

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
23 juni 2006

Ons kenmerk
PO/ADR/06/25978

Onderwerp
Voortgangsrapportage invoering lumpsum in het
primair onderwijs juni 2006

Bijlage(n)
1. Instellingsbesluit commissie vangnet
2. Beleidsregel vangnet
3. Rapportage derde fase veldbenadering
4. Rapport Flankerend beleid invoering lumpsum
van Ecorys
5. Eindrapportage pilots lumpsum van ITS

1. Inleiding

In januari heb ik samen met u besloten dat de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs op 1 augustus 2006 van start gaat. Daarmee is weer een belangrijke stap gezet in de autonomievergroting van de scholen. Een stap die past binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen die ik in het kader van governance nastreef. Eerder is het jaarverslag ingevoerd, voor een passende verantwoording horizontaal en verticaal. Wij hebben samen gesproken over de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen. De intensieve benadering van de medezeggenschapsraden bij de invoering van de WMS, zal aansluiten op de benadering van de raden in het kader van de invoering van lumpsumbekostiging. Er loopt een onderzoek naar de mogelijkheden om de vervangingsbekostiging te moderniseren. Cfi moderniseert op korte termijn de informatievoorziening naar de scholen en de besturen toe. Zo is er sprake van een doorlopende ontwikkeling, waarin telkens stappen gezet worden op weg naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De schoolbesturen hebben in april 2006 de lumpsumbeschikkingen ontvangen. In augustus starten de lumpsumbetalingen.

Voor de besturen was de beschikking geen verrassing. Meestal kenden zij hun nieuwe lumpsumvergoeding al van de simulatietool of door de veldbenadering. In totaal hebben zestien besturen bezwaar gemaakt. Op de inhoud en de afhandeling van de bezwaren kom ik in deze rapportage terug. De administratiekantoren hebben weinig reacties ontvangen. Zij meldden dat de meeste besturen de lumpsumbekostiging al in de nieuwe begroting hebben verwerkt. De Cfi helpdesk

en de speciale lumpsumhelpdesk hebben geen extra vragen gekregen. Nu de besturen de beschikking hebben ontvangen, neemt het gebruik van de simulatietool geleidelijk af.

De organisaties voor bestuur en management en de vakbonden hebben de besturen en medezeggenschapsraden actief benaderd en ondersteund bij de voorbereidingen op de nieuwe lumpsumbekostiging. Veruit de meeste besturen hebben de begroting op orde. Toch zijn er nog besturen die niet voldoende voorbereid zijn. Deze besturen worden nu en in de komende tijd ondersteund om de zaken op orde te krijgen. De medezeggenschapsraden moeten nog een ontwikkeling doormaken. De bonden en ouderorganisaties zijn met de raden in contact. De raden zijn zich bewust van de acties die nog nodig zijn.

Alles overziend heeft het veld gedaan wat nodig is om per augustus 2006 op lumpsumbekostiging in het primair onderwijs over te stappen. Nog niet iedereen is op alle punten klaar. In januari hebben wij afgesproken dat de veldbenadering in augustus niet stopt. Daardoor kunnen besturen, scholen en medezeggenschapsraden een beroep blijven doen op de organisaties die hen kunnen helpen.

2. Bekostiging

Op basis van het schooljaar 2004-2005 zijn de lumpsumprijzen voor de nieuwe bekostiging berekend. Deze prijzen zijn geactualiseerd voor het schooljaar 2006-2007. De CAO-afspraken zijn verwerkt, evenals de premiewijzigingen (bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de operatie walvis). Met deze prijzen zijn de beschikkingen in maart uitgerekend. Deze beschikkingen zijn in april naar de besturen gestuurd. De regelgeving is tijdig gepubliceerd. De regelgeving is zoveel mogelijk gebundeld in één regeling. Alleen het besluit trekkende bevolking moet nog worden aangepast. Er is een voorziening getroffen die er voor zorgt dat de besturen geen nadelige gevolgen ondervinden als het besluit niet voor augustus klaar is.

Zestien besturen hebben bezwaar gemaakt tegen de beschikking van één of meer scholen. Acht besturen hebben hun bezwaar nog niet onderbouwd, dat zullen zij later nog doen. Zonder onderbouwing kunnen bezwaarschriften natuurlijk niet worden behandeld.

Drie bezwaren gaan over de regeling vaststelling formatie voor ambulante begeleiding in het MBO voor het schooljaar 2005-2006. Deze regeling is nog niet meegenomen in de lumpsumvergoeding voor 2006-2007. Alleen de drie besturen die bezwaar hebben gemaakt, hebben met deze regeling te maken. Met de besturen is contact opgenomen. Dit zal zo snel mogelijk worden gecorrigeerd. Deze drie besturen maken ook bezwaar tegen enkele andere aspecten, zoals de wijze waarop de BAPO-kosten in de lumpsum zijn verwerkt. Dat de BAPO-kosten herverdeeffecten veroorzaken is steeds duidelijk geweest. Er is bewust gekozen voor de wijze waarop de BAPO-kosten nu in de lumpsum zijn verwerkt. De gekozen oplossing heb ik ook met u gedeeld. Die keuze zal ik dan ook in mijn verweer tegen het bezwaar verdedigen.

Drie bezwaren gaan over correcties op het meetjaar in verband met de overgangsregeling. Deze besturen willen dat de beschikking wordt aangepast op basis van deze correcties. Er is een speciale procedure ingesteld om deze correcties door te voeren. Al voor de verzending van de beschikkingen zijn

alle besturen op de hoogte gesteld van deze correctiemogelijkheid. In mijn verweer tegen deze bezwaren zal ik nogmaals wijzen op de procedure om correcties door te voeren.

Eén bestuur heeft bezwaar gemaakt tegen de werking van de overgangsregeling. Het gaat dan om een korting van een positief herverdeeleffect dat is geconstateerd in het meetjaar. Dit positieve effect zou zich nu niet meer voordoen. Het is steeds duidelijk geweest dat de overgangsregeling is gebaseerd op een peilmoment (het meetjaar 2004-2005). Een andere mogelijkheid was er niet. Voor besturen die door dit soort situaties in financiële problemen komen is het vangnet ingesteld. Het vangnet maakt maatwerk mogelijk. In mijn verweer tegen dit bezwaarschrift zal ik hierop wijzen.

Een laatste bestuur heeft bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop een deel van de plaatsbekostiging is toegekend. Dit laatste punt staat los van de invoering van lumpsumbekostiging. Het bestuur zal op de aanvraag van de niet gehonoreerde plaatsen een afzonderlijke beschikking ontvangen.

Voorzover de bezwaren zijn onderbouwd, zal ik er alles aan doen om ze nog voor de zomervakantie af te handelen. De afhandeling van de niet onderbouwde bezwaren is afhankelijk van het moment waarop de onderbouwing binnen is.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel lumpsumbekostiging is het volgende punt aan de orde geweest. Voor leerlingen die naar een school voor speciaal basisonderwijs gaan buiten het eigen samenwerkingsverband, is artikel 125 in de wet op het primair onderwijs opgenomen. Dit artikel regelt de overdracht van de zorgbekostiging. Als een leerling voor het einde van het schooljaar weer vertrekt, kan een hiaat in de bekostiging ontstaan. Met de besturenorganisatie die dit heeft aangekaart ben ik overeengekomen dat dit wordt meegenomen in de herziening van het zorgstelsel.

3. Vangnet

Het is bekend dat de overgang naar lumpsumbekostiging gepaard gaat met herverdeeleffecten. De overgangsregeling zorgt ervoor dat deze herverdeeleffecten geleidelijk voor rekening van de besturen komen. Er kunnen zich situaties voordoen waarin besturen de financiële gevolgen van de invoering van lumpsumbekostiging tijdelijk niet zelf kunnen opvangen, zonder de continuïteit van het onderwijs in gevaar te brengen. Deze besturen kunnen een beroep doen op het vangnet. Over de ondersteuning vanuit het vangnet zal ik mij door een onafhankelijke commissie laten adviseren. De commissie zal bestaan uit drie leden, ondersteund door een secretaris. Het instellingsbesluit voor de commissie wordt in juni 2006 gepubliceerd. De wijze waarop en de voorwaarden waaronder een bestuur een beroep kan doen op het vangnet, worden beschreven in een beleidsregel. Ook deze beleidsregel wordt in juni 2006 gepubliceerd. Het concept instellingsbesluit en de concept beleidsregel heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd. De heer H.C. Naves (vice-president van de rechtbank te Rotterdam) is bereid het voorzitterschap van de commissie op zich te nemen. De heren Rüger (accountant en voormalig vennoot van Deloitte) en de heer J. van Setten (voormalig directeur van ROC ASA) zijn beschikbaar als leden van de commissie.

4. Veldbenadering

In de afgelopen maanden zijn alle besturen in het primair onderwijs intensief benaderd door de organisaties van bestuur en management en de schoolleiderorganisaties. De vakbonden en de ouderorganisaties hebben de medezeggenschapsraden benaderd. De bevindingen van de organisaties zijn door het projectbureau lumpsum samengebracht in de monitor veldbenadering. In deze monitor is ook opgenomen of besturen gebruik hebben gemaakt van de simulatietool van CFI en of besturen analyses van hun herverdeeffecten hebben opgevraagd bij de speciaal daarvoor ingerichte helpdesk. Zo geeft de monitor een goed beeld van de vorderingen die besturen en de medezeggenschapsraden maken bij de voorbereidingen op de invoering van lumpsumbekostiging.

Het beeld dat de monitor veldbenadering laat zien is dat ongeveer 82% van de besturen en scholen klaar is voor de invoering van lumpsumbekostiging. Ca. 15% van de besturen heeft nog niet alle activiteiten afgerond. Voor ongeveer 3% van de besturen geldt dat zij nog een overgangperiode nodig hebben om werkelijk met lumpsumbekostiging te kunnen werken. Met veruit de meeste van deze besturen is contact. In de komende tijd wordt bij deze besturen de vinger aan de pols gehouden om te voorkomen dat zij door invoering van lumpsum in financiële problemen komen. Verder wordt alle nodig ondersteuning gegeven om de zaken ook bij deze besturen op orde te brengen. Met een klein aantal besturen kunnen de organisaties voor bestuur en management om uiteenlopende redenen geen contact krijgen. Deze besturen worden vanuit mijn departement benaderd. Afhankelijk van de situatie bij deze besturen, zullen acties ingang worden gezet. De Rapportage derde fase veldbenadering, waarin dieper op de resultaten van de monitor wordt ingegaan, is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Parallel aan de monitor veldbenadering heeft het onderzoeksbureau Ecorys een monitor uitgevoerd naar het beeld dat besturen, directeuren en medezeggenschapsraden hebben van de vorderingen in de voorbereiding op lumpsumbekostiging. Het beeld uit dit onderzoek komt overeen met het beeld uit de veldbenadering. Ecorys constateert dat driekwart van de besturen goed op schema ligt met de implementatie van lumpsumbekostiging. Ecorys meldt dat voorzien kan worden dat toch nog een substantieel deel van de schoolbesturen een overgangperiode nodig zal hebben. Ook het rapport van Ecorys 'Flankerend beleid invoering lumpsum' treft u bij deze brief aan.

De overgangsregeling biedt schoolbesturen de tijd om de financiën verder aan te passen aan de nieuwe lumpsumbedragen. In januari heb ik aangegeven dat het flankerend beleid in het schooljaar 2006/2007 doorloopt. Dat geeft besturen die zich nog verder willen voorbereiden de gelegenheid. Met de organisaties zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het flankerend beleid verder wordt gecontinueerd.

Zowel de monitor veldbenadering als het onderzoek van Ecorys laten zien dat de medezeggenschapsraden nog een slag moeten maken in de voorbereidingen op lumpsumbekostiging. De monitor laat zien dat ongeveer een kwart van de (G)MR-en groen scoort. Ook ongeveer een kwart scoort geel. De overige (G)MR-en scoren rood, of hebben nog geen score (ca. 8% heeft nog geen score). De vakbonden en de ouderorganisaties werken er samen hard aan om bij de raden de

ontwikkeling op gang te brengen die nodig is om ouders en personeel voldoende in positie te brengen. De bevoegdheden van de raden zijn aangepast aan de invoering van lumpsumbekostiging. De raden spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van het financiële beleid, de verdeling van de middelen over de scholen en de verdeling van de middelen binnen de school. Ook zijn de raden partij bij het opstellen van het managementstatuut en zorgen zij voor gezonde transparante bestuurlijke verhoudingen. Het goed functioneren van de medezeggenschapsraden is van groot belang. Ouders en personeel spelen een belangrijke rol binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen die ik nastreef. De activiteiten rond de invoering van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen zullen nauw aansluiten bij de benadering van de raden in het kader van de invoering van lumpsumbekostiging. Zo is de modernisering, activering en verder gaande professionalisering van de medezeggenschapsraden een doorlopende ontwikkeling die past binnen het governance beleid.

Lumpsumbekostiging stelt andere eisen aan de dienstverlening van de administratiekantoren. Een belangrijk deel van de administratiekantoren heeft dit goed opgepakt. Dat blijkt ook uit de ondersteuning bij het opstellen van de begroting voor het schooljaar 2006-2007. Of alle administratiekantoren ver genoeg zijn in hun ontwikkeling naar de nieuwe dienstverlening moet deels nog blijken. Als lumpsum een feit is, wordt duidelijk of alle kantoren de schoolbesturen van de nodige managementinformatie kunnen voorzien. Ook het overleg met de administratiekantoren wordt mede daarom na de zomer voortgezet.

5. Pilots

Ook de pilotbesturen hebben in augustus een lumpsumbeschikking ontvangen zoals alle andere schoolbesturen. Daarmee is de pilot lumpsum afgesloten. De diverse instrumenten die de pilots hebben opgeleverd zullen voor de andere besturen beschikbaar blijven via de lumpsumportal van het projectbureau.

De pilot is een succes geweest. Dat blijkt ook uit de eindrapportage van ITS over de pilots. Het was geen gemakkelijke pilot. Niet alles ging van een leien dakje. Het is besturen in het begin soms tegengevallen. Het ministerie kon niet altijd snel genoeg inspelen op de behoefte bij de besturen aan informatie over de bekostiging of de personeelskosten. Maar juist daardoor is de pilot een succes geworden. Steeds beter werd duidelijk waar de knelpunten voor de besturen lagen. De besturen hebben daarvoor instrumenten ontwikkeld die andere besturen kunnen gebruiken. In de veldbenadering hebben de organisaties voor bestuur en management en de bonden van de pilot ervaringen gebruik gemaakt. Ook in de communicatie over de nieuwe lumpsumbekostiging (brochures, conferenties, de simulatietool) is veel gebruik gemaakt van de ervaringen uit de pilots. De ondersteuning van de pilotbesturen bij de verklaring van de verschillen tussen declaratiebekostiging en lumpsumbekostiging heeft het inzicht in de oorzaken van de herverdeeleffecten vergroot. Met dit inzicht werd het mogelijk een speciale helpdesk in te richten die besturen meer inzicht kan geven in de oorzaken van hun herverdeeleffect.

De slotconclusie van ITS is dat lumpsumbekostiging niet zo moeilijk is als bij de start van de pilots door de besturen werd gedacht. Lumpsum is goed uitvoerbaar gebleken. De Eindrapportage pilots lumpsum primair onderwijs van ITS onder de titel 'Laat lumpsum maar komen' is bij deze brief bevoegd.

6. Vervolgacties

In het najaar van 2006 gaat de vierde fase van de veldbenadering van start: de bezemactie. Het projectbureau en de vertegenwoordigende organisatie houden na 1 augustus de vinger aan de pols. Waar dat nodig is kan men direct inspringen. Daarvoor is ruimte gemaakt in de planning en er is geld voor vrijgemaakt.

Er worden in september workshops gehouden gericht op jaarverslaggeving door de besturen. In oktober en november zijn er regionale praktijkgerichte conferenties gepland, met spreekuren. De specialisten van de dragende organisaties en de pilotbesturen spelen hierin nadrukkelijk een rol. De conferenties zijn gericht op besturen, bovenschools management, schoolleiders en medezeggenschapsraden.

De huidige website van het projectbureau is vernieuwd. De nieuwe website bevat een scholingsmodule voor schooldirecteuren en een quickscan voor medezeggenschapsraden. De nieuwe website is in juni klaar. De brede introductie van deze website (www.lumpsumportaal.nl) vindt het komend najaar plaats.

Er komt een brochure met tips en best practices voor de medezeggenschap. Van de brochure 'Medezeggenschap is partnerschap' komt in oktober een nieuwe versie uit. In deze brochure komt de WMS aan bod. De verspreiding vindt kort na de verkiezing van de nieuwe medezeggenschapsleden plaats. Er wordt gebruik gemaakt van het lumpsumportaal en van een speciale nieuwsbrief om de brochure onder de aandacht te brengen.

De lumpsumnieuwsbrieven blijven uitkomen. De speciale lumpsumlijn blijft het komende schooljaar. Ook op de komende Nationale Onderwijs Tentoonstelling (NOT) zal het projectbureau acte de présence geven. De invulling van de activiteiten op de NOT is in belangrijke mate afhankelijk van de ervaring met lumpsum gedurende de eerste vijf maanden van het schooljaar 2006-2007.

In januari 2007 rapporteer ik u over de financiële effecten van lumpsumbekostiging in samenhang met de effecten van ander beleid, zoals de wijziging van de gewichtenregeling.

In maart 2007 is er een laatste monitor van Ecorys. In het voorjaar 2007 volgt een rapportage aan de Tweede Kamer.

7. Slot

Zestien besturen maken bezwaar tegen de beschikking. Dat is een procent van de besturen. De inzet is om de bezwaren voor het nieuwe schooljaar te behandelen. Waar nodig wordt direct gecorrigeerd. Het vangnet gaat nog in juni van start. De besturen die nog niet klaar zijn kunnen ook het komende schooljaar op ondersteuning rekenen. Ook besturen die voor onverwachte verrassingen komen te staan kunnen een beroep doen op ondersteuning.

Met het versturen van de lumpsumbeschikkingen is de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs afgelopen april definitief van start gegaan. Lumpsumbekostiging is geen doel op zich. Het gaat, zo is al vaak gesteld, om de kwaliteit van het onderwijs. Lumpsum biedt besturen en scholen financiële beleidsvrijheid. Die vrijheid hebben besturen en scholen nodig om onderwijs en zorg op maat te bieden. Lumpsumbekostiging is niet de enige stap in dit kader. Bij meer vrijheid hoort versterking van de verantwoording. Daarom werkt nu ook het primair onderwijs met een jaarverslag. Er is transparante besluitvorming nodig. Het managementstatuut en de code van goed bestuur zijn instrumenten die daaraan bijdragen. Lumpsum past binnen een breder streven naar nieuwe bestuurlijke verhouding volgens het governance principe. De invoering van de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen is een volgende stap in dat kader. Ook een belangrijke stap, die aansluit op de versterking van de medezeggenschap die in gang is gezet bij de invoering van lumpsumbekostiging.

De invoering is nog niet af, maar er is wel veel goed werk verzet. Er is veel ondersteuning geboden. Er ligt veel materiaal. Er zijn modellen en instrumenten. Er zijn platforms waar van elkaar geleerd wordt. Er is een flinke inspanning geleverd. Door de vertegenwoordigende organisaties van de besturen, het personeel en de ouders. Door de pilotbesturen, de administratiekantoren en natuurlijk door alle besturen, directeuren, leraren en ouders die zich hebben voorbereid. Dat is wel een inspanning die loont. Wat ervoor terug komt is meer vrijheid. Vrijheid om de middelen beter in te zetten. Om maatwerk te leveren ten bate van de kwaliteit van het onderwijs. Ten bate van de leerlingen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven