

Tussenrapportage brede veldbenadering,

September 2005

Inleiding

Hieronder zijn in vier tabellen de van de zeven organisaties ontvangen rapportages samengevat. De integrale rapportages zijn als bijlage bijgevoegd.

Na deze vier tabellen worden onder het hoofdstuk “conclusies en aanbevelingen” samenvattende conclusies getrokken worden aanbevelingen voor de tweede fase gegeven.

Deze zijn het gevolg van interpretaties door de projectleider en dan ook voor haar rekening!

Leidend hierbij is de verklaring van de stuurgroep ADR, dat men zich erop richt dat eind 2005 95% van alle besturen in Nederland op de checklist groen scoort.

Samenvatting rapportages in tabellen

TABEL 1: overzicht afgelegde bezoeken en scores (in % en aantallen besturen) naar de stand per 1 juli 2005

Organisatie	Bezocht	Groen	Geel	Rood
AVS Gehanteerde achterban 200	73,0% 146 besturen	38% 55	30% 44	32% 47
Besturenraad Achterban 560	60% 336 besturen	29% 98	35% 116	36% 122
Bond KBO Achterban 320	51% 164 besturen	50% 82	27% 45	23% 37
Concent Achterban 41	80% 33 besturen	82% 27	18% 6	0
VBS Achterban 296	45% 133	44% 58	30% 40	26% 35
VGS Achterban 124	95%, 118 besturen	5% 6	11% 13	84% 99
VBSO Achterban 17	100% 17 besturen	0% 0	6% 1	94% 16
VOS/ABB Achterban 311	80% 250 besturen	28% 71	39% 97	33% 82
Totaal 1669	72% 1197	33,2% 397	30,2% 362	36,6% 438

TABEL 2: percentuele verdeling scores over schoolsoorten en eenpitters

Score	Basisonderwijs	Speciaal basisonderwijs	Speciaal onderwijs	Eenpitters
Groen	37%	38%	45%	43%
Geel	38%	38%	34%	26%
Rood	25%	24%	21%	31%

TABEL 3: overzicht van de onderdelen waarop groen, geel of rood gescoord is

Organisatie	Personele organisatie	Financiële organisatie	Basisgegevens voor meer-jarenbegroting	Procedures	Opmerkingen
AVS	De beste scores	Gemiddeld goed/zwak	De slechtste scores	Gemiddeld ged/zwak	Dit is een opgave aan de hand van de quickscan per 1 juni.
Besturenraad	88% groen 12% rood	83% groen 17% rood	30% groen 70% rood	55% groen 45% rood	Administratie overwegend op orde, basisgegevens slecht en procedures zwak
Bond KBO	89% groen 11% rood	90% groen 10% rood	59% groen 41% rood	78% groen 22% rood	Administratie overwegend op orde, basisgegevens zwak, procedures redelijk
Concent	100% groen	85% groen 15% rood	100% groen	97% groen 3% rood	Deze besturen zijn op orde.
VBS	93% groen 7% rood	81% groen 19% rood	57% groen 43% rood	74% groen 26% rood	Administratie overwegend op orde, basisgegevens zwak, procedures redelijk
VGS	52% groen 48% rood	55% groen 45% rood	20% groen 80% rood	26% groen 74% rood	Zwak op administratie, slecht op basisgegevens en procedures.
VBSO	24% groen 76% rood	24% groen 76% rood	0% groen 100% rood	18% 82%	Slecht op alle onderdelen
VOS/ABB	90% groen 10% rood	80% groen 20% rood	43% groen 57% rood	70% groen 30% rood	Administratie overwegend op orde, basisgegevens zwak, procedures redelijk
Totaal (excl. AVS)	85% groen 15% rood	79% groen 21% rood	42% groen 58% rood	62% groen 38% rood	Administratie goed basisgegevens slecht procedures zwak

TABEL 4: overzicht van de gekozen aanpak en het perspectief op de scores

Organisatie	Aanpak	Perspectief
AVS	Ruim 98% is persoonlijk bezocht, de andere 2% telefonisch geïnterviewd	Merendeel rood en geel kan een niveau opschuiven. Voor beperkt deel is dat lastig, doorslaggevende factor daarbij is de investeringsbereidheid (in tijd en geld).
Besturenraad	Groepsbijeenkomsten samen met administratiekantoren	Niet opgegeven. Bij quickscan 1 juni gaf men het volgende aan: Met besturen afgesproken dat zij voor sept./okt. actie ondernemen om groen te worden. Vaak gaat men nu pas echt aan de slag. Checklist daarvoor goed handvat. Gefundeerd oordeel pas eind van het jaar mogelijk.
Bond KBO	Persoonlijk bezoek.	Niet opgegeven. Bij quickscan 1 juni gaf men het volgende aan: Checklist blijkt handvat om zaken op te pakken. Verwachting: meeste roodscorders eind van het jaar geel of groen.
Concent	Bij 32 besturen heeft men een persoonlijk gesprek gevoerd, bij één een telefoongesprek	Is al goed.

Organisatie	Aanpak	Perspectief
VBS	Digitaal middels elektronische vragenlijst (checklist en inzet Ecorys). Non-respondenten zijn gebeld.	Niet opgegeven. Bij quickscan 1 juni gaf men het volgende aan: Geen reële verwachting (nog) mogelijk. Enkele roodscoorders kunnen met ondersteuning naar geel of groen gebracht worden.
VGS (incl. VBSO)	Persoonlijk bezoek op twee na, die hebben zelf checklist ingevuld.	Niet opgegeven. Bij quickscan 1 juni gaf men het volgende aan: Veel kan in overleg met het eigen AK op orde gebracht worden, wordt nu aan gewerkt. Geldt m.n. voor procedures en kengetallen. Daarin zal dus snel verbetering komen. Vaak zijn besturen al wel met lumpsum begonnen, maar gaan zij nu pas echt concreet aan de gang. Men ziet het vaak als een (hele) klus.
VOS/ABB	Persoonlijk bezoek.	Niet opgegeven. Bij quickscan 1 juni gaf men het volgende aan: Gerichtte actie is nodig op lopende verzelfstandigingen met meerdere kleine besturen en op nog niet afgeronde ontvlechtingen. Daarnaast aandacht voor jaarrekening in relatie tot gemeentelijke voorschriften en besluitvorming toedeling middelen. Deze zomer worden gerichtte acties op achterblijvers uitgewerkt. Veel maatwerk nodig.

TABEL 5: overzicht van onderkende zwakke groepen, voorgenomen vervolg en overige aandachtspunten

Organisatie	Zwakke groepen	Vervolg	Overige aandachtspunten
AVS	SBO en WEC, kleinere besturen lijken kwetsbaar te zijn	Aanbod van acht kostenloze arrangementen en één tegen gereduceerd tarief	Voorkom verdere groei instrumenten en scans. Attendeer ook op onderwijskundige kansen en op financieel management in plaats van boekhoudkundig beheer. Er is behoefte aan maatwerk, m.n. praktijkgericht.
Besturenraad	Geen specifieke groepen	Checklist is gedigitaliseerd, besturen kunnen zelf hun voortgang bijhouden. Volgende fase samen met AK's richt zich op juiste beleidskeuzes en consequenties daarvan voor bedrijfsvoering (P&C, managementinformatie, communicatie, AO).	De professionalisering van het management blijkt bepalend te zijn: stelt men de juiste vragen, vraagt men de relevante gegevens op, onderkent men de noodzaak daartoe. Het beleidsvoerend vermogen moet meer ontwikkeld worden.
Bond KBO	Geen specifieke groepen	Alle besturen worden opnieuw benaderd, degenen die nog niet bezocht zijn en de roodscoorders voor een persoonlijk contact.	--
Concent	Geen specifieke groepen	Vijf besturen worden benaderd om te beoordelen in hoeverre een goede/volledige begroting is opgesteld, één om na te gaan of de bestuurlijke organisatie op orde is.	Het meerjaren begroten van personele kosten is aandachtspunt. Taak van AK zo'n module te ontwikkelen
VBS	Bij de roodscoorders is er overwegend sprake van éénpitters	Alle rood- en geelscoorders worden individueel benaderd, ev. In samenwerking met Besturenraad	--

Organisatie	Zwakke groepen	Vervolg	Overige aandachtspunten
VGS (incl. VBSO)	Geen specifieke groepen. VGS heeft veel éénpitters/kleine besturen	Informatievoorziening via regiobijeenkomsten, zwaardere aanzet praktische informatievoorziening lumpsum, intensief overleg met AK over administraties, aanbidding van een plan van aanpak.	Veel besturen weten dat ze zich moeten voorbereiden, maar weten vaak niet waar te beginnen. Plan van aanpak/stappenplan biedt uitkomst. Vaak is er ruis tussen bestuur en AK. Tijdsinvestering is voor éénpitters vaak een obstakel.
VOS/ABB	Daar waar er geen goede interne communicatie is. Zijn met name besturen die nog bezig zijn met wijziging bestuursvorm/fusie/ontvlechting, bestuurlijke crisis of niet capabele leiding.	Afhankelijk van uitkomsten eerste rapportage, wordt per bestuur/consulent afgesproken (maatwerk)	Inzicht in de personele kosten en de variatie daarbinnen blijkt het zwakste punt te zijn. Aanlevering van getallen vanuit het AK zal best lukken, maar daarmee is nog geen inzicht verworven.

Conclusies en vervolgtraject

Bijna driekwart van het aantal besturen is bezocht. Het beeld dat rond 1 juni bestond, toen bijna de helft van het aantal besturen is bezocht, is nagenoeg ongewijzigd, er is een fractie meer groenscoring.

Afgezien van de AVS onderkennen geen van de onderwijsorganisaties specifiek zwakke groepen. Analyse van de rapportages van de onderwijsorganisaties geeft aan, dat hiervan ook geen sprake is.

In tegenstelling van wat men wellicht verwacht, scoren eenpitters ten opzichte van het totale onderwijsveld beter: 43% groen ten opzichte van landelijk 33,2% en slechts 31% ten opzichte van landelijk 36,6%. Wellicht is deze betere score een gevolg van het feit dat hoe kleiner de organisatie is, hoe overzichtelijker dus met meer inzicht in basisgegevens, administratie en procedures. Tevens kan meespelen dat eenpitters eerder een "sense of urgency" hebben gekregen door hun beperkte omvang en dus eerder zich zijn gaan voorbereiden.

Ditzelfde beeld ziet men bij de "bijzondere" schoolsoorten speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Men zou wellicht verwachten dat deze soorten door hun specifiekere bekostiging slechter scoren, maar het tegendeel is waar.

Dit laat onverlet dat in overleg met de onderwijsorganisaties in het najaar van 2005 een intensief traject wordt gestart specifiek op de WEC-sector gericht.

Wel blijkt uit de rapportage van VOS/ABB, net als uit eerdere onderzoeken van Ecorys-NEI, dat er één duidelijk groep besturen is die extra aandacht verdient: het openbaar onderwijs met integraal bestuur. De VOS/ABB geeft hieraan extra aandacht en begeleiding.

Daarnaast is bij het openbaar onderwijs de groep besturen die in transitie zijn duidelijk kwetsbaar. Verwacht mag worden dat na het doorlopen van het transitieproces de nieuwe organisatie in staat is de gewenste groen-scores te halen, daar een dergelijk proces veelal juist leidt tot transparantie in basisgegevens, procedures en administratie.

Het lijkt illusoir uit te gaan van 100% dekking, d.w.z. dat alle besturen in Nederland bezocht hebben gehad, gezien het feit dat een aantal niet in wens te gaan op de veldbenadering. Statistisch gesproken is dit een kleine groep (minder dan 5% op basis van de opgegeven aantallen). In de gekozen target van 95% groenscoring einde van dit jaar kunnen zij dan ook als meegenomen worden beschouwd zolang de andere besturen wél benaderbaar zijn, hetgeen realiseerbaar wordt geacht.

De eerste fase veldbenadering loopt deels nog door voorzover er vóór de zomervakantie afspraken zijn gemaakt. In deze eerste fase stonden meetjaar en checklist administratieve organisatie centraal. De afspraak is dat de rood-scoorders in de tweede fase van de veldbenadering, die vanaf september 2005 start, opnieuw bezocht worden, dat de geel-scoorders gemonitord worden (dat kan telefonisch) en dat de groenscoorders nog een keer gecheckt worden of zij nog steeds groen zijn.

In de stuurgroepvergadering van 12 juli jl. is besproken, hoe nu vast te stellen dat ten minste 95% van alle bevoegde gezagen in Nederland "groen" scoren, d.w.z. op tijd gereed zijn voor een goede invoering van lumpsum. Aan deze target van 95% hebben alle organisaties voor bestuur en management en de managementorganisatie zich in de stuurgroepvergadering van 16 juni jl. verbonden.

Daartoe moeten de volgende vragen beantwoord worden:

1. is het mogelijk daadwerkelijk 100% van alle bevoegde gezagen tijdig (zie hierna) gesproken te hebben opdat een reëel percentage groen-geel-rood kan worden berekend
2. is het mogelijk tijdig (zie hierna) 95% van deze 100% op groen te krijgen en wat is in dit verband “op tijd gereed” en wat en “goede invoering”.

Dit alles vanuit de optiek dat met “tijdig” bedoeld wordt uiterlijk de eerste week van december 2005. De reden hiervan is dat de rapportage waaruit deze 95% moet blijken in januari door de Minister naar de Tweede Kamer moet kunnen worden gezonden. De concept-rapportage moet daartoe uiterlijk 15 december in de stuurgroep zijn besproken, zodat uiterlijk 7 december de onderscheiden veldorganisaties hun eigen rapportages bij het projectbureau moeten indienen.

In de stuurgroepvergadering van 12 juli jl. is daarop het volgende gesteld:

1. de gezamenlijke capaciteit van de organisaties voor bestuur en management en de managementorganisatie is zodanig, dat een 100% contacten van bevoegde gezagen over de periode maart 2005 – december 2005 haalbaar is. Als bij een specifieke organisatie op enig moment de capaciteit tijdelijk te gering is, zal die capaciteit “ingeleend” moeten worden bij een organisatie die op dat moment capaciteit beschikbaar heeft, uiteraard in naam van en onder de vlag van de “inlenende” organisatie. Het projectbureau vervult hierin desgewenst een makelaarsrol. Hierbij zij aangetekend dat maatwerk, dat wil zeggen één op één gesprekken/bezoeken op het niveau van het bevoegd gezag noodzakelijk is. Een generieke benadering biedt onvoldoende waarborgen voor een correct beeld van de situatie bij een bevoegd gezag.
2. de besturen moeten feitelijk eerst op 1 augustus 2006 gereed zijn voor lumpsum, immers dan wordt deze financiering ingevoerd. Het betekent wel dat een aantal zaken kortere of langere tijd vóór die datum geregeld moet zijn. Als dus de meting groen-geel-rood naar de stand van zaken ultimo november 2005 geschiedt, ontstaat een negatiever beeld dan terecht zou zijn; men heeft immers nog een aantal maanden te gaan en dus ook de tijd. Hieraan gekoppeld is de vraag wat nu verstaan moet worden onder een “goede” invoering. Subjectief gesproken zal voor de één een goede invoering zijn meteen gaan werken met een beleidsrijke begroting, voor de ander zal dat zijn een invoering die budgettair neutraal is. Er zal dus een geobjectiveerd kader moeten komen. Samenvattend heeft de stuurgroep op 12 juli gesteld, dat er een zogeheten procesgericht toetsingskader moet komen aan de hand waarvan de O-teams die de veldbenadering uitvoeren in redelijkheid vast kunnen stellen dat een bevoegd gezag tijdig vóór de invoeringsdatum 1 augustus 2006 de nodige maatregelen zal hebben getroffen en dus groen scoort. Het toetsingskader moet zodanig zijn geformuleerd, dat in het najaar 2005 de beoordeling voor de te verwachten situatie per bevoegd gezag in 2006 vóór de invoering van lumpsum op redelijke gronden kan worden gedaan.
3. Het projectbureau is verzocht voorstellen voor een dergelijk toetsingskader te formuleren en daarbij impliciet te beschrijven wat wanneer als tijdig kan worden aangemerkt en wat met een goede invoering van lumpsum wordt bedoeld.

Dit procesgerichte toetsingskader is voorgelegd in de stuurgroepvergadering van 1 september jl. en geaccordeerd. Het luidt als volgt:

Procesgericht toetsingskader: besturen klaar voor lumpsum

Gelet op de rapportage die eind juni 2005 naar de Eerste en Tweede Kamer is gezonden, zal aangesloten worden op het systeem van kleurcodes groen-geel-rood.

Om de aansluiting op deze rapportage te houden, zal aangehaakt worden aan de administratieve organisatie maar dan wel rekening houdend met de speerpunten zoals in de inleiding hierboven verwoord.

Voorts wordt aangesloten op een aantal mijlpalen die alle besturen vóór 1 augustus 2006 doorlopen c.q. moeten doorlopen.

Tenslotte is aangesloten op de lumpsumwijzer, om lumpsum-breed consistent te blijven.

- 1) Het bevoegd gezag heeft vóór 1 maart 2006¹ de volgende zaken op orde heeft dan wel zodanige afspraken met het administratiekantoor² zijn gemaakt, dat deze zaken vóór 1 maart 2006 op orde zullen zijn:
 - de personeelsadministratie voldoet aan de eisen van de checklist administratieve organisatie zoals vermeld onder donderdeel A, personele organisatie. Indien daaraan niet wordt c.q. zal worden voldaan, ligt daaraan een bewuste keuze van het bevoegd gezag ten grondslag.
 - de financiële administratie voldoet aan de eisen van de checklist administratieve organisatie zoals vermeld onder onderdeel B, financiële organisatie. Indien daaraan niet wordt c.q. zal worden voldaan, ligt daaraan een bewuste keuze van het bevoegd gezag ten grondslag
 - het administratiekantoor kan de onder C. van de checklist administratieve organisatie vermelde kengetallen leveren, tenzij het bevoegd gezag andere keuzes heeft gemaakt³
- 2) Het bevoegd gezag heeft vóór 1 december 2005 in bezit de berekeningen van de te verwachten inkomsten materieel en personeel, dit laatste op basis van bijvoorbeeld de simulatietool, over respectievelijk het kalenderjaar 2006 (materieel) en het schooljaar 2006-2007 (personeel) en een berekening van het huidige kostenniveau materieel en personeel. Wat betreft het personele kostenniveau heeft het bevoegd gezag inzicht in zowel de salaire kosten inclusief eventuele toelagen en salarisgaranties als in de kosten wegens verlof en BAPO. Eén en ander als aanzet voor de (concept)begrotingen.
- 3) Het bevoegd gezag heeft vóór 1 augustus 2006 beleid geformuleerd over en criteria voor de verdeling van de binnenkomende gelden en hierover overleg met de (G)MR gevoerd.
- 4) Het bevoegd gezag vergelijkt vóór 1 juni 2006 de gegevens van de bekostigingsbeschikking van OCW met de eigen berekeningen en voert de conclusies daarvan door in de gemaakte berekeningen tot een (concept)begroting materieel en een (concept)begroting personeel dan wel een (concept)begroting materieel en personeel vóór 1 augustus 2006.

¹ deze datum is arbitrair, maar is gekozen omdat er dan nog voldoende tijd is om als dat nodig is begrotingen en formatieplannen aan te passen vóórdat de bekostigingsbeschikkingen van OCW afkomen.

² dit kan zowel een eigen administratie zijn als een extern administratiekantoor.

³ b.v. dat een andere organisatie de kengetallen voor de leerlingenprognose levert, of dat het schoolbestuur zelf een zodanige administratie in eigen beheer heeft, dat de kengetallen beschikbaar zijn, of dat het schoolbestuur de benodigde informatie op een andere wijze dan via één of meer van deze kengetallen beschikbaar heeft.

- 5) Vóór 1 augustus 2006 heeft het bevoegd gezag zodanige afspraken met het administratiekantoor gemaakt, dat het administratiekantoor volgens de daaraan door het bevoegd gezag gestelde eisen periodiek kan rapporteren aan het administratiekantoor over de realisatie van de kosten vergeleken met de vastgestelde begroting(en) en indien nodig een analyse kan verstrekken van de verschillen. Tevens beschikt het bevoegd gezag over een liquiditeitenbegroting 2006-2007, waarin naast de begrote uitgaven ook de voor dat schooljaar verwachte investeringen zijn verwerkt.

Bewust is er niet voor gekozen om criteria aan te leggen die uitgaan van een beleidsrijke benadering van lumpsum. Het moet immers mogelijk zijn voor besturen om op een later tijdstip vanuit visie en doelstellingen hun financiën te sturen. De gekozen items bieden in ieder geval een structuur waarbinnen de continuïteit van het onderwijs gewaarborgd is.

De volgende rapportage dient in de stuurgroep van 15 december besproken te kunnen worden. Dit betekent dat de organisaties hun rapportage uiterlijk 7 december moeten aanleveren.

Tenslotte een oprecht woord van waardering voor al de “veldwerkers”: in een periode van een kleine vier maanden een O-team opzetten en 1197 contacten laten afwerken is een fraaie score!

Utrecht, 19 september 2005

Monica van der Hoff-Israël,
Projectleider