, de verzilvering en de feitelijk beschikbare formatie van de betreffende school in een meetjaar, kan een bedrag per formatieplaats worden vastgesteld. Voor de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998 ontvangt de school dit bedrag voor elke formatieplaats.

Bij ongewijzigd beleid sluiten de inkomsten nagenoeg naadloos aan bij de uitgaven. 'Nagenoeg' heeft te maken met de momenten van verwerking. Tussen het meetjaar en het schooljaar van de invoering van het stelsel, worden zowel de algemene salarismaatregelen als de incidentele loonontwikkeling niet meer per school verwerkt, maar op macroniveau in de gemiddelde personeelslast. Voor de landelijke gpl zijn deze berekeningen per groep van scholen gemaakt en daarbinnen per functiecategorie.

Overgangsvoorziening

Voor de overgang van de bekostiging via de school-gpl naar die volgens de landelijke gpl is een overgangsvoorziening getroffen.

Stel, de bekostiging voor het schooljaar 1998-1999 is bij gelijkblijvende omstandigheden meer dan 3 procent lager dan de bekostiging die berekend is met de school-gpl. Dan wordt het meerdere boven de 3 procent als overgangsbudget beschikbaar gesteld. Voor het schooljaar 1999-2000 geldt 4,5 procent als uitgangspunt. Voor het schooljaar 2000-2001 geldt de voorziening op bestuursniveau. In tegenstelling tot de twee voorgaande jaren. Het percentage is dan 6.

De percentages zijn vastgesteld op basis van de aanname dat scholen vanaf 1 augustus 1996 jaarlijks 1,5 procent verschil in inkomsten moeten kunnen opvangen door het te voeren eigen (personeels-)beleid. De nieuwe autonomie geeft hiertoe ruimte. De feitelijke uitwerking van bovenstaande uitgangspunten gebeurde in nauw overleg met vertegenwoordigers van besturen- en personeelsorganisaties en de Vereniging voor Management in het Voortgezet Onderwijs (VVO). Als vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie lumpsum VO waren zij intensief betrokken bij de omzetting van de bekostiging, de berekeningen en analyses en de uiteindelijke besluitvorming.

Vereenvoudigd

In 1993 zijn de formatieformules in het vo gelineariseerd. Dit betekent dat het scala aan deelformules is vervangen door een ratio leerlingen per formatieplaats. Met de deelformules is de formatie per schoolsoort of individuele school vastgesteld. Deze linearisering leidde tot beperkte herverdeeffecten tussen scholen. Met de nieuwe, vereenvoudigde opzet is vervolgens in het lumpsumstelsel verder gewerkt.

Ook is in 1993 besloten tot een taakstelling van 45 miljoen vanaf 1 augustus 1996. Dit komt doordat in het scholenveld vacatures in schaal 12-functies vanaf 1984 onvoldoende zijn ingevuld met docenten die in 1984 een zogenaamd 15-jaarsuitzicht (salarisgarantie boven het maximum van schaal 10) hadden gekregen. Deze taakstelling werd aangeduid met '10+-maatregel' en vanaf 1 augustus 1996 in drie tranches verwerkt in de lumpsumbekostiging.

Deze twee aspecten zouden ook zonder invoering van de lumpsum hebben gegolden. Op zich staan zij dus los van de lumpsum. Daarom kunnen de effecten ervan niet worden toegerekend aan de stelselwijziging (zie verdere bevindingen).

Een tweede belangrijke wijziging die verband houdt met de invoering van de lumpsumbekostiging is de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. In de Wet op het voortgezet onderwijs is in artikel 38a bepaald dat het schoolbestuur zorgt voor een regeling van de rechtspositie van het personeel. Dit kan per individuele school, per groep van scholen al dan niet onder hetzelfde bevoegd gezag of sectorgewijs. Door deze bevoegdheid op decentraal niveau te beleggen, ontstaat onder meer de ruimte voor het eigen beleid van de sector en voor de individuele school.

2. Parlementaire behandeling van het wetsvoorstel

Met de brief van 9 november 1992 informeerde de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs de Voorzitter van de Tweede Kamer over het voornemen van lumpsumfinanciering per 1 augustus 1996 in het voortgezet onderwijs (Kamerstukken II 1992/1993, 21 140 nr. 13). Aanvankelijk was tevens voorzien in een vrijwillige lumpsum per 1 augustus 1994, maar daarvan is afgezien. De Voorzitter van de Tweede Kamer is hiervan op de hoogte gebracht met een brief op 25 oktober 1993.

Na afronding van de overleggen met de CB en SCOW, is de Kamer per brief op 26 juli 1994 uitvoerig geïnformeerd over de systematiek en de gemaakte afspraken. Vervolgens is in het najaar van 1994 het wijzigingsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend¹.

Uit het verslag van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen die is belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet (het verslag is vastgesteld op 21 februari 1995), blijkt dat de diverse fracties het uitgangspunt onderschrijven om over te gaan op een lumpsumfinanciering in het licht van de autonomievergroting, maar nog wel de nodige vragen en opmerkingen hebben over de implementatie van dit wetsvoorstel.

De Commissie acht de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid, onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt. Begin maart 1995 voldoet de regering aan dit voorbehoud, zodat op 27 maart het wetgevingsoverleg plaatsvond. In dit overleg is uitvoerig stilgestaan bij de wettekst en de uitwerking ervan. Op 30 maart 1995 is de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan de orde geweest.

Kernpunten uit deze overleggen zijn:

- a. de budgettaire neutraliteit van de omzetting
- b. de technische verwerking van de overgang van school-gpl naar landelijke gpl
- c. de incidentele looncomponent en de leeftijdsmeting
- d. de positie van kleine scholen onder het lumpsumstelsel

¹ Voorstel tot wijziging van ondermeer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van de lumpsumbekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten van scholen van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede in verband met decentralisatie van de rechtspositieregeling bij die scholen, behoudens een aantal op centraal niveau vast te stellen onderwerpen (regeling lumpsum en decentralisatie rechtspositieregeling v.w.o.-a.v.o.-v.b.o (Kamerstukken 1994/1995, 23 948)

- e. de beleidsruimte van scholen (schoolbesturen) onder lumpsum
- f. de materiële bekostiging
- g. de decentralisatie van huisvesting en achterstandenbeleid
- h. de directieformatie van verticale scholengemeenschappen.
- i. de monitoring en evaluatie

Naast de opmerkingen die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel lumpsumfinanciering zijn gemaakt over de onderdelen f, g en h, zijn deze onderwerpen op een later tijdstip apart behandeld. Voor de overige onderwerpen wordt korthedshalve verwezen naar de betreffende verslagen van het overleg. Het wetsvoorstel is op 30 maart 1995 aangenomen door de Tweede Kamer.

De behandeling in de Eerste Kamer vond plaats op 29 mei 1995. Nadat de regering met haar brief van 18 mei 1995, WJZ 95012654/3655, de vragen had beantwoord die de leden van deze Kamer in de Vaste Commissie voor Onderwijs van 8 mei 1995 stelden. De definitieve bespreking vond plaats op 29 mei 1995. Ook de leden van de Eerste Kamer onderschreven het uitgangspunt van het voorstel voor de wet (lumpsum als onderdeel van de autonomievergroting).

Wel gaven enkele partijen in deze Kamer aan gemengde gevoelens te hebben over de randvoorwaarden om deze operatie succesvol en zonder grote problemen in te voeren. Nadat staatssecretaris Netelenbos de vragen had beantwoord en debat was gevoerd over met name de monitoring zoals afgesproken in de Tweede Kamer, heeft de Eerste Kamer het voorstel tot de wet aangenomen.

De wet is op 31 mei 1995 getekend door de Koningin en op 27 juni 1995 verschenen als de wet van 31 mei 1995, staatsblad 318.

3. Voorlichting

De implementatie van een structuurwijziging zoals de lumpsum kan alleen goed verlopen als de scholen tijdig zijn geïnformeerd over de systematiek en de werking ervan. Via speciale lumpsumuitgaven van het Gele Katern is de voorlichting gestart. In de speciale editie van 6 september 1995 is uitleg gegeven over de berekening van de school-gpl als basis voor de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998. In dezelfde editie is ook uitgebreid ingegaan op het stelsel als geheel.

De voorlichtingsactiviteiten zijn gestart met de startconferentie Lumpsum op 9 oktober 1995. Vanzelfsprekend bestaan er verschillende invalshoeken waarop naar het stelsel kan worden gekeken. De structuurwijziging van de bekostiging heeft gevolgen voor de besturen van de scholen, maar ook voor de rectoren (directeuren), de administratie en de medezeggenschap.

Met de respectievelijke vertegenwoordigers van die groeperingen is dan ook afgesproken dat naast en vanuit de algemene voorlichting van het ministerie elke organisatie specifieke voorlichting en trainingen zal verzorgen, gericht op de effecten die de wijziging van het stelsel heeft voor de betreffende groepering.

Via congressen, workshops en cursussen is door partijen uitvoerig aandacht besteed aan:

1. de algemene uitgangspunten van het stelsel en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden
2. de wijze van omzetting van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel
3. de wijze van bekostiging in de jaren tot 1-8-1998
4. de bekostiging na 1-8-1998 en de overgangsregeling
5. de bestuurlijke aspecten en managementaspecten
6. financieel beleid en beheer mede met het oog op het te voeren personeelsbeleid
7. nieuwe beleidskeuzes en gevolgen ervan
8. gevolgen voor de medezeggenschap en de scholing van medezeggenschapsleden

Voor de kosten van deze scholingsacties hebben de onderhavige organisaties een subsidie van het ministerie ontvangen.

Een onderzoek van de organisaties geeft aan dat de scholingsacties door het veld zeer goed zijn beoordeeld, zowel qua thema's als de inhoud ervan.

4. Eerste reacties uit het onderwijsveld

Vanaf de start van de voorlichting blijkt dat er voldoende draagvlak is voor de uitgangspunten van de lumpsumbekostiging en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Schoolbesturen en rectoren (directeuren) laten zich niet afschrikken door het soms technische karakter van onderdelen van de lumpsum.

Om inzicht te krijgen in de eerste reacties, ervaringen en eventuele te verwachten problemen hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties, de Vereniging Administratief Personeel (VAP), de Vereniging voor het management in het VO (VVO) en het ministerie afgesproken elkaar periodiek te informeren over onderwerpen die door de respectievelijke achterbannen aan de organisaties is gemeld.

Nu de omzetting van het stelsel wettelijk is geregeld, is de “begeleidingscommissie lumpsum VO” opgegaan in het “afstemmingsoverleg lumpsum”. Daarnaast is vanuit dit overleg de begeleidingscommissie monitoring lumpsum gevormd.

Negatieve signalen

In de jaren 1994 en 1995 kwamen er nagenoeg geen negatieve signalen uit het onderwijsveld. Dit veranderde begin 1996. Ten onrechte meenden 226 scholen in maart 1996 dat er geen sprake was van een nagenoeg naadloze aansluiting. De feitelijke vergoeding voor het schooljaar week af van de verwachte vergoeding. Bij de analyse van de verschillen bleken deze al snel te wijten te zijn aan gewijzigd beleid van de scholen.

Een deel van deze scholen bleek in het schooljaar 1995-1996 dan wel op 1 augustus 1996 wijzigingen te hebben aangebracht in de formatieomvang of de onderlinge verhoudingen binnen de formatie. Er was dus geen sprake van ongewijzigd beleid ten opzichte van het meetjaar. Evenmin was rekening gehouden met de taakstelling 10+ maatregel en het feit dat de diverse salarismaatregelen vanaf 1 augustus 1995 normatief worden opgenomen in de school- en landelijke gemiddelde personeelslast.

‘Vermeende tekorten’

In de beantwoording van brieven hierover is de term “vermeende tekorten” gehanteerd. Door deze scholen is ook aangegeven dat de verzilvering van formatierekeneenheden in de voorgaande jaren uit voorzichtigheids-overwegingen bij de start van de lumpsum een ongelukkig financieel effect had voor de individuele school. Binnen de budgettaire neutrale omzetting was dit niet zo.

Voor de scholen die echt in de problemen zijn gekomen, is in 1997 voor de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998 een overgangsvoorziening getroffen, ook na overleg met het afstemmingsoverleg. 62 schoolbesturen hebben hiertoe voor 41,8 miljoen aanvragen ingediend. Het beschikbare budget was 30 miljoen. Na een controle van de departementale accountantsdienst bleek dat in deze 62 aanvragen 57 correcties moesten worden aangebracht en dat de totale claim van 41,8 miljoen werd verlaagd tot 19,6 miljoen. De aanvragen zijn vervolgens betaalbaar gesteld.

Een aantal scholen meende dat als het stelsel iets anders was ingericht, zij een hogere vergoeding zouden hebben gekregen. Het verschil werd door die scholen als tekort aangeduid. Deze tekorten zijn uiteindelijk, ook na overleg in het afstemmingsoverleg lumpsum, afgedaan als “vermeende tekorten”.

Wenselijk tegenover noodzakelijk

Hiernaast is door scholen ook de toereikendheid van de personele en materiële bekostiging ter discussie gesteld. In de discussie over de toereikendheid bleek dat veel scholen de inkomsten hadden afgezet tegen een wenselijke besteding in plaats van een noodzakelijke besteding.

Aangezien de omzetting van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel een budgettaire neutrale operatie betreft, zullen de bevindingen feitelijk vanuit dit uitgangspunt moeten worden beoordeeld.

IV. EVALUATIEVRAGEN EN ONDERLIGGENDE MONITORING

1. Inleiding

In de wet is in artikel XIV vastgelegd dat de Staten-Generaal voor 1 augustus 2001 een verslag ontvangen over de doeltreffendheid en de effecten van de gewijzigde personele bekostiging en over het stelsel van exploitatiebekostiging, nadat verslag is uitgebracht bedoeld in artikel XIX, eerste lid van de Wet van 27 februari 1992 (Stb.112). Tevens wordt bepaald dat moet worden ingegaan op de onderlinge verhoudingen tussen beide stelsels.

Bij de parlementaire behandeling van het voorstel tot de wet is uitvoerig gesproken over de wijze van invoering van het stelsel en de noodzaak tijdig te kunnen ingrijpen bij problemen. Hiertoe is een monitor opgezet die ook bruikbaar is voor de evaluatie.

Voor de exploitatie (materiële) bekostiging(BSM) is het verslag als bedoeld in de wet van 27 februari 1992 in 1997 in beide Kamers behandeld. Dit heeft geleid tot het vaststellen van de interim-wet tot het definitieve stelsel voor de exploitatiebekostiging. Nadien zijn in 1998 en 1999 enkele wijzigingen behandeld en is afgesproken de materiële bekostiging apart te monitoren en te evalueren.

Bij de monitoring en evaluatie van de personele bekostiging wordt daar waar mogelijk ook invulling gegeven aan de gevraagde verhoudingen.

2. Monitoring en evaluatie

Feitelijk gaat het bij de evaluatie om de drie hoofddoelen die beoogd zijn met de wijziging van het stelsel. Deze zijn:

- a. het vergroten van de beleidsruimte van de scholen voor voortgezet onderwijs;
- b. een vereenvoudiging van de beheerslast voor de scholen en voor de rijksoverheid;
- c. een betere beheersing van de rijksbegroting.

Naast deze doelen zijn tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aandachtspunten naar voren gebracht (zie hiervoor hoofdstuk III onderdeel 2) die voor de evaluatie via de monitoring gevolgd zullen worden. Tegen deze achtergrond is besloten de monitoring toe te spitsen op de volgende vragen:

Monitoring-vragen

1. Hoe zetten scholen de vergoedingen in die voor personeel en materieel worden ontvangen?
(waaronder de vraag: verandert binnen de lumpsumbekostiging de verhouding tussen uitgaven voor personele kosten en materiële kosten?)
2. Hoe ontwikkelt zich de inzet van de vergoedingen over de opeenvolgende jaren?
(waaronder de vraag: verandert op schoolniveau binnen de personeelsformatie de verhouding tussen het aantal leidinggevenden en het aantal onderwijsgevenden?)
3. Wat zijn de gevolgen van de lumpsumbekostiging voor het beleidsproces en hoe ontwikkelt zich dat in de loop van een aantal jaren?
(waaronder de vraag: leidt de lumpsum tot een grotere of kleinere beleids- en beheerslast en treden er knelpunten op in relatie tot een vooruitgang of achteruitgang in de vergoedingen?)
4. Hoe beoordelen schoolleiders de invoering van de lumpsumbekostiging en verandert hun beoordeling in de loop van een aantal jaren?
(waaronder de vraag: wat ervaart men als de belangrijkste voor- en nadelen van de lumpsum?)
5. Hoe krijgt de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden vorm en hoe ontwikkelt zich die?
(waaronder de vraag: regelen besturen en onderwijspersoneel in onderling overleg nog extra arbeidsvoorwaarden buiten de CAO om?)
6. Hoe functioneert de lumpsumbekostiging op scholen?
(waaronder de vraag: treden er verschuivingen op in de invloedsverdeling tussen de verschillende (beleids) actoren?)
7. Vindt als gevolg van lumpsum een klassenvergroting plaats?

Schematisch kunnen de zeven bovenstaande vragen ten opzichte van de drie hoofddoelen als volgt worden weergegeven:

Monitoringsvraag	evaluatie hoofddoelen		
	vergroting beleidsruimte	vereenvoudiging beheerslast	beheersing rijksbegroting
1. inzet vergoeding	XX		
2. ontwikkeling inzet over de jaren heen	XX		XX
3. gevolgen voor beleidsproces	XX	XX	XX
4. beoordeling door schoolleiders	XX	XX	
5. vormgeving decentrale arbeidsvoorwaarden	XX		
6. functioneren van het stelsel	XX	XX	
7. wel of geen klassenvergroting	XX		

Bij de monitoring zijn nog twee extra vragen gesteld:

8. In hoeverre treden er herverdeeffecten op bij scholen die er vanaf 1-8-1998 meer dan drie procent op achteruit zijn gegaan en hoe gaan scholen met die achteruitgang in de bekostiging om?
9. Wat zijn de gevolgen voor de school van de leeftijdscorrectie op de landelijke gpl voor de leraren?

Hoe vond de monitoring plaats?

De monitoring vond plaats in overleg met de begeleidingscommissie monitoring lumpsumbekostiging voortgezet onderwijs. Deze commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de besturen- en personeelsorganisaties, de VVO (Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs), de VAP (Vereniging van administratief personeel) naast de inbreng van de inspectie, departementale accountantsdienst en OCenW-ambtenaren.

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt te Amsterdam heeft tussen 1997 en 1999 het onderzoek verricht. Dit heeft in januari 2000 geleid tot het eindrapport "Monitoring invoering lumpsumbekostiging voortgezet onderwijs". De tussentijdse rapportages en eindrapportage zijn in de afgelopen jaren aan de Kamer toegezonden.

Hiernaast is voor de evaluatie gebruik gemaakt van een nadere analyse van de jaarrekeningen van de scholen voor voortgezet onderwijs over de jaren 1996 tot en met 1999. Ook is gebruikt gemaakt van de bevindingen van de inspectie zoals opgenomen in de onderwijsverslagen.

Wat betreft de hoofddoelen vereenvoudiging beheerslast voor de rijksoverheid en de betere beheersing van de rijksbegroting, zijn ook de bevindingen gebruikt binnen het ministerie.

V. BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de bevindingen vermeld uit de monitoring door Regioplan, de bevindingen van de inspectie van het onderwijs en de bevindingen op grond van de analyses op de jaarrekeningen 1996 tot en met 1998 van de scholen voor voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn ook andere bevindingen opgenomen voor zover deze relevant zijn.

A. Bevindingen monitoring Regioplan

1. Hoe zetten scholen de vergoeding in die ze voor personeel en materieel ontvangen?

De inzet van de vergoedingen is in de eerste jaren na de invoering van de lumpsumbekostiging niet veel veranderd. De scholen zetten ongeveer 86 procent van hun vergoedingen in voor personeel, de resterende 14 procent zetten ze in voor materieel.

De verhouding tussen personele en materiële lasten is niet voor alle gpl-groepen gelijk. Met name het aandeel van de materiële lasten in de totale lasten is op scholen voor (I)VBO/MAVO hoger. De oorzaak daarvoor ligt in de hogere uitgaven voor inventaris en apparatuur voor de scholen met een (I)VBO-afdeling. Hier staat tegenover dat ook de BSM-inkomsten relatief hoger zijn.

Verschuivingen

In het schooljaar 1998-1999 is op ongeveer een derde van de scholen geschoven met de budgetten voor personeel en materieel. Dat is meer dan in 1996-1997 toen op ongeveer een kwart van de scholen met delen van de vergoedingen werd geschoven.

Er wordt nog altijd door ongeveer evenveel scholen geschoven van materieel naar personeel als andersom. Het percentage van het budget waarmee wordt geschoven is gelijk gebleven. Gemiddeld wordt er 10 procent van het budget voor materieel ingezet voor personeel. Als er in de omgekeerde richting wordt geschoven, wordt gemiddeld 4 procent van het budget voor personeel ingezet voor materieel.

Personeelsvoorzieningen

Ongeveer driekwart van de scholen besteedt een deel van het personele budget aan toevoegingen aan de voorzieningen voor personeel. Dat zijn vooral voorzieningen voor opfrisverlof, personele risico's en nascholing. Maar ook algemene reserveringen voor personeel. Het aantal scholen dat toevoegingen doet aan de voorzieningen voor materieel ligt nog iets hoger (ongeveer 85 procent). De belangrijkste voorzieningen voor materieel zijn inventaris, onderhoud, verbouw, nieuwbouw en leermiddelen.

Reserveringen

In 1997 bleef er op 45 procent van de scholen niets over van de vergoeding om te reserveren. In 1998 is dat percentage gestegen tot 58 procent. Bij deze cijfers moet het voorbehoud worden gemaakt dat de scholen niet helemaal duidelijk zijn in hun terminologie waar het reserveringen en voorzieningen betreft. Op een aantal scholen nemen de toevoegingen aan de voorzieningen namelijk soms ook de vorm van algemene reserveringen aan.

2. Hoe ontwikkelt zich de inzet van de vergoeding over de opeenvolgende jaren?

De verhouding tussen de personele en materiële inzet van de vergoeding verandert nagenoeg niet. De ingezette formatie voor directie is op ongeveer 60 procent van de scholen (vooral de middelgrote en de grote scholen) kleiner dan de toegekende formatie. De reden daarvoor is meestal een beleidskeuze voor een kleinere directie en het doorschuiven van taken naar anderen.

Personeelsformatie

De formatie voor leraren is op het merendeel van de scholen (55 procent) groter dan de toegekende formatie. De t-1-systematiek bij de berekening van de normatieve formatie (de formatie wordt berekend op basis van het leerlingenaantal in het voorafgaande jaar) werd het meest als reden aangevoerd voor dit verschil.

De formatie voor onderwijsondersteunend personeel is meestal gelijk aan of groter dan de toegekende formatie (in beide gevallen ongeveer 40 procent van de scholen). Bij de leraren en het onderwijsondersteunend personeel zijn er geen verschillen naar schoolgrootte.

3. Wat zijn de gevolgen van de lumpsumbekostiging voor het beleidsproces?

De lumpsumbekostiging is bedoeld als instrument om de autonomie van de scholen te vergroten. Over het geheel genomen is de beleidsruimte ook toegenomen. In 1999 vindt ruim 70 procent van de scholen dat de mogelijkheden zijn toegenomen voor het formatiebeleid en voor het beleid met betrekking tot de interne organisatie. Tweederde van de respondenten vindt dat ook voor de overige aspecten van het personeelsbeleid. De mogelijkheden voor het onderwijskundig beleid zijn daarentegen maar volgens 43 procent van de scholen toegenomen. Voor alle beleidsterreinen (ook voor het onderwijskundig beleid) geldt echter dat het aantal scholen dat vindt dat de beleidsvrijheid is toegenomen, gestegen is ten opzichte van 1997.

Beperkingen in beleidsruimte

Een groot deel van de respondenten plaatst wel kanttekeningen bij de vraag of de beleidsruimte is toegenomen. Door de geringe omvang van de budgetten wordt de beleidsruimte, volgens hen, weer ingeperkt en wordt het ontwikkelen van beleid bemoeilijkt. Daarnaast beperken ook de consequenties van andere regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot aanname en ontslag of ARBO-eisen) en de rechtspositionele afspraken de beleidsvrijheid.

Rationalisering

In 1997 is geconstateerd dat de overgang naar de lumpsumbekostiging over het geheel genomen heeft geleid tot een rationalisering van het beleidsproces. Er wordt meer aandacht besteed aan de ontwikkeling, planning en de uitvoering van het schoolbeleid. Het kostenbewustzijn op de scholen is toegenomen en daarmee de noodzaak om planmatiger te werken.

Een deel van de scholen was al voor de invoering van de lumpsumbekostiging gestart met het opstellen van formatieplannen, plannen voor de materiële exploitatie en begrotingen. Onder de lumpsumbekostiging is dit op deze scholen verder uitgebouwd en heeft planning ook op andere scholen meer aandacht gekregen. Dat geldt in de eerste plaats voor de korte termijn, maar ook het opstellen van meerjarenplannen krijgen meer aandacht dan voorheen.

Toegenomen beheerslast

De beheerslast op de scholen is toegenomen. Dit komt doordat er meer tijd is besteed aan de ontwikkeling, planning en uitvoering van beleid. De toegenomen beheerslast is niet alleen het gevolg van de lumpsumbekostiging, maar ook van andere regelgeving. En van het feit dat er aan meer en andere instanties verantwoording verschuldigd is dan vroeger. Daarnaast is de druk op de planning toegenomen, omdat ontwikkelingen die door de scholen niet op tijd worden voorzien, direct financiële consequenties kunnen hebben. Naar de mening van de werkgeversorganisaties geven de scholen bij deze vraag alleen antwoord op de vraag vanuit de interne situatie. De beheerslast richting het ministerie is gelet op de stroomlijning van informatie via het informatiestatuut en de verdere vereenvoudiging in de bekostiging door de lumpsum afgenomen. In hoeverre de interne toename en de externe afname elkaar neutraliseren is niet bekend.

Opvangen van de beheerslast

Hoewel de beheerslast is toegenomen zijn de vergoedingen voor het opvangen ervan de eerste drie jaar vanaf de invoering van de lumpsumbekostiging niet toegenomen. Scholen hebben de beheerslast in die periode binnen de bestaande structuren moeten opvangen.

De meeste scholen hebben daarom inmiddels gekozen voor een kerndirectie die zich toelegt op beleids- en beheerstaken. Deze directie laat zich ondersteunen door een middenmanagement van leraren waaraan taken zijn doorgeschoven en door onderwijsondersteunend personeel.

Om de beheerslast te kunnen opvangen wordt daarnaast voor verschillende oplossingen gekozen. Een deel van de scholen kiest ervoor meer gebruik te maken van externe organisaties voor administratieve ondersteuning. Het inschakelen van deze organisaties wordt goedkoper en efficiënter geacht dan het zelf uitvoeren van die taken. Een ander deel van de scholen kiest daarentegen juist voor de versterking van de eigen staf. Door deze uit te breiden of meer verantwoordelijkheden te geven. Scholen die onder een groter bestuur vallen met een bestuursbureau zijn over het algemeen de diensten van dat bestuursbureau meer gaan gebruiken.

4. Hoe beoordelen schoolleiders de invoering van de lumpsumbekostiging?

Drie jaar na de invoering hebben de schoolleiders een positiever oordeel over het systeem dan in het eerste jaar van de lumpsumbekostiging. In 1997 werd het systeem nog negatiever beoordeeld dan de combinatie van FBS en BSM. In 1999 is er geen verschil meer tussen de beoordeling van het oude en het nieuwe bekostigingssysteem.

Het oordeel is wel afhankelijk van de vraag of de scholen al dan niet tekorten ervaren. De scholen die vinden dat de vergoeding noch voor personeel noch voor materieel toereikend is, geven een negatiever beoordeling dan de andere scholen. Daarnaast is het oordeel afhankelijk van de vraag of de scholen vinden dat de eigen beleidsmogelijkheden en de autonomie zijn toegenomen.

Voordelen

Ruim 90 procent van de scholen vindt de noodzaak om bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid een planmatiger aanpak te hanteren een belangrijk voordeel van het systeem. Daarnaast vindt meer dan driekwart van de scholen het een voordeel dat de autonomie onder de lumpsumbekostiging is toegenomen. Een ongeveer even groot deel vindt de opheffing van de scheiding tussen de bestedingsmogelijkheden een voordeel. Hiermee wordt de beleidsruimte voor de scholen vergroot. Ongeveer een kwart van de scholen vindt overigens dat de autonomie niet is toegenomen en vindt de opheffing van de scheiding niet belangrijk.

Beperkingen

Beide groepen respondenten (degenen die positief zijn over de autonomie en over de mogelijkheden voor eigen beleid en degenen die dat niet zijn) merken op dat autonomie en beleidsruimte worden ingeperkt door de hoogte van de vergoeding.

Tevens zijn er beperkingen door andere regelgeving en rechtspositionele afspraken en doordat er aan meer instanties verantwoording moet worden afgelegd. Dit zijn echter bezwaren die ook onder een ander systeem van bekostiging zouden gelden.

Nadeel: toegenomen beheerslast

Het grootste nadeel van het systeem is de toegenomen beheerslast, vindt 60 procent van de schoolleiders. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Dit zijn de noodzaak van een planmatiger aanpak, de rationalisering van het beleidsproces, de eigen verantwoordelijkheid en het overleg met en de verantwoording aan groepen binnen de school of het bestuur en instanties daarbuiten. Daarbij moeten we wel opmerken dat de consequenties van het bekostigingssysteem en die van andere ontwikkelingen in het onderwijs hier parallel lopen.

Financiële verantwoordelijkheid

De meningen over de eigen financiële verantwoordelijkheid lopen uiteen. Bijna de helft van de scholen vindt het een belangrijk voordeel dat scholen volledig verantwoordelijk zijn geworden voor het financiële risico. Zelf kunnen beschikken over de gelden vinden deze scholen het belangrijkste.

Daar staat tegenover dat de rest van de scholen die verantwoordelijkheid een belangrijk nadeel vindt. Voor deze scholen weegt vooral het risico op het financiële vlak zwaar in de beoordeling.

Duidelijkheid over vergoedingen

De meningen verschillen eveneens over de vraag of de duidelijkheid over de vergoedingen is toegenomen. Bijna de helft van de scholen vindt het een groot voordeel dat die duidelijkheid is toegenomen. De rest vindt echter dat de duidelijkheid niet is toegenomen en vindt dat een belangrijk nadeel.

Er bestaat op een aantal scholen onzekerheid over de leeftijdscorrectie in de gpl. En over de gevolgen van fluctuaties in het eigen personeelsbestand. Omdat de planning belangrijker is geworden, is het ook noodzakelijk dat de benodigde informatie op tijd beschikbaar is. Een deel van de scholen vindt echter dat informatie van de overheid over de vergoedingen vaak te laat komt.

Hoogte van de vergoedingen

Als zich knelpunten op de scholen voordoen, hangen die volgens de scholen vooral samen met de hoogte van de vergoedingen. Beperkte budgetten kunnen het scholen moeilijk maken om het gewenste personeelsbeleid te voeren. En hun formatie evenwichtig op te bouwen. De onderwijsvernieuwingen en de invoering van ICT vragen soms om inzet van meer of hoger gekwalificeerd onderwijsondersteunend personeel. Personeel waarvoor

de normvergoeding niet toereikend is. Ook de krapte op de arbeidsmarkt kan de personele budgetten onder druk zetten. Leraren kunnen namelijk hogere eisen stellen.

Op het materiële vlak doen zich volgens de scholen door de krappe vergoeding eveneens knelpunten voor. De scholen maken zich het meest zorgen over het onderhoud van de gebouwen en renovaties die nodig zijn. Daarnaast verwacht een deel van de scholen op termijn problemen met vervanging van inventaris en apparatuur, omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor afschrijvingen.

5. Hoe krijgt de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden vorm?

De lumpsumbekostiging heeft de mogelijkheden verruimd voor een verdere invulling van de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden. Het bestuur is als werkgever gerechtigd om met werknemers extra arbeidsvoorwaarden af te spreken. Dat kan gebeuren in overleg met de MR of GMR of in Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO). DGO is verplicht voor afspraken over onderwerpen als beloningsdifferentiatie. Verder is DGO verplicht voor afspraken over alle arbeidvoorwaarden voor éénpitters die geen MR hebben of voor scholen van een groter bestuur zonder GMR.

Gevoerd DGO

In het schooljaar 1998-1999 is door de besturen van ongeveer 40 procent van de scholen DGO gevoerd. Vooral de scholen die met meer scholen onder één bestuur vallen hebben DGO gevoerd.

Daarnaast zijn er verschillen naar regio. Naast enkele besturen in het oosten hebben vooral de besturen van scholen in het zuiden van het land DGO gevoerd.

De onderwerpen die in DGO werden besproken waren divers. Het meest genoemde onderwerp was het taakbeleid. Daarnaast werden ook de gevolgen van fusies relatief vaak genoemd, als ook onderwerpen als een sociaal statuut, werkgelegenheidsbeleid en bestuursformatieplannen. Het bestuur van de stichting Carmel College heeft als eerste de afvloeiingssystematiek "last in first out (lifo)" afgeschaft en vervangen door een ander model afvloeiing. Dit voorbeeld is later door andere schoolbesturen gevolgd.

Overleg met de MR of GMR

In het overleg van 1998-1999 met de MR of de GMR over de arbeidsvoorwaarden was het taakbeleid veruit het belangrijkste. Op ruim de helft van alle scholen is hierover overleg geweest. Over andere onderwerpen werd op veel minder scholen overleg gevoerd. Van die andere onderwerpen werden het seniorenbeleid, het formatiebeleid en overleg over verlof- en werktijdenregelingen nog het meest genoemd.

6. Hoe functioneert de lumpsumbekostiging op scholen?

De lumpsumbekostiging is bedoeld als een instrument waarmee de scholen de keuzes kunnen maken die voor het onderwijs nodig zijn. En als instrument waarmee ze mogelijkheden krijgen tot het omvormen van bestaand beleid en het opzetten van nieuw beleid. De vraag was of het bekostigingssysteem ook op die manier voor de scholen functioneert.

Beperkte mogelijkheden

In 1997 bestond de indruk dat het merendeel van de scholen in het eerste jaar van het nieuwe systeem meer bezig was met de gevolgen van de nieuwe bekostiging voor de schoolorganisatie, dan met de mogelijkheden voor bestaand of nieuw beleid. Dat geldt in 1999 nog altijd voor een deel van de scholen. De bekostiging functioneert hier nog niet als instrument en men heeft niet het idee dat de ruimte voor ander beleid is toegenomen.

Deze scholen reageren vooral op de omvang van de vergoedingen. Ze zijn zich bewust geworden van de financiële risico's en proberen die zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast voelen zij zich belemmerd in de mogelijkheden om het beleid te vernieuwen door de andere wet- en regelgeving (Participatiefonds en Vervangingsfonds) waarmee de scholen de afgelopen jaren zijn geconfronteerd en de instanties (USZO, ABP, ARBO-diensten en dergelijke) waarmee zij te maken hebben gekregen naast de rijksoverheid. Op zijn slechtst functioneert de bekostiging dan als een systeem dat vooral een defensief beleid oproept. Op zijn best functioneert het als een neutraal berekeningssysteem voor de vergoeding. In beide gevallen wordt benadrukt dat de mogelijkheden voor strategische beleidskeuzes beperkt zijn.

Lumpsumbekostiging als instrument

In 1997 werd tevens verondersteld dat de verschuiving van alleen reageren op het systeem naar een actief inzetten van de vergoeding wel op gang zou komen. Op een deel van de scholen lijkt dat dus nog niet het geval. We kunnen echter ook constateren dat het op een ander, even groot deel wèl het geval is. Op die scholen ziet men de lumpsumbekostiging duidelijk meer als instrument voor het beleid. Bij de genomen beleidsbeslissingen hebben de budgetten een sturende functie. Dit leidt op de betreffende scholen soms tot een meer bedrijfseconomische aanpak, maar in alle gevallen tot een meer geïntegreerd beleid.

Lange termijnbeleid

Om het onderwijs vorm te geven volgens de wensen van de school en de school te profileren, is er een beleid voor de lange termijn ontwikkeld. Hierin zijn de beleidskeuzes vastgelegd. Het formatiebeleid en het taakbeleid spelen daarbij een belangrijke rol. Door te schuiven met de formatie en te kiezen voor een andere inzet van de vergoedingen (onder het FBS al mogelijk, maar onder de lumpsumbekostiging nog uitgebouwd) kunnen de personele lasten worden beheerst. Ook ontstaan er zo, volgens de betreffende schoolleiders, mogelijkheden om gelden anders in te zetten en de organisatie zo in te richten dat de veranderingen in het onderwijskundig beleid kunnen worden opgevangen.

Verschuiving van invloed

In de afgelopen jaren heeft er een verschuiving van invloed plaatsgevonden van de actoren die bij het beleid betrokken zijn. De invloed van het bekostigingssysteem op die verschuiving is niet los te zien van andere ontwikkelingen in het onderwijs. Met name de processen van schaalvergroting spelen daarbij een belangrijke rol, maar ook de regelgeving over aanname en ontslag van personeel.

De verschuiving van invloed heeft verschillende vormen aangenomen. In ieder geval lijkt de controlerende taak van de besturen te zijn toegenomen. Op een deel van de scholen, met name op de éénpitters, is het bestuur zich veelal op die controlerende taken gaan toeleggen. Ook is het meer op afstand gaan besturen. De invloed van de directies op het beleid is hier toegenomen doordat zij meer beleids- en beheersverantwoordelijkheden hebben gekregen.

Afstemming

De scholen die samen met andere scholen onder één bestuur vallen, moeten vanwege de regelgeving in ieder geval belangrijke onderdelen van het personeelsbeleid op elkaar afstemmen. Zoals aanname en ontslag. De directies zijn minder autonoom geworden, mede door de financiële consequenties van elkaars beleid. Ook is hier het bestuur vaak meer controlerend geworden. Verder is de rol van bovenschoolse organen prominenter geworden, zoals een bestuursbureau, een overleg van rectoren / directeuren of een bovenschoolse directie. In de verhouding tot dat bovenschoolse niveau kunnen we daarbij verschillende vormen waarnemen. Aan de ene kant zijn er scholen die de taken ervan beperken tot hetgeen noodzakelijk op bovenschools niveau geregeld moet worden. Die scholen zijn autonoom gebleven in de rest van het beleid. Aan de andere kant zijn er scholen waarbij de bovenschoolse organen juist meer bij de algehele beleidsontwikkeling en bij het financieel beheer van de scholen zelf zijn betrokken.

Rol van het personeel

De rol van het personeel is over het algemeen belangrijker geworden. Dit komt doordat er door de scholen meer bestedingsbeslissingen en beleidskeuzes gemaakt worden waarover overleg met het personeel nodig is. Door enkele respondenten wordt benadrukt dat veranderingen in het beleid alleen kans van slagen hebben als ze gedragen worden door het personeel. De invloed van organen als de MR en GMR kan daardoor toenemen. Ten slotte is er nog een andere invloedsverschuiving op de scholen zelf zichtbaar. Door het doorschuiven van beheers-, beleids- en begeleidingstaken van directies naar een middenmanagement van leraren of naar het onderwijsondersteunend personeel, wordt een deel van het personeel meer betrokken bij de uitvoering en in veel gevallen ook meer bij de voorbereiding van beleidsontwikkelingen.

7. Vindt als gevolg van de lumpsum een klassenvergroting plaats?

Enkele scholen hebben aangegeven dat om de personeelskosten te laten dalen in beperkte mate is overgegaan tot klassenvergroting. Vanaf begin schooljaar 1999 is niet meer na te gaan of eventuele klassenvergroting het gevolg is van de lumpsumbekostiging of wordt veroorzaakt door moeilijk vervulbare vacatures.

B. Bevindingen inspectie voor het onderwijs

1996

Binnen het lumpsumstelsel is het noodzakelijk dat de school duidelijke keuzes maakt in onderwijskundige prioriteiten en kijkt naar de consequenties daarvan voor het financieel beleid. Dit meldt de inspectie in het onderwijsverslag over het jaar 1996.

Hoe moeilijk een dergelijk keuzeproces ook is, de schoolleiders staan in grote meerderheid positief tegenover de lumpsumbekostiging. De dagelijkse werkzaamheden verschuiven van onderwijskundig beleid naar thema's die betrekking hebben op beheer. De beleidsvrijheid wordt in de praktijk beperkt door de hoogte van de vergoeding en de voorwaarden van het participatie- en vervangingsfonds.

1997

In het verslag over het jaar 1997 meldt de inspectie dat de complexere schoolorganisatie en het personeelsbeleid de schoolleiders dwingen tot moderne managementinstrumenten. Een tot voor kort onbekende werkwijze in het onderwijs.

Tegelijk stellen schoolleiders en leraren dat de eisen die aan de scholen worden gesteld inzake beheer, schaalvergroting en personeelsbeleid in combinatie met de beperkte middelen en de noodzakelijke onderwijskundige vernieuwingen een zware mentale belasting opleveren en hoge werkdruk veroorzaken. Voor de bekostiging wordt verwezen naar de uitkomsten van de monitor 1997 door Regioplan. Wel wordt uitvoerig aandacht besteed aan de problemen op het materiële vlak.

De belangstelling van schoolleiders om de managementkwaliteiten te vergroten is sterk toegenomen. Dit gaat echter ten koste van de aandacht voor onderwijskundig beleid en specifiek van de evaluatie ervan.

1998

Het verslag over 1998 besteedt geen expliciete aandacht aan het lumpsumstelsel. Wel wordt bij enkele onderwerpen gemeld dat scholen (leraren of schoolleiding) nog steeds moeite hebben met afwegingen tussen wenselijk invullen van beleid en beschikbare middelen.

C. Bevindingen naar aanleiding van de analyse jaarrekeningen 1996 tot en met 1998.

De jaarrekening 1996 is gebaseerd op de laatste vijf maanden van dat kalenderjaar. De waardering en afschrijvingen van gebouwen en inventaris is in 1996 niet opgenomen. De gegevens zijn dan ook niet bruikbaar voor een nadere analyse.

Vanaf 1997 geven de jaarrekeningen een beter beeld over de financiële positie van de vo-scholen. De solvabiliteit en liquiditeit van het totale vo-veld zijn goed te noemen. Deze zijn in 1998 ten opzichte van 1997 gelijk gebleven. De rentabiliteit is eveneens goed, doch ten opzichte van 1997 iets gedaald.

Opvallend is dat schoolsoortgroep 1 (mavo en vbo of scholengemeenschap mavo/vbo) gemiddeld de beste financiële positie binnen het vo-veld inneemt.

In 1997 en 1998 heeft 30 procent respectievelijk 36 procent van de scholen een negatief exploitatiesaldo. Als hoofdoorzaak wordt genoemd de financiering van een stijgend aantal leerling ten opzichte van de t-1 bekostiging. Beleidsmatig kiezen deze scholen voor een groter personeelsbestand leraren. De kosten worden deels opgevangen door verlaging van de directieformatie en deels uit de in eerdere jaren opgebouwde reserves.

D. Overige bevindingen

8. In hoeverre treden er herverdeeffecten op bij scholen die er meer dan drie procent op achteruitgaan en hoe gaan de scholen hiermee om?

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging was bekend dat de overgang van de school-gpl naar de landelijke gpl zou leiden tot herverdeeffecten. Voor de effecten boven de drie procent is een meerjarige overgangsvoorziening getroffen. Door vanaf het begin van de lumpsum de scholen te informeren welk bedrag als landelijk gpl zou gelden, kon de school bepalen hoe groot het herverdeeffect was en of deze onder of boven de drie procent bedroeg.

Scholen zijn kostenbesparend beleid gaan voeren. Hiernaast hebben veel scholen reserveringen en/of voorzieningen getroffen. Slechts in een beperkt aantal gevallen is een school overgegaan tot ontslag van personeel. Het Participatiefonds heeft hierbij de gebruikelijk procedure gevolgd.

9. Wat zijn de gevolgen voor de school van de leeftijdscorrectie op de landelijke gpl voor de leraren?

De leeftijdscorrectie bepaalt de hoogte van de personele vergoeding voor de leraren. Voor de scholen is het van belang bij het te voeren personeelsbeleid er rekening mee te houden dat de bekostiging – zij het met een jaar vertraging – verandert als gevolg van de gewogen gemiddelde leeftijd van de school zelf en de sector waartoe de school behoort.

In het eerste lumpsumjaar werd geconstateerd dat de scholen beleidsmatig onvoldoende zicht hadden op effecten van personeelsbeleid ten opzichte van de bekostiging. Deze bevinding heeft ertoe geleid dat vanaf juni 1997 een simulatieproject is gestart (zie hiervoor hoofdstuk VI).

Wat zijn de gevolgen voor de beheerslast en beheersing van de rijksbegroting?

Door de genormeerde formules en gpl-bedragen zijn de uitgaven per school- en kalenderjaar sneller en zorgvuldiger te bepalen. Ook de financiële gevolgen van nieuwe maatregelen voor zover deze de personele of materiële bekostiging betreffen zijn beter voorspelbaar.

De rijksbegroting is, in tegenstelling tot de jaren waarin het declaratiestelsel gold, nagenoeg gevrijwaard van tegenvallers voor zover dit de VO-bekostiging betreft.

VI. SIMULATIEPROJECT GEWOGEN GEMIDDELDE LEEFTIJD

Het VO-scholenveld is ingedeeld in vier scholengroepen (naar schoolsoort en combinaties). Voor elke groep is het gpl-bedrag leraren bepaald in het meetjaar en een daarbij behorende gewogen gemiddelde leeftijd van alle leraren behorend tot de scholen van die groep. Met deze gegevens is per gpl-groep een gpl-formule vastgesteld. De formule bestaat uit een vast bedrag en een bedrag waarmee de gewogen gemiddelde leeftijd van de school wordt vermenigvuldigd. Het totaal geeft per formatieplaats leraar de gpl aan voor die school. De relatief jongere school ontvangt hierdoor een lagere gpl dan een relatief oudere school.

Simulatieproject

Scholen hebben onvoldoende zicht op de werking en de effecten van de leeftijdscorrectie binnen de gpl-formule leraren. Dit wordt gemeld in het afstemmingsoverleg lumpsum begin 1997. Er wordt besloten een simulatieproject te starten. Het doel hiervan is scholen bewust te maken van de gevolgen van een beleidskeuze binnen het personeelsbeleid ten opzichte van de personele bekostiging. Tevens biedt een beter inzicht de mogelijkheid na te gaan of er herverdeeffecten optreden per 1-8-1998, welke omvang deze zullen hebben en welke maatregelen het best kunnen worden getroffen.

Scenario's

Twintig scholen, geselecteerd op leerlingaantallen en gpl-groep, zijn volledig in kaart gebracht in een zogenaamde nulmeting. Vervolgens zijn acht scenario's ontwikkeld die deze scholen hebben uitgevoerd. Het scholenveld is door middel van bulletins geïnformeerd over de uitkomsten van de scenario's. Gelijkijdig hebben 340 andere scholen dezelfde simulatie uitgevoerd. Zij konden vervolgens nagaan welke verschillen er ontstonden tussen de vergelijkbare scholen binnen de groep van twintig en de eigen school. Deze verschillen zijn vervolgens geanalyseerd. Ook deze informatie is aan het gehele veld beschikbaar gesteld. Het simulatieproject is in 1998 afgerond met een eindrapport. Dit rapport bevat een aantal conclusies en aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

De kern van de conclusies en aanbevelingen kan als volgt worden samengevat:

'De leeftijdscorrectie in de gpl-formule leraren beperkt het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Dit komt doordat de scholen geen zicht hebben op het beleid van de andere scholen. Daarnaast worden zij te laat op de hoogte gebracht van de gewogen gemiddelde leeftijd van alle scholen die bij de betreffende groep horen. De gevolgen van het systeem zijn aanleiding om de leeftijdsafhankelijkheid in de bekostiging te bezien. Ook moet managementinstrumentarium worden ontwikkeld, waaronder stuur- en kengetallen en een managementinformatiesysteem (onder andere *benchmarking* en *quick scan*).'

Afstemmingsoverleg

In het afstemmingsoverleg zijn de conclusies en aanbevelingen besproken. Geconstateerd werd dat de aanbevelingen rond de informatievoorziening los staan van die over de leeftijdscorrectie. Wel zijn ze van invloed op het beleidsvoerend vermogen van de school. Ze moeten dan ook worden opgepakt. Afgesproken is de leeftijdscorrectie vooralsnog te handhaven (zie ook hoofdstuk VIII).

Eveneens is geconstateerd dat het kiezen van een andere datum voor de meting van de leeftijd in plaats van de wettelijk vastgelegde datum tot gelijksoortige knelpunten zal leiden. Besloten is de teldatum te handhaven en een model te ontwikkelen waarmee scholen de gevolgen kunnen bepalen als de gewogen gemiddelde leeftijd in een schooljaar met een bepaalde factor afwijkt van de werkelijke gewogen gemiddelde leeftijd. Het gaat hier om een financiële risicoanalyse waarmee beleidsmatig de noodzaak tot een voorziening of reserve van middelen kan worden bepaald.

Informatiebestand

Ten aanzien van het managementinstrumentarium zijn alle organisaties aan de slag gegaan. Daarnaast is de informatiebehoefte in kaart gebracht. Jaarlijks ontvangen de scholen een overzicht van de gegevens die zijn opgenomen in de jaarrekening ten opzichte van die van de scholen behorend tot de gpl-groep. Hiernaast wordt bezien welke gegevensuitwisseling in de komende jaren gewenst is.

VII. CONCLUSIES EVALUATIES

Een stelselwijziging kan vanuit verschillende opties worden beoordeeld. In dit hoofdstuk kijken we naar de volgende punten:

1. de relatie tot de doelstellingen;
2. het stelsel op zich en de procedurele aanpak;
3. de implementatie van het stelsel;
4. de wijze waarop de scholen omgaan met het stelsel.

1. Relatie tot de doelstellingen

A. Het vergroten van de beleidsruimte van de scholen voor voortgezet onderwijs

Als we de bevindingen als geheel afzetten tegen de doelstelling ‘het vergroten van de beleidsruimte van de scholen’ dan kunnen we zondermeer vaststellen dat dit het geval is. Het aantal scholen waarbij naar eigen inzicht personele budgetten zijn ingezet voor materieel of omgekeerd is toegenomen.

Het is wel opvallend dat de feitelijke verhouding tussen personele en materiële inzet van de vergoeding in de opvolgende jaren nagenoeg niet wijzigt. Scholen stellen dat de beleidsruimte voor wat betreft de personele organisatie sterker is toegenomen dan die van het onderwijskundig stramien. De mate van toename van de autonomie en beleidsruimte is evenwel gerelateerd aan de hoogte van de vergoeding.

Met uitzondering van enkele beperkingen ten aanzien van bepaling van het PF en VF vindt de meerderheid van de scholen in 1999 dat de beleidsruimte is toegenomen. Dit is ook zichtbaar bij het aantal scholen waar naast de algemene bepalingen van de CAO-VO ook DGO is gevoerd. Er is een verschuiving zichtbaar van de actoren die betrokken zijn bij het beleid.

Hoewel het merendeel van de scholen van mening is dat de beleidsruimte is toegenomen, ziet nog niet elke school dat het stelsel van lumpsumbekostiging hiertoe een instrument is.

B. Een vereenvoudiging van de beheerslast voor de scholen en voor de rijksoverheid

Hoewel niet rechtstreeks af te leiden uit de gegeven antwoorden, kunnen we indirect wel stellen dat van een feitelijke vereenvoudiging van de beheerslast bij de scholen onvoldoende sprake is. Scholen ervaren geen vereenvoudiging omdat naar hun mening de beheerslast is toegenomen.

Was bepaalde informatie voor de invoering van de lumpsum nodig richting het ministerie, na de invoering van de lumpsum is die informatie, en soms nog specifiek, nodig voor het eigen beleidsproces.

De afweging van beleid en geld vraagt een gedegen onderbouwing, maar ook samenhang ten opzichte van andere aspecten binnen het schoolbeleid. De overgang naar het lumpsumstelsel heeft dan ook geleid tot een rationalisering van het beleidsproces. De beheerslast is toegenomen doordat er meer tijd gemoeid is met de ontwikkeling, planning en uitvoering van beleid.

Signalen over de toegenomen beheerslast en een niet toereikende vergoeding voor ABB heeft er toe geleid dat vanaf 1 augustus 1999 de vergoeding hiervoor structureel is verhoogd.

De beheerslast voor de rijksoverheid is afgenomen. Dit laat onverlet dat de informatiebehoefte is toegenomen. Inzicht in de beleidskeuzen en bestedingen van de scholen moet blijven bestaan.

Het merendeel van deze informatie wordt verkregen binnen de kaders van het informatiestatuut.

C. Een betere beheersing van de rijksbegroting

De vereenvoudiging van de formules en het genormeerde vergoedingstelsel leiden tot een verbeterde begrotingsvoorbereiding en tot een beter beheersbare begroting.

Conclusie:

De beoogde hoofddoelen die samenhangen met de invoering van het lumpsumstelsel zijn gehaald. Zij het wat betreft de beheerslast via een verhoging van de vergoeding. Hoewel nog niet elke school volledig alle aspecten heeft kunnen realiseren, kunnen we concluderen dat drie schooljaren na de invoering van het stelsel het merendeel van de scholen meldt op de goede weg te zijn en de winst van het nieuwe stelsel beaamt.

2. Het stelsel op zich en de procedurele aanpak

De richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad hebben geleid tot het model van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs. Vanaf het begin is in samenspraak en samenwerking met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties (en later de VVO en de VAP) een nieuw

bekostigingsstelsel, een overgangsmodel en een voorziening voor de herverdeeleffecten ontwikkeld. Dit stelsel voldoet aan de criteria van eenvoud, budgettaire neutraliteit en ruimte voor eigen beleid. Decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en een tijdige wetgeving is hierbij de voorwaarde.

De eenvoud van de formules en de gewogen gemiddelde personeelslast is bereikt, ondanks de zeer technische onderbouwing of berekeningen van onderdelen. De leeftijdscorrectie binnen de bekostigingsformule voor de leraren draagt bij aan een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. De budgettaire neutraliteit is bereikt via de systemen die de accountantsdienst heeft gecontroleerde.

Het wetgevingstraject is, mede dankzij de leden van de Tweede en Eerste Kamer, een jaar voorafgaande aan de invoering van het stelsel afgerond.

Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben een arbeidsvoorwaardelijke regeling getroffen zoals bedoeld in artikel 38a WVO.

Conclusie:

Geconcludeerd mag worden dat deze grote en complexe operatie tot een goed einde is gebracht. Dit terwijl vooraf duidelijkheid bestond over de uitgangspunten en de open wijze van communicatie en samenwerken.

3. De implementatie van het stelsel

Binnen het stelsel is gekozen voor een geleidelijke overgang naar een genormeerde bekostiging. De gegevens uit het meetjaar 1994-1995 hebben geleid tot de vergoeding in de schooljaren 1996-1997 en 1997-1998 volgens de school-gpl. En vanaf 1 augustus 1998 volgens de genormeerde bedragen met daarbij voor de schooljaren 1998-1999 en 1999-2000 een overgangsvoorziening op schoolniveau en in het schooljaar 2000-2001 op bestuursniveau.

Uitgangspunt voor een nagenoeg naadloze aansluiting tussen declaratie en lumpsum was ongewijzigd beleid. De onvrede in het eerste lumpsumjaar heeft aangetoond dat de voorlichting over dit aspect onvoldoende is geweest. De overige voorlichting door het ministerie en de organisaties is door het veld als goed beoordeeld.

De overgangsvoorziening voor de schooljaren na de invoering van de landelijke (genormeerde) gemiddelde personeelslast voldeed aan de gestelde verwachtingen.

Conclusie:

Met uitzondering van de onvrede in het eerste lumpsumjaar kunnen we concluderen dat de implementatie naar behoren heeft plaatsgevonden.

4. De wijze waarop de scholen omgaan met het stelsel

Het nieuwe bekostigingsstelsel als onderdeel van de verdere autonomie van scholen vraagt om een andere wijze van intern beleid en beheer. De vrije besteding gaat gepaard met financiële verantwoordelijkheden. Afstemming van onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en financieel beleid op de korte en middellange of lange termijn is noodzakelijk om onverwachte tegenvallers te voorkomen. Een dergelijke omslag binnen een organisatie vraagt tijd en kost veel energie.

De bevindingen in hoofdstuk V laten zien dat de schoolleiders en overige personeelsleden van de vo-scholen in een relatief korte periode kans hebben gezien een grote stap in die omslag te realiseren, zonder hierbij de kwaliteit van het onderwijs uit het oog te verliezen.

Het beleidsvoerend vermogen is toegenomen met dien verstande dat een aantal scholen hierbij de systematiek van de leeftijdscorrectie in de vergoedingsformule leraren als verstorend ervaart. De bevindingen laten ook zien dat ruim 75 procent van de scholen de onderlinge uitwisseling van de materiële en personele vergoedingen toepast. De besteding van de totale vergoeding stemmen de scholen af op de eigen beleidskeuzen.

Uit de monitoring is gebleken dat de meeste scholen met tekorten een grotere formatieomvang hebben dan die waarop de vergoeding is gebaseerd. Aan deze beleidskeuze ligt zeker een verklaring ten grondslag, maar het ontstane tekort mag dan niet aan het lumpsumstelsel worden toegerekend.

De analyse van de jaarverslagen van de scholen laat zien dat binnen de huidige bekostiging de meeste scholen in staat zijn de noodzakelijke reserves en voorzieningen te realiseren. Wanneer nog niet alle posten zijn gedefinieerd, vindt de toevoeging vooralsnog plaats aan de "algemene reserves".

De scholen waarbij de noodzakelijke vorming van reserves of voorzieningen tot problemen leidt, zeggen veelal dat dit komt door de voorfinanciering van extra personeel en materieel als gevolg van de groei van het aantal leerlingen.

Conclusie:

De scholen gaan op een adequate wijze om met de mogelijkheden die het lumpsumstelsel biedt ten aanzien van eigen beleidskeuzen. De scholen hebben in een relatief korte periode een grote stap gezet in de omslag in denken en handelen. Het beleidsvoerend vermogen is toegenomen. De leeftijdscorrectie en de positie van scholen met een toename in het aantal leerlingen verdient een nader onderzoek.

VIII. VOORUITBLIK

Het vo-veld is volop in beweging. De basisvorming, leerwegen, praktijkonderwijs, profilering tweede fase en zorgstructuur zijn of onlangs gestart, of starten in de komende jaren, of bevinden zich nog in de ontwikkelingsfase. Dit zal gevolgen hebben voor de organisatie van de school en het personeelsbeleid. Naast de beantwoording van de monitorvragen is door een aantal scholen ook specifiek aandacht gevraagd voor deze onderwerpen.

De huidige bekostigingsparameters zijn echter gebaseerd op de voor 1992 geldende formatieformules en de toen voorgeschreven functieschalen per schoolsoort. De afgelopen jaren is daarom - binnen de discussie over de toereikendheid van de bekostiging - tevens de vraag gesteld of de gehanteerde parameters nog aansluiten bij de ontwikkelingen. Moeten er nog wel feitelijke bekostigingsverschillen blijven tussen de verschillende schoolsoorten of combinaties van scholen?

Een bijkomende vraag is of een verdere vereenvoudiging kan worden bereikt door diverse parameters samen te voegen tot één parameter.

Een ander aspect betreft de leeftijdsfactor in de berekeningsformule van de gemiddelde personeelslast (gpl) leraren. De huidige vergrijzing in het onderwijs doet de vraag rijzen in hoeverre de gewogen gemiddelde leeftijd nog deel moet uitmaken van die formule.

Een nadere analyse van bovenstaande punten is op zijn plaats. Dit kan leiden tot een verdere globalisering van het lumpsumstelsel.

Een financieel aspect dat aandacht vraagt op de korte termijn is de financiering van de groei van het aantal leerlingen. Op zich moet een school hiervoor een voorziening treffen binnen het huidige stelsel. Scholen melden echter dat de rek er uit is. Veel van de "groei-scholen" melden dat de personele kosten niet evenredig konden worden aangepast aan de hoogte van de bekostiging en daarom reserveringen achterwege zijn gebleven. Vanuit het ministerie zal de financiële positie van deze scholen in het bijzonder worden gevolgd.

Bijlage 1

Tabel 1 Verschillen tussen personele lasten en rijksvergoeding voor personeel

Verschillen tussen personele lasten en rijksvergoeding voor personeel				
Meer of minder gerealiseerd of begroot dan rijksvergoeding	Realisaties '97	Realisaties '98	Begroting '98	Begroting '99
> dan 6% meer	30 (25.4%)	12 (9.5%)	5 (4.7%)	5 (4.0%)
Van 3 tot 6% meer	29 (24.6%)	21 (16.7%)	6 (5.6%)	6 (4.8%)
Van 0 tot 3% meer	25 (21.2%)	29 (23.0%)	22 (20.6%)	18 (14.5%)
Van 0 tot 3% minder	16 (13.6%)	24 (19.0%)	24 (22.4%)	32 (25.8%)
Van 3 tot 6% minder	14 (11.9%)	23 (18.3%)	31 (29.0%)	28 (22.6%)
Meer dan 6% meer	4 (3.4%)	17 (13.5%)	19 (17.8%)	35 (28.2%)
N	118	126	107	124

In deze tabel wordt alleen een vergelijking gemaakt tussen de financiële lasten die de school opgeeft en de aan de school toegekende rijksvergoeding voor personeel. Deze cijfers geven geen inzicht in tekorten of de omvang ervan. Wel laten deze cijfers zien dat scholen in de begroting minder vaak overschrijdingen en ook minder hoge overschrijdingen verwacht dan de resultaten van de daaraan voorgaande jaren laat zien.

Tabel 2 Verschillen tussen materiële lasten en rijksvergoeding voor materieel

Verschillen tussen materiële lasten en rijksvergoeding voor materieel				
Meer of minder gerealiseerd of begroot dan rijksvergoeding	Realisaties '97	Realisaties '98	Begroting '98	Begroting '99
> dan 50% meer	24 (21.2%)	30 (23.8%)	23 (21.9%)	15 (12.2%)
Van 25 tot 50% meer	31 (27.4%)	37 (29.4%)	22 (21.0%)	35 (28.5%)
Van 0 tot 25% meer	36 (31.9%)	40 (31.7%)	35 (33.3%)	44 (35.8%)
Van 0 tot 25% minder	15 (13.3%)	11 (8.7%)	17 (16.2%)	21 (17.1%)
Van 25 tot 50% minder	7 (4.7%)	8 (6.3%)	8 (7.6%)	8 (6.5%)
N	113	126	105	123

Hierbij geldt dezelfde toelichting als bij tabel 1.

Tabel 3 Verhouding feitelijke formatie tot toegekende formatie (juni 1999)

Verhouding feitelijke formatie tot toegekende formatie (juni 1999)			
	Directie	Leraren	o.o.p.
Groter	17 (11.9%)	80 (55.2%)	55 (38.2%)
Gelijk	39 (27.3%)	34 (23.4%)	58 (40.3%)
Kleiner	87 (60.8%)	31 (21.4%)	31 (21.5%)
N	143	145	144

In deze tabel wordt zichtbaar dat scholen flexibel omgaan met de totale personele formatie. Grotere scholen kiezen veelal voor een kleine directieformatie ten gunste van of de lerarenformatie of middenmanagementfuncties die onder het oop zijn ondergebracht. Ook kiezen scholen voor een grotere formatie leraren dan normatief bekostigd wanneer er sprake is van een toename van het aantal leerlingen.

Tabel 4 Aandeel van toevoegingen aan voorzieningen voor personeel in totale personele lasten

Aandeel van toevoegingen aan voorzieningen voor personeel in totale personele lasten				
Aandeel van toevoegingen in percentages	Realisaties '97	Realisaties '98	Begroting '98	Begroting '99
0	20 (21.5%)	26 (24.8%)	35 (36.5%)	35 (36.1%)
0 tot 0.5%	17 (18.3%)	14 (13.3%)	12 (12.5%)	8 (8.2%)
0.5 tot 1%	16 (17.2%)	16 (15.2%)	17 (17.7%)	17 (17.5%)
1 tot 1.5%	6 (6.5%)	15 (14.3%)	8 (8.3%)	10 (10.3%)
1.5 tot 2%	9 (9.7%)	11 (10.5%)	10 (10.4%)	6 (6.2%)
2 tot 2.5%	9 (9.7%)	7 (6.7%)	6 (6.3%)	4 (4.1%)

2.5 tot 3%	2 (2.2%)	3 (2.9%)	2 (2.1%)	1 (1.0%)
3% of meer	14 (15.1%)	13 (12.4%)	6 (6.3%)	16 (16.5%)
N	93	105	96	97

In deze tabel is aangegeven de verwachte en in de begroting opgenomen toevoeging aan reserve en de realisatie ervan. De realisatie in 1998 is hoger dan de begrote omvang. Als onderdelen van de personele voorziening zijn in volgorde van meest naar minder genoemd:

Meest genoemd: algemene reserve voor personeel, opfrisverlof, personele risico's, formatieve frictie en vervangingsfonds, nascholing.

Minder genoemd: garantiefonds, bapo, werkgelegenheid en mobiliteit.

Tabel 5 Aandeel van toevoegingen aan voorzieningen voor materieel in totale materiële lasten

Aandeel van toevoegingen aan voorzieningen voor materieel in totale materiële lasten				
Aandeel van toevoegingen in percentages	Realisaties '97	Realisaties '98	Begroting '98	Begroting '99
0	16 (16.0%)	15 (13.3%)	19 (18.1%)	26 (23.9%)
0 tot 5%	11 (11.0%)	14 (12.4%)	12 (11.4%)	13 (11.9%)
5 tot 10%	22 (22.0%)	25 (22.1%)	24 (22.9%)	25 (22.9%)
10 tot 15%	18 (18.0%)	28 (24.8%)	22 (21.0%)	17 (15.6%)
15 tot 20%	10 (10.0%)	17 (15.0%)	10 (9.5%)	17 (15.6%)
20% of meer	23 (23.0%)	14 (12.4%)	18 (17.1%)	11 (10.1%)
N	100	113	105	109

In verband met de omvang van de materiele budgetten en personele budgetten is in deze tabel gewerkt met andere percentage-indelingen. De volgorde van meest genoemde naar minst genoemde onderdelen zijn: inventaris, onderhoud, verbouw/nieuwbouw en leermiddelen.

Bijlage 2

Gebruikte literatuur en gegevens

1. Schevenings Beraad
 - a. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken 6 juli 1993
 - b. Definitieve tekst aangaande rechtsbescherming behorend bij de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken 5 november 1993
 - c. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken 6 juli en 5 november 1993 en gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994

2. Parlementaire behandeling
 - a. Lumpsum VO: brieven van
 1. 09 november 1992, kenmerk VO/FB-92068222;
 2. 22 oktober 1993, kenmerk VO/FB-93080166;
 3. 26 juli 1994, kenmerk VO/JP- 94035015;
 4. 16 augustus 1994, kenmerk VO/JP-94036884.
 - b. Linearisering van de lessenformules: brieven van:
 1. 28 oktober 1992, kenmerk VO/FB-92073171;
 2. 18 december 1992, kenmerk VO/FB-92097308;
 3. 2 december 1994, kenmerk VO/A-94049236.
 - c. Evaluatie FBS: brief en bijlage van 6 maart 1995, kenmerk AB/PAB-95001925.
 - d. Administratie, Beheer en Bestuur (ABB): brieven van:
 1. 24 maart 1994, PO/MN-94014677,
 2. 18 januari 1995, PO/MN-95000044,
 3. 14 juli 1995, VO/JP-95017342.

3. Onderzoeken monitoring.
 - a. Eindrapport Regioplan "lumpsum in het VO, schooljaar 1996-1997" van november 1997
brief van 11 december 1997, VO/FB/1997/28189 aan de Tweede Kamer,
 - b. Eindrapportage Simulatieproject landelijke GPL Lumpsum VO:
brief van 20 maart 1998, VO/VF/1998/7456, aan de Tweede Kamer;
brief van 31 juli 1998, VO/FB/1998/24964, aan de Tweede Kamer.
 - c. Notitie Regioplan "lumpsumbekostiging: financiële lasten in 1997 en 1998", december 1998
brief van 19 april 1999, VO/A/1999/13599, aan de Tweede Kamer,
 - d. Tussenrapportage Regioplan – telefonische enquête juni 1999 – van 16 augustus 1999.
 - e. Eindrapport Regioplan "Monitoring lumpsumbekostiging VO" van januari 2000
brief van 27 april 2000, VO/TAB/2000/14649, aan de Tweede Kamer.

4. jaarrekeningen VO-scholen 1996-1999
De analyses door CFI van de jaarrekeningen over 1996 tot en met 1999 van de VO-scholen.

5. Onderwijsverslag van de Inspectie over de jaren 1996 tot en met 1999.