

LUMPSUM PO IN DE PRAKTIJK
Slothevaluatie en onderzoek kwaliteit
financieel management
Regioplan Beleidsonderzoek en Ernst &
Young Advisory

- eindrapport -

Regioplan

drs. Kees van Bergen
dr. Marga de Weerd
dr. Marja Paulussen-Hoogbeem

Ernst & Young Advisory

drs. Jaco van Velden
drs. Rob Vossen
drs. Ewout van den Blink

Amsterdam, 14 juni 2010
Regioplan publicatienr. 1973

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

VOORWOORD

Met de invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 hebben besturen en scholen in het primair onderwijs (po) een grotere autonomie en meer bestedingsvrijheid gekregen. Scholen hebben daarmee meer ruimte gekregen om eigen beleidskeuzes te maken en de onderwijskwaliteit te verbeteren. Een kwalitatief goed financieel management is een voorwaarde om ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden.

RegioPlan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een slotevaluatie uitgevoerd en de stand van zaken drie jaar na de invoering in beeld gebracht. Deze evaluatie is gecombineerd met een onderzoek naar het financieel management van po-besturen, dat is uitgevoerd door Ernst & Young Advisory.

Zonder medewerking van een grote groep mensen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. We bedanken hierbij alle bestuursleden, schoolleiders en (G)MR-leden die bereid waren onze vragen te beantwoorden en deel te nemen aan de internetenquête, de telefonische interviews of de gehouden casestudies. Verder danken we de leden van de begeleidingscommissie voor hun deskundige advies en commentaar. Ten slotte bedanken we de betrokken medewerkers van het ministerie van OCW voor de algehele begeleiding van het onderzoek.

Drs. C.T.A. van Bergen (projectleider).

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en conclusies	I
1 Algemene inleiding	1
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek.....	1
1.2 Onderzoeksvragen.....	3
1.3 Aanpak.....	3
1.4 Begeleidingscommissie	10
1.5 Leeswijzer	10
Deel 1 Evaluatieonderzoek door Regioplan	
Beleidsonderzoek	11
2 Het invoeringstraject van lumpsum	13
2.1 Bestuurlijk kader.....	13
2.2 De voorbereidingen op lumpsum: flankerend beleid	15
2.3 Enquêteresultaten	22
2.4 Conclusie	32
3 Lumpsum in de praktijk	35
3.1 Inleiding.....	35
3.2 Beoordeling van het lumpsumsysteem.....	36
3.3 Bestedingsvrijheid	40
3.4 Kwaliteitsverbetering en resultaatgericht werken	43
3.5 Financieel beleid en financiële situatie	49
3.6 Invloed van besturen, schoolleiders, GMR's en MR's	52
3.7 Conclusie	57
Deel 2 Verdiepend onderzoek financieel management door	
Ernst & Young Advisory	61
4 Kwaliteit van het financieel management bij po-besturen	63
4.1 Inleiding en onderzoeksvragen	63
4.2 Referentiekader.....	64
4.3 (Meerjarig) begroten en budgetteren	66
4.4 Uitvoeren en monitoren.....	76
4.5 Evalueren en rapporteren	80
4.6 Informatie	81
4.7 Organisatie.....	85
4.8 Kennis en cultuur	89
4.9 Conclusie	94
4.10 Aanbevelingen en maatregelen	102
Bijlagen	113
Bijlage 1 Onderzoeksvragen.....	115

Bijlage 2	Non-responsonderzoek.....	119
Bijlage 3	Tabellen bij hoofdstuk 2.....	123
Bijlage 4	Tabellen bij hoofdstuk 3.....	129

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Ruim drie jaar na de invoering heeft RegioPlan Beleidsonderzoek de lumpsumbekostiging in het Primair Onderwijs in opdracht van het ministerie van OCW geëvalueerd. In deze evaluatie staan de volgende vragen centraal:

1. Is het flankerend beleid rond de invoering effectief geweest?
2. Zijn de doelstellingen en randvoorwaarden zoals beoogd, behaald?
3. Wat zijn de beleidsmogelijkheden voor kleine besturen en wat is de rol van de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad ((G)MR)?
4. Hoe is de kwaliteit van het financieel management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?

Ter beantwoording van de eerste drie vragen is een deskresearch uitgevoerd, zijn deskundigen geraadpleegd, is een internetenquête gehouden onder besturen, schoolleiders, GMR's en MR's en zijn in totaal zestien verdiepende telefonische interviews afgenomen met schoolleiders en besturen die aan de internetenquête hebben deelgenomen. Om de vierde onderzoeksvraag naar de kwaliteit van het financieel management te beantwoorden, zijn door Ernst & Young Advisory casestudies uitgevoerd bij 38 schoolbesturen.

Is het flankerend beleid effectief geweest?

De invoering van de lumpsumbekostigingssystematiek vergde een grote omslag in het denken over financiën, het formuleren van (financieel en integraal) beleid en het vormgeven aan financieel management bij scholen en besturen. Vanuit dat besef heeft de overheid flankerend beleid uitgevoerd. Met het flankerend beleid is een landelijk aanbod van ondersteuning en informatie gerealiseerd aan de hand waarvan besturen en management in het primair onderwijs zich in hun eigen tempo en op hun eigen manier konden voorbereiden op de invoering van lumpsumbekostiging. Tevens werden de ontwikkelingen in het veld tijdens het proces van voorbereiding en invoering gemonitord.

In het flankerend beleid is sprake geweest van intensieve begeleiding van besturen en scholen, waarbij de veldorganisaties een belangrijke rol hebben gespeeld. Bovendien is een pilotprogramma uitgevoerd en is het proces uitgebreid gemonitord. Uit onze internetenquête onder besturen, schoolleiders, GMR's en MR's komt naar voren dat de geboden informatie en ondersteuning door alle respondentgroepen als nuttig tot zeer nuttig zijn ervaren. Besturen, schoolleiders en GMR's zijn tevens van mening dat zij voldoende informatie hebben ontvangen over de invoering van lumpsum.

Ten tijde van de *Slotmonitor invoering lumpsum po* (een half jaar na de invoering van lumpsum) vond 90 procent van de besturen, 75 procent van de schoolleiders en 60 procent van de (G)MR's zichzelf, achteraf gezien, voldoende voorbereid. Uit de resultaten van de enquête komt, enkele jaren

later, min of meer hetzelfde beeld naar voren. In het licht van de uitkomsten van het verdiepend onderzoek naar financieel management is het opvallend dat besturen, schoolleiders, GMR's en MR's zichzelf achteraf minder goed voorbereid vonden op het gebied van de planning- en controlcyclus en de integratie van beleid dan op het gebied van financieel beleid, personeelsbeleid en besluitvorming/medezeggenschap. Op grond van de in dit onderzoek gepresenteerde gegevens kan, terugkijkend op het invoeringstraject van lumpsum, dan ook worden geconcludeerd dat het flankerend beleid effectief is geweest om de overstap naar de lumpsumbekostiging te maken. De stap naar kwalitatief goed financieel management en naar integratie van beleid moest en moet in veel gevallen echter nog gemaakt worden.

Vanaf 2004 zijn er extra middelen ter beschikking gesteld om scholen en besturen in staat te stellen hun toegenomen verantwoordelijkheden uit te oefenen. Dit budget voor Bestuur & Management, dat structureel zou zijn, is vooral besteed aan de professionalisering van het financiële beleid, de professionalisering van schoolleiders en de verbetering van de administratie/informatiestructuur. Dit betekent dat een deel van het budget is ingezet voor structurele kosten van vooral personeel met een financiële achtergrond. Het stopzetten van het budget in 2010 plaatst verschillende besturen voor een dilemma: investeringen die ten behoeve van beter financieel management zijn gedaan, moeten nu worden teruggedraaid of worden bekostigd door op andere posten te bezuinigen. Dit wordt als strijdig ervaren met de boodschap dat het financieel management bij scholen en besturen versterkt moet worden.

De min of meer gelijktijdige invoering van het jaarverslag heeft een rol gespeeld bij de invoering van de lumpsumbekostiging. Bij ongeveer de helft van de besturen en schoolleiders heeft de gelijktijdige invoering geen problemen opgeleverd, maar bij ongeveer een derde wel.

Uit de enquête komt verder naar voren dat men over het algemeen van mening is dat er momenteel bij de besturen voldoende kennis aanwezig is van financieel beleid en beheer. De financiële kennis van schoolleiders wordt lager ingeschat dan die van besturen en die van de GMR en de MR het laagst. Tevens komt uit de resultaten naar voren dat vooral besturen van mening zijn dat schoolleiders voldoende kennis en mogelijkheden hebben om 'tegenspel' te bieden aan het bestuur. De schoolleiders zelf en de (G)MR's oordelen hierover een stuk minder positief. Uit het verdiepend onderzoek naar financieel management wordt duidelijk dat het beeld over de aanwezige kennis dat uit de enquête naar voren komt te rooskleurig is.

Zijn de doelstellingen en randvoorwaarden zoals beoogd behaald?

De invoering van de lumpsumbekostiging had ten doel de autonomie voor scholen en besturen te vergroten, zodat zij meer ruimte zouden krijgen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Door scholen en besturen een som geld te doen toekomen, zouden zij zelf duidelijke keuzes kunnen maken met het oog op de onderwijskwaliteit.

De invoering van de lumpsum heeft tot op dit moment voor de meeste besturen en schoolleiders tot kleine veranderingen geleid. Op bestuursniveau worden grotere veranderingen ervaren dan op schoolniveau. Dit is met name het geval bij middelgrote en grote besturen. Ongeveer een derde van de besturen en GMR's ziet grote veranderingen voor het bestuur als gevolg van de lumpsumbekostiging. Van de schoolleiders zegt een kwart en van de MR's ongeveer een tiende grote veranderingen te ervaren als gevolg van de lumpsum. De besturen die grote veranderingen zien, kenmerken zich als besturen die hun bestuurlijke organisatie anders vorm zijn gaan geven en het managementsysteem anders hebben ingericht als reactie op de invoering van de lumpsum.

De meeste respondenten oordelen positief of neutraal over het lumpsum-bekostigingssysteem. Besturen zijn over het algemeen positiever over de lumpsum dan schoolleiders en (G)MR's. Ruim een kwart van de besturen is zeer positief over de lumpsum. Van de schoolleiders en GMR's is ruim vijftien procent zeer positief en bij de MR's minder dan tien procent. Schoolleiders en (G)MR's beoordelen de lumpsumbekostiging vaker dan de besturen als noch positief noch negatief. Ruim tien procent van de besturen en ruim vijftien procent van de schoolleiders beoordelen het lumpsumsysteem als (zeer) negatief. De (G)MR's zitten daar tussenin.

In het systeem van lumpsumbekostiging hebben besturen meer financiële verantwoordelijkheid gekregen. In hoeverre heeft dit gevolgen gehad voor de financiële situatie van besturen? Veel besturen en scholen (ongeveer 40%) zeggen dat de financiële situatie de laatste jaren niet veranderd is. Daarnaast zijn er zowel besturen waar een verbetering, als besturen waar een verslechtering van de financiële situatie wordt ervaren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Onderwijsinspectie, op basis van haar onderzoek naar de jaarverslagen, geen verslechtering van de financiële situatie van po-besturen signaleert.¹ In de interviews met besturen en een deel van de interviews met deskundigen is de verwachting geuit dat er in de toekomst meer besturen in financiële problemen zullen komen. Volgens de deskundigen is dat voor een deel het gevolg van ontoereikende competenties op het gebied van financieel beleid en management. Besturen en schoolleiders wijzen daarentegen vooral de stijgende kosten en de daarbij achterblijvende bekostiging vanuit het

¹ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Onderwijsverslag 2008/2009*.

ministerie van OCW als oorzaak aan voor een verslechterde financiële situatie.

Met de invoering van de lumpsum hebben besturen en scholen meer zeggenschap gekregen over de wijze waarop zij hun middelen inzetten. Bij het grootste deel van de besturen en scholen heeft dit op beperkte schaal tot veranderingen geleid in de verdeling en de besteding van het geld. Bij de meeste besturen en scholen worden vooral kleine veranderingen geconstateerd. Er zijn desalniettemin besturen en scholen die hiervan afwijken. Ongeveer een vijfde van de besturen en scholen ziet grote veranderingen. Eveneens ongeveer een vijfde ziet geen veranderingen in de verdeling of in de besteding.

Bij besturen met meerdere scholen is het bovenschools budget vaak vergroot en het schoolbudget verkleind. De toename van het bovenschools budget kan deels worden verklaard door het feit dat besturen door de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving een voorziening zijn gaan aanleggen voor bapo, jubilea en spaarverlof. Het kan er echter ook op duiden dat besturen door onzekerheid over toekomstige kosten geneigd zijn meer te gaan centraliseren.

Als er veranderingen zijn in de bestedingen wordt vooral meer begroot voor personeel en investeringen en minder voor de exploitatie en de financiële reserve.

Heeft de invoering van de lumpsum ertoe geleid dat in het primair onderwijs meer autonomie wordt ervaren en er andere keuzes worden gemaakt dan vóór de invoering van de lumpsum? Dit blijkt nog maar zeer beperkt het geval. Over het algemeen wordt door zowel deskundigen als de verschillende betrokkenen in het veld (besturen, schoolleiders, GMR's en MR's) wel gezien dat er formeel meer ruimte is gekomen, maar deze ruimte wordt in de praktijk nog relatief beperkt ervaren en gebruikt. Bij het overgrote deel van de besturen en scholen heeft de invoering van de lumpsum wel enige veranderingen met zich meegebracht. Gemiddeld gezien worden als gevolg van de lumpsum kleine bewegingen gemaakt op het gebied van het verbeteren van de onderwijskwaliteit, het bieden van maatwerk, resultaatgericht werken en het vormgeven van personeelsbeleid. Door een kleine groep scholen en besturen worden op deze terreinen geen veranderingen gerapporteerd. Een eveneens kleine groep besturen en scholen zet op deze terreinen naar eigen zeggen wel grote stappen. Onder deze laatste groep besturen bevinden zich zowel kleine als middelgrote als grote besturen.

Dat er slechts een kleine toename van de beleidsruimte wordt ervaren, schrijven schoolleiders en besturen veelal toe aan de beperkte financiële ruimte die zij ervaren. Die beperkte financiële ruimte wordt geweten aan het achterblijven van de bekostiging vanuit het ministerie van OCW van de in praktijk steeds oplopende kosten (vooral voor energie en personeel). Daarmee biedt de financiële ruimte scholen en besturen naar eigen zeggen niet de mogelijkheid om grote veranderingen door te voeren. Dit benadrukt dat men (nieuwe) beleidsprioriteiten moet stellen om die veranderingen tot stand te brengen. De geraadpleegde deskundigen zien naast de beperkte ruimte in het

budget ook de nog bij veel besturen en vooral schoolleiders beperkte financiële competenties als een reden voor de slechts kleine veranderingen die tot nu toe zichtbaar zijn. Dat beeld wordt bevestigd in het verdiepend onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management. Daaruit blijkt dat er nog maar bij een zeer beperkt aantal besturen sprake is van een meerjarig beleid waarin het onderwijskundig, personeels-, materieel en financieel beleid wordt geïntegreerd.

Het formuleren van een dergelijk meerjarig integraal beleid is een voorwaarde voor het creëren van financiële ruimte voor beleidskeuzes. Dan kan enerzijds worden voorkomen dat besturen in financiële problemen komen en anderzijds dat er onnodig veel geld wordt gereserveerd dat ook besteed kan worden aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Die notie is op grond van de enquêteresultaten nog maar beperkt aanwezig. Slechts een deel van de besturen maakt meerjarige begrotingen. Zeventien procent van de besturen heeft helemaal geen meerjarige financiële planning en slechts een derde van de schoolplannen is afgestemd op de meerjarige financiële planning.

Wat zijn de beleidsmogelijkheden voor kleine besturen en wat is de rol van de (G)MR?

Uit de enquête die gehouden is, zijn slechts weinig verschillen tussen kleine besturen (besturen met maximaal drie scholen), middelgrote besturen (vier tot en met veertien scholen) en grote besturen (vijftien of meer scholen) naar voren gekomen. Kleine besturen en (G)MR's van kleine besturen beoordelen de lumpsum even positief als (G)MR's van grote besturen. Dit is opvallend in het licht van de verwachting dat de lumpsumbekostiging vooral voordelen zou opleveren bij een zekere schaalgrootte en verdergaande schaalvergroting van de besturen in het primair onderwijs tot gevolg zou kunnen hebben. Alhoewel er inderdaad sprake is van een schaalvergroting van de besturen in het primair onderwijs, is deze echter niet extra versterkt rond de invoering van de lumpsumbekostiging, maar in lijn met een al jaren ervoor ingezette tendens.

Er blijkt onder schoolleiders een verband te bestaan tussen bestuursomvang en de beoordeling van verschillende aspecten van de lumpsumbekostiging. Schoolleiders van kleine besturen zijn positiever over het systeem van lumpsumbekostiging en de gevolgen daarvan voor de eigen school dan schoolleiders van middelgrote en grote besturen. Schoolleiders van kleine besturen ervaren bovendien meer beleidsruimte als gevolg van de invoering van de lumpsum dan schoolleiders van middelgrote en grote besturen en zien een sterkere toename van hun invloed op de bestedingen. Zij zien ook een geringere toename van de invloed van het bestuur op de bestedingen dan schoolleiders bij middelgrote en grote besturen. Dit hangt samen met de bevinding uit de casestudies dat de verantwoordelijkheid en de uitvoering van het financieel management binnen kleine besturen over het algemeen bij de schoolleider is belegd.

De rol van de (G)MR is vaak beperkt. Dit is deels het gevolg van keuzes die door besturen over de rol van de (G)MR zijn gemaakt. In de casestudies naar de kwaliteit van het financieel management werd geconstateerd dat bij circa de helft van de bezochte besturen de betrokkenheid van de (G)MR is beperkt tot het wettelijke minimum, waarbij de (G)MR de begroting en de jaarrekening op basis van haar adviesrecht beoordeelt. Bij de andere helft van de besturen vindt in ieder geval vroegtijdig in het proces van opstellen van de begroting en de jaarrekening overleg plaats en ontvangt de (G)MR ook tussentijds financiële cijfers (bijvoorbeeld de financiële managementrapportages). Naast de rol die aan de (G)MR is toebedeeld, ligt de beperkte kennis over financieel management van (G)MR's ten grondslag aan de kleine rol van de (G)MR. Als er kennis van financieel management is bij de (G)MR is deze vooral afkomstig uit de oudergeleding. Mede hierdoor is de kennis van meer onderwijs-specifieke financiële aspecten (bekostigingssystematiek, weerstandsvermogen) binnen de (G)MR (te) beperkt.

De mate waarin de benodigde deskundigheid wordt ontwikkeld, hangt samen met de taakopvatting van (G)MR-leden. De kennis (en het geheugen) van de (G)MR op financieel terrein is kwetsbaar, aangezien er regelmatig wisselingen optreden in de samenstelling van de oudergeleding en het vaak lastig is om geschikte kandidaten voor de (G)MR te werven. Ook heeft de (G)MR meestal niet de beschikking over ambtelijke ondersteuning. Dat maakt het lastig voor de (G)MR om op het terrein van financieel management als serieuze gesprekspartner of sparringpartner voor het bestuur op te treden. Bij grote besturen is het (door de schaal) over het algemeen eenvoudiger om een financieel geschoold (G)MR-lid te werven. Het gaat dan veelal wel om personen die financiële kennis hebben buiten het onderwijsveld.

Een laatste factor die uit de casestudies naar voren komt, is dat de begrotingen die aan de (G)MR worden voorgelegd nog weinig of niet zijn opgezet vanuit beleidsdoelstellingen. Het is voor de (G)MR vaak lastig om deze koppeling te maken en een serieus gesprek hierover aan te gaan of advies hierover aan het bestuur te formuleren.

De bijdrage van (G)MR aan de discussies over budget en reserveringen/investeringen is bij onderzochte wec-besturen over het algemeen groter dan bij veel onderzochte reguliere schoolbesturen. Mogelijk speelt hier de betrokkenheid van ouders bij de school een grotere rol, omdat het een specifieke groep kinderen betreft. Ook kan de omvang van de onderzochte besturen meespelen (bij wec hoofdzakelijk grote besturen en bij regulier onderwijs veel kleine en middelgrote besturen) en daarmee de mogelijkheid om financieel geschoolde (G)MR-leden te werven.

Hoe is de kwaliteit van het financieel management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?

Uit de casestudies die Ernst & Young bij 38 schoolbesturen heeft uitgevoerd worden de volgende conclusies getrokken ten aanzien van de kwaliteit van het financieel management.

Schoolbesturen voor primair onderwijs hebben sinds de invoering van de lumpsumfinanciering belangrijke stappen gezet in het ontwikkelen en op orde krijgen van het financieel management. Er is veel tijd en energie besteed aan het versterken van de kennis van financieel management, het opzetten van een planning- en controlcyclus en het vat krijgen op de financiën. Om de beoogde doelstellingen van de lumpsumbekostigingssystematiek ten volle te benutten, moeten bij een groot deel van de besturen echter nog verscheidene stappen worden gezet.

De planning- en controlcyclus

Door de onderzochte besturen is in meerdere of mindere mate een planning- en controlcyclus geïmplementeerd met een begroting aan het begin van het kalenderjaar en een financieel jaarverslag aan het eind, terwijl er tussentijds bewaking plaatsvindt. De planning- en controlcyclus zorgt ervoor dat het financieel beheer (redelijk) op orde is. Over het algemeen kunnen we zeggen dat er door de onderzochte schoolbesturen sterk wordt gestuurd op kostenbeheersing en het voorkomen van overschrijdingen in de exploitatie. Er wordt veelal gestreefd naar een sluitende exploitatie waarin geen (grote) overschotten of tekorten voorkomen. Daarbij ligt de aandacht voornamelijk bij het voorkomen van tekorten. Overschotten worden als minder negatief ervaren.

De planning- en controlcyclus en de tussentijdse monitoring van de uitgaven is bij de onderzochte grote besturen (vijftien scholen of meer) inmiddels veelal dusdanig opgezet dat grote onverwachte overschrijdingen van de begroting weinig meer voor komen. De mate waarin de kleine besturen (één tot drie scholen) en middelgrote besturen (vier tot veertien scholen) hun planning- en controlcyclus op orde hebben, is wisselend. Een goede en actieve penningmeester, een algemeen directeur of een schooldirecteur die geïnteresseerd is in financiële zaken, het aanwezig zijn van een controller en de rol van het administratiekantoor zijn daarbij zeer bepalend.

Meerjarenbegroting, risicoanalyses en liquiditeitsprognoses

Het doel van de lumpsumfinanciering was dat scholen meer vrijheid krijgen om zelf keuzes te maken die de onderwijskwaliteit op hun school bevorderen. Dat vereist een langetermijnblik op de toekomst en het maken van keuzes waarmee over meerdere jaren heen de onderwijskwaliteit verbetert.

De meeste onderzochte schoolbesturen hebben inmiddels een of twee jaar ervaring met het opstellen van een meerjarenbegroting. De invulling en het gebruik van deze meerjarenbegrotingen is over het algemeen echter nog vrij instrumenteel. De koppeling met het meerjarenbeleid is over het algemeen nog maar beperkt aanwezig. De meerjarenbegroting wordt vooral gebruikt om te bepalen of de huidige verdeling van middelen ook in de toekomst nog haalbaar is.

Nog weinig besturen maken gebruik van een liquiditeitsprognose en van instrumenten als financiële en strategische risicoanalyses. De onderzochte

grote besturen, met professionele controllers, zijn hierin het verst gevorderd. Het beperkte gebruik van risicoanalyses en liquiditeitsprognoses past in het beeld dat schoolbesturen zich wat betreft het financieel management eerst hebben geconcentreerd op het in de vingers krijgen van de begrotingsbewaking. Conservatief begroten en beperkte aandacht voor de nadelen van het aanhouden van relatief omvangrijke financiële buffers kenmerken deze fase. Het is van belang dat besturen in de komende periode meer aandacht krijgen voor hun vermogenspositie. Een aantal onderzochte besturen met relatief hoge reserves heeft inmiddels plannen om op korte termijn de omvang van hun vermogenspositie te beoordelen.

De koppeling tussen beleid en geld

De begroting op schoolniveau wordt bij de onderzochte besturen veelal op historische basis bepaald. Daarbij is de koppeling tussen het financiële proces en het beleidsproces maar zelden of in beperkte mate zichtbaar in de begroting. In de bovenschoolse begroting van grotere besturen is dit inmiddels wel vaker het geval. Hierin worden in dat geval middelen gereserveerd voor bovenschoolse beleidsspeerpunten.

Toch is ook op bestuursniveau nog maar beperkt sprake van een koppeling van het beleidsproces en het financiële proces. Uit zowel de casestudies als uit de enquête komt bijvoorbeeld naar voren dat er sinds de invoering van de lumpsumfinanciering bij de (onderzochte) schoolbesturen weinig is veranderd in de wijze waarop de middelen over de scholen worden verdeeld. Dat gebeurt veelal nog steeds op basis van het aantal leerlingen, gecorrigeerd voor het aantal gewichtenleerlingen. De beleidsdoelstellingen van de school hebben een veel minder centrale plek in de verdeling van de middelen tussen de scholen binnen een bestuur.

Ook in de tijd is er vaak geen koppeling tussen beleid en geld. Zo wordt de begroting op een ander moment gemaakt dan het formatieplan. De begroting wordt opgesteld op kalenderjaarbasis, terwijl het formatieplan een cyclus volgt op basis van het schooljaar. In de praktijk ligt bij het opstellen van de (kalenderjaar)begroting de belangrijkste post – het personeel – al grotendeels vast en ligt bij het opstellen van het formatieplan de begrotingsruimte al grotendeels vast. Daarmee is in veel schoolbesturen de integrale afweging in financiële termen beperkt.

Daarnaast wijst de bevinding dat veel schoolbesturen voor de financiële doorrekening van het personeel nog steeds gebruikmaken van het zogenaamde fpe-model (in plaats van het euromodel) op het ontbreken van een goede koppeling tussen beleid en begroting. In dit model worden de salariskosten aan de scholen doorgerekend op basis van één gemiddeld tarief. Het model belemmert het bewustzijn binnen de school dat het aannemen van duurder personeel een bewuste keus dient te zijn in een bredere afweging van prioriteiten binnen de school en het schoolbestuur.

Veel van de onderzochte schoolbesturen zien op korte termijn (van jaar tot jaar) slechts beperkte keuzemogelijkheden in de beleidsvoering. Die

keuzemogelijkheden kunnen echter vooral op langere termijn gecreëerd worden door het meerjarig beleidsproces en meerjarig begrotingsproces verder te integreren. Op korte termijn zijn de keuzemogelijkheden beperkter omdat de schoolbegroting voor het overgrote deel bestaat uit personele kosten. Men is hierdoor afhankelijk van het personeelsverloop. Het gemiddelde personeelsverloop in het primair onderwijs bedraagt ongeveer zeven procent.² Met name voor (middel)grote besturen betekent dit dat er ook op korte termijn enige ruimte is voor de inzet van middelen op basis van de beleidsmatige prioriteiten.

De financiële ruimte die er wel is, lijkt niet altijd te worden benut. Uit ons onderzoek komt naar voren dat daar waar er sprake is van grote exploitatieoverschotten, dat soms het gevolg is van bewust anticiperen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld een daling van leerlingaantallen), maar soms ook van conservatief begroten om te voorkomen dat tekorten op de exploitatie ontstaan. Wanneer er hierdoor structureel sprake is van een overschot op de exploitatie leidt dit tot de onwenselijke situatie dat beschikbare middelen ten onrechte niet worden ingezet voor het onderwijsproces. De neiging tot conservatief begroten is onder andere het gevolg van de onzekerheid die de invoering van een nieuwe financieringssysteem met zich meebrengt.

Financiële verantwoordelijkheden, betrokkenheid en kennis in de organisatie

Bij de onderzochte grote besturen zijn controllers, vaak met ervaring in het bedrijfsleven, aangesteld. Veel van de onderzochte middelgrote besturen beschikken over een (parttime) controller of financieel adviseur. Bij andere middelgrote besturen is het financieel management de verantwoordelijkheid van de bovenschools directeur, die vaak van origine geen financiële achtergrond heeft. De kleine besturen hebben meestal niet de beschikking over een eigen controller. Bij deze besturen ligt de verantwoordelijkheid voor het financieel management over het algemeen bij de directeur en ligt de uitvoering (voor een groot deel) bij het administratiekantoor.

De onderzochte (middelgrote en grote) schoolbesturen maken heel verschillende afwegingen in de mate waarin financiële (en niet-financiële) taken en vrijheden worden neergelegd bij de schooldirecteuren. Bij besturen die veel taken decentraal hebben neergelegd, heeft de schoolleider veel vrijheid om zelf keuzes te maken in de inzet van middelen, zij het binnen de door het bestuur vastgestelde financiële kaders. Bij besturen die meer taken centraal hebben belegd (zoals ICT, groot onderhoud, schoonmaak) heeft de schoolleider minder vrijheid. In het onderzoek geven enkele besturen die veel decentraal hebben belegd aan inmiddels hier wat van terug te komen. Taken die eerder bij de schooldirecteur waren neergelegd, worden nu weer centraal

² Het aantal onstane vacatures voor leraren in het primair onderwijs lag de afgelopen jaren op 7 à 8 procent. Zie: Van der Boom, Hogeling, Kurver, Van de Vlasakker, Vrielink en Warmerdam (2009). *Arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2008/2009. Jaarrapportage*. Den Haag: ministerie van OCW.

georganiseerd. Dit vanwege efficiencyredenen, maar ook om de school-directeur te ontlasten.

Bij vrijwel alle onderzochte besturen is er op alle niveaus in de organisatie geïnvesteerd in kennis van financieel management. Hierdoor is er – breed in de organisatie – op hoofdlijnen kennis van financieel management. Echte kennis van financieel management (het hoe en waarom van de planning- en controlcyclus) en het nut en de noodzaak van instrumenten (bijvoorbeeld meerjarenbegroting en liquiditeitsbegroting) beperkt zich vaak tot de verantwoordelijk financieel bestuurder en de controller (dan wel de financiële afdeling), voor zover aanwezig.

De kennis van financieel management bij schooldirecteuren is in de afgelopen jaren toegenomen. Desondanks is de kennis over het algemeen nog beperkt. Inmiddels beschikt (bij de onderzochte besturen) een groot deel van de schooldirecteuren over de kennis en kunde om kostenbewust met de voor hen beschikbare middelen om te gaan. Minder goed ontwikkeld is nog het afwegen van de financiële consequenties van verschillende beleidskeuzes. Daardoor is de schooldirecteur over het algemeen nog sterk afhankelijk van het bovenschoolse (financiële) management voor de integrale keuzes met betrekking tot zijn school. Ook beperkt dit de mogelijkheden om serieus invloed te hebben op bovenschoolse financiële besluiten.

Of de kennis van financieel management voor schooldirecteuren voldoende is, hangt sterk af van de mate waarin de schooldirecteur binnen een bestuur de vrijheid en verantwoordelijkheid heeft om financiële beslissingen te nemen voor de school. Naarmate het financieel management meer is gedecentraliseerd, is de noodzaak van financiële deskundigheid bij schooldirecteuren groter.

De balans tussen controle, vrijheid en toezicht is bij de besturen in het onderzoek nog duidelijk in ontwikkeling. Bij grote besturen met een Raad van Toezicht-College van Bestuur-constructie wordt veelal nog gezocht naar het evenwicht in de omslag van directe (operationele) sturing naar kaders scheppen, ruimte bieden en toezicht houden. Het College van Bestuur is veelal nog (te) veel betrokken bij de uitvoering en de schooldirecteuren zijn nog te terughoudend in de (integrale) beleidsvorming.

Binnen de onderzochte kleine(re) besturen met een vrijwilligersbestuur zien wij overigens het tegenovergestelde. De schooldirecteuren van deze besturen hebben binnen de kaders veel vrijheid ten aanzien van de besteding van de beschikbare middelen en de controle en het toezicht zijn soms verweven met uitvoerende taken en minder goed vormgegeven. Dat hangt ook samen met de beperkte schaal waardoor adequate functiescheiding niet altijd mogelijk is.

Wec-besturen

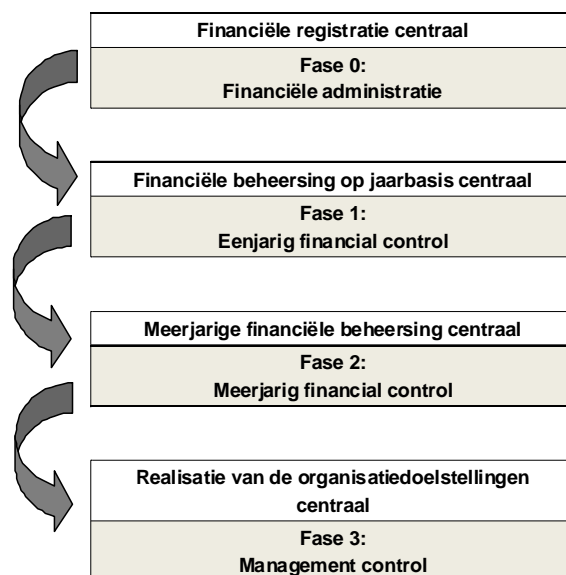
Net als bij de onderzochte reguliere po-besturen lijkt de financiële planning en control bij de onderzochte wec-besturen voldoende ingericht te zijn. Daarbij is het grootste aandachtspunt dat budgetverantwoordelijke schooldirecteuren en groepsleiders nog te weinig in staat zijn om financiële afwegingen te maken voor de begroting en de periodieke informatie in managementrapportages op

waarde te schatten. Een oorzaak van die beperkte kennis bij school-directeuren is dat de stap van 'financial control' naar 'management control' en dus begroten en verantwoord en gericht op beleid nog op weinig plekken is genomen. Dit laatste heeft ook te maken met de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van managementrapportages. De daarin gepresenteerde informatie is soms nog niet van voldoende kwaliteit, voornamelijk vanwege de complexiteit die gepaard gaat met de administratie van een wec-bestuur. Wel is er op bovenschools niveau al vaker een meerjarenplan, een meerjarenbegroting, een investerings-/onderhoudsplan en een risicoanalyse. Deze zijn echter nog niet altijd aan elkaar gekoppeld. Ook worden ze nog zelden in verband gebracht met een liquiditeitsbegroting of een visie op de omvang van de reserves.

Van jaarlijkse financiële beheersing naar meerjarige sturing op beleidsdoelstellingen

Er is binnen de besturen in het onderzoek de afgelopen jaren veel tijd en energie besteed aan het versterken van de kennis van financieel management, het opzetten van een planning- en controlcyclus en het vat krijgen op de financiën binnen hun bestuur. Zonder afbreuk te doen aan de stappen die al zijn gezet, is het begrotingsproces bij veel onderzochte schoolbesturen echter nog niet op het vereiste niveau. Bij de meeste schoolbesturen dient de planning- en controlcyclus nog doorontwikkeld te worden van een model gericht op jaarlijkse financiële beheersing naar een model gericht op meerjarige sturing op beleidsdoelstellingen. Figuur 1 geeft de ontwikkelingsfasen weer die schoolbesturen ten aanzien van financieel management moeten doorlopen:

Figuur 1 Ontwikkelingsfasen



Veel onderzochte schoolbesturen bevinden zich op dit moment in fase 1. Zij streven naar een sluitende exploitatie op jaarbasis. Soms hebben zij wel al een meerjarenbegroting, maar vaak nog geen liquiditeitsbegroting. Een aantal van de onderzochte besturen bevindt zich in fase 2 en heeft meerjarig een redelijk tot goed zicht op de inkomsten en uitgaven. Een klein deel van de onderzochte besturen (enkele grote besturen) bevinden zich aan het einde van fase 2 en zetten stappen naar het centraal stellen van de organisatiedoelstellingen in het financieel management. Bij hen is integraal beleid op financieel, personeel, materieel en onderwijsgebied in ontwikkeling. Dat betekent dat de (meerjaren)begroting is opgebouwd vanuit het (meerjarig) beleidsplan en de financiële consequenties van beleidskeuzes inzichtelijk maakt en dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de financiële ruimte die meerjarig gecreëerd kan worden om de beleidskeuzes te realiseren. Het vereist in de monitoring dat er naast adequate financiële informatie ook adequate niet-financiële (beleids)informatie beschikbaar is. Pas dan komen de kansen die lumpsumbekostiging biedt, in hun volle omvang binnen bereik en kunnen de (financiële) risico's van lumpsumbekostiging beter het hoofd worden geboden.

Slotbeschouwing

Concluderend blijkt het drie jaar na de invoering van de lumpsum nog te vroeg om een kwaliteitsverbetering van het onderwijs als gevolg van de lumpsum-financiering waar te nemen. Wanneer de beleving van de beleids- en bestedingsvrijheid in het primair onderwijs als graadmeter voor toegenomen autonomie wordt gebruikt, lijkt de autonomiedoelstelling enigszins behaald. Zowel besturen, schoolleiders als (G)MR's zijn over het algemeen positief over de lumpsumbekostigingssystematiek. Ook zien zij meer beleids- en bestedingsvrijheid (al is die volgens velen beperkt) en hebben ze een groter financieel bewustzijn. Toch is er in de praktijk nog geen sprake van grote veranderingen in de bestedingen en in het beleid van besturen en scholen. In het licht van de bevinding dat de meeste besturen en schoolleiders hun beperkte financiële mogelijkheden aanwijzen als reden voor beperkte veranderingen, valt niet te verwachten dat er op korte termijn veel zal wijzigen. Zeker niet in combinatie met het feit dat de meeste besturen en in mindere mate schoolleiders denken dat zij over voldoende financiële kennis en vaardigheden beschikken om het beleid vorm te geven. De bevindingen uit het onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management bij schoolbesturen laten namelijk zien dat er nog lang niet altijd sprake is van voldoende financiële kennis en vaardigheden.

Schoolbesturen in het primair onderwijs staan over het algemeen nog aan het begin van de omslag naar een meerjarig en integraal beleid. De verschillende meerjarenplannen worden nog vaak grotendeels los van elkaar en op verschillende momenten opgesteld. Ook de koppeling tussen het meerjaren (onderwijsinhoudelijk) beleid en het financieel management is bij vrijwel alle schoolbesturen nog onvoldoende. Op schoolniveau is er over het algemeen

nog maar zeer beperkt sprake van een meerjarenblik op de financiën in combinatie met het onderwijsinhoudelijk beleid.

In het onderzoek is veel aandacht uitgegaan naar de kwaliteit van het financiële management bij besturen en scholen en naar de opvattingen van de verschillende betrokkenen in het po (besturen, directies en (G)MR's) over de gevolgen van de lumpsum. Vanuit de bevindingen uit het onderzoek wordt duidelijk dat de financiële deskundigheid in het primair onderwijs verder dient te worden ontwikkeld. Dat bewustzijn is echter niet breed aanwezig. Besturen en schoolleiders denken dat ze over voldoende financiële kennis beschikken. Ze zijn zich echter onvoldoende bewust van de deskundigheid die nodig is om de stap te maken van financieel beheer op jaarbasis naar een daadwerkelijke meerjarige koppeling tussen financiën en beleid. Het bewustzijn dat de onderwijskwaliteit alleen dan beter kan worden gestuurd, moet groeien. De kennis van schoolleiders over financieel management is toegenomen, maar over het algemeen nog beperkt. Voor verdere kennisverbetering zou men zich bewust moeten zijn van het kennisniveau dat van de schoolleiders verwacht wordt. Dat is mede afhankelijk van de taakverdeling binnen het bestuur en de ondersteuning die geboden wordt. Het is namelijk de vraag in hoeverre het realistisch is om niet alleen op bestuursniveau, maar ook op het niveau van schoolleiders verregaande financiële deskundigheid na te streven. Vanuit de gedachte dat financiële deskundigheid een middel is en geen doel op zich, is het onzes inziens, kansrijker om ervoor te zorgen dat schoolleiders gestimuleerd worden langetermijndoelen 'SMART' te formuleren en dat zij ondersteund worden bij het doorrekenen van de financiële consequenties en het verkennen van financiële mogelijkheden.

Omdat ook de affiniteit met financiën moet groeien, lijkt het van belang het verbeteren van de onderwijskwaliteit centraal te stellen in de communicatie. Het vergroten van de financiële deskundigheid zou vooral gepresenteerd moeten worden als onderdeel van een managementpakket om te komen tot een betere onderwijskwaliteit. Besturen en schoolleiders zullen gemotiveerder zijn om hun financiële deskundigheid te vergroten wanneer ze zien wat het hun op kan leveren. Vanuit die gedachte is het gewenst dat schoolleiders en besturen in hun directe omgeving zien dat andere scholen of besturen door een goed financieel, meerjarig geïntegreerd beleid zaken voor elkaar krijgen die zij daarvoor niet voor elkaar kregen.

Aanbevelingen

Gelet op de bovenstaande bevindingen en de vraag waaraan behoefte bestaat om de benodigde financiële deskundigheid bij besturen en scholen te bewerkstelligen, komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. We bevelen schoolbesturen aan om te werken aan een adequaat meerjarig financieel beeld om daarmee het risico op financiële problemen te beperken en een betere koppeling te maken tussen financiën en beleidskeuzes.

2. Het creëren van bewustwording van de mogelijkheden om gericht keuzes te maken. Dit bewustzijn is nog niet (altijd) aanwezig bij schoolbesturen en kan gecreëerd worden door voorbeelden te verspreiden van besturen die optimaal gebruikmaken van de ruimte die lumpsum biedt en daarmee ook goede resultaten halen. De PO-raad kan hierin een belangrijke rol spelen.
3. Verdere ontwikkeling van de kennis en kunde van financieel management: door middel van het aanbieden van praktische trainingen en cursussen, waarbij de focus per doelgroep varieert (College van Bestuur, algemeen directeur, schooldirecteur, controllers, medewerkers AK en GMR), door aandacht voor financieel management in de lerarenopleidingen en de opleidingen voor schooldirecteuren, maar bijvoorbeeld ook door het stimuleren van het delen van kennis en ervaring tussen besturen. Voor schooldirecteuren kan ook het NSA-register een stimulans geven voor de verdere versterking van de financiële deskundigheid.
4. Benchmarks en delen van kengetallen. Wij adviseren om de behoefte aan kengetallen bij besturen en (G)MR's nader te inventariseren en te concretiseren en in overleg met alle 'dataverzamelaars' (onder andere administratiekantoren, inspectie, DUO) te bepalen hoe op een efficiënte wijze betrouwbare, relevante en actuele kengetallen beschikbaar kunnen worden gesteld.
5. Bevordering van het betrekken van verschillende geledingen. In onze ogen heeft naast het betrekken van de schooldirecteuren vooral de rol van de (G)MR aandacht. Daarbij kan gedacht worden aan het introduceren van een prikkel voor schoolbesturen om de (G)MR nadrukkelijker te betrekken, de bevordering van de professionaliteit van de (G)MR en het onderzoeken van de mogelijkheden om de samenwerking van de (G)MR met andere partijen in de omgeving van het bestuur te versterken.
6. Kleine besturen. Voor kleine besturen is het over het algemeen lastig om zelfstandig de stap naar integraal meerjarig begroten en sturen te organiseren. Om het gewenste niveau toch te bereiken, ligt het voor de hand om dit in samenwerking met andere vergelijkbare besturen te ontwikkelen. De PO-raad kan dit proces (in samenwerking met administratiekantoren) begeleiden.
7. Nader onderzoek ontstaan financiële problemen. We adviseren het ministerie van OCW nader onderzoek uit te voeren naar schoolbesturen die in financiële problemen komen. Een dergelijke analyse kan inzicht bieden in de indicatoren die hebben geleid tot de financiële problemen. Het delen van de bevindingen uit dit onderzoek kan schoolbesturen een extra stimulans geven om te werken aan verbetering van het financieel management.
8. Zorg voor goede randvoorwaarden. Het gelijktrekken van de bekostigingscyclus en de begrotings- en verantwoordingscyclus (vanuit het Rijk) kan een integrale afweging tussen beleid en geld verder bevorderen. Andere mogelijke aandachtspunten zijn de voorschriften vanuit het Rijk, afzonderlijke subsidies naast de lumpsumbekostiging, regeldichtheid van de cao en de doordecentralisatie van huisvestingsbudget.
9. Actieve benadering van schoolbesturen op basis van criteria: Bij een actieve benadering van schoolbesturen ter bevordering van de kwaliteit van

het financieel management is het nodig om keuzes te maken in op welke schoolbesturen de aandacht wordt gericht. Het ligt voor de hand dat daarbij in ieder geval gericht wordt op risicogroepen (zoals besturen met een laag weerstandsvermogen (of een lage kapitalisatiefactor) en besturen die juist een hoog weerstandsvermogen (/kapitalisatiefactor) hebben). Daarnaast is het echter van belang te blijven werken aan de brede ontwikkeling van het financieel management in de sector. De bestuursomvang is daarbij een mogelijk criterium dat kan worden gebruikt bij het aanbrengen van focus.

1 ALGEMENE INLEIDING

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

Vanaf 1 augustus 2006 is er lumpsumbekostiging ingevoerd in het primair onderwijs (po). Sindsdien is de declaratiebekostiging ook in deze sector verleden tijd en zijn er geen schotten meer tussen de personele en materiële budgetten. De overgang op lumpsumbekostiging hield meer in dan een louter financieel-administratieve overgang. Scholen en besturen hebben een grotere autonomie gekregen en meer vrijheid om beleidskeuzes te maken, waarmee zij hun onderwijskundige doelstellingen kunnen realiseren. Zij kunnen op basis van hun eigen visie bepalen hoe zij het personeelsbeleid en het materiële beleid vormgeven dat het beste past bij hun onderwijskundig beleid en bij de manier waarop zij zich willen profileren. Scholen, (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden en schoolbesturen zijn ondersteund bij de overgang naar lumpsumbekostiging, maar hebben daarbij soms een grote stap moeten zetten.

Om de situatie ruim drie jaar na de invoering van de lumpsumbekostiging in beeld te brengen, heeft de Directie Primair Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven een slotevaluatie uit te voeren. Bij de invoering van lumpsumbekostiging is ook gewerkt aan de versterking van het financieel management. Daarom is de slotevaluatie gecombineerd met een onderzoek naar het financieel management van scholen. Het onderzoek naar het financieel management is uitgevoerd door Ernst & Young Advisory.

Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden van lumpsumfinanciering

In de *Uitwerkingsnotitie Lumpsum Primair Onderwijs* die op 13 januari 2004 naar de Tweede Kamer is gezonden, wordt aangegeven dat de overheid kiest voor autonomievergroting en deregulering als middelen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. "Dit kan echter alleen worden gerealiseerd wanneer de scholen bestedingsvrijheid krijgen; als zij het budget ontvangen in de vorm van een lumpsum."

In de uitwerkingsnotitie werd gesteld dat lumpsumbekostiging als middel tot kwaliteitsverbetering wel van de schoolbesturen vraagt dat zij hun scholen ook de ruimte geven om de beleidsvrijheid waar te maken. Om te zorgen dat de toenemende autonomie ook bij de directeuren en de leraren op de scholen terecht zou komen, werden in de uitwerkingsnotitie een aantal voorstellen ter verbetering van de zeggenschaps- en medezeggenschapsverhoudingen gedaan. Wat de zeggenschap betreft, werd niet voorgeschreven *hoe* de bestuurlijke verhoudingen precies vorm moesten krijgen, maar wel *dat* de verantwoordelijkheden eenduidig moesten worden belegd in een managementstatuut. Besturen en scholen zouden middels flankerend beleid

worden geïnformeerd over goede voorbeelden van de organisatie van bestuur en management. Leraren en ouders zouden in positie worden gebracht door aanscherping van de medezeggenschap.

Verder werd gesteld dat kwaliteitsverbetering alleen kon worden bereikt als bestuur, management, leraren en ouders hun verantwoordelijkheid nemen door actief aan kwaliteitsverbetering te werken vanuit een gezamenlijk gedragen visie op onderwijs. "Het rijk blijft aangeven wat op hoofdlijnen aan doelen bereikt moet worden. Maar om het de scholen mogelijk te maken actief te werken aan kwaliteitsverbetering, moet ook het rijk de vrijheid van de scholen en schoolbesturen waarmaken, door niet steeds te komen met nieuwe gedetailleerde regels die voorschrijven hoe de scholen moeten handelen. De verantwoording door besturen en scholen en het inspectietoezicht worden aangepast aan de grotere autonomie."

De doelstellingen en de uitgangspunten en randvoorwaarden van de lumpsumbekostiging werden in de uitwerkingsnotitie als volgt omschreven.

Doelstellingen

1. Meer vrijheid in de besteding van middelen zodat scholen en schoolbesturen beter in staat zijn om hun taak, het geven van goed onderwijs, beter te kunnen uitvoeren.
2. Kwaliteitsverbetering van het onderwijs doordat scholen en besturen de grotere beleidsvrijheid daadwerkelijk gebruiken voor maatwerk en profilering.¹
3. Beter kunnen inspelen op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt door scholen en schoolbesturen als gevolg van meer vrijheid op het terrein van personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden.
4. Hierbij was het de bedoeling dat scholen en schoolbesturen resultaatgericht zouden werken en de middelen doelmatig zouden besteden.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

- Er moet een extra impuls komen in de kwaliteit van schoolmanagement en bestuur teneinde goed met lumpsum te kunnen werken en de nieuwe verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken.²
- Schoolbesturen mogen niet in financiële problemen komen.

¹ Met maatwerk wordt bedoeld dat scholen het onderwijs kunnen afstemmen op de behoeften van de kinderen. Dit kan alleen gerealiseerd worden als besturen aan hun scholen de ruimte geven om de beleidsvrijheid waar te maken (meer autonomie voor de scholen, heldere taakverdeling tussen schoolmanagement en bestuur).

² Hier werd geld voor vrijgemaakt middels de regeling Facilitering versterking bestuur en management. Deze faciliteiten werden vanaf het schooljaar 2004-2005 toegekend als aanvulling op het al bestaande budget voor personeelsbeleid voor de versterking van personeelsbeleid en management. Tegelijkertijd kwam er een einde aan de stimuleringsregeling Bestuurlijke krachtenbundeling (BKB).

- De nieuwe beleidsvrijheid moet ook een wenkend perspectief bieden aan kleine schoolbesturen.
- Er mag geen extra druk tot schaalvergroting komen.
- De betrokkenheid bij het besluitvormingsproces van schoolmanagement, leraren en ouders moet worden gewaarborgd.³

Om de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden te behalen en de overgang zo goed mogelijk te laten verlopen, is in het invoeringsproces intensief samengewerkt door de betrokken partijen. Er is een stuurgroep Autonomie, Deregulering en Rekenschap (ADR) ingesteld waarin alle dragende organisaties vertegenwoordigd waren. In deze stuurgroep werden de uitwerking en implementatie van het lumpsumproject afgestemd in samenhang met andere maatregelen op het terrein van autonomievergroting en deregulering (invoering jaarverslag, onderwijsnummer, et cetera). De Stuurgroep ADR bestond, naast een vertegenwoordiger van OCW, uit vertegenwoordigers van besturenorganisaties (VOS/ABB, Besturenraad, VBS, VGS, LVGS-Concent, Bond KBO), een vertegenwoordiger van de managementorganisatie AVS en vertegenwoordigers van personeelsorganisaties (AOB, onderwijsbond CNV, CMHF).

1.2 Onderzoeksvragen

Voor de slotevaluatie van de invoering van de lumpsumbekostiging zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Zijn de doelstellingen en randvoorwaarden behaald?
2. Is het flankerend beleid effectief geweest?
3. Wat zijn de beleidsmogelijkheden voor kleine besturen en wat is de rol van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR)?
4. Hoe is de kwaliteit van het financiële management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?

Elk van deze vier hoofdvragen is verder uitgewerkt in een aantal subvragen (zie bijlage1).

1.3 Aanpak

De onderzoeksvragen 1, 2 en 3 worden beantwoord door RegioPlan Beleidsonderzoek aan de hand van deskresearch (bestudering van bestaande rapporten en voortgangsrapportages), een deskundigenraadpleging en een

³ Het bestuur is verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de scholen. De wijze waarop de besluitvorming hierover plaatsvindt, moest worden vastgelegd in een managementstatuut. Dit managementstatuut waarborgt de betrokkenheid van het schoolmanagement bij het besluitvormingsproces. Voor ouders en personeel zou de betrokkenheid bij het besluitvormingsproces gewaarborgd worden door aanpassing van de WMO.

internetenquête onder besturen, schoolleiders en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Vraag 4 wordt beantwoord door Ernst & Young Advisory aan de hand van een verdiepend onderzoek naar de kwaliteit van het financiële management van scholen en besturen.

1.3.1 Deskresearch en deskundigenraadpleging

De deskresearch richtte zich vooral op onderzoeksvraag 2 (Is het flankerend beleid effectief geweest?)

Wij hebben hiervoor de volgende documenten bestudeerd:

- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 januari 2004, inclusief uitwerkingsnotitie.
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 september 2004.
- Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 oktober 2005.
- Voortgangsrapportages invoering lumpsumbekostiging po (ministerie van OCW, 2005, 2006 en 2007).
- Monitor flankerend beleid invoering lumpsum po: derde meting (Ecorys, 2006).
- Slotmonitor invoering lumpsum po (Ecorys, 2007).
- Eindrapportage pilots lumpsum primair onderwijs (ITS, 2006).
- 1^e rapportage Flankerend Beleid (Projectbureau lumpsum primair onderwijs, september 2004).
- Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2004 pilot 1 (2004, verricht door Ernst & Young i.o. van het Projectbureau lumpsum primair onderwijs).
- Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2005 pilot 1 (2005, verricht door Ernst & Young i.o. van het Projectbureau lumpsum primair onderwijs).
- Tweede Kamer rapportage 3^e veldbenadering (Projectbureau lumpsum primair onderwijs, juni 2006).
- Rapport (en aanbiedingsbrief) Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen (2009).
- Onderzoek vermogenspositie in het primair onderwijs (2008, verricht door PricewaterhouseCoopers i.o. het ministerie van OCW).
- Onderwijsverslag 2008-2009 (Inspectie van het Onderwijs, 2010).

De deskundigenraadpleging bestond uit interviews met vertegenwoordigers van organisaties die ofwel betrokken zijn geweest bij het invoeringsproces, ofwel met personen die goed op de hoogte zijn van "lumpsum in de praktijk".

Geïnterviewd zijn:

- Bé Keizer (destijds VOS/ABB, nu ook PO-Raad).
- Monica van der Hoff-Israël (destijds projectleider, nu onafhankelijk adviseur).
- Jan Looise (destijds en nu, Vereniging Bijzondere Scholen, VBS).
- Wim Bos (destijds Besturenraad, nu onafhankelijk adviseur).

- Fons Dingelstad (OCW, directeur Jeugd, onderwijs en zorg, destijds programmamanager invoering lumpsum vanuit OCW en voorzitter van de stuurgroep ADR).
- Loek van der Kroon (nu bovenschools directeur, destijds pilot-coördinator).
- Helène Jansen (Sectorbestuurder primair onderwijs, AOb).
- Frank Hüsken (voorzitter van het bestuur van de Branchevereniging van Administratiekantoren voor het Onderwijs (BRAVO)).

Zes van de acht interviews betroffen face-to-face-interviews van ongeveer anderhalf uur, de overige twee interviews zijn telefonisch uitgevoerd. In de interviews ging het vooral om de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 (Zijn de doelstellingen en randvoorwaarden behaald?) en 3 (Wat zijn de beleidsmogelijkheden voor kleine besturen en wat is de rol van de (G)MR)?

1.3.2 Internetenquête

De internetenquête is uitgezet onder besturen, schoolleiders, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR's) en medezeggenschapsraden (MR's).⁴ De internetenquête richtte zich op de onderzoeksvragen 1,2 en 3. Alle vier de respondentgroepen werden bevraagd over de volgende onderwerpen:

- Voorbereiding op de invoering.
- Financiële situatie.
- Bestedingsvrijheid.
- Kwaliteitsverbetering.
- Resultaatgericht werken.
- Integratie van beleid.
- Beoordeling van het lumpsumsysteem.
- Toekomstverwachtingen.

Tevens heeft er, in aanvulling op de internetenquête, een *aanvullende belronde* plaatsgevonden onder acht besturen en acht schoolleiders. De aanvullende belronde bestond uit telefonische interviews van ongeveer dertig minuten waarin respondenten werd gevraagd een toelichting te geven op de door hen gegeven antwoorden op een aantal enquêtevragen.

De selectie van mogelijke respondenten voor de aanvullende belronde is gedaan door te kijken naar de antwoorden op twee vragen uit de enquête, namelijk:⁵

- In hoeverre heeft het systeem van lumpsumbekostiging veranderingen met zich meegebracht voor uw school/bestuur?
- Hoe beoordeelt u de gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging voor uw school/bestuur?

⁴ Voor elk van de vier respondentgroepen is een aparte versie van de internetenquête gemaakt.

⁵ Beide enquêtevragen zijn ook gebruikt in het non-responsonderzoek.

Hierbij is gestreefd naar variatie in de mate waarin besturen/schoolleiders aangaven veranderingen te hebben ervaren (klein versus groot) en naar variatie in het oordeel dat zij over deze veranderingen hadden (positief versus negatief).

Benadering van respondenten voor de internetenquête

Alle 1238 *besturen* die één of meer scholen voor primair onderwijs onder bestuur hebben, zijn per post uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.⁶ Bij het uitnodigen van *schoolleiders* is gewerkt met een steekproef. Uit een bestand met alle 7501 scholen voor primair onderwijs is een steekproef van 2000 scholen getrokken.⁷ Deze steekproef was representatief voor de gehele populatie wat betreft denominatie, schoolgrootte, aantal scholen voor primair onderwijs onder bestuur, en regio. Het speciaal basisonderwijs (sbo en wec) is in de steekproef bewust 'overtrokken' om ervoor te zorgen dat er bij deze onderwijssoorten voldoende respons gerealiseerd zou worden. De schoolleiders van de 2000 scholen in de steekproef zijn per e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.

Wat betreft de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden was het eveneens de bedoeling er 2000 uit te nodigen voor het onderzoek. Hierbij zijn we als volgt te werk gegaan. Onder de 1238 po-besturen zijn 669 besturen met twee of meer scholen voor primair onderwijs onder bestuur. Wij hebben de *gemeenschappelijke medezeggenschapsraden* van al deze 669 besturen (per brief naar het adres van het bestuur, t.a.v. de GMR) uitgenodigd om mee te doen aan het onderzoek. Naast deze GMR's hebben we ook 1331 (2000-669) *medezeggenschapsraden* van scholen benaderd. Hiervoor hebben wij een aselechte steekproef van 1331 MR's getrokken uit de steekproef met 2000 scholen. Deze medezeggenschapsraden zijn per brief benaderd (op het adres van de school).

Respons

Tabel 1.1 geeft de aantal aangeschreven en responderende besturen, schoolleiders, GMR's en MR's aan.

Tabel 1.1 Respons per respondentgroep

	Aangeschreven	Gerespondeerd*	Responspercentage
Besturen	1238 (populatie)	427	34,5%
Schoolleiders	2000 (steekproef)	486	24,3%
GMR	669 (populatie)	164	24,5%
MR	1331 (steekproef)	147	11,0%

* Op basis van afgeronde enquêtes.

⁶ Het betreft hier een bestand, gebaseerd op bestuursgegevens van DUO (voorheen CFI) per 1 oktober 2008. Dit bestand is geactualiseerd voor fusies die per 1 oktober 2009 hebben plaatsgevonden.

⁷ Ook voor het scholenbestand geldt dat het gebaseerd is op DUO-gegevens per 1 oktober 2008 en dat het bestand is geactualiseerd voor fusies die per 1 oktober 2009 hebben plaatsgevonden. Nieuw opgerichte scholen ontbreken hierdoor.

Besturen, GMR's en MR's zijn één keer schriftelijk gerappelleerd. Schoolleiders zijn twee keer gerappelleerd (per e-mail). Het responspercentage van de MR's is met elf procent het laagst, dat van de besturen is met 35 procent het hoogst.

Vergelijkbaarheid met de populatie

Wanneer er sprake is van selectieve respons, zijn de respondenten in de verschillende responsgroepen geen goede afspiegeling van de populatie. Dit kon deels worden nagegaan met behulp van een *responsanalyse*. Bij besturen en GMR's is getoetst of de verdeling van kleine (1 t/m 3 scholen), middelgrote (4 t/m 14 scholen) en grotere besturen (15 scholen of meer) in de populatie overeenkwam met de verdeling die we in de respons hebben aangetroffen. Ook hebben wij getoetst voor denominatie (openbaar versus niet-openbaar). Uit deze responsanalyse kwam naar voren dat kleine besturen en niet-openbare besturen ondervertegenwoordigd waren in de respons van de besturen.⁸ In de analyses is hiervoor gecorrigeerd met een weefactor. Bij de GMR's was alleen sprake van ondervertegenwoordiging van kleine besturen. Ook hiervoor is in de analyses gecorrigeerd met een weefactor. Ook bij de schoolleiders en de MR's is getoetst of de respons representatief was voor de populatie. Het ging hierbij om schooltype (bo/sbo/wec) schoolgrootte (klein/middel/groot)⁹ en denominatie. Hieruit bleek dat bo-scholen ondervertegenwoordigd waren in de respons van zowel de schoolleiders als de MR's. Ook hiervoor is (bij beide responsgroepen) in de analyses gecorrigeerd met een weefactor.¹⁰

Naast de responsanalyse hebben wij tevens een *non-responsonderzoek* verricht. We gaan hier nu kort in op het non-responsonderzoek. Het volledige verslag van het non-responsonderzoek is te vinden in bijlage 2.

Van de besturen, GMR's, schoolleiders en MR's die niet hadden gereageerd op onze uitnodigingen tot deelname aan het onderzoek, zijn er een aantal gebeld met het verzoek alsnog een drietal vragen te beantwoorden.¹¹ De bereidheid om mee te werken aan het non-responsonderzoek was bij alle respondentgroepen hoog (77 tot 91%). Wanneer respondenten niet bereid waren om mee te doen aan het non-responsonderzoek, was dat omdat zij onvoldoende op de hoogte waren van de lumpsumfinanciering of omdat zij

⁸ In aanvulling hierop hebben wij een extra responsanalyse gedaan onder kleine besturen. Hier kwam uit naar voren dat de kleine besturen die hebben gerespondeerd niet verschillen van de kleine besturen in de populatie wat betreft denominatie en wat betreft de verhouding tussen eenpitters/ meerpitters.

⁹ De variabele schoolgrootte is alleen bekend voor bo-scholen en ziet er als volgt uit: klein=tot155 leerlingen (33,3% van de populatie), middel=155 tot 255 leerlingen (33,3% van de populatie), en groot=meer dan 255 leerlingen (33,3% van de populatie).

¹⁰ De in de hoofdstukken 2 en 3 gepresenteerde aantallen respondenten per respondentgroep betreffen dan ook de gewogen aantallen.

¹¹ Het betrof hier weer de twee vragen die gebruikt zijn bij selectie van schoolleiders en besturen voor de aanvullende belronde, aangevuld met een derde vraag. Deze luidde: "Is sinds de invoering van de lumpsumbekostiging (augustus 2006) sprake van een verandering in de besteding van het budget door de school/scholen onder het bestuur?"

“geen tijd” en/of “geen interesse” hadden. Op grond van de resultaten van het non-responsonderzoek kon worden geconcludeerd dat er voor besturen, schoolleiders en MR’s geen aanwijzingen waren voor selectiviteit van de respons. Bij GMR’s was het beeld iets minder helder. GMR’s die niet hebben meegedaan aan het onderzoek ervaren meer veranderingen als gevolg van de lumpsumbekostiging dan GMR’s die wel aan het onderzoek hebben meegedaan. De onderzoeksresultaten van GMR’s moeten daarom als indicatief worden beschouwd.

1.3.3 Aanpak verdiepend onderzoek financieel management

Het verdiepend onderzoek naar financieel management is uitgevoerd door Ernst & Young Advisory en bestond uit casestudies die zijn uitgevoerd bij 38 schoolbesturen (30 po-besturen en 8 wec-besturen). In deze paragraaf wordt de door Ernst & Young gevolgde werkwijze beschreven.

Selectie van de besturen

De selectie van besturen voor de casestudies was erop gericht om in het onderzoek een zo breed mogelijk (en dus niet per se representatief) beeld te kunnen geven van de situatie binnen de po-sector op het terrein van financieel management.

Bij het selecteren van de mogelijke po-besturen voor de casestudies is allereerst rekening gehouden met bestuursomvang, denominatie en regionale spreiding. Wat betreft bestuursomvang is onderscheid gemaakt tussen kleine besturen (1-3 scholen), middelgrote besturen (4-14 scholen) en grote besturen (15 scholen of meer). In overleg met de begeleidingscommissie is besloten tot de in tabel 1.2 weergegeven verdeling van de casestudies naar omvang en denominatie.

Tabel 1.2 Verdeling van de casestudies naar omvang en denominatie

	Openbaar	Bijzonder	Totaal
Klein	6	6	12
Middel	5	5	10
Groot	3	5	8
Totaal	14	16	30

Een selectie van mogelijke besturen voor de casestudies is vervolgens voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft deze selectie beoordeeld op variatie in: de financiële sterkte van schoolbesturen, de aanwezigheid van kwalitatief zwakke scholen en – in het geval van openbare scholen – de afstand tot het gemeentebestuur. Na goedkeuring van de selectie door de begeleidingscommissie is binnen elke groep op willekeurige wijze het overeengekomen aantal besturen geselecteerd.

De bereidheid om aan het onderzoek mee te werken, was over het algemeen groot. Bij de kleine besturen heeft een aantal besturen aangegeven niet bereid te zijn om mee te werken. Als belangrijkste reden hiervoor noemden zij het tijdsbeslag dat de casestudie zou vragen (interviews en organisatie van de interviews).

Voor de grote besturen in de uiteindelijke onderzoeksgroep geldt dat het in de meeste gevallen gaat om besturen waaronder een diverse groep aan scholen valt. Zo zijn er verschillende grote besturen in het onderzoek meegenomen die naast po-scholen ook vo-scholen onder bestuur hebben. Daarnaast bevinden zich in de onderzoeksgroep ook grote besturen die, naast reguliere boscholen, ook scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo-scholen) onder bestuur hebben.

Bij de selectie van de wec-besturen is rekening gehouden met de diverse clusters. Dit heeft geleid tot de volgende verdeling:¹²

Tabel 1.3 Deelnemende wec-besturen naar cluster

Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Totaal
2	3	3	8

De casestudies bestonden uit interviews met per schoolbestuur drie tot vier vertegenwoordigers uit diverse geledingen van de organisatie. Daarnaast zijn per schoolbestuur een aantal documenten geanalyseerd, vooral met als doel de resultaten van de interviews nader in te vullen.

In overleg met het schoolbestuur heeft Ernst & Young de uiteindelijke gesprekspartners bepaald. Uitgangspunt hierbij was dat zij wilden spreken met:

- De portefeuillehouder financiën in het bestuur.
- De (algemeen) directeur financiën en/of de controller.
- De onderwijsinhoudelijke verantwoordelijke en/of de P&O-verantwoordelijke bovenschoolse directeur.
- Een (G)MR lid met financiën als aandachtsgebied.

De organisatie van het schoolbestuur was uiteindelijk bepalend voor de functionarissen die Ernst & Young in het onderzoek heeft gesproken. Bij een klein schoolbestuur lag de verantwoordelijkheid voor financiën, onderwijs en personeel bijvoorbeeld veelal in één hand, bij de schooldirecteur.

Aanvullend op het bovenstaande is bij een aantal middelgrote en grote schoolbesturen ook met één van de schoolleiders gesproken om het beeld dat bovenschools geschetst werd te toetsen. Ook is aanvullend met een

¹² In overleg met de begeleidingscommissie is besloten cluster 1 buiten beschouwing te laten.

vertegenwoordiging van de brancheorganisatie voor administratiekantoren in het onderwijs (de BRAVO) gesproken.

1.4 Begeleidingscommissie

De uitvoering van dit onderzoek is begeleid door een, vanuit het ministerie van OCW ingestelde, commissie. Deze begeleidingscommissie heeft de onderzoekers tijdens de verschillende fases van het onderzoek voorzien van advies en commentaar. De samenstelling van de begeleidingscommissie was als volgt:

- mevr. Monica van der Hoff-Israël (projectleider projectbureau Lumpsum po);
- dhr. Bé Keizer (PO-Raad, VOS/ABB);
- dhr. Aad Braam (DUO);
- dhr. Hans de Pooter (Inspectie van het Onderwijs/Rekenschap);
- dhr. Harry Swarts (OCW/PO programmamanager Bekostiging Bestuur);
- dhr. Frederik van Winkelen (senior beleidsmedewerker OCW/JOZ);
- mevr. Maud Haanraads (senior beleidsmedewerker OCW/PO).

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage van deze slotevaluatie vindt plaats in twee delen. Deel 1 bevat de resultaten van het evaluatieonderzoek zoals dat door Regioplan is uitgevoerd. In dit gedeelte wordt eerst ingegaan op het invoeringstraject van de lumpsumbekostiging (hoofdstuk 2). Hiermee wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Vervolgens wordt ingegaan op 'lumpsumfinanciering in de praktijk' (hoofdstuk 3). Hiermee worden de eerste en de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deel 2 van het onderzoek omvat de resultaten van het verdiepend onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management zoals dat is uitgevoerd door Ernst & Young Advisory (hoofdstuk 4). Hiermee wordt de vierde onderzoeksvraag beantwoord.

DEEL 1**Evaluatieonderzoek door Regioplan Beleidsonderzoek**

2 HET INVOERINGSTRAJECT VAN LUMPSUM

Het flankerend beleid was erop gericht scholen en besturen voor te bereiden op de invoering van de lumpsumfinanciering en heeft dus een belangrijke rol gespeeld in het invoeringstraject. Eén van de vier hoofdvragen in dit onderzoek luidt dan ook: *Is het flankerend beleid effectief geweest?* Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op het bestuurlijk kader rondom de invoering van de lumpsumfinanciering (paragraaf 2.1). Vervolgens komt in paragraaf 2.2 de inhoud van het flankerend beleid aan bod. De informatie die in deze paragrafen wordt gepresenteerd, is verkregen door het bestuderen van bestaande rapporten en voortgangsrapportages (deskresearch). In paragraaf 2.3 bespreken we vervolgens de resultaten van de enquêtevragen over het flankerend beleid. We gaan daarbij achtereenvolgens in op het aanbod van ondersteuning en informatie, de mate waarin men voorbereid was op de invoering, de inzet van het budget voor Bestuur & Management en de rol van het jaarverslag. Het hoofdstuk eindigt met de conclusie en beantwoording van de tweede onderzoeksvraag in paragraaf 2.4.

2.1 Bestuurlijk kader

Om te waarborgen dat de bestedingsvrijheid die lumpsum met zich meebracht ook werkelijk ten goede zou komen aan de kwaliteit van het onderwijs op de scholen zelf, moesten alle geledingen binnen een school (ouders, personeel en directie) betrokken worden bij het besluitvormingsproces over de inzet van de middelen. Bij besturen met meer dan één school zou deze betrokkenheid zich ook moeten uitstrekken tot het bovenschoolse niveau.¹

In de uitwerkingsnotitie werd aangegeven dat de betrokkenheid van ouders en personeel zou worden gewaarborgd in de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO). Het directiestatuut dat verplicht in de Wet primair onderwijs (WPO) en de Wet expertisecentra (WEC) werd voorgeschreven, zou waarborgen gaan bevatten voor de betrokkenheid van het management.

De WMO, de WPO en de WEC moesten met het oog op de invoering van lumpsum dus gewijzigd worden. Vanuit het oogpunt van autonomievergroting wilde de minister met de wijzigingen niet inhoudelijk sturen. Er werd dus niet in detail beschreven 'hoe' de besturen bepaalde zaken moesten regelen, wel 'dat' er iets geregeld moest worden. De minister achtte het vanwege de invoering van lumpsum van belang dat de afspraken in ieder geval betrekking hadden op de taak- en verantwoordelijkheidstoedeling van het management bij de toedeling, bestemming en besteding van de financiële middelen.

¹ Uitwerkingsnotitie lumpsum primair onderwijs (januari 2004).

Medezeggenschap

Vooruitlopend op een nieuwe medezeggenschapswet zijn in 2005 alvast wijzigingen opgenomen in de WMO.² Deze wijzigingen hielden in dat algemene bevoegdheden inzake informatie op onderdelen werden aangescherpt en dat voor besturen met meer dan één school de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad werd voorgeschreven. Bij de wijzigingen is toegezegd dat er een nieuwe medezeggenschapswet zou komen. Sinds 1 januari 2007 is de nieuwe Wet medezeggenschap op scholen (WMS) inderdaad van kracht.³

De nieuwe wet was het resultaat van intensief overleg tussen organisaties van bestuur en management, de vakbonden, de ouderorganisaties en de managementorganisatie. Deze organisaties hebben samen de projectorganisatie WMS in het leven geroepen. Deze projectorganisatie WMS was bedoeld om ouders, leerlingen, personeel en besturen te helpen om de medezeggenschap op scholen vorm te geven.

Verhouding bestuur en management

In de uitwerkingsnotitie werd benadrukt dat het management cruciaal was bij de invoering van lumpsum. Duidelijkheid over de bestuurlijke verhoudingen werd dan ook als noodzakelijk beschouwd. Besturen werden verplicht om aan te geven welk mandaat het management heeft. Daartoe werd aansluiting gezocht in de bepalingen in de WPO en de WEC over het directiestatuut. Deze term beslaat de hele sturingskolom (bestuur - bovenschools management - schoolleiding). De term directiestatuut werd daarbij vervangen door de term managementstatuut. In de uitwerkingsnotitie werd vermeld dat de vaststelling van het managementstatuut een verantwoordelijkheid is van het schoolbestuur, maar dit pas zal kunnen gebeuren na overleg met de schoolleiding en het bovenschools management. Hoewel er dus geen sprake is van een instemmingsvereiste, is de vaststelling van het managementstatuut ook geen eenzijdige bestuurshandeling. De wijzigingen in de WPO en de WEC zijn in juli 2005 door de Eerste Kamer aangenomen.

Verantwoording

In 2007 legden de besturen voor het eerst verantwoording af door middel van een jaarverslag (over de maanden augustus tot en met december 2006). Naast de financiële jaarrekening gaat het om het bestuursverslag en de accountantsverklaring. Het jaarverslag is een belangrijk verantwoordingsdocument van de schoolbesturen. Hiermee verantwoordt het

² De wijzigingen in de WMO zijn in juli 2005 door de Eerste Kamer aangenomen. Deze wijzigingen hadden ook gevolgen voor het voortgezet onderwijs, waar de lumpsum al eerder (in 1996) was ingevoerd.

³ Voortgangsrapportage OCW (2007).

bestuur zich intern aan de medezeggenschapsraad en aan de ouders en het personeel, maar ook extern aan de directe omgeving en aan het Rijk.⁴

2.2 De voorbereidingen op lumpsum: flankerend beleid

Scholen en besturen moesten zich kunnen voorbereiden op de invoering van de lumpsumfinanciering. Voor een goede voorbereiding was het noodzakelijk dat zij tijdig beschikten over informatie (en hulpmiddelen) om meerjarig financieel beleid te ontwikkelen. Ook was het noodzakelijk dat zij met vragen bij deskundigen terechtkonden.

Doelstelling van het flankerend beleid was dan ook om te komen tot een zodanig samenhangend pakket van landelijk georganiseerde activiteiten dat besturen en management in het primair onderwijs zich aan de hand daarvan in hun eigen tempo en op hun eigen wijze konden voorbereiden op de invoering van de lumpsumfinanciering.⁵

2.2.1 Organisatie van het flankerend beleid

De doelstelling van lumpsum was (en is) verbetering van de onderwijskwaliteit. Voor het bereiken van dat doel was betrokkenheid van organisaties uit het veld bij de implementatie van lumpsum van groot belang. Het flankerend beleid rondom de invoering van lumpsum is daarom opgezet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie en de organisaties voor bestuur, personeel en management.

De projectorganisatie flankerend beleid bestond uit de stuurgroep ADR, een projectgroep, een projectleider en een projectbureau.⁶ Tevens was er sprake van een aantal werkgroepen.⁷ In de stuurgroep ADR waren alle dragende organisaties vertegenwoordigd (zie hoofdstuk 1, pagina 3 voor de samenstelling van de Stuurgroep). De projectgroep was kleiner en bestond

⁴ OCW gebruikt de kengetallen uit de jaarverslagen voor de rapportage en verantwoording aan de Tweede Kamer. Het bestuur is daarnaast verplicht de medezeggenschapsraad tijdig te voorzien van de jaarlijkse informatie over de financiële gang van zaken en de toelichting in het bestuursverslag op wat is geweest en gaat komen. Dit informatierecht is vastgelegd in de WMS.

⁵ Bron: Eerste halfjaar rapportage flankerend beleid en pilotprogramma (Projectbureau Lumpsum po, 23 september 2004).

⁶ Bron: Eerste halfjaar rapportage flankerend beleid en pilotprogramma (Projectbureau Lumpsum po, 23 september 2004).

⁷ Het ging hier om de taskforce communicatie, de werkgroep pilots en de (tijdelijke) werkgroep code goed bestuur. Deze werkgroepen vielen onder de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie. N.B.: De expertgroep medezeggenschap/Projectorganisatie WMS viel niet onder de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie van het flankerend beleid lumpsum.

naast de projectleider⁸ (tevens voorzitter) uit vertegenwoordigers van OCW, AOb, AVS, Besturenraad en VOS/ABB. De coördinator van het pilotprogramma (tevens voorzitter van de werkgroep pilots) was als vaste adviseur aanwezig bij de vergaderingen van de projectgroep.

De projectgroep werkte onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep ADR en had de volgende taken:⁹

- *Algemene informatievoorziening* aan het primair onderwijsveld over de implementatie van de lumpsumbekostiging en, daaraan voorafgaand, de invoering van het jaarverslag.
- *Interactieve informatievoorziening*. Bij de informatievoorziening door de projectgroep stond een aantal producten centraal dat voor alle scholen en besturen van belang was. Deze producten waren gekoppeld aan de fasering van het invoeringstraject. Voorbeelden van producten waren: het pilotprogramma, publicatie van het meetjaar, instrumenten voor de berekening van lumpsum, publicatie van het jaarverslag, pilotrapportages, publicatie wet- en regelgeving et cetera.
- *Instrumentontwikkeling*. Bij de ontwikkeling van hun meerjarig (financiële) beleid maken scholen gebruik van instrumenten om de eigen financiële situatie en het bestuurlijk/organisatorisch vermogen te analyseren. Het was de bedoeling dat de projectgroep een scan op bestaande instrumenten zou (laten) uitvoeren. Scholen en besturen kregen toegang tot de resultaten van de scan. Indien er sprake bleek te zijn van gaten in het bestaande aanbod, zou het projectbureau ontwikkelingsactiviteiten entameren om deze gaten op te vullen, waarbij zou worden aangesloten op het ontwikkelwerk dat binnen de pilots plaatsvond.
- *Monitoring van de implementatie*. Het was de bedoeling dat scholen vanuit de eigen vertreksituatie nagingen welke activiteiten ze moesten ontwikkelen om adequaat voorbereid te zijn op de invoering van lumpsum. Hiervoor ontvingen de scholen met ingang van het schooljaar 2004 extra faciliteiten.¹⁰ Vanaf het najaar van 2004 werd met een monitor nagegaan of besturen en scholen daadwerkelijk aan de slag waren gegaan met de voorbereidingen op de invoering van lumpsum.¹¹

⁸ De projectleider was onafhankelijk en extern aangetrokken. Naast het voorzitten van de vergaderingen van de projectgroep en het verzorgen van de communicatie tussen de projectgroep en de stuurgroep, was de projectleider belast met de bewaking en coördinatie van de projectorganisatie in de breedste zin des woords.

⁹ Uitwerkingsnotitie, pagina 42.

¹⁰ Deze extra faciliteiten werden beschikbaar gesteld vanuit De Regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management. In de jaren 2004-2005 en 2005-2006 werden de budgetten van deze regeling gedeeltelijk gebruikt om het invoeringstraject te financieren (flankerend beleid en pilots). Vanaf het schooljaar 2006-2007 werd het overgrote deel van de structurele middelen toegekend aan de besturen/scholen. NB: Het begin van deze regeling viel samen met de afloop van de stimuleringsregeling Bestuurlijke Krachtenbundeling.

¹¹ Deze monitor: "Flankerend beleid invoering lumpsum po" werd uitgevoerd door Ecorys.

De projectgroep werd bij de praktische uitvoering van haar taken ondersteund door het projectbureau Lumpsum dat, naast de projectleider, bestond uit de pilot-coördinator, een communicatiespecialist en een managementassistent.

2.2.2 Activiteiten en producten van het flankerend beleid

De activiteiten van de projectorganisatie flankerend beleid stonden in 2004 vooral in het kader van het bewustwordingsproces. 2005 stond vooral in het teken van kennisvergaring. In 2006 lag de nadruk op de implementatie. In de periode dat de projectorganisatie actief was, is, met hulp van de veldorganisaties, een groot aantal producten en activiteiten tot stand gekomen. Zo was er een lumpsumwijzer die duidelijk maakte hoe ver men was met de voorbereiding op de lumpsum, wat er nog gedaan moest worden en welke materialen er beschikbaar waren om meer te weten te komen. Er zijn brochures gepubliceerd, nieuwsbrieven verspreid en conferenties georganiseerd. Om scholen en besturen te helpen bij het omgaan met het jaarverslag en het samenhangende financieel beleid waren over heel Nederland ambassadeurs jaarverslag beschikbaar om vragen van schoolleiders, bovenschoolse directeuren, bestuursleden en staffunctionarissen te beantwoorden.

Hieronder gaan we afzonderlijk in op de specifieke aspecten van het flankerend beleid.

Het pilotprogramma

Een belangrijk onderdeel van het flankerend beleid was het pilotprogramma waarbinnen een aantal schoolbesturen experimenteerde met lumpsum.¹² Deze pilots waren bedoeld om na te gaan wat scholen nodig hadden voor een succesvolle invoering van lumpsum, om hen voor te bereiden op de invoering van lumpsum en om ervaring op te doen met de invoering van lumpsum. De pilots gingen per 1 januari 2004 van start.¹³ De besturen die meededen aan de pilots hebben daarnaast ook één of meer projecten uitgevoerd met het doel instrumenten en handreikingen voor anderen op te leveren.

De deelnemende besturen zijn jaarlijks door ITS bevestigd over hun ervaringen met de grotere vrijheid in de besteding en het verloop van de afzonderlijke pilotprojecten. De eerste meting heeft plaatsgevonden bij de start (mei 2004), de tweede halverwege (april 2005) en de derde na de afronding van de projecten (april 2006).

¹² Bron: Voortgangsrapportage OCW (13 oktober 2005).

¹³ Pilot I bestond uit 12 besturen (met samen 99 scholen) die werkten met de volledige lumpsumfinanciering. Pilot II bestond uit 22, voornamelijk grote schoolbesturen (meer dan tien scholen, samen 559 scholen) die nog wel op basis van de huidige declaratiesystematiek werden bekostigd. Voor deze besturen golden vanaf 1 januari 2004 ontschotting en de mogelijkheid om de fre's af te rekenen op bestuursniveau in plaats van schoolniveau.

In de eindrapportage van ITS¹⁴ werd geconcludeerd dat er wat het invoeringsproces betrof een positieve trend in de tijd zichtbaar was. Het percentage pilotbesturen dat tevreden was met het invoeringsproces nam toe, evenals het percentage dat uit de voeten kon met lumpsumbekostiging. Nadat zekerheid was verkregen over de definitieve hoogte van de bedragen binnen de bekostigingsformules (gemiddelde personeelslasten), werd de deelnemende besturen duidelijk dat de invoering mee zou vallen. Een aandachtspunt vormen de éénpitters die aangaven het zonder onderlinge samenwerking moeilijk te kunnen krijgen met lumpsum.

De meeste veranderingen die als gevolg van de lumpsum door de pilotbesturen waren doorgevoerd, bevonden zich op het terrein van het financiële beleid, het bovenschools management, de directie, de administratie, het personeelsbeleid en de medezeggenschap. De pilotbesturen hadden positieve verwachtingen over de beleidsvrijheid. Ze dachten dat door de lumpsum bedrijfsmatig functioneren beter mogelijk werd en dat men op bestuursniveau het beleid flexibeler kon invullen.

De verwachtingen van de pilotbesturen over het onderwijskundig beleid en de kwaliteit van het onderwijs waren in grote lijnen eveneens positief. Men verwachtte dat de functiedifferentiatie zou toenemen en dat er meer ruimte zou gaan ontstaan voor het realiseren van onderwijskundige doelstellingen.

Een tweede onderzoek naar de pilots is verricht door Ernst & Young. Het betreft een financieel onderzoek naar de effecten van de invoering van de lumpsumfinanciering bij de twaalf besturen uit Pilot I (met een rapportage in 2004 en een rapportage in 2005). De algemene conclusie van het rapport uit 2005¹⁵ was dat de invoeringstrajecten van het jaarverslag en de lumpsumfinanciering niet moesten worden onderschat. "Gedurende de invoerings- en gewenningsperiode ontstaan hogere lasten voor de besturen. Deze lasten betreffen enerzijds de professionalisering van het bestuur en management en het inrichten van de planning- en controlcyclus en anderzijds externe lasten door de grotere behoefte aan dienstverlening door administratiekantoren, accountants en adviseurs. Hiernaast zal sprake zijn van het treffen van voorzieningen en het opbouwen van weerstandsvermogen als buffer voor de onderkende risico's."

Brede veldbenadering besturen

Op grond van de eerste ervaringen in de pilots (najaar 2004) is een aantal acties ondernomen. Uit die ervaringen bleek namelijk dat lang niet alle administratiekantoren goed waren ingespeeld op de eisen die lumpsum stelde aan de gegevenslevering. Om de informatie-uitwisseling van en naar de administratiekantoren te versterken, werd er vanaf 2005 door het

¹⁴ Laat de lumpsum maar komen: Eindrapportage pilots lumpsum primair onderwijs (ITS, 2006).

¹⁵ Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2005, Pilot I (Ernst & Young, september 2005).

projectbureau lumpsum periodiek met de administratiekantoren overlegd. Uit de ervaringen in de pilots bleek ook dat bij de pilotbesturen de administratieve organisatie niet goed op orde was. Omdat dit een belangrijk element is van de planning- en controlcyclus (en dus een voorwaarde voor een goede invoering van lumpsum), is besloten tot de brede veldbenadering. Op deze manier werd getracht inzicht te krijgen in de stand van zaken van elk individueel bestuur. Aan de hand daarvan kon vervolgens bepaald worden of aanscherping van het flankerend beleid, intensivering van de ondersteuning door de organisaties, dan wel andere activiteiten nodig waren.

In de eerste helft van 2005 zijn de besturen voor het eerst benaderd door de veldorganisaties. Er is gekeken naar vier onderdelen: personele organisatie, financiële organisatie, kengetallen en procedures. Per onderdeel werd een aantal punten toegedeeld. Op basis hiervan werd een kleurcode toegekend: groen (alle onderdelen voldoende), geel (3 van de onderdelen voldoende) of rood (minder dan 3 onderdelen voldoende). Eind 2005 heeft de tweede fase van de brede veldbenadering plaatsgevonden en in juni 2006 de derde fase. Het beeld dat de derde fase van de veldbenadering liet zien was dat ongeveer 82 procent van de besturen en scholen klaar was voor de invoering van lumpsumbekostiging (score groen). Ongeveer vijftien procent van de besturen had nog niet alle activiteiten afgerond (score geel). Voor ongeveer drie procent van de besturen gold dat zij nog een overgangperiode nodig hadden om werkelijk met lumpsumbekostiging te kunnen werken (score rood). Eénpitters hadden niet vaker een roodscore dan meerpitters.

Ten slotte is er in het najaar van 2006 nog een vierde fase van de brede veldbenadering uitgevoerd: de bezemactie.¹⁶ In de voortgangsrapportage 2007 van OCW worden de resultaten van deze vierde fase gerapporteerd: 88 procent van de besturen scoorde groen, elf procent scoorde geel, en minder dan één procent van de besturen scoorde rood (12 besturen). De besturen die rood scoorden, zouden, zo lang als dat nodig was, worden begeleid door de projectgroep.

Brede veldbenadering (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden

In het eerste kwartaal van 2006 hebben de veldorganisaties, voor zover dat mogelijk was, met alle GMR's (meerpitters) en MR's (éénpitters) contact gehad. Van de (G)MR's scoorde ruim 26 procent groen, ruim 24 procent geel en ruim 41 procent rood (peildatum 2 juni 2006).¹⁷ Knelpunten bij de (G)MR's waren een gebrek aan kennis (zowel op lumpsumterrein als op het gebied van medezeggenschap in het algemeen) en tekortschietende communicatie met/informatie van het bevoegd gezag.

Op grond van de resultaten van de veldbenadering (G)MR's werd geconcludeerd dat er nog veel moest gebeuren. Eén van deze activiteiten was de ontwikkeling van een quickscan medezeggenschap die beschikbaar was

¹⁶ Voortgangsrapportage OCW, 23 juni 2006.

¹⁷ Aan 8 procent van de (G)MR's kon nog geen score worden toegekend.

via internet. De veldbenadering (G)MR's is na 1 augustus 2006 (de invoeringsdatum van lumpsum) nog door blijven lopen. Daarnaast bleven de organisaties uit de projectgroep de geelscoorders en roodscoorders zo veel mogelijk monitoren en ondersteunen. In het verlengde hiervan heeft het projectbureau in oktober 2006 op verschillende manieren aandacht besteed aan de medezeggenschap. De brochure "Medezeggenschap is partnerschap" werd herzien. Op de website van de projectgroep werd aandacht besteed aan medezeggenschap (en in het bijzonder de relatie bestuur/management - (G)MR). En er kwam een aparte speciale nieuwsbrief (G)MR. De hierboven beschreven activiteiten vonden plaats los van de (later opgestarte) activiteiten van het flankerend beleid, horend bij het invoeringstraject van de WMS (zie paragraaf 2.1).

Monitor flankerend beleid

Naast de brede veldbenadering, gericht op individuele besturen, is door Ecorys een monitor uitgevoerd naar het beeld dat besturen, directies en medezeggenschapsraden in het algemeen hadden van de vorderingen in de voorbereiding op lumpsumbekostiging. Deze monitor 'Flankerend beleid lumpsum po' (met metingen in juni 2004, juni 2005 en maart/april 2006) liep parallel aan de brede veldbenadering.

De rapportage van de derde meting van deze monitor komt ongeveer overeen met de resultaten van de derde fase van de brede veldbenadering (die in ongeveer dezelfde periode is gehouden): 85 procent van de besturen schatte in zelf goed te zijn voorbereid. Van de directies meende 74 procent zelf goed te zijn voorbereid op de lumpsum. Van de medezeggenschapsraden voelde een derde zich voldoende voorbereid. Van alle respondenten was 75 procent van mening dat besturen en directies voldoende waren voorbereid.

De derde meting van de monitor flankerend beleid liet volgens Ecorys ook zien dat er ten opzichte van de tweede meting in het bijzonder vorderingen waren gemaakt op het gebied van implementatie. Steeds meer besturen en directies beschikten over instrumenten als meerjarenplanningen, managementstatuten en criteria voor de verdeling van middelen tussen scholen die onder hetzelfde bestuur vielen. Het inzicht in de financiële situatie was toegenomen. De vraag was volgens Ecorys nog wel, of alle scholen op tijd klaar zouden zijn met de voorbereidingen, aangezien ze nog maar een paar maanden hadden om de implementatiefase af te ronden.

Stand van zaken op het moment van de invoering van lumpsum

Op 23 juni 2006 (dus vlak voor de invoering van lumpsum) stuurde de minister de voortgangsrapportage 2006 van OCW naar de Tweede Kamer. In deze rapportage werd geconcludeerd dat veruit de meeste besturen de zaken op orde hadden, maar ook dat er nog enkele besturen waren die niet voldoende waren voorbereid.¹⁸ Deze besturen werden ondersteund om de zaken op orde te krijgen. Over de medezeggenschapsraden werd geconcludeerd dat zij nog

¹⁸ Deze conclusie was gebaseerd op de rapportage van de derde fase van de brede veldbenadering, op de derde meting van de monitor 'Flankerend beleid invoering lumpsum po' en op de eindrapportage van de pilots.

een ontwikkeling moesten doormaken. Hierbij werd aangegeven dat (G)MR's zich wel bewust waren van de acties die nog nodig waren (de bonden en ouderorganisaties waren met de medezeggenschapsraden in contact).

Slotmonitor

In vervolg op de monitor Flankerend beleid lumpsum po heeft Ecorys in het voorjaar van 2007 een slotmonitor uitgevoerd. Het doel van deze slotmonitor was vast te stellen in welke mate de verwachtingen onder de besturen, (bovenschools) management en (G)MR, zoals ze in de monitor Flankerend beleid invoering lumpsum po waren uitgesproken na de invoering van lumpsum ook uitgekomen waren. Daarbij werd vooral gekeken naar de professionalisering van de interne organisatie met betrekking tot de lumpsumbekostiging. Het beeld dat deze slotmeting liet zien, was dat de besturen (weer) overwegend positief waren over de mate van voorbereiding en over de lumpsum zelf. In tegenstelling tot de directeuren en de (G)MR-leden oordeelden ze achteraf positiever over de mate waarop zijzelf en de andere geledingen voorbereid waren op het moment dat de lumpsumfinanciering werd ingevoerd.

Ook wanneer het ging om de *professionaliteit van de interne organisatie* en *professionaliteit op het gebied van financieel beleid*, waren de besturen iets positiever dan de directeuren. Ecorys merkt hierbij op dit positivisme wellicht (deels) werd ingegeven doordat 'hun' taak er grotendeels op zat. Het relevante beleid was immers (in grote lijnen) ontwikkeld, terwijl het nu meer op de praktijk aankwam. De directeuren hebben sterker te maken met de praktijk van alledag en hebben daardoor beter zicht op eventuele knelpunten. De (G)MR's waren het meest negatief over de professionaliteit. Een mogelijke verklaring hiervoor was volgens Ecorys de informatieachterstand die (G)MR's nog steeds leken te hebben op het gebied van lumpsum ((G)MR's waren vaak niet op de hoogte van afspraken of het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde instrumenten). Daarnaast kwam uit de slotmonitor naar voren dat zowel de directeuren als de besturen de (G)MR een weinig prominente rol toebedeelden als het ging om de lumpsum. Ecorys merkte hierbij op dat de rol van (G)MR wellicht duidelijker zou worden wanneer ook de planning- en controlcyclus meer ingebed zou raken in het financieel beleid.

Verwachte veranderingen als gevolg van lumpsum

- Zestig procent van de besturen zag als gevolg van lumpsum nieuwe kansen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Bij de directeuren en (G)MR's lagen deze percentages respectievelijk op 50 en 46 procent.
- Vooral onder de besturen werd positief gedacht over de nieuwe situatie waarin scholen zelf bepaalde risico's zijn gaan dragen. De meeste kansen werden door hen gezien op het terrein van personeelsbeleid. Ook de belangrijkste risico's lagen (volgens alle drie geledingen) op het gebied van personeelsbeleid.
- In vergelijking met het declaratiestelsel werd de grootste nieuwe beleidsruimte door alle drie de geledingen gezien op het terrein van het

financieel beleid. (70% van de besturen, 57% van de directies en 57% van de (G)MR's). Meer ruimte voor personeelsbeleid en onderwijskundig beleid werd door een kleiner deel van de geledingen verwacht, waarbij de besturen weer het meest positief waren.

- Een groot deel van de respondenten verwachtte niet dat lumpsum nog ging leiden tot grote veranderingen in de organisatie. Op personeelsgebied verwachtte slechts een kwart van de besturen en directies grote veranderingen. Op financieel gebied verwachtte de helft van de besturen belangrijke veranderingen. Op bestuurlijk gebied verwachtte 44 procent van de besturen belangrijke veranderingen.
- Slechts vijftien procent van de respondenten was van mening dat de voordelen van lumpsum alleen kunnen worden behaald door verdere schaalvergroting op bestuursniveau. Circa tien procent van de besturen en directies was echter van mening dat het nodig is om op termijn te fuseren met het oog op lumpsum. Er kwam geen duidelijk beeld naar voren welke besturen en directies een fusie noodzakelijk vonden.

2.3 Enquêteresultaten

In deze paragraaf presenteren we de resultaten van de door ons gehouden internetenquête die betrekking hebben op het flankerend beleid. De internetenquête is in januari 2010 (ruim drie jaar na de invoering van de lumpsumfinanciering) uitgezet onder besturen, schoolleiders GMR's en MR's. We gaan in deze paragraaf achtereenvolgens in op:

- het aanbod van ondersteuning en informatie;
- de mate waarin men voorbereid was op de invoering;
- de inzet van het budget voor Bestuur & Management;
- de rol van het jaarverslag.

2.3.1 Het aanbod van ondersteuning en informatie

We gaan hier in op drie van de zeven subvragen die bij de onderzoeksvraag over het flankerend beleid zijn geformuleerd:

“Van welke ondersteuning vanuit de projectorganisatie invoering lumpsum heeft men gebruikgemaakt?”

“Welke ondersteuning werd gemist in het aanbod?”

“Is er voldoende voorlichting geweest (zowel over de voortgang van de invoering als inhoudelijk)?”

Wat betreft het gebruik van het aanbod aan informatie en ondersteuning, kwam eerder al uit de *Slotmonitor invoering lumpsum po* naar voren dat:

- De nieuwsbrief van het Projectbureau lumpsum po voor besturen, schoolleiders en (G)MR's een belangrijk informatiekanaal is geweest om de ontwikkelingen op het gebied van lumpsum te volgen. Besturen gaven tevens aan veel gebruik te hebben gemaakt van de publicaties van

besturen- en managementorganisaties en van externe administratiekantoren. Schoolleiders noemden als tweede belangrijke informatiebron de nieuwsbrief van OCW.¹⁹ (G)MR's gaven aan veel gebruik te hebben gemaakt van publicaties van vakorganisaties.

- Ongeveer de helft van de besturen en directeuren had gebruikgemaakt van de handreikingen op de website van het projectbureau. De handreiking over 'Financieel beleid en planning & control' werd door hen het meest gebruikt. Van de vertegenwoordigers van de (G)MR die gebruik hebben gemaakt van de handreikingen (40%), had het overgrote deel (84%) de handreiking over medezeggenschap gebruikt.

In de enquête hebben wij alle vier de respondentgroepen (nogmaals) gevraagd aan te geven van welke ondersteuning zij destijds gebruik hebben gemaakt bij de voorbereidingen op de invoering van de lumpsumfinanciering. De resultaten hiervan worden weergegeven in tabel 2.1 en laten ongeveer hetzelfde beeld zien als ten tijde van de slotmonitor. Voor besturen en schoolleiders waren ondersteuningsactiviteiten of informatiebronnen van besturen- en managementorganisaties de meest gebruikte bron voor informatie en ondersteuning. GMR's en MR's gaven aan voor ondersteuning en informatie het meeste gebruik te hebben gemaakt van personeelsorganisaties.

Tabel 2.1 Ondersteuningsactiviteiten/informatiebronnen die zijn gebruikt bij de voorbereiding op de invoering (meerdere antwoorden mogelijk)

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ondersteuning/informatie van het Projectbureau lumpsum po	62%	41%	46%	33%
Ondersteuning/informatie van het ministerie van OCW/CFI	50%	42%	28%	38%
Ondersteuning/informatie van besturen- en management-organisaties	79%	61%	44%	40%
Ondersteuning/informatie van personeelsorganisaties/vakbonden	20%	33%	55%	45%
Anders, namelijk	24%	24%	21%	15%
Weet niet	7%	12%	6%	11%
n	427	486	89*	73**

* Deze vraag is alleen voorgelegd aan GMR-leden die al voor de invoering van de lumpsum waren toegetreden tot de GMR.

** Deze vraag is alleen voorgelegd aan MR-leden die al voor de invoering van de lumpsum waren toegetreden tot de MR.

We hebben in de internetenquête tevens gevraagd hoe de verschillende respondentgroepen de genoten ondersteuning en informatie, achteraf gezien, hebben gewaardeerd. Hieruit kwam naar voren dat bijna alle respondenten in alle respondentgroepen de verschillende bronnen voor ondersteuning en

¹⁹ De nieuwsbrief van OCW is pas ingevoerd in juni 2006. In het eerste lumpsum schooljaar (2006-2007) is de nieuwsbrief gebruikt om schoolbesturen in te lichten over het betaalritme. Dit heeft waarschijnlijk het beeld gevormd van de nieuwsbrief als belangrijke informatiebron.

informatie als nuttig tot zeer nuttig hebben ervaren. De percentages lopen uiteen van 94-98 procent bij de besturen, van 94-97 procent bij de schoolleiders, van 96 t/m 100 procent bij GMR's en van 91 t/m 100 procent bij de MR's (zie ook tabel B3.1 in bijlage 3)

Ook hebben wij gevraagd of men, achteraf gezien, nog ondersteuning of informatie had gemist. De antwoorden op deze vraag worden weergegeven in tabel 2.2. Ongeveer veertig procent van de besturen en GMR's zegt geen informatie te hebben gemist. Bij de schoolleiders en MR's ligt dit percentage rond de dertig procent. Besturen, schoolleiders en GMR's misten, achteraf gezien, vooral ondersteuning/informatie op het gebied van financieel beleid en de integratie van beleid. MR's misten daarnaast ook informatie over besluitvorming en (mede)zeggenschap.

Tabel 2.2 Welke ondersteuning/informatie heeft u destijds gemist in het aanbod (meerdere antwoorden mogelijk)

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Wij hebben destijds geen ondersteuning of informatie gemist	42%	33%	44%	27%
Ondersteuning/informatie op het gebied van financieel beleid	23%	21%	24%	32%
Ondersteuning/informatie op het gebied van personeelsbeleid	13%	13%	14%	18%
Ondersteuning/informatie bij het integreren van de verschillende soorten beleid	24%	23%	27%	31%
Ondersteuning/informatie op het gebied van besluitvorming en (mede)zeggenschap	11%	11%	16%	27%
Anders, namelijk	4%	5%	3%	3%
Weet niet	15%	22%	8%	20%
n	427	486	89*	73**

* Deze vraag is alleen voorgelegd aan de GMR-leden die al voor de invoering van de lumpsum waren toegetreten tot de GMR.

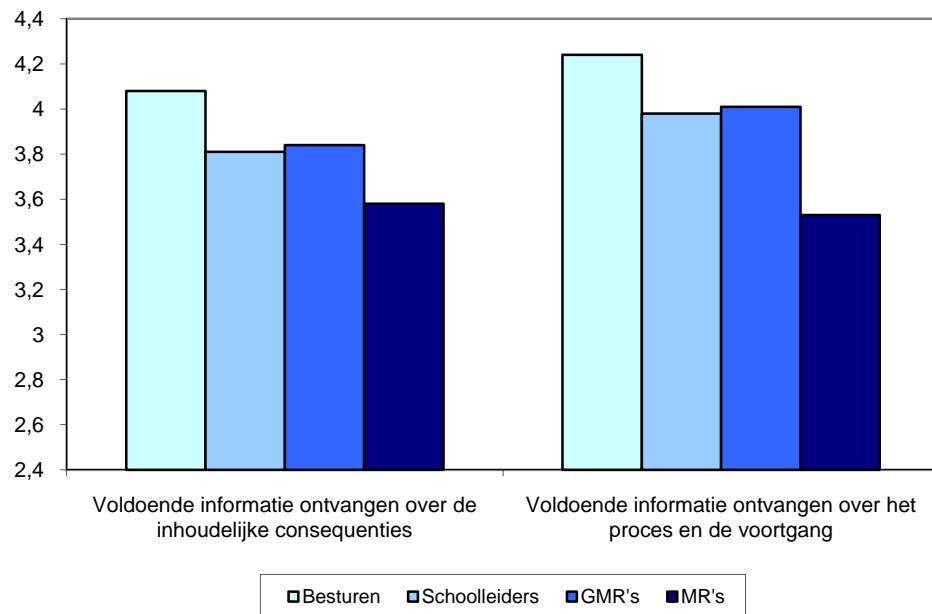
** Deze vraag is alleen voorgelegd aan de MR-leden die al voor de invoering van de lumpsum waren toegetreten tot de MR.

Uit de *Slotmonitor invoering lumpsum po* kwam destijds (voorjaar 2007) naar voren dat negentig procent van de besturen en schoolleiders van mening was voldoende informatie te hebben gekregen van het projectbureau en van OCW/CFI. Bij GMR's lag dit percentage een stuk lager, namelijk op 36 procent.

In de internetenquête hebben we de verschillende respondentgroepen nogmaals gevraagd of zij, terugkijkend op de periode voorafgaand aan de invoering van lumpsum, voldoende informatie hebben ontvangen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen informatie over de inhoudelijke consequenties van lumpsum en informatie over de voortgang van de invoering. In figuur 2.1 is te zien dat de besturen in beide gevallen het meest positief zijn, gevolgd door de schoolleiders en GMR's. De MR's zijn het minst positief. De figuur laat tevens zien dat men het, over het algemeen, iets meer eens is met de stelling

dat er voldoende informatie is ontvangen over het proces en de voortgang dan met de stelling dat er voldoende informatie is ontvangen over de inhoudelijke consequenties van lumpsum (zie ook bijlage 3, tabel B3.2).

Figuur 2.1 Wij hebben voldoende informatie over lumpsum ontvangen*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

2.3.2 Mate van voorbereiding op de invoering

We gaan hier in op de volgende subvragen:

“Was er voor scholen en besturen voldoende tijd om zich voor te bereiden op de invoering van de lumpsum?”

“Waren schoolbesturen en scholen voldoende voorbereid? Zo niet, op welke punten niet?”

In de internetenquête hebben wij de verschillende respondentgroepen gevraagd naar hun mening over de beschikbare voorbereidingstijd. Tabel 2.3 laat zien dat het overgrote deel van de besturen en schoolleiders (respectievelijk 89 en 86%), achteraf gezien, van mening zijn dat er genoeg tijd was voor hun bestuur/school om zich op de invoering van de lumpsumfinanciering voor te bereiden. Bij de (G)MR's liggen de percentages iets lager (op 72 en 73%), maar ook daar gaat nog steeds om bijna driekwart van de respondenten. Dit betekent echter ook dat ongeveer een kwart van de GMR's en MR's van mening is dat er niet genoeg tijd was om zich voor te bereiden.

Tabel 2.3 Was er voldoende tijd om u voor te bereiden op de invoering van de lumpsumbekostiging?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, er was meer dan genoeg tijd	11%	7%	5%	3%
Ja, er was genoeg tijd	78%	79%	68%	69%
Nee, er was niet genoeg tijd	10%	11%	24%	22%
Nee, er was veel te weinig tijd	1%	3%	3%	6%
n	408	415	129	100

Uit de derde meting van de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po* kwam naar voren dat 85 procent van de besturen en 74 procent van de directeuren zich in het voorjaar van 2006 voldoende voorbereid voelde op de invoering van lumpsum. Van de (G)MR's voelde een derde zich voldoende voorbereid. Ten tijde van de *Slotmonitor invoering lumpsum po* lagen deze percentages nog hoger en vond negentig procent van de besturen, 75 procent van de schoolleiders en zestig procent van de (G)MR's zichzelf, een halfjaar na de invoering, voldoende voorbereid.

Ook in onze internetenquête hebben we de verschillende respondentgroepen gevraagd of zij, achteraf bezien, voldoende voorbereid waren op de invoering van lumpsum. De antwoorden op deze vraag (weergegeven in tabel 2.4) laten ongeveer hetzelfde patroon zien als resultaten van de bovengenoemde monitorrapportages. Het zijn vooral besturen en schoolleiders die zeggen dat ze (goed) voorbereid waren (84 en 82%). Bij GMR's ligt het percentage op 64 procent en bij MR's op 53 procent.

Tabel 2.4 Was u op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op de invoering van de lumpsumfinanciering?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, we waren zeer goed voorbereid	14%	6%	4%	4%
Ja, we waren voldoende voorbereid	70%	76%	60%	49%
Nee, we waren onvoldoende voorbereid	15%	17%	30%	39%
Nee, we waren helemaal niet voorbereid	1%	1%	6%	8%
n	411	412	126	109

Op grond van tabel 2.3 en 2.4 kunnen we concluderen dat 36 procent van de GMR's en 47 procent van de MR's niet goed was voorbereid op de invoering, terwijl 72 à 73 procent van de (G)MR's aangeeft dat er voldoende tijd was voor de voorbereidingen. Voor alle responsgroepen geldt overigens: hoe positiever men is over de beschikbare voorbereidingstijd, hoe beter men zich voorbereid voelde op het moment van de invoering van lumpsum.

Uit de internetenquête blijkt verder dat besturen en schoolleiders zich vooral voorbereid voelden op het gebied van financieel beleid, personeelsbeleid en

besluitvorming en (mede)zeggenschap. Besturen waren het minst voorbereid op de planning- en controlcyclus en de integratie van de verschillende beleidssoorten. GMR's waren vooral voorbereid op het gebied van besluitvorming en (mede)zeggenschap en op het gebied van personeelsbeleid en financieel beleid. MR's waren vooral voorbereid op het gebied van besluitvorming en (mede)zeggenschap en op het gebied van personeelsbeleid (zie tabel 2.5).

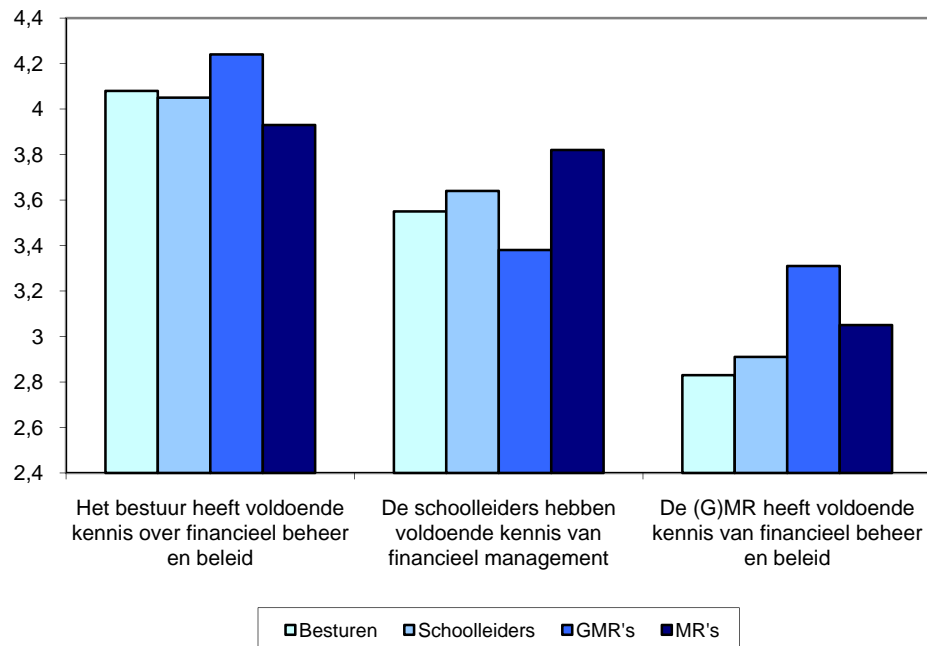
Tabel 2.5 Percentage per responsgroep dat voldoende tot zeer goed voorbereid was op verschillende gebieden

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Financieel beleid	80%	72%	60%	54%
Personeelsbeleid	80%	72%	68%	62%
Integratie van verschillende beleidssoorten	60%	49%	49%	41%
Besluitvorming en (mede)zeggenschap	74%	63%	69%	67%
Planning- en controlcyclus	57%	48%	45%	43%

In aansluiting op de vragen over de voorbereidingen op lumpsum hebben we de respondenten van de internetenquête ook gevraagd of zij denken dat er nu, drie jaar na de invoering van lumpsum genoeg financiële kennis aanwezig is bij de besturen, scholen en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. De antwoorden op deze stellingen worden weergegeven in figuur 2.2.

Figuur 2.2 laat zien dat alle respondentgroepen het (relatief sterk) eens zijn met de stelling dat het bestuur voldoende kennis heeft op het gebied van financieel beleid en beheer (zie ook bijlage 3, tabel B3.3). Verder laat de figuur zien dat de financiële kennis van de schoolleiders lager wordt ingeschat dan de financiële kennis van de besturen. Hierbij valt op dat de MR's de kennis van de schoolleiders op het gebied van financieel management relatief hoog inschatten. Ten slotte laat de figuur zien dat de financiële kennis van de (G)MR het laagst wordt ingeschat. Hierbij valt op dat vooral GMR's het relatief sterk eens zijn met de stelling dat de (G)MR voldoende kennis heeft om haar advies- en instemmingstaken op het terrein van financieel beheer en beleid goed uit te voeren.

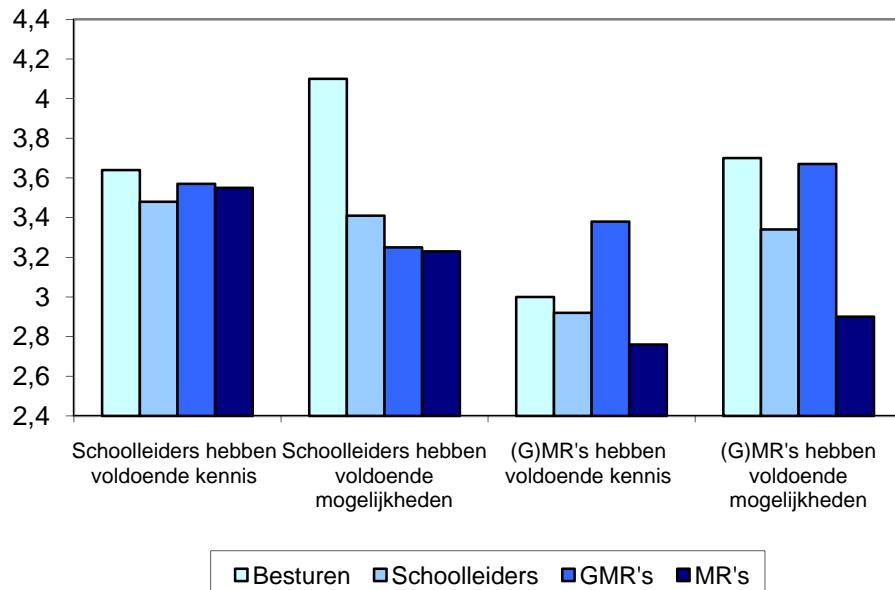
Figuur 2.2 Aanwezigheid van financiële kennis*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Tevens hebben we gevraagd in hoeverre de ververschillende respondent-groepen het eens zijn met enkele stellingen over de kennis en de mogelijkheden van schoolleiders en (G)MR's om 'tegenspel' te kunnen bieden aan het bestuur. De resultaten hiervan worden weergegeven in figuur 2.3 (zie ook bijlage 3, tabel B3.4). Deze figuur laat zien dat alle groepen het ongeveer even sterk eens zijn met de stelling dat schoolleiders genoeg kennis hebben. Wat de mogelijkheden voor de schoolleiders betreft, zien we dat het vooral de besturen zijn, die vinden dat schoolleiders deze mogelijkheden hebben. Met de stelling dat de (G)MR's voldoende kennis hebben, is men het over het geheel genomen minder eens dan met de stelling over de kennis van de schoolleiders. Alleen GMR's kijken hier relatief positief tegenaan. Wat de mogelijkheden voor de (G)MR's betreft, zijn vooral de besturen en de GMR's positief. De MR's zijn het hier (net als bij de stelling over de kennis van de (G)MR's) het minst mee eens.

Figuur 2.3 Kennis en mogelijkheden van schoolleiders en (G)MR's om 'tegenspel' te kunnen bieden aan het bestuur*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Schoolleiders en (G)MR's hebben bij de invoering van lumpsum meer invloed gekregen op de toedeling, bestemming en besteding van de rijksbijdrage die het bestuur ontvangt voor de scho(o)l(en). De mate waarin zij die invloed kunnen laten gelden is enerzijds afhankelijk van hun financiële deskundigheid en anderzijds van de opstelling van het bestuur: de positie van de schoolleider kan immers op verschillende manieren worden ingevuld. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de invloed van schoolleiders en (G)MR's binnen het systeem van lumpsumbekostiging.

2.3.3 Inzet van het budget voor Bestuur & Management

Om scholen en besturen in staat te stellen de toegenomen verantwoordelijkheden op het personele en financiële terrein waar te maken, zijn vanaf 2004 extra financiële middelen ter beschikking gesteld via de Regeling Facilitering en Versterking Bestuur en Management.

Een van de subvragen over het flankerend beleid luidt dan ook:
"Hoe is het budget bestuur en management ingezet in relatie tot de invoering van lumpsumbekostiging?"

Ten tijde van de derde meting van de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po* (voorjaar van 2006) had zestig procent van de schoolbesturen nog niet besloten waaraan de extra financiële middelen moesten worden besteed. Voor de besturen die het wel wisten was professionalisering van

schoolleiders het belangrijkste bestedingsdoel, gevolgd door verbetering van de administratie/informatiestructuur en professionalisering van het financiële beleid.

In de internetenquête hebben wij de verschillende respondentgroepen nogmaals gevraagd hoe deze middelen zijn ingezet. De antwoorden op deze vraag worden weergegeven in tabel 2.6.

Tabel 2.6 Hoe zijn de extra financiële middelen ingezet? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Professionalisering schoolleiders	65%	53%	29%	28%
Professionalisering financieel beleid	63%	39%	29%	13%
Verbetering administratie/informatiestructuur	48%	26%	24%	11%
Professionalisering bovenschools management	39%	34%	42%	21%
Professionalisering HRM/personeelsbeleid	38%	27%	16%	8%
Aanstelling extra personeel bovenschools management	32%	35%	34%	16%
Professionalisering GMR-leden	18%	13%	20%	14%
Professionalisering MR-leden	14%	11%	11%	14%
Professionalisering schoolteams	10%	7%	9%	8%
Anders, namelijk	8%	4%	7%	2%
Weet niet	4%	21%	34%	52%
n	427	486	164	147

De besturen geven aan het geld (inderdaad) vooral te hebben besteed aan de professionalisering van het financiële beleid, de professionalisering van schoolleiders en de verbetering van de administratie/informatiestructuur. Wat betreft de antwoorden van de overige responsgroepen valt op dat GMR's vaak van mening zijn dat het geld vooral besteed is aan het bovenschools management (professionalisering en aanstelling van extra personeel).

2.3.4 Rol van het jaarverslag

Ter verantwoording van de besteding van de middelen is, tegelijkertijd met de lumpsumbekostiging, ook het jaarverslag ingevoerd. Het Projectbureau lumpsum po heeft tijdens het invoeringstraject ambassadeurs jaarverslag aangesteld die scholen en besturen ondersteunden bij de voorbereidingen op het jaarverslag. Ook is er een aantal, volgens het projectbureau goed bezochte, regionale bijeenkomsten georganiseerd.

De laatste subvraag over het flankerend beleid luidde:

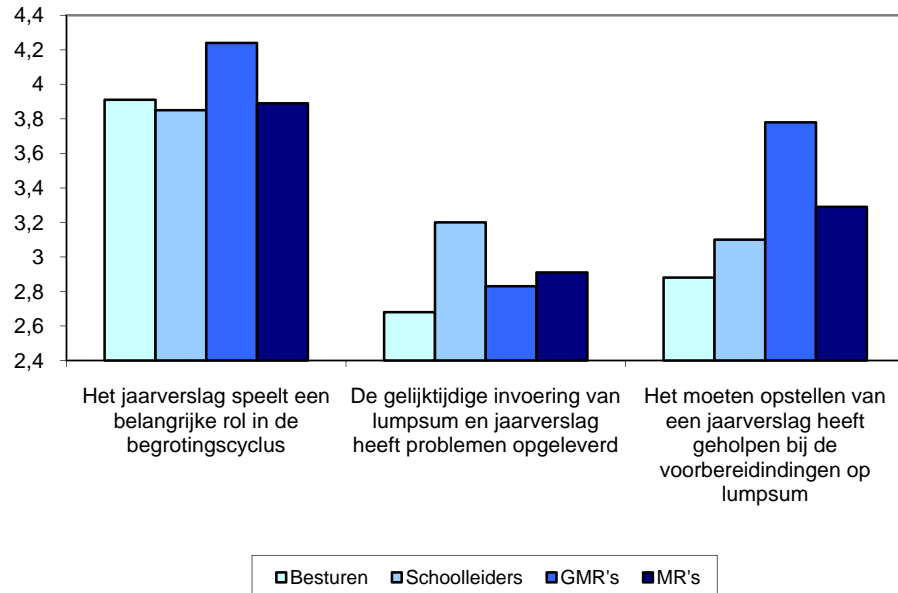
“In hoeverre heeft gelijktijdige invoering van de jaarrekening in het po doorwerking gehad in de invoering lumpsum bij scholen en schoolbesturen?”

Uit de *Slotmonitor invoering lumpsum po* kwam naar voren dat ongeveer de helft van de besturen en scholen op de hoogte was van de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen bij het jaarverslag. Hiervan werd echter slechts sporadisch gebruikgemaakt. De belangrijkste reden om af te zien van het gebruik van de 'ambassadeur jaarverslag' was dat men er niet veel van verwachtte. Een andere belangrijke reden was het vertrouwen het zelf te kunnen (zonder hulp van buitenaf).

Figuur 2.4 laat zien dat het merendeel van alle respondentgroepen in de internetenquête het, gemiddeld genomen, eens is met de stelling dat het jaarverslag een belangrijke rol speelt in de begrotingscyclus (zie ook bijlage 3, tabel B3.5). Vooral GMR's blijken zich in deze stelling te kunnen vinden. De stelling dat de gelijktijdige invoering van lumpsum en het jaarverslag problemen heeft opgeleverd, levert een minder eenduidig beeld op. De gemiddelde scores liggen op of net onder het midden van de schaal. Uit tabel B3.5 kan echter worden opgemaakt dat 28 procent van de besturen vindt dat de gelijktijdige invoering van lumpsum en jaarverslag problemen heeft opgeleverd. Bij de schoolleiders is 34 procent deze mening toegedaan. De GMR's en de MR's konden deze vraag relatief vaak niet beantwoorden of antwoordden neutraal (niet eens/niet oneens)

Ten slotte kan uit tabel B3.5 worden opgemaakt dat de groep schoolbesturen die het eens is met de stelling dat het moeten opstellen van een jaarverslag heeft geholpen bij de voorbereiding op de invoering (32%) ongeveer even groot is als de groep besturen die het niet met deze stelling eens is (35%). Bij de schoolleiders is de groep die van mening is dat het jaarverslag heeft geholpen bij de voorbereidingen op lumpsum groter (33%) groter dan de groep schoolleiders die vindt dat dat niet zo is (23%).

Figuur 2.4 Stellingen over de rol van het jaarverslag*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

2.4 Conclusie

Met het flankerend beleid is een landelijk aanbod van ondersteuning en informatie gerealiseerd aan de hand waarvan besturen en management in het primair onderwijs zich in hun eigen tempo en op hun eigen manier konden voorbereiden op de invoering van lumpsumbekostiging. Op grond van de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens kunnen, drieënehalf jaar na de invoering van lumpsum, een aantal conclusies worden getrokken over het flankerend beleid.

Er is sprake geweest van intensieve begeleiding van besturen en scholen, waarbij de veldorganisaties een belangrijke rol hebben gespeeld. Er is zowel ten tijde van de invoering als in de periode die daaraan voorafging in ruime mate gebruikgemaakt van de beschikbare bronnen voor informatie en ondersteuning. De geboden informatie en ondersteuning werd door zowel besturen, schoolleiders, GMR's en MR's als nuttig tot zeer nuttig ervaren. Tevens zijn bijna alle respondentgroepen van mening dat zij voldoende informatie hebben ontvangen over de invoering van lumpsum (de MR's waren het hier in mindere mate mee eens).

Uit de resultaten van onze internetenquête komt min of meer hetzelfde beeld naar voren als uit de *Slotmonitor invoering lumpsum po*: 84 procent van de

besturen, 82 procent van de schoolleiders, 64 procent van GMR's en 53 procent van de MR's was, naar eigen zeggen, voldoende voorbereid op de invoering van lumpsum. Besturen geven, achteraf bezien, aan vooral goed voorbereid te zijn geweest op het gebied van financieel beleid en personeelsbeleid. Op het gebied van planning- en control en van de integratie van beleid waren minder besturen voorbereid. Hetzelfde beeld zien we bij de schoolleiders en (G)MR's.

Alle respondentgroepen zijn van mening dat er bij de besturen voldoende kennis aanwezig is van financieel beleid en beheer. De financiële kennis van schoolleiders wordt lager ingeschat dan die van besturen en die van de GMR en de MR het laagst. Tevens komt uit de resultaten naar voren dat vooral besturen van mening zijn dat schoolleiders voldoende mogelijkheden hebben om 'tegenspel' te bieden aan het bestuur. De schoolleiders zelf en de GMR's en MR's oordelen hierover een stuk minder positief. Besturen en GMR's zijn relatief positief over de mogelijkheden tot tegenspel voor de (G)MR.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het flankerend beleid, in de ogen van de respondenten, met name voor de besturen en schoolleiders voldoende effectief is geweest. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de vraag of dat ook voldoende was om de beleidsdoelstellingen van lumpsumbekostiging te behalen.

Ten slotte merken we nog op dat het budget voor Bestuur & Management vooral is besteed aan de professionalisering van het financiële beleid, de professionalisering van schoolleiders en de verbetering van de administratie/informatiestructuur. De min of meer gelijktijdige invoering van het jaarverslag heeft duidelijk een rol gespeeld bij de invoering van de lumpsumbekostiging. Bij ongeveer de helft van de besturen en schoolleiders heeft de gelijktijdige invoering geen problemen opgeleverd, maar bij ongeveer een derde wel. Overeenkomstig hiermee is een derde van de schoolleiders en een vijfde van de besturen van mening dat het moeten opstellen van een jaarverslag niet heeft geholpen bij de voorbereiding op de lumpsumbekostiging. Een meerderheid van alle respondentgroepen is overigens van mening dat het jaarverslag een belangrijke rol speelt in de begrotingscyclus.

3 LUMPSUM IN DE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de enquêteresultaten van besturen, schoolleiders, GMR's en MR's. De enquêteresultaten zijn aangevuld met informatie uit de verdiepende interviews die zijn gehouden met besturen en schoolleiders. Met uitzondering van paragraaf 3.2 beschrijven we in de inleiding van iedere subparagraaf kort het beeld dat de geraadpleegde deskundigen hebben over lumpsum in de praktijk.

Hoe beoordelen de verschillende respondentgroepen de lumpsumsystematiek en de gevolgen daarvan voor hun school of bestuur? Die vraag wordt beantwoord in paragraaf 3.2. Vervolgens komen ervaren bestedingsvrijheid (paragraaf 3.3), kwaliteitsverbetering en resultaatgericht werken (paragraaf 3.4), financieel beleid en financiële situatie (paragraaf 3.5) en de invloed van de verschillende geledingen binnen scholen en besturen MR en GMR (paragraaf 3.6) aan bod. Paragraaf 3.7, ten slotte, bevat de conclusies.

Bij de analyse van de enquêteresultaten is steeds onderzocht of er significante verschillen zijn tussen de vier responsgroepen (besturen, schoolleiders, GMR's en MR's).

Daarnaast is binnen iedere responsgroep gekeken of er een verband is met de bestuursomvang en de antwoorden die zijn gegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen kleine besturen (met minder dan 4 scholen) middelgrote (4 tot 15 scholen) en grote besturen (15 scholen of meer). Indien de resultaten voor respondenten van kleine besturen significant afweken van de resultaten van middelgrote en grote besturen is bovendien nog onderzocht of er binnen de kleine besturen een significant verschil was tussen éénpitters en meerpitters.

Ook is voor iedere responsgroep afzonderlijk onderzocht of respondenten van openbare besturen en scholen andere antwoorden geven dan respondenten van bijzondere besturen en scholen. Onder de respondenten van scholen en MR's is bovendien gekeken of er verbanden waren tussen de resultaten en de schooltype en de schoolgrootte. Bij scholen en MR's is daarnaast nog gekeken naar verschillen tussen schooltype (bo, sbo en wec) en schoolgrootte in geval van bo-scholen. Bij die laatste is een driedeling gehanteerd van scholen (klein/middel/groot).¹

Als in de analyses significante verschillen zijn gevonden, worden deze in de tekst vermeld.²

¹ Klein=tot 155 leerlingen (33,3% van de populatie), middel=155 tot 255 leerlingen (33,3% van de populatie), groot=meer dan 255 leerlingen (33,3% van de populatie).

² Alleen verschillen waarbij $p < .001$ worden hierbij als significant aangemerkt.

3.2 Beoordeling van het lumpsumsysteem

3.2.1 Inleiding

Alvorens in de volgende paragrafen in te gaan op specifieke doelen die de overheid met de invoering met de invoering van het lumpsumbekostigings-systeem voor ogen had, schetsen we in deze paragraaf het algemene oordeel van besturen, scholen, GMR's en MR's. Hoe wordt binnen de verschillende respondentgroepen gedacht over de bekostigingssystematiek en de gevolgen die de invoering ervan met zich mee heeft gebracht?

3.2.2 Enquêteresultaten

Veranderingen

De meeste respondenten zijn van mening dat het systeem van lumpsumbekostiging kleine veranderingen met zich mee heeft gebracht voor hun bestuur (in geval van de besturen en GMR's) of voor hun school (in geval van schoolleiders en MR's) (zie tabel 3.1). De gevolgen lijken op grond van de vergelijking van de antwoorden van besturen en GMR's enerzijds en de antwoorden van schoolleiders en MR's anderzijds voor besturen iets groter te zijn dan voor scholen. Daarbij zijn de verschillen tussen besturen enerzijds en schoolleiders en MR's anderzijds significant. De MR's zien het minste verandering. Zij beoordelen de veranderingen significant kleiner dan de drie andere respondentgroepen.

Voor de middelgrote en grote besturen heeft de lumpsumbekostiging meer veranderingen met zich mee gebracht dan voor besturen met minder dan vier scholen. Dit verschil zien we niet terug bij de GMR's, schoolleiders en MR's.

Tabel 3.1 In hoeverre heeft het systeem van lumpsumbekostiging veranderingen met zich mee gebracht voor uw bestuur/voor uw school?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Geen veranderingen	7%	6%	5%	13%
Kleine veranderingen	60%	70%	61%	74%
Grote veranderingen	32%	22%	34%	10%
Zeer grote veranderingen	1%	2%	0%	2%
n	420	454	151	136

Uit de telefonische interviews met *besturen* en *schoolleiders* wordt duidelijk dat de kleine veranderingen die zij zien als gevolg van de lumpsumbekostigings-systematiek (zie tabel 3.1) het gevolg zijn van de beperkte financiële ruimte die zij ervaren. De mogelijkheden om veranderingen door te voeren onder de nieuwe systematiek ervaren zij daarmee in de praktijk als zeer beperkt. De schoolleiders verwijzen in dit verband met name naar de personeelskosten waarmee zij, naar hun idee, moeilijk kunnen schuiven, omdat er meestal sprake is van langlopende verplichtingen.³

De geïnterviewde besturen die wel grote veranderingen zien, kenmerken zich doordat zij hun bestuurlijke organisatie anders vorm hebben gegeven en het managementsysteem anders hebben ingericht als reactie op de invoering van de lumpsum.

Oordeel

Het oordeel over het systeem van lumpsumbekostiging is onder elk van de respondentgroepen grotendeels positief (zie tabel 3.2). De besturen beoordelen het systeem van lumpsumbekostiging significant positiever dan de schoolleiders, de GMR's en de MR's. De overige responsgroepen verschillen niet van elkaar in hun beoordeling van het systeem van lumpsumbekostiging.

Tabel 3.2 Hoe beoordeelt u het systeem van lumpsumbekostiging

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer positief	28%	16%	17%	7%
Enigszins positief	47%	45%	46%	44%
Niet positief, niet negatief	15%	23%	24%	34%
Enigszins negatief	8%	12%	10%	10%
Zeer negatief	3%	5%	3%	3%
n	421	456	156	137

Er is noch bij besturen noch bij (G)MR's een verband tussen de bestuurs-omvang en de beoordeling van het systeem van lumpsumbekostiging. Dat verband is er wel bij schoolleiders. Schoolleiders van scholen onder kleine besturen beoordelen het systeem van lumpsumbekostiging significant positiever dan schoolleiders van scholen onder middelgrote en grote besturen. Daarnaast blijkt er een verschil tussen schoolleiders van wec-scholen en schoolleiders van bo-scholen in hun beoordeling van de lumpsumbekostiging. Schoolleiders van wec-scholen beoordelen het systeem positiever dan hun collega's van bo-scholen. De beoordeling van de lumpsumsystematiek van schoolleiders van sbo-scholen zit tussen de beoordeling van hun collega's van bo- en wec-scholen in.

Alle *geïnterviewde* besturen en schoolleiders zijn op zich positief over het systeem van lumpsumbekostiging of over aspecten van dat systeem. Een bestuur dat negatief is over de systematiek blijkt met name negatief over de

³ De mogelijkheid om gebruik te maken van verloop onder het personeel werd door deze schoolleiders niet genoemd.

wijze van verslaglegging waartoe het zich nu gedwongen ziet. Het positieve oordeel van besturen en schoolleiders heeft met name betrekking op de toegenomen beleids- en bestedingsvrijheid (al is die volgens velen marginaal) en het grotere financiële bewustzijn.

De gevolgen van het lumpsumstelsel voor het bestuur / de school

De groep respondenten die de gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging positief beoordeelt is groter dan de groep respondenten die de gevolgen negatief beoordeelt (zie tabel 3.3). Daarbij zijn wel verschillen tussen de respondentgroepen. De gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging worden op bestuursniveau positiever beoordeeld dan op schoolniveau. Daarbij is alleen het verschil tussen besturen enerzijds en schoolleiders en MR's anderzijds significant. Bij de GMR's en MR's en in iets mindere mate bij de schoolleiders is het percentage respondenten dat gevolgen van de lumpsumbekostigingssystematiek als noch positief noch negatief beoordeelt beduidend groter dan bij de besturen. Dat zou erop kunnen duiden dat besturen meer zicht op de gevolgen van de invoering hebben of de veranderingen als gevolg van de invoering van lumpsum meer ervaren dan de respondenten op schoolniveau en de GMR's.

Tabel 3.3 Hoe beoordeelt u de gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging voor uw bestuur/ voor uw school?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer positief	14%	6%	12%	2%
Enigszins positief	45%	42%	38%	33%
Niet positief, niet negatief	20%	26%	31%	41%
Enigszins negatief	17%	18%	15%	18%
Zeer negatief	4%	8%	4%	6%
N	420	455	153	136

Kleine besturen beoordelen de gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging niet anders dan middelgrote of grote besturen. Bij de schoolleiders is er wel een verband tussen de bestuursomvang en het oordeel over de gevolgen van de lumpsumbekostigingssystematiek: schoolleiders van kleine besturen beoordelen die gevolgen voor de eigen school positiever dan de schoolleiders van grote besturen. De schoolleiders van middelgrote besturen zitten met hun beoordeling tussen de schoolleiders van de kleine en grote besturen in, maar verschillen niet significant van hen.

De schoolleiders van wec-scholen zijn positiever over de gevolgen van de systematiek dan de schoolleiders van bo-scholen. De sbo-schoolleiders zitten daar met hun beoordeling tussen in en wijken niet significant af van de andere twee.

Uit de telefonische interviews bleek dat de besturen en schoolleiders die de gevolgen van de invoering van de lumpsum als negatief beoordelen, met name op financieel gebied negatieve gevolgen ervaren. Deze worden over het algemeen niet toegeschreven aan het systeem van lumpsumbekostiging, maar

aan het beleid dat momenteel door het ministerie van OCW wordt gevoerd.

Daarbij zijn de volgende aspecten benoemd:

- achterblijven van bekostiging bij oplopende kosten;
- de informatievoorziening vanuit OCW;
- stopzetten van budget voor Bestuur & Management.

De omvang van de bekostiging blijft achter bij de toegenomen kosten waarvoor besturen en schoolleiders zich geplaatst zien. Door vrijwel alle geïnterviewde besturen zijn in dit verband de energiekosten genoemd. Een aantal van de geïnterviewden (zowel besturen als schoolleiders) noemde daarnaast dat de in de CAO afgesproken salarisverhogingen voor leerkrachten niet volledig door OCW zijn gecompenseerd. Een deel van de besturen ervaart dat de bekostiging voor het personeel te laag is. Schoolleiders noemen in dit verband vaak de ontoereikende vergoeding voor de kosten voor bapo. Schoolleiders noemden daarnaast de ontoereikende bekostiging voor onderwijshuisvesting. Eén van de schoolleiders merkte op dat lumpsum heel efficiënt is als je een 'gemiddeld' team hebt, en in een 'gemiddeld' gebouw bent gehuisvest.

De informatievoorziening vanuit OCW en met name het tijdstip waarop besturen de definitieve bekostigingsinformatie ontvangen wordt door besturen en schoolleiders als belemmerend ervaren. De informatie van OCW over de bekostiging komt ruim nadat de besturen hun begrotingen klaar moeten hebben.

Het stopzetten van het budget voor Bestuur & Management in 2010 plaatst veel besturen voor een dilemma: investeringen die ten behoeve van beter financieel management zijn gedaan, moeten nu worden teruggedraaid of worden bekostigd door op andere posten te bezuinigen. Het stopzetten van het budget voor Bestuur & Management wordt als strijdig ervaren met de boodschap van OCW in navolging van de commissie Don dat het financieel management bij scholen en besturen versterkt moet worden. Omdat het budget structureel zou zijn, wordt het stopzetten daarvan door veel geïnterviewden als 'onbetrouwbaar beleid' gekwalificeerd.

Een aantal geïnterviewde schoolleiders en bestuurders merkt op dat er naast de lumpsum nog steeds sprake is van 'potjes' met geormerkt geld, waarover verantwoording moet worden afgelegd. Dit kost veel tijd en het is maar de vraag hoe lang die gelden beschikbaar zullen zijn. Dit beperkt in feite de bestedingsvrijheid en beleidsruimte van scholen. Deze schoolleiders en bestuurders zouden dan ook graag zien dat deze aparte geldstromen worden opgenomen in de lumpsum.

Het gegeven dat het nieuwe boekjaar halverwege het schooljaar begint, wordt door verschillende geïnterviewden als belemmerend ervaren. Eventuele aanpassingen in de inzet van personeel als gevolg van toegenomen (personele dan wel materiële) kosten of het achterblijven van de bekostiging,

kunnen immers pas in het volgende schooljaar worden doorgevoerd. Dit onderwerp komt ook terug in het verdiepend onderzoek naar financieel management.

3.3 Bestedingsvrijheid

3.3.1 Inleiding

Een van de onderzoeksvragen luidt: Zijn de middelen anders ingezet/verdeeld in vergelijking met voorafgaande jaren? In de interviews met deskundigen wordt gesteld dat de besturen sinds de invoering van de lumpsum meer bestedingsvrijheid hebben en meer zeggenschap over de verdeling van de gelden. Het hangt echter van de capaciteiten van de besturen af in welke mate ze van de grotere bestedingsvrijheid gebruik kunnen maken. In principe hebben ook de schooldirecties meer zeggenschap gekregen over de verdeling van de gelden. Maar bij de schooldirecties is het antwoord op de vraag in hoeverre ze er gebruik van maken afhankelijk van de individuele schooldirecteur of van de opstelling van het bestuur. De individuele directeuren moeten de interesse en capaciteiten hebben om de zeggenschap die ze hebben, goed te kunnen gebruiken. Bovendien is het afhankelijk van hoe ze hun taak opvatten: zien ze zichzelf als algemeen beleidsverantwoordelijke en financieel verantwoordelijke voor de school of slechts als onderwijskundig leider. Bovendien moeten de besturen hun schooldirecties ook de ruimte geven om hun zeggenschap uit te oefenen. Door onzekerheid over toekomstige kosten bestaat bij de besturen de neiging om meer te gaan centraliseren, waardoor de zeggenschap van schooldirecties wordt ingeperkt. Het verschilt van bestuur tot bestuur in hoeverre schoolleiders worden betrokken bij de verdeling van de gelden. Directeuren moeten behalve capaciteiten en interesse hebben dus ook mondig genoeg zijn om de formele zeggenschap daadwerkelijk te kunnen gebruiken.

De algemene indruk uit de interviews met deskundigen is dat er nog maar in beperkte mate middelen anders worden ingezet dan vroeger. Enkelen van hen wijzen op beperkte verschuivingen van personeel naar materieel (om investeringen te kunnen doen of vanwege een ontoereikende materiële bekostiging). De indruk bestaat dat besturen vooralsnog voorzichtig en behoudend zijn. Bij grotere besturen worden vaker strategische keuzes gezien, bijvoorbeeld voor investeringen in scholen in opbouw.

In de volgende paragraaf beschrijven we of besturen, schoolleiders, GMR's en MR's van mening zijn dat hun budget anders is verdeeld en besteed dan in de voorgaande jaren.

3.3.2 Enquêteresultaten

Verdeling bovenschools budget-schoolbudget

In de enquête is gevraagd naar de veranderingen die zich hebben voorgedaan in de verdeling van de budgetten. We gaan daarbij eerst in op de veranderingen in de verhouding bovenschools budget-schoolbudget. Bij ongeveer de helft van de besturen zijn er na de invoering van de lumpsum kleine verschuivingen opgetreden in de verhouding bovenschools budget-schoolbudget. Ongeveer één op de vijf besturen zegt dat het dan gaat om grote tot zeer grote veranderingen. Op een even groot deel zijn helemaal geen veranderingen opgetreden. Het beeld bij GMR's wijkt hier niet veel van af. Schoolleiders zeggen vaker dan besturen dat er sprake is van verschuivingen in de verhouding. Bij de MR's kan een groot deel van de respondenten hier niet over oordelen. Het valt op dat ook één op de tien schoolleiders hier geen antwoord kan geven.

Tabel 3.4 Is sinds de invoering van de lumpsum sprake van veranderingen in de verhouding bovenschools budget - schoolbudget?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Geen veranderingen	23%	9%	14%	15%
Kleine veranderingen	53%	48%	45%	32%
Grote veranderingen	19%	28%	22%	15%
Zeer grote veranderingen	3%	3%	2%	1%
Weet niet	2%	12%	18%	38%
N	244	428	163	138

Als er sprake is van een verandering in de verhouding, dan is volgens het merendeel (driekwart of meer) van de respondenten in alle groepen meer begroot voor het bovenschoolse deel van het budget en minder voor het schoolbudget (zie tabel 4.1 in bijlage 4).⁴ Schoolleiders en MR's vinden dit iets vaker dan besturen en GMR's. Slechts een klein deel van de respondenten vindt juist dat er minder wordt begroot voor het bovenschoolse deel van het budget.

Door de geïnterviewde besturen is ook vaak naar voren gebracht dat het bovenschools budget is vergroot. Dat wordt als noodzakelijk gezien als gevolg van de grotere financiële professionaliteit die nu vereist wordt om op een goede manier met de lumpsumbekostiging te kunnen omgaan. Bij de grotere besturen die geïnterviewd zijn, is dan ook regelmatig een controller aangesteld en is geïnvesteerd in administratieve krachten. Twee van de geïnterviewde besturen hebben als gevolg van de lumpsum de personele en financiële administratie in eigen hand genomen. Een van de acht geïnterviewde besturen

⁴ Deze perceptie van de respondenten kan waarschijnlijk voor een deel worden verklaard uit de gevolgen van aanpassingen in de Richtlijnen rondom de Jaarverslaggeving. Als gevolg van deze aanpassingen zijn besturen een voorziening aan gaan leggen voor bapo, jubilea en spaarverlof. Over de verwerking van de de kosten van de BAPO-regeling is de afgelopen jaren echter onduidelijkheid ontstaan (zie onder andere de brief van OCW over de Bapovoorziening met kenmerk AD/104458 van 26-2 2009 en PO-Raad Nieuws 27-5-2010).

is van plan deze stap op korte termijn te gaan maken en wil om dit te kunnen gaan doen, fuseren met een vo-bestuur. Opvallend is dat bij elk van de drie besturen die de administratie helemaal in eigen beheer zijn of willen gaan nemen, personen werkzaam zijn met ervaring met de invoering van de lumpsum in andere onderwijssectoren. Daarnaast heeft elk van hen uitgesproken ideeën over waaraan een goede financiële administratie moet voldoen en over de informatie die uit het systeem gehaald moet kunnen worden om financieel verantwoord en beleidsrijk te kunnen opereren. Zij willen daarvoor niet langer afhankelijk zijn van het administratiekantoor. In verschillende interviews is aangegeven dat de administratiekantoren veel moeite hebben gehad om invulling te geven aan de nieuwe rol die de invoering van de lumpsum met zich meebracht.

De vergroting van het bovenschools budget is bij sommige besturen niet beperkt tot investeringen in financieel administratieve functies. Zo heeft een van de besturen bovenschools een onderwijskundig beleidsmedewerker aangesteld (zie meer hierover in paragraaf 3.4).

Verdeling van het budget over verschillende scholen van het bestuur

Is er ook sprake van een verandering in de verdeling van het budget over de verschillende scholen van het bestuur? Ruim de helft van de besturen, schoolleiders en GMR's stelt dat er sprake is van kleine veranderingen. Volgens ongeveer één op de vijf respondenten gaat het om grote tot zeer grote veranderingen. Een ongeveer even groot aantal zegt dat het budget niet anders wordt verdeeld. Bij de MR's weet opnieuw een substantieel deel van de respondenten het antwoord op deze vraag niet.

Uit een vergelijking naar bestuursomvang blijkt dat grote besturen grotere veranderingen zien dan kleine besturen.

Tabel 3.5 Is sinds de invoering van de lumpsum sprake van een veranderingen van de verdeling van het budget over de scholen?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Geen veranderingen	22%	15%	15%	15%
Kleine veranderingen	57%	51%	54%	37%
Grote veranderingen	18%	21%	15%	10%
Zeer grote veranderingen	2%	3%	0%	1%
Weet niet	0%	10%	16%	38%
n	242	430	160	136

De schoolleiders en MR's is vervolgens gevraagd welke consequentie de verandering in de verdeling had voor hun school. Circa de helft van de schoolleiders zegt dat de verandering voor hun eigen school niet positief of negatief heeft uitgedrukt. Er zijn iets meer schoolleiders die spreken van een negatieve verandering dan van een positieve verandering. Het beeld van de MR's wijkt hier niet veel van af.

Kijken we echter alleen naar de groep die grote of zeer grote veranderingen ziet, dan neemt het percentage schoolleiders dat zegt dat de consequenties negatief zijn toe tot ongeveer de helft.

Tabel 3.6 Hoe heeft die verdeling uitgepakt voor uw school?

	Schoolleiders	MR's
Zeer negatief	4%	3%
Enigszins negatief	29%	20%
Niet positief, niet negatief	47%	64%
Enigszins positief	19%	13%
Zeer positief	0%	0%
n	364	113

Wordt het budget op de scholen anders besteed dan vroeger? In alle respondentgroepen vindt een meerderheid dat er sprake is van kleine veranderingen in de bestedingen op de scholen. Een klein deel vindt dat er sprake is van grote of zeer grote veranderingen. Een ongeveer even groot deel constateert dat er geen veranderingen zijn. Schoolleiders verschillen significant van de andere respondentgroepen. Zij zien grotere veranderingen.

Tabel 3.7 Is sinds de invoering van de lumpsum sprake van een verandering in de besteding van het budget door de scho(o)l(en)?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Geen veranderingen	14%	9%	16%	18%
Kleine veranderingen	70%	63%	55%	49%
Grote veranderingen	15%	17%	13%	12%
Zeer grote veranderingen	1%	3%	1%	0%
Weet niet	1%	8%	15%	21%
n	427	487	165	147

Als er een verandering is, dan hebben we gevraagd voor welke posten er in dat geval meer of minder wordt begroot. Binnen alle respondentgroepen zegt een ruime meerderheid (van ca. 60 tot 75%) dat er meer wordt begroot voor personeel en voor investeringen en dat er minder wordt gereserveerd.⁵ De schoolleiders zijn hier echter iets gematigder dan de besturen en de GMR's. Verder geeft ongeveer de helft van de besturen en de GMR's aan dat er minder wordt begroot voor exploitatie. Van de schoolleiders en de MR's vindt een ruime meerderheid (ongeveer twee derde) dat er minder wordt begroot voor exploitatie.

3.4 Kwaliteitsverbetering en resultaatgericht werken

3.4.1 Inleiding

Met de invoering van de lumpsumbekostigingssystematiek zou er bij besturen en scholen meer ruimte ontstaan om beleidsrijk te opereren. Dit zou de onderwijskwaliteit ten goede komen, was het idee. Uit de gesprekken met de

⁵ Dit is een logisch gevolg van de nieuwe begrotingssystematiek die met de invoering van de lumpsum haar intrede heeft gedaan. Daarin wordt niet gewerkt met reserveringen, maar met afschrijvingen.

deskundigen bleek dat zij hiervan nog weinig verwachten. Het is drieënhalf jaar na de invoering van de lumpsum nog te vroeg om dergelijke kwaliteitsverbeteringen waar te nemen, denken zij.

De vragen in het onderzoek hebben zich daarom vooral toegespitst op de mogelijkheden die in het onderwijs gezien worden voor besturen en scholen om de onderwijskwaliteit te verbeteren, resultaatgericht te werken, maatwerk te bieden en hun personeelsbeleid vorm te geven.

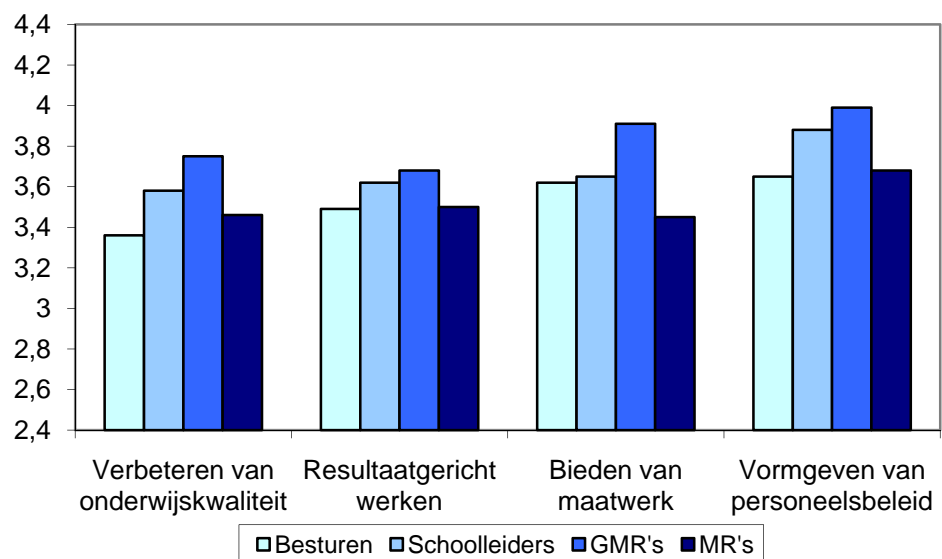
3.4.2 Enquêteresultaten

Mogelijkheden voor besturen

Alle respondentgroepen zien op zowel het gebied van verbetering van onderwijskwaliteit, als resultaatgericht werken, het bieden van maatwerk en het vormgeven van het personeelsbeleid als gevolg van de lumpsum voor besturen iets meer mogelijkheden om het beleid vorm te geven (zie figuur 3.1). De mogelijkheden van besturen zijn het meest toegenomen op het gebied van personeelsbeleid. Ook op dat terrein zijn de toegenomen mogelijkheden echter beperkt en worden gemiddeld als 'enigszins groter' gekwalificeerd. Met name schoolleiders en MR's zien voor besturen een sterkere toename van de mogelijkheden om het personeelsbeleid vorm te geven dan op de andere drie terreinen.

De antwoordpatronen laten steeds hetzelfde beeld zien: de GMR's zijn steeds het meest positief over de toegenomen mogelijkheden voor besturen door de lumpsum, gevolgd door de schoolleiders en de MR's. De besturen zelf schatten de toename van hun mogelijkheden vaak het laagst in.

Figuur 3.1 Stelling: als gevolg van de lumpsum zijn de mogelijkheden voor besturen toegenomen voor ...*



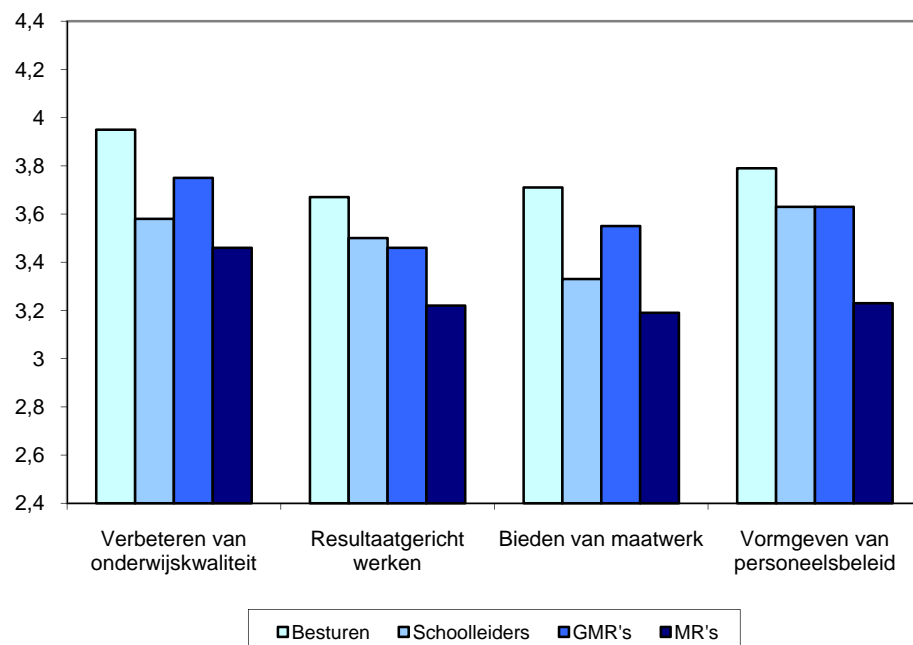
* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Binnen de respondentgroepen zien we steeds hetzelfde patroon (zie bijlage 4, tabel B4.2 tot en met B4.5). Ongeveer een vijfde van de respondenten zegt dat de mogelijkheden niet groter en niet kleiner zijn geworden. Tussen de tien en vijftien procent van de respondenten is het (zeer) oneens met de stellingen dat de mogelijkheden als gevolg van de lumpsum zouden zijn toegenomen. Rond de vijftig procent van de respondenten zegt dat de mogelijkheden (enigszins) groter zijn geworden. Bij de MR's geeft steeds een aanzienlijk deel 'weet niet' als reactie op de stellingen.

Benutting van mogelijkheden door besturen

De (enigszins) toegenomen mogelijkheden voor besturen worden deels benut (zie figuur 3.2 en bijlage 4, tabel B4.6 tot en met B4.9). Dit impliceert dat er bij de meeste besturen kleine veranderingen hebben plaatsgevonden op het gebied van onderwijskwaliteit, resultaat gericht werken, het bieden van maatwerk en het vormgeven van personeelsbeleid. Een kleine groep respondenten ziet grote veranderingen die zij naar eigen zeggen ten volle benut. Ruim acht procent van de besturen kwalificeert zichzelf op die manier. Hieronder vallen zowel grote als kleine besturen en zowel besturen waar de financiële situatie zich naar eigen zeggen positief als besturen waar de financiële situatie zich na de invoering van de lumpsum negatief heeft ontwikkeld.

Figuur 3.2 Stelling: de mogelijkheden voor ... worden door het *bestuur* ten volle benut*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Dat de mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren, als beperkt worden beoordeeld is het gevolg van de beperkte budgettaire ruimte die ervaren wordt, blijkt uit de interviews met bestuurders. Uit de interviews ontstaat bovendien het beeld dat maatregelen die genomen zijn ter verbetering van de onderwijskwaliteit over het algemeen niet gefinancierd worden vanuit de lumpsum, maar vanuit subsidies die zijn binnengehaald of vanuit de reserve.

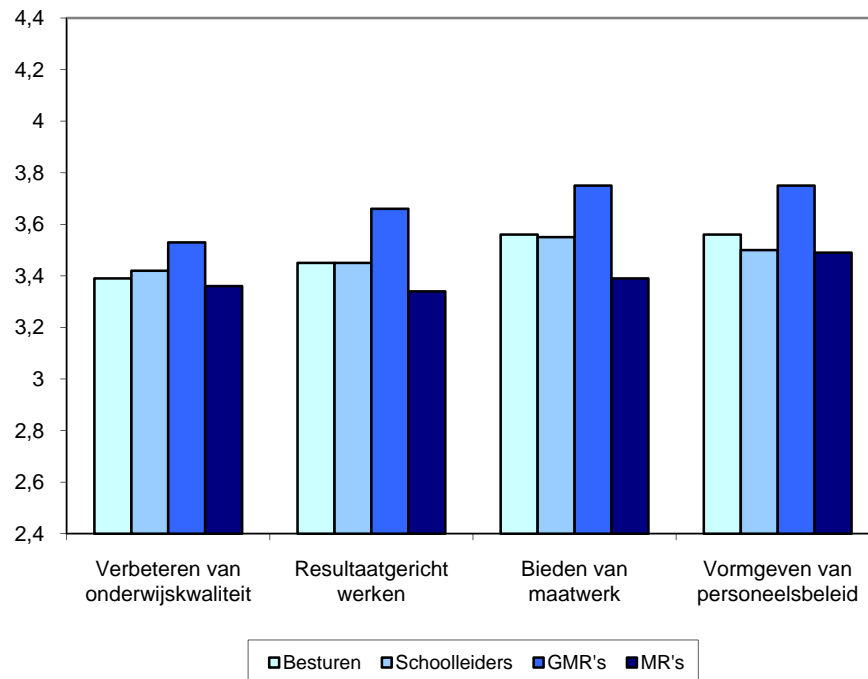
Een van de geïnterviewde besturen ziet zich door haar financiële situatie gedwongen een aantal maatregelen die zij had genomen om de onderwijskwaliteit te verbeteren, terug te draaien. Uit de interviews blijkt dat de mogelijkheden op het gebied van personeelsbeleid vooral gezien worden op het gebied van mobiliteit van personeel tussen scholen, waardoor soms meer maatwerk kan worden geboden. Uit de interviews blijkt daarnaast dat met name op stafbureaus extra personeel is aangesteld. Meestal om de (financiële) administratie te verbeteren, maar soms ook om de scholen te kunnen ondersteunen. Zo is binnen het stafbureau van een van de besturen (een bestuur met veel kleine scholen) bijvoorbeeld een onderwijskundige aangesteld. Deze stelt plannen op naar aanleiding van inspectierapporten en bespreekt deze met de scholen. Op deze manier is er meer aandacht en meer ruimte voor onderwijskwaliteit gecreëerd tot volle tevredenheid van de schooldirecteuren.

Mogelijkheden voor scholen

Ook voor de scholen zijn er als gevolg van de lumpsum iets meer mogelijkheden gekomen om beleid te voeren, met name bij het bieden van maatwerk en het vormgeven van personeelsbeleid (zie figuur 3.3). De mogelijkheden voor de scholen worden in het algemeen iets kleiner beoordeeld dan de mogelijkheden voor de besturen. De verschillen zijn echter marginaal (zie ook tabellen B4.10 tot en met 4.13 in bijlage 4).

De GMR's zijn evenals bij de besturen steeds het meest positief over de toegenomen mogelijkheden voor de scholen als gevolg van de lumpsum. MR's beoordelen die mogelijkheden het laagst. Er is geen verschil tussen de beoordeling van besturen en schoolleiders.

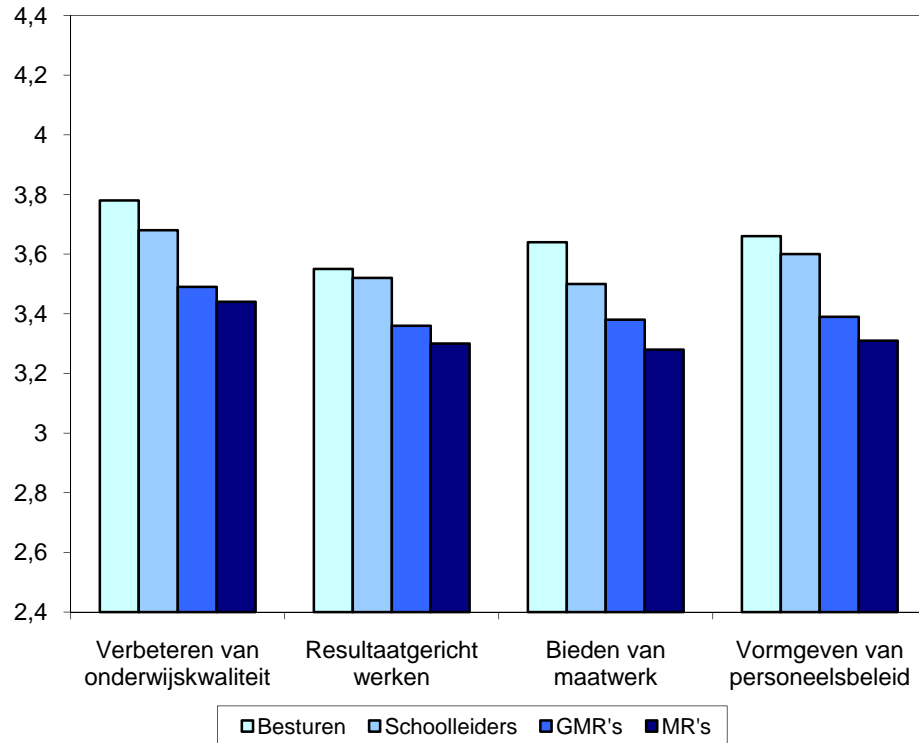
Figuur 3.3 Stelling: als gevolg van de lumpsum zijn de mogelijkheden voor scholen toegenomen voor ...*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Binnen iedere respondentgroep is de overheersende opvatting dat scholen de toegenomen mogelijkheden om het beleid vorm te geven in enige mate benutten (zie figuur 3.4 en tabel B4.14 tot en met B4.17 in bijlage 4). Dat betreft zowel het verbeteren van onderwijskwaliteit, als resultaatgericht werken, het bieden van maatwerk, en het vormgeven van personeelsbeleid.

Figuur 3.4 Stelling: de mogelijkheden voor ... worden door de scho(o)l(en) ten volle benut*



* De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (zeer oneens) en maximumscore 5 (zeer eens). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Volgens de geïnterviewde besturen beperkt de keuze van scholen op het gebied van personeelsbeleid zich tot de keuze voor het inzetten van onderwijsassistent of een docent voor bepaalde taken.

Ook uit de interviews met de schoolleiders wordt duidelijk dat er in theorie meer keuzevrijheid is gekomen, maar dat de helft van hen er in de praktijk niet in slaagt deze te gebruiken. Dit is volgens een deel van hen terug te voeren op de achterblijvende bekostiging. *“Je kunt niet veel aan kwaliteitsverbetering doen als je al je geld nodig hebt voor het noodzakelijke onderwijs.”* Een deel van de schoolleiders ervaart wel enige financiële ruimte die kan worden ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit. Echter: waar meer wordt uitgegeven aan het één, kan minder worden uitgegeven aan het ander. Tenzij er sprake is van geld dat echt ‘extra’ is, zullen schoolleiders altijd keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen in hun beleid.

3.5 Financieel beleid en financiële situatie

3.5.1 Inleiding

De grootste verandering voor scholen en besturen als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging is dat zij grotere financiële verantwoordelijkheden hebben gekregen en dat zij op dit terrein actief beleid moeten voeren. Uit de rapportage van de commissie Don blijkt dat nog niet alle besturen en scholen hiertoe in staat zijn.

Dit beeld kwam ook naar voren uit de interviews met de deskundigen. De algemene tendens uit deze interviews is dat er door de meeste besturen kleine stappen worden gezet op financieel beleid. Een volwaardig financieel beleid waarin besturen inzicht en grip hebben op de kosten en baten op de langere termijn is er alleen nog bij een klein aantal voorlopers.

Volgens de deskundigen is sinds de invoering van de lumpsumbekostiging slechts een enkel bestuur in financiële problemen gekomen. Een deel van deskundigen verwacht dat in de komende jaren meer besturen in financiële problemen zullen komen, als gevolg van het niet op orde hebben van de financiële cyclus en de beleidsmatige planning. De AOb meldt in dit verband dat zij sinds januari 2010 meer meldingen krijgen over besturen in financiële problemen. In hoeverre financiële problemen het gevolg zijn van de lumpsum laat zich eveneens moeilijk vaststellen, aangezien er meestal diverse oorzaken ten grondslag liggen aan negatieve financiële ontwikkelingen. Hieronder presenteren we de enquêteresultaten met betrekking tot de financiële situatie en het financieel beleid van besturen. In hoofdstuk 4 van dit rapport wordt op basis van casestudies een veel uitgebreider beeld geschetst van de kwaliteit van het financieel management bij po-besturen.

3.5.2 Enquêteresultaten

Financiële situatie

In elk van de respondentgroepen is de groep die noch een verbetering noch een verslechtering van de financiële situatie van het bestuur waarneemt het grootst. De groep respondenten die een verslechtering waarneemt, is in iedere respondentgroep steeds iets groter dan de groep respondenten die een verbetering van de financiële situatie waarneemt. Schoolleiders zijn significant vaker dan besturen en GMR's van mening dat de financiële situatie van het bestuur is verslechterd sinds 2006. Het is niet mogelijk om op basis van deze gegevens conclusies te trekken over het aantal besturen dat mogelijk in financiële problemen dreigt te raken. De resultaten geven immers geen informatie over de absolute financiële situatie van besturen.

Kleine besturen en de schoolleiders van de kleine besturen zien minder verslechtering dan de grote besturen en de schoolleiders van grote besturen.

Tabel 3.8 De financiële situatie van het bestuur is sinds 2006 ...?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Sterk verslechterd	8%	13%	6%	8%
Verslechterd	27%	28%	29%	24%
Niet beter, niet slechter	39%	43%	42%	56%
Verbeterd	22%	15%	18%	11%
Sterk verbeterd	4%	1%	4%	1%
n	426	482	158	142

De respondenten die een verandering in de financiële situatie waarnamen kregen de vraag voorgelegd in hoeverre deze verandering het gevolg was van de lumpsum. Ruim de helft van de respondenten in elk van de respondentgroepen is van mening dat de verandering in de financiële situatie in enige mate het gevolg is van de lumpsum. Het percentage dat denkt dat er helemaal geen verband bestaat tussen de lumpsum en de verandering in de financiële situatie verschilt per respondentgroep. Over het geheel genomen zijn schoolleiders significant vaker dan besturen en GMR's van mening dat de verandering in de financiële situatie van het bestuur het gevolg is van de lumpsum.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze enquêteresultaten, die de perceptie van de respondenten weergeven, niet overeenkomen met de bevindingen van de Onderwijsinspectie op basis van de jaarverslagen.⁶ De rentabiliteit van de po-sector lag in 2006 op 1,4 procent en in 2007 op 1,7 procent. In 2008 is de rentabiliteit van de sector wel gedaald naar 0,3 procent, maar dat is volgens de inspectie het gevolg van stelselwijzigingen in waarderingsgrondslagen. Deze daling wijst dus niet op een verslechtering van de financiële situatie van po-besturen.

Tabel 3.9 In hoeverre is deze verandering het gevolg van de lumpsum?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Helemaal niet	27%	8%	21%	13%
In enige mate	51%	54%	52%	62%
In sterke mate	29%	34%	24%	23%
Geheel	3%	4%	3%	2%
n	256	275	89	61

Van de besturen die meewerkten aan de verdiepende interviews bleken de meesten de door hen ervaren verslechterde financiële situatie los te zien van het *systeem* van lumpsumbekostiging. Niet het systeem van lumpsumbekostiging maar de hoogte van de bekostiging vanuit OCW is volgens een groot deel van de geïnterviewden de oorzaak van een verslechterde financiële situatie. Een deel van de geïnterviewde besturen meldt grote problemen te hebben met het opvangen van de gevolgen van de achterblijvende bekostiging (met name op het gebied van personeel, energie

⁶ Onderwijsverslag 2008-2009 (Inspectie van het Onderwijs, april 2010).

en onderhoud). Daar staat tegenover dat er ook besturen zijn geïnterviewd die wel aangeven dat de bekostiging op bovengenoemde punten achterblijft, maar waarbij dit niet heeft geleid tot een verslechtering van de financiële situatie.

Meerjarige planning

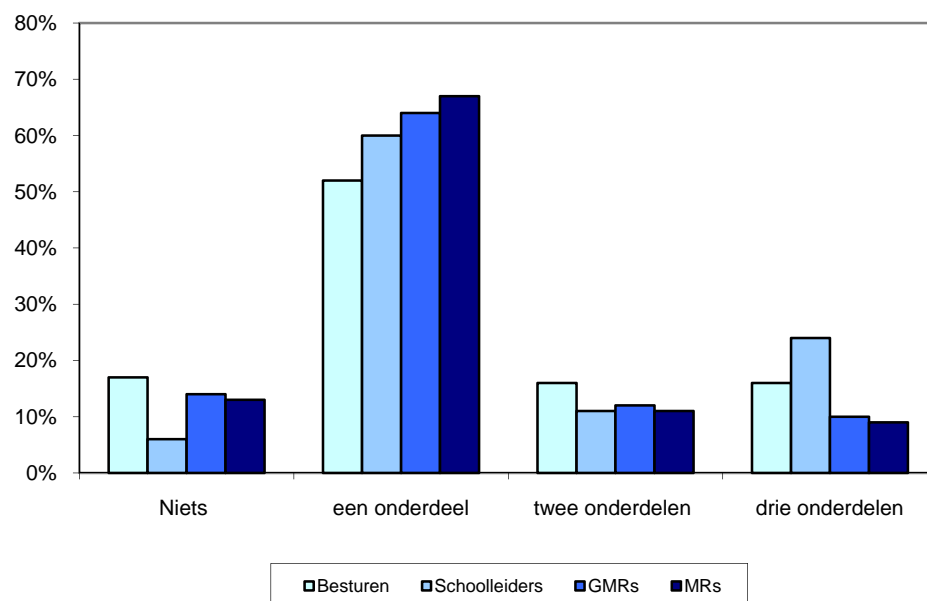
Met de invoering van de lumpsumbekostiging wordt van scholen en besturen meer gevraagd op het gebied van financiële planning. Idealiter hebben besturen zicht op de ontwikkelingen van de kosten en de baten op de langere termijn en hebben deze vastgelegd in een meerjarige financiële planning. We hebben respondenten gevraagd aan te geven welke van de volgende elementen deel uitmaken van de meerjarige financiële planning van het bestuur:

- een meerjarige inkomstenraming;
- een meerjarige kostenraming;
- een uitgewerkte meerjarige begroting;

In onderstaande grafiek staat per respondentgroep weergegeven hoeveel elementen de meerjarige financiële planning van besturen omvat.

Bij de meeste besturen bestaat de meerjarige financiële planning uit één onderdeel. Dat betreft vrijwel altijd een meerjarige begroting, soms alleen een meerjarige kostenraming of een meerjarige inkomstenraming (zie tabel B4.18 in de bijlage 4). In totaal zegt 60 procent van de besturen een uitgewerkte meerjarenbegroting te hebben en 22 procent heeft alleen een inkomsten- en/of kostenraming. Opvallend is dat 17 procent van de besturen antwoordt niets te hebben: dat wil zeggen noch een meerjarige begroting, noch een meerjarige kosten- of inkomstenraming. Schoolleiders zeggen veel vaker dat de meerjarige financiële planning zowel een begroting, kosten- als inkomstenraming omvat dan de andere respondentgroepen.

Figuur 3.5 Onderdelen in meerjarige financiële planning



Schoolplan en financiën

De helft van alle respondenten zegt dat in het meest recente schoolplan een financiële paragraaf is opgenomen. Dit betreft over het algemeen schoolplannen van het schooljaar 2007-2008 of later. Deze schoolplannen zijn vaak niet of slechts in enige mate afgestemd op de meerjarige financiële planning van het bestuur (zie tabel 3.10). Besturen en GMR's zijn vaker dan de andere respondentgroepen van mening dat het schoolplan wel is afgestemd op de meerjarige financiële planning. Kleine besturen zeggen meer dan middelgrote en grote besturen dat het meest recente schoolplan is afgestemd op de meerjarige financiële planning

Tabel 3.10 In welke mate is het schoolplan afgestemd op de meerjarige financiële planning van het bestuur?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Niet	24%	31%	10%	14%
In enige mate	42%	35%	29%	32%
In sterke mate	19%	21%	31%	12%
Geheel	10%	5%	11%	9%
Weet niet	1%	3%	15%	25%
Niet van toepassing	5%	6%	4%	9%
n	406	455	123	130

3.6 Invloed van besturen, schoolleiders, GMR's en MR's

3.6.1 Inleiding

Bij het tot stand brengen van de lumpsumbekostigingssystematiek stond de beleidsmakers een ideaalbeeld voor ogen: schoolleiders, personeel en ouders zouden nauwer betrokken zijn bij de formulering van het beleid om de onderwijskwaliteit te verbeteren en daarmee de input leveren voor beleidsrijk begroten. Met het oog op die betrokkenheid is in 2007 de nieuwe Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) ingevoerd en werd in 2005 het directiestatuut in de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op de ExpertiseCentra vervangen door het managementstatuut (zie verder hoofdstuk 2 over flankerend beleid). Een evaluatie van de lumpsumbekostigingssystematiek kan daarom niet om de vraag heen in hoeverre er voor de verschillende geledingen veranderingen in invloed op het beleid hebben plaatsgehad. Het ministerie van OCW formuleerde in dat kader de volgende vragen:

- *Hebben scholen in het algemeen door de invoering van lumpsum meer zeggenschap gekregen over de verdeling van het geld?*
- *Hebben scholen die onder een schoolbestuur vallen met meerdere scholen onder zich meer zeggenschap gekregen in de verdeling van het geld binnen hun school dan voor de lumpsum?*
- *Heeft de (G)MR voldoende inspraak in het financiële beleid?*
- *Heeft de (G)MR voldoende kennis en middelen om het bestuur te controleren en te corrigeren?*

De geïnterviewde deskundigen constateren dat er op nog maar beperkte schaal sprake is van beleidsrijk begroten. Dit wijten zij enerzijds aan de nog beperkte financiële competenties op zowel het niveau van besturen als op het niveau van schoolleiders. Al hoewel er binnen veel besturen volop wordt meegepraat door de schoolleiders, afhankelijk van het governance model dat binnen besturen is vastgesteld, betekent dat nog lang niet altijd dat er beleidsrijk wordt begroot. Formeel hebben schooldirecties wel invloed maar is de mate waarin zij die invloed kunnen laten gelden afhankelijk van hun (financiële) bekwaamheid, aldus de deskundigen. En die is volgens de meeste deskundigen niet sterk ontwikkeld.

Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de GMR en de MR. Duidelijk is dat de positie van de (G)MR formeel is versterkt: de (G)MR moet vooraf betrokken worden bij het opstellen van de begroting en er moet achteraf verantwoording worden afgelegd over de bestedingen aan de (G)MR. Er is in het flankerend beleid veel geïnvesteerd in de rechten en in de instrumenten voor de (G)MR op dit vlak. De mogelijkheden zijn er, maar de conclusie van de deskundigen is dat die te weinig worden gebruikt.

Dat ligt enerzijds aan de (G)MR's. Het ontbreekt hen vaak aan deskundigheid om tegenspel te kunnen bieden aan de besturen. Dat geldt voor de personeelsgeleding in nog sterkere mate dan de oudergeleding. Het ontbreekt de personeelsgeleding vaak aan interesse voor financiën. Ouders die zitting hebben in de (G)MR, hebben vaker dan personeelsleden wel affiniteit met financiën en beschikken soms door hun beroepsmatige achtergrond ook over kennis op dit gebied. Doordat de zittingstijd in de (G)MR vaak beperkt is, kan de deskundigheid van jaar tot jaar sterk variëren. De beperkte zittingstijd in de (G)MR draagt het gevaar in zich dat binnen de (G)MR geen deskundigheid op financieel gebied wordt opgebouwd.

De beperkte invloed van de (G)MR moet volgens één van de deskundigen anderzijds ook worden toegeschreven aan de besturen: zij stellen zich niet altijd open voor de (G)MR en zien de (G)MR niet als een orgaan dat toegevoegde waarde kan hebben in het tot stand brengen van het beleid. Dergelijke besturen zien het consulteren van de (G)MR vooral als een formaliteit.

In de volgende subparagraaf beschrijven we of besturen, schoolleiders en (G)MR's van mening zijn dat hun invloed op het beleid is toegenomen.

3.6.2 Enquêteresultaten

Invloed op de verdeling van het geld over scholen

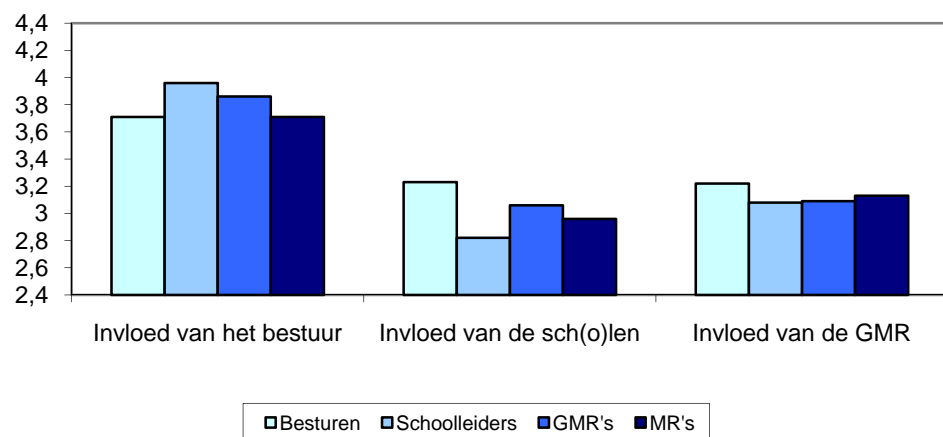
We hebben de verschillende respondentgroepen van besturen met meerdere scholen gevraagd in hoeverre de invloed van de verschillende geledingen op de verdeling van gelden over de scholen binnen het bestuur is vergroot of verkleind.

Als gevolg van de lumpsum is de invloed van besturen op de verdeling van het geld het sterkst toegenomen voor besturen, denken alle respondentgroepen⁷ (zie figuur 3.6). De verschillen tussen de respondentgroepen zijn niet significant. Voor de scholen en GMR's is er minder veranderd als gevolg van de lumpsum. De invloed van deze organen op de verdeling van het geld over scholen is gemiddeld gezien nauwelijks veranderd.

De meningen over de toe- of afgenomen invloed van schooldirecties op de verdeling van gelden over scholen zijn enigszins verdeeld. Gemiddeld gezien is er volgens de respondentgroepen weinig veranderd in de invloed van de scholen op de verdeling van het geld. Opvallend is wel dat er voor zover er sprake is van een verandering in invloed van scholen deze volgens de besturen en (G)MR's licht is toegenomen. Onder de schoolleiders zelf is er gemiddeld gezien sprake van een kleine afname van invloed. Alleen het verschil tussen de besturen en de schoolleiders is hierbij significant.

Een groot aantal MR's kon de vragen over de verandering van de invloed van de verschillende geledingen niet beantwoorden (zie tabellen B4.18, B4.19 en B4.20 in bijlage 4). Daarnaast geeft ook een flink percentage van de schoolleiders aan niet te weten of de invloed van de GMR is toe- of afgenomen.

Figuur 3.6 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van ... op de verdeling van geld over scholen groter/kleiner



De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (veel kleiner) en maximumscore 5 (veel groter). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Concreet gevraagd naar de invloed die ze hebben uitgeoefend op de verdelingswijze van de gelden over de scholen geeft ruim de helft van de schoolleiders aan dat ze daarop enige invloed hebben gehad. Ongeveer een derde geeft aan dat ze helemaal geen invloed hebben gehad.

⁷ De vraag naar de verdeling over scholen is alleen aan schoolleiders en MR's van scholen van meerpitters voorgelegd.

Schoolleiders hebben vaker invloed kunnen uitoefenen dan GMR's en MR's. Van de GMR's en de MR's geeft respectievelijk de helft en twee derde aan dat ze geen invloed hebben uitgeoefend op de verdeling. De rest zegt enige invloed te hebben gehad.

Bij de GMR's is er wel een verschil naar bestuursomvang. GMR's van grote besturen hebben meer invloed kunnen uitoefenen dan die van middelgrote en kleine besturen.

Tabel 3.11 Hoeveel invloed heeft u uitgeoefend op de totstandgekomen verdelingswijze over de scholen binnen uw bestuur?

	Schoolleiders	GMR's	MR's
Geen invloed	31%	52%	68%
Enige invloed	55%	38%	30%
Veel invloed	13%	9%	2%
Zeer veel invloed	1%	0%	0%
n	428	164	135

Invloed op de besteding van het geld

Besturen vinden over het algemeen dat hun invloed op de besteding van het geld iets groter is geworden (zie figuur 3.7). Vaak vinden ze dat er niet veel is veranderd of dat de invloed enigszins is toegenomen (zie tabel B4.22 in bijlage 4). Schoolleiders en GMR's lijken vaker van mening dat de invloed van het bestuur op de besteding groter is geworden. MR's zitten daar tussenin. De verschillen tussen de respondentgroepen zijn echter niet significant.

Schoolleiders van kleine besturen vinden overigens minder vaak dat de invloed van de besturen op dit vlak is toegenomen dan schoolleiders van middelgrote en grote besturen.

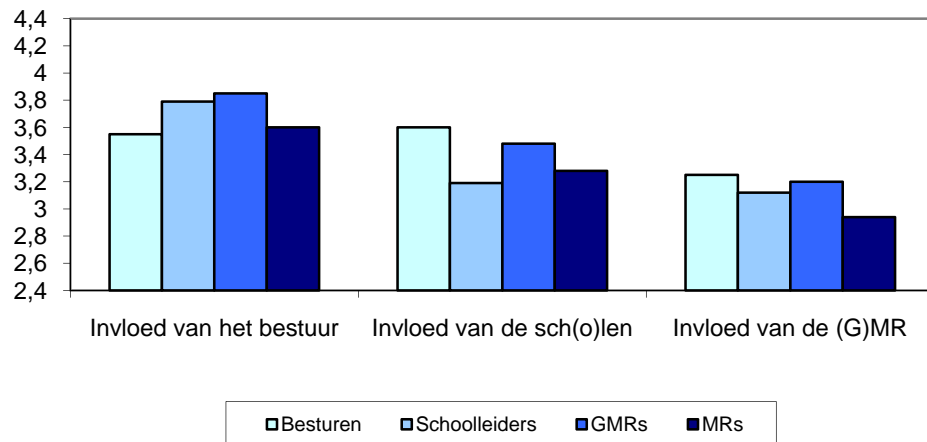
Ook de invloed van schooldirecties op de verdeling van gelden is toegenomen. Schoolleiders van kleine besturen vinden vergeleken met die van middelgrote en grote besturen vaker dat ze meer invloed op de besteding van gelden hebben gekregen (zie ook tabel 23 in de tabellenbijlage).

De invloed van de (G)MR op de besteding van de gelden is volgens het grootste deel van de respondenten niet veel gewijzigd (zie ook tabel 24 in de tabellenbijlage). Omdat er maar weinig respondenten zijn die vinden dat de invloed kleiner is geworden, geeft het gemiddelde beeld een licht toegenomen invloed te zien. Van de verschillen die er op het oog tussen de beoordelingen van de invloed van de GMR zijn tussen de respondentgroepen, is het alleen het verschil tussen besturen en MR's significant.

Conclusie is dat zowel voor besturen als schoolleiders als (G)MRs de invloed op de besteding van gelden iets is toegenomen als gevolg van de lumpsum.

De invloed van besturen op de besteding van gelden is iets sterker toegenomen dan de invloed van schoolleiders en (G)MRs.

Figuur 3.7 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van ... op de besteding van geld groter/kleiner



De in deze figuur gepresenteerde gemiddelde scores zijn gebaseerd op een schaal met minimumscore 1 (veel kleiner) en maximumscore 5 (veel groter). Het middelpunt van de schaal ligt bij score 3.

Invloed algemeen

In de telefonische interviews is in meer algemene zin met besturen en schoolleiders gesproken over de veranderingen in invloed van de verschillende geledingen als gevolg van de lumpsum. Ook uit de interviews bleek dat er kleine veranderingen worden gezien.

De geïnterviewde besturen zien kleine veranderingen in de invloed van de verschillende geledingen op het beleid als gevolg van de lumpsum. Die is over het algemeen iets toegenomen voor besturen en directeuren en voor (G)MR's. De toename van de invloed van besturen, directeuren en (G)MR's wordt door verschillende geïnterviewden wel als beperkt beoordeeld door de geringe beleidsruimte die in de praktijk ervaren wordt als gevolg van de beperkte financiële ruimte. Ook de kundigheid van het bovenschools management en schoolleiders spelen volgens diverse geïnterviewden een rol in de mate waarin die keuzeruimte aanwezig is. De invloed die schooldirecties uitoefenen, is mede afhankelijk van de plek waar de budgettaire verantwoordelijkheid is neergelegd.

Schooldirecteuren hebben niet altijd voldoende financieel inzicht en financieel beleid heeft volgens de geïnterviewde besturen ook niet altijd hun belangstelling. Een enkel bestuur organiseert daarom regelmatig cursussen op financieel gebied voor haar schoolleiders. Besturen bespeuren wel verbeteringen en een toename van vaardigheden bij schooldirecteuren, maar verschillende geïnterviewden zeiden dat deze vaardigheden verder moeten worden uitgebouwd.

De meningen van de geïnterviewde besturen en schoolleiders over de veranderingen in invloed van de GMR lopen uiteen. (G)MR's zijn vaak niet in

staat om de invloed die ze hebben aan te wenden. Dat geldt in het bijzonder voor de personeelsgeledingen in de MR en de GMR. Als één van de ouders in de MR een financiële achtergrond heeft, kan een (G)MR wel degelijk een waardevolle bijdrage hebben in de totstandbrenging van het financieel beleid.

3.7 Conclusie

De invoering van de lumpsumbekostiging had ten doel de autonomie voor scholen en besturen te vergroten zodat zij meer ruimte zouden krijgen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Op grond van de in dit hoofdstuk beschreven resultaten kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

Oordeel lumpsum

De verschillende respondentgroepen ervaren in het algemeen kleine *veranderingen* als gevolg van de lumpsum, waarbij geldt dat besturen grotere veranderingen hebben ervaren dan schoolleiders.

In alle respondentgroepen *oordeelt* het merendeel van de respondenten positief over het systeem van lumpsumbekostiging. Besturen zijn hierbij positiever in hun oordeel dan schoolleiders. Over de *gevolgen* van het systeem van lumpsum zijn de respondenten minder 'unaniem', maar voor zowel besturen, schoolleiders en GMR's geldt dat het percentage respondenten met een positief oordeel aanzienlijk groter is dan het percentage respondenten met een negatief oordeel. Hierbij moet worden opgemerkt dat kleine besturen niet minder positief oordelen over de gevolgen van lumpsum dan middelgrote en grote besturen.

Er is wel een opvallend verschil tussen schoolleiders van kleine besturen enerzijds en schoolleiders van middelgrote en grote besturen anderzijds. Schoolleiders van kleine besturen oordelen positiever over het systeem van lumpsumbekostiging dan hun collega's bij middelgrote en grote besturen. Daarnaast zijn schoolleiders van kleine besturen positiever over de gevolgen van de lumpsumbekostiging voor hun eigen school dan schoolleiders van grote besturen.

Uit de telefonische interviews met schoolleiders en besturen kwam naar voren dat zij positief staan ten opzichte van de lumpsum 'an sich'. Besturen en schoolleiders die de gevolgen van de invoering van de lumpsum als negatief beoordelen, hebben met name op financieel gebied negatieve gevolgen ervaren. Deze worden over het algemeen niet toegeschreven aan het systeem van lumpsumbekostiging, maar aan de, volgens de respondenten, achterblijvende bekostiging vanuit OCW voor personeel en energiekosten en het stopzetten van het Bestuur- en Management Budget. De beleidsvrijheid die met de invoering van de lumpsum gerealiseerd zou worden, wordt daarmee volgens een deel van de geïnterviewden feitelijk weer beperkt.

Bestedingsvrijheid

Met de lumpsum is er meer bestedingsvrijheid gekomen voor besturen en scholen. De mate waarin door besturen en schoolleiders van de nieuwe mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, is van verschillende factoren afhankelijk. Bij besturen kunnen deskundigheid en risicoverwachtingen een rol spelen. Bij schoolleiders betreft het individuele kwaliteiten en interesses en de ruimte die er door besturen geboden wordt.

De bestedingsvrijheid heeft op beperkte schaal tot veranderingen geleid in de verdeling en de besteding van het geld binnen de besturen. Bij de meeste besturen en scholen worden vooral kleine veranderingen geconstateerd. Dit bevestigt het beeld dat door de deskundigen werd geschetst. Er zijn desalniettemin besturen en scholen die hiervan afwijken. Ongeveer een vijfde van de besturen en scholen ziet grote veranderingen. Eveneens ongeveer een vijfde ziet geen veranderingen in de verdeling of in de besteding. De deskundigen zien vooral verschuivingen van personeel naar materieel. Uit de enquête komt echter naar voren dat er, als er veranderingen zijn, in grote lijnen meer wordt begroot voor personeel en investeringen en minder voor de exploitatie en de financiële reserve.

Bij besturen met meerdere scholen is het bovenschools budget vaak vergroot en het schoolbudget verkleind. De toename van het bovenschools budget kan deels worden verklaard door het feit dat besturen inmiddels verplicht zijn een voorziening aan te leggen voor bapo, jubilea en spaarverlof. Het kan er volgens de deskundigen echter ook op wijzen dat besturen door onzekerheid over toekomstige kosten geneigd zijn meer te gaan centraliseren, waardoor de zeggenschap van schooldirecties wordt ingeperkt.

Kwaliteitsverbetering en resultaatgericht werken

Het is volgens de deskundigen nog te vroeg om kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs als gevolg van de lumpsum waar te nemen. De enquêteresultaten ondersteunen dit beeld. De meeste respondenten zijn het 'enigszins eens' met de stellingen dat er als gevolg van de lumpsum meer mogelijkheden zijn gekomen voor besturen en scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, maatwerk te bieden, resultaatgericht te werken en vooral om het personeelsbeleid vorm te geven. De mogelijkheden zijn voor besturen iets sterker toegenomen dan voor schoolleiders. Op zowel school- als bestuursniveau wordt de extra beleidsruimte enigszins benut. Dat betekent dat bij de meeste besturen en scholen als gevolg van de lumpsum enige beweging is ontstaan op het gebied van het verbeteren van de onderwijskwaliteit, resultaatgericht werken, het bieden van maatwerk en personeelsbeleid. Over enige tijd kunnen wellicht verbeteringen in de onderwijskwaliteit verwacht worden. Een klein deel van de respondenten (15 tot 20%) ziet een grote toename van de mogelijkheden: dit deel is het zeer eens met de stellingen dat meer mogelijkheden zijn ontstaan voor scholen en besturen om beleid te voeren ten aanzien van kwaliteit en personeel, resultaatgericht werken en het bieden van maatwerk. Mogelijk zullen bij scholen en besturen in deze

categorie over enige tijd grotere verbeteringen in de onderwijskwaliteit zijn gerealiseerd.

Het is een gegeven dat met de invoering van lumpsum de financiële ruimte voor besturen en scholen niet groter is geworden. Wanneer men kwaliteitsverbetering tot stand wil brengen, zullen dus (nieuwe) prioriteiten moeten worden gesteld en keuzes moeten worden gemaakt.

Financieel beleid en financiële situatie

Van veel besturen en scholen (ongeveer veertig procent) is de financiële situatie de laatste jaren niet veranderd. Daarnaast zijn er zowel besturen waar een verbetering als besturen waar een verslechtering van de financiële situatie wordt gezien. Het aantal besturen waar een verslechtering wordt waargenomen, is iets groter. Uit interviews met besturen en een deel van de deskundigen komt de verwachting naar voren dat er in de toekomst meer besturen in financiële problemen zullen komen. Volgens de deskundigen is dat voor een deel het gevolg van ontoereikende competenties op het gebied van financieel beleid en planning. Besturen en schoolleiders wijzen vooral de stijgende kosten en de daarbij achterblijvende bekostiging vanuit OCW als oorzaak aan voor een verslechterde financiële situatie.

In het ideale geval bestaat een meerjarige financiële planning uit een meerjarige kostenraming, een meerjarig inkomstenraming en een uitgewerkte meerjarige begroting. Dat is maar bij een beperkt aantal besturen aanwezig. 17 procent van de besturen heeft helemaal geen meerjarige financiële planning. Slechts een derde van de schoolplannen is grotendeels of geheel afgestemd op de meerjarige financiële planning. Daarmee lijkt binnen veel besturen van integraliteit geen sprake. Dit sluit aan bij de constatering van de deskundigen dat veel besturen hun financiële planning en beleidscyclus nog niet op orde hebben.

Invloed van besturen, schoolleiders, GMR's en MR's

Op basis van de interviews en de enquêteresultaten ontstaat het beeld dat er met de invoering van lumpsum in ieder geval formeel meer invloed is van besturen, schoolleiders en (G)MR's op het beleid. Uit de enquêteresultaten is het algemene beeld dat de invloed van met name besturen iets is toegenomen. Ook de invloed van schoolleiders en (G)MR's is heel licht toegenomen, volgens de meeste respondentgroepen. Opvallend is dat gemiddeld gezien schoolleiders van meerpitters denken dat zij iets minder invloed hebben op de *verdeling* van gelden dan voor de lumpsum. Schoolleiders zien wel een toename van invloed op de *besteding* van gelden. Schoolleiders van kleine besturen ervaren een sterkere toename van hun invloed dan hun collega's bij middelgrote en grote besturen. Dit sluit aan bij de resultaten die in hoofdstuk 4 gepresenteerd worden. Schoolleiders van kleine besturen zien daarnaast minder toename van invloed van het bestuur dan de schoolleiders van middelgrote en grote bestuurders.

Uit de interviews met deskundigen kwam naar voren dat de invloed in de praktijk nog beperkt is doordat de mogelijkheden om beleidsruimte te creëren op de meeste plaatsen nog niet benut worden, wegens onvoldoende financiële competenties bij besturen en in nog sterkere mate bij schoolleiders en met name de personeelsgeleding van (G)MR's. De mate waarin die deskundigheid wordt ontwikkeld, hangt ook samen met de taakopvatting van de directies en de (G)MR-leden. De (G)MR is wat dat betreft kwetsbaar door de combinatie van de regelmatige wisselingen en het verbonden zijn van deskundigheid aan een specifieke persoon, vaak een lid van de oudergeleding. In de interviews met besturen en schoolleiders werd het beeld omtrent de (G)MR's bevestigd.

DEEL 2

Verdiepend onderzoek financieel management door Ernst & Young Advisory

4 KWALITEIT VAN HET FINANCIËEL MANAGEMENT BIJ PO BESTUREN

4.1 Inleiding en onderzoeksvragen

4.1.1 Inleiding

Met de invoering van de lumpsumfinanciering hebben schoolbesturen en scholen meer vrijheid gekregen in de inzet van de voor hen beschikbare middelen. Dit betekent dat zij in grote mate zelf kunnen bepalen waaraan zij de voor hen beschikbare budgetten uitgeven, maar ook dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het managen van die beschikbare financiële middelen op een dusdanige manier dat de school voldoende middelen heeft om zijn doelstellingen te bereiken. Om op een financieel verantwoorde wijze om te kunnen gaan met de beschikbare middelen, is het voor het schoolbestuur van groot belang het financieel management op orde te hebben.

In het recente verleden is er reeds een en ander geschreven over het financieel management bij besturen in het primair onderwijs. Zo blijkt uit de tussenevaluaties over de invoering van de lumpsumfinanciering dat het financieel management nog verbetering behoeft. Ook in het rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie-Don) wordt een verdere versterking van het financieel management van schoolbesturen in het primair onderwijs bepleit.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft op 4 februari 2009 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de vorderingen ten aanzien van financieel management zullen worden onderzocht. Bij de aanbidding van het rapport van de commissie-Don aan de Tweede Kamer op 4 november 2009, heeft de staatssecretaris de start van een 'op maatregelen gericht onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management' aangekondigd. In dit hoofdstuk zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

4.1.2 Onderzoeksvragen

In het verdiepende onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management in het primair onderwijs staan de volgende twee hoofdvragen centraal:

1. Hoe is de kwaliteit van het financieel management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?
2. Waaraan bestaat behoefte om de benodigde financiële deskundigheid bij besturen en scholen te bewerkstelligen?

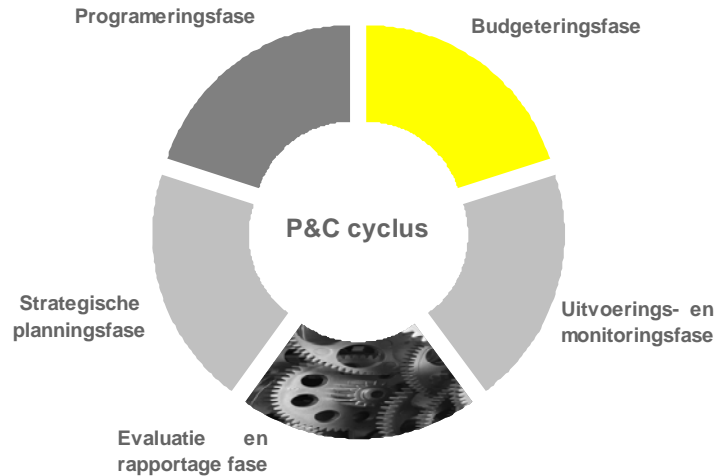
Om de twee hoofdvragen te kunnen beantwoorden, zijn deze door de opdrachtgever uitgewerkt in de volgende twaalf onderzoeksvragen:

- a. Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen uw school en schoolbestuur?
- b. Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen uw (G)MR?
- c. Hoe wordt er nu begroot in vergelijking met vóór 2006 (vanuit onderwijsdoelen en activiteiten, of historisch)?
- d. Hoe wordt gebudgetteerd (wie bepaalt de financiële kaders, waar is bestedingsvrijheid)?
- e. Hoe is de begrotingsbewaking ingericht (wordt onderuitputting of overschrijding tijdig gesignaleerd)?
- f. Welke interne en externe (verantwoordings)informatie levert de administratie op? Is de administratie toegesneden op een beleidsrijke invulling van de financiële functie? Met welke frequentie is informatie beschikbaar?
- g. Op welke wijze wordt financieel bijgestuurd?
- h. Wordt het management op het juiste niveau betrokken bij een tussentijdse bijstelling van prioriteiten?
- i. Hoe ziet de administratieve organisatie eruit (is er een juiste balans tussen controle, vrijheid en toezicht)?
- j. Waar is de financiële verantwoordelijkheid belegd?
- k. Is het onderwijsinhoudelijk management in stelling als de belangrijke financiële beslissingen worden genomen?
- l. Heeft men een meerjarenraming en is hierbij een liquiditeitsprognose?

4.2 Referentiekader

Hoewel de nadruk bij financieel management in het algemeen ligt op budgetteren, monitoren en verantwoorden/evalueren, dient financieel management ook nadrukkelijk gezien te worden in het bredere kader van de organisatie. Financieel management staat niet op zichzelf maar is gericht op het effectief en efficiënt bereiken van de door de organisatie gestelde doelen. We benaderen het onderzoek dan ook vanuit het geheel van de planning- en controlcyclus, zoals weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Planning- en controlcyclus

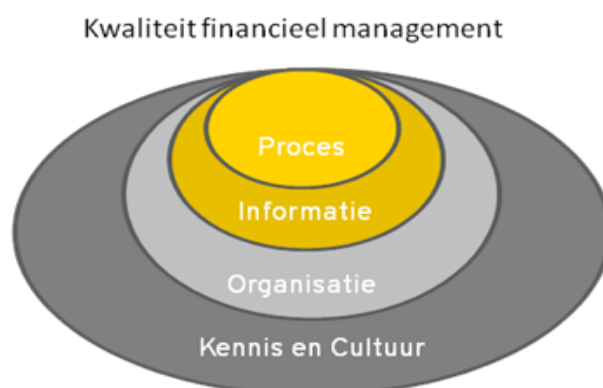


De keuze- en beleidsvrijheid die de lumpsumfinanciering oplevert, vraagt van de scholen/besturen dat zij financieel verstandig omgaan met deze vrijheid. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is een kwalitatief goed financieel management.

De kwaliteit van het financieel management is daarbij in de kern afhankelijk van aspecten die betrekking hebben op proces, informatie, organisatie, kennis en cultuur. Of uitgewerkt in vragen:

- a) Wordt op een zorgvuldige manier jaarlijks (en meerjarig) de planning- en controlcyclus doorlopen (proces)?
- b) Zijn er financiële informatiesystemen geïmplementeerd en leveren die op het juiste moment de juiste informatie die nodig is voor het doorlopen van de planning- en controlcyclus (informatie)?
- c) Is het financieel management organisatorisch goed ingericht (organisatie)?
- d) Is er binnen de organisatie voldoende kennis aanwezig om de informatie juist te kunnen genereren, goed te interpreteren en om de juiste instrumenten in te zetten in de planning- en controlcyclus (kennis)?
- e) En, niet onbelangrijk: is er een cultuur binnen de organisatie waarbij financieel management en het denken in termen van planning en control voldoende ingebed zijn in de dagelijkse gang van zaken (cultuur)?

Figuur 4.2 Kwaliteit financieel management



Het bovenstaande referentiekader is de leidraad voor de indeling van dit hoofdstuk. Allereerst gaan wij in op de verschillende delen van de planning- en controlcyclus (het proces). Wij maken hierbij onderscheid naar:

- (meerjarig) begroten en budgetteren (paragraaf 4.3)
- uitvoeren en monitoren (paragraaf 4.4)
- evalueren en rapporteren (paragraaf 4.5)

Vervolgens gaan wij in op de overige randvoorwaarden voor goed financieel management:

- informatie (paragraaf 4.6)
- organisatie (paragraaf 4.7)
- kennis en cultuur (paragraaf 4.8)

De twaalf onderzoeksvragen beantwoorden wij in deze paragrafen. De eerste hoofdvraag beantwoorden wij in paragraaf 4.9. Onze aanbevelingen en voorgestelde maatregelen (tweede hoofdvraag) geven wij weer in paragraaf 4.10.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 baseren we ons bij onze bevindingen op casestudies die zijn uitgevoerd bij 38 besturen in het primair onderwijs (30 reguliere besturen en 8 wec-besturen). De casestudies bestonden uit interviews met per schoolbestuur drie tot vier vertegenwoordigers uit diverse geledingen van de organisatie. Daarnaast zijn per schoolbestuur een aantal documenten geanalyseerd, vooral met als doel de resultaten van de interviews nader in te vullen.

4.3 (Meerjarig) begroten en budgetteren

Deze paragraaf heeft betrekking op de drie voorbereidende fasen uit de planning- en controlcyclus: de strategische planningsfase, de

programmeringsfase en de budgetteringsfase. Vier van de gestelde onderzoeksvragen hebben specifiek betrekking op dit proces van (meerjarig) begroten en budgetteren:

- Hoe wordt er nu begroot in vergelijking met vóór 2006 (vanuit onderwijsdoelen en activiteiten, of historisch)?
- Hoe wordt gebudgetteerd (wie bepaalt de financiële kaders, waar is bestedingsvrijheid)?
- Heeft men een meerjarenraming en is hierbij een liquiditeitsprognose?
- Is het onderwijsinhoudelijk management wel in stelling als de belangrijke financiële beslissingen worden genomen?

Hieronder presenteren we onze bevindingen met betrekking tot deze onderzoeksvragen.

4.3.1 Hoe wordt er nu begroot in vergelijking met vóór 2006 (vanuit onderwijsdoelen en activiteiten, of historisch)?

Bij alle onderzochte besturen zijn met de invoering van de lumpsum-financiering stappen gezet in de wijze van begroten. De onderzochte besturen geven aan dat zij in vergelijking met vóór 2006 bewuster bezig zijn met financiële keuzes die er jaar op jaar gemaakt moeten worden. Ook wordt beter en meer rekening gehouden met de langjarige gevolgen van investeringen in bijvoorbeeld leermiddelen, meubilair, groot onderhoud en ICT.

Bovenstaande wil echter niet zeggen dat de omslag van begroten op basis van historische ervaringscijfers naar begroten op basis van onderwijsdoelen en activiteiten ook al gemaakt is.

De verdeling van de middelen over de scholen die onder een bestuur vallen, wijkt nauwelijks af van de wijze waarop het Rijk tot 2006 de middelen verdeelde. Grofweg vindt de verdeling nog steeds plaats op basis van het aantal leerlingen van de school met een weging voor achterstandsleerlingen. Besturen die het fpe-model hanteren, maken nog steeds veel gebruik van het model van rekeneenheden voor het bepalen van de omvang van het schoolteam.

Enkele grote onderzochte besturen hebben het voornemen om verandering aan te brengen in de wijze waarop zij de middelen verdelen over de scholen. Daar waar de middelen nu jaarlijks over de scholen worden verdeeld op basis van de bekostigingsregels van het Rijk, wordt gekeken of een systeem mogelijk is waarin de middelen verdeeld worden op basis van wat de verschillende schooldirecteuren verwachten nodig te hebben om de doelstellingen met hun school te bereiken (outputbekostiging in plaats van inputbekostiging).

Onderzochte besturen die meerdere scholen onder zich hebben, beschikken vrijwel altijd over een bovenschools management. Het bovenschools

management stelt een bovenschoolse begroting op. Bij veel van de onderzochte besturen zien we dat in de bovenschoolse begroting middelen worden vrijgemaakt voor de realisatie van beleidsspeerpunten uit het meerjarig bovenschools beleidsplan. Voorbeelden van bovenschoolse beleidsspeerpunten die terug te vinden zijn in de begroting zijn:

- bevorderen van mobiliteit van leerkrachten;
- ondersteunen van startende leerkrachten;
- aanstellen van vakleerkrachten;
- ontwikkelen van een leerlingvolgsysteem;
- verbeteren van de interne bedrijfsvoering.

Besturen die nog geen bovenschoolse beleidsspeerpunten hebben geformuleerd, ambiëren dat wel, maar zijn er nog niet aan toe. Bijvoorbeeld omdat ze problemen hebben met de financiële beheersing of omdat ze als gevolg van een recente fusie bezig zijn de interne organisatie in te richten.

Voor de meeste onderzochte besturen geldt dat de schooldirecteuren – op basis van de aan hen toebedeelde middelen – een begroting voor hun school opstellen. De basis van deze begroting wordt nog steeds gevormd door de begroting van het vorige jaar, aangeleverd vanuit de administratie. De schooldirecteur kan deze ‘beleidsarme’ begroting aanvullen en aanpassen op basis van beleid uit het schoolplan. Bij de meeste schoolbesturen gebeurt dit maar beperkt. Er wordt bij het opstellen van de begroting over het algemeen nog sterk geredeneerd en begroot vanuit de middelen (personeel, materieel) en nog weinig vanuit de daaronder liggende onderwijsdoelstellingen.

Uit ons onderzoek komen daarvoor vaak de volgende oorzaken naar voren:

- Van jaar op jaar is de vrije beleidsruimte op schoolniveau beperkt. Een groot deel van de kosten ligt vast in meerjarige verplichtingen (met name personeel);
- Doordat de schooldirecteur een ingevulde conceptbegroting krijgt, wordt de schooldirecteur niet gestimuleerd de verbinding te leggen tussen beleid en financiën;
- De kennis van de schooldirecteur van begroten en de financiële gevolgen van beleidskeuzes is in een aantal gevallen nog onvoldoende (zie paragraaf 4.8 over kennis).

Door de invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 is het schot tussen het materiële en het personele budget weggefallen. Scholen krijgen over het algemeen van hun bestuur de ruimte om te schuiven tussen de materiële en de personele middelen. Wanneer er wordt geschoven, is dat op het moment van het opstellen van de begroting vaak geen echte keuze meer. In het voorjaar wordt het formatieplan opgesteld (op schooljaar) en in het najaar de schoolbegroting (op kalenderbasis). Als gevolg van keuzes in het formatieplan liggen de personele kosten in de schoolbegroting daarmee voor een groot deel al vast. Omdat de trajecten gescheiden zijn en zich op verschillende momenten afspelen, hebben schooldirecteuren nogal eens moeite te beseffen

dat een krimp op het één leidt tot meer ruimte op het ander. Overigens hanteert een van de onderzochte schoolbesturen nog steeds een schot tussen de personele kosten en de kosten voor materiële instandhouding.

Bij de totstandkoming van de schoolbegroting, is een duidelijke koppeling tussen het beleidsproces en het financiële proces zelden of in beperkte mate zichtbaar. Het beleid is bijvoorbeeld dat een school minimaal vier groepen aanbiedt of dat een school wordt gehandhaafd in elk dorp of elke wijk. In de begroting zien we vervolgens cijfermatig hoeveel er wordt begroot voor personeelskosten of kosten voor onderhoud. Het is echter niet zichtbaar wat de financiële consequenties zijn van het aanbieden van minimaal vier groepen per school of het handhaven van een school per dorp of wijk. Het is dan ook niet mogelijk om te beoordelen of – gelet op de financiële consequenties – beter gekozen kan worden voor andere beleidspunten.

Wec-besturen

De onderzochte besturen van wec-scholen laten eenzelfde beeld zien als reguliere po-besturen. Er is op vele plekken een aanvang gemaakt met het verbeteren van de relatie tussen beleid en begroting, maar dat proces verloopt nog moeizaam. Historische formatie wordt vaak als uitgangspunt genomen voor de nieuwe jaarbegroting op schoolniveau. Daar staat tegenover dat op veel scholen wel duidelijke beleidskeuzes worden gemaakt wat betreft de inzet van specifieke expertise, zoals orthopedagogie of psychologie. Een aantal onderzochte wec-besturen maakt gebruik van een zogenaamde 'flexibele schil' van experts die ofwel extern worden ingezet of op verschillende scholen binnen het bestuur. Hierdoor wordt het eenvoudiger om beleidsmatige afwegingen te maken, aangezien de binding met deze personen niet zo groot is en hun inzet op meerdere plekken mogelijk is. Daarnaast is de ruimte voor materiële bestedingen bij wec-besturen over het algemeen iets groter, waardoor er meer ruimte is voor een integrale afweging.

Wec-besturen hebben – net als reguliere po-besturen – moeite om de begroting en het formatieplan op elkaar af te stemmen doordat deze verschillende cycli kennen. Dit heeft vaak het gevolg dat er een financiële focus voor de korte termijn ('sluitende exploitatiebegroting op jaarbasis') ontstaat in plaats van een focus op langetermijnonderwijsdoelstellingen waarbij formatie, materiële instandhouding en investeringen wel integraal worden beschouwd. Omdat daarnaast veel wec-besturen ook nog additionele inkomsten hebben, de rijksinkomsten uit verschillende budgetten afkomstig zijn en de financiële administratie vaak moeite heeft om dit verwerken, blijkt dat wec-besturen moeite hebben om de inkomsten en uitgaven structureel inzichtelijk te maken over een langere periode.

4.3.2 Hoe wordt gebudgetteerd (wie bepaalt de financiële kaders, waar is bestedingsvrijheid)?

Het bestuur stelt het financiële kader en de begroting vast. Het financiële kader bepaalt de uitgangspunten voor de begroting, bijvoorbeeld:

- sluitende begroting;
- afschrijvingstermijnen;
- bovenschoolse uitgaven;
- terugvloeiën/verdeling van reserves.

De bestedingsvrijheid wordt niet alleen bepaald door de financiële kaders van het bestuur, maar ook door regels en richtlijnen vanuit het Rijk. De regels en richtlijnen vanuit het Rijk maken dat schoolbesturen niet geheel vrij zijn in de besteding van het lumpsumbudget. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de voorziening voor jubileumgratificaties. Besturen kijken hier verschillend tegenaan. De een vindt het goed en een vorm van zelfbescherming en de ander plaatst er kanttekeningen bij, vooral bij de omvang ervan.

De begroting heeft een autorisatiefunctie. Dat betekent dat budgethouders geautoriseerd zijn tot het besteden van middelen zoals weergegeven in hun (deel van de) begroting. Afhankelijk van de omvang van het bestuur is er sprake van één of meer budgethouders. Bij kleine besturen (éénpitters) is de schooldirecteur doorgaans de budgethouder voor het totale budget. Bij grotere besturen, waarbij sprake is van bovenschools management is de bovenschoolse directeur over het algemeen budgethouder voor de bovenschoolse begroting en zijn de schooldirecteuren budgethouder voor de schoolbegroting.

De mate van bestedingsvrijheid tussen bovenschools management en schooldirecteuren wisselt sterk bij de onderzochte schoolbesturen. De organisatiefilosofie speelt hierbij een belangrijke rol. Op basis van het onderzoek kunnen twee uitersten worden onderscheiden.

Het ene uiterste kenmerkt zich door een sterke mate van decentralisatie. De schooldirecteur is budgethouder voor de gehele schoolbegroting en heeft bestedingsvrijheid ten aanzien van personele inzet, aanschaf meubilair en leermiddelen, ICT, culturele activiteiten, onderhoud, energiekosten, schoonmaak, administratie, et cetera. Er is sprake van diep in de organisatie doorgevoerd integraal management. Alleen bij hele grote uitgaven of uitgaven die niet zijn opgenomen in de begroting, is vooraf toestemming vereist van het bovenschools management of het bestuur.

Het andere uiterste kenmerkt zich door een sterke mate van centralisatie. In deze benadering is de schooldirecteur budgethouder voor een beperkt deel van de schoolbegroting. Een groot deel van de kosten, zoals personeel, schoonmaak, ICT, aanschaf van meubilair, onderhoud, et cetera wordt bovenschools begroot. Besturen die kiezen voor centralisatie van financiën en bedrijfsvoering zien de schooldirecteur over het algemeen niet als integraal

manager maar als onderwijsmanager die met de beschikbaar gestelde middelen maximale onderwijskwaliteit moet realiseren.

Een ruime meerderheid van de schoolbesturen bevindt zich ergens tussen deze twee uitersten. De bestedingsvrijheid van de schooldirecteur wordt bijvoorbeeld beperkt tot zaken die direct met het onderwijs te maken hebben, zoals personele inzet en aanschaf van leermiddelen. Meer randvoorwaardelijke zaken, zoals meubilair, onderhoud en schoonmaak, worden bovenschools begroot. De schooldirecteur heeft op deze aspecten vervolgens geen bestedingsvrijheid. Wanneer de bestedingsbeslissing wel bij de schooldirecteur is belegd, is er voor materiële zaken zoals ICT, meubilair en schoonmaak vaak wel een bovenschoolse mantelovereenkomst. In dat geval bepaalt de schooldirecteur – binnen de begroting – wat, wanneer en hoeveel er wordt ingekocht.

In de groep besturen die zich tussen deze twee uitersten bevindt, zien we overigens ook nog veranderingen als gevolg van wijzigingen in de interne organisatie. Zo is er een bestuur waar schooldirecteuren vanaf 2010 eigenaar zijn geworden van de materiële instandhouding op de begroting (circa 15%). Daarvoor lag het budgethouderschap centraal in de organisatie. Bij dit bestuur zijn schooldirecteuren (nog) geen budgethouder van de personele component van de begroting: “De schooldirecteur kan de materiële component vrij besteden, over personeel kan hij beschikken”.

Bij éénpitters ontbreekt een bovenschools management. De schooldirecteur is vrijwel altijd volledig integraal manager binnen de door het bestuur vastgestelde kaders en begroting.

Wec-besturen

Bijna alle wec-besturen geven autorisatie aan hun schooldirecteuren of afdelingshoofden om binnen hun budget vrij te besteden. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij grote bestedingen vaak wel de (bovenschoolse) directie of controller meetekent om te voorkomen dat grote budgettaire overschrijdingen pas achteraf worden opgemerkt. Verschuivingen tussen posten binnen de budgetten worden over het algemeen besproken met de (bovenschoolse) directie en hoeven bijna nergens geautoriseerd te worden door het bestuur of de Raad van Toezicht. Bij budgetoverschrijdingen is dit op de meeste plaatsen wel het geval. Bij de onderzochte wec-scholen hebben schooldirecteuren over het algemeen relatief veel bestedingsvrijheid. Omdat de schoolleiders ook zelf hun budgetten opstellen en dus weten waar ze wat aan willen besteden en omdat er over het algemeen weinig bovenschools wordt ingevuld, hebben schoolleiders relatief veel zeggenschap over hun eigen uitgaven. Dit stelt vanzelfsprekend eisen aan de kennis van financieel management bij schooldirecteuren (zie ook paragraaf 4.8). Uitzondering op de bestedingsvrijheid zijn vaak de uitgaven voor grootschalig onderhoud. Deze worden bijna bij alle onderzochte wec-besturen bovenschools begroot zodat voldoende schaalvoordelen kunnen worden gecreëerd.

4.3.3 Heeft men een meerjarenraming en is hierbij een liquiditeitsprognose?

Meerjarenraming

In een meerjarenbegroting worden de financiële consequenties van (nieuw) beleid inzichtelijk gemaakt. Het is daarmee een belangrijk instrument om de meerjarige financiële ruimte voor uitvoering van (nieuw) beleid te beoordelen. Een meerjarig formatieplan en formatiebegroting maakt het mogelijk om tijdig te sturen op de formatie en te voorkomen dat het bestuur in de toekomst met boventallige medewerkers kampt.

De onderzochte besturen hebben over het algemeen eerst prioriteit gegeven aan het op orde brengen van de jaarlijkse planning- en controlcyclus. Sinds één of twee jaar wordt meer aandacht besteed aan het meerjarenperspectief. Uit het onderzoek komt naar voren dat inmiddels circa zeventig procent van de onderzochte besturen beschikt over een meerjarenbegroting. Grote besturen (15 of meer scholen) en kleine besturen (1 t/m 3 scholen) beschikken wat vaker over een meerjarenbegroting dan middelgrote besturen (4 t/m 14 scholen). De oorzaak hiervoor ligt mogelijk vooral in de algemene professionaliteit waarin het financiële management binnen het bestuur zich bevindt. Grote besturen zijn hierin verder dan middelgrote besturen en kleine besturen leunen vaker op de expertise van het administratiekantoor of een gedreven penningmeester binnen het vrijwilligersbestuur, die hier tijd en energie in steekt. Overigens zijn er ook middelgrote besturen die een meerjarenbegroting hebben die niet onderdoet voor die van de grote besturen.

Ten aanzien van de vorm en inhoud van de meerjarenbegroting komen wij tot de volgende bevindingen:

- De meerjarenbegroting is in vrijwel alle gevallen technisch of instrumenteel van aard. In vrijwel alle gevallen is geen duidelijke, directe relatie tussen het meerjarige beleidsplan en de meerjarenbegroting.
- In de meerjarenbegroting wordt over het algemeen drie á vier jaar vooruitgekeken, in een enkel geval tien jaar.
- Wisselend is sprake van een meerjarenbegroting die alle posten (personeel, materiële instandhouding, onderhoud, investeringen, et cetera) betreft en van meerjarenbegrotingen die alleen betrekking hebben op de materiële instandhouding, onderhoud en/of investeringen. De personele post is in die gevallen meestal weergegeven in een afzonderlijk meerjarig formatieplan.
- De meerjarenbegroting heeft dikwijls betrekking op het niveau van het bestuur en niet op het niveau van individuele scholen. Bij enkele onderzochte besturen was er wel sprake van meerjarenbegrotingen per school, maar er ontbrak soms een duidelijke koppeling tussen de bestuursmeerjarenbegroting en de meerjarenbegroting van de scholen;

Besturen die niet beschikken over een meerjarenbegroting, verklaren dat als volgt:

- Er is nog onvoldoende financiële stabiliteit in de organisatie. Pas als er geen “lijken meer uit de kast rollen”, is het moment daar om meerjarig te begroten.
- Er is zoveel onzekerheid en onduidelijkheid in de omgeving van het bestuur (bijvoorbeeld Rijk en gemeenten) dat het ondoenlijk is om de inkomsten meerjarig te begroten.
- Er is beschikking over zeer hoge reserves waardoor er (op lange termijn) meer dan voldoende ruimte is voor (nieuw) beleid. Men ziet dan geen toegevoegde waarde in een meerjarenbegroting en besteedt er ook geen tijd aan.

Bovenstaande uitspraken tonen aan dat het belang van een meerjarige begroting nog niet altijd wordt ingezien. Instabiliteit in de organisatie, onzekerheid over de inkomsten en de aanwezigheid van hoge reserves zouden juist redenen moeten zijn om *wel* meerjarig te begroten. Niet door middel van een gedetailleerde meerjarenbegroting, maar wel een meerjarige begroting op hoofdlijnen, voorzien van bandbreedtes en (beleids)scenario's. In geval van meevallers heeft men al een beeld waaraan het geld zal worden besteed. In geval van tegenvallers heeft men al een beeld over het bijstellen van beleidsdoelstellingen.

Liquiditeitsprognose

Ruim een kwart van de onderzochte schoolbesturen beschikt over een liquiditeitsprognose. Grote besturen (circa 35%) hebben vaker een liquiditeitsbegroting dan middelgrote besturen (circa 20%) en kleine besturen (circa 10%). Geïnterviewden geven vrijwel altijd aan dat het opstellen van een liquiditeitsprognose weinig prioriteit heeft, omdat men over voldoende liquide middelen beschikt. Het belang van een liquiditeitsprognose wordt op dit moment door veel (onderzochte) besturen dus niet ingezien.

Ook bij een hoge liquiditeit heeft een liquiditeitsprognose zeker meerwaarde. Het geeft het bestuur namelijk inzicht in de benodigde financiële ruimte om de reeds geplande (toekomstige) uitgaven te doen. Daarmee wordt ook duidelijk welke ruimte er is voor extra uitgaven ter verbetering van de onderwijskwaliteit. Eventueel kunnen overige liquide middelen vervolgens voor langere tijd (tegen een hoger rendement) worden vastgezet, zodat zij later kunnen worden ingezet voor de realisatie van toekomstige prioriteiten.

In enkele gevallen gaven controllers aan niet goed te weten hoe men een liquiditeitsbegroting moet opstellen. Ook bij kleine besturen zonder controller is deze kennis in de organisatie doorgaans niet aanwezig. De kennis dient dan te komen vanuit de penningmeester of het administratiekantoor.

Wec-besturen

De meeste wec-besturen vinden het moeilijk om tot een betrouwbare meerjarenbegroting te komen. De meeste besturen hebben een meerjarenbegroting, maar geven aan dat deze door verschillende onzekerheden erg onbetrouwbaar is. Een aantal besturen heeft dit opgelost door de meerjarenbegroting elk jaar weer aan te passen op basis van de actuele gegevens. De jaarbegrotingen zijn dan echter een stuk minder uitgebreid. Op schoolniveau heeft slechts een enkel bestuur een meerjarenbegroting. Dit komt onder andere doordat onzekerheden zich uitvergroten op schoolniveau en de meerjarenbegroting dus nog veel minder betrouwbaar wordt.

Veel van de onderzochte wec-besturen hebben een investeringsplan of onderhoudsplan. Hierin staan de grote uitgaven op het gebied van onderhoud, ICT en soms ook methodes opgenomen. Deze plannen zijn meestal opgesteld op bovenschools niveau. Een enkele wec-school heeft een eigen investeringsplan. Dit is dan echter vaak een afzonderlijk deel van het bovenschoolse plan.

Slechts twee van de acht onderzochte wec-besturen beschikken over een liquiditeitsbegroting. Bij een van de twee heeft deze begroting betrekking op één jaar. Het andere wec-bestuur met een meerjarige liquiditeitsbegroting had deze opgesteld in verband met bouwprojecten. De redenen voor het ontbreken van een liquiditeitsbegroting verschillen. Sommige besturen geven aan over voldoende liquiditeiten te beschikken om al hun uitgaven te kunnen doen of gebruiken hun (omvangrijke) reserves als buffer. Anderen geven aan dat de uitgaven redelijk voorspelbaar zijn en aansluiten bij de inkomsten.

4.3.4 Is het onderwijsinhoudelijk management wel in stelling als de belangrijke financiële beslissingen worden genomen?

Belangrijke financiële beslissingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de reservevorming (afromen schoolreserves, extra reserveren of juist interen), de afdracht ten behoeve van het bovenschools management of de verdeling van de middelen over de scholen.

Alvorens antwoord te geven op de vraag of het onderwijsinhoudelijke management in stelling is ten aanzien van belangrijke financiële beslissingen, is het van belang te benadrukken dat onderwijsinhoudelijk management – bij meerpitters in ons onderzoek – zowel op bovenschools als op schoolniveau aanwezig is.

Afhankelijk van de *governance* structuur, de omvang en de inrichting van de organisatie vinden wij het onderwijsinhoudelijke management bij meerdere functionarissen in de organisatie terug:

- algemeen directeur/directeur-bestuurder;
- clustermanager;
- schooldirecteur.

Bij kleine besturen is het min of meer vanzelfsprekend dat de schooldirecteur in stelling is bij belangrijke financiële beslissingen. Een directeur van een kleine school gaf in het interview aan dat er tot 2015 circa € 700.000 bewust wordt ingeteerd op het eigen vermogen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. De middelen worden besteed aan vakleerkrachten voor gymnastiek, handenarbeid, dyslexie en aan het verkleinen van groepen. Het interen op het eigen vermogen is mogelijk, omdat de schooldirecteur voor de periode na 2015 uitstroom van dure leerkrachten en een stijging van het aantal leerlingen voorziet.

De mate waarin schooldirecteuren bij (middel)grote besturen in stelling zijn bij belangrijke financiële beslissingen, is wisselend. De spreiding op dit punt is groot. In het ene uiterste zijn schooldirecteuren geheel niet in stelling bij belangrijke financiële beslissingen. Belangrijke financiële beslissingen worden bovenschools genomen (en medegedeeld aan schooldirecteuren). In het andere uiterste hebben schooldirecteuren stemrecht over iedere grote beslissing, zoals het geval is bij een van de onderzochte besturen. Grote financiële beslissingen kunnen binnen dit bestuur alleen genomen worden als de schooldirecteuren hierover gestemd hebben. De uitslag van deze stemming heeft een grote invloed op de uiteindelijke keuze van het bovenschools management.

De meeste (middel)grote schoolbesturen bevinden zich ergens tussen deze twee uitersten in: schooldirecteuren worden betrokken bij het besluitvormingsproces, waarbij het bovenschools management over het algemeen wel de belangrijkste inbreng heeft. Dat komt vooral omdat het bovenschools management over meer kennis (mede door inzet van een controller), informatie en soms ook belangstelling beschikt dan de schooldirecteuren.

We zien bij verschillende besturen een ontwikkeling waarin het bovenschools management stappen onderneemt om de financiële besluitvorming meer te centraliseren om meer grip te krijgen op de verdeling van middelen. Zij beogen daarmee de slagkracht van de organisatie te vergroten en de kwaliteit te verbeteren. Sommige geïnterviewden zeggen ook: "Het denkproces bij schooldirecteuren moet anders, want het geld is van het bestuur en niet van de schooldirecteur". Zij hevelen bijvoorbeeld schoolreserves over naar het bovenschoolse niveau en gebruiken deze reserves voor de gehele organisatie.

Tegelijkertijd zijn ook de schooldirecteuren binnen de besturen langzaam beter gepositioneerd bij grote financiële beslissingen. Bijvoorbeeld door binnen het directeurenoverleg een productgroep 'Financiën' in te stellen die het financiële beleid beoordeelt en hierover het gesprek aangaat met het bestuur. Een schooldirecteur geeft als voorbeeld: "We hebben als schooldirecteuren afgesproken dat onze productgroep Financiën de bovenschoolse begroting gaat beoordelen waarna de schooldirecteuren gezamenlijk advies uitbrengen aan het bestuur". Ook in discussies over het afkomen van schoolreserves ten behoeve van bovenschoolse investeringen is goed merkbaar dat

schooldirecteuren de discussie aangaan met het bovenschools management en het bestuur. Deze beweging versterkt de interne *checks and balances* binnen onderwijsorganisaties. Dat is positief, al dient ervoor te worden gewaakt dat de discussies niet uitmonden in interne conflicten.

Wec-besturen

Alle onderzochte wec-besturen gaven aan het belangrijk te vinden dat financiële discussies plaatsvinden als onderdeel van onderwijsinhoudelijke beslissingen. Aangezien bijna alle wec-besturen met integraal management werken, zien zij de schoolleider als budgethouder. Er wordt dan ook van hen verwacht dat zij de financiële consequenties van hun beslissingen inzien, voor hun eigen budget. In de praktijk blijkt dat de confrontatie tussen onderwijsinhoudelijke beslissingen en financiële consequenties niet altijd even eenvoudig is. Veel schoolleiders blijken nog onvoldoende inzicht te hebben in de financiële consequenties van hun beslissingen. Dit zorgt ervoor dat het moeilijk is een goede begroting op te stellen. Daarnaast is hierdoor de discussie over financiële consequenties op bovenschools niveau moeizaam. Grote financiële beslissingen die alle partijen aangaan, worden daardoor over het algemeen genomen door het bovenschools management. Vooral als de beslissingen gevolgen hebben voor de opbouw van de reserves of inschatting van jaarlijkse afschrijvingen voor grotere investeringen, is de schoolleider vaak minder betrokken.

4.4 Uitvoeren en monitoren

Deze paragraaf heeft betrekking op de uitvoerings- en monitoringsfase uit de planning- en controlcyclus. Twee onderzoeksvragen hebben specifiek betrekking op dit deel van de planning- en controlcyclus:

- Hoe is de begrotingsbewaking ingericht (wordt onderuitputting of overschrijding tijdig gesignaleerd)?
- Op welke wijze wordt er financieel bijgestuurd?

4.4.1 Hoe is de begrotingsbewaking ingericht (wordt onderuitputting of overschrijding tijdig gesignaleerd)?

Begrotingsbewaking dient ervoor om te zorgen dat de besteding van middelen binnen de afgesproken kaders blijft. Zowel onderuitputting als overschrijding is veelal onwenselijk. Bij onderbesteding bestaat het risico dat daardoor de beoogde onderwijskwaliteit niet wordt geleverd. Overschrijding van budgetten betekent dat er een tekort ontstaat op de begroting. Onderuitputting en overschrijding dienen dan ook tijdig gesignaleerd te worden, teneinde adequate bijsturing mogelijk te maken (zie paragraaf 4.4.2).

Wat betreft de begrotingsbewaking is er een duidelijk verschil zichtbaar tussen de besturen die beschikken over een controller en de besturen die niet

beschikken over een controller. In ons onderzoek bleken middelgrote (80%) en grote besturen (100%) vrijwel altijd te beschikken over een controller of financieel adviseur en kleine besturen vrijwel niet (20%). Er is over het algemeen wel een niveauverschil zichtbaar tussen controllers of financieel adviseurs van middelgrote besturen en controllers of financieel adviseurs van grote besturen. Vaak is er bij de grote besturen na invoering van de lumpsumfinanciering een (nieuwe) controller aangesteld. Een nieuwe controller is een belangrijke stimulans geweest voor het verbeteren van de planning- en controlcyclus. De controller heeft als taak te bewaken dat de besteding van de middelen binnen de begroting blijft. De controller signaleert op basis van informatie uit de administratie of er sprake is van onderuitputting of overschrijding op schoolniveau of bovenschools niveau. De bewaking vindt hoofdzakelijk op vaste momenten (drie à vier keer per jaar) plaats. Dat is normaliter ook voldoende, rekening houdend met het stabiele karakter van inkomsten (Rijksbekostiging) en uitgaven (vooral maandelijkse salarissen).

De controller heeft over het algemeen veel vaker inzage in de uitgaven dan vier maal per jaar. Hij bewaakt daarom niet alleen op reguliere basis maar zo nodig ook op ad-hocbasis onverwacht hoge of lage uitgaven. Ten behoeve van de bewaking ontvangt de controller financiële informatie uit de administratieve systemen (van het administratiekantoor). De controller verwerkt deze informatie veelal tot drie- of viermaandelijks financiële managementrapportages ten behoeve van de schooldirecteuren (budgethouders), vaak gevolgd door een gesprek (met de scholen die uit de begroting lopen) om te kijken of en wat er gedaan moet worden aan een (dreigende) onderuitputting of overschrijding.

Bij circa tachtig procent van de onderzochte besturen ontvangen schooldirecteuren periodiek (financiële) managementrapportages. Bij circa twintig procent van de schoolbesturen ontvangen de schooldirecteuren geen periodieke financiële managementrapportages. Er is nauwelijks verschil tussen kleine, middelgrote en grote besturen. Wanneer schooldirecteuren geen financiële managementrapportages ontvangen, hangt dat samen met een beperkte toegevoegde waarde ("De organisatie is overzichtelijk") afgezet tegen de kosten van een rapportage, of met een organisatiefilosofie die uitgaat van centralisme en waarin schooldirecteuren niet of beperkt verantwoordelijk zijn voor financiën, maar ook wel met een tegenovergestelde filosofie waarin de schoolleiders als integraal manager zelf geacht worden regelmatig het financiële systeem te raadplegen.

Bij kleine besturen bestaat de functie van controller over het algemeen niet. Bij deze besturen speelt het administratiekantoor een belangrijke rol bij de begrotingsbewaking of de begrotingsbewaking is de verantwoordelijkheid van de schooldirecteur. De meeste besturen zijn op dit moment redelijk tevreden over de wijze waarop het administratiekantoor deze rol invult en de kwaliteit van de geleverde financiële managementrapportages. Dit in tegenstelling tot vooral het eerste en tweede jaar na invoering van de lumpsumfinanciering.

Een beperkt aantal van de onderzochte besturen is als gevolg van de ontevredenheid overgestapt naar een ander administratiekantoor of heeft de administratie en begrotingsbewaking geheel of gedeeltelijk zelf ingericht (vooral bij middelgrote besturen is deze afweging gemaakt).

Onderuitputting en overschrijding worden over het algemeen tijdig gesignaleerd, al hebben zich bij besturen ook situaties voorgedaan waarin dat niet het geval was: enkele besturen gaven aan dat er fouten zaten in de begrotingsmodellen, waardoor de werkelijke personeelskosten hoger waren dan de begrote personeelskosten. Bij één onderzocht bestuur betrof het een afwijking van circa zes à zeven procent op een post van € 18 miljoen.

Een belangrijk risico in de begrotingsbewaking ligt bij het gebruik van het zogenoemde fpe-model. In dit model worden alle leerkrachten ongeacht hun leeftijd, het aantal dienstjaren en andere factoren die invloed hebben op de salariskosten aan de scholen doorgerekend op basis van één gemiddeld tarief. Voor scholen maakt het in het fpe-model niet uit of zij een 'dure' of een 'goedkope' leraar aannemen. Het model heeft belangrijke voordelen (de school kiest de beste leraar, ongeacht een eventueel verschil in salariskosten en relatief vergrijsde scholen betalen hier niet de rekening voor). Het model vereist echter wel een strakke monitoring en sturing op bovenschools niveau. Immers, het financiële risico ligt bovenschools. Dit risico wordt naar onze indruk door veel van de onderzochte besturen die dit model hanteren, onderschat.

Wec-besturen

Bij wec-besturen is de situatie over het algemeen vergelijkbaar met de situatie bij reguliere po-besturen. Schooldirecteuren worden vanuit het bovenschoolse niveau gevoed met informatie over uitputting en de monitoring van overschrijdingen vindt meestal plaats door de controller. Bij sommige onderzochte besturen vindt er vervolgens bij elke rapportage een gesprek plaats. Dit gaat over financiën, maar ook over de voortgang met betrekking tot de uitvoering van het jaarplan. Een enkel onderzocht bestuur gaf aan dat de informatie in de voortgangsrapportages (nog) van onvoldoende kwaliteit is. Bij geconstateerde overschrijdingen of verwachte overschrijdingen wordt van de schoolleider verwacht dat hij of zij, vaak in samenspraak met de controller, een voorstel voorlegt aan het bovenschools management.

4.4.2 Op welke wijze wordt er financieel bijgestuurd?

De mogelijkheden voor financiële bijsturing gedurende het uitvoeringsjaar zijn relatief beperkt. Circa 85 procent van de uitgaven gedurende het jaar heeft betrekking op personeelskosten. Het ontslaan van overtollige medewerkers is in de praktijk zeer lastig. De kosten voor materiële instandhouding (circa 15% van de begroting) zijn flexibeler dan de personele kosten. Desondanks zijn de mogelijkheden gedurende het jaar om financieel bij te sturen op materiële

kosten ook hier beperkt. Aan een deel van de kosten voor materiële instandhouding is niet te ontkomen, zoals gas, water en licht.

Per saldo betekent dit voor alle onderzochte besturen dat financieel bijsturen op de uitgaven gedurende het jaar lastig is. Voor kleine besturen geldt dit in sterkere mate dan voor grote besturen. De reden hiervoor is dat het verloop van medewerkers in absolute aantallen bij een groot bestuur over het algemeen groter is dan bij een klein bestuur, waardoor overtollige leerkrachten kunnen worden herplaatst.

Ook financieel bijsturen aan de inkomstenkant is gedurende het uitvoeringsjaar lastig. De inkomsten in het primair onderwijs worden bijna volledig bepaald door het aantal leerlingen en de daarop gebaseerde bekostiging vanuit het Rijk. Gedurende het jaar zijn de mogelijkheden om extra leerlingen te werven, beperkt. Het aanboren van gemeentelijke en rijkssubsidies, het invoeren of verhogen van verplichte ouderbijdragen of private inkomsten (zoals verkoop van eigendom) biedt mogelijkheden om extra inkomsten te genereren. Over het algemeen hebben deze inkomsten betrekking op een beperkt deel van de totale inkomsten.

Voorbeelden van financiële tegenvallers die zich over de jaren heen (kunnen) voordoen bij schoolbesturen, zijn:

- Bezuinigingen vanuit het Rijk (budget Bestuur & Management is vaak genoemd);
- Beleidsinitiatieven vanuit het Rijk (passend onderwijs, functiemix, et cetera);
- Lager dan verwachte leerlingaantallen met als gevolg een lagere bekostiging;
- Cao-aanpassingen die niet volledig worden gecompenseerd vanuit de bekostiging.

Wij zien bij de onderzochte besturen onder andere de volgende maatregelen om overschrijdingen te voorkomen:

- Er wordt conservatief begroot aan de inkomstenkant (bijvoorbeeld ten aanzien van leerlingaantallen en subsidie- of rugzakgeld) en aan de uitgavenkant (bijvoorbeeld door cao-aanpassingen ruim te ramen).
- Het aanstellen van nieuw personeel vereist goedkeuring van het bestuur en het bestuur onderzoekt eerst of er elders binnen de organisatie sprake is van overtolligheid.
- Op basis van periodieke financiële voortgangsrapportages wordt bij overschrijding van de begroting gekeken welke mogelijkheden er binnen het jaar nog liggen om die om te buigen.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat het voorkomen van tekorten veel prioriteit krijgt in de sturing. Kostenbeheersing heeft veel aandacht. Daarbij wordt ook conservatief begroot als middel gebruikt. Een gevolg van conservatief begrooten is in veel gevallen dat er snel meevallers (en dus overschotten in de exploitatie) ontstaan. Hoewel de meeste onderzochte

besturen aangeven uiteraard te streven naar een sluitende exploitatie (geen tekorten en geen overschotten) worden deze overschotten (binnen bepaalde grenzen) door veel besturen als minder negatief gezien dan tekorten.

Wec-besturen

De onderzochte wec-besturen blijken over het algemeen niet te kampen te hebben met al te grote overschrijdingen. Een enkel bestuur heeft een structureel probleem, maar kan dit nu nog vaak opvangen door uit de reserves te putten. Wel wordt er vaak tijdig ingegrepen. Bij de meeste wec-besturen was er sprake van verbeteringen in het financieel management die op dit moment worden of in de afgelopen twee jaar zijn doorgevoerd. Dit heeft onder andere te maken met het inzicht dat reserves niet oneindig zijn en dat dus meer gestuurd dient te worden.

4.5 Evalueren en rapporteren

Deze paragraaf heeft betrekking op de evaluatie en rapportagefase uit de planning- en controlcyclus. Evalueren en rapporteren maakt de bestaande planning- en controlcyclus sluitend en is input voor de volgende planning- en controlcyclus. Eén deelvraag heeft specifiek betrekking op het tussentijds bijstellen van prioriteiten, op basis van evaluatie en rapportage. De vraag luidt:

- Wordt het management op het juiste niveau betrokken bij een tussentijdse bijstelling van prioriteiten?

De meeste schoolbesturen hanteren een horizon van vier jaar voor het strategische beleidsplan. Van bijstelling van prioriteiten gedurende de vierjarige planningstermijn – op basis van evaluatie – is bij de onderzochte besturen nog weinig sprake. Dit hangt samen met:

- een focus op de financiële planning- en controlcyclus in plaats van een focus op onderwijsinhoud;
- een focus op de korte termijn (jaar op jaar) in plaats van op de middellange termijnkwaliteit, waardoor de aandacht voor beleidsrijk begroten nog beperkt is;
- het algemene, soms vrijblijvende karakter van de doelstellingen. De inhoudelijke doelstellingen zijn veelal nog niet 'SMART' geformuleerd, waardoor tussentijdse bijstelling veelal niet nodig is.
- het ontbreken van adequate informatie over de voortgang van prioriteiten en de mogelijke noodzaak tot bijstelling. Dit hangt mede samen met het gegeven dat er nog weinig beleidsevaluaties hebben plaatsgevonden op basis waarvan wordt besloten tot een bijstelling van prioriteiten.

Bij een beperkt aantal besturen was er de afgelopen periode wel zichtbaar sprake van het bijstellen van prioriteiten. Hierbij is over het algemeen sprake van een brede betrokkenheid in de vorm van schooldirecteuren, bovenschools management, bestuur en ook (G)MR. Een voorbeeld hiervan betreft het

onderzoek naar de omvang van het weerstandsvermogen bij een van de onderzochte besturen. Uit het onderzoek bleek dat het weerstandsvermogen fors was. Vervolgens is er een bijeenkomst georganiseerd met school-directeuren. Uit de bijeenkomst kwam de wens naar voren om meer onderwijsondersteunend en administratief personeel aan te trekken. Deze wens wordt drie jaar betaald uit de reserves.

Naast de vraag over het bijstellen van prioriteiten is met betrekking tot het evalueren en rapporteren door veel besturen een opmerking gemaakt over de verantwoording over de vele subsidiestromen waar scholen naast de lumpsumbekostiging mee te maken hebben. De schoolbesturen geven hierbij aan dat verantwoording veelal zeer tijdrovend is.

4.6 Informatie

In ons referentiekader is 'informatie' de schil rondom de planning- en controlcyclus. Om de verschillende fases van de planning- en controlcyclus succesvol te doorlopen, is in alle fases informatie uit de administratieve systemen nodig. Drie vragen hebben specifiek betrekking op informatie:

- Welke interne en externe (verantwoordings)informatie levert de administratie op?
- Is de administratie wel toegesneden op een beleidsrijke invulling van de financiële functie?
- Met welke frequentie is informatie beschikbaar?

4.6.1 Welke interne en externe (verantwoordings)informatie levert de administratie op?

Voor de overgrote meerderheid van de besturen geldt dat de administratie/het administratiekantoor vrijwel alleen financiële informatie en HRM-informatie levert. Daarbij zijn de verschillen tussen de besturen klein.

Besturen ontvangen van hun administratie de volgende informatie:

Tabel 4.1 Informatie van de administratie

Fase	Type informatie
Beleidsvoorbereiding	Raming van de baten op basis van prognoses leerlingaantallen, subsidies, rentebaten, et cetera. Raming van de lasten op basis van aangegane langjarige verplichtingen, personeelsbestand, afschrijvingen, financiële consequenties van (nieuw) beleid en keuzes in het formatieplan, et cetera.
Begrotingsuitvoering	Financiële realisatiecijfers op gewenste detailniveaus, in veel gevallen voorzien van een prognose voor de rest van het jaar. HRM-cijfers, zoals het ziekteverzuim.
Verantwoording	Financiële cijfers voor het opstellen van de jaarrekening. Cijfers met betrekking tot de omvang en de samenstelling van het personeel en cijfers met betrekking tot het ziekteverzuim.

De meeste besturen zijn op dit moment redelijk tevreden over de opgeleverde gegevens ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. De financiële gegevens zijn nu over het algemeen redelijk betrouwbaar, op tijd en in de gewenste lay-out. Dat was in de afgelopen jaren nog niet het geval (zie ook paragraaf 4.4.1).

De financiële gegevens worden bij de meeste besturen verwerkt tot tussentijdse managementrapportages ten behoeve van de Raad van Toezicht (indien aanwezig), het bestuur, het bovenschools management (inclusief clusterdirecteuren) en de schooldirecteuren. Ook de (G)MR ontvangt in een aantal gevallen de tussentijdse managementrapportages.

De tussentijdse financiële managementrapportages zijn doorgaans binnen één tot vier weken na afloop van de betreffende periode beschikbaar en bevatten een analyse van de verschillen tussen begroting en realisatie. De kwaliteit van de analyse is over het algemeen voor verbetering vatbaar. De analyse is nodig om de algemeen directeur of schooldirecteuren te ondersteunen bij het bepalen van de gewenste bijsturing. Wij zien bij de onderzochte besturen dat bijsturing gedurende het jaar – zonder goede analyse en ondersteuning – beperkt plaatsvindt.

Beleidsinformatie – zoals tevredenheid van ouders en leerkrachten, onderwijsopbrengsten, de ontwikkeling van het leerlingaantal of het effect van kleinere groepen – wordt wel verzameld, maar is in de meeste gevallen niet centraal beschikbaar via de administratie. Dit soort informatie wordt verspreid binnen de organisatie bijgehouden. Dat hangt mede samen met het gegeven dat beleid veelal centraal én decentraal wordt geformuleerd, ingevoerd, gemonitord, geëvalueerd en gecommuniceerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat de realisatie van specifiek beleid dat is geformuleerd op schoolniveau ook op

schoolniveau wordt bijgehouden, gemonitord, geëvalueerd en gecommuniceerd.

Het is lang niet altijd gebruikelijk dat er ook periodiek informatie beschikbaar is met betrekking tot de voortgang van de beleidsdoelstellingen. Het is tot nu toe niet gebruikelijk om de financiële managementrapportages en de beleidsinhoudelijke managementrapportages te integreren tot één rapportage. Dit heeft niet alleen te maken met het gegeven dat de diverse administraties afzonderlijk van elkaar worden gevoerd, maar ook met het gegeven dat het beleidsproces en het financiële proces bij het (meerjarig) begroten en budgetteren niet (duidelijk) aan elkaar gekoppeld zijn.

Tenslotte maken wij nog een opmerking bij de leerlingprognoses, die mede de basis vormen voor de meerjarenbegroting. De prognose per school wordt veelal opgesteld door de schooldirecteur, die hierbij gebruikmaakt van gemeentelijke gegevens, inschrijvingen en eigen ervaringen. Enkele onderzochte schoolbesturen zijn in het dorp/de stad monopolist qua primair onderwijs. De gemeentelijke gegevens vormen dan over het algemeen een goede basis voor de prognoses. De meeste schoolbesturen hebben die positie niet en 'concurreren' met andere schoolbesturen om leerlingen. Dan komt het meer aan op voorlopige inschrijvingen en eigen ervaringen. Inschrijvingen zijn nogal eens onbetrouwbaar en bij de eigen inschatting is de wijze waarop de schooldirecteur hier mee omgaat sterk bepalend (structureel te voorzichtig of juist te optimistisch). Schooldirecteuren die wij hebben gesproken, geven veelal aan voorzichtig te ramen.

4.6.2 Is de administratie wel toegesneden op een beleidsrijke invulling van de financiële functie?

In de afgelopen jaren is de aandacht uitgegaan naar de ontwikkeling van goede, betrouwbare en tijdige financiële informatie. Over de financiële informatie zijn schoolbesturen nu redelijk tevreden.

Een belangrijk ontwikkelpunt bij de onderzochte besturen is op dit moment de koppeling van het beleidsproces aan het financiële proces. De administratie levert nu nog hoofdzakelijk financiële informatie op. Veel onderzochte besturen zijn voornemens om informatiestromen (zowel financieel als beleid) te gaan afstemmen op integraal management. Echter, nog weinig besturen zijn hier al concreet mee bezig.

Een voorbeeld van een bestuur dat wel al hiermee bezig is, is een bestuur dat op dit moment werkt aan een geautomatiseerd systeem dat managementinformatie (zowel financieel als beleidsmatig) gaat genereren om het integraal management te versterken. Hiertoe worden alle afzonderlijke systemen aangesloten op een datawarehouse. Het datawarehouse is automatisch gekoppeld aan een dashboard (per school). Het dashboard bestaat uit vier domeinen (onderwijs, personeel, algemeen en financiën) en voor elk domein zijn vijf kritieke prestatie-indicatoren benoemd. Het dashboard

is 'webbased' raadpleegbaar voor de schooldirecteuren. Zij zullen het dashboard daarnaast ook maandelijks ontvangen.

Een ander voorbeeld betreft een bestuur dat sinds dit jaar op vijf beleidsdoelstellingen concrete prestatieafspraken maakt en deze integraal samen met de financiële monitoringinformatie presenteert in de managementrapportages aan schooldirecteuren, het bovenschools management en het bestuur. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel dat de beleidsprestaties jaarlijks of tweejaarlijks worden gemeten, terwijl de actuele financiële informatie bij dit bestuur dagelijks te raadplegen is.

4.6.3 Met welke frequentie is informatie beschikbaar?

De meeste financiële administraties van de onderzochte schoolbesturen bieden het bovenschools management en de schooldirecteuren de mogelijkheid om door middel van een digitale 'inkijkfunctie' dagelijks de financiële stand van zaken te volgen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat schooldirecteuren over het algemeen niet of incidenteel de financiële stand van zaken digitaal bekijken. Schooldirecteuren hebben nogal eens moeite met het lezen en begrijpen van financiële gegevens in de systemen. Een enkele schooldirecteur heeft aangegeven moeite te hebben met het systeem zelf. Het bovenschools management en met name de controller maakt wel veel gebruik van de digitale inkiijkfunctie.

Integrale managers (algemeen directeur en/of schooldirecteuren) ontvangen meestal drie á vier maal per jaar een financiële managementrapportage op hoofdlijnen. Bij sommige besturen worden maandelijks financiële managementrapportages opgesteld en in een beperkt aantal gevallen worden geen financiële managementrapportages opgesteld. De financiële managementrapportages zijn doorgaans binnen één tot vier weken na afloop van de betreffende periode beschikbaar.

De gegevens worden bij de meeste besturen verwerkt tot periodieke (financiële) managementrapportages ten behoeve van (indien aanwezig):

- Raad van Toezicht:
 - Jaarlijks concept(meerjaren)begroting, halfjaarcijfers, conceptverantwoording.
- Bestuur:
 - Jaarlijks concept(meerjaren)begroting, (drie of vier) maandelijkse managementrapportages, conceptverantwoording.
- Algemeen (bovenschoolse) directeur:
 - Jaarlijks informatie ten behoeve van het opstellen van de (meerjaren)begroting en verantwoording en (drie of vier) maandelijkse en ad hoc rapportages over de uitvoering op bestuursniveau.

- Schooldirecteuren:
 - Jaarlijks informatie ten behoeve van het opstellen van de (meerjaren)begroting en verantwoording en (drie of vier) maandelijkse en ad-hocrapportages over de uitvoering op schoolniveau.

Bij circa de helft van de onderzochte besturen ontvangt de (G)MR ook een afschrift van de financiële managementrapportages.

Wec-besturen

Er worden door de administratie van de onderzochte wec-besturen verschillende rapportages gemaakt. De frequentie en het soort rapportage, evenals de ontvanger daarvan komt overeen met de situatie bij reguliere po-besturen. Over het algemeen lijkt men echter actiever te zijn met de verspreiding van informatie; de Raad van Toezicht of het bestuur en de GMR krijgen vaak dezelfde rapportages als de schoolleiders.

De rapportages verschillen nogal qua inhoud. Het ene bestuur stelt maandelijks een rapportage op met behulp van de INK-indeling, terwijl andere besturen zich beperken tot uitputtingsinformatie met daarbij soms een prognose voor het aankomende jaar.

Wec-besturen kennen over het algemeen dezelfde informatiestromen als besturen van reguliere po-scholen en lopen ook tegen dezelfde problematiek aan. Deze problematiek wordt versterkt doordat financiële stromen bij wec-besturen complexer zijn dan bij reguliere po-besturen. Volgens een aantal van de onderzochte wec-besturen hebben administratiekantoren nogal eens moeite met deze complexiteit. Vooral de interpretatie van de gevolgen van verschillende regelingen voor begrotingen blijkt lastig. Daarnaast wordt informatie niet altijd snel genoeg vertaald in de uitputtingsoverzichten, waardoor deze soms niet een juiste weergave van de uitgaven geven. Hoewel de meeste besturen en hun schoolleiders een inzichtfunctie hebben bij het administratiekantoor, is de interpretatie van de daar te vinden informatie voor schoolleiders vaak lastig.

4.7 Organisatie

In ons referentiekader is 'organisatie' de schil rondom 'proces' en 'informatie'. Een goede organisatie is vereist zodat duidelijk is wie wat doet in de planning- en controlcyclus, en op basis van welke informatie. Twee onderzoeksvragen hebben specifiek betrekking op het organisatieaspect van financieel management:

- Waar is de financiële verantwoordelijkheid belegd?
- Hoe ziet de administratieve organisatie eruit (is er een juiste balans tussen controle, vrijheid en toezicht)?

4.7.1 Waar is de financiële verantwoordelijkheid belegd?

Schoolbesturen dragen als bevoegd gezag formeel gezien de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie. Hoe groter het bestuur, hoe meer op afstand het bestuur over het algemeen functioneert en hoe meer verantwoordelijkheden (ook op financieel terrein) zijn gedelegeerd naar het management van de school. Een uitzondering hierop is wanneer het bestuur functioneert als College van Bestuur. In dat geval vervult het bestuur tevens de rol van bovenschools management.

Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat besturen zich in de eerste jaren intensief hebben bezig gehouden met het financieel beleid. Dit heeft er in belangrijke mate toe geleid dat veel onderzochte besturen in de eerste twee à drie jaren van de lumpsumfinanciering streefden naar een sluitende exploitatiebegroting en soms een exploitatieoverschot hadden als gevolg van conservatief begroten. In de eerste jaren van lumpsumfinanciering was er veel financiële onzekerheid over de kwaliteit van:

- kengetallen;
- planning- en controlprocessen;
- begrotingsmodellen;
- sturingsinformatie;
- risicoanalyses.

Bij de onderzochte besturen is de financiële grip in de afgelopen jaren toegenomen.

In combinatie met adequate financiële beheersing leidt conservatief begroten tot structurele meevallers (reservevorming). De reserves zijn echter in de afgelopen jaren niet bij alle besturen structureel toegenomen, wat betekent dat zich ook onverwachte tegenvallers hebben voorgedaan waardoor de reserves zijn afgenomen.

De mate waarin het bestuur financiële bevoegdheden naar het bovenschools management, dan wel naar de schooldirecteuren delegeert, is sterk afhankelijk van de organisatiefilosofie. Over de verschillende modellen die hiervoor worden gehanteerd is in paragraaf 4.3.2 al een en ander opgemerkt. De spreiding hierin is groot. Interessant is dat een aantal besturen aangeeft de financiële verantwoordelijkheid meer te centraliseren om meer grip te krijgen op financiën, terwijl tegelijkertijd besturen aangeven dat schooldirecteuren voorzichtiger en kostenbewuster met de middelen omgaan wanneer zij veel verantwoordelijkheid hebben op financieel terrein.

Wec-besturen

Bij de wec-besturen is – net als bij het reguliere onderwijs – de financiële verantwoording belegd bij het bovenschoolse bestuur of de directie. De eventueel aanwezige Raad van Toezicht of het bestuur houdt hier toezicht op (afhankelijk van de vorm van *governance*). Schooldirecteuren en afdelingshoofden/ groepsleiders hebben over het algemeen de verantwoordelijkheid om

binnen hun budgetten te blijven. Het bovenschools management ziet hierop toe en wordt verwacht binnen de kaders van de bovenschoolse begroting te blijven.

4.7.2 Hoe ziet de administratieve organisatie eruit (is er een juiste balans tussen controle, vrijheid en toezicht)?

De administratieve organisatie van de schoolbesturen is, voor zover beschreven, ondergebracht in een financieel managementplan of financieel managementstatuut. Hierin is ook de balans tussen controle, vrijheid en toezicht beschreven.

Voor grote(re) besturen geldt dat de controller een zeer belangrijke *checks and balances*-functie vervult binnen de organisatie. De interne controle en het bewaken van de begroting is bij (middel)grote besturen belegd bij de controller. Bij kleine besturen is de controle op de besteding van middelen veelal belegd bij het administratiekantoor. Het administratiekantoor vervult in dat geval de rol die de controller bij grote(re) schoolbesturen vervult. Andere onderzochte kleine besturen maken beperkter gebruik van het administratiekantoor. In die gevallen is de directeur verantwoordelijk voor de controle op de besteding van middelen, al dan niet hierbij ondersteund door de penningmeester.

De controle is bij de meeste besturen goed georganiseerd in de zin dat er een (nieuwe) controller is aangesteld of beschikbaar is vanuit het administratiekantoor met kennis van financiële planning en control. Bij besteding van grote bedragen of besteding buiten het budget is aanvullende controle (bijvoorbeeld goedkeuring vooraf) belangrijk. Besturen hebben dat over het algemeen geregeld door grenzen te stellen aan het mandaat van de budgethouder(s). Boven de grenzen dient het hogere management of het bestuur goedkeuring te verlenen. Overigens is ook op dit punt wel sprake van verschillen tussen besturen. Verschillende vooral kleine en middelgrote besturen hebben geen concrete mandateringsgrenzen geformuleerd voor schooldirecteuren. De inschatting of er aanvullende controle nodig is, ligt grotendeels bij de schooldirecteur. Meestal is op basis van ervaring duidelijk wanneer er wel en niet toestemming van het bovenschools management of het bestuur nodig is.

Het toezicht wordt veelal uitgeoefend door het bestuur. Voor kleine besturen geldt dat zij vaak direct betrokken zijn in het proces, bijvoorbeeld door het opstellen van de begroting of het doen van beleggingen. De uitvoerende taak en toezichtstaak van het bestuur gaan in elkaar over, wat vanuit *governance* oogpunt niet wenselijk is maar vanuit praktisch oogpunt niet altijd is te vermijden.

Bij besturen die het College van Bestuur-Raad van Toezicht-model kennen, wordt het interne toezicht uitgeoefend door het College van Bestuur en het externe toezicht door de Raad van Toezicht. Dit model is bij de onderzochte

besturen veelal gegroeid vanuit het model van algemene directeur met daarboven het bestuur. De algemene directie is dan het College van Bestuur geworden, waarbij het uitgangspunt is dat de leden van het College van Bestuur toezicht houden op de door hen geschapen kaders en het beleid binnen de kaders over laten aan schooldirecteuren, ondersteund door stafdiensten. De gedragsverandering van directe (operationele) sturing naar kaders scheppen, ruimte bieden en toezicht houden, is daarbij bij veel schoolbesturen nog in ontwikkeling. Het College van Bestuur is nog te dominant in de uitvoering en de schooldirecteuren zijn nog te terughoudend in de (integrale) beleidsvorming.

Op basis van ons onderzoek zien wij dat de balans tussen controle, vrijheid en toezicht nog duidelijk in ontwikkeling is. Hierbij zien wij wel verschillen tussen kleine(re) en grote(re) besturen. Over het algemeen geldt dat hoe meer lagen er zijn (Raad van Toezicht, Raad van Bestuur, bovenschools management, schooldirecteuren), des te beter de controle en het toezicht zijn vormgegeven. Dit gaat nu vaak ten koste van de (financiële) ruimte van schooldirecteuren. Aandacht voor het pakken van de juiste rollen is van belang. Binnen de onderzochte kleine(re) besturen met een vrijwilligersbestuur zien wij het tegenovergestelde. De schooldirecteuren hebben binnen de kaders veel vrijheid ten aanzien van de besteding van de beschikbare middelen en de controle en het toezicht zijn soms verweven met uitvoerende taken en minder goed vormgegeven. Dat hangt ook samen met de beperkte schaal waardoor adequate functiescheiding niet altijd mogelijk is.

Wec-besturen

Bij de onderzochte wec-besturen is de administratieve organisatie over het algemeen beperkt vormgegeven. Er bestaan slechts op enkele plekken uitgebreide procesbeschrijvingen. Wat er aan administratieve organisatie is op het gebied van financieel management is vaak vastgelegd in een financieel managementplan of -statuut. Dit bepaalt dus de balans tussen controle, vrijheid en toezicht. De meeste besturen hebben een duidelijk beeld bij de manier waarop deze balans moet worden ingevuld. Dit beeld is vaak ontwikkeld op basis van ervaringen en problemen in de afgelopen jaren. Veel besturen hebben dan ook recentelijk opnieuw vormgegeven aan deze balans. Het dominante model is er een waarbij budgethouders op schoolniveau vrij zijn om zelf te besteden binnen hun budget. De omvang van dit budget wil nogal eens verschillen en hierdoor vindt impliciet een verdere verruiming of beperking van de vrijheid plaats. Dit heeft vaak vooral te maken met de mogelijkheid om schaalvoordelen te creëren bij inkoop, de uitvoering van projecten en de mogelijkheid om te schuiven met personeel. De algemene filosofie blijft dat de schoolleider zelf het beste kan bepalen wat goed is voor de leerlingen op zijn of haar school.

4.8 Kennis en cultuur

'Kennis en cultuur' is in ons referentiekader de buitenste schil, die 'Proces', 'Informatie' en 'Organisatie' omsluit. Kennis en cultuur is van belang om de toebedeelde taken goed uit te voeren en de daarbij benodigde informatie te interpreteren zodat de fasen van het planning- en controlproces effectief worden doorlopen. Twee onderzoeksvragen hebben specifiek betrekking op kennis:

- Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen de organisatie (school en schoolbestuur)?
- Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen de (G)MR?

4.8.1 Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen de organisatie (school en schoolbestuur)?

Veel van de onderzochte besturen hebben na de invoering van de lumpsumfinanciering in de afgelopen jaren geïnvesteerd in financiële kennis. Voorbeelden hiervan zijn:

- Vrijwel alle (middel)grote besturen in ons onderzoek hebben het bovenschools management versterkt met de aanstelling van een (nieuwe) controller.
- Veel bovenschoolse (algemeen) directeuren hebben scholing gevolgd ten aanzien van financieel management, op het gebied van financiële kaderstelling en het inrichten van een planning- en controlcyclus.
- Veel schooldirecteuren hebben scholing gevolgd ten aanzien van financieel management, op het gebied van het opstellen van de schoolbegroting en het monitoren van de uitgaven.

Bestuur en Raad van Toezicht

Een aantal van de onderzochte (middel)grote schoolbesturen is na 2006 overgegaan van het klassieke vrijwilligersbestuur dat haar bevoegdheden grotendeels mandateert aan een algemeen directeur naar het College van Bestuur-model. In dit tweede model is de bestuurder bezoldigd en vervult hij de rol van 'directeurbestuurder'. Het toezicht wordt in dit model uitgeoefend door de Raad van Toezicht. Bij kleine besturen komt het klassieke model met een vrijwilligersbestuur nog veel voor.

Bij klassieke (vrijwilligers)besturen in ons onderzoek is de portefeuille Financiën in handen van de penningmeester. De penningmeester is dan over het algemeen iemand met een financiële of bedrijfseconomische achtergrond en/of iemand die in het dagelijkse leven een financiële functie bekleedt. De penningmeester beschikt doorgaans over financiële kennis opgedaan buiten het onderwijsveld en wordt geselecteerd vanwege diens financiële achtergrond. Bij kleine schoolbesturen is de penningmeester vaak een belangrijke steunpilaar voor de integrale schooldirecteur of bovenschoolse

algemeen directeur, daar kleine schoolbesturen over het algemeen niet over een controller beschikken. De penningmeester is een vrijwilliger, die voor een bepaalde tijd lid is van het bestuur. Wanneer de penningmeester vertrekt, ontstaat een risico voor de continuïteit van de financiële kennis. De scholen onderkennen dit risico, maar hebben geen oplossing voor het probleem. In de meeste gevallen wordt in dat geval actief gezocht naar een nieuwe penningmeester met een financiële achtergrond.

Bij het College van Bestuur-model is de financiële kennis van de leden van de Raad van Bestuur wisselend. Over het algemeen hebben de leden geen specifieke financiële achtergrond, maar zijn zij benoemd vanwege hun bestuurlijke en/of onderwijskundige ervaring. Schoolbesturen in ons onderzoek die dit model kennen, beschikken allen over een controller die de financiële besluitvorming voorbereidt en de leden van de Raad van Bestuur hierover adviseert.

Het toezicht wordt in dit model uitgeoefend door een Raad van Toezicht. De leden ervan worden meestal benoemd op basis van een bepaalde expertise. Over het algemeen is er tenminste één lid van de Raad van Toezicht met een financiële achtergrond.

Over het algemeen kunnen we stellen dat de financiële kennis in klassieke vrijwilligersbesturen en in de Raden van Toezicht redelijk tot goed is. De betreffende functionarissen zoals de penningmeester hebben doorgaans een financiële achtergrond of dagelijkse financiële functie, zij het meestal niet in de onderwijssector. Goede kennis over de bekostigingssystematiek en de verantwoordingssystematiek is niet vaak aanwezig of ontwikkelt zich naarmate functionarissen langer in functie zijn.

Bij kleine vrijwilligersbesturen is de borging van deze kennis het meest kwetsbaar. Bij kleine besturen is de vijver van 'talent' waaruit geput kan worden kleiner dan bij grotere besturen. Dit terwijl juist bij kleine schoolbesturen de penningmeester – naast het administratiekantoor – een belangrijk verschil maakt voor de professionaliteit van de inrichting van het financieel management, aangezien deze besturen niet kunnen terugvallen op de expertise van een professionele controller of directeur bedrijfsvoering.

Bovenschools management

De financiële kennis op het niveau van het bovenschools management is na de invoering van de lumpsumfinanciering toegenomen. Dit is vooral duidelijk te zien bij besturen die als gevolg van de lumpsumfinanciering een (nieuwe) controller hebben aangesteld. De nieuwe controllers komen vaak uit het bedrijfsleven en brengen een zakelijke blik mee. Dit heeft bij de betreffende schoolbesturen geleid tot het opzetten van een planning- en controlcyclus, bestaande uit bijvoorbeeld (meerjaren)begrotingen, periodieke financiële voortgangsrapportages en/of evaluaties van ingezette financiële middelen. Het ontbreekt bij veel besturen echter nog wel aan een goede risicoanalyse en

onderbouwde streefwaarden voor financiële kengetallen zoals het weerstandsvermogen.

Schooldirecteur

De onderzochte besturen geven aan dat de kennis over financieel management bij schooldirecteuren is verbeterd, maar nog niet altijd op het gewenste niveau is. De kennis is per schooldirecteur verschillend en hangt sterk af van de mate waarin de schooldirecteur binnen een bestuur de vrijheid krijgt om financiële beslissingen te nemen voor diens school en van diens affiniteit met financieel management. De overgrote meerderheid van de schooldirecteuren is niet financieel geschoold en heeft zich deze materie eigen moeten maken. Dat kost tijd en energie. Naast deelname aan cursussen financieel management, is er bij veel besturen ook sprake van *learning on the job*. Bij (middel)grote besturen is het veelal de controller die de schooldirecteur ondersteunt bij het opstellen van diens begroting en uitleg geeft over het planning- en controlproces, de afschrijvingssystematiek en de financiële gevolgen van beleidskeuzes. Bij kleine besturen biedt het administratiekantoor ondersteuning bij het opstellen van de begroting en beantwoordt het administratiekantoor de vragen. Schooldirecteuren van kleine besturen hebben over het algemeen betere financiële kennis dan schooldirecteuren binnen (middel)grote besturen die kunnen terugvallen op een controller of financieel adviseur.

De aanwezigheid van een controller in combinatie met beperkte financiële kennis, affiniteit en interesse voor financiën bij de schooldirecteur leidt er bij een aantal onderzochte besturen toe dat het bestuur er bewust voor kiest om financiële zaken zo veel mogelijk bovenschools te organiseren en de schooldirecteur enkel aan te spreken op onderwijskwaliteit. Bij deze besturen is het financiële management bij schooldirecteuren over het algemeen het minst ontwikkeld.

Bij onderzochte schoolbesturen die de schooldirecteur óók aanspreken op financiën, is het niveau dusdanig dat de schooldirecteur basiskennis heeft van financieel management, met enige ondersteuning een jaarbegroting kan opstellen en besef heeft van meerjarige financiële gevolgen van investeringsbeslissingen. De kennis om (meerjarig) een koppeling te leggen tussen beleid en financiën ontbreekt veelal (nog), evenals de kennis om financieel bij te sturen bij afwijkingen ten opzichte van de begroting. Ook mist de schooldirecteur in veel gevallen de kennis om voldoende tegenwicht te kunnen bieden tegen de bovenschoolse financiële functie.

Wij zien binnen de onderzochte schoolbesturen geen differentiatie in de zin dat schooldirecteuren met goede financiële kennis meer financiële verantwoordelijkheid krijgen dan collega-schooldirecteuren met minder financiële kennis. Wel geven een aantal besturen aan dat schooldirecteuren met beperkte vaardigheden of met weinig affiniteit op het terrein van financieel

management meer aandacht krijgen in de bovenschoolse begrotingsbewaking dan directeuren met meer financiële vaardigheden en affiniteit.

De schooldirecteur binnen kleine besturen en de éénpitters zijn door de ervaring van de afgelopen jaren een stap verder in hun ontwikkeling waardoor zij vaak wel in staat zijn om financieel bij te sturen bij afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Wec-besturen

De toezichthouders bij de onderzochte wec-besturen (bestuur of Raad van Toezicht) bezitten in de meeste gevallen voldoende financiële kennis om hun taken te kunnen uitvoeren. Het kan voorkomen dat dit vooral bij de penningmeester het geval is, maar vaak is de kennis breed aanwezig.

Bij de onderzochte wec-besturen is de kennis van financieel management op bovenschools niveau over het algemeen redelijk tot goed. Veel besturen hebben een stafafdeling die de bestuurder ondersteunt bij financiële vraagstukken en P&O-aspecten. Waar dit niet het geval is, of in verhouding met de omvang relatief beperkt, ontstaan problemen. Veel besturen hebben dit in de afgelopen jaren ontdekt en hebben daarom hun ondersteuning uitgebreid. Vooral op het financiële vlak blijkt dat een sterke controller of financieel onderlegde bestuurder essentieel is voor een goede bedrijfsvoering. Dit is een contrast met het schoolleidersniveau, waar de kennis van financieel management wisselend is, net als in het reguliere onderwijs. Bij ieder bestuur is er sprake van een groep schoolleiders met meer kennis, maar ook een groep met minder kennis van financieel management. Zij hebben moeite om beleid te vertalen in financiële consequenties. Dit leidt ertoe dat begrotingen vaak overgenomen worden van voorgaande jaren of dat er een grote stempel op wordt gedrukt door het bovenschools management. Daarnaast hebben deze schoolleiders veelal moeite met het interpreteren van voortgangsrapportages.

4.8.2 Is er voldoende kennis ten aanzien van financieel management binnen de (G)MR?

Binnen de (G)MR is er in veel gevallen één functionaris met een financiële achtergrond of werkzaam in een dagelijkse financiële functie. Deze financiële functionaris komt vrijwel altijd vanuit de oudergeleding. De financiële kennis en interesse bij de personeelsgeleding is over het algemeen beperkt. De (G)MR-leden met financiële kennis hebben meestal geen financiële ervaring in de onderwijssector. Kennis over de systematiek qua bekostiging en verantwoording is bij de (G)MR daarom ook beperkt. Ook de kennis om het financiële beleid, de risico-analyse en de financiële kengetallen van het bestuur te beoordelen, is over het algemeen beperkt.

De (G)MR wordt in haar functioneren ook beperkt doordat de beleidscyclus en de financiële cyclus bij besturen veelal los van elkaar staan, waardoor de (G)MR moeite heeft haar adviesrecht ten aanzien van de begroting en

verantwoording in te kleden. De begroting en verantwoording bevatten hoofdzakelijk financiële cijfers die door de (G)MR wel kunnen worden getoetst aan cijfers uit het verleden, maar in veel mindere mate aan het gevoerde beleid. Dat maakt dat de vragen van de (G)MR veelal betrekking hebben op verschillen tussen de begroting voor het nieuwe jaar en de begroting voor het voorgaande jaar. De (G)MR is daardoor geen serieuze gesprekspartner of sparringpartner van het bestuur.

Overigens constateren we bij de onderzochte besturen grote verschillen in de betrokkenheid van de (G)MR bij de planning- en controlcyclus. Bij circa de helft van de onderzochte besturen wordt deze betrokkenheid beperkt tot het wettelijke minimum, waarbij de (G)MR de begroting en de jaarrekening op basis van haar adviesrecht beoordeelt. In een behoorlijk aantal gevallen gebeurt dit pas nadat de begroting reeds is vastgesteld door het bestuur of de Raad van Toezicht. Bij de andere helft van de besturen vindt in ieder geval vroegtijdig in het proces van opstellen van de begroting en de jaarrekening overleg plaats en ontvangt de (G)MR ook tussentijds financiële cijfers (bijvoorbeeld de financiële managementrapportages).

Geïnterviewden geven aan dat de beperkte financiële kennis binnen de (G)MR in belangrijke mate wordt veroorzaakt door frequente in- en uitstroom van leden en een beperkte belangstelling bij leden voor financieel management. De frequente in- en uitstroom leiden ertoe dat kennis niet wordt behouden. Dit wordt versterkt doordat de (G)MR in de meeste gevallen geen ambtelijke ondersteuning tot zijn beschikking heeft. Wanneer er binnen de (G)MR weinig belangstelling bestaat voor financieel management zal er vanuit de (G)MR ook weinig initiatief zijn om de betrokkenheid bij het financieel management te versterken.

Wec-besturen

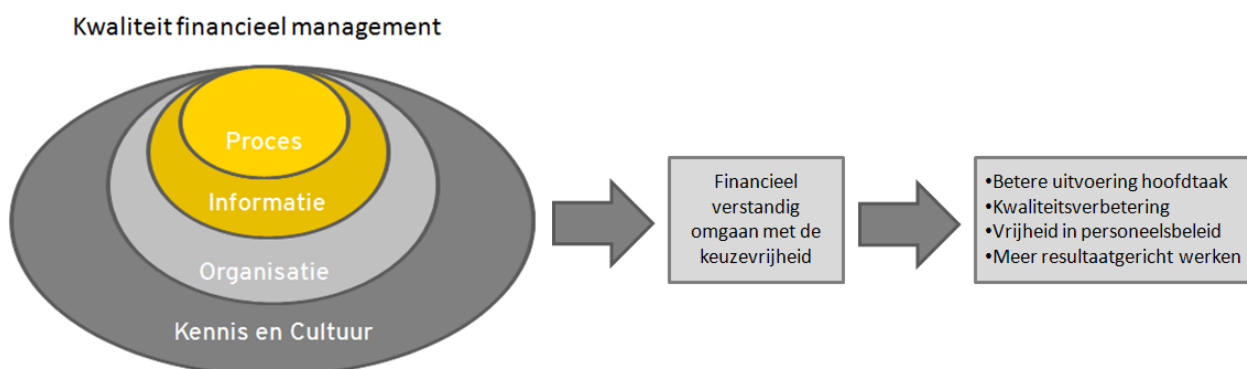
Bij de onderzochte wec-besturen is de betrokkenheid van de (G)MR over het algemeen groot. Zowel bij het formatieplan als de begroting is de (G)MR al betrokken voordat het uiteindelijke moment van vaststellen is aangebroken. Waar het formatieplan de meeste aandacht krijgt, is ook de begroting bij veel wec-besturen belangrijk voor de (G)MR. Veel (G)MR's hebben pogingen gedaan om aanpassingen in de begroting door te voeren. Het succes van de (G)MR bij het aanpassen van de begroting hangt erg af van de financiële expertise die daarin aanwezig is. Deze is bij de onderzochte wec besturen relatief groot. Bij de meeste wec-besturen was er in ieder geval wel één lid dat verstand had van financieel management. Daardoor kon de (G)MR vaak meepraten over zowel de begroting als daaraan verbonden de hoogte van reserveringen en investeringen.

4.9 Conclusie

Hoe is de kwaliteit van het financieel management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?

De hoofdvraag van het onderzoek is of de kwaliteit van het financieel management van een dusdanig niveau is dat het behalen van de (onderwijs)doelstellingen van de organisatie hierdoor wordt bevorderd. De nadruk ligt bij financieel management weliswaar bij de planning- en controlcyclus (begroten, monitoren en verantwoorden), maar dit alles dient echter gezien te worden in het bredere kader van de onderwijsinstelling waarbij ook informatie, organisatie en kennis en cultuur van belang zijn.

Figuur 4.3 Kwaliteit financieel management



Goed financieel management is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen realiseren van de doelstellingen van lumpsumfinanciering. Daarnaast zijn echter ook andere aspecten van belang, zoals het vermogen om goed onderwijsbeleid te vormen en uit te voeren. Onderstaand gaan wij in op onze bevindingen ten aanzien van het financieel management.

1. Schoolbesturen hebben een planning- en controlcyclus ingericht

Uit ons onderzoek komt naar voren dat alle 38 schoolbesturen in meer of mindere mate een planning- en controlcyclus hebben geïmplementeerd waarin aan het begin van het kalenderjaar een begroting wordt opgesteld, aan het einde van het jaar een financieel jaarverslag wordt opgesteld en tussentijds bewaking plaatsvindt op basis waarvan kan worden bijgestuurd. De planning- en controlcyclus zorgt ervoor dat het financieel beheer (redelijk) op orde is. Daarmee bedoelen we dat financiële transacties in een begroting worden geraamd, dat de werkelijke transacties worden vastgelegd in een administratie en dat na afloop van het jaar een financiële verantwoording wordt opgesteld.

Bij veel (van de onderzochte) grote besturen is de planning- en controlcyclus en de tussentijdse controle op de uitgaven inmiddels dusdanig opgezet dat

grote onverwachte overschrijdingen van de begroting weinig meer voorkomen. De mate waarin middelgrote en kleine besturen hun planning- en controlcyclus op orde hebben, is wisselend. Bij middelgrote en kleine besturen zijn een goede en actieve penningmeester, een algemeen of schooldirecteur die geïnteresseerd is in financiële zaken en het administratiekantoor zeer bepalend bij de opzet en werking van de planning- en controlcyclus.

Over het algemeen kunnen we zeggen dat er in de onderzochte schoolbesturen sterk wordt gestuurd op kostenbeheersing en het voorkomen van overschrijdingen in de exploitatie. Daartoe wordt onder andere ook conservatief begroten als middel ingezet. Wanneer er structureel (te) conservatief wordt begroot, kunnen (structurele) overschotten ontstaan van financiële middelen. Deze financiële middelen worden in dat geval niet ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit.

Een goede leerlingprognose vormt een belangrijke basis voor het opstellen van een realistische (meerjaren)begroting. De wijze waarop de directeur hiermee omgaat (voorzichtig of juist optimistisch) heeft daardoor veel invloed op de financiële ruimte die meerjarig binnen het bestuur wordt gezien.

Het risico op onverwachte overschrijdingen van de begroting doet zich onder andere voor bij schoolbesturen die het fpe-model hanteren zonder de werkelijke personeelskosten goed te monitoren. Wisselingen in de formatie kunnen er immers toe leiden dat de werkelijke personeelskosten hoger uitvallen dan de personeelskosten in de begroting, die berekend zijn op basis van één gemiddeld tarief. Dit risico wordt naar onze indruk door veel van de onderzochte besturen die het fpe-model hanteren, onderschat.

Over het algemeen kunnen we zeggen dat er in de onderzochte schoolbesturen wordt gestreefd naar een sluitende exploitatie waarin geen (grote) overschotten of tekorten voorkomen. Daarbij ligt de aandacht voornamelijk bij het voorkomen van tekorten op de exploitatie. Overschotten worden (binnen bepaalde grenzen) als minder negatief ervaren.

2. De koppeling tussen beleid en geld wordt nog maar beperkt gemaakt

De planning- en controlcyclus is met name gericht op *financial control* en niet of nauwelijks op *management control*, waartoe ook *beleidscontrol* behoort.

De begroting op schoolniveau wordt bij de onderzochte besturen veelal op historische basis bepaald, waarbij de koppeling tussen het financiële proces en het beleidsproces maar zelden of beperkt zichtbaar is. In de bovenschoolse begroting is dit wel vaker het geval. Hierin worden in dat geval middelen gereserveerd voor bovenschoolse beleidsspeerpunten. Desondanks is ook op bestuursniveau nog maar beperkt sprake van een koppeling tussen het financiële proces en het beleidsproces.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er sinds de invoering van de lumpsumfinanciering bij de schoolbesturen weinig is veranderd in de wijze

waarop de middelen over de scholen worden verdeeld. Dat gebeurt nog steeds op basis van het aantal leerlingen, gecorrigeerd voor het aantal gewichtenleerlingen (inputbesteding). Naar onze mening verdienen de beleidsdoelstellingen van de school een centralere plek in de verdeling van de middelen tussen de scholen binnen een bestuur. Nadrukkelijker kan beschouwd worden wat de verschillende schooldirecteuren verwachten nodig te hebben om de doelstellingen van hun school te bereiken (outputbesteding).

Bij veel van de onderzochte besturen wordt de begroting op een ander moment gemaakt dan het formatieplan. De begroting wordt opgesteld per kalenderjaar, terwijl het formatieplan een cyclus volgt op basis van het schooljaar. Daarmee is bij veel schoolbesturen de integrale afweging tussen personeel en materieel maar beperkt. In de praktijk ligt bij het opstellen van de (kalenderjaar)begroting de belangrijkste post – het personeel – al grotendeels vast en ligt bij het opstellen van het formatieplan de begrotingsruimte al grotendeels vast. De mogelijkheden om beleidskeuzes te maken, wordt hierdoor beperkt.

Het hanteren van het fpe-model in plaats van het euromodel speelt ook een rol bij de beperkte koppeling tussen begroting en beleid. In het fpe-model worden de salariskosten aan de scholen doorgerekend op basis van één gemiddeld tarief. Dit belemmert het bewustzijn binnen de school dat het aannemen van duurder personeel een bewuste keus is in een bredere afweging van prioriteiten binnen de school en het schoolbestuur. Immers, door het aannemen van duurder personeel worden de overige financiële mogelijkheden binnen het schoolbestuur verkleind.

Bij vrijwel alle schoolbesturen heeft de financiële situatie veel aandacht gehad en dat heeft er ook toe geleid dat de financiële middelen redelijk tot goed worden beheerd. Waar het in de volgende stap om gaat, is de bewustwording dat de kwaliteit van het onderwijs mede 'gestuurd' kan worden door het goed besteden van middelen. Dit vraagt om keuzes en de keuzemogelijkheden zijn er in meer of mindere mate ook.

Veel van de onderzochte schoolbesturen zien op korte termijn (van jaar tot jaar) slechts beperkte keuzemogelijkheden in de beleidsvoering. Naar onze mening kunnen keuzemogelijkheden vooral op langere termijn gecreëerd worden door het meerjarig beleidsproces en meerjarig begrotingsproces verder te integreren. Op korte termijn zijn de keuzemogelijkheden beperkter omdat de schoolbegroting voor het overgrote deel bestaat uit personele kosten. Men is hierdoor afhankelijk van het personeelsverloop. Bij een gemiddeld personeelsverloop van zeven procent¹ waarbij personeelskosten 85 procent van de jaarbegroting vormen, is op jaarbasis de extra vrije

¹ Het aantal onstane vacatures voor leraren in het primair onderwijs lag de afgelopen jaren op 7 à 8 procent. Zie: Van der Boom, Hogeling, Kurver, Van de Vlasakker, Vrielink en Warmerdam (2009). *Arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2008/2009. Jaarrapportage*. Den Haag: ministerie van OCW.

bestedingsruimte bijna zes procent van de begroting. Met name voor (middel)grote besturen betekent dit dat er ook op korte termijn enige ruimte is om een integrale afweging te maken over de inzet van middelen op basis van de beleidsmatige prioriteiten.

De financiële ruimte die er wel is, lijkt niet altijd te worden benut. Uit ons onderzoek komt naar voren dat daar waar er sprake is van grote exploitatieoverschotten, dat soms het gevolg is van bewust anticiperen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld een daling van leerlingaantallen), maar soms ook het resultaat is van conservatief begroten om te voorkomen dat tekorten op de exploitatie ontstaan (zie ook hierboven). Wanneer er hierdoor structureel sprake is van een overschot op de exploitatie leidt dit tot de onwenselijke situatie dat beschikbare middelen onnodig niet worden ingezet voor het onderwijsproces. De neiging tot conservatief begroten is onder andere het gevolg van de onzekerheid die de invoering van een nieuwe financieringssystematiek met zich meebrengt.

3. Meerjarenbegroting nog instrumenteel gebruikt

Het doel van de lumpsumfinanciering is dat scholen meer vrijheid krijgen om zelf keuzes te maken die de onderwijskwaliteit op hun school bevorderen. Dat vereist een langetermijnblik en het maken van keuzes waarmee over meerdere jaren heen de onderwijskwaliteit verbetert.

De vertaling van beleidsinhoudelijke keuzes in de meerjarenbegroting is over het algemeen nog maar beperkt zichtbaar. De meeste onderzochte schoolbesturen hebben nu één of twee jaar ervaring met het opstellen van een meerjarenbegroting, maar de invulling en het gebruik ervan is over het algemeen nog vrij 'instrumenteel'. De meerjarenbegroting wordt vooral gebruikt om te bepalen of de huidige verdeling van middelen ook in de toekomst nog haalbaar is. Verklaringen van enkele schoolbesturen die geen meerjarenbegroting hebben, laten zien aan dat deze besturen het belang van een meerjarenbegroting nog maar beperkt (in)zien.

4. Beperkt gebruik van risicoanalyse en liquiditeitsprognose

Nog maar weinig besturen maken gebruik van een liquiditeitsprognose en van instrumenten als financiële en strategische risicoanalyses. De grote besturen zijn hierin het verst gevorderd. Het beperkte gebruik van risicoanalyses en liquiditeitsprognoses past in het beeld dat schoolbesturen zich wat betreft het financieel management eerst hebben geconcentreerd op het in de vingers krijgen van de begrotingsbewaking. Conservatief begroten en beperkte aandacht voor de nadelen van het aanhouden van relatief omvangrijke financiële buffers kenmerken deze fase. Bij een aantal onderzochte besturen met relatief hoge reserves zien we dat zij plannen hebben om op korte termijn de omvang van hun vermogenspositie te beoordelen en een deel van hun reserves zo mogelijk extra te investeren in het onderwijsproces.

5. (De)centralisatie van financiële verantwoordelijkheid en vrijheid

De onderzochte (middelgrote en grote) schoolbesturen maken heel verschillende afwegingen in de mate waarin financiële verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de schooldirecteuren. Besturen die het principe van decentralisatie hanteren, leggen veel verantwoordelijkheid neer bij schooldirecteuren. Besturen die de financiële verantwoordelijkheid centraliseren, zien schooldirecteuren primair als onderwijsmanager.

Wij zien binnen schoolbesturen geen differentiatie in de zin dat schooldirecteuren met goede financiële kennis meer financiële verantwoordelijkheid krijgen dan collega-schooldirecteuren met minder financiële kennis. Wel geeft een aantal besturen aan dat schooldirecteuren met beperkte vaardigheden of met weinig affiniteit op het terrein van financieel management meer aandacht krijgen in de bovenschoolse begrotingsbewaking dan directeuren met meer financiële vaardigheden en affiniteit.

In het onderzoek geven enkele besturen die veel decentraal hebben belegd aan inmiddels hier wat van terug te komen. Financiële taken en verantwoordelijkheden die eerder bij de schooldirecteur waren neergelegd – zoals ICT, groot onderhoud, schoonmaak – worden nu weer centraal georganiseerd. Dit vanwege efficiencyredenen, maar ook om de schooldirecteur te ontlasten.

Indien er sprake is van centralisatie van financiële verantwoordelijkheid, is het naar onze mening van belang dat het bovenschools management en/of het bestuur de specifieke beleidswensen en behoeften van individuele schooldirecteuren meeneemt in de begroting. De schooldirecteur moet dus invloed hebben op de schoolbegroting, teneinde vanuit zijn of haar deskundigheid en kennis van de school maximale onderwijskwaliteit te kunnen realiseren.

6. Balans tussen controle, vrijheid, en toezicht nog in ontwikkeling

Op basis van ons onderzoek zien wij dat men nog zoekt naar een goede balans tussen controle, vrijheid en toezicht. Bij grote besturen met een Raad van Toezicht-College van Bestuur-constructie wordt door het College van Bestuur veelal nog gezocht naar het evenwicht in de omslag van directe (operationele) sturing naar kaders scheppen, ruimte bieden en toezicht houden. Het College van Bestuur is veelal nog (te) dominant in de uitvoering en de schooldirecteuren zijn nog te terughoudend in de (integrale) beleidsvorming.

Bij kleine(re) besturen met een vrijwilligersbestuur zien wij vaak het tegenovergestelde. De schooldirecteuren hebben binnen de kaders veel vrijheid ten aanzien van de besteding van de beschikbare middelen en de controle en het toezicht zijn minder goed vormgegeven en soms verweven met uitvoerende taken. Dat hangt ook samen met de beperkte schaal waardoor adequate functiescheiding niet altijd mogelijk is.

7. Financieel management kent een smalle basis

Bij vrijwel alle onderzochte besturen is er op alle niveaus in de organisatie (bestuur, bovenschools management, schooldirecteuren) geïnvesteerd in kennis van financieel management. Hierdoor is er – breed in de organisatie – op hoofdlijnen kennis van financieel management. Echte kennis van financieel management (het hoe en waarom van de planning- en controlcyclus) en het nut en de noodzaak van instrumenten (bijvoorbeeld meerjarenbegroting en liquiditeitsbegroting) beperkt zich vaak tot de verantwoordelijk financieel bestuurder en de controller (dan wel de financiële afdeling), voor zover aanwezig.

Alle onderzochte grote besturen (15 scholen of meer) beschikken over een controller, die over het algemeen ervaring meebrengt vanuit het bedrijfsleven. In de middengroep is het beeld wisselend. Veel middelgrote besturen (4 t/m 14 scholen) beschikken over een (parttime) controller of financieel adviseur. Bij andere middelgrote besturen is het financieel management de verantwoordelijkheid van de bovenschools directeur, die vaak van origine geen financiële achtergrond heeft. De kleine besturen (1 t/m 3 scholen) hebben meestal niet de beschikking over een eigen controller. Bij deze besturen ligt de verantwoordelijkheid voor het financieel management over het algemeen bij de directeur en ligt de kennis en uitvoering (voor een groot deel) bij een administratiekantoor.

8. Financiële kennis bij schooldirecteuren nog beperkt

De kennis van financieel management bij schooldirecteuren is in de afgelopen jaren toegenomen. Desondanks is de kennis over het algemeen nog beperkt. Inmiddels beschikt (bij de onderzochte besturen) een groot deel van de schooldirecteuren over de kennis en kunde om kostenbewust met de voor hen beschikbare middelen om te gaan. Minder goed ontwikkeld is nog het inzicht om een afweging te kunnen maken in de financiële consequenties van verschillende beleidskeuzes. Daardoor is de schooldirecteur over het algemeen nog sterk afhankelijk van het bovenschools (financiële) management voor de integrale keuzes met betrekking tot zijn school. Dit speelt vooral indien het bovenschools management te zeer gericht is op het behouden of creëren van een (te) ruime financiële positie en te weinig gericht is op het versterken van de onderwijskwaliteit door middel van doelgerichte investeringen. Indien er op bovenschools niveau sprake is van goed financieel management en schooldirecteuren door het bovenschools management ondersteund worden in hun afwegingen en keuzes, speelt dit punt niet of veel minder.

Afhankelijk van waar verschillende financiële verantwoordelijkheden belegd zijn (centraal of decentraal) is het tevens van belang dat de schooldirecteur in staat is tussentijds de voortgang van de exploitatie van school te monitoren en daarop adequaat te handelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit nog maar wisselend lukt.

9. Rol van en kennis van financieel management bij de (G)MR

We constateren bij de onderzochte besturen grote verschillen in de betrokkenheid van de (G)MR bij het financieel management. Bij circa de helft van de onderzochte besturen is de betrokkenheid beperkt tot het wettelijke minimum, waarbij de (G)MR de begroting en de jaarrekening op basis van zijn adviesrecht beoordeelt. Bij circa de helft van de besturen gebeurt dit pas nadat de begroting reeds is vastgesteld door het bestuur of de Raad van Toezicht. Bij de andere helft van de besturen vindt in ieder geval vroegtijdig in het proces van opstellen van de begroting en de jaarrekening overleg plaats en ontvangt de (G)MR ook tussentijds financiële cijfers (bijvoorbeeld de financiële managementrapportages).

De kennis van financieel management bij de (G)MR is, wanneer deze er is, vooral afkomstig uit de oudergeleding. Mede hierdoor is de kennis van meer onderwijs specifieke financiële aspecten – bijvoorbeeld de bekostigings-systematiek – binnen de (G)MR beperkt. De kennis en het geheugen van de (G)MR op financieel terrein is kwetsbaar, aangezien er regelmatig wisselingen optreden in de samenstelling van de oudergeleding en het vaak lastig is om geschikte kandidaten voor de (G)MR te werven. In het bijzonder bij kleine besturen kan het, vanwege de beperkte schaal, lastig zijn om financieel geschoolde (G)MR leden te werven. Ook heeft de (G)MR in de meeste gevallen niet de beschikking over ambtelijke ondersteuning. Dat maakt het lastig voor de (G)MR om op het terrein van financieel management als serieuze gesprekspartner of sparringpartner voor het bestuur op te treden.

Ten slotte speelt mee dat de begrotingen die aan de (G)MR worden voorgelegd nog weinig of niet zijn opgezet vanuit beleidsdoelstellingen. Voor de (G)MR is het dan ook lastig om de koppeling tussen het (meerjaren) beleidsplan en de begroting te maken. Het is daardoor ook lastig een serieus gesprek hierover aan te gaan of advies hierover aan het bestuur te formuleren.

10. Wec-besturen

Net als bij de reguliere po-besturen, lijkt de financiële planning en control bij wec-besturen voldoende ingericht te zijn. Daarbij is het grootste aandachtspunt dat budgetverantwoordelijke schooldirecteuren en groepsleiders nog te weinig in staat zijn om financiële afwegingen te maken voor de begroting en de periodieke informatie in managementrapportages op waarde te schatten. Een oorzaak van die beperkte kennis bij school-directeuren is dat de stap van *financial control* naar *management control* en dus begroten en verantwoorden gericht op beleid nog op weinig plekken is genomen. Dit laatste heeft ook te maken met de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van managementrapportages. De daarin gepresenteerde informatie is soms nog niet van voldoende kwaliteit, voornamelijk vanwege de complexiteit die gepaard gaat met de administratie van een wec-bestuur. Wel is er op bovenschools niveau al vaker een meerjarenplan, een meerjaren-begroting, een investerings-/onderhoudsplan en een risicoanalyse. Deze zijn echter nog niet altijd aan elkaar gekoppeld. Ook worden ze nog zelden in

verband gebracht met een liquiditeitsbegroting of een visie op de omvang van de reserves. Bij het opstellen van de verschillende begrotingsstukken speelt de (G)MR vaak een rol. In iedere (G)MR is kennis aanwezig op het gebied van financieel management en levert de (G)MR een bijdrage aan de discussies over budget en reserveringen/investeringen. De bijdrage van de (G)MR is bij onderzochte wec-besturen in zijn algemeenheid groter dan bij veel onderzochte reguliere schoolbesturen. Mogelijk speelt hier de betrokkenheid van ouders bij de school een grotere rol omdat het een specifieke groep kinderen betreft. Ook kan de omvang van de onderzochte besturen meespelen (bij wec is hoofdzakelijk sprake van grote besturen en bij regulier onderwijs gaat het om kleine en middelgrote besturen) en daarmee de mogelijkheid om financieel geschoolde (G)MR leden te werven.

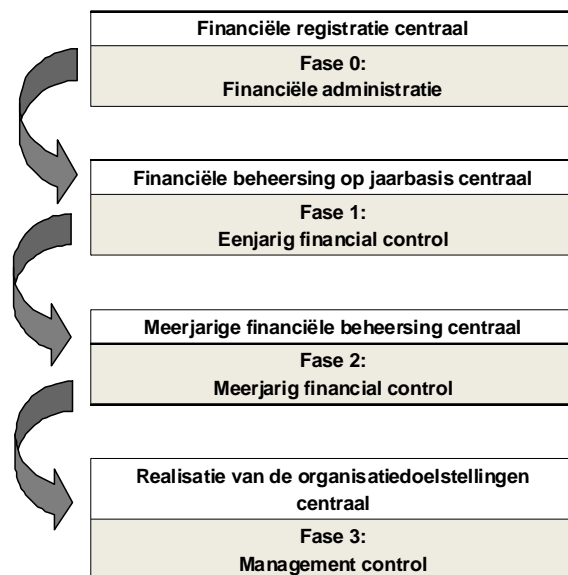
11. Tot slot: van jaarlijkse financiële beheersing naar meerjarige sturing op beleidsdoelstellingen

Schoolbesturen hebben de overstap gemaakt van declaratiebesteding naar lumpsumbesteding én zijn daarmee (financieel) risicodragers geworden. Betrokkenen hebben in de afgelopen jaren veel tijd en energie besteed aan het versterken van de kennis van financieel management, het opzetten van een planning- en controlcyclus en het vat krijgen op de financiën binnen hun bestuur. Er zijn bij de onderzochte besturen belangrijke stappen hierin gezet.

Zonder afbreuk te doen aan de stappen die ten aanzien van het begrotingsproces reeds zijn gezet, is het begrotingsproces bij veel onderzochte schoolbesturen nog niet op het vereiste niveau. Bij de meeste schoolbesturen dient de planning- en controlcyclus nog doorontwikkeld te worden van een model gericht op jaarlijkse financiële beheersing naar een model gericht op meerjarige sturing op beleidsdoelstellingen. Om op een financieel verantwoorde wijze te komen tot een zo optimaal mogelijke onderwijskwaliteit, is het noodzakelijk om het meerjarige organisatie- en onderwijsbeleidsplan te vertalen naar een meerjarige begroting en liquiditeitspositie.

De fases van ontwikkeling waarin de onderzochte schoolbesturen zich ten aanzien van financieel management bevinden hebben wij onderstaand gevisualiseerd:

Figuur 4.4 Ontwikkelingsfases



Veel onderzochte schoolbesturen bevinden zich op dit moment in fase 1. Zij streven naar een sluitende exploitatie op jaarbasis. Soms hebben zij wel al een meerjarenbegroting, maar vaak nog geen liquiditeitsbegroting. Goede leerlingprognoses zijn onontbeerlijk om de inkomsten meerjarig te ramen. Een aantal van de onderzochte besturen bevindt zich in fase 2 en heeft meerjarig een redelijk tot goed zicht op de inkomsten en uitgaven. Een klein deel van de onderzochte besturen (enkele grote besturen) bevinden zich aan het einde van fase 2 en zetten stappen naar het centraal stellen van de organisatiedoelstellingen in het financieel management. Bij hen is integraal beleid op het gebied van financiën, personeel en onderwijs in ontwikkeling. Dat betekent dat de (meerjaren) begroting is opgebouwd vanuit het (meerjarig) beleidsplan en de financiële consequenties van beleidskeuzes inzichtelijk maakt en dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de financiële ruimte die meerjarig gecreëerd kan worden om de beleidskeuzes te realiseren. Het vereist in de monitoring dat er naast adequate financiële informatie ook adequate niet-financiële (beleids)informatie beschikbaar is. Pas dan komen de kansen die lumpsumbekostiging biedt in hun volle omvang binnen bereik en kunnen de (financiële) risico's van lumpsumbekostiging beter het hoofd worden geboden.

4.10 Aanbevelingen en maatregelen

Waarom bestaat behoefte om de benodigde financiële deskundigheid bij besturen en scholen te bewerkstelligen?

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat er in het primair onderwijs sinds de invoering van de lumpsumfinanciering stappen zijn gezet op het

terrein van financieel management. Daarnaast moeten binnen de besturen nog belangrijke stappen gezet worden voordat de inzet van de beschikbare middelen dusdanig is dat een maximaal onderwijskundig resultaat op de lange termijn wordt behaald. In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste ontwikkelpunten die uit het onderzoek naar voren komen en de maatregelen die genomen kunnen worden om binnen het primair onderwijs belangrijke (vervolg)stappen te zetten.

Van belang hierbij is om in het achterhoofd te houden dat po-instellingen en besturen (zowel regulier als wec) vaak op goede gronden die buiten het terrein van financieel management liggen, verschillende keuzes maken over de inrichting van hun organisatie. Daarnaast verschilt de omvang van de besturen en daarmee de complexiteit van de organisatie sterk en ook de capaciteit om het financieel management zelfstandig te organiseren. In de aanpak dient hier rekening mee gehouden te worden. One-size-fits-all-oplossingen bestaan niet.

Op basis van de bevindingen zoals gepresenteerd in paragraaf 4.9 zien wij een aantal belangrijke kernopgaven waarmee het financieel management binnen schoolbesturen (zowel regulier als wec) naar een hoger plan getrokken kan worden.

Voor een groot deel van de hieronder voorgestelde maatregelen geldt dat het initiatief in eerste instantie bij de branche zelf hoort te liggen (schoolbesturen en PO-Raad). We zien ook dat de PO-Raad al verbeterplannen ontwikkelt. De onderstaande verbetermaatregelen kunnen hierin worden meegenomen. Bij een aantal van de hieronder genoemde maatregelen is echter ook het ministerie van OCW aan zet.

1. Werken aan goed financieel management

Uit de casestudies komt naar voren dat het belang van goed financieel management door besturen in het primair onderwijs wordt onderkend. Schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren ook zichtbaar geïnvesteerd in financieel management. Veel besturen zijn echter nog niet op het vereiste niveau qua financieel management. Uit de casestudies komt onder andere naar voren dat nog lang niet altijd gebruik wordt gemaakt van meerjarenbegrotingen en -liquiditeitsprognoses.

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf, liggen er voor schoolbesturen vooral op langere termijn mogelijkheden om keuzes te maken in de inzet van middelen, toegespitst op de onderwijskundige doelstellingen van hun bestuur en van hun scholen.

Meerjareninzicht in de mogelijkheden is van groot belang. Een goede meerjarenbegroting – gekoppeld aan de meerjarige onderwijsinhoudelijke doelstellingen – is hiervoor een zeer belangrijk instrument. De meerjarenbegroting moet de financiële vertaling zijn van de in het meerjarenbeleidsplan opgenomen speerpunten van beleid.

In de casestudies kwam nog al eens het beeld naar voren dat getracht wordt te veel details op te nemen in de meerjarenbegroting. Het is dan zeer arbeidsintensief om detailwijzigingen door te voeren, terwijl het in een meerjarenbegroting toch vooral om de hoofdlijn moet gaan:

- Welke doelen hebben we op langere termijn?
- Wat betekent dit financieel (verdeling van middelen, is het haalbaar binnen onze financiële ruimte)?

Wij bevelen schoolbesturen aan om te werken aan een adequaat meerjarig financieel beeld om daarmee het risico op financiële problemen te beperken en een betere koppeling te maken tussen financiën en beleidskeuzes.

2. Bewustwording creëren van de mogelijkheden om gericht keuzes te maken

Veel van de onderzochte schoolbesturen zien op korte termijn (van jaar tot jaar) beperkte keuzemogelijkheden in de beleidsvoering. Er is nog weinig bewustzijn bij besturen dat de lumpsumfinanciering, wanneer deze in een meerjarig perspectief wordt gezien, meer ruimte biedt om belangrijke keuzes te maken in de inzet van middelen die passen bij de situatie van de scholen binnen hun bestuur.

Dit is een belangrijke constatering ten aanzien van benodigde maatregelen. Immers, het beschikbaar stellen van 'tools' (zoals een model voor de meerjarenbegroting), het verplicht stellen van planning- en controlinstrumenten of maatregelen als het aanbieden van ondersteuning bij de inrichting van een meerjarige planning- en controlcyclus zal weinig effect hebben op het bevorderen van de koppeling van financiën en beleidskeuzes zolang dit bewustzijn niet bestaat.

Schoolbesturen zullen pas openstaan voor verandering of verbetering op het moment dat men zich bewust is van de toegevoegde waarde ervan. De sleutel voor het verbeteren van het financieel management ligt daarmee volgens ons allereerst bij het vergroten van het bewustzijn in de sector van de mogelijkheden die lumpsumfinanciering biedt op lange termijn: welke keuzeruimte er is en wat het kan opleveren wanneer wordt gebruikgemaakt van die keuzevrijheid.

Het in beeld brengen en tonen van successen of good practices is hier een goede manier voor. Door voorbeelden te verspreiden van besturen die optimaal gebruikmaken van de ruimte die de lumpsum biedt en daarmee goede resultaten halen, zullen ook andere schoolbesturen overtuigd en gestimuleerd raken om zelf die ruimte te zoeken. Het is daarbij vanuit het oogpunt van financieel management van belang om daarbij ook de rol te benadrukken die instrumenten als de meerjarenbegroting, liquiditeitsplanning en risicoanalyse hierbij kunnen spelen. De PO-Raad kan hierin een belangrijke rol spelen.

We stellen voor de aandacht hierbij in eerste instantie vooral te richten op het bestuursniveau ((College van) Bestuur, Raad van Toezicht, bovenschoolse directie). Het is van belang om te investeren in de 'tone at the top', aangezien die belangrijk is voor de wijze waarop er in de organisatie wordt omgegaan met de keuzemogelijkheden.

Enkele besturen in ons onderzoek zijn nadrukkelijk bezig om begroting en beleid expliciet met elkaar te verbinden. Een voorbeeld is een bestuur dat werkt aan een geautomatiseerd systeem dat managementinformatie gaat genereren om het integraal management op vier domeinen (onderwijs, personeel, algemeen en financiën) te versterken. Een ander voorbeeld betreft een bestuur dat sinds dit jaar op vijf beleidsdoelstellingen concrete prestatieafspraken maakt en deze integraal samen met de financiële monitoring informatie presenteert in de managementrapportages aan schooldirecteuren, bovenschools management en bestuur.

3. Verdere ontwikkeling van de kennis en kunde van financieel management

Het beleidsveld 'Financiën' staat niet stil. Recent zijn door de commissie-Don nieuwe zienswijzen geïntroduceerd, zoals het hanteren van de kapitalisatiefactor en het inzetten van vreemd vermogen. Het 'hoe en waarom' van de kapitalisatiefactor en de mogelijkheden van het inzetten van vreemd vermogen vraagt nog nadere uitleg richting schoolbesturen. Het organiseren van bijeenkomsten en het opstellen van publicaties draagt hieraan bij. Het doel zou moeten zijn om door middel van discussie te komen tot verdieping en het verkrijgen van meer inzicht in het gebruik. De PO-Raad kan hierin een belangrijke rol spelen.

Het inzetten van vreemd vermogen kan vooral interessant zijn voor schoolbesturen met onvoldoende eigen middelen, maar met een goed (financieel) toekomstperspectief. Immers, in de toekomst dienen uit het lumpsumbudget ook de rentekosten van de lening betaald te worden. De PO-Raad kan hierin een rol spelen door schoolbesturen die voldoen aan het geschetste profiel gericht te benaderen en 'pilots' te stimuleren, met als doel om ervaring op te doen met het inzetten van vreemd vermogen. Deze ervaring kan vervolgens worden gedeeld met andere schoolbesturen.

Naast de nieuwe ontwikkelingen is kennis over de huidige planning- en controlcyclus en haar instrumenten nog geen gemeengoed bij veel besturen. Kennis en competenties ten aanzien van de koppeling tussen beleid en begroting, meerjarig begroten, risico's analyseren en het opstellen van een liquiditeitsbegroting dienen verder verbeterd te worden. Dat kan naar onze mening door het aanbieden van praktische trainingen en cursussen. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden naar doelgroepen. De diepgang van de training of cursus zal per doelgroep variëren:

Raad van Toezicht / (College van) Bestuur

- Leden van de Raad van Toezicht en het (College van) bestuur zijn over het algemeen óf onderwijsinhoudelijk goed onderlegd óf financieel goed onderlegd. Het verdient aanbeveling op het hoogste niveau te investeren in het nauwer verbinden van beide domeinen. Dat kan door praktische trainingen en cursussen. Om de toegankelijkheid van de training of cursus te vergroten, kan gekozen worden voor 'Webbased Learning' (laagdrempelig en niet tijd- en locatiegebonden).

Algemeen directeur

- Algemeen directeurs hebben veelal een onderwijsinhoudelijke achtergrond en geen financiële achtergrond. Het is echter wel van belang dat zij onderbouwde keuzes kunnen maken bij de inhoudelijke én financiële kaderstelling. Bij het financieel doorrekenen van kaders moeten algemeen directeurs naar onze mening kunnen rekenen op ondersteuning van een adequate controller of medewerker van een administratiekantoor. Deze meer instrumentele kennis hoeven zij naar onze mening zelf niet te bezitten.

Schooldirecteur

- Voor 'zittende' schooldirecteurs kan door middel van (webbased) trainingen en cursussen aandacht worden besteed aan het 'waarom' van het gebruik van planning- en controlinstrumenten en de mogelijkheden die dit biedt bij het realiseren van onderwijsdoelstellingen op de school. Het is van belang dat de schooldirecteur onderwijskeuzes kan maken die passen in het (meerjarige) financiële kader. Bij het financieel doorrekenen van voorgenomen beleidsopties moeten schooldirecteurs kunnen rekenen op ondersteuning van een adequate controller of medewerker van een administratiekantoor. Deze meer instrumentele kennis hoeven zij naar onze mening zelf niet te bezitten. Ook is het van belang dat de schooldirecteur voldoende financieel onderlegd is om op een professionele manier mee te kunnen praten over bovenschoolse financiële besluiten. Ook hiervoor geldt: men moet kunnen rekenen op de kennis en ondersteuning van de controller, maar moet wel snappen waar het over gaat.
- Voor toekomstige schooldirecteurs zonder managementervaring adviseren wij een managementopleiding of training waarin financieel management nadrukkelijk aan bod komt.

De Nederlandse Schoolleiders Academie houdt een register bij dat in beginsel openstaat voor alle leidinggevendenden uit het primair onderwijs (vallend onder de werking van de wpo en wec). De geregistreerde directeurs dienen te handelen volgens de NSA-gedragscode en zich te conformeren aan de beroepsstandaard van de NSA. De beroepsstandaard gaat onder andere in op de competenties ten aanzien van het domein 'organisatie' (visie ontwikkelen, doelstellingen formuleren, (meerjarig) plannen, middelen koppelen aan doelen, taakstellend budgetteren en beheren et cetera. Het NSA-register kan een

goede stimulans zijn ter versterking van de financiële deskundigheid van schooldirecteuren.

Leraren

- Ook in de lerarenopleiding is het naar onze mening van belang om enige aandacht te besteden aan financieel management. Dat draagt bottom up en vanuit de kern van de school (namelijk het onderwijsteam) bij aan een doelgerichte besteding van middelen. Daarnaast treden leraren mogelijk toe tot de (G)MR en constateren wij dat hun financiële kennis nog vaak te beperkt is. Dit is een langetermijnmaatregel. Op korte termijn kan bijscholing plaatsvinden door middel van gerichte trainingen.

Controllers/medewerkers van het administratiekantoor

- Zij moeten kennis hebben hoe en waarom planning- en control-instrumenten toegepast dienen te worden. Zij moeten dat ook kunnen overdragen naar schooldirecteuren. Er is onderscheid te maken tussen controllers en financieel medewerkers 'oude stijl' en 'nieuwe stijl'. Financieel medewerkers die zijn opgegroeid in de oude stijl, zijn gewend om een registrerende rol te vervullen (vastleggen wat er is gebeurd). Zij kunnen baat hebben bij trainingen en cursussen die een proactieve rol ontwikkelen (zien wat er kan of gaat gebeuren).
- Controllers of financieel medewerkers nieuwe stijl zijn veelal afkomstig uit het bedrijfsleven of de collegebanken. Zij moeten bij binnenkomst de stap maken naar kennis over onderwijsbekostiging en haar specifieke regelgeving. Gerichte trainingen en cursussen voor deze doelgroep kunnen helpen bij het snel onder de knie krijgen van specifieke kennis over (de bekostiging en verantwoording in) de onderwijssector.

Wij zien dat er ook nu al tussen schoolbesturen, algemeen directeuren, controllers en schooldirecteuren kennis en ervaringen worden gedeeld. Dit is positief en kan verder gestimuleerd worden. Daarbij zou het doel moeten zijn dat men elkaar door het delen van kennis en ervaring helpt bij het verbeteren van het financieel management.

(G)MR

- Deskundigheidsbevordering op (op het onderwijs toegesneden) financieel terrein voor de (G)MR is een belangrijk punt van aandacht. Bij de (G)MR gaat het hierbij ook om kennis van het onderwijsveld en de bekostiging. Scholing en training blijven hiervoor belangrijke instrumenten. Maar ook andere instrumenten, zoals het faciliteren van de inzet van financieel advies van buiten (bijvoorbeeld door adviseurs of vanuit de vakbonden of de ouderorganisaties) kunnen hierin een rol spelen.

Wij adviseren de bestaande opleidingsprogramma's voor de diverse geleidingen te beoordelen op het aspect 'financieel management' en waar nodig aan te passen. Deze maatregel is gericht op de aanbieders van opleidingsprogramma's. Omdat de inhoudelijke materie van financieel

management aanbieder afhankelijk is, verdient het aanbeveling het opleidingsmateriaal gezamenlijk te ontwikkelen. De PO-Raad kan het initiatief hiertoe nemen.

4. Benchmarks en delen van kengetallen

Bij de onderzochte besturen en (G)MR's bestaat behoefte aan goede stuurgetallen en kengetallen op basis waarvan zij de eigen situatie en keuzes kunnen afzetten tegen die van andere besturen. Voor het bestuur gaat het daarbij bijvoorbeeld ook over de inkoop (bijvoorbeeld van schoonmaakdiensten). Voor de (G)MR gaat het bijvoorbeeld ook over de kosten van het bovenschools management of staf. Door deze vergelijking van kengetallen ook toegankelijk te maken voor schooldirecteuren en de (G)MR kan hiermee bovendien de informatiepositie van deze geledingen van de organisatie worden versterkt. De kengetallen die nu al worden verspreid, worden door de besturen en (G)MR's als te beperkt en als niet erg actueel beschouwd. Wij adviseren om de behoefte aan kengetallen bij besturen en (G)MR's nader te inventariseren en te concretiseren en in overleg met alle 'dataverzamelaars' (onder andere administratiekantoren, inspectie, DUO) te bepalen hoe op een efficiënte wijze betrouwbare, relevante en actuele kengetallen beschikbaar kunnen worden gesteld.

Daarnaast kan in het proces ter versterking van het financiële management bij po-besturen ook een benchmark over de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het financieel management interessant zijn.

5. Bevordering van het betrekken van verschillende geledingen

Om een goede afweging te maken tussen beleid en de inzet van middelen is het van belang dat alle geledingen binnen de organisatie daarbij betrokken worden. Alleen op deze manier kunnen de financiële keuzes worden gemaakt die worden gedragen door de hele organisatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat het tijdig betrekken van alle geledingen op veel plaatsen al gebeurt. Dat geldt zeker voor de schooldirecteuren, al is de uiteindelijke invloed van de schooldirecteuren op sommige plaatsen een aandachtspunt. Bij de onderzochte besturen komen we verschillende voorbeelden tegen van manieren hoe dit kan worden georganiseerd. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld het organiseren van een werkgroep 'Financiën' waarin een delegatie van de schooldirecteuren actief meepraat over het te voeren financiële beleid. In een dergelijke werkgroep kunnen schooldirecteuren met kennis van en belangstelling voor financieel management een voortrekkersrol hebben richting andere schooldirecteuren.

In onze ogen heeft naast het betrekken van de schooldirecteuren vooral de rol van de (G)MR aandacht. In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de (G)MR bij verschillende besturen op dit moment geen serieuze gesprekspartner of sparringpartner is voor het bestuur op het terrein van

financieel beleid. Hieronder geven we maatregelen die de betrokkenheid van de (G)MR kunnen bevorderen:

- Wij adviseren om het bestuur een prikkel te geven om haar eigen tegenkrachten goed te organiseren. Bijvoorbeeld door een afname van het verticale toezicht wanneer het systeem van horizontaal toezicht goed functioneert. Voor het bestuur betekent dit dat zij de (G)MR in het begrotingsproces betreft, in de begroting zichtbaar de koppeling legt tussen beleid en financiën, beleidsalternatieven bespreekt, enzovoort.
- Vergroting van de professionaliteit van de (G)MR. Dat kan bijvoorbeeld door trainingen. Een nadeel daarbij is dat getrainde (G)MR-leden wanneer zij uitstromen de opgedane kennis meenemen. Het effect van trainingen moet daarom niet overschat worden. In het kader van de professionalisering van de (G)MR kan ook gedacht worden aan structurele ondersteuning van de (G)MR door middel van een professioneel secretariaat dat de (G)MR leden (inhoudelijk) ondersteunt en borgt dat de kennis door de jaren heen behouden blijft.
- Het is naar onze mening ook zinvol om te onderzoeken of en hoe de (G)MR nadrukkelijker de samenwerking kan zoeken met andere partijen in de omgeving van het bestuur, zoals de externe accountant en mogelijk de gemeente.

6. Kleine besturen

Voor kleine besturen is het over het algemeen lastig om zelfstandig de stap naar integraal meerjarig begroten en sturen te organiseren. Deze schoolbesturen beschikken niet over een eigen bestuurskantoor, noch over de middelen om dit alleen te doen. Om het gewenste niveau toch te bereiken, ligt het voor de hand om dit in samenwerking met andere vergelijkbare besturen te ontwikkelen. De PO-Raad kan dit proces (in samenwerking met administratiekantoren) begeleiden.

Voor het ministerie van OCW zien wij mogelijkheden om het verbetertraject vanuit het veld zelf te stimuleren en waar mogelijk te ondersteunen. De Aanbevelingen 7 en 8 zijn specifiek gericht op het ministerie van OCW:

7. Nader onderzoek naar ontstaan financiële problemen

Recent heeft men in de media enkele schoolbesturen met ernstige financiële problemen kunnen zien. Wij adviseren het ministerie van OCW om nader onderzoek te laten uitvoeren naar schoolbesturen die in financiële problemen zijn gekomen. Deze analyse kan inzicht bieden in indicatoren die – al dan niet in combinatie met elkaar – kunnen leiden tot financiële problemen. Door deze kennis te delen met schoolbesturen kan een extra stimulans worden gegeven aan het werken aan goed financieel management. Tevens kan de Onderwijsinspectie van deze kennis gebruikmaken om mogelijke ‘risicobesturen’ vroegtijdig te signaleren en hierop actie te ondernemen.

8. Zorg voor goede randvoorwaarden

Een belangrijk aandachtspunt in het onderzoek is dat bij veel scholen de planning rond de invulling van de formatie op een ander moment plaatsvindt dan de financiële planning (het opstellen van de begroting). Een belangrijke reden hiervoor is dat de bekostiging een cyclus volgt op basis van schooljaar, terwijl de begrotings- en verantwoordingscyclus op basis van kalenderjaren verloopt. Het gelijktrekken van deze twee cycli (vanuit het Rijk) kan het financieel management eenvoudiger en efficiënter maken en daarmee uiteindelijk verbeteren.

In veel van de gesprekken in het kader van het onderzoek is verder aandacht gevraagd voor de volgende randvoorwaarden:

- Regels en richtlijnen vanuit het Rijk zorgen ervoor dat schoolbesturen niet op alle punten geheel vrij zijn in de besteding van het lumpsumbudget. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de voorziening voor jubileumgratificaties. Naarmate er meer kennis en ervaring is met lumpsumfinanciering en financiële risico's, neemt het belang van dergelijke generieke richtlijnen af. Ook is in de gesprekken veelvuldig de onduidelijkheid over de verwerking van de BAPO-voorziening naar voren gekomen. Hoewel schoolbesturen formeel niet verplicht zijn om een dergelijke voorziening aan te houden, wordt binnen de sector dit wel als een verplichting beleefd.
- Het bestaan van verschillende geormerkte subsidies naast de lumpsumbekostiging met de daaraan gekoppelde verantwoordingseisen. De geïnterviewden geven aan dat het de vrijheid zou bevorderen wanneer dergelijke subsidies meer dan nu ook in de lumpsum zouden worden meegenomen. Naar onze informatie worden hier ook stappen toe gezet in de vorm van een bestemmingsbox, waarover nog steeds verantwoording moet worden afgelegd op subsidieniveau.
- Ook de relatief hoge regeldichtheid van de onderwijs-cao is een belangrijk knelpunt bij het beleidsgericht omgaan met de financiële middelen genoemd.
- Vroegtijdige verstrekking van bekostigingsgegevens. Een aantal van de onderzochte besturen geeft aan dat hun begrotingsproces wordt belemmerd doordat gegevens van het ministerie van OCW inzake de bekostiging niet vroegtijdig worden verstrekt.
- Een volledige en optimale integrale afweging wordt verder bevorderd, indien schoolbesturen de mogelijkheid hebben te kiezen voor doordecentralisatie van het huisvestingsbudget. Indien het huisvestingsbudget wordt toegevoegd aan het lumpsumbudget ontstaat meer financiële speelruimte en de keuzemogelijkheid om meer of minder middelen aan te wenden voor huisvesting, afhankelijk van de betekenis hiervan voor het effectief en efficiënt bereiken van de (onderwijs)doelstellingen.

9. Actieve benadering van schoolbesturen op basis van criteria

Hierboven zijn wij ingegaan op een aantal maatregelen die kunnen worden genomen om het financieel management van besturen in het primair onderwijs verder te versterken. Daarbij kan worden overwogen om vanuit de PO-Raad, het ministerie van OCW of vanuit de toezichhoudende rol van de Onderwijsinspectie ook gericht schoolbesturen te benaderen. Aangezien niet ieder bestuur gericht kan worden benaderd, adviseren we om focus aan te brengen naar doelgroep.

Het ligt voor de hand om de aandacht hierbij in ieder geval te richten op schoolbesturen met een hoger risicoprofiel, zoals besturen die financiële problemen hebben, besturen met een laag weerstandsvermogen (of kapitalisatiefactor), besturen met juist een zeer hoog weerstandsvermogen (of kapitalisatiefactor) en onderwijsinhoudelijk zwakke scholen.

Daarnaast is het echter van belang om te blijven werken aan de brede ontwikkeling van het financieel management in de sector (dus ook bij besturen die niet direct tot de risicogroepen behoren). Zoals hierboven aangegeven, is het hierbij onder andere van belang om in te zetten op de bewustwording.

Ook hierin is focus nodig. De bestuursomvang kan hierbij een belangrijk criterium zijn.

Uit onderstaande tabel blijkt dat bijna de helft van de scholen deel uitmaakt van een groot bestuur. Omgekeerd kan bijna zestig procent van de schoolbesturen als 'klein' worden getypeerd. 'Slechts' dertien procent van de scholen maakt deel uit van kleine besturen.

Classificatie	% Besturen	% Scholen
Groot bestuur (>14 scholen)	13	48
Middelgroot bestuur (4-14 scholen)	28	39
Klein bestuur (1-3 scholen)	59	13

Uit ons onderzoek onder 38 schoolbesturen komt grofweg naar voren dat de (onderzochte) grote besturen over het algemeen het verst zijn in hun ontwikkeling (hebben een professionele controller, hebben een meerjarenbegroting), maar dat de rol van de schooldirecteur in het financieel management veelal nog een aandachtspunt is. Voor de kleine besturen geldt dat de organisatie en de vraagstukken door het schaalniveau over het algemeen minder complex zijn. De beperkte schaalgrootte maakt kleine schoolbesturen daarentegen wel financieel kwetsbaarder voor bijvoorbeeld significante schommelingen in de leerlingaantallen. De middelgrote besturen zitten hier ergens tussenin. De organisatie van het financieel management is over het algemeen nog minder ver ontwikkeld dan bij grote besturen, maar de complexiteit is wel groter dan bij de kleine schoolbesturen. Dat brengt voor de middengroep ook weer specifieke risico's met zich mee.

Het bovenstaande betekent overigens niet dat we dat zien bij alle onderzochte besturen en het betekent ook niet dat er geen andere belangrijke aandachtspunten zijn bij (individuele) grote, middelgrote en kleine besturen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Onderzoeksvragen

Voor de slotevaluatie zijn vier hoofdvragen geformuleerd:

1. Zijn de doelstellingen en randvoorwaarden zoals beoogd behaald?
2. Is het flankerend beleid effectief geweest?
3. Wat zijn de beleidsmogelijkheden voor kleine besturen en wat is de rol van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) (algemene evaluatie)?
4. Hoe is de kwaliteit van het financieel management bij scholen en is dit afdoende voor het behalen van de beoogde doelstellingen?

Deze vier hoofdvragen zijn uitgewerkt in de onderstaande subvragen.

1. Doelstellingen en randvoorwaarden

1a *Bestedingsvrijheid*

- Hebben scholen in het algemeen door de invoering van lumpsum meer zeggenschap gekregen over de verdeling van het geld?
- Hebben scholen, die onder een schoolbestuur vallen met meerdere scholen onder zich, meer zeggenschap gekregen in de verdeling van het geld binnen hun school dan vóór de invoering van lumpsum?
- Zijn de middelen anders ingezet/verdeeld in vergelijking met voorafgaande jaren, en zo ja, waar blijkt dat uit?

1b *Kwaliteitsverbetering*

- Is er bij scholen sprake van meer beleidsvrijheid en zo ja, hoe uit zich dat?
- Wordt de invoering van lumpsumfinanciering door de schoolbesturen en het onderwijzend personeel ervaren als een goede bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit?
- Welke kwalitatieve veranderingen zijn er doorgevoerd na invoering van het lumpsumbudget?
- Welke veranderingen hebben er plaatsgevonden in de verdeling van het budget, die hebben bijgedragen aan een verbetering van het onderwijs ten opzichte van voorafgaande jaren?
- Welk maatwerk is expliciet ontwikkeld na de invoering van lumpsum dat niet mogelijk was met de declaratiebeposting?

1c *Personeelsbeleid*

- Welke veranderingen hebben na de invoering van lumpsum plaatsgevonden in het personeelsbeleid?

1d Resultaatgericht werken

- Welke concrete resultaten op het gebied van resultaatgericht werken kan men benoemen na de invoering van lumpsum?

1e Financiële problemen

- Onderzoek heeft uitgewezen dat scholen (nog) niet in financiële problemen zijn geraakt door de invoering van de lumpsumfinanciering. Zouden er echter mogelijk op langere termijn financiële problemen kunnen ontstaan en zo ja, waardoor en welke?

1f Scholen binnen groter verband (vallend onder bestuur met meerdere scholen onder zich)

- Worden scholen, die onder een schoolbestuur vallen met meerdere scholen onder zich, betrokken bij de verdeling van de middelen? Met andere woorden: wordt aan de school gevraagd welke kwaliteitsverbeteringen men het komende jaar wil doorvoeren vóórdat de middelen worden verdeeld? En zo ja, waar blijkt dat uit?

1g Schaalvergroting

- Heeft er schaalvergroting plaatsgevonden door de invoering van de lumpsum?

2. Flankerend beleid

De vraag is of het flankerend beleid afdoende is geweest en welke ondersteuning mogelijk nog gewenst zou zijn.

- Van welke ondersteuning vanuit de projectorganisatie invoering lumpsum heeft u gebruikgemaakt?
- Waren schoolbesturen en scholen voldoende voorbereid? Zo niet, op welke punten niet?
- Welke ondersteuning werd gemist in het aanbod?
- Was er voldoende tijd om u voor te bereiden op de invoering van de lumpsum?
- Is er voldoende voorlichting geweest (voortgang van de invoering en inhoudelijk)?
- Hoe is het budget bestuur en management ingezet in relatie tot de invoering van de lumpsumbekostiging?
- In hoeverre heeft gelijktijdige invoering van de jaarrekening in het po doorwerking gehad in de invoering van lumpsum bij scholen en schoolbesturen?

3 Algemene evaluatie

- Kunnen kleinere schoolbesturen beleidsmatig voldoende uit de voeten met de lumpsumbekostiging?
- Heeft de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) voldoende inspraak in het financiële beleid?
- Heeft de (G)MR voldoende kennis en middelen om het bestuur te controleren en te corrigeren?

4 Financieel management

De vraag is waaraan behoefte bestaat om de benodigde financiële deskundigheid binnen besturen/scholen te bewerkstelligen.

- Is er voldoende kennis, ten aanzien van financieel management, binnen uw school en schoolbestuur?
- Is er voldoende kennis, ten aanzien van financieel management, binnen uw (G)MR?
- Hoe wordt er nu begroot in vergelijking met vóór 2006 (vanuit onderwijsdoelen en activiteiten, of historisch)?
- Hoe wordt gebudgetteerd (wie bepaalt de financiële kaders, waar is bestedingsvrijheid)?
- Hoe is de begrotingsbewaking ingericht (wordt onderuitputting of overschrijding tijdig gesignaleerd)?
- Welke interne en externe verantwoordingsinformatie levert de administratie op? Is de administratie wel toegesneden op een beleidsrijke invulling van de financiële functie? Met welke frequenties is informatie beschikbaar?
- Op welke wijze wordt financieel bijgestuurd?
- Wordt het management op het juiste niveau betrokken bij een tussentijdse bijstelling van prioriteiten?
- Welke administratieve organisatie hoort daarbij (is er een juiste balans tussen controle, vrijheid en toezicht)?
- Waar is de financiële verantwoordelijkheid belegd?
- Is het onderwijsinhoudelijke management wel in stelling als de belangrijke financiële beslissingen worden genomen?
- Heeft men een meerjarenraming en is hierbij een liquiditeitsprognose?

BIJLAGE 2

Non-responsonderzoek

Aanleiding

Door het verrichten van non-responsonderzoek kan worden nagegaan of er aanwijzingen zijn voor selectiviteit in de respons. Belangrijke aspecten in dit onderzoek waarop selectiviteit in de respons zou kunnen optreden, zijn:

1. *De mate waarin er veranderingen hebben plaatsgevonden in de besteding van het budget door het bestuur.* Het is voorstelbaar dat respondenten van besturen waar veel is veranderd in de besteding, eerder geneigd zijn om mee te doen.
2. *De mate waarin lumpsumbekostiging veranderingen heeft meegebracht voor de school/het bestuur.* Het is voorstelbaar dat respondenten van scholen en besturen waar veel veranderd is, eerder geneigd zijn om mee te doen.
3. *De mate waarin men van mening is dat de lumpsumbekostiging positieve dan wel negatieve gevolgen heeft gehad.* Het is voorstelbaar dat respondenten die de gevolgen van de lumpsum negatief beoordelen, eerder geneigd zijn om mee te doen.

Methode

Van de besturen, GMR's, schoolleiders en MR's die niet hadden gereageerd op onze uitnodigingen tot deelname aan het onderzoek, hebben wij er een aantal gebeld met het verzoek alsnog een drietal vragen te beantwoorden. De bereidheid om mee te werken was hoog:

- Van de 43 besturen die wij hebben kunnen bereiken, werkten er 33 mee (een respons van 77%).
- Van de 27 GMR's die wij hebben kunnen bereiken, werkten er 22 mee (een respons van 81%)
- Van de 59 schoolleiders die wij hebben kunnen bereiken, werkten er 54 mee (een respons van 91%)
- Van de 29 MR's die wij hebben kunnen bereiken, werkten er 26 mee (een respons van 90%)

Wanneer respondenten niet bereid waren om mee te doen aan het non-responsonderzoek, was dat omdat zij onvoldoende op de hoogte waren van de lumpsumfinanciering of omdat zij 'geen tijd' en/of 'geen interesse' hadden.

Resultaten

De resultaten van het non-responsonderzoek worden per vraag weergegeven in tabel B2.1 tot en met B2.3.

De eerste vraag van het non-responsonderzoek luidde als volgt:

Is sinds de invoering van de lumpsumbekostiging (augustus 2006) sprake van een verandering in de besteding van het budget door de scho(o)l(en) onder het bestuur?

Tabel B2.1 Gemiddelde scores van respondenten en non-respondenten op vraag 1*

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Respondenten	2.0 (n=422)	2.1 (n=446)	2.0 (n=141)	1.9 (n=116)
Non-respondenten	1.9 (n=31)	2.0 (n=47)	1.7 (n=19)	2.0 (n=21)

* Score 1 = geen verandering, score 2 = kleine veranderingen, score 3 = grote veranderingen, score 4 = zeer grote veranderingen.

Tabel B2.1 laat zien dat de gemiddelde antwoorden van de respondenten en de non-respondenten op deze vraag meestal dicht bij elkaar liggen, hetgeen betekent dat zowel de respondenten als de non-respondenten kleine veranderingen in de besteding van het budget hebben ervaren. Bij GMR's is het verschil iets groter (maar niet significant).

De tweede vraag van het non-responsonderzoek luidde:

In hoeverre heeft het systeem van lumpsumbekostiging veranderingen met zich meegebracht voor uw school/bestuur?¹

Tabel B2.2 Gemiddelde scores van respondenten en non-respondenten op vraag 2*

	Besturen	Schoolleiders	GMR's**	MR's
Respondenten	2.3 (n=419)	2.2 (n=455)	2.3 (n=153)	2.0 (n=135)
Non-respondenten	2.6 (n=33)	2.0 (n=50)	3.2 (n=18)	1.8 (n=22)

* Score 1 = geen verandering, score 2 = kleine veranderingen, score 3 = grote veranderingen, score 4 = zeer grote veranderingen.

** Er is sprake van een significant verschil tussen de scores.

Tabel B2.2 laat zien dat ook hier de gemiddelde scores van de respondenten en de non-respondenten meestal dicht bij elkaar liggen, hetgeen betekent dat de lumpsum in het algemeen kleine veranderingen heeft meegebracht. Bij GMR's is er weer sprake van een relatief groot verschil, dat nu wel significant is. De richting van het verschil is onverwacht. Het duidt er namelijk op dat GMR's die *niet* hebben meegedaan aan het onderzoek, meer veranderingen

¹ Hierbij werd net als in de internetenquête, bij besturen en GMR's gevraagd naar veranderingen voor het bestuur. Bij schoolleiders en MR's werd gevraagd naar veranderingen voor de school.

ervaren als gevolg van de lumpsumbekostiging dan GMR's die *wel* aan het onderzoek hebben meegedaan.

De derde vraag van het non-responsonderzoek luidde:

*Hoe beoordeelt u de gevolgen van het systeem van lumpsumbekostiging voor uw school/bestuur?*²

Tabel B2.3 Gemiddelde scores van respondenten en non-respondenten op vraag 3*

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Respondenten	2.5 (n=419)	2.8 (n=456)	2.6 (n=154)	2.9 (n=135)
Non-respondenten	2.3 (n=32)	2.8 (n=54)	2.1 (n=21)	2.6 (n=26)

* Score 1 = zeer positief, score 2 = enigszins positief, score 3 = niet positief, niet negatief, score 4 = enigszins negatief, score 5 = zeer negatief.

In deze derde en laatste tabel zien we dat respondenten en non-respondenten ongeveer hetzelfde oordeel hebben over de gevolgen van de lumpsum-bekostiging (tussen neutraal en enigszins positief in). Het verschil tussen de respondenten en de non-respondenten is bij GMR's weer relatief groot, maar niet significant.

Conclusie

Op grond van de resultaten kunnen we concluderen dat er voor besturen, schoolleiders en MR's geen aanwijzingen zijn voor selectieve respons. Voor deze respondentgroepen geldt dus dat de resultaten van het onderzoek representatief zijn voor de populatie. Bij GMR's is het beeld iets minder helder. GMR's die niet hebben meegedaan aan het onderzoek ervaren meer veranderingen als gevolg van de lumpsumbekostiging dan GMR's die wel aan het onderzoek hebben meegedaan. De onderzoeksresultaten van GMR's zullen daarom als indicatief moeten worden beschouwd.

² Ook hier werd bij besturen en GMR's gevraagd naar veranderingen voor het bestuur en bij schoolleiders en MR's naar veranderingen voor de school.

BIJLAGE 3
Tabellen bij hoofdstuk 2
Tabel B3.1 Kunt u aangeven in hoeverre u deze informatiebronnen of ondersteuningsactiviteiten als nuttig heeft ervaren?

	Besturen	School- leiders	GMR's	MR's
<i>Ondersteuning/informatie van het Projectbureau lumpsum po</i>				
Zeer nuttig	46%	44%	57%	46%
Enigszins nuttig	52%	51%	43%	50%
Niet nuttig	1%	3%	0%	4%
Weet niet	1%	3%	0%	0%
n	256	188	37	24
<i>Ondersteuning/informatie van het ministerie van OCW/CFI</i>				
Zeer nuttig	30%	31%	52%	23%
Enigszins nuttig	68%	63%	44%	65%
Niet nuttig	1%	3%	4%	12%
Weet niet	1%	3%	0%	0%
n	207	194	25	26
<i>Ondersteuning/informatie van besturen- en managementorganisaties</i>				
Zeer nuttig	51%	56%	59%	41%
Enigszins nuttig	46%	41%	41%	59%
Niet nuttig	2%	2%	0%	0%
Weet niet	1%	1%	0%	0%
n	333	285	39	29
<i>Ondersteuning/informatie van personeelsorganisaties / vakbonden</i>				
Zeer nuttig	27%	43%	60%	64%
Enigszins nuttig	68%	51%	38%	27%
Niet nuttig	5%	3%	2%	9%
Weet niet	1%	2%	0%	0%
n	81	158	48	33

Tabel B3.2 Wij hebben voldoende informatie ontvangen over de invoer van lumpsum

	Besturen	School- leiders	GMR's	MR's
<i>Voldoende informatie over de inhoudelijke consequentie van lumpsum</i>				
Zeer oneens	1%	3%	4%	11%
Enigszins oneens	10%	12%	17%	12%
Niet eens, Niet oneens	7%	10%	11%	9%
Enigszins eens	42%	42%	31%	38%
Zeer eens	38%	26%	38%	27%
Weet niet	3%	8%	0%	3%
n	381	422	84	71
<i>Voldoende informatie over het proces en de voortgang van de invoering</i>				
Zeer oneens	1%	2%	3%	8%
Enigszins oneens	5%	7%	11%	18%
Niet eens, Niet oneens	7%	11%	8%	11%
Enigszins eens	42%	44%	36%	35%
Zeer eens	42%	28%	39%	25%
Weet niet	3%	8%	2%	3%
n	393	434	88	72

Tabel B3.3 Aanwezigheid van financiële kennis bij besturen, schoolleiders en (G)MR's

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Het bestuur heeft voldoende kennis over financieel beheer en beleid</i>				
Zeer oneens	2%	4%	1%	3%
Enigszins oneens	9%	11%	8%	9%
Niet eens, Niet oneens	8%	7%	7%	10%
Enigszins eens	42%	31%	35%	50%
Zeer eens	39%	47%	49%	28%
n	426	474	152	136
<i>De schoolleiders hebben voldoende kennis van financieel management</i>				
Zeer oneens	3%	3%	7%	2%
Enigszins oneens	21%	15%	18%	12%
Niet eens, Niet oneens	16%	14%	21%	17%
Enigszins eens	40%	52%	36%	38%
Zeer eens	21%	16%	17%	31%
n	427	484	155	140
<i>De (G)MR heeft voldoende kennis over financieel beheer en beleid</i>				
Zeer oneens	12%	11%	5%	12%
Enigszins oneens	28%	30%	25%	20%
Niet eens, Niet oneens	29%	24%	19%	25%
Enigszins eens	26%	29%	36%	37%
Zeer eens	5%	7%	15%	6%
n	411	442	155	145

Tabel B3.4 Kennis en mogelijkheden van schoolleiders en (G)MR's om 'tegenspel' te kunnen bieden aan het bestuur

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>De schooldirecties hebben voldoende kennis om tegenspel te kunnen bieden</i>				
Zeer oneens	2%	7%	7%	6%
Enigszins oneens	17%	18%	11%	15%
Niet eens, Niet oneens	18%	14%	20%	16%
Enigszins eens	39%	41%	26%	32%
Zeer eens	23%	19%	25%	22%
Weet niet	0%	0%	11%	10%
n	425	484	157	145
<i>De schooldirecties hebben voldoende mogelijkheden om tegenspel te kunnen bieden</i>				
Zeer oneens	2%	9%	8%	6%
Enigszins oneens	7%	19%	19%	23%
Niet eens, Niet oneens	10%	15%	18%	17%
Enigszins eens	40%	34%	30%	28%
Zeer eens	41%	22%	12%	15%
Weet niet	0%	1%	13%	11%
n	423	486	155	145
<i>De (G)MR heeft voldoende kennis om tegenspel te kunnen bieden</i>				
Zeer oneens	9%	10%	8%	16%
Enigszins oneens	26%	24%	20%	27%
Niet eens, Niet oneens	25%	22%	14%	21%
Enigszins eens	28%	24%	39%	29%
Zeer eens	8%	6%	18%	5%
Weet niet	4%	14%	1%	2%
n	425	484	157	146
<i>De (G)MR heeft voldoende mogelijkheden om tegenspel te kunnen bieden</i>				
Zeer oneens	3%	7%	7%	14%
Enigszins oneens	14%	18%	11%	26%
Niet eens, Niet oneens	16%	17%	20%	23%
Enigszins eens	37%	30%	32%	27%
Zeer eens	25%	16%	29%	8%
Weet niet	4%	12%	2%	3%
n	423	484	158	146

Tabel B3.5 Stellingen over de rol van het jaarverslag

	Besturen	School- leiders	GMR's	MR's
<i>Het jaarverslag speelt een belangrijke rol in de begrotingscyclus</i>				
Zeer oneens	5%	4%	5%	5%
Enigszins oneens	8%	8%	5%	12%
Niet eens, Niet oneens	14%	17%	7%	9%
Enigszins eens	36%	35%	22%	27%
Zeer eens	37%	31%	56%	27%
Weet niet	0%	5%	5%	10%
n	422	477	160	144
<i>De gelijktijdige invoering van lumpsum en jaarverslag heeft problemen opgeleverd</i>				
Zeer oneens	19%	5%	15%	9%
Enigszins oneens	28%	15%	16%	10%
Niet eens, Niet oneens	23%	27%	20%	26%
Enigszins eens	21%	26%	16%	15%
Zeer eens	7%	8%	8%	4%
Weet niet	3%	19%	25%	36%
n	419	480	159	144
<i>Het moeten opstellen van een jaarverslag heeft geholpen bij de voorbereidingen op de lumpsumbekostiging</i>				
Zeer oneens	14%	8%	1%	6%
Enigszins oneens	21%	15%	9%	8%
Niet eens, Niet oneens	28%	26%	14%	20%
Enigszins eens	26%	26%	27%	29%
Zeer eens	6%	7%	19%	5%
Weet niet	5%	18%	29%	33%
n	423	481	161	144

BIJLAGE 4

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel B4.1 Waarvoor is meer of minder begroot?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Bovenschool minder School meer	26%	12%	21%	14%
Bovenschools meer school minder	74%	88%	79%	87%
n	130	258	80	52

Tabel B4.2 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum zijn er voor het bestuur meer mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	9%	7%	4%	5%
Enigszins oneens	14%	8%	7%	11%
Niet eens, Niet oneens	23%	21%	17%	21%
Enigszins eens	40%	42%	49%	38%
Zeer eens	14%	18%	18%	11%
Weet niet	1%	4%	6%	14%
n	426	460	156	140

Tabel B4.3 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum kan door het bestuur meer resultaatgericht gewerkt worden

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	6%	5%	2%	5%
Enigszins oneens	11%	5%	6%	6%
Niet eens, Niet oneens	23%	23%	28%	20%
Enigszins eens	44%	44%	36%	41%
Zeer eens	14%	15%	17%	7%
Weet niet	1%	8%	12%	22%
n	424	459	155	143

Tabel B4.4 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum kan door het bestuur meer maatwerk geleverd worden

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	5%	4%	1%	5%
Enigszins oneens	9%	8%	7%	6%
Niet eens, Niet oneens	21%	22%	13%	23%
Enigszins eens	47%	43%	53%	33%
Zeer eens	17%	18%	19%	8%
Weet niet	1%	6%	9%	25%
n	419	457	155	143

Tabel B4.5 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum zijn er voor het bestuur meer mogelijkheden om het personeelsbeleid vorm te geven

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	7%	5%	2%	6%
Enigszins oneens	11%	4%	7%	6%
Niet eens, Niet oneens	12%	15%	8%	16%
Enigszins eens	49%	44%	48%	39%
Zeer eens	20%	28%	29%	16%
Weet niet	1%	4%	6%	18%
N	421	457	155	142

Tabel B4.6 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren worden door het bestuur ten volle benut

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	1%	6%	3%	11%
Enigszins oneens	7%	11%	12%	11%
Niet eens, Niet oneens	20%	22%	25%	19%
Enigszins eens	40%	38%	33%	36%
Zeer eens	32%	19%	21%	9%
Weet niet	1%	4%	6%	14%
n	424	460	157	141

Tabel B4.7 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om meer resultaatgericht te werken worden door het bestuur ten volle benut

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	5%	5%	6%
Enigszins oneens	9%	8%	10%	14%
Niet eens, Niet oneens	28%	30%	23%	20%
Enigszins eens	43%	37%	32%	26%
Zeer eens	18%	13%	12%	8%
Weet niet	1%	7%	18%	26%
n	424	461	156	142

**Tabel B4.8 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om meer maatwerk te leveren worden door het bestuur ten volle benut**

	MR	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	5%	3%	3%
Enigszins oneens	6%	15%	9%	16%
Niet eens, Niet oneens	30%	27%	20%	21%
Enigszins eens	45%	36%	40%	28%
Zeer eens	18%	10%	11%	4%
Weet niet	1%	8%	16%	28%
n	418	457	154	142

**Tabel B4.9 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om het personeelsbeleid vorm te geven worden door het bestuur ten volle benut**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	4%	6%	6%
Enigszins oneens	8%	11%	10%	17%
Niet eens, Niet oneens	21%	22%	17%	17%
Enigszins eens	46%	39%	34%	32%
Zeer eens	22%	19%	23%	9%
Weet niet	1%	5%	10%	19%
n	420	455	154	140

**Tabel B4.10 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum zijn er voor de scho(o)l(en) meer mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	8%	9%	4%	7%
Enigszins oneens	17%	14%	12%	15%
Niet eens, Niet oneens	19%	18%	23%	17%
Enigszins eens	41%	40%	47%	40%
Zeer eens	16%	17%	12%	11%
Weet niet	1%	2%	3%	11%
n	424	461	156	138

**Tabel B4.11 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum kan door de scho(o)l(en) meer resultaatgericht gewerkt worden**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	6%	6%	1%	6%
Enigszins oneens	11%	11%	8%	13%
Niet eens, Niet oneens	25%	24%	27%	21%
Enigszins eens	43%	42%	37%	37%
Zeer eens	13%	13%	17%	9%
Weet niet	1%	4%	10%	15%
n	421	458	155	143

**Tabel B4.12 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum kan door de scho(o)l(en) meer
maatwerk geleverd worden**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	6%	6%	2%	6%
Enigszins oneens	9%	6%	9%	9%
Niet eens, Niet oneens	23%	26%	13%	24%
Enigszins eens	46%	43%	53%	36%
Zeer eens	15%	15%	15%	8%
Weet niet	1%	4%	8%	18%
n	415	457	155	140

**Tabel B4.13 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
Als gevolg van de lumpsum zijn er voor de scho(o)l(en) meer
mogelijkheden om het personeelsbeleid vorm te geven**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	8%	9%	6%	7%
Enigszins oneens	12%	10%	8%	13%
Niet eens, Niet oneens	14%	20%	12%	14%
Enigszins eens	47%	42%	47%	36%
Zeer eens	18%	17%	22%	17%
Weet niet	1%	2%	6%	14%
n	419	456	155	140

**Tabel B4.14 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren worden
door de scho(o)l(en) ten volle benut**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	3%	3%	2%	6%
Enigszins oneens	7%	10%	15%	14%
Niet eens, Niet oneens	24%	24%	29%	17%
Enigszins eens	41%	36%	31%	35%
Zeer eens	24%	23%	17%	14%
Weet niet	2%	4%	6%	14%
n	421	459	156	139

**Tabel B4.15 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om meer resultaatgericht te werken worden
door de scho(o)l(en) ten volle benut**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	3%	4%	4%
Enigszins oneens	10%	11%	12%	14%
Niet eens, Niet oneens	31%	27%	29%	26%
Enigszins eens	43%	41%	31%	34%
Zeer eens	13%	12%	10%	6%
Weet niet	1%	6%	14%	18%
n	424	459	155	142

**Tabel B4.16 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om meer maatwerk te leveren worden door de scho(o)l(en) ten volle benut**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	2%	4%	4%
Enigszins oneens	8%	11%	12%	13%
Niet eens, Niet oneens	30%	29%	23%	28%
Enigszins eens	45%	40%	40%	31%
Zeer eens	15%	12%	6%	6%
Weet niet	1%	7%	16%	18%
n	416	453	154	142

**Tabel B4.17 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak?
De mogelijkheden om het personeelsbeleid vorm te geven worden door de scho(o)l(en) ten volle benut**

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer oneens	2%	3%	7%	5%
Enigszins oneens	10%	10%	14%	19%
Niet eens, Niet oneens	25%	27%	22%	22%
Enigszins eens	45%	40%	29%	28%
Zeer eens	17%	16%	16%	14%
Weet niet	1%	4%	12%	13%
n	418	454	154	140

Tabel B4.18 Waaruit bestaat de meerjarige financiële planning van besturen?

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs	Totaal
Uitgewerkte begroting	42%	45%	48%	43%	44%
Kostenraming	6%	8%	6%	10%	7%
Kostenraming en begroting	1%	2%	2%	2%	2%
Inkomstenraming	4%	2%	3%	2%	3%
Inkomstenraming en meerjarige begroting	1%	2%	0%	3%	2%
Inkomstenraming en kostenraming	12%	7%	10%	4%	9%
Inkomsten en kostenraming en begroting	16%	22%	9%	7%	16%
Weet niet	0%	7%	9%	18%	6%
Geen	17%	5%	13%	11%	11%
n	420	458	159		142

Tabel B4.19 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van het bestuur op de verdeling van het geld over de verschillende scholen

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	0%	1%	1%	3%
Enigszins kleiner	3%	4%	2%	7%
Niet groter, Niet kleiner	44%	26%	34%	25%
Enigszins groter	31%	28%	29%	20%
Veel groter	22%	34%	26%	24%
Weet niet	1%	6%	9%	22%
n	242	413	160	134

Tabel B4.20 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van de schooldirectie(s) op de verdeling van het geld over de verschillende scholen

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	3%	12%	8%	12%
Enigszins kleiner	15%	24%	16%	13%
Niet groter, Niet kleiner	48%	32%	39%	24%
Enigszins groter	24%	22%	24%	25%
Veel groter	10%	5%	7%	5%
Weet niet	1%	5%	7%	21%
N	240	415	161	134

Tabel B4.21 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van de GMR op de verdeling van het geld over de verschillende scholen

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	1%	4%	6%	3%
Enigszins kleiner	3%	6%	3%	9%
Niet groter, Niet kleiner	66%	49%	64%	38%
Enigszins groter	21%	17%	21%	23%
Veel groter	3%	2%	1%	2%
Weet niet	6%	22%	6%	26%
N	239	411	160	133

Tabel B4.22 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van het bestuur op de besteding van het geld

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	1%	0%	0%	3%
Enigszins kleiner	7%	7%	6%	11%
Niet groter, Niet kleiner	42%	32%	26%	24%
Enigszins groter	35%	31%	35%	18%
Veel groter	15%	26%	24%	23%
Weet niet	1%	5%	10%	21%
N	424	467	159	143

Tabel B4.23 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van de schooldirectie(s) op de besteding van het geld

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	1%	7%	3%	4%
Enigszins kleiner	7%	19%	16%	16%
Niet groter, Niet kleiner	38%	27%	25%	22%
Enigszins groter	36%	34%	37%	37%
Veel groter	17%	9%	15%	5%
Weet niet	1%	4%	4%	15%
N	424	471	159	143

Tabel B4.24 Als gevolg van de lumpsum is de invloed van de (G)MR op de besteding van het geld

	Besturen	Schoolleiders	GMRs	MRs
Veel kleiner	1%	3%	3%	9%
Enigszins kleiner	2%	6%	5%	6%
Niet groter, Niet kleiner	67%	51%	60%	51%
Enigszins groter	22%	19%	28%	14%
Veel groter	3%	2%	1%	2%
Weet niet	6%	19%	4%	18%
N	425	468	160	142

