

Tweede voortgangsrapportage pilots lumpsum primair onderwijs

Rapport tweede meting

Gerrit Vrieze | Rianne Kloosterman

ITS / Radboud Universiteit
Postbus 9048 - 6500 KJ NIJMEGEN
Tel. 024-365 35 00
Fax. 024-365 35 99

Samenvatting en conclusies

Vanaf 1 augustus 2006 gaat het primair onderwijs over van declaratiebesteding naar lumpsum. Doel is de autonomie van de schoolbesturen te vergroten en een professionaliseringslag te bewerkstelligen in de organisatie en de beleidsvorming. Ten behoeve van een zorgvuldige invoering van de lumpsumfinanciering is flankerend beleid geformuleerd. Zo zijn per 1 januari 2004 twee pilots van start gegaan. In de eerste pilot doen twaalf besturen ervaring op met lumpsumbesteding. Aan pilot 2 nemen 22 besturen deel die ervaring opdoen met meer bestedingsvrijheid en het afrekenen op bestuursniveau. Daarnaast voeren de pilotbesturen projecten uit, die instrumenten en handvatten moeten bieden om de overgang voor andere besturen te vergemakkelijken.

Het ITS volgt met een onderzoek de ervaringen van de pilotschoolbesturen met de grote beleidsvrijheid en het verloop van de afzonderlijke pilotprojecten. De centrale onderzoeksvragen luiden:

1. *Welke ervaringen doen de pilotschoolbesturen op met de grotere vrijheid in de besteding?*
2. *Hoe is het verloop van de afzonderlijke pilotprojecten lumpsumbesteding?*

De eerste meting betrof de stand van zaken in juni 2004. Het onderhavige rapport betreft de tweede meting per mei 2005. Alle pilotbesturen hebben deelgenomen en de respons is derhalve 100 procent. In 2006 zal de derde en laatste meting worden verricht.

Ervaringen met beleidsvrijheid

De ervaringen met meer beleidsvrijheid: de tweede meting, de stand halverwege

In het eerste rapport waarin verslag werd gedaan over de startfase, bleek een voorzichtig optimisme over de pilot en de uiteindelijke invoering van lumpsumfinanciering. Vooral de besturen in pilot 2 keken 'de kat uit de boom'.

De besturen van pilot 1 zijn op dit moment bezig met het experimenteren met beleidsvrijheid. Grote voortgang ten opzichte van 2004 is geboekt ten aanzien van de bewustwording. Men heeft scherper op het netvlies waar het nu om gaat, wat de voor- en nadelen zijn, welke rollen de diverse geledingen (bestuur, schoolleiding, administratiekantoor en medezeggenschapsraad) in het geheel spelen. Het zelfvertrouwen bij de schoolbesturen dat de invoering van lumpsum zal slagen, is toegenomen. In vergelijking tot vorig jaar wordt het vizier van de administratieve en bestuurlijke zaken nu gericht op de vertaling naar personeels-, kwaliteits- en onderwijsbeleid.

De besturen van pilot 2 ervaren een beperkte beleidsvrijheid. Zij herkennen wèl de vermindering van de administratieve lasten van de ontschotting en de voordelen van het afrekenen op bestuursniveau, maar ze zijn teleurgesteld over de ontstane beleidsvrijheid. Ze hebben meer ambities dan de mogelijkheden die zij krijgen. Veel regelgeving (BAPO, RPBO, Vf/Pf, gemeenten) en afspraken met administratiekantoren blijven.

Net als in het eerste rapport zijn de besturen van pilot 1 doorgaans positiever over hun ervaringen dan de deelnemers aan pilot 2, maar op een aantal punten trekken de pilots nu gelijk op. De mening over het verloop van de pilots was in de eerste meting nog niet volledig uitgekristalliseerd. Slechts een kwart was in 2004 (zeer) tevreden. In deze meting blijkt bijna tweederde tevreden te zijn over het verloop van de pilot. Dit zijn met name deelnemers in pilot 1, maar de verschillen tussen pilot 1 en pilot 2 zijn in vergelijking met de eerste meting kleiner geworden. Pilot 2 haalt zijn aanvankelijke 'achterstand' in.

Sinds de eerste meting in juni 2004 zijn er belangrijke en nieuwe leerprocessen geweest. Zo is een belangrijk leerproces het werken met globale begrotingen. Schoolbesturen krijgen lumpsum, maar moeten nu zelf verdeelsleutels maken over scholen.

Bijna de helft van de besturen uit pilot 1 heeft ook daadwerkelijk geschoven met middelen. De andere schoolbesturen experimenteren met 'what-if-scenario's' in geldmiddelen.

De belangrijkste les is dat de omslag naar lumpsumbekostiging een nieuwe rol voor de geledingen betekent, waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden opnieuw worden afgebakend. Het is ook een proces waar elk jaar weer veranderingen, op basis van ervaringen, worden aangebracht.

Doorslaggevende succes- en faalfactoren

De belangrijkste succesfactor is de intern aanwezige kennis, gevolgd door kennis en competenties van het bovenschools management. Stond in 2004 het meer emotionele draagvlak binnen de scholen op de eerste plaats, nu wordt die ingenomen door het meer zakelijke punt van kennis (en competenties). Het draagvlak als succesfactor is naar de derde plaats gezakt.

Als het gaat om de succesfactoren zijn verschillen tussen de twee pilots zichtbaar. Voor pilotgroep 1 is het draagvlak binnen de scholen nog steeds de meest doorslaggevende succesfactor. De besturen in pilot 2 vinden de intern aanwezige kennis het meest doorslaggevend.

Faalfactoren worden nauwelijks genoemd. Door zeventien procent van de besturen wordt het ontbreken van kennis en competenties bij directies van scholen als faalfactor genoemd. Vijftien procent van de besturen noemt de gebrekkige ondersteuning door het administratiekantoor als faalfactor.

Ondersteuning pilots

Driekwart van de schoolbesturen is tevreden over de begeleiding van het projectbureau. De tevredenheid is duidelijk toegenomen ten opzichte van de vorige meting in 2004. Toen was 52 procent (zeer) tevreden, nu is dat 91 procent. De verschillen in waardering in de vorige meting tussen pilot 1 en pilot 2 zijn verdwenen. Ook hier zien we dat pilot 2 een deel van de aanvankelijke 'achterstand' inhaalt.

De waardering voor de meeste activiteiten en producten is goed (brochures, nieuwsbrieven, presentatie op NOT, individuele pilotbezoeken, website, checklist Administratieve Organisatie). Deelnemers van pilot 1 waarderen de activiteiten en producten van het projectbureau hoger dan de deelnemers van pilot 2.

Gevolgen van lumpsum

Lumpsum c.q. meer bestedingsvrijheid blijken behoorlijke effecten te hebben op organisatorisch gebied. Voor beide pilots zijn de effecten, net als in de vorige meting, met name zichtbaar op het gebied van administratie en financieel beleid. Daarnaast blijkt dat lumpsum c.q. meer bestedingsvrijheid effect heeft op de directie van scholen, het personeelsbeleid en de bestuurlijke inrichting. Het effect op de bestuurlijke inrichting springt er met name uit als het gaat om pilot 1.

Vooruitgang ten opzichte van de eerste meting in 2004 wordt er door pilot 1 geboekt op het onderwijs- en kwaliteitsbeleid. Inmiddels is op 40 procent van de besturen in pilot 1 het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid veranderd door lumpsum. In pilot 2 is dit beleid nauwelijks veranderd wat het verschil tussen pilot 1 en pilot 2 op dit punt groot maakt. Hoewel er duidelijk verbetering is op dit punt kunnen de schoolbesturen op het terrein van kwaliteitsbeleid, onderwijsbeleid en leiderschapsstijl nog verdere voortgang boeken.

Aan de hand van een aantal stellingen is gevraagd welke effecten worden verwacht van lumpsum, als het gaat om de toekomst. De verwachtingen die uit de eerste meting naar voren kwamen, bestaan nog steeds. Zo is men positief over de toenemende beleidsvrijheid van de besturen. De verwachtingen om het beleid op bestuursniveau flexibeler in te kunnen vullen en bedrijfsmatiger te kunnen functioneren bestaan ook nog steeds.

Net als in de eerste meting is men minder optimistisch over het verminderen van de administratieve lastendruk. Bijna de helft verwacht dat de planlast zal toenemen en bij bijna 40 procent bestaat de verwachting dat de financiële administratie structureel veel complexer zal worden. In vergelijking met de eerste meting van 2004 zijn er weinig verschillen. Er lijkt nog ruimte voor verdere verlichting van de administratieve lastendruk.

Met betrekking tot het onderwijskundig beleid en kwaliteit van het onderwijs wordt verwacht dat er meer ruimte zal ontstaan voor het realiseren van de onderwijskundige doelstellingen en dat de scholen zich onderwijskundig beter zullen kunnen profileren. De steun voor deze stellingen is ten opzichte van de eerste meting in 2004 echter iets afgenomen. Voor- en nadelen van lumpsum worden duidelijker. Men verwacht dat de functiedifferentiatie als gevolg van lumpsum zal toenemen.

Voortgang projecten

Inmiddels zijn 54 projecten goedgekeurd van 34 besturen: 20 in pilot 1 en 34 in pilot 2. Een groot deel van de projecten is conform de planning van start gegaan. Er bestaat een tevreden gevoel over het invoeringsproces. De begeleiding van externen, de eigen organisatie, maar ook het draagvlak binnen de organisatie en de besluitvorming worden als positief ervaren. Men is tevreden en is trots op de resultaten.

De top vijf van succesfactoren is: inzet van externe deskundigheid, enthousiasme en betrokkenheid, samenwerking, de inzet van het administratiekantoor en de oplevering van het instrument/product. Faalfactoren zijn er ook. De tijdfactor blijkt een tegenvaller te zijn. Veel zaken, zoals het helder verwoorden van de planning, blijken meer tijd te kosten dan van te voren werd ingeschat. Andere faalfactoren bij de projecten zijn: onvoldoende communicatie binnen het

project, gebrekkige kwaliteit/deskundigheid van het administratiekantoor, gebrekkige financiën en de minder goede verantwoording van de planning.

Verder bestaan er twijfels over de overdraagbaarheid, want veel geboekte resultaten zijn op de eigen organisatie gericht. Het projectbureau heeft de pilotbesturen 'van onderop' gesteund door initiatieven van de schoolbesturen te ondersteunen. Duidelijk is ook dat er bij de pilotbesturen in vergelijking tot de eerste meting in 2004 nu meer behoefte is aan landelijk toepasbare instrumenten. Men heeft soms het gevoel dat ieder het wiel opnieuw staat uit te vinden. Tegelijkertijd, en dat lijkt hiermee in strijd, geeft men ook aan dat zij niet verwachten dat andere schoolbesturen de ontwikkelde instrumenten eenvoudig kunnen kopiëren. Elke school is immers anders en uniek, zo wordt gesteld. De grote lijn: er zouden nu meer kant-en-klare producten (over interne verdeling van middelen, risico-scans, (G)MR-statuten, Good Governance e.d.) moeten zijn.

Een belangrijke rol van de projecten is de opgedane ervaringen uit te wisselen met volgscholen. Projectleiders dragen het liefst bij aan de verspreiding van resultaten via werkbezoeken. De projectleiders uit pilot 1 willen graag ervaringen doorgeven aan volgscholen door middel van bijdragen op conferenties. De projectleiders uit pilot 2 geven aan ingezet te willen worden bij procesbeschrijvingen. Daarnaast dragen projectleiders bij aan netwerken van collegebesturen en bovenschools management.

Conclusies pilot

Over het algemeen blijkt dat de schoolbesturen optimistisch zijn over de invoering van lumpsumfinanciering. Men wil er niet meer van af. De besturen van pilot 1 lijken er schik in te krijgen en de besturen van pilot 2 willen echt aan de slag, maar bestaande regelgeving hindert hen nog. In vergelijking met het eerste rapport betreffende de startfase is de tevredenheid over de projecten en lumpsum toegenomen. De verwachtingen betreffende het vergroten van de beleidsvrijheid en de effecten op het onderwijs(kundig) beleid blijven hooggespannen. De helft van de besturen is van mening dat de kwaliteit van het onderwijs beter zal worden omdat men zich door lumpsum beter kan profileren.

Het proces is in volle gang. De deelnemers aan pilot 1 zijn trots dat ze voorloper zijn in dit proces. De deelnemers aan pilot 2 hadden al graag wat verder willen zijn in het proces.

Desondanks zijn er ook verbeterpunten/aanbevelingen:

- Tijdig zekerheid geven: men wil in een vroeger stadium zekerheid over belangrijke financiële indicatoren. Om te kunnen plannen in de toekomst, willen scholen enkele jaren vooruit zekerheid hebben.
- In samenhang hiermee is duidelijk meer aandacht nodig om de regeldruk van gemeenten, Vervangingsfonds/Participatiefonds, Rechtspositiebesluiten, CAO's, BAPO te verminderen.
- Aansluiting met administratiekantoor kan beter. Ook administratiekantoren die vaak nog met fre's rekenen, moeten wennen aan lumpsum. Dit kan nog steeds beter door betere procedureafspraken en wederzijdse verwachtingen te expliciteren.
- Kennis verbeteren, vooral bij directies, administratiekantoren en medezeggenschapsraden.
- Er is nu meer aandacht nodig voor veranderingen in onderwijsbeleid, kwaliteitsbeleid en leiderschapstijl, hoewel dit vaak een zaak voor de afzonderlijke scholen wordt genoemd.

Voorwoord

De huidige regering heeft bij aantreden de wens geuit om meer op afstand te sturen met minder regels. Ook voor het onderwijsveld zijn daartoe verschillende maatregelen aangekondigd. In het primair onderwijs is de invoering van lumpsumbekostiging (één budget zonder schotten) een belangrijk onderdeel van het beleidsprogramma. Met de lumpsumfinanciering wordt echter niet alleen de hoeveelheid regels en de administratieve lastendruk vanuit het ministerie beperkt, maar wordt tevens de autonomie voor de schoolbesturen vergroot. Deze grotere vrijheid vraagt om professionalisering van beleid op allerlei terreinen en de verwachting is dan ook, dat de lumpsumbekostiging ingrijpende gevolgen gaat hebben voor de schoolbesturen.

Om ervaring met lumpsum op te doen, zijn per 1 januari 2004 twee pilots van start gegaan. Voor het volgen van de voortgang binnen de pilots is het ITS verzocht om jaarlijks onderzoek uit te voeren tot de uiteindelijke invoering in 2006. Het onderhavige rapport doet verslag van de voortgang halverwege de pilots. Het betreft de tweede meting van in totaal drie. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de sector Onderwijs, Organisatie en Beleid van het ITS Nijmegen door Gerrit Vrieze en Rianne Kloosterman. De interne begeleiding is in handen van Nico van Kessel.

De begeleidingscommissie wordt gevormd door de leden van de werkgroep pilots. Graag willen wij hen bedanken voor hun constructieve bijdrage. Ten slotte danken wij alle pilotbesturen en projectleiders voor hun medewerking.

Gerrit Vrieze
projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	1
1 Inleiding en achtergrond	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Beleidsmatig kader: autonomievergroting en deregulering	7
1.3 Onderzoeksopzet	9
1.4 Respons tweede meting	11
1.5 Leeswijzer	12
2 Naar lumpsumbekostiging in het primair onderwijs	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Overgang naar meer beleidsvrijheid: halverwege	13
2.3 Overeenstemming ervaringen met de verwachtingen en tevredenheid pilotverloop	15
2.4 Doorslaggevende succesfactoren	17
2.5 Schuiven met budgetten	18
2.6 De gevolgen van lumpsum/bestedingsvrijheid	20
2.7 Tevredenheid over de ondersteuning	26
2.8 Verschillen naar cluster	28
2.9 Samenvatting en conclusies	29
3 Pilotprojecten lumpsum primair onderwijs	31
3.1 Inleiding	31
3.2 De thema's per cluster	31
3.3 Ervaring proces	33
3.4 Resultaten	36
3.5 Verspreiding van de resultaten	37
3.6 Procesbegeleiding	38
3.7 Verschillen naar clusters?	41
3.8 Samenvatting en conclusie	42
Bijlage 1 Deelnemende besturen aan de pilots en respons	44
Bijlage 2 Voortgangsverslag Pilots Lumpsum : Invoering beleidsvrijheid	45
Bijlage 3 Voortgangsverslag Pilots Lumpsum : Uitvoering projectplan	50
Bijlage 4 Extra tabellen hoofdstuk 2	54
Bijlage 5 Extra tabellen hoofdstuk 3	66

1 Inleiding en achtergrond

1.1 Inleiding

In het onderhavige rapport wordt verslag gedaan van de tweede voortgangsrapportage van de pilots lumpsum primair onderwijs.

Er zijn twee pilots. De eerste pilot bestaat uit twaalf besturen die vanaf 1 januari 2004 werken met lumpsumbekostiging. De tweede pilot, bestaande uit tweeëntwintig besturen, werkt nog met declaratiebekostiging. Deze besturen hebben echter wel meer vrijheid gekregen in de besteding ('ontschotting' en 'afrekenen op bestuursniveau'). In de eerste voortgangsrapportage (juni 2004) is over de start van deze pilots gerapporteerd. Inmiddels zijn we een jaar verder (mei 2005) en wordt verslag gedaan van de stand halverwege.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op:

- het beleidsmatig kader
- de onderzoeksopzet
- de respons.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.2 Beleidsmatig kader: autonomievergroting en deregulering

Over het beleidsmatig kader is reeds verslag gedaan in de eerste voortgangsrapportage (Van der Boom en Vrieze 2004). We tippen hier de hoofdpunten nogmaals aan en gaan in op de actuele situatie.

Van declaratiebekostiging naar lumpsum

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft eind 2002 een aantal voorstellen gedaan ter vergroting van de autonomie en deregulering van beleid in het onderwijsveld. Voor het primair onderwijs is een breed pakket aan maatregelen voorgesteld om de autonomie van de schoolbesturen te vergroten. Een belangrijk onderdeel hiervan is de invoering van het lumpsumfinancieringssysteem.

De invoering van de lumpsumbekostiging is meer dan een financieel-technische operatie. Lumpsumbekostiging vraagt om een andere manier van beleid van besturen en scholen, waarbij het financiële beleid ruimte moet bieden om doelstellingen inzake de onderwijskundige inrichting, het personeelsbeleid, en het beleid voor de materiële toerusting en huisvesting te realiseren. Het ontwikkelen van samenhangend, meerjarig beleid vereist ook een goed functionerend bestuurlijk kader waarin de positie van het bestuur, de schoolleiding en eventueel bovenschools management, evenals de medezeggenschap, op een evenwichtige wijze is geregeld. Autonomievergroting en deregulatie brengen de noodzaak van transparantie en verantwoording met zich

mee. Ook hierin zullen schoolbesturen (meer) ervaring op moeten doen. Al met al is de invoering van lumpsumfinanciering een complexe operatie, die een gedegen voorbereiding vergt.

Flankerend beleid lumpsumbekostiging

Ten behoeve van een zorgvuldige invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs is flankerend beleid geformuleerd. Onderdeel hiervan is het uitvoeren van pilots bij 34 besturen, verdeeld in twee groepen. De eerste groep (pilot 1) bestaat uit twaalf besturen die vanaf 1 januari 2004 reeds werken met een vorm van lumpsumbekostiging. De tweede groep, pilot 2, bestaat uit 22 schoolbesturen en werkt nog steeds met declaratiebekostiging. Deze besturen hebben echter wel meer vrijheid gekregen in besteding (ontschotting en afrekenen op bestuursniveau). Beide pilotgroepen zijn elk verder onderverdeeld in drie clusters (zie onderstaande tabel): pilotgroep 1 naar bestuursgrootte¹ en pilotgroep 2 naar thema. De Kamer heeft een motie aanvaard waarin wordt gevraagd om de ervaringen uit de pilots beschikbaar te hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel dat de invoering van de lumpsum regelt.

Tabel 1.1 -- Onderverdeling pilotgroepen in clusters

	Pilotgroep 1 (lumpsumbekostiging)	Pilotgroep 2 (bestedingsvrijheid)
Cluster 1	éénpitters	bestuurlijke inrichting
Cluster 2	middelgrote besturen (maximaal tien scholen)	verantwoording
Cluster 3	grote besturen (meer dan tien scholen)	instrumenten

De pilots worden begeleid door het projectbureau in het bijzonder de pilotcoördinator. De pilotcoördinator draagt tevens zorg voor het overdragen van opbrengsten, producten en instrumenten zodat deze beschikbaar zijn voor het hele po-veld. Daarnaast is een werkgroep pilots ingericht, waarin elf personen zitting hebben vanuit het veld in het primair onderwijs². Zij fungeren mede als begeleidingscommissie van het onderhavige onderzoek.

Het flankerend beleid is gericht op een zorgvuldige invoering van de lumpsumbekostiging. Doel van de pilotprojecten is om schoolbesturen alvast ervaring met lumpsum te laten opdoen waarvan de schoolbesturen in het veld kunnen leren. Daarbij moet duidelijk worden hoe schoolbesturen een dergelijke bekostiging goed kunnen integreren in hun beleid. Om dit inzichtelijk te maken, heeft de stuurgroep ADR (Autonomievergroting, Deregulering en Rekenschap) ITS verzocht een onderzoek uit te voeren. Het voorliggend stuk doet verslag van de tweede meting daarvan (april 2005). De eerste meting is in juni 2004 uitgevoerd.

1 In de besprekingen met de pilotbesturen is gebleken dat ieder bestuur met zijn scholen een eigen ontwikkeling doormaakt als het gaat om de invoering van lumpsum. Besturen worden, afhankelijk van het aantal scholen waarvan zij bevoegd gezag zijn, met gelijksoortige vragen en problemen geconfronteerd.

2 De volgende organisaties/personen maken deel uit van de werkgroep pilots: 1. de projectleider flankerend beleid, 2. de pilotcoördinator, 3. OCW, 4. Bond KBO, 5. VOS/ABB, 6. VGS, 7. VBS, 8. AVS, 9. en 10. vertegenwoordigers van pilotgroep 1 en tot slot 11. een vertegenwoordiger van pilotgroep 2.

Actuele stand van zaken

In januari 2005 is de lumpsumbekostiging in de Kamercommissie onderwijs aan de orde geweest. Ook de andere onderzoeken (Ernst & Young en Ecorys) naar de invoering van lumpsumbekostiging zijn daarbij besproken. Afsproken is in de Tweede Kamer om in januari 2006 definitief te beslissen over de invoeringsdatum van lumpsum in het primair onderwijs.

1.3 Onderzoeksopzet

Doel van het onderzoek

Een belangrijk onderdeel van de pilots is het ontwikkelen, testen en overdragen van ervaringen en instrumenten. In overleg met de pilotbesturen is een aantal thema's geformuleerd die van belang zijn bij de invoering van lumpsumbekostiging. Op elk van deze thema's dienen handreikingen/modellen ontwikkeld en/of getest te worden. De resultaten hiervan dienen overdraagbaar gemaakt te worden. Onderling is afgestemd welk bestuur welke thema's gaat uitwerken.

Doel van het onderzoek is derden in staat te stellen de vorderingen binnen de pilots te volgen, met zicht op de oorspronkelijke doelstelling en planning. Daarnaast dient duidelijk te worden welke elementen op welke wijze overdraagbaar gemaakt kunnen worden naar andere besturen toe.

Onderzoeksvragen

Gezien de doelstelling van het onderzoek, zijn de *centrale onderzoeksvragen* als volgt gesteld:

- 1. Welke ervaringen doen de pilotschoolbesturen op met de grotere vrijheid in de besteding?*
- 2. Hoe is het verloop van de afzonderlijke pilotprojecten lumpsumbekostiging?*

Opzet

De pilots worden gevolgd door drie metingen te verrichten:

1. mei/juni 2004 (vorig jaar de eerste meting)
2. voorjaar 2005 (nu de tweede voortgangsmeting)
3. voorjaar 2006 (volgens de planning).

De eerste meting lag vrij kort na de start van het project, zodat daarmee de 'opstart'-situatie is gemeten: de overgang van declaratiebekostiging naar een financieringssysteem met meer beleidsvrijheid.

De tweede meting is een voortgangsmeting, die tevens sturingsinformatie kan leveren voor zowel de uitvoerder van de pilot als de pilotcoördinator en, op een hoger niveau, de werkgroep, om geconstateerde knelpunten/achterstanden aan te kunnen pakken. De derde meting kan worden gebruikt als eindevaluatie van de behaalde resultaten, succes- en faalfactoren, overdrachtswijze, de randvoorwaarden voor overdracht en aanbevelingen over het eventuele vervolgtraject.

Evenals bij de eerste meting is bij de tweede meting gebruik gemaakt van vragenlijsten die in nauw overleg met de werkgroep pilots zijn vastgesteld. Er zijn in feite twee vragenlijsten opgesteld: één over de overgang naar een vrijer bestedingssysteem om de ervaringen van de schoolbesturen, de eerste onderzoeksvraag, hiermee te achterhalen (A. pilotvragenlijst) en één om het verloop van de voortgang van de projecten, de tweede onderzoeksvraag, na te gaan (B. de projectvragenlijst). De 34 pilotbesturen voeren samen 54 projecten uit. Door de projectaanvragen te koppelen aan de vragenlijsten, zijn de invulformulieren per bestuur op maat gemaakt. Hierbij heeft van elk bestuur de opgegeven contactpersoon de vragenlijsten ontvangen. De projectvragenlijsten zijn naar de verschillende projectleiders verstuurd.

Pilotvragenlijst

Om de ervaringen van de schoolbesturen met de grotere vrijheid van besteding, de eerste onderzoeksvraag, te achterhalen is de pilotvragenlijst ontwikkeld. Doel van de pilotvragenlijst is:

- te achterhalen wat de ervaringen van de pilotbesturen zijn met de overgang naar meer beleidsvrijheid
- welke organisatorische veranderingen zijn opgetreden
- te achterhalen wat de succes- en faalfactoren zijn
- of de pilotbesturen tevreden zijn over het verloop van de pilot
- de ontwikkelingslijn van invoering lumpsum te volgen (t.o.v. eerste meting)
- te achterhalen hoe de activiteiten en producten van het projectbureau wordt beoordeeld.

De vragen over de overgang naar lumpsum c.q. meer bestedingsvrijheid in deze vragenlijst zijn:

- Wat zijn op dit moment uw ervaringen als pilotbestuur? Wat zijn de positieve ervaringen en wat zijn de (onverwachte) belemmeringen?
- Wellicht had u verwachtingen ten aanzien van meer beleidsvrijheid vóór de start van de pilot. Komen deze ervaringen overeen met de verwachtingen die u had vóór deelname?
- In welke mate leveren de onderstaande factoren tot nu toe een bijdrage aan of zijn een belemmering voor het succesvol uitvoeren van de pilot?
- Hoe tevreden bent u over het verloop van de pilot tot nu toe?
- Bent u tevreden met de begeleiding/projectcoördinatie? Wat zou beter kunnen?
- Wat vindt u van de activiteiten en producten van het projectbureau?
- Zijn er in de organisatie zaken veranderd door de invoering van lumpsum (bestedingsvrijheid)? Zo ja, welke en kunt u dit toelichten?

Daarnaast is de respondenten aan de hand van stellingen gevraagd naar de te verwachten effecten van lumpsumbekostiging. De vragenlijst is in zijn geheel opgenomen als bijlage 2.

Projectvragenlijst

Om het verloop van de projecten, de tweede onderzoeksvraag, na te gaan is de projectvragenlijst ontwikkeld. Doel van de projectvragenlijst is:

- te achterhalen wat de ervaringen zijn in het project (proces, uitvoering);
- duidelijk te maken wat anderen van ervaringen kunnen leren;
- de voortgang van de projecten te volgen;
- te achterhalen of en hoe de opbrengsten overdraagbaar zijn naar andere besturen toe
- hoe de begeleiding door het projectbureau wordt beoordeeld
- de ontwikkelingslijn van de projecten te volgen (t.o.v. de eerste meting).

In de projectvragenlijsten zijn de volgende vragen opgenomen:

- Is de uitvoering van het pilot-project gestart? Zo ja, wanneer?
 - Was de start van het pilot-project conform de planning?
 - Hoe ervaren jullie het proces? Is het meegevallen of is het tegengevallen?
 - Hoe beoordelen jullie het proces van invoering van het project op de volgende punten? (bv. interne communicatie, draagvlak, besluitvorming)
 - Heeft het proces meer tijd/inspanning gekost dan verwacht?
 - Wat zijn de succes- en faalfactoren?
 - Denkt u dat het project tot de gewenste resultaten leidt? Zijn jullie nu trots op de resultaten?
 - Op welke wijze willen jullie ingezet worden om als voorloper te fungeren om ervaringen met volgescholen uit te wisselen?
 - Voelen jullie je voldoende betrokken bij de pilots? Zijn er aanpassingen gewenst in het project?
 - Heeft u op dit moment behoefte aan ondersteuning bij de uitvoering van het project?
- De gehele projectvragenlijst is te vinden in bijlage 3.

Naast de ontwikkelde vragenlijsten worden de volgende bronnen gebruikt:

1. De projectaanvragen (vaste bron)
2. Tussenverslagen die door het pilotbureau zelf zijn gemaakt. De resultaten hiervan zijn opgenomen in de projectvragenlijst (vaste bron)
3. Vergaderverslagen van de werkgroep/deelnemers pilot (vanaf de tweede meting)

1.4 Respons tweede meting

De pilot- en projectvragenlijsten voor de tweede meting zijn naar de contactpersonen van de deelnemende besturen gestuurd met het verzoek de projectvragenlijsten naar de projectleiders te sturen. Sommige besturen voeren meerdere projecten uit.

Tabel 1.2 - Respons

	omvang	respons
Pilot 1		
- pilotvragenlijsten	12	12 (100%)
- projectvragenlijsten	20	20 (100%)
Pilot 2		
- pilotvragenlijsten	22	22 (100%)
- projectvragenlijsten	34	34 (100%)
Totaal		
- pilotvragenlijsten	34	34 (100%)
- projectvragenlijsten	54	54 (100%)

1.5 Leeswijzer

In het navolgende zal eerst (hoofdstuk 2) worden ingegaan op de overgang van declaratiebekostiging naar lumpsum c.q. een grotere beleidsvrijheid. Hoe verloopt dit proces, wat zijn de ervaringen van de afzonderlijke besturen? Komen de resultaten overeen met de verwachtingen? Zijn de pilotbesturen tevreden over het verloop? Wat zijn de doorslaggevende succesfactoren? Wordt er al echt geschoven met budgetten (pilot 1)? Welke gevolgen ziet men al voor de eigen organisatie en wat zijn de verdere verwachtingen omtrent lumpsum? Is men tevreden over de ondersteuning door het projectbureau?

Vervolgens (hoofdstuk 3) zal worden ingegaan op de verschillende pilotprojecten. Welke thema's worden aangepakt in de verschillende pilots/clusters? Hoe wordt het invoeringsproces ervaren? Wat zijn de doorslaggevende succesfactoren? Is men trots op de resultaten? Hoe denkt men bij te dragen aan de verspreiding van de resultaten? Hoe beoordeelt men de ondersteuning door het projectbureau?

Hierbij zal worden ingegaan op verschillen tussen de twee pilots. Ondanks het feit dat de groepen te klein zijn om een statistisch verantwoorde uitsplitsing te maken, hebben deze twee groepen een geheel eigen karakter, wat een dergelijke uitsplitsing toch belangrijk maakt.

Wat betreft de open antwoorden zijn in de tekst de grote lijnen opgenomen. Het aantal keren en de betekenis van de antwoorden zijn doorslaggevend. In de bijlage staan de open antwoorden als geparafraseerde citaten opgenomen.

2 Naar lumpsumbekostiging in het primair onderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de pilotvragenlijsten behandeld. Hierbij gaat het om vragen zoals: Wat zijn de ervaringen tot nu toe bij de overgang naar een grotere beleidsvrijheid? Komen de ervaringen overeen met de verwachtingen? Zijn de schoolbesturen tevreden over het verloop? Wat zijn de doorslaggevende succesfactoren? Is er al echt geschoven met budgetten (pilot 1)? Welke gevolgen heeft het voor de organisatie en welke effecten verwacht men? Is men tevreden over de ondersteuning door het pilotbureau? De pilotvragenlijst is integraal opgenomen in bijlage 2.

Deze tweede meting doet verslag halverwege de voortgang van de twee pilots. Het is van belang hierbij aan te tekenen dat de besturen in pilot 1 (lumpsum) bij de beginmeting verder waren ‘ontwikkeld’ dan pilot 2 (meer bestedingsvrijheid). Omdat de operatie complexer en ingrijpender was in pilot 1, is deze groep in de eerste maanden van 2004 namelijk intensiever ondersteund. Inmiddels zijn zowel pilot 1 als pilot 2 ruim een jaar onderweg.

Wie heeft de vragenlijst ingevuld?

De 34 vragenlijsten zijn overwegend ingevuld door leden van het bestuur (voorzitter, penningmeester, secretaris, voorzitters van Colleges van Bestuur/Raad van Bestuur) en door directieleden (bovenschools directeur, voorzitter centraal management, algemeen directeur, manager financiële zaken). Daarnaast heeft ook een projectleider en een beleidsmedewerker de vragenlijst ingevuld.

2.2 Overgang naar meer beleidsvrijheid: halverwege

De respondenten konden in een open vraag hun positieve ervaringen en de (onverwachte) belemmeringen weergeven. In tabel 4.1 en 4.2 van bijlage 4 zijn deze opgenomen.

Wat zijn positieve ervaringen en wat zijn (onverwachte) belemmeringen?

Pilot 1

Deelnemers aan pilot 1 (lumpsum) zijn over het algemeen positief over de toegenomen beleidsvrijheid (zie tabel 4.1 van bijlage 4). Het wegvallen van de schotten tussen de verschillende budgetten en het verminderen van de bestedingsverplichtingen leiden tot een bewustwordingsproces en inzicht in de toekomstmogelijkheden. Men wordt als het ware gedwongen na te denken over de inrichting van de organisatie om een realistisch beeld te krijgen van de mogelijkheden. De pilot, zo wordt gesteld door de besturen, werkt als een katalysator op de ontwikkeling naar beleidsvrijheid.

Positief is ook dat de transparantie in de financiële toedeling van middelen voor de verschillende geledingen als personeel en medezeggenschapsraad is toegenomen. Dit leidt tot een begrijpelijke en inzichtelijke financiële verantwoording voor leden van de medezeggenschapsraden en het personeel. Grotere betrokkenheid van directeuren, personeel en medezeggenschapsraad bij

het beleidsvormingsproces is eveneens een positief gevolg. Er vindt vaker organisatiebreed overleg over de inzet van middelen plaats.

Tot slot wordt ook de professionalisering van de bovenschoolse organisatie als pluspunt genoemd.

Minder te spreken zijn de deelnemers aan pilot 1 over het exacte zicht op het budget, onder andere veroorzaakt door de (gebrekkige) informatievoorziening van OCW/Cfi of van het administratiekantoor (AK). Het is lastig, zo zeggen sommige besturen, om de nauwkeurig de bestedingsruimte voor personeel in te schatten. Er zijn (nieuwe) personele verplichtingen gekomen. Er bestaat onvoldoende zicht op de berekeningswijze van Cfi op het budget. Het waarderen van meerjaarlijkse middelen is weinig inzichtelijk. Langzamerhand wordt men zich bewust dat men globaler moet gaan plannen.

Wanneer we de stand van zaken vergelijken met die van het voorgaande jaar, bij de start, dan is het bewustwordingsproces verder voortgeschreden en ziet men duidelijker welke kant het uitgaat. Het zelfbewustzijn bij de schoolbesturen is duidelijk toegenomen en dit is ook toegenomen bij de andere geledingen in de organisatie, aldus de respondenten. Als we dit vergelijken met het leren autorijden: men begint de techniek (administratie en boekhouden) nu aardig onder de knie te krijgen en men begint nu te sturen, dat wil zeggen met het vertalen naar een professioneler personeels-, kwaliteits- en onderwijsbeleid.

Pilot 2

De vermindering van de administratieve lasten als gevolg van de ontschotting zien de besturen in pilot 2 (meer bestedingsvrijheid) als een groot pluspunt (zie tabel 4.2 in bijlage 4). Men herkent voorts de voordelen van het afrekenen op bestuursniveau. Uit de antwoorden blijkt ook duidelijk dat men vindt dat de verschillen met de situatie voorafgaand aan de bestedingsvrijheid nog niet zo groot zijn. De veranderingen in pilot 2 grijpen organisatorisch en beleidsmatig minder diep in dan die bij pilot 1. Slechts enkelen vinden dat er meer beleidsruimte is ontstaan of dat het management een professionaliseringsslag aan het maken is.

Bij de vraag wat de (onverwachte) belemmeringen zijn, geeft het merendeel van de respondenten dan ook aan dat zij de beleidsvrijheid die is ontstaan, als minimaal ervaren. De administratieve last van BAPO (Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen), overgangsmatregelen, Participatiefonds/Vervangingsfonds en de ILC (Incidentele Looncomponent) vallen nu extra op, aldus enkele reacties. Ook de inzichtelijkheid van het beschikbare budget (zeker op langere termijn) kan worden verbeterd. Twee besturen geven aan dat het veranderen van de schoolcultuur die lumpsum met zich brengt, meer tijd vergt dan verwacht.

Uit de antwoorden bij pilot 2 (zie tabel 4.2 in bijlage 4) komt duidelijk naar voren dat ze vinden, ondanks de ontschotting, dat er weinig is veranderd. Ze hadden al verder willen zijn. Ze worden nog belemmerd, zo zeggen ze, door regelingen bij Vervangingsfonds en gemeenten en door afspraken over procedures met administratiekantoren. De regelingen zijn nog niet veranderd of vereenvoudigd. Hetgeen ze ook wat terughoudender maakt dan pilot 1 over de te verwachten resultaten: “dat moeten we nog maar zien”. Men wil meer zekerheid voor de toekomst: “gaan we er niet op achteruit? hoe gaan we de cultuur veranderen? hoe regelen we dat met de Wet medezeggenschap scholen (WMS)?”.

Gezien de aard van de pilots kan verwacht worden dat pilot 1 ingrijpender gevolgen heeft dan pilot 2. Pilot 1 benadert de lumpsumfinanciering immers concreter dan pilot 2. Met de besturen

in pilot 1 is door het projectbureau een intensiever voortraject doorlopen. Zo zijn er zijn meer bijeenkomsten geweest voor pilot 1 dan voor pilot 2. In de antwoorden op de vraag naar de beleving komt het verschil tussen de twee groepen dan ook duidelijk naar voren (zie tabel 4.1 en 4.2 in bijlage 4).

2.3 Overeenstemming ervaringen met de verwachtingen en tevredenheid pilotverloop

Komen de ervaringen van de pilotbesturen overeen met de verwachtingen die men had voorafgaande aan de deelname?

Tabel 2.1 – Komen de ervaringen overeen met de verwachtingen vóór deelname?

	Pilotgroep 1		Pilotgroep 2		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
<i>2005</i>						
Ja	8	67	8	42	16	52
Gedeeltelijk	3	25	6	32	9	29
Nee	1	8	5	26	6	19
Totaal	12	100	19	100	31	100
<i>2004</i>						
Ja	8	67	6	40	14	52
Gedeeltelijk	3	25	6	40	9	33
Nee	1	8	3	20	4	15
Totaal	12	100	15	100	27	100

Bij ruim de helft van de schoolbesturen komen de verwachtingen die men voorafgaande had over de pilot overeen met de feitelijke ervaringen (tabel 2.1). De verschillen tussen pilot 1 (lumpsum) en pilot 2 (bestedingsvrijheid) zijn in vergelijking tot vorig jaar even groot. De besturen van pilot 2 hadden hogere verwachtingen van de vrijheid die ze zouden krijgen.

Uit de toelichting die de respondenten konden geven bij deze vraag (zie tabel 4.3 in bijlage 4) blijkt dat men vaak met reële, niet al te hooggespannen, verwachtingen is begonnen. Het is even wennen om met echt geld te werken. Echter, als men dit onder de knie heeft dan ontstaat de behoefte de beleidsvrijheid ook echt in te vullen.

Tevredenheid over verloop

Is men tevreden over het verloop van de pilot? In de eerste meting van juni 2004 was de mening over het verloop van de pilots nog niet helemaal uitgekristalliseerd: 62 procent van de respondenten was er neutraal over. In de onderhavige meting is slechts eenderde neutraal (tabel 2.2). Ruim de helft is tevreden over de pilot en slechts één bestuur (uit pilot 2) is ontevreden. In totaliteit zijn de verschillen tussen pilot 1 en 2 gering.

Tabel 2.2 – Tevreden over verloop pilot?

	Pilotgroep 1		Pilotgroep 2		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
<i>2005</i>						
Zeer tevreden	-	-	2	9	2	6
Tevreden	8	67	12	55	20	59
Niet tevreden/ niet ontevreden	4	33	7	32	11	32
Ontevreden	-	-	1	5	1	3
Zeer ontevreden	-	-	-	-	-	-
Totaal	12	100	21	100	34	100
<i>2004</i>						
Zeer tevreden	1	8	-	-	1	3
Tevreden	4	33	3	18	7	24
Niet tevreden/ niet ontevreden	7	58	11	65	18	62
Ontevreden	-	-	3	18	3	10
Zeer ontevreden	-	-	-	-	-	-
Totaal	12	100	17	100	29	100

In het algemeen geven de respondenten aan in de toelichting (zie tabel 4.4 in bijlage 4) dat de pilot volgens verwachting verloopt. De begeleiding van en het overleg met OCW, vooral met het projectbureau, verloopt (zeer) goed. Het werken met geld is geen probleem. Eén bestuur geeft aan per 1-8-2006 'lumpsum-proof' te zijn. De projecten en de interne werkgroepen zijn opgestart en het intern draagvlak voor de lumpsum groeit.

Er is één schoolbestuur dat ontevreden is over de pilot. Dit bestuur is minder tevreden over de feedback tijdens de pilotbijeenkomsten. Pilot 2, aldus dit bestuur, maakt zijn eigen dingen waarvan je niet weet of die mogelijk zinvol kunnen zijn voor pilot 1.

Naast de positieve ontwikkelingen worden ook kleine puntjes genoemd die voor verbetering vatbaar zijn: onderlinge uitwisseling tussen pilotbesturen en de duidelijkheid over toekomstige wetgeving (Wet medezeggenschap scholen). Verder vindt men dat de eigen financiële administratie moet worden verbeterd en willen schoolbesturen minder afhankelijk zijn van het administratiekantoor.

De vergelijking tussen de meting in 2004 en 2005 laat zien dat steeds meer pilotbesturen tevreden zijn over het verloop.

De algemene tendens is die van een positieve ontwikkeling waarbij iedereen er meer zin in krijgt, zoals één respondent het uitdrukt.

Samenvatting

De pilotbesturen zijn volop bezig met het experimenteren met de beleidsvrijheid. Grote voortgang is geboekt ten aanzien van de bewustwording. Men heeft scherper op het netvlies waar het nu om gaat, wat de voor- en nadelen zijn.

De schoolbesturen in pilot 2 zijn teleurgesteld in de misschien te hoge verwachting die zij van de ontschotting hadden. Ze hadden al verder willen zijn.

2.4 Doorslaggevende succesfactoren

De respondenten is gevraagd om twintig aspecten te beoordelen als een succes- dan wel faalfactor bij de overgang naar de beleidsvrijheid. De volledige resultaten zijn opgenomen in tabel 4.5 bijlage 4. Vrijwel alle aspecten worden als succesfactor aangemerkt en vrijwel nooit als faalfactor benoemd.

Tevens is gevraagd een topvijf te geven van de doorslaggevende succesfactoren voor een soepele overgang naar beleidsvrijheid. Als naar de totale groep wordt gekeken, wordt de aanwezig kennis het vaakst genoemd als factor van doorslaggevende betekenis (zie tabel 2.3). Op de tweede plaats staan de kennis en competenties van het bovenschools management. Op de derde plaats staat het draagvlak binnen de school/scholen en op de gedeeld vierde en vijfde plaats de bereidheid om lumpsum beleidsrijk in te willen voeren en de kennis en competenties bij directies van de afzonderlijke scholen.

Tabel 2.3 – Topvijf succesfactoren, 2005 en 2004, tussen haakjes behaalde punten

TOP-5 2005		TOP-5 2004
Intern aanwezige kennis (56)	1	Draagvlak scholen (57)
Kennis en competenties bovenschools management (48)	2	Zelfstandig beleidsvoerend vermogen (56)
Draagvlak scholen (43)	3	Eigen organisatie (43)
Bereidheid om lumpsum beleidsrijk in te voeren (36)	4	Ondersteuning administratiekantoor (35)
Kennis/ competenties directies afzonderlijke scholen (36)	5	Intern aanwezige kennis (35)

Een vergelijking met de resultaten van het voorgaande jaar is niet goed mogelijk omdat er enkele nieuwe aspecten zijn bijgekomen, zoals de kennis en competenties van directies van de scholen. Afgezien daarvan zien we dat het draagvlak als succesfactor van de eerste naar de derde plaats is gezakt. De intern aanwezig kennis is van 5 naar 1 gestegen. In het algemeen staat kennis hoog bij de succesfactoren.

De verschillen tussen de twee pilotgroepen zijn groot. Ze hebben twee gezamenlijke succesfactoren: intern aanwezige kennis en de kennis en competenties bij het bovenschools management (zie tabel 2.4). De deelnemers in pilot 1 vinden het draagvlak bij de scholen doorslaggevend; in pilot 2 staat dit niet bij de top vijf. De deelnemers aan pilot 1 vinden de financiële administratie en de ondersteuning van het administratiekantoor doorslaggevend. Ook deze staat bij pilot 2 niet in de top vijf.

Voor de schoolbesturen in pilot 2 staat kennis in de top. Daarnaast zijn doorslaggevend: de bereidheid de lumpsum beleidsrijk in te willen voeren en de interne communicatie (met directeuren, medezeggenschapsraden, administratiekantoren).

Beschikbaarheid van kennis en competenties is in het algemeen een belangrijke succesfactor. Blijkbaar doen de ervaringen met lumpsum een beroep op de beschikbare kennis en vaardigheden.

Tabel 2.4 – Topvijf succesfactoren, naar pilot, tussen haakjes aantal punten

<i>TOP-5 2005 - pilot 1</i>	<i>TOP-5 2005 – pilot 2</i>
Draagvlak scholen (24)	1 Intern aanwezige kennis (39)
Intern aanwezige kennis (17)	2 Kennis en competenties bovenschools management (33)
Financiële administratie (16)	3 Kennis en competenties directies scholen (27)
Kennis/competenties bovenschools management (15)	4 Bereidheid lumpsum beleidsrijk in te willen voeren (24)
Ondersteuning administratiekantoor (14)	5 Interne communicatie (23)

Faalfactoren worden nauwelijks genoemd. Door zeventien procent van de besturen wordt het ontbreken van kennis en competenties bij directies van scholen als faalfactor genoemd. Vijftien procent van de besturen noemt de gebrekkige ondersteuning door het administratiekantoor als faalfactor.

Samenvatting

De belangrijkste succesfactor is de intern aanwezige kennis. Op de tweede plaats staan de kennis en competenties van het bovenschools management. Speelde in 2004 het meer emotionele draagvlak binnen de scholen een belangrijke rol, nu is dit vervangen door het meer zakelijke punt van kennis (en competenties).

In pilot 1 spelen de financiële administratie en de ondersteuning van het administratiekantoor de doorslaggevende rol bij de succesfactoren. Kennis over financiële zaken is zeer belangrijk (bij alle geledingen: bestuur, directie, medezeggenschap en ook bij het administratiekantoor). Ook het administratiekantoor moet mee kunnen in de veranderingen.

2.5 Schuiven met budgetten

Een belangrijke vraag is in hoeverre de pilotbesturen al daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheid om te schuiven met budgetten tussen materieel en personeel. Voorts is de vraag voorgelegd of ze, alles overziend, 'uit de voeten kunnen' met lumpsum.

Aan de respondenten van pilot 1 is verder gevraagd in hoeverre ze nog denken in formatierekeneenheden (fre's)?

Schuiven met budgetten

In totaal zegt een kwart van de schoolbesturen (zie tabel 2.5) al gebruik te maken van de mogelijkheid te schuiven met budgetten en eveneens een kwart zegt dit in beperkte mate te doen. Bijna de helft maakt hiervan nog geen gebruik.

Pilot 1 maakt duidelijk meer gebruik van de mogelijkheid te schuiven. In pilot 1 schuift 42 procent al met budgetten, terwijl pilot 2 dit vooral in beperkte mate doet (36%). Overigens, ook 42 procent in pilot 1 zegt nog niet te schuiven met budgetten.

Tabel 2.5 – Schuiven met budgetten

	pilotgroep 1		pilotgroep 2		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
2005						
Ja	5	42	3	14	8	24
In beperkte mate	2	17	8	36	10	29
Nee	5	42	11	50	16	47
Totaal	12	100	22	100	34	100

Uit de toelichtingen blijkt dat men voorzichtig en behoedzaam te werk gaat. Men is aan het experimenteren. Eén school zegt de herinrichting van het schoolplein uit het schoolbudget te bekostigen.

Uit de voeten met lumpsum?

Kunnen de pilotbesturen uit de voeten met lumpsumbekostiging? Meer dan de helft denkt er goed mee uit de voeten te kunnen (53%) en ruim eenderde kan er gedeeltelijk mee vooruit (zie tabel 2.6). Twaalf procent kan er nog niet mee overweg, zoals men eigenlijk wilde. Bij de eerste meting is deze vraag niet gesteld, waardoor vergelijking niet mogelijk is.

Tabel 2.6 – Kunt u nu, alles overziende, uit de voeten met lumpsum?

	pilotgroep 1		pilotgroep 2		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
2005						
Ja	7	58	11	50	18	53
Gedeeltelijk	4	33	8	36	12	35
Nee	1	8	3	14	4	12
Totaal	12	100	22	100	34	100

Uit de toelichtingen blijkt dat de meesten tevreden zijn en globaler, planmatiger, beleidsmatiger werken. Toch wordt er door sommige schoolbesturen ook gewezen op knelpunten. Zij willen in een vroegtijdiger stadium inzicht in het beschikbare budget. Zolang dat er niet is, kan men nog geen besluiten nemen. Er zijn nog onzekerheden over de indicatoren en de meerjarenplanning. Een ander punt dat sommige schoolbesturen noemen is dat het totaalbedrag toch weer in diverse posten als vervanging, BAPO, e.d. moet worden gesplitst. Wat ook naar voren komt, is dat op bovenschools niveau het totaaloverzicht er is, maar op schoolniveau nog niet.

Wie denkt nog in fre's (formatierekeneenheden)

Aan de besturen van pilot 1 is gevraagd in hoeverre ze nog denken in fre's. Het grootste gedeelte (42%) denkt nog gedeeltelijk (vaak om te controleren) in fre's. Een kwart (25%) werkt nog in fre's. Eenderde (33%) denkt al helemaal niet meer in fre's, zo zegt men.

Uit de toelichtingen blijkt dat dit vaak om controle gaat. Dit jaar nog wel, maar volgend jaar denkt men dit te boven te zijn. Eén school zegt dat het administratiekantoor nog steeds materiaal in fre's aanlevert, waardoor men nog in fre's blijft denken.

Samenvatting

Bijna de helft van de schoolbesturen heeft meer of minder geschoven met budgetten. Uit de toelichtingen blijkt dat dit om experimenten gaat. Meer dan de helft denkt nu al volledig uit de voeten te kunnen met lumpsumbekostiging. Nog eens eenderde maakt nog een kleine kanttekening.

Slechts een viertal respondenten denkt dat ze nog onvoldoende hebben kunnen oefenen in de nieuwe situatie of zijn bevreesd voor mogelijke negatieve financiële gevolgen. Principiële afwijzing van lumpsum is niet aangetroffen.

2.6 De gevolgen van lumpsum/bestedingsvrijheid

Er is gevraagd naar de organisatorische veranderingen (par. 2.6.1) en de respondenten konden aangeven in hoeverre ze het eens of oneens waren met voorgelegde stellingen (par. 2.6.2).

2.6.1 Veranderingen in de organisatie

De effecten van lumpsum c.q. bestedingsvrijheid op organisatorisch gebied blijken behoorlijk te zijn. Kijkend naar de totale groep, blijken bij de meeste besturen veranderingen zichtbaar te worden op het gebied van de administratie en het financiële beleid (zie tabel 2.7). Dit is ook logisch: de overgang naar een ander financieringssysteem raakt deze gebieden immers direct. Daarnaast geeft meer dan de helft van de besturen aan dat lumpsum (bestedingsvrijheid) effecten heeft op de directie van scholen, het personeelsbeleid en de bestuurlijke inrichting.

Ondanks het feit dat de besturen bij het opstellen van de projectvoorstellen juist het onderwijsbeleid benadrukten, wordt dit gebied nog steeds het minst (samen met leiderschapsstijl) beïnvloed. Ook het kwaliteitsbeleid van de scholen is nog relatief weinig aan verandering onderhevig. Vergelijking met het vorig jaar levert weliswaar op dat er iets verbetering is, maar dat dit nog niet omvangrijk is. De verwachting dat in deze voortgangs-meting de veranderingen op dit terrein (onderwijskundige inrichting) door de betere benutting van de beleidsvrijheid beter zichtbaar zouden zijn, is nog niet geheel uitgekomen. Hier kunnen de schoolbesturen nog voortgang boeken.

De verschillen tussen pilot 1 en pilot 2 zijn groot. De veranderingen in pilot 1 met volledige beleidsvrijheid zijn groter dan in pilot 2. Het onderwijskundig en het kwaliteitsbeleid is op vijf van de twaalf besturen in pilot 1 veranderd.

Tabel 2.7 – Organisatorische veranderingen door meer bestedingsvrijheid: 2005 (voor 2004 zie tabel 4.7 in bijlage 4)

Gebied	pilot 1 (N=12)		pilot 2 (N=22)		totaal (N=34)	
	aantal	% cases	aantal	% cases	aantal	% cases
Aministratie	11	92	12	55	23	68
Financieel beleid	9	82	12	55	21	64
Bestuurlijke inrichting	11	92	7	32	18	53
Directie van school/scholen	9	75	9	41	18	53
Personeelsbeleid	7	58	10	46	17	50
Medezeggenschap	9	75	7	32	16	47
Bovenschools management	6	50	7	32	13	38
Kwaliteitsbeleid	5	42	5	23	10	29
Onderwijsbeleid	5	42	3	14	8	24
Leiderschapsstijl	3	25	5	23	8	24
Anders	-	-	2	9	2	6

Welke veranderingen zijn er opgetreden in de organisatie?

Aan de respondenten is gevraagd de veranderingen die in de organisatie zijn opgetreden, toe te lichten (zie tabel 4.8 in bijlage 4). Er is een aantal rode draden zichtbaar.

In de *eerste* plaats wordt er veel meer gewerkt met globale, kaderstellende planningen. Meerjarenplanningen en aanscherping van de planning- & control-functie horen hier ook bij. Gezamenlijk leiden deze veranderingen tot het scherper en bewuster maken van keuzes.

In de *tweede* plaats wordt een duidelijker verdeling van taken en verantwoordelijkheden gemaakt. Het overleg tussen bestuur, directie, medezeggenschapsraad en administratiekantoor wordt gestructureerd. Er wordt gewerkt aan professionalisering, scholing en het verhogen van de competenties in alle geledingen.

In de *derde* plaats neemt het belang van de financiële sturing in de organisatie op bestuurlijk niveau toe, maar tegelijkertijd wordt door de invoering van lumpsumbekostiging het integraal en onderwijskundig beleid op de afzonderlijke scholen versterkt bijvoorbeeld in relatie tot de invoering van Integraal Personeelsbeleid. Personeelsbeleid en functiewaardering zijn sterk in ontwikkeling.

In de *vierde* plaats wordt op een aantal scholen gewerkt aan de invoering van Policy Governance of de invoering van een nieuwe bestuursstructuur waarbij de taken van bestuur en directie nader worden omschreven. In sommige scholen is dit proces overigens al afgerond. Het bestuur komt meer op afstand te staan, waarbij de directie bestuurstaken op zich neemt. Dit heeft ook consequenties voor de leiderschapsstijl in de organisatie.

2.6.2 Verwachte effecten

Om te weten te komen welke effecten worden verwacht voor de toekomst, bij invoering van lumpsum, is de respondenten een aantal stellingen voorgelegd. In bijlage 4 is een volledig overzicht van de stellingen opgenomen (zie tabel 4.9 in bijlage 4). Ze staan gegroepeerd naar thema:

- beleid en beleidsvrijheid
- administratie en regeldruk

- onderwijs
- overige stellingen

Beleid en beleidsvrijheid

Men is het eens met de stelling dat bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk is en dat men op bestuursniveau het beleid flexibeler kan invullen. In pilot 1 is zelfs 100 procent het hiermee eens.

De pilotbesturen zijn het unaniem eens over de stelling dat de schooldirecties verder geprofessionaliseerd dienen te worden. De deskundigheid van de schooldirecties is een belangrijke succesfactor.

Bijna tweederde denkt dat door de beleidsvrijheid het beleid makkelijker uit te leggen zal zijn, maar ook bijna eenvijfde is het daarmee oneens.

Zo'n 60 procent denkt dat men zich nu door de beleidsvrijheid *meer* moet gaan verantwoorden. Eenvijfde is het daarmee oneens en verwacht blijkbaar minder verantwoording.

De respondenten denken niet dat de vrijheid van de afzonderlijke scholen ingeperkt zal worden.

De helft is het *oneens* met de stelling 'we zullen eindelijk goed personeelsbeleid kunnen voeren'. De stelling is achteraf voor meerderlei uitleg mogelijk. In de eerste plaats kan men inderdaad denken dat de mogelijkheden hiervoor nog steeds gering zijn door de bestaande regelgeving op personeelsterrein, die is immers nog steeds aanwezig. Op de tweede plaats kan men denken: nou eindelijk, dat is toch al langer mogelijk, we zijn het oneens met de stelling. In de derde plaats kan men denken: maar dat doen we toch al veel langer, dus we zijn het oneens met de stelling.

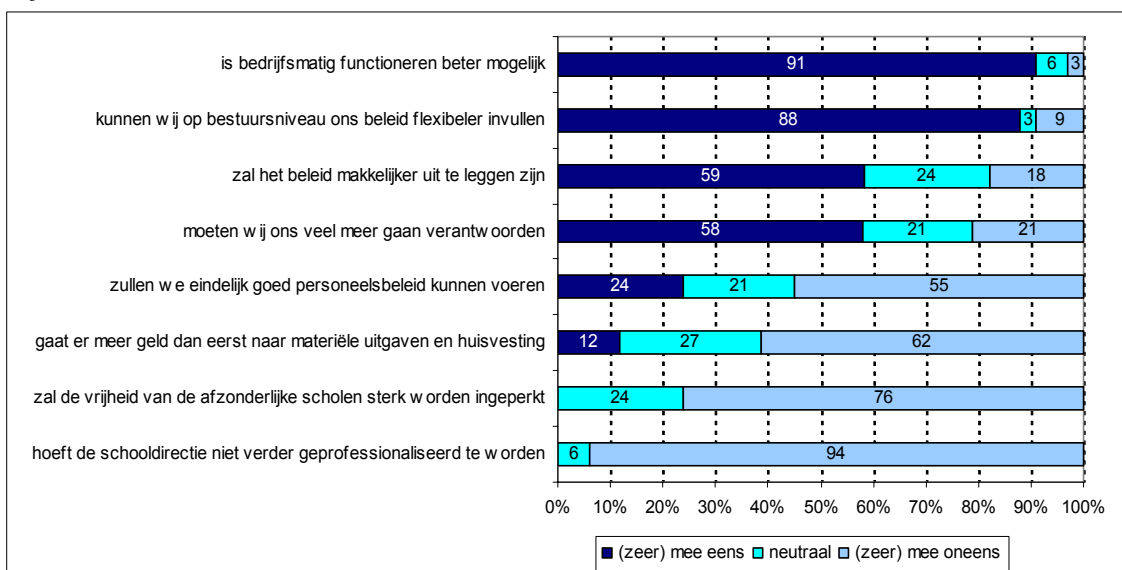
Zestig procent denkt *niet* dat door de beleidsvrijheid er meer geld zal gaan naar materiële uitgaven en huisvesting. Maar 15 procent denkt wel dat dit gaat gebeuren. Vooral de besturen uit pilot 1 (25%) zijn dit van mening.

De schoolbesturen van pilot 1 zijn op alle stellingen in dit blok over beleid en beleidsvrijheid iets positiever dan de schoolbesturen uit pilot 2.

Vergeleken met vorig jaar lopen de meningen meer uiteen. De voor- en nadelen van meer beleidsvrijheid worden scherper. Het besef waar het bij de invoering van lumpsum om gaat, neemt toe. De grote lijn blijft dat men met de beleidsvrijheid flexibeler en bedrijfsmatiger kan gaan functioneren.

Mogelijke zorgpunten worden niet of nauwelijks gezien, zoals de vrees dat de lumpsumbekostiging de vrijheid van de afzonderlijke scholen zal beperken en dat er meer geld naar materiële uitgaven en huisvesting zal gaan. Wel verwacht men dat men zich meer moet verantwoorden. Minder unaniem is men over de kwaliteit van het personeelsbeleid.

Figuur 2.1 – Verwachte effecten van lumpsumfinanciering, met betrekking tot beleid en beleidsvrijheid



Administratie en regeldruk

Eén van de doelstellingen van lumpsumbekostiging is het verminderen van de administratieve lastendruk.

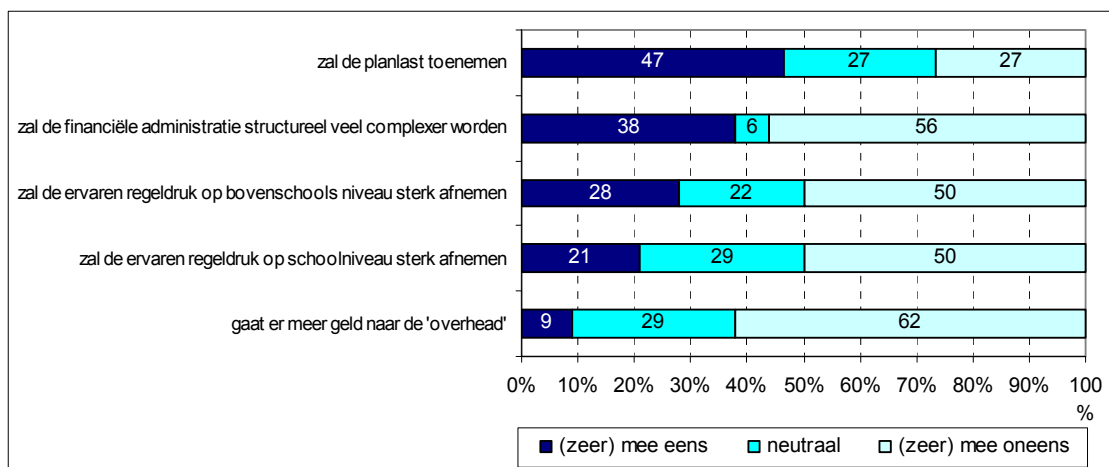
De respondenten is een aantal stellingen voorgelegd hierover (figuur 2.2). De mening over de stelling dat de financiële administratie structureel veel complexer zal worden, loopt uiteen. Iets meer dan de helft is het ermee oneens en veertig procent is het ermee eens.

De ervaren regeldruk op schoolniveau zal volgens de helft *niet* afnemen. Slechts een vijfde zegt dat die zal afnemen. Ook over de planlast is men verdeeld. Bijna de helft verwacht een toename en ruim een kwart een afname.

Slechts één op de tien respondenten denkt dat er meer geld naar de 'overhead' zal gaan. Meer dan de helft denkt dat dit niet het geval is.

De verschillen tussen pilot 1 en pilot 2 op dit blok stellingen over administratie en regeldruk zijn niet groot. Alleen de respondenten in pilot 1 zijn vaker van mening (55%) dat de administratie structureel complexer zal worden dan pilot 2 (29%). In vergelijking met vorig jaar zien we weinig verschillen. Er lijkt nog ruimte voor verdere verlichting van de administratieve lastendruk.

Figuur 2.2 – Verwachte effecten van lumpsumfinanciering, met betrekking tot administratieve lastendruk



Onderwijskundig beleid en kwaliteit van het onderwijs

Lumpsumbekostiging moet op termijn leiden tot versterking van het onderwijskundig beleid op scholen en de kwaliteit van het onderwijs. Hierover zijn de schoolbesturen zes stellingen voorgesteld (zie figuur 2.3). Met de stelling dat er meer ruimte zal ontstaan voor het realiseren van de onderwijskundige doelstellingen, is tweederde van de respondenten het eens.

Men gelooft niet dat er *minder* tijd zal overblijven voor het onderwijs door de invoering van lumpsum. Ook dat is een positief resultaat. Overigens, de deelnemers aan pilot 1 zijn daar minder van overtuigd (58%) dan die aan pilot 2 (77%).

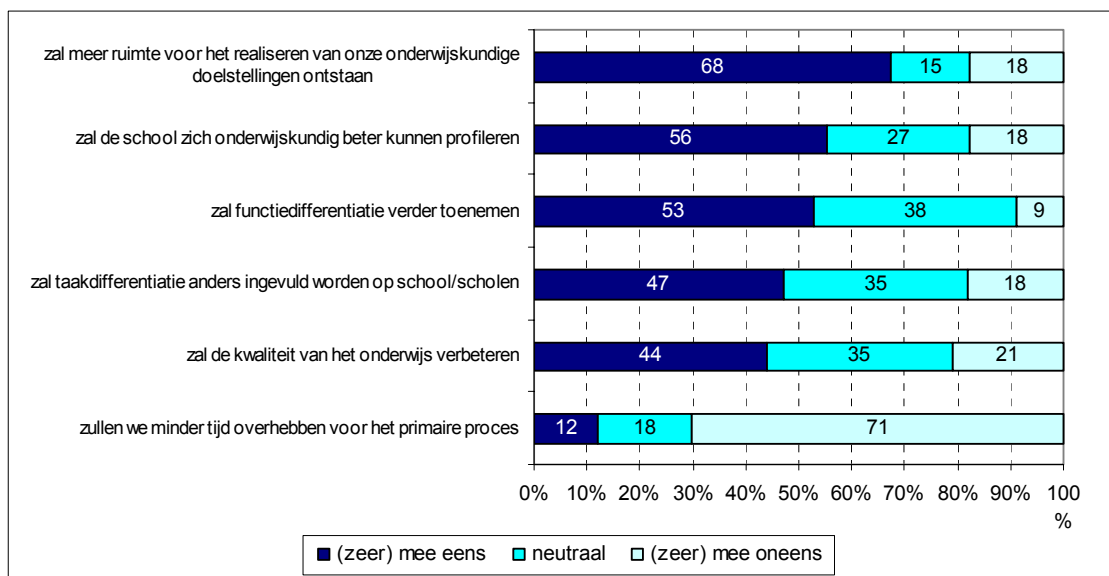
De kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren, zegt bijna de helft en ruim de helft denkt dat de scholen zich beter kunnen profileren. Pilot 1 is hierover duidelijk positiever (bij beide stellingen 67%) dan de schoolbesturen uit pilot 2, die vaker een neutraal antwoord geven.

Bijna de helft, vooral de schoolbesturen in pilot 1 (67%; pilot 2 36%), zegt dat de taakdifferentiatie door de lumpsumbekostiging anders ingevuld zal worden door de scholen. De functiedifferentiatie zal verder toenemen, zegt de helft van de respondenten. De verschillen tussen pilot 1 en 2 zijn hier klein (tabel 4.11 in bijlage 4).

Op een aantal punten zijn de schoolbesturen in pilot 1 minder positief dan die in pilot 2. Pilot 1 is verder in de ontwikkeling en het is mogelijk dat zij de voor- en nadelen van lumpsum scherper zien.

In vergelijking tot de meting van vorig jaar lijken de respondenten over de stellingen over het onderwijskundig beleid en de kwaliteit van het onderwijs pas op de plaats te maken. Al met al zijn de verwachtingen over de onderwijskundige gevolgen van lumpsumbekostiging positief te noemen, maar er is ook een groep die minder positieve verwachtingen heeft. Men wordt zich bewuster van de voor- en nadelen.

Figuur 2.3 – Onderwijskundig beleid en kwaliteit van het onderwijs

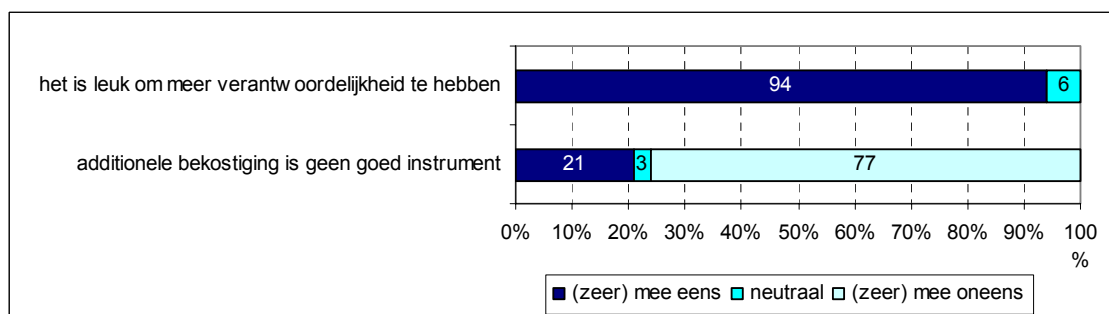


Overige stellingen

Wat de additionele bekostiging ter versterking van bestuur en management betreft, is de stelling opgenomen dat deze *geen* goed instrument is om de overgang naar lumpsum te realiseren. Het overgrote deel van de respondenten is het daar *niet* mee eens (tabel 4.9 en 4.10 in bijlage 4). Dit geldt nog sterker voor pilotgroep 1 dan voor pilotgroep 2. Bijna alle deelnemers aan pilot 1 zijn het *niet* eens met deze stelling en dit betekent dat zij dus positief staan ten opzichte van de additionele bekostiging.

De overgrote meerderheid (94%) vindt het leuk om meer verantwoordelijkheid te hebben. De verschillen tussen pilot 1 en 2 die er bij de eerste meting nog wel waren, zijn dit jaar weggeval- len (tabel 4.11 in bijlage 4).

Figuur 2.4 – Overige stellingen



Samenvatting

Bij de meeste schoolbesturen zijn veel organisatorische veranderingen ingevoerd. Het meest zichtbaar zijn die op het gebied van administratie en financiën. Ook zijn er veel veranderingen op het terrein van de bestuurlijke inrichting, het management, de medezeggenschap en het personeelsbeleid. Minder veranderingen zijn er op het terrein van de onderwijskundige vernieuwing: onderwijsbeleid, kwaliteitsbeleid en leiderschapsstijl.

De gevolgen van de invoering van de lumpsum worden steeds scherper zichtbaar. Positief is men over de toenemende beleidsvrijheid. Voor mogelijke nadelen als de inperking van de vrijheid van afzonderlijke scholen en de uitleg van het beleid lijkt men niet bevreesd. Wèl denkt men dat men zich meer moet verantwoorden.

Minder eensluidend is men over de administratie en de regeldruk. Zo'n 40 procent denkt dat de administratie structureel complexer zal worden en slechts 20 procent denkt dat de lastendruk door de invoering van de lumpsum zal afnemen.

Hoewel er nog weinig veranderingen zijn ten aanzien van het onderwijskundig beleid en de kwaliteit van het onderwijs (dit lijkt ook meer een zaak van de afzonderlijke scholen en wordt soms expliciet gedelegeerd naar de schoolleiding), is men in grote lijnen positief over de mogelijkheden. Er zal meer ruimte ontstaan voor het realiseren van de onderwijskundige doelstellingen, denkt tweederde van de respondenten. Driekwart is het oneens met de stelling dat er minder tijd over zal blijven voor het onderwijs. De helft denkt dat de scholen zich beter kunnen profileren. Functiedifferentiatie zal verder toenemen en de taakdifferentiatie zal anders ingevuld worden, zegt de helft van de respondenten.

2.7 Tevredenheid over de ondersteuning

De pilotbesturen zijn gevraagd naar de procesbegeleiding door het projectbureau. Het projectbureau heeft diverse ondersteuningsactiviteiten georganiseerd, zoals individuele pilotbezoeken, brochures, conferenties. Er zijn nieuwsbrieven uitgegeven, een website geopend en men heeft zich gepresenteerd op de Nationale Onderwijstentoonstelling. Wat vinden de respondenten van de activiteiten en producten van het projectbureau?

Tabel 2.8 – beoordeling activiteiten en producten projectbureau, in procenten, gesorteerd op goed

	Onvoldoende	Redelijk	Goed	Zeer goed
Brochures	-	12	77	12
Nieuwsbrieven	-	18	77	6
Presentatie op de NOT	5	14	71	10
Individuele pilotbezoeken	3	6	70	21
Website	-	24	68	9
Checklist Adm. Organisatie	-	21	67	12
Conferenties	-	27	67	7
Pilotbijeekkomsten	6	53	41	-
Inzet van ambassadeurs	27	36	36	-

De waardering voor de meeste activiteiten en producten is goed (tabel 2.8). De brochures en de nieuwsbrieven worden goed gewaardeerd. Dat geldt ook voor de presentatie van het projectbureau lumpsum op de Nationale Onderwijstentoonstelling. De individuele pilotbezoeken van de pilotcoördinator hebben indruk gemaakt. Ook de website en de checklist Administratieve Organisatie wordt goed gewaardeerd. De waardering voor de inzet van de ambassadeurs is minder goed, maar hierbij moet worden aangetekend dat zij strikt genomen geen rol hebben bij het pilotproject en dat hun bestaan derhalve bij 12 pilotbesturen onbekend is. Dit heeft weerslag op de waardering. Ook de pilotbijeenkomsten worden niet over de hele linie goed gewaardeerd. De uitwisseling van ervaringen kan daar verbeterd worden.

Opmerkelijk is dat de deelnemers van pilot 1 in grote lijnen de activiteiten en producten hoger waarderen dan die van pilot 2 (zie tabel 4.12 en 4.13 in bijlage 4). Dit geldt vooral voor de brochures, de website, de nieuwsbrieven, de checklist Administratieve Organisatie, conferenties en de inzet van ambassadeurs.

Wat de ondersteuning van de deelnemers aan de pilots betreft, is gevraagd naar de tevredenheid over de begeleiding van het projectbureau.

Ruim driekwart van de pilotbesturen is tevreden of zelfs zeer tevreden over de begeleiding (tabel 2.9). Eén pilotbestuur is minder tevreden. Het vindt dat de bijeenkomsten weinig hebben toegevoegd aan het schriftelijk materiaal.

De tevredenheid over de begeleiding van het projectbureau is toegenomen in vergelijking tot voorgaand jaar. De verschillen in waardering vorig jaar tussen pilot 1 en pilot 2 zijn verdwenen. Pilot 2, die vorig jaar minder aandacht had gekregen, loopt de aanvankelijke achterstand in. Pilot 2 is nu minstens zo tevreden als pilot 1 over de begeleiding.

Tabel 2.9 – *Tevreden met begeleiding/projectbureau, 2004 en 2005, in procenten*

	Begeleiding van projectbureau 2005			Begeleiding van projectbureau 2004		
	pilot 1	pilot 2	totaal	pilot 1	pilot 2	totaal
Zeer tevreden	9	14	12	17	-	7
Tevreden	73	77	76	67	29	45
Neutraal	9	9	9	17	59	41
Ontevreden	9	-	3	-	12	7
Zeer ontevreden	-	-	-	-	-	-
Totaal (n=100%)	12	22	34	12	22	34

Ook is gevraagd in hoeverre door het projectbureau voldoende wordt gedaan om de bewustwording in het veld op gang te brengen. Kortom, landen de producten en activiteiten van het projectbureau op de werkvloer?

Ruim tweederde van de respondenten is van mening dat het pilotbureau voldoende doet aan de bewustwording van de beleidsvrijheid op de werkvloer in scholen. Een kwart zegt gedeeltelijk. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen pilot 1 en pilot 2. Slechts één respondent vindt dat het pilotbureau onvoldoende doet. Dit bestuur vindt dat, wil het gedachtegoed landen op de werkvloer, er meer aandacht moet komen voor bedrijfseconomisch denken bij schooldirecties.

Bijna 90 procent van de respondenten is van mening dat de communicatie van het pilotbureau voldoende duidelijk is. Pilot 1 is hierover iets minder tevreden (83%) dan pilot 2 (96%). Niemand acht de communicatie onvoldoende.

Samenvatting

In grote lijnen is men tevreden over de ondersteuning van het projectbureau lumpsum. De inzet van de ambassadeurs - zij behoren niet tot het invoeringstraject lumpsum - lijkt echter nog voor verbetering vatbaar. En hoewel de pilotbijekomsten als succesfactor naar voren komen, zijn er enkele respondenten die er meer van hadden verwacht. Het projectbureau doet voldoende aan de bewustwording van de beleidsvrijheid op de werkvloer zegt tweederde en bijna 90 procent vindt de communicatie van het projectbureau voldoende.

2.8 Verschillen naar cluster

Pilot 1 is onderverdeeld in 3 clusters: de éénpitters, de middelgrote en de grote besturen. Zijn er verschillen? Hierbij moet worden aangetekend dat het een vrij hachelijke zaak is verschillen te duiden bij in totaal 12 respondenten. Het kan op puur toeval berusten.

Het schoolbestuur bij wie de ervaringen niet overeenkomen met de verwachtingen is een éénpitter. Maar alle drie de éénpitters zeggen goed uit de voeten te kunnen met lumpsum, terwijl dit in cluster 2 maar één van de vier schoolbesturen zegt.

De éénpitters rekenen relatief het meest nog in fre's. Ze zijn op een aantal punten ook het minst tevreden over de kwaliteit van de producten en activiteiten van het projectbureau. Ze vinden de pilotbijekomsten, de checklist Administratieve Organisatie en de nieuwbrieven minder vaak goed of zeer goed. Over de inzet van de ambassadeurs zijn zij daarentegen meer tevreden dan de schoolbesturen in cluster 2 en 3.

De éénpitters zijn het minst tevreden over de begeleiding van het projectbureau en over de bewustwordingsactiviteiten, maar ze zijn het meest tevreden over de communicatie met het projectbureau.

De intern aanwezige kennis en de mate waarin het bovenschools management zelf inhoudelijk was voorbereid, worden in cluster 3, de grote schoolbesturen, twee keer als faalfactoren genoemd, terwijl deze in de andere clusters nooit als faalfactoren worden genoemd.

De ondersteuning door het administratiekantoor en de mate waarin reeds beleid was ontwikkeld worden bij de éénpitters twee keer als faalfactor genoemd. De kwaliteit van het administratiekantoor is bij éénpitters doorslaggevend.

Samenvatting

Nogmaals, men moet heel voorzichtig zijn met conclusies trekken op basis van zulke kleine aantallen. De éénpitters hebben de meeste behoefte aan goede ondersteuning en begeleiding in het proces. Maar ook zij zeggen, alles overziend, goed uit de voeten te kunnen met lumpsumbevestiging.

2.9 Samenvatting en conclusies

In 2004 zijn 34 schoolbesturen begonnen met de pilot lumpsum. In grote lijnen is men positief over de invoering van de lumpsumbekostiging. De ervaringen komen volledig of gedeeltelijk overeen met de oorspronkelijke verwachtingen. De schoolbesturen in pilot 2 hadden al verder willen gaan dan de ontschotting. Men is daarover enigszins teleurgesteld, maar dit duidt er juist op dat ze meer ambities hadden.

Men vindt het leuk om te experimenteren met de vrijheid. Het feitelijk schuiven met budgetten vindt nog niet vaak plaats. Duidelijk is uit de antwoorden dat men het leuk vindt ('we krijgen er schik in') en dat men er niet meer vanaf wil.

Pilot 2 heeft de aanvankelijke 'achterstand' op veel punten ingehaald. Ze hebben meer ambities dan de mogelijkheden die ze krijgen.

De beleidsvrijheid dwingt scholen (alle geledingen) tot nadenken, scherper keuzes maken, het bewaken van de grote lijn en dergelijke. De opbrengsten van de pilots bestaan uit bewustwording, een scherper zicht op de voor- en nadelen. Een aantal respondenten, vooral pilot 2, geeft aan dat de verschillen met het formatiebudgetsysteem nog niet zo groot zijn. Veel regelgeving blijft.

De invoering van de lumpsumbekostiging heeft bij veel schoolbesturen geleid tot veranderingen vooral op financieel en administratief terrein. Veranderingen op het gebied van onderwijs- en kwaliteitsbeleid komen nog bij weinig schoolbesturen voor. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit, zo blijkt uit enkele toelichtingen, een zaak is van de afzonderlijke scholen. Onderwijskundige veranderingen moeten op schoolniveau ontwikkeld worden.

Succesfactor bij de invoering is de intern aanwezige kennis. Ook de aanwezige kennis en competenties bij het bovenschools management zijn belangrijk. Het draagvlak bij de afzonderlijke besturen staat als succesfactor op de derde plaats. Op de vierde plaats staat de bereidheid om lumpsum beleidsrijk in te voeren.

Hoewel de schoolbesturen in grote lijnen nu al stellen uit de voeten te kunnen met lumpsumbekostiging, zijn er ook enkele verbeterpunten:

- Men wil in veel vroeger stadium zekerheid over belangrijke financiële indicatoren. Om te kunnen plannen, moeten scholen jaren vooruit zekerheid hebben. Financiële zekerheid wordt laat verkregen.
- Aansluiting met Cfi kan beter. Cfi is nog niet ingericht op de lumpsum (met de meeste scholen werken ook zij met fre's) en dit leidde soms tot vertraging. Dit is geen verwijt, maar voor invoering van lumpsum moet dit soepel verlopen.
- Aansluiting met administratiekantoor kan beter. Ook administratiekantoren die de administratie van scholen beheren die nog met fre's rekenen, moeten wennen aan de verandering. Dit kan nog steeds beter door betere procedure-afspraken en wederzijdse verwachtingen te expliciteren.
- Uit de antwoorden komt ook enkele malen naar voren dat besturen het gevoel hebben allemaal hetzelfde wiel uit te vinden. Men verwachtte dat er voorbeelden zouden worden aangereikt. Tegelijkertijd geven veel besturen aan dat zij vinden dat hun ervaringen exclusief zijn en zij niet verwachten dat anderen het simpel kunnen kopiëren.

- Er moet meer aandacht komen voor de onderwijskundige zaken (ook leiderschapstijl en kwaliteitsbeleid), hoewel dit vaak een zaak voor de afzonderlijke scholen wordt genoemd.
- Er zouden meer mogelijkheden moeten worden gezocht om de regeldruk af te laten nemen. Zekerheid over belangrijke financiële indicatoren kan hierbij helpen.
- Kennis en deskundigheid (vooral bij de directies, maar ook bij leden van medezeggenschapsraden en administratiekantoren) kan verder verbeterd worden.

3 Pilotprojecten lumpsum primair onderwijs

3.1 Inleiding

Naast het opdoen van ervaringen met meer beleidsvrijheid, dienen er pilotopbrengsten verkregen te worden door middel van concrete projecten. Er zijn inmiddels 54 projecten toegekend aan 34 schoolbesturen: 20 in pilot 1 en 14 in pilot 2. In dit hoofdstuk gaan we in op de voortgang van de pilotprojecten. Zo bespreken we in paragraaf 3.2 de thema's per cluster. Vervolgens in paragraaf 3.3 de ervaring met het proces, in paragraaf 3.4 de resultaten. De verspreiding van de resultaten en de procesbegeleiding komen aan bod in de paragrafen 3.5 en 3.6. In paragraaf 3.7 kijken we of er verschillen bestaan tussen de clusters. En ten slotte in paragraaf 3.8 de samenvatting en conclusie.

Wie heeft de vragenlijst ingevuld?

De vragenlijst (zie bijlage 3) is ingevuld door de projectleiders. Deze projectleiders zijn veelal bestuurslid (bestuursmanagement, adjunct-secretaris bestuur, penningmeester, voorzitter van College van Bestuur/Raad van Bestuur) of directielid (bovenschools directeur, lid algemene directie, staffunctionaris).

3.2 De thema's per cluster

Voor we ingaan op de proceservaringen en resultaten behandelen we in deze paragraaf de inrichting van de pilots. In het pilotprogramma van OCW is pilotgroep 1 onderverdeeld naar bestuursomvang (het aantal scholen onder bevoegd gezag):

- *Cluster 1. Kleine besturen/éénpitters (aantal deelnemers: 3)*

Deze besturen verkeren binnen de lumpsumsystematiek in een kwetsbare positie, vooral wanneer de school relatief klein is. De mogelijkheden voor verrekening tussen scholen zijn binnen het bestuur niet aanwezig. Dat betekent dat het bestuur een zorgvuldig meerjarig financieel beleid moet ontwikkelen om mee- en tegenvallers over de jaren heen op te kunnen vangen. Een andere mogelijkheid is om in samenwerking met andere besturen tot vormen van risicospreiding te komen.

- *Cluster 2. Middelgrote besturen met 2-10 scholen (aantal deelnemers: 4)*

Het vraagstuk van de financiële risico's is minder urgent naarmate het aantal scholen groter is. Voor een bestuur met een relatief klein aantal scholen is het vraagstuk vooral in hoeverre zaken met betrekking tot personeels- en financieel beleid bovenschools georganiseerd moeten worden. Welke rolverdeling tussen bestuur en (bovenbestuurlijk) management moet daarbij gelden, zodat het zwaartepunt op schoolniveau komt te liggen. Deze vraag geldt ook voor de medezeggenschap.

- *Cluster 3. Grote besturen met meer dan tien scholen (aantal deelnemers: 5)*

Alle grote besturen werken met vormen van bovenschools management, waarbij het bestuur in de regel op afstand bestuurt. Voor alle grote besturen geldt dat zij nadenken over verdeelmodellen voor de lumpsummiddelen over de scholen. De lumpsumfinanciering zou eraan moeten bijdragen dat de school in positie wordt gebracht en versterkt: de middelen dienen niet te blijven ‘hangen’ op bovenschools niveau en in investeringen in overhead. Centrale vraag is dan voor welke doeleinden de middelen inzet het best op bovenschools niveau dan wel op het niveau van de scholen kan plaatsvinden. Direct daaraan gerelateerd is het realiseren van transparantie en de organisatie van medezeggenschap.

In het pilotprogramma is pilot 2 naar thema onderverdeeld in drie clusters. Sommige pilotbesturen hebben meerdere projectaanvragen ingediend. Voor pilot 2 betekent dit dat een aantal besturen in verschillende clusters zit (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Onderverdeling van pilotgroepen in clusters

<i>clusters</i>	<i>aantal besturen</i>	<i>aantal projecten</i>	<i>onderwerpen</i>
<i>Pilot 1</i>	<i>12</i>	<i>20</i>	<i>Lumpsumbekostiging</i>
1. éénpitters	3	5	- risicospreiding - meerjarig financieel beleid - samenwerkingsvormen
2. middelgrote besturen (2-10 scholen)	4	4	- rolverdeling schoolbestuur/bovenschools management - rol medezeggenschap
3. grote besturen (meer dan tien scholen)	5	11	- verdeelmodellen middelen over scholen - rolverdeling schoolbestuur/bovenschools management - transparantie inzet middelen - organisatie medezeggenschap
<i>Pilot 2*</i>	<i>22</i>	<i>34</i>	<i>Bestedingsvrijheid</i>
1. bestuurlijke inrichting	14	16	- modellen voor inrichting bestuur en management - gedragscode voor goed bestuur
2. verantwoording	8	11	- organisatie financiële verantwoording - verantwoordingsinfo op schoolniveau - inzet middelen op welk niveau
3. instrumenten	6	7	- waarborging benodigde managementinformatie - instrumenten voor (meerjarig) financieel beleid - toerusten bestuur, management en medezeggenschap

* Sommige besturen in pilot 2 voeren meerdere projecten uit. Daardoor valt een deel van de besturen in verschillende clusters, zodat de aantallen per cluster niet bij elkaar opgeteld kunnen worden tot de pilotomvang van 22 besturen.

De thematische clusterindeling van pilot 2 ziet er als volgt uit:

- *Cluster 1. Bestuurlijke vormgeving (aantal deelnemers: 16)*
De besturen die bestuurlijke vormgeving als centrale onderwerp van de pilot oppakken, gaan de wijze waarop de verantwoordelijkheden en taken van het bestuur, het bovenschools management en de schoolleiding georganiseerd kunnen worden, verder uitwerken. Verschillende modellen voor de inrichting van bestuur en (bovenschools) management worden uitgewerkt en vergeleken. Daarbij is speciale aandacht voor de verhouding tussen bestuur, management en school. Ook wordt binnen dit thema een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een gedragscode voor goed bestuur.
- *Cluster 2. Verantwoording (aantal deelnemers: 11)*
Het onderwerp “verantwoording” sluit nauw aan bij het thema “Kwaliteitsbeleid” van de grote schoolbesturen. Er is dan ook speciale aandacht voor samenwerking en afstemming tussen de beide pilots. Daarnaast worden binnen pilot 2 andere accenten geformuleerd. Schoolbesturen in pilot 2 gaan zich richten op de vragen:
 - hoe de school zichtbaar kan blijven in een financiële verantwoording op bestuursniveau;
 - welke middelen worden ingezet op welk niveau (bestuurs-, bovenschools- en schoolsniveau) en hoe tussen de besturen een goede vergelijking (benchmark) gemaakt kan worden.
- *Cluster 3. Ontwikkelen instrumenten/handreikingen en modellen (aantal deelnemers: 7)*
Een zorgvuldige invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs vereist een goede instrumentering van bestuur, management en medezeggenschapspartijen. Naast het (tijdig) beschikken over informatie impliceert dit ook dat schoolbesturen kunnen beschikken over instrumenten en hulpmiddelen die de ontwikkeling van een meerjarig (financieel) beleid ondersteunen.

3.3 Ervaring proces

Alle projecten in pilot 1 zijn conform de planning van start gegaan. Dit in tegenstelling tot negen projecten in pilot 2. De oorzaken voor deze vertraging liggen veelal extern, zoals verlate goedkeuring voor een project, afmeldingen van projectgroepleden en het probleem om een geschikt tijdstip te vinden om alle betrokkenen rond de tafel te krijgen. Interne oorzaken die genoemd worden voor de opgelopen vertraging, zijn een vertraagd offertetraject en ziekteverlof van verantwoordelijken.

Aan de projectleiders van de 54 gestarte projecten is gevraagd hoe ze het invoeringsproces van het project ervaren hebben. Aan de hand van zeven aspecten hebben zij hierover een oordeel gegeven. In figuur 3.1 is de beoordeling weergegeven aan de hand van vier antwoordcategorieën. Een toelichting hierop wordt gegeven in tabel B3.1 (zie bijlage) door middel van citaten van de projectleiders betreffende wat meegevallen en wat tegengevallen is tijdens het invoeringsproces van het project.

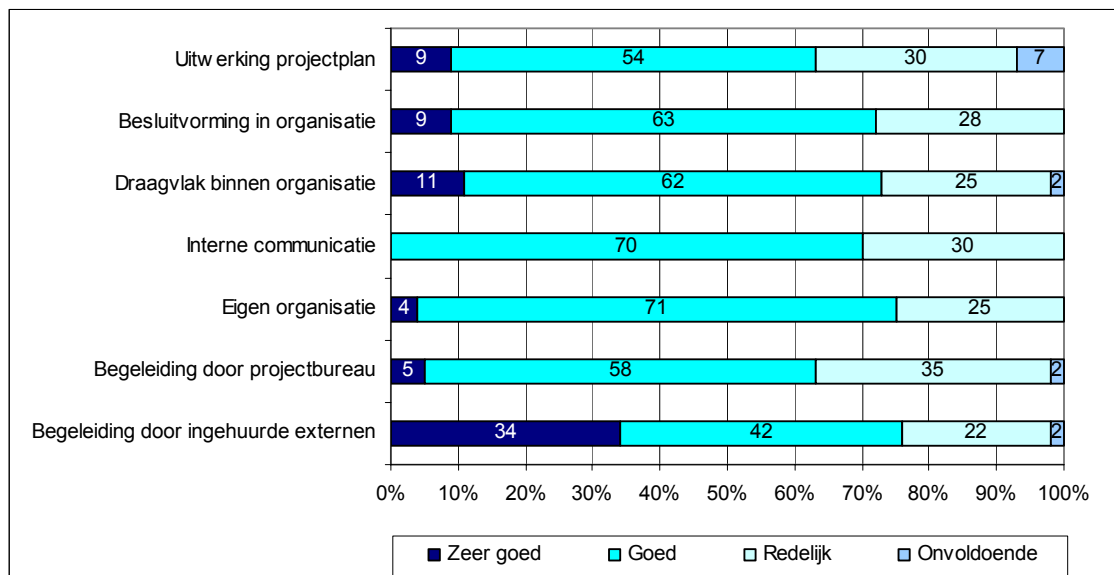
Men is over het algemeen tevreden over de wijze waarop het invoeringsproces verlopen is (figuur 3.1). Al bestaan er wel verschillen tussen de aspecten. Men is met name te spreken over de begeleiding van ingehuurde externen en de eigen organisatie: driekwart beoordeelt het invoeringsproces van het project op deze punten goed tot zeer goed. Zo is de deskundigheid van

ingehuurde externen en ook de betrokkenheid en de veranderingsgezindheid binnen de eigen organisatie zeer positief ontvangen (zie tabel 5.1 in bijlage 5).

Ook het draagvlak binnen de organisatie en de besluitvorming in de organisatie zijn punten waar veel tevredenheid over bestaat: 73 respectievelijk 72 procent is tevreden op deze punten van het invoeringsproces. Het draagvlak binnen de organisatie wordt steeds breder en de besluitvorming helderder (zie tabel 5.1 in de bijlage).

Over de begeleiding door het projectbureau en de uitwerking van het projectplan is men relatief minder tevreden, op beide punten ervaart 37 procent van de projectleiders een redelijk tot een onvoldoende verloop van het invoeringsproces. De kritiek op de begeleiding door het projectbureau heeft vooral betrekking op pilotbijeenkomsten. Over de pilotbegeleider is men tevreden. De bereikbaarheid, de kennis van zaken en de ondersteuning die aangeboden wordt, worden zeer gewaardeerd. Verder blijkt het tijdsbeslag bij de uitwerking van het projectplan tegen te zijn gevallen. Onder andere het duidelijk maken waar men mee bezig is, blijkt veel tijd te kosten (zie tabel 5.1 in bijlage 5).

Figuur 3.1 – Beoordeling invoeringsproces van het project (N = 54)



De beoordeling van het invoeringsproces van het project verschilt tussen beide pilots (tabel 3.2), de projectleiders in pilot 1 beoordelen het proces positiever dan door de projectleiders in pilot 2. In pilot 1 is men meer tevreden over de begeleiding door het projectbureau, de interne communicatie, het draagvlak binnen de organisatie en de uitwerking van het projectplan in vergelijking met pilot 2. In pilot 2 is men meer te spreken over de besluitvorming in de organisatie.

Tabel 3.2 – Beoordeling invoeringsproces van het project, naar pilot (in procenten)

	Pilot 1 (N = 20)				Pilot 2 (N = 34)			
	Onvol- doende	Redelijk	Goed	Zeer goed	Onvol- doende	Redelijk	Goed	Zeer goed
Begeleiding door ingehuurd externen	5	21	37	37	0	23	45	32
Begeleiding door projectbureau	7	21	71	0	0	42	50	8
Eigen organisatie	0	25	70	5	0	25	71	4
Interne communicatie	0	24	76	0	0	35	65	0
Draagvlak binnen organisatie	0	22	61	17	3	28	62	7
Besluitvorming in organisatie	0	35	53	12	0	23	69	8
Uitwerking projectplan	6	23	59	12	7	34	52	7

Wat duidelijk naar voren komt, is dat de tijdsfactor op veel punten tegen blijkt te vallen. De tijdsinvestering blijkt vaak veel groter te zijn dan van te voren werd verondersteld (zie tabel 5.1 in bijlage 5). Deze bevinding wordt nogmaals bevestigd wanneer de projectleiders gevraagd wordt of het proces meer tijd dan wel inspanning heeft gekost dan verwacht (tabel 3.3). Ruim 70 procent antwoordt hier bevestigend op, pilot 1 vaker dan pilot 2. Aspecten als het ontwikkelen van een “cultuur”, de informatie-inventarisatie en de besluitvorming verlopen moeizamer dan verwacht. Ook wordt de materie als zeer complex ervaren.

Tabel 3.3 – Heeft het proces meer tijd/inspanning gekost dan verwacht?

	Pilot 1		Pilot 2		Totaal	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Ja	79	15	68	21	72	36
Gedeeltelijk	5	1	6	2	6	3
Nee	16	3	26	8	22	11
Totaal	100	19	100	30	100	50

In de tussenrapportage die door het projectbureau is uitgevoerd, is de projectleiders gevraagd naar de succes- dan wel faalfactoren bij de overgang naar lumpsum c.q. meer beleidsvrijheid. Aangegeven wordt dat deze factoren sindsdien nauwelijks zijn veranderd: ruim 80 procent geeft aan dat de succes- dan wel faalfactoren van nu volledig overeenkomen met de factoren in de tijd van de tussenrapportage. Een top vijf van de succesfactoren en faalfactoren is weergegeven in tabel 3.4. Wat in het oog springt, is de overeenkomst van deze factoren met de beoordeling van het invoeringsproces van het project.

Het proces is in volle gang. Inhoudelijk loopt het veelal naar wens. Een zeer duidelijke succesfactor hierbij is het inhuren van externe deskundigheid. En ook het enthousiasme en de betrokkenheid van de partijen - zoals bijvoorbeeld van de (niet-)pilotbesturen - levert veelal een zeer positieve bijdrage aan een project. De faalfactoren zijn veelal organisatorisch en technisch van aard. Wederom komt naar voren dat de tijd en planning een zeer belangrijke faalfactor is. De tijds- en werkdruk is groter dan voorzien. Ook de communicatie binnen het project levert meer problemen op dan verwacht en heeft een negatieve uitwerking op het project.

De inzet van het administratiekantoor vormt zowel een succes- als een faalfactor. De pilotbesturen zijn relatief vaak tevreden over de expertise van het administratiekantoor. Daarentegen klinkt ook regelmatig het geluid dat men het kennisniveau van het administratieniveau zorgwekkend vindt. Ook zou het administratiekantoor niet altijd kunnen leveren wat nodig/gevraagd wordt. Sinds de tussenrapportage (uitgevoerd door het projectbureau) vinden enkele projectleiders dat het administratiekantoor beter is gaan werken.

Tabel 3.4 – Topvijf succes- en faalfactoren

<i>Succesfactoren</i>		<i>Faalfactoren</i>
Inzetten externe deskundigheid	1	Tijd en planning
Enthousiasme en betrokkenheid van de partijen	2	Communicatie binnen het project
Samenwerking partners/andere besturen	3	Kwaliteit/deskundigheid administratiekantoor
Inzet administratiekantoor	4	Gebrekkige financiën
- Oplevering instrument/product	5	Helder verwoorden van de planning en verantwoording
- Draagvlak vergroot		

3.4 Resultaten

Om een idee te krijgen hoe men tegenover de behaalde resultaten staat is gevraagd of men denkt dat het project tot de gewenste resultaten leidt en vervolgens of men trots is op de resultaten.

In het algemeen staan de projectleiders positief tegenover de resultaten van de projecten, al bestaat er wel een duidelijk verschil tussen pilot 1 en pilot 2. Zo zijn de projectleiders in pilot 1 meer te spreken over de resultaten van de projecten dan de projectleiders in pilot 2 (tabel 3.5). De (gedeeltelijke) ontevredenheid over de gewenste resultaten wordt met name voortgebracht door twijfel over de overdraagbaarheid. Deze twijfel wordt veroorzaakt doordat de opbrengsten veelal op de eigen organisatie gericht zijn.

Tabel 3.5 – Leidt het project tot de gewenste resultaten?

	Pilot 1		Pilot 2		Totaal	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Ja	95	18	75	24	82	42
Gedeeltelijk	5	1	19	6	14	7
Nee	0	0	6	2	4	2
Totaal	100	19	100	32	100	51

Driekwart van de projectleiders is trots op de tot nu toe verkregen resultaten (tabel 3.6). Ze zijn trots op de werkbare en bruikbare producten, een goede samenwerking, veel inzet en inspraak, gecreëerd draagvlak, eerste publicaties op de website en steun bij bijeenkomsten en workshops. De projectleiders in pilot 2 die aangeven niet trots te zijn op de resultaten, hebben nog geen resultaten geboekt.

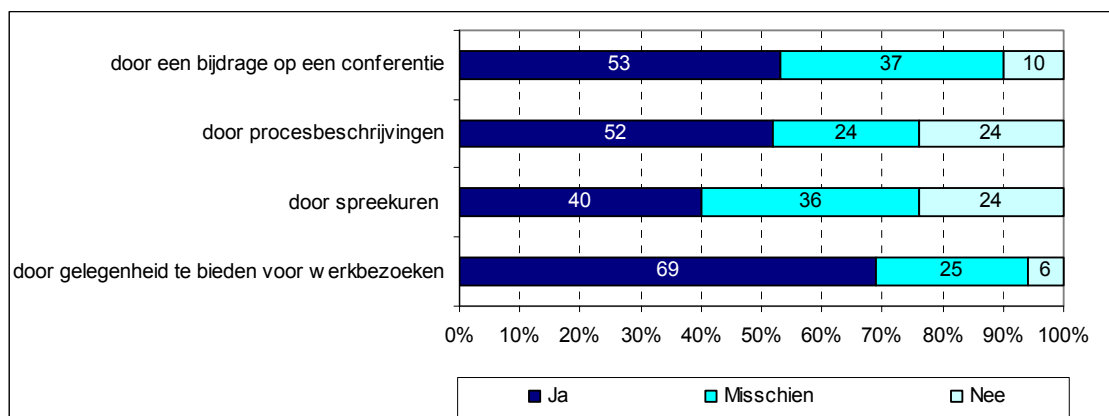
Tabel 3.6 – Zijn jullie nu trots op de resultaten?

	Pilot 1		Pilot 2		Totaal	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Ja	83	15	71	22	76	37
Gedeeltelijk	17	3	23	7	20	10
Nee	0	0	6	2	4	2
Totaal	100	18	100	31	100	49

3.5 Verspreiding van de resultaten

Een belangrijke rol van de pilotprojecten is het uitwisselen van de opgedane ervaringen volgescholen. Projectleiders willen graag ingezet worden bij deze verspreiding (figuur 3.2). Er bestaat wel een verschil in voorkeur in de verspreidingswijze van de resultaten. Projectleiders dragen het liefst bij aan de verspreiding van resultaten via werkbezoeken. Een manier van spreiding die minder voorkeur geniet, is het houden van spreekuren waarop vragen kunnen worden gesteld.

Figuur 3.2 – Inzet verspreiding resultaten



In beide pilots, maar met name in pilot 2, blijken werkbezoeken een welkome manier om resultaten te verspreiden (tabel 3.7). Over de andere verspreidingsopties bestaat verschil van mening tussen de deelnemers in de pilots. Projectleiders uit pilot 1 willen graag ervaringen doorgeven aan vervolgscholen door middel van bijdragen op conferenties (70%). Bijna tweederde van de projectleiders uit pilot 2 geeft aan ingezet te willen worden bij procesbeschrijvingen.

Tabel 3.7 – Inzet verspreiding resultaten, naar pilot (in procenten)

	Pilot 1 (N = 20)			Pilot 2 (N = 34)		
	Ja	Misschien	Nee	Ja	Misschien	Nee
Door gelegenheid te bieden voor werkbezoeken	68	21	11	70	27	3
Door spreekuren waarop vragen kunnen worden gesteld	35	30	35	43	40	17
Door procesbeschrijvingen	35	45	20	63	10	27
Door een bijdrage op een conferentie	70	25	5	42	45	13

Projectleiders ontwikkelen zelf ook activiteiten om resultaten te verspreiden. Zo wordt voorlichting gegeven aan collegebesturen en netwerken van bovenschools management en laat men directeurs participeren in de discussie over risico en prikkels.

Daarbij geven enkele projectleiders ook aan enkele activiteiten te missen. Ze noemen bijvoorbeeld de vertaling van de opbrengsten naar landelijke producten, het geven van interviews, pers, politieke lobby, uitwisseling van resultaten via workshops en andere bijeenkomsten. De activiteiten gericht op éénpitters en de terugkoppeling van ontwikkelde pilotopbrengsten in pilotbijeenkomsten werden in enkele projecten ook als gemis ervaren. Deze activiteiten zijn inmiddels toegezegd; men is daar erg blij mee.

3.6 Procesbegeleiding

Het projectbureau biedt ondersteuning tijdens het invoeringsproces van de projecten. In deze paragraaf bekijken we de tevredenheid hierover.

Wat de procesbegeleiding betreft, is gevraagd naar het gevoel van betrokkenheid bij de pilots door de begeleiding/projectcoördinatie en naar de behoefte van ondersteuning bij de uitvoering van de projecten. Ruim 85 procent van de projectleiders voelt zich betrokken bij de pilots door de begeleiding/projectcoördinatie (tabel 3.8). Veelal wordt aangegeven dat men overal in betrokken en gekend wordt door de begeleiding/projectcoördinatie. Daarbij zijn nauwelijks verschillen te constateren tussen pilot 1 en pilot 2.

Tabel 3.8 – Voldoende betrokkenheid bij de pilots door de begeleiding/projectcoördinatie

	Pilot 1		Pilot 2		Totaal	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Ja	85	17	87	27	86	44
Gedeeltelijk	10	2	13	4	12	6
Nee	5	1	0	0	2	1
Totaal	100	20	100	31	100	51

Enkele citaten van projectleiders, die aangeven (gedeeltelijk) onvoldoende betrokken te worden bij de pilots, staan in tabel 3.9. Hieruit blijkt dat de redenen voor het gevoel van onbetrokkenheid nogal verschillen.

Tabel 3.9 – *Onvoldoende betrokkenheid bij de pilots door de begeleiding/projectcoördinatie: enkele citaten*

<i>Pilot 1</i>	<i>Pilot 2</i>
‘De projectcoördinator is erg gefocust op de opbrengsten. Maar het proces dat je doormaakt is voor de pilots minstens zo belangrijk. Daar is nog weinig tijd voor’ ‘Nee, ook zij zochten volgens mij nog naar een ondersteunende aanpak voor Medezeggenschap’	‘De pilots lopen nogal uiteen. Er is niet zo veel zicht op dwarsverbanden tussen de projecten onderling en de resultaten die individuele pilotdeelnemers te melden hebben. Tijdens de bijeenkomsten is er dus weinig gegevensuitwisseling. Het lijkt ons echter ook wel erg moeilijk om via de pilots gegevens uit te wisselen. Wellicht dat dit gaat veranderen nu de eerste resultaten gemeld zullen kunnen worden?’ ‘De projectleiding voldoet aan die voorwaarde. De diverse cultuurbelevingen van de pilotbesturen staat wellicht een nauwere samenwerking/betrekking in de weg’

Bij enkele uitvoeringsprocessen van projecten blijkt behoefte te zijn aan ondersteuning, het gaat dan met name om projecten in pilot 1. Er blijkt vooral behoefte te zijn aan ondersteuning bij financiële aspecten, zoals het afhandelen van pilot inkomsten, de diepte-analyses van de bekostiging en de inzet van het budget. Maar ook blijkt soms ondersteuning nodig te zijn bij de uitwerking van de beleidsontwikkeling en bij de besluitvorming. Echter, bij de meerderheid van de projecten, ruim 80 procent, is geen behoefte aan ondersteuning (tabel 3.10). Dit is een indicatie dat men uit te voeren kan met lumpsum c.q. meer beleidsvrijheid. Opmerkelijk is wel dat een derde van de projectleiders in pilot 1 ondersteuning behoeft bij een project, in tegenstelling tot pilot 2 waar zeven procent van de projectleiders op dit moment ondersteuning nodig zegt te hebben. De projecten in pilot 1 hebben in vergelijking met pilot 2 meer ondersteuning gehad en zijn ook het verst, waardoor verwacht werd dat juist in pilot 2 meer ondersteuning gewenst zou zijn.

Tabel 3.10 – *Behoeft aan ondersteuning bij de uitvoering van het project?*

	<i>Pilot 1</i>		<i>Pilot 2</i>		<i>Totaal</i>	
	<i>%</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>	<i>Aantal</i>
Ja	32	6	7	2	17	8
Nee	68	13	93	27	83	40
Totaal	100	19	100	29	100	48

De meeste projectleiders hebben op het moment geen voornemens om nieuwe projecten in te dienen. Enkel en enkele zijn al blij als ze alles kunnen leveren wat ze beloofd hebben. Toch zijn er 11 pilots die (mogelijk) een nieuw project willen aanvragen: vier in pilot 1 en acht in pilot 2. Mo-

gelijke onderwerpen zijn een kosteninzicht op de materiële instandhouding en de cultuureffecten van de groei naar een onderwijsonderneming.

Witte vlekken

De vraag of er elementen ontbreken in de wijze waarop pilots worden ontwikkeld, blijkt lastig te beantwoorden te zijn. Een kwart van de projectleiders antwoordt dat ze hier geen zicht op heeft. Het is onduidelijk voor deze projectleiders om vast te stellen waar tegenaan gelopen wordt, vooral als het gaat om het proces. Deze bevinding geldt met name voor pilot 2 (tabel 3.11).

De projectleiders die meer zicht op de zaken hebben, missen vrijwel geen elementen in de ontwikkelingswijze van de pilots, bijna 50 procent antwoordt ontkennend op de gestelde vraag. Ontbrekende elementen, zijn weergegeven in tabel 3.12.

Tabel 3.11 – Mist u elementen in de wijze waarop pilots worden ontwikkeld?

	Pilot 1		Pilot 2		Totaal	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Ja	15	2	25	7	22	9
Gedeeltelijk	8	1	4	1	5	2
Nee	62	8	43	12	49	20
Geen zicht	15	2	28	8	24	10
Totaal	100	13	100	28	100	41

Tabel 3.12 – Ontbrekende elementen in de ontwikkelingswijze van de pilots

<i>Pilot 1</i>	<i>Pilot 2</i>
'Aansluiting jaarverantwoording en schooljaarbegroting' 'Effecten van lumpsum invoering op verandermanagement en gezondheidsmanagement'	'Het ontwikkelen van instrumenten om bestaande en ontwikkelde financiële instrumenten zo te "vertalen" dat schooldirecties verantwoord keuzes kunnen maken zonder financieel onderlegd te zijn' 'De angst dat we straks allemaal het wiel moeten gaan uitvinden' 'Onduidelijkheid over financiële onderbouwing en allocatiemodellen. Geef voor- en nadelen op eenvoudige wijze voor alle besturen aan. Nu is het vaak jargon voor ingewijden, en hebben we nog niet veel aan hetgeen pilot 1 besturen en anderen hebben klaar gemaakt' 'Onvoldoende belichting van de financiële aspecten op schoolniveau' 'Totaaloverzicht pilots onduidelijk' 'Hoe een éénpitter erin slaagt te schuiven met geld' 'Stappenplan om LS verantwoord in te voeren met een risico omschrijving wanneer stappen niet worden uitgevoerd'

3.7 Verschillen naar clusters?

In paragraaf 3.2 zijn de diverse clusters van beide pilots besproken. Beide pilots bestaan uit drie clusters. In hoeverre zijn er nu verschillen tussen de clusters te constateren als het gaat om de voortgang van de pilotprojecten? Men moet echter oppassen met het trekken van conclusies, vanwege de geringe aantallen. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de clusters zullen in deze paragraaf besproken worden.

Zo blijkt uit tabel 3.13 dat men in alle clusters, van zowel pilot 1 als pilot 2, de tijdsinvestering en de inspanning heeft onderschat. De enige uitzondering hierop is cluster 3 in pilot 2. Men heeft hier veelal voldoende tijd gerekend voor de instrumentering van bestuur, management en medezeggenschapspartijen en de instrumenten/hulpmiddelen die het ontwikkelen van het beleid ondersteunen.

In cluster 1 (bestuurlijke inrichting) en cluster 2 (verantwoording) van pilot 2 bestaan verder de meeste twijfels over het feit of het project tot de gewenste opbrengsten leidt (tabel 3.13). In deze clusters worden relatief gezien ook de meeste projectleiders aangetroffen die aangeven gedeeltelijk of niet trots te zijn op de verkregen resultaten (tabel 3.13). Hierbij dient opgemerkt te worden dat enkele projecten nog helemaal geen resultaten hebben geboekt.

Tabel 3.13 – Tijd en resultaten, naar pilot en cluster

	Proces meer tijd/inspanning dan verwacht		Project leidt tot de gewenste resultaten		Trots op de resultaten	
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
<i>Pilot 1</i>						
Cluster 1: éénpitters	60	3	100	5	80	4
Cluster 2: middelgrote besturen	100	4	100	4	100	4
Cluster 3: grote besturen	80	8	90	9	78	7
Totaal	79	15	95	18	83	15
<i>Pilot 2</i>						
Cluster 1: bestuurlijke inrichting	80	12	68	10	67	10
Cluster 2: verantwoording	78	7	70	7	70	7
Cluster 3: instrumenten	29	2	100	7	83	5
Totaal	68	21	75	24	71	22

In bijlage 5 zijn tabellen opgenomen (tabel 5.2, 5.3 en 5.4) betreffende de beoordeling van het invoeringsproces, de inzet van projectleiders voor de verspreiding van de resultaten, de betrokkenheid bij de pilots en de behoefte aan ondersteuning. Deze tabellen zijn alle uitgesplitst naar pilot en cluster. Er zijn weinig verschillen tussen de clusters in deze tabellen, waarschijnlijk door de geringe aantallen.

3.8 Samenvatting en conclusie

Naast het opdoen van ervaring met lumpsumbekostiging c.q. meer beleidsvrijheid voeren de pilotbesturen concrete projecten uit. Deze projecten moeten instrumenten en handvatten bieden om de overgang voor andere besturen te vergemakkelijken. Inmiddels zijn 54 projecten goedgekeurd van 34 besturen: 20 in pilot 1 en 34 in pilot 2. In dit hoofdstuk is bekeken hoe het is gesteld met de voortgang van deze projecten

Ervaring proces

Over het algemeen bestaat tevredenheid over de wijze waarop het invoeringsproces is verlopen. Een groot deel van de projecten is conform de planning van start gegaan. Daarbij worden de begeleiding van ingehuurde externen, de eigen organisatie, maar ook het draagvlak binnen de organisatie en de besluitvorming in de organisatie als positief ervaren. Een duidelijk struikelblok bij het invoeringsproces is de tijdsfactor, vooral bij de projecten in pilot 1. Veel zaken, zoals bijvoorbeeld de cultuuromslag en de besluitvorming, kosten meer tijd dan van te voren werd verwacht.

Inhoudelijk loopt het veelal naar wens. Een belangrijke succesfactor hierbij is het inhuren van externe deskundigheid, maar ook het enthousiasme en de betrokkenheid van de partijen heeft een positieve uitwerking. De faalfactoren zijn veelal organisatorisch en technisch van aard, zoals de eerdergenoemde tijdsfactor, de planning en de communicatie binnen het project.

Resultaten

Er bestaat over het algemeen een positief, trots gevoel over de geboekte resultaten van de projecten. Dit gevoel leeft sterker in pilot 1 dan in pilot 2. De resultaten die in pilot 2 verkregen zijn, zijn beperkt. Verder bestaat er duidelijke twijfel over de overdraagbaarheid van de resultaten. De oorzaak van deze twijfel is dat de resultaten veelal op de eigen organisatie gericht zijn.

Verspreiding

De opgedane ervaringen en resultaten van de pilotprojecten dienen verspreid te worden onder de volgscholen. Projectleiders willen graag ingezet worden bij deze verspreiding. Dit kan op verschillende wijzen. Veel projectleiders uit zowel pilot 1 als pilot 2 geven de voorkeur aan het bieden van gelegenheid voor werkbezoeken. Projectleiders uit pilot 1 willen ook graag bijdragen aan de resultatenverspreiding door activiteiten op conferenties. Projectleiders uit pilot 2 worden liever ingezet bij het maken van procesbeschrijvingen.

Naast het zelf ontwikkelen van activiteiten om resultaten te verspreiden, geven projectleiders ook aan activiteiten te missen. Hierbij moet gedacht worden aan de vertaling van de opbrengsten naar landelijke producten, het geven van interviews, pers, politieke lobby, uitwisseling van resultaten via workshops en andere bijeenkomsten.

Procesbegeleiding

Tijdens het proces wordt er ondersteuning geboden door het projectbureau. Een ruime meerderheid voelt zich gekend en betrokken door de begeleiding dan wel projectcoördinatie. Er zijn enkele projectleiders die aangeven zich onvoldoende betrokken te voelen bij de pilots. De redenen voor dit gevoel liggen nogal uit elkaar.

Bij veel projecten is geen behoefte aan ondersteuning bij de uitvoering. Dit is een indicatie dat men uit te voeren kan met lumpsum c.q. meer beleidsvrijheid. Opmerkelijk is dat in vergelijking met pilot 2, relatief veel projectleiders in pilot 1 aangeven behoefte te hebben aan ondersteuning, terwijl men in pilot 1 juist meer ondersteuning heeft gekregen bij de projecten

Veel projectleiders vonden het moeilijk een antwoord te geven op de vraag of men nog elementen mist in de ontwikkelingswijze van de pilots, vanwege een beperkt zicht op het gehele proces. Projectleiders die hier wel een antwoord op konden geven, antwoorden veelal dat er geen 'witte vlekken' zijn.

Verschillen naar cluster?

Het is moeilijk om verschillen tussen de clusters te ontdekken, vanwege de geringe aantallen. Wel blijkt dat cluster 3 uit pilot 2 met als thema 'instrumenten' de tijdsinvestering minder heeft onderschat in vergelijking met de overige clusters uit zowel pilot 1 als pilot 2. Verder blijkt dat cluster 1 (thema: 'bestuurlijke inrichting') en cluster 2 (thema: 'verantwoording') uit pilot 2 minder trots en tevreden zijn met de tot nu toe behaalde resultaten. Dit wederom in vergelijking met de overige clusters.

Conclusie

Uit de vragen betreffende de vooruitgang van de projectplannen kan afgeleid worden dat tevredenheid bestaat over het invoeringsproces. Over het algemeen is het geluid positief: men heeft op dit moment weinig behoefte aan ondersteuning bij de projecten en men is veelal trots op de behaalde resultaten. Het proces is in volle gang en verloopt over het algemeen goed.

Er bestaan echter nog wel enige aandachtspunten. Zo blijkt de tijdfactor een belangrijk aandachtspunt te zijn, met name in pilot 1. Regelmatig geven projectleiders aan dat het allemaal veel meer tijd kost dan ze van te voren verwachtten. Ook ervaart men problemen als het gaat om de overdraagbaarheid van de resultaten. De opbrengsten zijn veelal gericht op de eigen organisatie waardoor het lastig wordt ze over te dragen op andere organisaties.

Bijlage 1 Deelnemende besturen aan de pilots en respons

Deelnemers pilot 1

	Bestuursnaam, plaats	Respons pilot	Respons project
1	OO Lochem	ja	ja
2	OO Diemen	ja	ja
3	CPS Coolsma, Driebergen	ja	ja
4	OO De Basis, Arnhem	ja	ja
5	Joh. Calvijnschool, Sliedrecht	ja	ja
6	Kaprión, Alkmaar	ja	ja
7	Nieuwe Regentesseschool, Utrecht	ja	ja
8	OO, Heerhugowaard	ja	ja
9	PC, Rotterdam	ja	ja
10	SSO Tilburg	ja	ja
11	SKOVeldvest, Veldhoven	ja	ja
12	VPGO, IJsselronde	ja	ja

Deelnemers pilot 2

	Bestuursnaam, plaats	Respons pilot	Respons project
1	Archipel, Zutphen	ja	ja
2	Archipelscholen, Vlissingen	ja	ja
3	OO, Almere	ja	ja
4	OO, Rotterdam	ja	ja
5	KSV, Heerlen	ja	ja
6	Porquin, Bergen-op-Zoom	ja	ja
7	Lauwers en Eems	ja	ja
8	PC, Achtkarspelen	ja	ja
9	PC, Apeldoorn	ja	ja
10	Proloog, Leeuwarden	ja	ja
11	RVKO, Rotterdam	ja	ja
12	Het Kompas, Alblasterdam	ja	ja
13	Lucas, Voorburg	ja	ja
14	SKOPG, Groningen	ja	ja
15	SPO, Utrecht	ja	ja
16	PC, Veenendaal	ja	ja
17	Fundare, Venlo	ja	ja
18	RK, Twente	ja	ja
19	Auris groep, Gouda	ja	ja
20	PC, Delft	ja	ja
21	Signum, Den Bosch	ja	ja
22	PC, Zwolle	ja	ja

Voortgangsverslag Pilots Lumpsum Primair Onderwijs ***Onderdeel A. Invoering beleidsvrijheid***

Inleiding

ITS voert het onderzoek "Pilotrapportages lumpsum primair onderwijs" uit, waarbij nauw wordt samengewerkt met het projectbureau Pilots.

Doel van het onderzoek is:

- te achterhalen wat uw ervaringen zijn met de overgang naar meer beleidsvrijheid;
- duidelijk te maken wat andere besturen van uw ervaringen kunnen leren;
- de voortgang van de pilotprojecten te volgen;
- te achterhalen of en hoe de pilotopbrengsten overdraagbaar zijn naar andere besturen toe
- uw mening te geven over de ondersteuning die u krijgt.

In dit deel (onderdeel A) worden vragen gesteld over uw ervaringen als pilotbestuur, met meer beleidsvrijheid.

Om het u zo gemakkelijk mogelijk te maken, hebben we gekozen voor een format die op eenvoudige wijze in Word ingevuld kan worden. Bij een deel van de vragen geven we een aantal antwoordmogelijkheden. U wordt verzocht achter het cijfer van de juiste antwoord een kruisje (x) te zetten, één per vraag tenzij anders aangegeven. In de geelgekleurde hokjes wordt u verzocht een open antwoord te geven. Zie onderstaande voorbeeld.

Voorbeeld:

Is de uitvoering van het pilotproject gestart? Zo ja, wanneer?

ja	1x	start (dd-mm-jj):	01-03-04
nee	2		

Mocht u nog vragen hebben over de format, kunt u bellen met Gerrit Vrieze (024-365 35 68) of mailen (g.vrieze@its.ru.nl). Voor het retourneren van het ingevulde voortgangsverslag kunt u hetzelfde e-mailadres gebruiken. U wordt dringend verzocht **vóór 1 april** te responderen. Voor algemene vragen over het onderzoek kunt u terecht bij de projectleider of de pilotcoördinator.

Voortgangsverslag 2005 van:

pilotgroep:

cluster:

uitvoerend schoolbestuur:

contactpersoon:

1. *Wat is uw naam en telefoonnummer?*

naam:	
telnr:	

2. *Wat is uw functie?*

functie:	
----------	--

We willen nu eerst enkele vragen stellen over de pilot lumpsum (beleidsvrijheid), zoals hierboven aangegeven. Voor de voortgang van het project/de projecten is/zijn aparte formulieren meegezonden.

Per 1 januari 2004 heeft u als pilotbestuur meer beleidsvrijheid. Wij willen graag weten wat uw ervaringen tot nu toe zijn, mede om andere schoolbesturen enkele handvatten te kunnen geven.

3. *Wat zijn op dit moment uw ervaringen als pilotbestuur? Wat zijn de positieve ervaringen en wat zijn de (onverwachte) belemmeringen?*

Wat zijn positieve ervaringen?	Wat zijn de (onverwachte) belemmeringen?
Meer antwoorden mogelijk	Meer antwoorden mogelijk

4. *Wellicht had u verwachtingen ten aanzien van meer beleidsvrijheid vóór de start van de pilot. Komen deze ervaringen overeen met de verwachtingen die u had vóór deelname?*

ja	1	toelichting:	
deels	2	toelichting:	
nee	3	toelichting:	

5. *In welke mate leveren de onderstaande factoren tot nu toe een bijdrage aan of zijn een belemmering voor het succesvol uitvoeren van de pilot (geef aan per factor)?*

Factoren	belangrijke succesfactor	succesfactor	neutraal	faalfactor	belangrijke faalfactor
a. intern aanwezige kennis	1	2	3	4	5
b. kennis en competenties directie van school/scholen	1	2	3	4	5
c. kennis en competenties bovenschools management	1	2	3	4	5
d. kwaliteit eigen projectleiding	1	2	3	4	5
e. eigen organisatie (aanstelling verantwoordelijken en taakverdeling)	1	2	3	4	5
f. mate van prioriteit vanuit bestuur/bovenschools management	1	2	3	4	5
g. mate van draagvlak binnen de school/scholen	1	2	3	4	5
h. opstelling (G)MR	1	2	3	4	5
i. interne communicatie	1	2	3	4	5
j. mate van veranderingsbereidheid in school/scholen	1	2	3	4	5
k. mate waarin bovenschools management/schoolbestuur zelf inhoudelijk goed voorbereid was op lumpsum	1	2	3	4	5
l. externe begeleiding/coaching en advisering tijdens invoering pilot	1	2	3	4	5
m. financiële administratie	1	2	3	4	5
n. ondersteuning administratiekantoor	1	2	3	4	5
o. ondersteuning stafafdeling (indien van toepassing)	1	2	3	4	5
p. mate waarin reeds beleid was ontwikkeld	1	2	3	4	5
q. mate van bereidheid om lumpsum beleidsrijk in te willen voeren	1	2	3	4	5

Factoren		belangrijke succesfactor	succesfactor	neutraal	faalfactor	belangrijke faalfactor
r.	mate van autonomie, zelfstandig beleidsvoerend vermogen	1	2	3	4	5
s.	de ambitie om koploper te willen zijn	1	2	3	4	5
t.	de tweemaandelijke vergaderingen van de pilotgroepen	1	2	3	4	5
u.	anders name- lijk:	1	2	3	4	5

6. Top 5: geef van de bovenstaande factoren aan welke **vijf** doorslaggevend zijn voor een succesvolle overgang naar lumpsum (beleidsvrijheid), in volgorde van belangrijkheid. Zet achter de nummers 1 t/m 5 de bijbehorende letters van de factoren (zie tabel hierboven).

1	
2	
3	
4	
5	

7. Hoe tevreden bent u over het verloop van de pilot tot nu toe? Desgewenst kunt u een toelichting geven.

zeer tevreden	1	Toelichting
tevreden	2	
niet tevreden/niet ontevreden	3	
ontevreden	4	
zeer ontevreden	5	

8. Zijn er in de organisatie zaken veranderd door de invoering van lumpsum beleidsvrijheid)? Zo ja, welke en kunt u dit toelichten?

Veranderingen op het gebied van: (meer antwoorden mogelijk)		Toelichting
bovenschools management	1	
directie van school/scholen	2	
administratie	3	
medezeggenschap	4	
onderwijsbeleid	5	
personeelsbeleid	6	
financieel beleid	7	
kwaliteitsbeleid	8	
leiderschapsstijl	9	
bestuurlijke inrichting	10	
anders, name- lijk:	11	

9. Kunt u voor de onderstaande stellingen aangeven in hoeverre u daar mee eens bent?

	zeer mee eens	mee eens	weet niet/ geen mening	mee oneens	zeer mee oneens
<i>Door de invoering van lumpsumfinanciering (resp. meer beleidsvrijheid):</i>					
zal meer ruimte voor het realiseren van onze onderwijskundige doelstellingen ontstaan	1	2	3	4	5
zal de financiële administratie structureel veel complexer worden	1	2	3	4	5
zal de ervaren regeldruk op schoolniveau sterk afnemen	1	2	3	4	5
zal de ervaren regeldruk op bovenschools niveau sterk afnemen	1	2	3	4	5
zal de vrijheid van de afzonderlijke scholen sterk worden ingeperkt	1	2	3	4	5
kunnen wij op bestuursniveau ons beleid flexibeler invullen	1	2	3	4	5
zal de planlast juist toenemen	1	2	3	4	5
moeten wij ons veel meer gaan verantwoorden	1	2	3	4	5
zullen we minder tijd overhebben voor het primair proces (lesgeven)	1	2	3	4	5
zullen we eindelijk goed personeelsbeleid kunnen voeren	1	2	3	4	5
hoeft de schooldirectie niet verder geprofessionaliseerd te worden	1	2	3	4	5
gaat er meer geld dan eerst naar materiële uitgaven en huisvesting	1	2	3	4	5
zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren	1	2	3	4	5
zal het beleid makkelijker uit te leggen zijn	1	2	3	4	5
is bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk	1	2	3	4	5
gaat er meer geld naar de 'overhead'	1	2	3	4	5
zal de school zich onderwijskundig beter kunnen profileren	1	2	3	4	5
zal taakdifferentiatie anders ingevuld worden op school/scholen	1	2	3	4	5
zal functiedifferentiatie verder toenemen	1	2	3	4	5
Aanvullende stellingen:					
De additionele bekostiging ter versterking van bestuur en management is geen goed instrument om de overgang naar lumpsum te realiseren	1	2	3	4	5
Het is leuk om meer verantwoordelijkheid te hebben	1	2	3	4	5

10. Schuift u nu al met budgetten (tussen materieel en personeel) in verband met de grotere beleidsvrijheid?

ja,	1	
gedeeltelijk	2	
nee	3	

11. Kunt u, alles overziende, nu uit de voeten met lumpsum? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

12. (alleen voor pilot I). Werkt u nog met een 'schaduwboekhouding fre'? Rekent u nog in fre's?

ja,	1	
gedeeltelijk	2	
nee	3	

Tenslotte willen wij u enkele vragen stellen over de procesbegeleiding.

13. Wat vindt u van de activiteiten en producten van het projectbureau?

	onvoldoende	redelijk	goed	zeer goed
brochures	1	2	3	4
website	1	2	3	4
presentatie op de NOT (Nationale Onderwijs Tentoonstelling)	1	2	3	4
pilotbijeenkomsten	1	2	3	4
checklist AO (Administratieve organisatie)	1	2	3	4
nieuwsbrieven	1	2	3	4
individuele pilotbezoeken	1	2	3	4
inzet van ambassadeurs (elektronisch financieel jaarverslag)	1	2	3	4
conferenties	1	2	3	4

14. Wordt er door het projectbureau voldoende gedaan om de bewustwording in het veld op gang te brengen? Kortom, landt het op de werkvloer? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

15. Is de communicatie met het projectbureau voldoende duidelijk? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

16. Bent u, alles overziende, tevreden met de begeleiding/projectcoördinatie? Wat zou beter kunnen?

zeer tevreden	1	
tevreden	2	
niet tevreden/niet ontevreden	3	
ontevreden	4	
zeer ontevreden	5	

Dit is het einde van het algemene deel over de overgang naar een vrijer financieringssysteem. Wat de projecten betreft, is voor elke aanvraag een apart formulier aangemaakt, die door de projectleider ingevuld dient te worden. Deze projectformulieren zijn tevens naar de desbetreffende projectleider gemaild, met het verzoek de ingevulde formulieren zowel naar ons als naar u (als contactpersoon voor het bestuur) te mailen. Indien u zelf tevens (de) projectleider bent, graag alle relevante formulieren ingevuld terugmailen (g.vrieze@its.ru.nl).

HARTELIJK BEDANKT VOOR UW MEDEWERKING!

Voortgangsverslag Pilots Lumpsum Primair Onderwijs

Onderdeel B. Uitvoering projectplan

Inleiding

ITS voert het onderzoek “Pilotrapportages lumpsum primair onderwijs” uit, waarbij nauw wordt samengewerkt met het projectbureau Pilots.

Doel van het onderzoek is:

- te achterhalen wat uw ervaringen zijn met de overgang naar meer bestedingsvrijheid;
- duidelijk te maken wat andere besturen van uw ervaringen kunnen leren;
- de voortgang van de pilotprojecten te volgen;
- te achterhalen of en hoe de pilotopbrengsten overdraagbaar zijn naar andere besturen toe;
- hoe u de procesbegeleiding bij het project beoordeelt.

In dit gedeelte, onderdeel B, worden vragen gesteld die expliciet gaan over het **project** dat u als projectleider voor het pilotbestuur uitvoert. Indien u meerdere projecten uitvoert, is het de bedoeling dat u per project een apart formulier invult.

Om het u zo gemakkelijk mogelijk te maken, hebben we gekozen voor een format die op eenvoudige wijze in Word ingevuld kan worden. Bij een deel van de vragen geven we een aantal antwoordmogelijkheden. U wordt verzocht achter het cijfer van het juiste antwoord een kruisje (x) te zetten, één per vraag tenzij anders aangegeven. In de geelgekleurde hokjes wordt u verzocht een open antwoord te geven. Zie onderstaande voorbeeld.

Voorbeeld:

Is de uitvoering van het pilot-project gestart? Zo ja, wanneer?

ja	1x	start (dd-mm-jj):	01-03-04
nee	2		

Mocht u nog vragen hebben over de format, kunt u bellen met Gerrit Vrieze (024-365 35 68) of mailen (g.vrieze@its.ru.nl). Voor het retourneren van het ingevulde voortgangsverslag kunt u hetzelfde e-mailadres gebruiken. U wordt dringend verzocht **vóór 1 april** te responderen. Voor algemene vragen over het onderzoek kunt u terecht bij de projectleider of de pilotcoördinator.

B. Uitvoering van het projectplan:

pilotgroep:

cluster:

uitvoerend schoolbestuur:

contactpersoon:

1. Indien u tevens degene bent die onderdeel A heeft ingevuld, kunt u doorgaan naar vraag 3. Indien een ander dit heeft gedaan: Wat is uw naam en telefoonnummer?

naam:	
telnr:	

2. Wat is uw functie?

functie:	
----------	--

3. Wanneer is de uitvoering van het pilot-project gestart? maand en jaar

			-		
--	--	--	---	--	--

4. Was de start van het pilot-project conform de planning?

ja	1	→ ga door naar vraag 5
nee	2	→ ga door naar vraag 4b

4b. Zo nee, wat was de oorzaak?

intern	1	Kunt u dit toelichten?
extern	2	

5. U bent nu bezig met de projectuitvoering. Hoe ervaren jullie het proces? Is het meegevallen of is het tegengevallen? Kunt u dit toelichten op de volgende punten?

	Wat is meegevallen?	Wat is tegengevallen?
a. begeleiding door ingehuurde externen		
b. begeleiding door projectbureau		
c. eigen organisatie		
d. interne communicatie		
e. draagvlak binnen organisatie		
f. besluitvorming in organisatie		
g. uitwerking projectplan		

6. Hoe beoordelen jullie het proces van invoering van het project op de volgende punten?

	onvoldoende	redelijk	goed	zeer goed
a. begeleiding door ingehuurde externen	1	2	3	4
b. begeleiding door projectbureau	1	2	3	4
c. eigen organisatie	1	2	3	4
d. interne communicatie	1	2	3	4
e. draagvlak binnen organisatie	1	2	3	4
f. besluitvorming in organisatie	1	2	3	4
g. uitwerking projectplan	1	2	3	4

7. Heeft het proces meer tijd/inspanning gekost dan verwacht?

ja,	1	Kunt u dit toelichten?
gedeeltelijk	2	
nee	3	

8. In de tussenrapportage heeft u de volgende succes- en faalfactoren genoemd. Klopt dit en kunt u dit eventueel aanvullen?

Succesfactoren	Faalfactoren
Klopt dit nog? ja /nee (kruis het juiste antwoord aan, s.v.p.)	Klopt dit nog? ja /nee (kruis het juiste antwoord aan, s.v.p.)
Ruimte voor aanvulling en/of nadere toelichting	Ruimte voor aanvulling en/of nadere toelichting

9. Denkt u dat het project tot de gewenste resultaten leidt? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	Kunt u dit toelichten?
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

10. Zijn jullie nu trots op de resultaten? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	Kunt u dit toelichten?
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

Nu volgen enkele vragen over de verspreiding van resultaten

Verspreiding

De rol van de pilotprojecten is om als voorloper te fungeren om ervaringen met volgscholen uit te wisselen.

11. Op welke wijze zou u daarbij ingezet willen worden?

	ja	misschien	nee
a. door gelegenheid te bieden voor werkbezoeken	1	2	3
b. door spreekuren waarop vragen kunnen worden gesteld	1	2	3
c. door procesbeschrijvingen	1	2	3
d. door een bijdrage op een conferentie (bijv. workshop, presentatie)	1	2	3

12. Mist u activiteiten? Welke activiteiten ontwikkelt u zelf? Wat zou u leuk vinden om te doen?

--

Procesbegeleiding

Tenslotte volgen enkele vragen over de procesbegeleiding

13. Voelen jullie je door de begeleiding/projectcoördinatie voldoende betrokken bij de pilots? Wat zou beter kunnen?

ja,	1	Kunt u dit toelichten?
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

14. Hebt u op dit moment behoefte aan ondersteuning bij de uitvoering van het project?

ja	1	namelijk:	
nee	2		

15. Welke aanpassingen zijn gewenst in het project?

--

16. Hebt u nog voornemens om nieuwe projecten in te dienen? Zo ja, welke?

Ruimte voor toelichting

17. Mist u elementen in de wijze waarop pilots worden ontwikkeld? Zijn er 'witte vlekken' die volgens u nog aandacht behoeven?

ja,	1	Kunt u dit toelichten?
gedeeltelijk	2	
nee, onvoldoende	3	

Voor elke aanvraag is een apart formulier aangemaakt, die door de projectleider ingevuld dient te worden. Indien u projectleider bent voor meerdere projecten, graag voor elk project het formulier invullen en terugmailen naar: g.vrieze@its.ru.nl. We verzoeken u het formulier/de formulieren als cc naar de contactpersoon van het (bovenschools) bestuur te sturen (ludwig@openbarescholenlochem.nl).

HARTELIJK BEDANKT VOOR UW MEDEWERKING!

Bijlage 4 Extra tabellen hoofdstuk 2

Tabel 4.1 – De eerste ervaringen in pilot 1: citaten (geparafraseerd)

Wat is positief?	Wat zijn (onverwachte) belemmeringen?
<p>‘Gedwongen worden over organisatie na te denken om realistisch beeld te krijgen met name als het gaat om effectiviteit en efficiency. Door verplichte bezinning is er veel know-how in onze organisatie verkregen.’</p> <p>‘Bestuursstructuur is helder in kaart gebracht, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk. Grotere betrokkenheid schooldirecties bij financieel beleid. Integraal schoolleiderschap wordt ingevuld’</p> <p>‘Pilot draagt bij aan versnelling bewustwording school als maatschappelijke onderneming en pilot prikkelt sterk tot ontwikkeling kwaliteitsbeleid.’</p> <p>‘Directeuren ontdekken dat alle keuzes die ze moeten maken een strategisch niveau hebben en dat ze met geld kunnen sturen om strategische doelen dichterbij te brengen’</p> <p>‘Beter en gefundeerder inzicht in de relevante processen om de organisatie draaiende te houden, waarbij vanuit een visie wordt gewerkt naar concrete doelen voor bestuur en directie’</p>	<p>‘Nauwkeurigheid van inkomsten en uitgaven; uitblijven overdracht vervangingsfonds; accurate beheersinformatie wordt slechts moeizaam verkregen’</p> <p>‘Op uitstaande vragen bij OCW/Cfi/AK niet altijd tijdig het juiste antwoord.’</p> <p>‘Ongelooflijk veel meer tijd gekost dan was ingecalculleerd. Oorzaken niet alleen intern, ook extern: vakbonden, besturenorganisaties, administratiekantoor, gemeente, WSNS-verbanden (Weer Samen Naar School), schoolorganisatie om er maar enkele te noemen. Overleg met OCW op zich duidelijk, maar de uitwerking is niet snel genoeg. Instrumentariumontwikkeling was moeilijk omdat er geen goed overzicht bij ons was wat er nu allemaal moet veranderen. Onze kennisachterstand was grote belemmering. Het management van de scholen had niet genoeg kennis om de processen te doorgronden. Zelfs diverse scholing heeft dat niet kunnen opheffen.’</p> <p>‘De financiële kant baart ons enorm veel zorgen. Vele (nieuwe) personele verplichtingen. Te lage fre-prijs per school, geen inzicht in berekeningswijze Cfi.’</p> <p>‘De transparantie is niet alleen positief, maar roept ook meer vragen op. Directeuren krijgen meer inzicht en willen ook zien hoe 'hun' geld wordt besteed. Solidariteit voor de totale organisatie verdwijnt voor een deel.’</p> <p>‘De voornaamste belemmering is dat directeuren niet gewend zijn om op basis van visie, missie en interne en externe analyse strategische doelen te formuleren en om die te vertalen in financiële investeringen’</p> <p>‘Tijdsbeslag op de kleine organisatie van een éénpitter; het vooroplopen bij veranderingen bij AK, Vervangingsfonds, gemeentelijke regelingen; gebrek aan kant-en-klare raamwerken’</p>

* AK Administratiekantoor

Tabel 4.2 – De eerste ervaringen in pilot 2: citaten (geparafraseerd)

Wat is positief?	Wat zijn (onverwachte) belemmeringen?
<p>‘Eindelijk zijn we af van het hokjes denken en het niet kunnen schuiven tussen bestemmingen, je wordt eigenlijk gedwongen creatiever en nadrukkelijker te kijken naar je uitgaven’</p> <p>‘Er is nog niet zoveel veranderd, wel maakt het kunnen afrekenen op bestuursniveau het een stuk eenvoudiger’</p> <p>‘Vorbereidingen op lumpsum dragen ertoe bij dat de bewustwording bij de geledingen bestuur, management en GMR veel manifester wordt op het gebied van gezamenlijke (deel) verantwoordelijkheid. De rol van een ieder wordt duidelijker’</p> <p>‘We werken nu met een vast model EFJ’</p> <p>‘Heel goed gevoel om de totale verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie te mogen dragen’</p> <p>‘Schoolleiders gaan wennen aan het idee dat er kansen voor meer beleidsruimte ontstaat’</p> <p>‘De beleidsvrijheid is voor pilot 2 besturen nog maar minimaal. Wel positief is de intensieve voorbereiding op lumpsum in verband met de uitwerking van de pilotaanvragen’</p>	<p>‘Wij missen gerichte informatie omtrent de opbouw van de vergoedingsformule (vooral onderbouwing van de bedragen, ook al zijn deze nog als indicatieve cijfers gepubliceerd)’</p> <p>‘Met deze bewustwording wordt ook helder dat de competenties van de diverse geledingen nog al aan opwaardering toe zijn. Kennis en kunde is redelijk snel bij de tijd te brengen. De veelgenoemde cultuuromslag is iets dat veel meer tijd vraagt’</p> <p>‘Wetgevingstraject richting Wet medezeggenschap scholen (WMS). In overleg met GMR (Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad) wordt thans bezien aanvullende projectaanvraag te gaan doen om meer richting WMS uit te gaan werken’</p> <p>‘Aansluiting verantwoording Cfi/EFJ met de gemeentelijke administratie BBV (openbaar onderwijs).’</p> <p>‘Soms roepen de uitwerkingen weer vragen op die op dit moment ook landelijk nog niet echt duidelijk kunnen worden beantwoord, zoals bijv. de overzichten van Cfi die niet sporen met de huidige situatie.’</p> <p>‘Het Participatiefonds en de plicht om 66 procent van het schoolbudget te besteden aan personeel, alvorens mensen naar het Participatiefonds mogen worden gestuurd is weer zo'n ontzuenderende maatregel. Er wordt onvoldoende gekeken naar de integraliteit van alle regelingen (RPBO (rechtspositiebesluit), Pf/Vf (Participatiefonds/Vervangingsfonds), schoolbudget) die door de partners in het onderwijs zijn en worden bedacht.’</p> <p>‘Soms roepen de uitwerkingen weer vragen op die op dit moment ook landelijk nog niet echt duidelijk kunnen worden beantwoord, zoals de overzichten in mijn cfi die niet sporen met de huidige situatie.’</p>

Gebruikte afkortingen:

EFJ = Electronisch Financieel Jaarverslag

WMS = Wet medezeggenschap scholen

GMR = Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad

Tabel 4.3 – Komen de ervaringen overeen met de verwachtingen? citaten (geparafraseerd)

Pilot 1	Pilot 2
<p>‘Er is nog met name focus op bekostigingsinzichten, de beleidsvrijheid komt (nog) op de tweede plaats.’</p> <p>‘Voor de pilot hadden we meer beleidsvrijheid zeker ten aanzien van het personeelsbeleid. In 2003 dachten wij door te participeren nog meer vrijheid te krijgen. Echter, nu we een jaar verder zijn, moeten we constateren dat we de zaken heel beheersmatig hebben aangepakt, vaak ook heel intuïtief. De consequentie daarvan is dat we nu veel meer naar geld kijken en zelfs een periode mee maken dat we belemmerd worden nieuw beleid te initiëren. We weten nu pas over wat voor inkomsten we praten. En pas nu hebben we de indruk dat we beleid op lange termijn kunnen maken.’</p> <p>‘Er wordt nog te veel uitgegaan van het denken vanuit de bestaande organisatie’</p> <p>‘Het leek ons vooraf moeilijk in te schatten welke formatieruimte beschikbaar zou zijn. Dit blijkt te kloppen.’</p> <p>‘het invullen van de toegenomen beleidsvrijheid neemt meer tijd in beslag. Daarnaast moet je natuurlijk wel uit kunnen gaan van minimaal budgettair neutrale vergoedingen. Dat is dus niet het geval.’</p> <p>‘Je kunt theoretisch nu meer dan je in de praktijk uitvoert. Zo hebben we nu een kader vastgesteld waarbinnen de scholen moeten opereren.’</p> <p>‘Ik was uitgegaan van onze autonome ontwikkeling los van het pilotproject lumpsum. Deze keuze blijkt juist te zijn’</p> <p>‘De ontschotting is intern doorgedrongen en leidt tot het inrichten van de allocatie. Regelvrijheid naar het Participatiefonds is daar nog niet doorgedrongen.’</p> <p>‘De organisatie is veel meer als eenheid te sturen’</p>	<p>‘Voordelen moeten nog in de praktijk bewezen worden’</p> <p>‘De verwachting waren niet echt heel hoog gespannen. Er wordt verwacht dat er na verloop van tijd een andere creativiteit zal ontstaan. Wij maakt onder het formatiebudgetsysteem al ruimschoots gebruik van de mogelijkheden tot beleidsontwikkeling. Wij zien dit niet als omslag’</p> <p>‘Eindelijk zijn we af van het hokjesdenken; je wordt nu gedwongen creatiever te worden en nadrukkelijker te kijken naar je uitgaven.’</p> <p>‘Het is volgens de verwachtingen, maar ik ervaar wel beperking in de speelruimte, ook bij incidentele extra beloningen en bij beloningsdifferentiatie. Dit werkt tegen de principes van lumpsum in.’</p> <p>‘We hadden verwacht meer richting WOR te kunnen gaan functioneren.’</p> <p>‘Ik vind de beleidsvrijheid niet erg veel groter geworden, vergeleken met wat we al deden. Ontschotting (BPA) werd ook al snel voor alle schoolbesturen geregeld. Wat tegenvalt is de tijd die het kostte om de pilots op te starten (vertraging) en vervolgens de tijd die het kost om daadwerkelijke resultaten te bereiken en producten op te leveren’</p> <p>‘Beleidsvrijheid bestaat maar in beperkte mate door exploitatiebeslag door bv. afschrijvingen en dotatie onderhoudsvoorziening.’</p> <p>‘We wisten vooraf dat de beleidsvrijheid voor pilot 2 besturen minimaal zou zijn’.</p> <p>‘Ik ben inderdaad wat sceptischer geworden’</p>

Tabel 4.4 – Open antwoorden verloop pilot tot nu toe, citaten (geparafraseerd)

<p><i>Verloop pilot tot nu toe</i></p> <p>'Wij zijn graag nuchter en realistisch. Begeleiding van OCW en overleg goed. Lumpsumbureau PO zeer goed.'</p> <p>'Wij hebben gekozen voor een traject waarbij de lumpsum beleidsrijk wordt ingevoerd. Ondanks het feit dat het toch een complex, weerbarstig en tijdrovend traject is, ben ik toch tevreden over de resultaten en de manier van implementeren.'</p> <p>'Iedereen krijgt er steeds meer zin in en dat is een positieve ontwikkeling'</p> <p>'Het éénpitternetwerk loopt goed. De éénpitter wordt weer op de onderwijskaart gezet en dat werd tijd.'</p> <p>'Het werken met geld is geen probleem. Het intern overleg gaat goed. De inzet van instrumenten is bewerkelijk en de vernieuwing van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad werkt vertragend. De afhankelijkheid van het administratiekantoor is een punt van aandacht.'</p> <p>'Het is onze verwachting dat we per 1 augustus 2006 'lumpsum-proof' zijn'</p> <p>'Mijn evaluatie is wat 2-slachtig. Aan de ene kant positief, vanwege de enorme ervaring die we opdoen. Het is een enorme impuls voor ons professionaliseringstraject. Maar er gaat ook nog teveel tijd in zitten vooral door onjuiste administratieve verwerking bij OCW en Cfi'.</p> <p>'Er zitten nog veel onduidelijkheden in. De onderlinge uitwisseling tussen de pilotbesturen kan beter'</p> <p>'Er is nauwelijks zinvolle feedback over de pilot 1 ervaringen. Pilot 2 maakt zijn eigen dingen waarvan je niet weet of die zinvol zijn voor pilot 1. '</p> <p>'Het werken aan de vergroting van het beleidsvoerend vermogen loopt aardig. De financiële administratie belemmert op dit moment de vertaling naar strategische beleidskeuzes. '</p> <p>'Door de onduidelijkheid omtrent de toekomstige wetgeving konden we niet echt vooruit. Nu de Wet medezeggenschap scholen definitief wordt, kunnen we vol gas vooruit.'</p> <p>'De ontwikkelingen tot nu toe dragen bij aan zicht op de financiële situatie binnen de organisatie. De samenwerking binnen de openbare scholen in onze regio vaart er wel bij'</p>

Tabel 4.5 – In welke mate leveren de onderstaande factoren tot nu toe een bijdrage aan of zijn een belemmering voor het succesvol uitvoeren van de pilot (geef aan per factor)?

Factoren	2005			2004		
	succesfactor	neutraal	faalfactor	succesfactor	neutraal	faalfactor
a. intern aanwezige kennis	77	18	6	69	21	10
b. kennis en competenties directies van school/scholen	35	47	17	n.g.	n.g.	n.g.
c. kennis en competenties bovenschools management	74	19	7	n.g.	n.g.	n.g.
d. kwaliteit eigen projectleiding	79	18	3	76	24	0
e. eigen organisatie (aanstelling verantwoordelijken en taakverdeling)	79	21	-	76	17	7
f. mate van prioriteit vanuit bestuur/bovenschools management	82	15	3	73	17	10
g. mate van draagvlak binnen de school/scholen	56	35	9	63	35	3
h. opstelling (G)MR	62	35	3	45	52	3
i. interne communicatie	74	21	6	73	17	10
j. mate van veranderingsbereid in school/scholen	47	47	6	n.g.	n.g.	n.g.
k. mate waarin bovenschools management/ schoolbestuur zelf inhoudelijk goed voorbereid was op lumpsum	68	24	9	62	31	6
l. externe begeleiding/coaching en advisering tijdens invoering pilot	56	38	6	48	41	10
m. financiële administratie	62	27	12	62	17	21
n. ondersteuning administratiekantoor	58	27	16	55	28	17
o. ondersteuning stafafdeling (n=25)	72	20	8	60	30	11
p. mate waarin reeds beleid was ontwikkeld	62	32	6	n.g.	n.g.	n.g.
q. mate van bereidheid om lumpsum beleidsrijk in te willen voeren	65	32	3	n.g.	n.g.	n.g.
r. de mate van autonomie, zelfstandig beleidsvoerend vermogen	71	24	6	78	14	7
s. de ambitie om koploper te willen zijn	68	29	3	80	17	3
t. de maandelijkse vergaderingen van de pilotgroepen	42	55	3	34	59	7
u. mate waarin bovenschools management/schoolbestuur geïnformeerd was vóór aanvang pilot	n.g.	n.g.	n.g.	43	46	11
v. mate waarin reeds beleid was ontwikkeld	n.g.	n.g.	n.g.	52	35	13
w. uitwerking projectplan	n.g.	n.g.	n.g.	55	41	3

Gebruikte afkortingen:
n.g. = niet gevraagd

Tabel 4.6 – Succesfactoren genoemd in de topvijf: voor totale groep en uitgesplitst naar pilot-groep

rangorde*succesfactor		totaal score (max.=145)	top 5 van pilot 1 (max.=60)	top 5 van pilot 2 (max.=85)
2005				
1	Intern aanwezige kennis	56 pnt	2e (17 pnt)	1e (39 pnt)
2	Kennis en competenties bovensch. management	48 pnt	4e (15 pnt)	2e (33 pnt)
3	Mate van draagvlak binnen de school/scholen	43 pnt	1e (24 pnt)	6e (19 pnt)
4	Bereidheid lumpsum beleidsrijk in te willen voeren	36 pnt	6e (12 pnt)	4e (24 pnt)
5	Kennis en competenties directies van school/scholen	36 pnt	10e (9 pnt)	3e (27 pnt)
6	Ondersteuning administratiekantoor	31 pnt	5e (14 pnt)	9e (17 pnt)
7	Financiële administratie	30 pnt	3e (16 pnt)	12e (14 pnt)
8	Interne communicatie	29 pnt	12e (6 pnt)	5e (23 pnt)
2004				
1	Draagvlak scholen	57 pnt	2 (23 pnt)	1 (34 pnt)
2	Zelfstandig beleidsvoerend vermogen	56 pnt	1 (33 pnt)	3 (23 pnt)
3	Eigen organisatie	43 pnt	3 (15 pnt)	2 (28 pnt)
4/5	Ondersteuning administratiekantoor	35 pnt	5 (13 pnt)	4 (22 pnt)
4/5	Intern aanwezige kennis	35 pnt	4 (14 pnt)	5 (21 pnt)

* Gebaseerd op de totaalscores: elke keer dat een factor als nummer 1 werd genoemd zijn 5 punten toegekend, als nummer 2 4 punten, etcetera.

Tabel 4.7 – Organisatorische veranderingen door meer bestedingsvrijheid: 2004

Gebied	pilot 1 (N=11)		pilot 2 (N=13)*		totaal (N=24)	
	aantal	% cases	aantal	% cases	aantal	% cases
Administratie	9	82	7	54	16	67
Financieel beleid	8	73	7	54	15	63
Management	6	55	7	54	13	54
Personeelsbeleid	10	92	3	23	13	54
Bestuurlijke inrichting	6	55	7	54	13	54
Medezeggenschap	7	64	4	31	11	46
Leiderschapsstijl	4	36	1	8	5	21
Onderwijsbeleid	3	27	1	8	4	17
Kwaliteitsbeleid	3	27	1	8	4	17
Anders	2	18	4	31	6	25

* Deze vraag is door dertien van de zeventien respondenten uit pilot 2 beantwoord: sommige besturen vonden het te vroeg om uitspraken hierover te doen.

Tabel 4.8 – Veranderingen in de organisatie citaten (geparafraseerd)

<i>Pilot 1</i>	<i>Pilot 2</i>
<i>Bovenschools management:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Meer discussie over uitgangspunten en te voeren beleid • Duidelijker taakverdeling • Meer kaderstelling • Planning en control worden belangrijker • Verschuiving van kwaliteitseisen naar gebied van administratieve organisatie en interne controle • Financiële specialisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer financiële sturing • Kennis is gegroeid • Heldere taken en verantwoordelijkheden • Invoering van CvB en RvT • Meer zicht op verantwoordelijkheden en duidelijkheid over financiële situatie
<i>Directie van school/scholen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Meerjarenbegrotingen en veel planmatiger • Scholing (2x) • Er wordt gedacht vanuit plannen ipv regels • Toewerken naar integraal schoolleiderschap • Meer vrijheid keuze personeel • Meerjarenformatieplanning • Sturing vanuit jaarplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer aandacht voor financiën • Directies gaan creatiever gaan kijken • Taken en verantwoordelijkheden • Nadere definitie autonomie (is geen anarchie of 'ik weet wat goed is voor mijn school') • Scholing in bedrijfseconomisch handelen en denken • Meer zicht op verantwoordelijkheden en duidelijkheid over financiële situatie • Interesse groeit
<i>Administratie:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht dmv. managementrapportage • Veel uitvoeriger en gestructureerder • Zelfbeheer scholen/contacten administratiekantoor • Met administratiekantoor zijn duidelijke afspraken gemaakt • Fre's vertalen in geld • Uitputtingsoverzicht aangepast • EFJ • We zijn op zoek naar een professioneler administratiekantoor • Budgetsturing 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder administratieve rompslomp • Kennis en ervaring is toegenomen • Taken en verantwoordelijkheden • Nadrukkelijker overleg en verheldering informatiestromen • Ontwikkeling Managementinformatiesysteem • Betere afspraken met AK, bewustzijn welke rapportages wanneer en voor wie nodig zijn • Aanpassing naar baten en lastenstelsel • AO IC wordt verbeterd, daardoor is administratie overzichtelijker en toegankelijker • Er komt meer afstemming tussen bestuursniveau en administratiekantoor
<i>Medezeggenschap:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Invoering personeelsraad • Verandering door wijziging rol van inspraak • MR is meer inhoudelijk betrokken bij overleg • Extra scholing • Versterking autonomie medezeggenschap • Professionalisering MR, inkrimping van 35 naar 10 leden • Ingepast in jaarlijkse planning&control-cyclus 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionaliseringslag • Regelmatig overleg met GMR en betrekken van GMR in ontwikkeling van beleid • Veel en goed contact • Bewustwording bij GMR; werken aan statuut • Aanzet tot vorming GMR

Vervolg tabel 4.8 – Veranderingen in de organisatie

<i>Onderwijsbeleid:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Veel meer naar opbrengsten kijken en scherper formuleren van doelen en opbrengsten • Planmatiger • Het SMART formuleren van doelstellingen • Keuzes bewuster maken 	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijker wat beleidsvrijheid is op schoolniveau en wat op organisatieniveau; stafmedewerker onderwijs doet ertoe • Vertaling onderwijsbeleid naar financieel beleid
<i>Personeelsbeleid:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Meer (beleidsmatig) op begroten gericht • Meer kijken naar jongeren en naar competenties • Mobiliteit • Personeelsbeleid wordt afgestemd op onderwijsbeleid • Onduidelijke bekostigingsindicatoren; grote tekorten!! • Meer keuzemogelijkheid • Keuzes bewuster 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsrijker • Verder vooruitkijken • Intensivering beleidsontwikkeling • Invoering IPB instrumenten • Speelruimte schooldirecties herdefiniëren • Invoering van een herverdelingsmodel van fre's naar geld (model Arnhem) • Er wordt meer duidelijk over risicofactoren
<i>Financieel beleid:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht in (toekomstige) geldstromen • Verschuiving nu naar planmatig, inhoudelijk beleid als leidend voor onze organisatie. kern daarin in verantwoording afleggen • Meerjarenbegrotingen • Waardering van middelen • Meer kader, minder strak • Bewuster keuzes maken • Ontwikkeling planning en control • Financieel beleidsplan met ken- en stuurgetallen, meerjarenbegroting • Sturing op integrale indicatoren; what-if scenario's 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen doorgevoerd • Historie van begroting is meer tastbaar • Veel beter beeld van onze financiële status • Meerjarenplanningen • Intensivering van beleidsontwikkeling • Bijstellen van modelbegrotingen • Nog scherper taakstellend begroten • Denken in meerjarenperspectief • Er wordt meer duidelijk over risicofactoren
<i>Kwaliteitsbeleid:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Boekhoudkennis van management door cursus • Dat is het doel. Dat is essentie voor komende jaren • Daar doen we het voor. Komt geleidelijk in beeld • Keuzes bewuster maken • Ook financiële kwaliteit wordt nu gemeten 	<ul style="list-style-type: none"> • INK-model ingevoerd • Intensivering beleidsontwikkeling • (boven)schools meetinstrument in 2004 ingevoerd • Versnelde invoering kwaliteitszorgsysteem
<i>Leiderschapsstijl:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Van beheerder verschuiving naar ontwikkelingsgericht leider • Bestuursstructuur en managementcontract • Formaliseren van structuur en verantwoordelijkheden bovenschools management • Integraliteit wordt nog nadrukkelijker versterkt doordat schoolleider ook in financieel opzicht ondernemer moet zijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt meer gestuurd met kengetallen en benchmarking • Participerend en faciliterend • Directeur als onderwijskundig teamleider ipv integraal schoolleider
<i>Bestuurlijke inrichting:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Invoering Policy Governance • Van bestuurscommissie naar Stichting en toezicht-houdend bestuur • (Nieuwe) bestuurscommissie stuurt op hoofdslijnen • Besturen op afstand, bovenschoolse directie is verantwoordelijk • College van Bestuur en Raad van Bestuur-model 	<ul style="list-style-type: none"> • In ontwikkeling • Invoering RvT en RvB • Van bestuur naar RvT en RvB model • Er wordt nagedacht over vormen van samenwerking, coöperatie

Tabel 4.9 – Stellingen over toekomstige effecten, in percentages

	zeer mee eens	mee eens	niet mee eens/ niet mee oneens	mee oneens	zeer mee oneens
<i>Door de invoering van lumpsumfinanciering (resp. meer bestedingsvrijheid):</i>					
<i>Beleid en beleidsvrijheid</i>					
o. is bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk	9	82	6	3	-
k. hoeft de schooldirectie niet verder geprofessionaliseerd te worden	-	-	6	58	36
f. kunnen wij op bestuursniveau ons beleid flexibeler invullen	18	70	3	9	-
j. zullen we eindelijk goed personeelsbeleid kunnen voeren	3	21	21	52	3
e. zal de vrijheid van de afzonderlijke scholen sterk worden ingeperkt	-	-	24	64	12
n. zal het beleid makkelijker uit te leggen zijn	6	53	24	18	-
l. gaat er meer geld dan eerst naar materiële uitgaven en huisvesting	-	12	27	62	-
h. moeten wij ons veel meer gaan verantwoorden	15	42	21	21	-
<i>Administratie en regeldruk</i>					
b. zal de financiële administratie structureel veel complexer worden	6	31	6	53	3
c. zal de ervaren regeldruk op schoolniveau sterk afnemen	3	18	29	50	-
d. zal de ervaren regeldruk op bovenschools sterk afnemen (nieuw)	-	28	22	44	6
g. zal de planlast juist toenemen (in 2004:zal het papierwerk juist toene- men)	6	41	27	27	-
p. gaat er meer geld naar de 'overhead' (nieuw)	-	9	29	59	3
<i>Onderwijs</i>					
a. zal meer ruimte voor het realiseren van onze onderwijskundige doelstel- lingen ontstaan	15	50	15	18	-
i. zullen we minder tijd overhebben voor het primaire proces (onderwijs geven)	3	9	18	59	12
m. zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren	3	41	35	21	-
q. zal de school zich onderwijskundig beter kunnen profileren	3	53	27	18	-
r. zal taakdifferentiatie anders ingevuld worden op school/scholen (nieuw)	6	41	35	18	-
s. zal functiedifferentiatie verder toenemen (nieuw)	6	44	38	9	-
<i>Overige stellingen</i>					
t. de additionele bekostiging ter versterking van bestuur en management is geen goed instrument om de overgang naar lumpsum te realiseren.	3	18	3	47	29
u. het is leuk om meer verantwoordelijkheid te hebben.	42	52	6	-	-

Tabel 4.10 – Stellingen over toekomstige effecten, in percentages, naar jaar

	2005			2004		
	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens
<i>Door de invoering van lumpsumfinanciering (resp. meer bestedingsvrijheid):</i>						
<i>Beleid en beleidsvrijheid</i>						
is bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk	91	6	3	100	-	-
hoeft de schooldirectie niet verder geprofessionaliseerd te worden	-	6	94	-	3	96
kunnen wij op bestuursniveau ons beleid flexibeler invullen	88	3	9	97	3	-
zullen we eindelijk goed personeelsbeleid kunnen voeren	24	21	55	28	41	31
zal de vrijheid van de afzonderlijke scholen sterk worden ingeperkt	-	24	76	7	11	82
zal het beleid makkelijker uit te leggen zijn	59	24	18	69	17	13
gaat er meer geld dan eerst naar materiële uitgaven en huisvesting	12	27	62	3	35	62
moeten wij ons veel meer gaan verantwoorden	58	21	21	61	25	14
<i>Administratie en regeldruk</i>						
zal de financiële administratie structureel veel complexer worden	38	6	56	42	21	38
zal de ervaren regeldruk op schoolniveau sterk afnemen	21	29	50	17	59	24
zal de planlast juist toenemen (in 2004 papierwerk)	47	27	27	24	41	35
gaat er meer geld naar de 'overhead' (nieuw)	9	29	62	n.g.	n.g.	n.g.
<i>Onderwijs</i>						
zal meer ruimte voor het realiseren van onze onderwijskundige doelstellingen ontstaan	68	15	18	76	17	7
zullen we minder tijd overhebben voor het primaire proces (onderwijs geven)	12	18	71	11	25	64
zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren	44	35	21	58	38	3
zal de school zich onderwijskundig beter kunnen profileren	56	27	18	65	31	4
zal taakdifferentiatie anders ingevuld worden op school/scholen	47	35	18	n.g.	n.g.	n.g.
zal functiedifferentiatie verder toenemen	53	38	9	n.g.	n.g.	n.g.
<i>Overige stellingen</i>						
De additionele bekostiging ter versterking van bestuur en management is geen goed instrument om de overgang naar lumpsum te realiseren.	21	3	77	18	11	71
Het is leuk om meer verantwoordelijkheid te hebben.	94	6	-	82	14	4

Gebruikte afkortingen:
n.g. = niet gevraagd

Tabel 4.10a – Stellingen over toekomstige effecten, in percentages, naar pilot

	pilot 1			pilot 2		
	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens	(zeer) mee eens	neutraal	(zeer) mee oneens
<i>Door de invoering van lumpsumfinanciering (resp. meer bestedingsvrijheid):</i>						
<i>Beleid en beleidsvrijheid</i>						
is bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk	100	-	-	86	9	5
hoeft de schooldirectie niet verder geprofessionaliseerd te worden	-	-	100	-	10	91
kunnen wij op bestuursniveau ons beleid flexibeler invullen	100	-	-	82	5	14
zullen we eindelijk goed personeelsbeleid kunnen voeren	27	18	55	23	23	55
zal de vrijheid van de afzonderlijke scholen sterk worden ingeperkt	-	33	67	-	19	81
zal het beleid makkelijker uit te leggen zijn	67	25	8	55	23	23
gaat er meer geld dan eerst naar materiële uitgaven en huisvesting	25	25	50	5	27	68
moeten wij ons veel meer gaan verantwoorden	64	36	-	55	14	32
<i>Administratie en regeldruk</i>						
zal de financiële administratie structureel veel complexer worden	55	-	46	29	10	62
zal de ervaren regeldruk op schoolniveau sterk afnemen	17	25	58	23	32	46
zal de ervaren regeldruk op bovenschools niveau afnemen	18	36	46	33	14	52
zal de planlast juist toenemen (in 2004 papierwerk)	50	25	25	46	27	27
gaat er meer geld naar de 'overhead' (nieuw)	8	42	50	9	23	68
<i>Onderwijs</i>						
zal meer ruimte voor het realiseren van onze onderwijskundige doelstellingen ontstaan	58	17	25	73	14	14
zullen we <i>minder</i> tijd overhebben voor het primaire proces (onderwijs geven)	25	17	58	5	18	77
zal de kwaliteit van het onderwijs verbeteren	67	8	25	32	50	18
zal de school zich onderwijskundig beter kunnen profileren	67	17	17	50	32	18
zal taakdifferentiatie anders ingevuld worden op school/scholen	67	33	-	36	36	27
zal functiedifferentiatie verder toenemen	50	50	-	55	32	14
<i>Overige stellingen</i>						
De additionele bekostiging ter versterking van bestuur en management is <i>geen</i> goed instrument om de overgang naar lumpsum te realiseren.	-	-	100	32	5	64
Het is leuk om meer verantwoordelijkheid te hebben.	92	8	-	95	5	-

Tabel 4.11 – Beoordeling activiteiten en producten projectbureau

	onvoldoende (1)	redelijk (2)	goed (3)	zeer goed (4)
Individuele pilotbezoeken	3	6	70	21
Brochures	-	12	77	12
Checklist Adm. Organisatie	-	21	67	12
Nieuwsbrieven	-	18	77	6
Presentatie op de NOT	5	14	71	10
Website	-	24	68	9
Conferenties	-	27	67	7
Pilotbijeenkomsten	6	53	41	-
Inzet van ambassadeurs	27	36	36	-

Tabel 4.12 – Beoordeling activiteiten en producten projectbureau – pilot 1 (n = 12)

	onvoldoende (1)	redelijk (2)	goed (3)	zeer goed (4)
Individuele pilotbezoeken	9	-	82	9
Brochures	-	-	83	17
Checklist Adm. Organisatie	-	8	67	25
Nieuwsbrieven	-	17	67	17
Presentatie op de NOT	-	13	63	25
Website	-	17	58	25
Conferenties	-	9	82	9
Pilotbijeenkomsten	8	42	50	-
Inzet van ambassadeurs	38	-	63	-

Tabel 4.13 – Beoordeling activiteiten en producten projectbureau – pilot 2 (n = 22)

	onvoldoende (1)	redelijk (2)	goed (3)	zeer goed (4)
Individuele pilotbezoeken	-	9	64	27
Brochures	-	18	73	9
Checklist Adm. Organisatie	-	29	67	5
Nieuwsbrieven	-	18	82	-
Presentatie op de NOT	8	15	77	-
Website	-	27	73	-
Conferenties	-	37	58	5
Pilotbijeenkomsten	5	59	36	-
Inzet van ambassadeurs	21	57	21	-

Bijlage 5 Extra tabellen hoofdstuk 3

Tabel 5.1: Beoordeling invoeringsproces van het project: enkele citaten (N = 54) citaten (geparafraseerd)

	<i>Meegevallen</i>	<i>Tegengevallen</i>
Begeleiding door ingehuurde externen	‘Deskundigheid’ ‘Snelle en goede begripsvorming van wat we willen, men denkt goed mee’	‘Tijdsinvestering veel groter dan verwacht’ ‘De kosten’
Begeleiding door projectbureau	‘Gedrevenheid’ ‘Daar waar nodig, zijn “ze” er’ ‘Bereikbaarheid, kennis van zaken, ondersteuning’	‘Laat op gang gekomen’ ‘Landelijke bijeenkomsten lopen regelmatig uit, teveel in details treden’ ‘Praktische bruikbaarheid van de pilot bijeenkomsten’ ‘Merk ik weinig van na gesprek’
Eigen organisatie	‘Draagvlak, betrokkenheid’ ‘Veranderingsgezindheid’ ‘De wil om op één lijn te komen’	‘Tijdsinvestering veel groter dan verwacht’ ‘Lumpsum is enerzijds financiën, anderzijds ‘a way of thinking and doing’ ‘Kennis op schoolniveau en bovenschools managementniveau’ ‘Het moet nog meer gaan leven’
Interne communicatie	‘Er is een grote openheid’ ‘Korte lijn, heldere besluiten’ ‘Samen op een kantoor maakt communicatie gemakkelijker’ ‘Welwillendheid van mensen’	‘Kost veel tijd, het gaat om een houdingsverandering’ ‘Verschillende culturen onderbrengen in een besturingsfilosofie’ ‘Moeilijke dingen in een voor ieder begrijpbare taal te verwoorden’ ‘Achterstand in kennis mr’ en maar ook bij directies’
Draagvlak binnen organisatie	‘Wordt op managementniveau en staf steeds breder. (G)MR-leden zeer geïnteresseerd, met name ouderdeel’ ‘Bij bestuur en bovenschools management’ ‘Door de zorgvuldigheid ontstaat inderdaad draagvlak’	‘Bij directies moeilijker onder een noemer te brengen’ ‘De medewerkers in de klas zien het nog niet zo zitten’ ‘Groot verschil in kennis’
Besluitvorming in organisatie	‘Verhoudingen worden duidelijk. Je wordt gedwongen tot heldere besluitvorming’ ‘Goed met de bestuurscommissie in oprichting en daarna de Bc’	‘Een GMR van 24 leden (12 scholen) in een nieuwe organisatie vraag veel afstemming’ ‘Kost veel tijd’ ‘Trage bestuursactie’
Uitwerking projectplan	‘Volgens planning en resultaten’ ‘Uitwerking heeft een positieve ontwikkeling gehad op de 22 directies en de schoolorganisaties’	‘Kost veel meer tijd en geld dan verwacht’ ‘Tijdsbeslag en complex om duidelijk te maken waar je mee bezig bent’ ‘Bestuur vindt het nog moeilijk om slechts op hoofdlijnen te acteren’

Tabel 5.2 – Beoordeling invoeringsproces van het project ((zeer) goed), naar pilot en cluster

	Begeleiding externen		Begeleiding projectbureau		Eigen organisatie		Interne communicatie		Draagvlak organisatie		Besluitvorming organisatie		Uitwerking projectplan	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
<i>Pilot 1</i>														
Cluster 1	75	3	100	3	60	3	80	4	80	4	80	4	80	4
Cluster 2	100	4	100	4	75	3	50	2	50	2	50	2	75	3
Cluster 3	64	7	43	3	82	9	87	7	89	8	63	5	63	5
Totaal	74	14	71	10	75	15	76	13	78	14	65	11	71	12
<i>Pilot 2</i>														
Cluster 1	82	9	67	8	71	10	80	12	87	13	73	11	53	8
Cluster 2	67	4	44	4	75	6	25	2	25	2	75	6	63	5
Cluster 3	80	4	50	2	80	4	80	4	80	4	100	3	60	3
Totaal	77	17	56	14	74	20	64	18	68	19	77	20	57	16

Tabel 5.3 – Inzet verspreiding resultaten (ja), naar pilot en cluster

	Door gelegenheid te bieden voor werkbezoeken		Door spreekuren		Door procesbeschrijvingen		Door bijdrage op een conferentie		
	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	
<i>Pilot 1</i>									
Cluster 1: éénpitters		20	1	20	1	0	0	20	1
Cluster 2: middelgrote besturen		50	2	0	0	25	1	75	3
Cluster 3: grote besturen		100	10	55	6	55	6	91	10
Totaal		68	13	35	7	35	7	70	14
<i>Pilot 2</i>									
Cluster 1: bestuurlijke inrichting		93	13	79	11	50	7	50	7
Cluster 2: verantwoording		50	5	10	1	80	8	20	2
Cluster 3: instrumenten		50	3	17	1	67	4	50	3
Totaal		70	21	43	13	63	19	40	12

Tabel 5.4 – Betrokkenheid bij pilots en behoefte aan ondersteuning, naar pilot en cluster

	Voldoende betrokkenheid bij de pilots		Behoeft aan ondersteuning	
	%	Aantal	%	Aantal
<i>Pilot 1</i>				
Cluster 1: éénpitters	100	5	40	2
Cluster 2: middelgrote besturen	100	4	25	1
Cluster 3: grote besturen	73	8	30	3
Totaal	85	17	32	6
<i>Pilot 2</i>				
Cluster 1: bestuurlijke inrichting	100	15	14	2
Cluster 2: verantwoording	67	6	0	0
Cluster 3: instrumenten	83	5	0	0
Totaal	87	26	7	2

