

Samenvatting rapport Evaluatie invoering lumpsum primair onderwijs

In veel onderwijsorganisaties zijn de competenties en activiteiten op het gebied van financieel beleid en management nog ontoereikend, vaak wordt dit door de organisatie zelf niet onderkend. Dit is één van de voornaamste conclusies uit het rapport van bureau Regioplan over de evaluatie van de invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs, opgesteld in opdracht van het Ministerie van OCW.

Regioplan onderscheidt vier ontwikkelingsfasen die schoolbesturen ten aanzien van financieel management moeten doorlopen:

fase 0: financiële administratie (financiële registratie staat centraal),

fase 1: eenjarige financial control (financiële beheersing op jaarbasis staat centraal),

fase 2: meerjarig financial control (meerjarige financiële beheersing staat centraal),

fase 3: management control (realisatie van de organisatiedoelstellingen staan centraal).

Regioplan heeft (op basis van tientallen casestudies) vastgesteld dat de meeste schoolbesturen in het primair onderwijs zich in fase 1 bevinden en een aantal in fase 2, waarvan enkele aan het einde van deze fase. Het bereiken van fase 3 is voorwaarde voor het maximaal benutten van de mogelijkheden die lumpsum biedt.

Andere belangrijke conclusies uit het rapport zijn:

- Ruim een kwart van de schoolbesturen ervaart lumpsum als zeer positief, één op de tien zeer negatief. Daarbij is er vrijwel geen onderscheid tussen kleine, middelgrote en grote schoolbesturen.
- De effecten van de invoering van lumpsum worden vooral ervaren op bestuursniveau bij de middelgrote en grote schoolbesturen; ongeveer 30% van de besturen en (G)MR-en heeft grote veranderingen ervaren.
- Slechts in zeer beperkte mate wordt meer autonomie ervaren en worden er andere keuzes gemaakt dan voor lumpsum. Het “veld” wijt dit aan de kleine financiële marges, geraadpleegde deskundigen noemen als oorzaak de beperkte financiële competenties bij veel bestuurders, bovenschools managers en vooral schoolleiders.
- Er is bij slechts een zeer beperkt aantal besturen inmiddels sprake van meerjarig beleid, waarin het onderwijskundig, personeels-, materieel en financieel beleid zijn geïntegreerd. De meeste schoolbesturen hebben inmiddels wel een vorm van meerjarenbegroting, maar deze is meestal heel instrumenteel van aard en wordt vooral gebruikt om na te gaan of de huidige verdeling van de middelen ook in de toekomst nog haalbaar is.
- Schoolleiders van kleine schoolbesturen zijn positiever over lumpsum en de gevolgen daarvan voor de eigen school, dan de schoolleiders bij middelgrote en grote schoolbesturen. Laatstgenoemde groep ervaart een sterkere toename van bovenschoolse invloed op de bestedingen.
- Bij één derde van de schoolbesturen heeft de gelijktijdige invoering van lumpsum en het jaarverslag problemen opgeleverd.
- De rol van de (G)MR is veelal beperkt (in 50% van de gevallen het wettelijk minimum; adviesrecht met betrekking tot begroting en jaarrekening). Daarmee is de (G)MR geen serieuze gepreks- en sparringpartner voor het bestuur. Kennis van financieel management is vooral afkomstig uit de oudergeleding; die dan veelal wel de onderwijsspecifieke financiële kennis ontbeert.
- De kwaliteit van de planning- en controlcyclus (begroten en tussentijdsmonitoren) bij kleine en middelgrote besturen is zeer wisselend, van erg goed tot zeer slecht. Daar waar de

kwaliteit goed is, is dit vaak zeer persoonsafhankelijk; één persoon die hiervoor verantwoordelijk is.

- Beperkt financieel management gaat meestal hand in hand met conservatief begroten en het aanhouden van relatief omvangrijke buffers.
- Veel schoolbesturen verdelen de financiële middelen nog steeds (louter) op basis van het aantal leerlingen (incl. gewichten). Met beleidsrijke allocatiemodellen wordt nog maar weinig gewerkt.
- Veel schoolbesturen maken nog steeds gebruik van het FPE-model. Dit model belemmert het kostenbewustzijn en het maken van bredere afwegingen van prioriteiten.
- Begroting en formatieplan worden onafhankelijk van elkaar opgesteld.
- Meerjarenplannen worden vaak grotendeels los van elkaar en op verschillende momenten opgesteld.

Het rapport van Regioplan bevat een negental aanbevelingen. Naast de aanbevelingen die logischerwijs uit bovenstaande conclusies voortvloeien, wordt gepleit voor:

- Ontwikkelingen van praktische trainingen en cursussen per doelgroep (geledingen).
- Ontwikkeling van benchmarks en het delen van kengetallen.
- Specifieke aandacht voor kleine besturen in de stap naar integraal meerjarig begroten en sturen.
- Nader onderzoek naar het ontstaan van financiële problemen bij schoolbesturen.
- Zorgen voor goede randvoorwaarden: het gelijktrekken van de bekostigingscyclus en de begroting- en verantwoordingscyclus (vanuit het Rijk), het beperken van de afzonderlijke subsidies naast de lumpsum bekostiging, de regeldichtheid van de CAO en de doordecentralisatie van het huisvestingsbudget.
- Actieve benadering van schoolbesturen met een verhoogd risicoprofiel.