

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
13 januari 2004

Ons kenmerk
PO/KB/2003/64305

Uw brief van

Onderwerp
Uitwerkingsnotitie Lumpsum

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

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

Mij is bij de behandeling van het wetsvoorstel dat lumpsumpilots mogelijk maakt, gebleken dat zowel bij de Tweede Kamer als bij de Eerste Kamer zorgen leven of de autonomieversterking wel in voldoende mate in de scholen zelf ervaren zal worden. Als risico wordt gezien dat lumpsumbekostiging teveel een aangelegenheid van het schoolbestuur wordt, waarbij vanuit de waarneming van de scholen de huidige regeldruk vanuit de rijksoverheid alleen vervangen wordt door regeldruk vanuit het schoolbestuur, dat op grote afstand van de scholen staat. Vooral bij schoolbesturen met een groot aantal scholen wordt dit gevaar gesignaleerd. Voor de scholen heeft de toegenomen vrijheid dan geen merkbaar effect. Ik

realiseer mij heel goed dat als een dergelijke ontwikkeling zich zou gaan voordoen de doelstellingen van de invoering van lumpsumbekostiging niet worden bereikt. Omdat het vraagstuk in de beide kamers zo nadrukkelijk aandacht heeft gekregen, wil ik in deze aanbiedingsbrief van de uitwerkingsnotitie expliciet uiteenzetten hoe ik de toekomstige ontwikkeling van de relatie tussen besturen en scholen met name bij de grote schoolbesturen- zie en hoe zulke ongewenste ontwikkelingen kunnen worden voorkomen.

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

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

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

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

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

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

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

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

De wettelijke opdracht om een adequate regeling te treffen voor de organisatie van bestuur en management in combinatie met stimulerend beleid geeft nog geen garantie dat in de praktijk ook daadwerkelijk goed functionerende organisatievormen van bestuur en management ontstaan. Uiteindelijk telt hoe bestuur en management in de praktijk van alledag gaan functioneren. De onderwijsinspectie zal in haar toezicht na moeten gaan of het bestuur + management in de bovenschoolse organisatie goede condities realiseert voor het functioneren van de scholen. Mocht in het toezicht blijken dat bestuur en management onvoldoende functioneren dan zal het bestuur op haar

verantwoordelijkheid aangesproken worden om tot verbetering te komen. Het inspectietoezicht zal daarmee integraler van karakter moeten worden. Voorafgaand aan de invoering van lumpsum zal nagegaan worden hoe de inspectietaak aangepast kan worden op de grotere autonomie die in het funderend onderwijs tot stand gebracht gaat worden. De kamer zal daar apart over geïnformeerd worden.

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

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

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)