

Vergaderjaar 2010–2011

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2010

Scholen en schoolbesturen zijn tevreden over de invoering van de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs. Dat is naar voren gekomen uit de recente evaluatie¹ naar de invoering van de lumpsumfinanciering. Dankzij de inzet van velen, niet in de laatste plaats de schoolbesturen, waren scholen en besturen goed voorbereid. Dit heeft er toe geleid dat de overstap naar de lumpsumbekostiging is gemaakt zonder financiële problemen.

Lumpsumbekostiging biedt scholen de mogelijkheid op basis van eigen keuzes de middelen in te zetten voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Men kan daarmee de financiële en onderwijsinhoudelijke prioriteiten zelf vaststellen.

Een periode van drie jaar is uiteraard te kort om al aan deze verwachting te voldoen. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat men aan dit doel nog niet is toegekomen. Het betekent dat met vereende krachten moet worden doorgewerkt en dat vervolgstappen nodig zijn.

De verbetering van de financiële deskundigheid is naast de aanpak van onderwijskundig leiderschap, het lerarenbeleid, de focus op rekenen en taal en de invoering van de referentieniveaus, één van de componenten om te komen tot een verdere versterking van het opbrengstgericht werken.

In 2006 is het primair onderwijs overgestapt op de lumpsumbekostiging. Toen is afgesproken na drie jaar terug te kijken op het invoeringsproces. Met de evaluatie wil ik een beeld krijgen hoe scholen en besturen terugkijken op de afgelopen drie jaar. Naast het invoeringsproces is ook gekeken naar de kwaliteit van het financieel management. Dat is immers een belangrijke voorwaarde voor het beleidsmatig inzetten van de middelen.

¹ KST 31 293, 31 289, nr. 82; Regioplan Beleidsonderzoek en Ernst&Young Advisory: Lumpsum PO in de praktijk – slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management; 14 juni 2010.

In deze brief informeer ik u allereerst over de evaluatiebevindingen (paragraaf 1 en 2). In paragraaf 3 wordt ingegaan in op de maatregelen die ik ga nemen.

1. Evaluatiebevindingen

De voorbereidingen op de invoering van de lumpsumbekostiging zijn goed geweest. Terugblikkend vinden besturen dat ze destijds over voldoende (financiële) kennis beschikten voor een goede invoering van de lumpsumbekostiging. Er was sprake van een brede en intensieve begeleiding. Alle besturen zijn individueel benaderd. Per bestuur is vastgesteld welke acties voor een goede voorbereiding nodig waren. Er zijn handreikingen ontwikkeld voor scholen, besturen en medezeggenschapsorganen. Een aantal pilotbesturen heeft in de periode vooraf aan 2006 al gewerkt met de lumpsumfinanciering. Vervolgens hebben vele scholen bij de invoering met deze ervaringen hun voordeel kunnen doen.

Uit de evaluatie blijkt dat besturen en schoolleiders nu nog te weinig gebruik maken van de mogelijkheid andere keuzes te maken dan vóór de invoering van lumpsumbekostiging. De onderzoekers menen dat besturen hun financiële competenties verder kunnen ontwikkelen om de ruimte die er is optimaal te benutten. Een beperkt aantal besturen is in staat tot het voeren van een integraal beleid met een meerjarig perspectief. Voor het kunnen koppelen van de beschikbare middelen aan de onderwijsinhoudelijke doelen is het ontwikkelen van integraal beleid een belangrijke voorwaarde.

Bij de evaluatie is in het bijzonder gekeken naar de beleidsmogelijkheden die lumpsum biedt voor de diverse besturen en hun medezeggenschapsraden (MR-en). Het blijkt dat tussen de kleine¹, middelgrote en grote besturen weinig verschillen bestaan. MR-en van kleine besturen beoordelen de lumpsum even positief als die van de grotere besturen. Schoolleiders van kleine besturen zijn positiever over de lumpsumbekostiging. Men ervaart meer beleidsruimte en constateert enige toename van hun invloed op de bestedingen.

De plannen die door besturen worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad bevatten hoofdzakelijk financiële gegevens. De beleidscyclus en de financiële cyclus staan nog te veel los van elkaar. De medezeggenschapsraad kan de gegevens wel toetsen aan cijfers uit het verleden maar in mindere mate aan het inhoudelijke beleid. Hierdoor wordt men in veel gevallen beperkt in het functioneren en is het lastig advies te geven over de hoofdlijnen van het meerjarige financiële beleid.

2. Deelonderzoek «kwaliteit van het financieel management»

Als onderdeel van de evaluatie is een casestudy bij 38 schoolbesturen uitgevoerd. Nagegaan is hoe het financieel management bij deze besturen er voor staat en of dit voldoende is voor het halen van de lumpsumdoelstellingen.

De schoolbesturen zijn tevreden over het eigen functioneren en de inrichting van het financieel management. De onderzoekers zijn niet ontevreden maar stellen vast dat veel besturen vooral gericht zijn op het voorkomen van tekorten. Voor goed financieel management is het echter belangrijk dat men het financiële en onderwijskundig beleid integreert.

Uitgangspunt is daarbij de vraag «wat wil men met de kinderen bereiken?». Vanuit de visie op opbrengstgericht werken kan dan worden bepaald welke competenties in de school nodig zijn, welke methoden het best passen bij de doelstellingen, wat dit betekent voor de inzet van het

¹ Klein = bestuur met maximaal drie scholen
Middelgroot = bestuur met 4 tot 14 scholen
Groot = bestuur met 15 of meer scholen.

personeel en voor de besteding van de middelen. Zo kunnen de financiële prioriteiten worden vastgesteld als basis voor de beleidsontwikkeling.

De onderzoekers constateren dat deze aanpak in het primair onderwijs nog niet voldoende wordt gevolgd. De focus ligt nog teveel op de kostenbeheersing op korte termijn. Te weinig wordt gewerkt vanuit een meerjarig perspectief en vanuit de onderwijskundige doelen. Wanneer dit meer het geval zou zijn, kunnen de kansen die lumpsum biedt beter benut worden. De relatie tussen beleid en geld wordt daarmee inzichtelijk gemaakt en de (financiële) risico's van de lumpsumbekostiging kunnen beter worden beheerst.

Door de schoolbesturen is in de gesprekken met de onderzoekers als kritisch punt naar voren gebracht dat de begroting- en verantwoordingscyclus niet parallel lopen. Met de verschillen tussen de bekostigingsystematiek op schooljaarbasis en verantwoording op kalenderjaarbasis wordt niet voldaan aan één van de voorwaarden voor goed financieel management. Sommige besturen vinden het moeilijk tot een sluitende begroting te komen door het gebrek aan tijdige en volledige informatie over de bekostiging. Dit leidt in sommige gevallen tot een behoudende manier van begroten met veilige marges om tegenvallers op te vangen. Deze onzekerheden kunnen volgens de onderzoekers worden onderhouden door enerzijds een verbetering van de financiële deskundigheid en anderzijds door verbetering van de bekostigingsinformatie. Een bestuur dat financieel voldoende in control is, kan ook omgaan met relatief kleine tussentijdse aanpassingen.

3. Maatregelen financiële deskundigheid in relatie tot het opbrengstgericht werken

Uit de evaluatie concludeer ik dat de lumpsumfinanciering heeft bijgedragen aan de verdere versterking van de autonomie van scholen. Er is sprake van meer bestedingsvrijheid en het financieel bewustzijn is toegenomen. Het is nu tijd voor vervolgstappen.

Dit vind ik nodig omdat uit het onderzoek naar voren komt dat sinds de lumpsumfinanciering nog geen sprake is van financieel beleid gericht op onderwijsinhoudelijke doelen, zoals opbrengstgericht werken. De huidige verdeling van de middelen is nagenoeg gelijk aan de periode vóór de invoering van lumpsum. De financiële ruimte die de lumpsum biedt voor het maken van beleidskeuzes wordt te weinig benut. Scholen en besturen staan nog aan het begin van de omslag naar een meerjarig en integraal beleid.

Met lumpsumfinanciering is het mogelijk een meerjarige visie te ontwikkelen op de beleidsmatige inzet van de middelen. Wanneer scholen vooraf hun doelen stellen en achteraf meten wat is gerealiseerd komt opbrengstgericht werken een stap dichterbij. Voor deze manier van denken is een nieuwe (financiële) deskundigheid nodig en een andere manier van denken over «beleid en geld» dan nu bij veel besturen gebruikelijk is.

Door besturen en scholen is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de vergroting van de kennis over het financieel management. Essentiële kennis is beperkt gebleven tot een klein aantal deskundigen binnen de organisatie. Het goed kunnen afwegen van de financiële consequenties van beleidskeuzes is nog niet voldoende ontwikkeld. Er wordt nog te weinig een koppeling aangebracht tussen het financiële- en het onderwijsinhoudelijke beleidsproces.

De onderzoekers adviseren te investeren in de deskundigheid en de bewustwording bij besturen en scholen. Meer aandacht moet gegeven

worden aan het nut en de noodzaak van het meerjarige financieel beleid. Scholen moeten inzien wat financiële deskundigheid hen kan opleveren. Deze aanbevelingen worden door mij onderschreven. Ik vind het belangrijk dat men kan leren van elkaar. Leren van scholen waar sprake is van geïntegreerd beleid en inzien welke voordelen dit voor die scholen en besturen heeft opgeleverd.

Onder leiding van prof. Dr. F. Don is in november 2009 door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (CVO) het rapport uitgebracht over de stand van zaken van het vermogensbeheer bij de diverse onderwijsinstellingen. Ook deze commissie constateert dat de financiële deskundigheid in het primair onderwijs onvoldoende is en doet de aanbeveling om dit te verbeteren. Verder zouden de instellingen meer gebruik kunnen maken van vreemd vermogen. Begin 2010 heb ik met de Tweede Kamer de adviezen van de commissie besproken.

Ondanks de vele inspanningen die door de besturen zijn gedaan ben ik van mening dat het verbeteren van de financiële deskundigheid een extra impuls nodig heeft.

Hiervoor ga ik de volgende maatregelen uitvoeren:

1. Ik wil de focus van de maatregelen richten op het bevorderen van het financiële bewustzijn én het verbeteren van de financiële deskundigheid. Een school(bestuur) kan «op maat» invulling geven aan de wijze waarop deze deskundigheid versterkt moet worden. Dit is lijn met het advies van de Commissie Vermogensbeheer en de conclusies van de lumpsumevaluatie.
Om dit te bereiken zorg ik er voor dat op korte termijn de kennis over het financieel management in relatie met het opbrengstgericht werken structureel verankerd is in scholing, cursussen en opleidingen. Daarvoor worden profielen met competenties uitgewerkt die nodig zijn voor goed functioneren. Het gaat om profielen voor bestuurders, schoolleiders en vertegenwoordigers in de medezeggenschap. Dit moet er toe leiden dat de betrokkenen mee kunnen praten over «geld en beleid». Ik denk hierbij niet zozeer aan financieel-technische of administratieve deskundigheid. Het gaat er om dat men onderwijskundige prioriteiten kan bepalen met inachtneming van de financiële mogelijkheden.
De PO-raad heeft de ontwikkeling van deskundigheidsprofielen in gang gezet. Bij de profielontwikkeling wordt rekening gehouden met de diversiteit in omvang en organisatievormen in het primair onderwijs. De profielen komen vrij beschikbaar. Ze zijn te gebruiken door opleidingen, instellingen en adviesbureaus en zijn in februari 2011 gereed.
2. De vraag van schoolbesturen naar tijdige bekostigingsinformatie neem ik ter harte. In overleg met de PO-raad wordt bekeken welke informatie besturen, scholen en de medezeggenschapsraden wanneer nodig hebben en hoe de informatie beter toegankelijk gemaakt kan worden. Bezien wordt of alle informatie op de verschillende detailniveaus voldoende toereikend is. Dit wordt – waar nodig – aangepast.
3. In overleg met DUO zal door de PO-raad een centraal informatiepunt worden ingericht dat besturen en andere stakeholders van dienst is bij het beoordelen van de jaarrekening. De huidige informatiestromen worden hiervoor zoveel mogelijk benut en verbeterd.
4. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt bij 400 besturen in het primair en voortgezet onderwijs het vermogens- en budgetbeheer. In 2012 wordt u over de bevindingen geïnformeerd.
5. De financiële rechtmatigheid is een vast onderdeel van het risicogerichte toezicht. Daarnaast wordt ook de beoordeling van het vermogens- en budgetbeheer onderdeel van dit regulier toezicht.

6. Ik heb de PO-raad gevraagd een Plan van Aanpak te maken met acties voor de versterking van de financiële deskundigheid in relatie met de verbetering van het opbrengstgericht werken. Voor de uitvoering moet een breed draagvlak bestaan bij schoolbesturen en de flankerende veldorganisaties.
7. Met het ministerie van Financiën ben ik in gesprek over het aangaan van leningen door onderwijsinstellingen. Er staat nog een aantal juridische en financieel-technische vragen open die verder onderzocht moeten worden alvorens een besluit genomen kan worden. Hierover wordt u nader geïnformeerd.
Ik ben van mening dat de financiële deskundigheid op orde moet zijn voordat het gebruik van vreemd vermogen wordt bevorderd.

Tenslotte

Met de verbetering van het huidige scholingsaanbod en op de langere termijn de aanpassingen binnen de initiële opleidingen krijgt het thema «beleid en geld» een vaste plaats in het traject van de deskundheidsontwikkeling. Er komt een verbeterd opleidingsaanbod voor mensen die in de sector werkzaam zijn.

Met de directe benadering van schoolbesturen door de PO-raad wordt het belang van adequaat financieel management in relatie tot de onderwijskwaliteit nadrukkelijk onder de aandacht gebracht.

Het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs richt zich behalve op de onderwijskwaliteit ook op de rechtmatigheid en het vermogensbeheer. De informatievoorziening over de bekostiging vanuit de overheid wordt versterkt. De PO-raad en DUO werken samen aan een informatiepunt over de jaarrekening.

Met deze maatregelen wordt een omvattend pakket gerealiseerd voor de versterking van het financieel management van de PO-sector met als focus het verbeteren van het opbrengstgericht werken.

Ik verwacht dat hierdoor schoolbesturen beter in staat zijn de middelen goed in te zetten voor de kwaliteit van het onderwijs. De vorderingen hieromtrent zal ik samen met de PO-raad en de Inspectie van het Onderwijs blijven volgen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart