

# Slotmonitor invoering lumpsum po

Resultaten april 2007

Opdrachtgever: Projectbureau lumpsum po

ECORYS

Eva van der Boom  
Arjan Uwland  
Johan Siegert

Rotterdam, 11 juni 2007



ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E [asb@ecorys.com](mailto:asb@ecorys.com)

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Arbeid & Sociaal Beleid

T 010 453 88 05

F 010 453 88 34



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
Inleiding	9
Monitor flankerend beleid lumpsum po	9
Slotmonitor	10
Vorbereidingen op lumpsum	11
Verwachtingen	12
Professionalisering	13
Verklaringen voor verschillen	14
Conclusies en aanbevelingen	15
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Achtergrond	17
1.2 Doel en probleemstelling	17
1.3 Uitkomsten eerdere metingen	18
1.3.1 Eerste meting (juni 2004)	18
1.3.2 Tweede meting (juni 2005)	19
1.3.3 Derde meting (maart 2006)	20
1.4 Opzet van de slotmonitor	21
1.4.1 De drie geledingen	21
1.4.2 De opzet van de analyse	21
1.5 Leeswijzer	22
<b>2 De invoering van lumpsum po</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	23
2.2 De voorbereidingen op lumpsum	23
2.2.1 Oordeel over voorbereidingen van actoren binnen de schoolorganisatie	23
2.2.2 Oordeel over de eigen voorbereiding	26
2.2.3 Oordeel over voorbereiding organisatie	28
2.2.4 Voorbereiding algemeen	30
2.3 Projectbureau lumpsum po	30
2.4 Verwachte veranderingen als gevolg van lumpsum po	32
2.4.1 Kansen en risico's door lumpsum	32
2.4.2 Beleidsruimte	34
2.4.3 Organisatorische veranderingen	34
2.4.4 Samenwerking en schaalvergroting	34
2.4.5 Verwachte veranderingen algemeen	36
2.5 Conclusies	37

<b>3</b>	<b>Professionalisering</b>	<b>39</b>
3.1	Inleiding	39
3.2	Professionaliteit organisatie	39
3.2.1	Verandering bestuursvorm	39
3.2.2	Mate van professionaliteit	40
3.3	Financieel beleid	43
3.3.1	Mate van professionaliteit	43
3.3.2	Jaarverslag	47
3.3.3	Financiële risico's	49
3.4	Conclusie	50
<b>4</b>	<b>Verklaringen voor verschillen</b>	<b>53</b>
4.1	Samenhang tussen de vier onderwerpen	53
4.2	Welke factoren verklaren de verschillen?	53
4.2.1	Verschillen naar bestuursomvang, sector en denominatie	53
4.2.2	Verschillen naar bestuursvorm en fusie-ervaring	54
4.3	Resumé	55
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>57</b>
5.1	Conclusies	57
5.2	Aanbevelingen	59
<b>Bijlage 1</b>	<b>Respons en wegingsfactoren</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overige tabellen</b>	<b>63</b>

# Voorwoord

Per 1 augustus 2006 was het zover: de lumpsumfinanciering werd realiteit voor het gehele primair onderwijs. De aanloop daarnaar toe werd drie jaar lang gevolgd in de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po*, die ECORYS vanaf 2004 heeft uitgevoerd. We hebben het zeer interessant gevonden te zien welke ontwikkeling het veld heeft doorgemaakt. De invoering van lumpsum was immers niet alleen een financieel-administratieve aangelegenheid, maar had tevens weerslag op de professionalisering van de verschillende geledingen in de onderwijsorganisaties.

Voor u ligt de ‘opvolger’ van de monitor *Flankerend beleid*. Deze slotmonitor heeft als doel te achterhalen hoe de meningen na dato zijn, of de verwachtingen over de mate waarin men dacht voorbereid te zijn ook zijn uitgekomen. Ook wordt gekeken welke gevolgen de invoering van lumpsum heeft op de verdere professionalisering in het veld. Wij hopen hiermee een waardevolle input te leveren voor de verdere ondersteuning van de diverse actoren hierbij.

We willen in de eerste plaats de respondenten hartelijk danken voor hun medewerking aan de enquête, ondanks de veelheid aan onderzoeken die dit voorjaar zijn uitgezet. Verder danken wij de leden van de begeleidingscommissie voor de wederom prettige en soepele samenwerking. Speciale dank gaat uit naar de ‘constanten’ door de jaren heen: Monica van der Hoff, Karen Titulaer en Loek van der Kroon van het Projectbureau Lumpsum po, Wim Bos van de Besturenraad en Bé Keizer van VOS/ABB.

Eva van der Boom  
Projectleider





# Samenvatting

## Inleiding

Op 1 augustus 2006 is in het primair onderwijs de declaratiebekostiging vervangen door lumpsumfinanciering. In het kader van het flankerende beleid dat werd gevoerd om de scholen voor te bereiden op de invoering van lumpsum heeft ECORYS in opdracht van het Projectbureau Lumpsum po een monitor uitgevoerd in de jaren 2004, 2005 en 2006. In vervolg hierop heeft ECORYS in de lente van 2007 een slotmonitor uitgevoerd. Voordat we ingaan op de resultaten hiervan, schetsen we eerst een korte terugblik op de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po*.

## Monitor flankerend beleid lumpsum po

De vorige monitor heeft de vorderingen van de onderwijsorganisaties in hun voorbereidingen op lumpsum gevolgd door middel van een internetenquête onder de besturen, directeuren en (G)MR-leden. Op basis van de uitkomsten zijn aanbevelingen gedaan voor het verscherpen en versterken van het flankerend beleid.

### *Eerste meting (juni 2004)*

Uit de eerste meting van de lumpsummonitor bleek dat grote groepen schoolorganisaties niet alleen onvoldoende voorbereid waren op de invoering van lumpsumfinanciering, maar er zich ook niet actief mee bezig hielden. Bij een groot deel van de organisaties ontbraken doelgerichte voorbereidingsactiviteiten. Schoolbesturen scoorden iets beter dan directeuren, terwijl de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden aanzienlijk achter liepen op de overige geledingen. Een professioneel (integraal) personeels- en financieel beleid werd nog in weinig schoolorganisaties aangetroffen.

### *Tweede meting (juni 2005)*

De tweede meting liet een vooruitgang ten opzichte van een jaar eerder zien. De besturen en directeuren hielden zich actiever bezig met de voorbereidingen op lumpsum. Ook was het personeels- en financieel beleid sterker ontwikkeld ten opzichte van een jaar geleden. Daarnaast was het merendeel van de schoolorganisaties zich aan het voorbereiden op het financieel jaarverslag, evenals de administratiekantoren. Lumpsum maakt in toenemende mate onderdeel uit van het beleidsdenken binnen de schoolorganisaties.

De verschillende geledingen hebben duidelijk beter zicht op de benodigde informatie voor de invoering van lumpsum. De kennisvergaring verloopt dan ook goed, behalve onder de (G)MR'en, die een sterke informatieachterstand laten zien. Ook wordt

voorzichtig begonnen met de implementatie van de verschillende instrumenten die de invoering van lumpsum moeten ondersteunen.

#### *Derde meting (maart 2006)*

Het algemene beeld dat de derde meting laat zien is dat de besturen en directies een sterke vooruitgang hebben geboekt met de voorbereidingen op lumpsum. Het inzicht in de financiële situatie is toegenomen, de implementatie van diverse instrumenten vordert gestaag en er worden diverse maatregelen getroffen om de voorbereidingen goed te laten verlopen. Met andere woorden, de schoolorganisaties hebben een verschuiving gerealiseerd van de *informatiefase* naar de *implementatiefase*.

De vraag was 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. De besturen en directies hebben wel meer vertrouwen in zichzelf en elkaar gekregen om lumpsum goed in te voeren. De besturen zijn in alle gevallen het meest positief. De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn in alle gevallen het meest negatief. Zij lijken nog steeds een informatieachterstand te hebben, waardoor ook het inzicht ontbreekt in de vorderingen die andere geledingen maken.

## Slotmonitor

In het voorjaar van 2007, een half jaar na de invoering van lumpsum, heeft ECORYS een slotmonitor uitgevoerd. Deze slotmonitor is een voorzetting van de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po*. Omdat het doel van de slotmonitor anders is dan dat van de vorige monitor, zijn zowel de vragenlijsten als de opzet van de analyse ingrijpend aangepast. Er is naar vier onderwerpen gekeken:

1. voorbereiding op lumpsum;
2. verwachte veranderingen;
3. professionalisering organisatie/proces;
4. professionalisering financieel.

Voor ieder van deze onderwerpen is een score berekend die verschillen tussen geledingen en/of scholen in beeld kan brengen.

#### *Respons*

Het onderzoek heeft zich gericht op alle 7.584 scholen in het primair onderwijs en werd uitgevoerd door middel van een vragenlijst die op internet kon worden ingevuld. Het doel was om binnen iedere schoolorganisatie zowel het bestuur, directie(s) als de medezeggenschapsraden per e-mail te benaderen. In totaal waren er van 982 besturen en 7.502 scholen de emailadressen beschikbaar, waarvan een aantal dubbele.

In totaal zijn 10.132 uitnodigingen verstuurd, waarvan 2.865 zijn ‘gebounced’. Van de overige uitnodigingen zijn er slechts 2.689 daadwerkelijk bekeken. Hiervan hebben 1.244 respondenten de gehele vragenlijst ingevuld (46%).

De totale respons is lager dan tijdens de voorgaande drie metingen. Geheel onverwacht is dit niet, omdat het verklaarbaar is dat de interesse in een onderzoek naar lumpsum voor

de invoering groter is dan op het moment dat de invoering al weer achter de rug is. Daarnaast zijn er sterke aanwijzingen dat er meerdere vragenlijsten tegelijkertijd/ overlappend zijn uitgezet in het veld, waardoor vooral de enquêtemoeheid onder de directeuren zich doorvertaalt naar een lagere respons.

Net als in de metingen van de vorige monitor is de respons onder medezeggenschapsraden het laagst. De betrouwbaarheid van de uitkomsten met betrekking tot de (G)MR'en is daardoor lager dan die van de directeuren. Hetzelfde geldt, in mindere mate, voor de uitkomsten met betrekking tot de besturen. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet bij deze geledingen daarom enige voorzichtigheid worden betracht. Gezien de consistentie met de uitkomsten van de vorige drie metingen kan echter worden gesteld dat de uitkomsten van dit jaar een goede indicatie geven van de stand van zaken in het veld.

## Voorbereidingen op lumpsum

Aan de respondenten is gevraagd om zelf een oordeel te geven over de kwaliteit van de voorbereiding op het moment van de invoering van lumpsum op 1 augustus 2006. Daarbij is niet alleen gevraagd naar de eigen voorbereiding, maar ook naar de vorderingen van andere partijen binnen de schoolorganisatie.

### *Oordeel over de voorbereiding van de eigen organisatie*

Op basis van 13 vragen is een score berekend die weergeeft hoe positief dan wel negatief het oordeel over de voorbereiding van de verschillende geledingen is. Met andere woorden, de score zegt niets over de eigen voorbereiding van de besturen, directeuren en medezeggenschapsraden, maar laat zien hoe deze achteraf denken over de vraag in welke mate het veld voorbereid was.

Tabel S1 Score 'oordeel over voorbereiding'

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Voorbereiding	7.82	6.98	5.82

De besturen zijn overwegend positief. Meer dan 90 procent van de besturen is van mening dat men zelf voldoende was voorbereid. Van de directeuren vindt ongeveer driekwart dat men zelf voldoende was voorbereid, tegenover bijna een kwart dat van mening is onvoldoende voorbereid te zijn. De medezeggenschapsraden zijn het meest negatief over of ze voldoende voorbereid waren: 40 procent zegt onvoldoende te zijn voorbereid. Dit percentage is ongeveer gelijk aan dat van een jaar geleden.

De besturen zijn ook het meest positief over de voorbereiding van de diverse actoren op 1 augustus 2006. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat besturen meer afstand hebben tot de dagelijkse praktijk en daardoor minder worden geconfronteerd met praktische problemen. Deze komen vooral bij de directeuren terecht. De medezeggenschapsraden zijn het meest negatief. Een mogelijke verklaring hiervoor is de informatieachterstand die de (G)MR'en nog steeds lijken te hebben ten opzichte van bestuur en management. Dit kan leiden tot onzekerheid en daardoor is er een minder groot vertrouwen in de voorbereiding van de organisatie.

### *Betrokkenheid (G)MR bij voorbereiding*

Op de vraag wat men achteraf gezien meer gedaan had willen hebben in het kader van de invoering van lumpsum, hadden de besturen vooral meer aandacht willen geven aan lumpsum bij de bestuursvergaderingen en hadden ze de schooldirecteuren meer betrokken bij de invoering. Ook hadden de directeuren zelf daar graag sterker bij betrokken geweest willen zijn. De medezeggenschapsraden hadden tevens een grotere betrokkenheid bij de voorbereiding op lumpsum gewenst. Opmerkelijk is echter dat slechts een klein deel van de besturen het daarmee eens is. Dit lijkt een signaal te zijn dat de (G)MR'en nog steeds niet voldoende worden betrokken bij lumpsumkwesties, terwijl deze groep wel een belangrijke rol zou moeten spelen in de cyclus van planning en control.

### *Bekendheid Projectbureau Lumpsum po*

Het Projectbureau Lumpsum po is opgericht om schoolleiders, besturen en medezeggenschapsraden te helpen bij de voorbereiding op de lumpsumbekostiging. De naamsbekendheid van het Projectbureau lumpsum po is sterk toegenomen. Twee jaar voor de invoering was ongeveer 60 procent van de besturen en directeuren bekend met het projectbureau (eerste meting). Dit voorjaar is dit percentage gestegen tot meer dan 85 procent. Bij de (G)MR'en is de naamsbekendheid zelfs gestegen van 13 naar 58 procent. Van de besturen en directeuren is ongeveer 90 procent van mening dat ze voldoende informatie hebben ontvangen van het Projectbureau Lumpsum po en ook van het ministerie van OCW/CFI. Van de medezeggenschapsraden geeft echter eenderde aan dat men niet voldoende informatie heeft gekregen, zowel van het projectbureau als van het ministerie van OCW/CFI.

### *Informatiekanalen*

De nieuwsbrief van het projectbureau en de nieuwsbrief van OCW blijken de belangrijkste informatiekanalen te zijn geweest die werden gebruikt om de ontwikkelingen op het gebied van lumpsum te volgen. Van de handreikingen op de website worden de handreikingen met als thema 'financieel beleid en planning & control' het meest gebruikt. Van de vertegenwoordigers van de (G)MR'en die gebruik hebben gemaakt van de handreikingen, heeft 84 procent de handreiking over medezeggenschap gebruikt.

## Verwachtingen

Op basis van 11 vragen is een score berekend die in beeld brengt wat de verschillen zijn in de mate waarin nog veranderingen worden verwacht als gevolg van lumpsum. De score geeft geen waardeoordeel, maar is een indicatie van de mate waarin de effecten van lumpsum al zijn uitgewerkt. Hoe hoger de score, hoe meer veranderingen er nog worden verwacht als gevolg van lumpsum.

Tabel S2 Score verwachting veranderingen ten gevolge van lumpsum\*

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Verwachting	5.76	5.62	5.43

\* De verschillen zijn niet significant. In tegenstelling tot de andere schalen is het antwoord 'weet niet' niet meegenomen in de berekening van de scores, waardoor met name de scores voor de (G)MR'en dichter bij die van de besturen en directeuren liggen dan wanneer ze wel meegenomen zouden zijn.

De verschillen in hoeverre de respondenten nog veranderingen als gevolg van de invoering van lumpsum verwachten, zijn niet significant. Een groot deel van de respondenten verwacht niet dat lumpsum nog gaat leiden tot grote veranderingen in de organisatie. Ook denkt slechts een klein deel dat verdere schaalvergroting op bestuursniveau nodig is om de voordelen van lumpsum te kunnen benutten. De leden van de (G)MR blijken vooral minder goed in staat te zijn om eventuele veranderingen als gevolg van lumpsum in te schatten

## Professionalisering

Een belangrijk doel van lumpsum is het vergroten van de beleidsvrijheid van scholen. Een voorwaarde om gebruik te kunnen maken van de toegenomen beleidsvrijheid is dat scholen beschikken over een professionele organisatie. Er zijn scores berekend voor zowel de professionaliteit van de interne organisatie als voor de professionaliteit van het financieel beleid.

Tabel S3 Score professionaliteit organisatie

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Prof. organisatie	7,65	7,37	6,02

Tabel S4 Score professionaliteit financieel beleid

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Prof. financieel	6,88	6,32	3,92*

\* De (G)MR-leden hebben vier van de negen vragen waarop de schaal is gebaseerd niet gekregen. Deze vragen zijn niet meegenomen in de berekening van de score voor deze groep respondenten.

Aangezien er naar feiten met betrekking tot de organisatie wordt gevraagd en niet naar meningen, zouden de scores van de verschillende geledingen niet ver uit elkaar moeten liggen. Het gaat immers niet om de professionaliteit van de geledingen zelf, maar om de professionaliteit van de organisatie waarbinnen men actief is. Dit blijkt te kloppen voor de besturen en de directies. Het verschil tussen besturen en directies is relatief klein, maar de medezeggenschapsraden hebben een aanzienlijk lagere score. Deze lage score wordt vooral veroorzaakt doordat de GMR vaak niet op de hoogte is van afspraken of van het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde instrumenten.

De besturen scoren iets hoger op het onderwerp professionaliteit van het financieel beleid dan de directies. De score van de besturen is onder meer hoger omdat een groter deel van de besturen aangeeft beschikking te hebben over financiële instrumenten zoals een meerjarenplanning, hoofdlijnen financieel beleid en criteria voor de verdeling van middelen. Ook is het mogelijk dat directeuren niet op de hoogte zijn van de aanwezigheid van bepaalde instrumenten. Zeker bij de aanwezigheid van een bovenschools management is deze kans reëel.

### Financieel jaarverslag

Besturen en directies zijn vrij positief over de tijdigheid van hun financieel jaarverslag dat voor 1 juli a.s. ingeleverd dient te worden bij het CFI. Slechts een klein deel van de besturen en directies (6%) verwacht dat het administratiekantoor niet op tijd zal zijn met

de aanlevering van de jaarrekening. Ook geeft een klein deel van de respondenten (9% van de besturen en 12% van de directies) aan dat men zelf nog niet is begonnen met het eigen aandeel in de totstandkoming van het jaarverslag. Door deze besturen en directies moet er nog veel werk worden verzet om op tijd klaar te zijn met het verslag.

Ongeveer de helft van alle besturen en directeuren is op de hoogte van de mogelijkheid om ondersteuning van een ambassadeur te krijgen bij het opstellen van het jaarverslag. De bekendheid is daarmee ongeveer gelijk aan vorig jaar. Daarnaast wordt sporadisch gebruik gemaakt van de ambassadeur. De belangrijkste redenen zijn lage verwachtingen en een (vermeende) slechte bereikbaarheid. Men is vaak van mening, met de input van de administratiekantoren, zelf goed in staat te zijn het jaarverslag te maken.

#### *Financiële risico's en reserveringen*

In de aanloop naar de invoering van lumpsumfinanciering is er veel aandacht geweest voor mogelijke nieuwe financiële risico's als gevolg van lumpsum. Bij iets meer dan de helft van de organisaties is een risicoanalyse uitgevoerd. Het blijkt dat de uitkomst van de analyse in de meeste gevallen niet erg verrassend is. Negen op de tien besturen zeggen dat de uitkomsten sporen met de verwachtingen. Bij de directeuren is dit deel aanzienlijk kleiner, namelijk zes op de tien. Eenvijfde van de directies zegt dat het beleid is bijgesteld omdat er meer risico's bleken te zijn dan verwacht. Slechts een klein deel van deze groep denkt dat de risico's niet te beheersen zijn.

Rond eenderde van de scholen en besturen heeft wel meer geld gereserveerd met het oog op de invoering van lumpsum. Van de besturen geeft eenderde aan dat er na augustus 2006 meer geld is gereserveerd dan voor augustus 2006. Daarnaast is het mogelijk dat besturen ook op verwachte risico's anticiperen door voorzichtiger te begroten. Op deze wijze kan ook een financiële buffer worden opgebouwd. Dit is echter niet in de monitor onderzocht.

## Verklaringen voor verschillen

Nagegaan is wat de invloed is van verschillende factoren op de scores. Daarbij is gebruik gemaakt van regressieanalyses. Net als in de vorige monitor is de denominatie een belangrijke verklarende factor als het gaat om de scores onder de directeuren, met uitzondering voor de schaal verwachting. Zowel de directeuren op de protestants-christelijke als die op de rooms-katholieke en de reformatorische, gereformeerde en vrijgemaakte scholen scoren beter op de schalen voorbereiding, professionaliteit organisatie en financieel dan directeuren van de overige scholen, waaronder de openbare. Ook een grotere omvang van het bestuur (10 of meer scholen) blijkt een positieve invloed te hebben op de mate waarin de organisatie/procesvoering is geprofessionaliseerd (onder de besturen en directies) en op de financiële professionaliteit (onder de besturen). De omvang van het bestuur heeft geen invloed op de mate waarin de organisaties voorbereid waren of op de mate waarin nog veranderingen worden verwacht als gevolg van lumpsum.

Verder blijkt ook de bestuursvorm van invloed. De directeuren die onder een bestuur vallen met de juridische vorm van een stichting of van een vereniging, scoren beter op de

schalen voorbereiding, professionaliteit organisatie en (iets minder sterk) de financiële professionaliteit dan de directeuren die onder besturen vallen met een andere juridische vorm. Andersom scoort deze groep minder hoog op de schaal verwachting: dit betekent dat voor deze organisaties de grootste veranderingen achter de rug zijn en minder veranderingen verwachten als gevolg van lumpsum dan de overige directeuren.

## Conclusies en aanbevelingen

### *Conclusies*

Het algemene beeld dat deze slotmeting laat zien is dat de besturen (weer) overwegend positief zijn over de mate van voorbereiding en over lumpsum zelf. In tegenstelling tot de directeuren en de (G)MR-leden oordelen ze achteraf positiever over de mate waarop zijzelf en de andere geledingen voorbereid waren op het moment dat de lumpsum-financiering werd ingevoerd. Ook zijn ze iets positiever dan de directeuren als het gaat om de professionaliteit van zowel de interne organisatie als op financieel gebied. Wellicht wordt het positivisme (deels) ingegeven doordat ‘hun’ taak er grotendeels op zit. Als het goed is, is het relevante beleid immers (in grote lijnen) ontwikkeld, terwijl het nu meer op de praktijk aankomt. De directeuren hebben sterker te maken met de praktijk van alledag en zien daardoor beter waar de eventuele knelpunten nog zitten.

De (G)MR'en geven wederom blijk van een informatieachterstand. Daarnaast komt naar voren dat zowel de directeuren als de besturen de (G)MR een weinig prominente rol toebedelen als het gaat om de lumpsum. Wellicht wordt deze rol duidelijker wanneer ook de cyclus van planning en control meer ingebed raakt in het financieel beleid.

### *Aanbevelingen*

Op basis van de uitkomsten van de slotmonitor zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Verdere professionalisering (G)MR en imagoversterking richting besturen en directeuren.
- Bevorderen van het gebruik van financiële beleidsinstrumenten zoals de criteria verdeling middelen tussen personeel en materiaal, criteria verdeling middelen tussen scholen en een liquiditeitsbegroting.
- Vinger aan de pols houden voor wat betreft de tijdigheid en kwaliteit van de (financiële) jaarverslagen en indien nodig de kwaliteit en het gebruik van de ambassadeur jaarverslag verbeteren.





# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op 1 augustus 2006 is in het primair onderwijs de declaratiebesteding vervangen door lumpsumfinanciering. Het doel van dit nieuwe financieringsstelsel is de autonomie van scholen in het po te vergroten. Scholen hebben meer vrijheid gekregen in de besteding van het budget en kunnen daardoor zelf accenten leggen in het beleid dat wordt gevoerd. Dit beleid omvat alle aspecten van het besturen en managen van een school, zowel kwaliteitsbeleid, onderwijskundig beleid, organisatiebeleid, personeelsbeleid als financieel beleid.

Om op een goede manier met lumpsum om te kunnen gaan is het van belang dat de relatie tussen bestuur en (bovenschools)management en de relatie met de medezeggenschapsorganen volgens heldere onderlinge afspraken is ingericht. Ook is een belangrijke rol weggelegd voor de administratieve organisatie, die ten behoeve van besturen en directies alle benodigde basisinformatie (kengetallen, monitoring, scenarioberekeningen) moet leveren om het te voeren beleid te kunnen monitoren en te evalueren.

Onder eindverantwoordelijkheid van de minister van OCW is het flankerend beleid voor de invoering en voorbereiding van lumpsum gezamenlijk gedragen, geregisseerd en uitgevoerd door de ADR-stuurgroepleden<sup>1</sup>. Voor de uitwerking van dit beleid is een externe projectleider aangesteld die de regie voert over de uitvoering. In het kader van het flankerende beleid lumpsum heeft ECORYS een monitor uitgevoerd in de jaren 2004, 2005 en 2006. Deze monitor heeft in beeld gebracht hoe binnen de onderwijsorganisaties de voorbereidingen op lumpsum zijn verlopen. In het voorjaar van 2007, een half jaar na de invoering van lumpsum, heeft ECORYS een slotmonitor uitgevoerd. De monitor is een voorzetting van de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po*. De slotmonitor heeft gemeten in hoeverre de verschillende geledingen waren voorbereid op lumpsum. Ook is in beeld gebracht in welke mate scholen er in zijn geslaagd om de interne organisatie te professionaliseren. Deze rapportage bevat de uitkomsten van de slotmeting.

## 1.2 Doel en probleemstelling

Het doel van de slotmonitor is vast te stellen in welke mate de verwachtingen onder de besturen, (bovenschools)management en (G)MR zoals ze in de monitor *Flankerend*

---

<sup>1</sup> Autonomie, deregulering en rekenschap (ADR). In alfabetische volgorde gaat het om organisaties voor bestuur en management AVS, Besturenraad, Bond KBO, LVGS, VBS, VGS en VOS/ABB en personeelsorganisaties: AOb, CMHF, Onderwijsbond-CNV en het ministerie van OCW.

*beleid invoering lumpsum po* zijn uitgesproken ook na de invoering van lumpsum zijn uitgekomen. Daarbij wordt vooral gekeken naar de professionalisering van de interne organisatie met betrekking tot de lumpsumbekostiging. Tevens dient een basis te worden gelegd voor een eventuele tweede ‘nameting’ waarmee deze eerste meting van de slotmonitor als een nulmeting moet fungeren.

De centrale vraag luidt:

In hoeverre zijn de verwachtingen rondom de invoering van lumpsumbekostiging uitgekomen, in welke mate zijn de benodigde organisatorische en beleidsmatige aanpassingen op lumpsum geïmplementeerd en welke ervaringen hebben de verschillende geledingen tot nu toe met lumpsum?

De slotmonitor heeft betrekking op:

- Het meten van:
  - de mate waarin de verschillende geledingen waren voorbereid op de invoering van lumpsumfinanciering;
  - de mate waarin de organisatorische en financiële voorbereidingen toereikend waren.
- Het meten van de verwachtingen van veranderingen die in de toekomst nog plaats gaan vinden als gevolg van de invoering van lumpsum.
- De implementatie van maatregelen voor veranderingen in besluitvormingsprocessen en (mede)zeggenschap. De vragen hierover in de monitor *Flankerend beleid invoering lumpsum po* worden voortgezet in de slotmonitor, zodat de ontwikkeling hierin gevolgd kan blijven worden.
- De eerste ervaringen met lumpsum. Er kan onder andere gedacht worden aan de volgende vragen:
  - Op welke terreinen is de informatie (nog) ontoereikend?
  - Op welke terreinen is het beleid aangepast?
  - Hoe wordt omgegaan met het reserveren van gelden?
  - Welke handreikingen vanuit de pilotprojecten worden het meest gebruikt?

## 1.3 Uitkomsten eerdere metingen

### 1.3.1 Eerste meting (juni 2004)

De eerste meting van de lumpsummonitor heeft geleid tot verschillende conclusies en aanbevelingen. Grote groepen schoolorganisaties bleken nog onvoldoende voorbereid te zijn. Er werd onder scholen een weinig pro-actieve houding geconstateerd ten aanzien van lumpsum. Veel scholen bleken hoge verwachtingen te hebben van de administratiekantoren in de voorbereidingen op lumpsum. Bij een groot deel van de scholen ontbraken doelgerichte voorbereidingsactiviteiten. Een professioneel (integraal) personeels- en financieel beleid werd in weinig schoolorganisaties aangetroffen. Schoolbesturen bleken iets beter te scoren dan directeuren en (gemeenschappelijk) medezeggenschapsraden liepen aanzienlijk achter op de overige geledingen.

ECORYS heeft het Projectbureau lumpsum po naar aanleiding van de eerste meting verschillende aanbevelingen gedaan. Schoolorganisaties zouden door middel van

communicatie meer bewust moeten worden gemaakt van hun eigen verantwoordelijkheid in de voorbereidingen op lumpsum. Verder is geopperd dat schoolorganisaties tijd en geld nodig hebben en dat de regeldruk verminderd zou moeten worden. Daarnaast is aanbevolen om schoolorganisaties te voorzien van praktische adviezen. Bovendien zouden schoolorganisaties meer instrumenten voor de organisatie, het personeel en de financiën moeten ontwikkelen en implementeren. Eénpitters, openbare scholen en scholen die onbeheersbare financiële risico's verwachten, zouden specifiek aandacht moeten krijgen, evenals (gemeenschappelijk) medezeggenschapsraden. Tot slot heeft ECORYS het projectbureau aanbevolen zichzelf en het flankerend beleid beter te profileren.

In 2004 zijn de doelstellingen, doelgroepen en uitgangspunten van het flankerend beleid verscherpt, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de eerste meting en ander onderzoek van ECORYS<sup>2</sup>. Eén van de belangrijkste veranderingen is een kanteling van de oorspronkelijke vrijblijvende benadering. De dragende organisaties zijn het er namelijk over eens geworden dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor een goede invoering van lumpsum, die overigens de eigen verantwoordelijkheid van besturen en scholen niet wegneemt. Een aantal leden van de doelgroep krijgt bijzondere aandacht, namelijk schoolorganisaties vallend onder een integraal bestuur, éénpitters en (gemeenschappelijk) medezeggenschapsraden. Verder wordt een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld in het kader van kennisvergaring. Een voorbeeld daarvan is de lumpsumwijzer, waarbij schoolorganisaties een 'proef op de lumpsum' kunnen doen om zo te bepalen hoe ver zij zijn gevorderd met hun voorbereidingen en wat zij nog moeten doen om hun organisatie voldoende toe te rusten.

### 1.3.2 Tweede meting (juni 2005)

Over het geheel genomen is het beeld na de tweede meting dat er, in de voorbereidingen op lumpsum ten opzichte van de eerste meting, sprake is van een vooruitgang.

Het beeld varieert echter wel enigszins voor de vijf gemeten punten. De attitude van schooldirecteuren en besturen is vergelijkbaar met de eerste meting en dus nog steeds voorzichtig positief. Wat betreft de bewustwording kan worden gesteld dat de grootste veranderingen door de respondenten met name worden verwacht op het financiële vlak. Ten aanzien van personeel en overig beleid worden weinig veranderingen verwacht. Bestuursleden lijken zich daarbij nog het meest bewust te zijn van de gevolgen die de invoering van lumpsum heeft voor de schoolorganisatie. Wel worden steeds meer activiteiten ontplooid om zich voor te bereiden.

De kennisvergaring verloopt goed, de behoefte aan kennis wisselt naar bestuursomvang en denominatie. Met name kleinere besturen geven hun wens naar goede informatie duidelijk te kennen. Verder zien we dat de verschillende geledingen steeds beter zicht krijgen op de benodigde informatie voor de invoering van lumpsum en dat daardoor hun informatiebehoefte toeneemt. Wat betreft de implementatie blijken de meeste instrumenten die ter ondersteuning dienen momenteel in ontwikkeling te zijn. Als wordt gekeken naar de meerjarenbegroting valt op dat deze vaak nog onvoldoende wordt

<sup>2</sup> Zie ook *Rapportage 2004 Flankerend beleid en pilotprogramma*, Utrecht, Projectbureau lumpsum po, april 2005.

gebaseerd op de toekomstige behoefte aan personeel. Hoewel ten opzichte van de eerste meting meer besturen en directeuren hebben besloten hoe zij de extra middelen voor professionalisering inzetten, is hierover vooralsnog bij relatief weinig besturen een beslissing genomen.

De algemene vorderingen kunnen we op grond van deze tweede meting gunstig noemen. Volgens ongeveer de helft van de respondenten zijn in ieder geval besturen en directeuren voldoende voorbereid op lumpsum en zijn ook het personeels- en financieel beleid hierop in voldoende mate toegerust. Lumpsum maakt in toenemende mate onderdeel uit van het beleidsdenken binnen schoolorganisaties. Ook op het financieel jaarverslag zijn de meeste schoolorganisaties zich al aan het voorbereiden, evenals de administratiekantoren.

### 1.3.3 Derde meting (maart 2006)

Het algemene beeld dat de derde meting laat zien, is dat de besturen en directies een sterke vooruitgang hebben geboekt met de voorbereiding op lumpsum. Het inzicht in de financiële situatie is toegenomen, de implementatie van diverse instrumenten vordert gestaag en er worden diverse praktische maatregelen getroffen om de voorbereidingen goed te laten verlopen. Met andere woorden, de schoolorganisaties hebben een verschuiving gerealiseerd van de *informatiefase* naar de *implementatiefase*. Aangezien de derde meting een half jaar voor de invoering van lumpsum plaatsvond, is deze ontwikkeling niet verwonderlijk en zelfs noodzakelijk. De vraag was 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. Voorzien kon worden, dat toch nog een fors deel van de schoolorganisaties een overgangperiode nodig zou hebben om alles op orde te krijgen.

De besturen en directies hebben wel meer vertrouwen in zichzelf en elkaar gekregen met betrekking tot de eigen invoering van lumpsum. De besturen zijn in alle gevallen het meest positief over de mate van voorbereiding. De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn in alle gevallen het meest negatief. Zij lijken een informatieachterstand te hebben, waardoor ook het inzicht ontbreekt in de vorderingen die andere geledingen maken. Uit de resultaten blijken de (G)MR'ën het minst op de hoogte te zijn van de maatregelen die op bestuurs- en schoolniveau worden getroffen. Ook de vorige metingen lieten zien dat (G)MR'ën een achterstand hebben ten opzichte van de andere geledingen.

Een belangrijke factor in de voorbereidingen, is het inzicht in de financiële situatie en het implementeren van instrumenten op financieel gebied. Besturen en directeuren schatten in goed inzicht te hebben in de financiële situatie. Ook hebben ze er vertrouwen in, de verwachte nieuwe financiële risico's het hoofd te kunnen bieden. Een groter deel van de schoolorganisaties is dan ook bezig met de voorbereidingen van het (financieel) jaarverslag.

Naast de positieve ontwikkelingen in de vorderingen van de schoolorganisaties, hebben opvallend weinig schoolorganisaties besloten hoe ze de extra middelen uit de regeling Facilitering Versterking Bestuur en Management willen inzetten. De scholen die dit al wel hebben besloten, leggen de prioriteit bij de professionalisering van de school-

directeuren en daarnaast van het financiële beleid. Het HRM- en personeelsbeleid wordt van minder belang geacht, terwijl ze wel inzien dat personeelsbeleid een grote invloed heeft op de financiële situatie.

## 1.4 Opzet van de slotmonitor

### 1.4.1 De drie geledingen

Het onderzoek heeft zich gericht op alle 7.584 scholen in het primair onderwijs en werd uitgevoerd door middel van een vragenlijst die op internet kon worden ingevuld. Doel was om binnen iedere schoolorganisatie zowel het bestuur, de directie(s) als de medezeggenschapsra(a)d(en) te benaderen. Voor de benadering van de besturen is gebruikt gemaakt van de adressenbestanden van de organisaties voor bestuur en management in het po. Voor de benadering van de directeuren en de medezeggenschapsraden is gebruikt gemaakt van data van het CFI. De bestanden van beide bronnen zijn verder aangevuld met de adressen die van de vorige monitor bekend waren. In totaal waren er van 982 besturen en van 7.502 scholen de e-mailadressen beschikbaar, waarvan een aantal dubbele.

In totaal zijn 10.132 uitnodigingen verstuurd, waarvan 2.865 zijn ‘gebounced’. Van de overige uitnodigingen zijn er slechts 2.689 daadwerkelijk bekeken. Hiervan hebben 1.244 respondenten de gehele vragenlijst ingevuld (46%). Voor het responsoverzicht, zie bijlage 1.

De totale respons is lager dan tijdens de voorgaande drie metingen. Geheel onverwacht is dit niet, omdat het verklaarbaar is dat de interesse in een onderzoek naar lumpsum voor de invoering groter is dan op het moment dat de invoering al weer achter de rug is. Daarnaast zijn er sterke aanwijzingen dat er meerdere vragenlijsten tegelijkertijd/ overlappend zijn uitgezet in het veld, waardoor de enquêtemoeieid vooral onder de directeuren nog groter was dan anders.

De respons onder medezeggenschapsraden is, traditioneel, het laagst. De betrouwbaarheid van de uitkomsten met betrekking tot de (G)MR’ en is daardoor lager dan die van de directeuren. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten met betrekking tot de besturen. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet bij deze geledingen daarom enige voorzichtigheid worden betracht. Gezien de consistentie met de uitkomsten van de vorige drie metingen kan in ieder geval worden gesteld dat de uitkomsten een goede indicatie geven van de stand van zaken in het veld.

### 1.4.2 De opzet van de analyse

Omdat het doel van de slotmonitor anders is dan het doel van de eerdere drie metingen, is de opzet van de analyse aangepast. Er is naar vier onderwerpen gekeken:

1. voorbereiding op lumpsum;
2. verwachte veranderingen;
3. professionalisering financieel;

#### 4. professionalisering organisatie/proces.

Allereerst is gekeken in hoeverre de voorbereiding op lumpsum voldoende was. Om de uitkomsten van verschillende scholen en geledingen te kunnen vergelijken wordt hiervoor een score berekend. Vervolgens is in beeld gebracht wat een half jaar na de invoering van lumpsum de verwachtingen zijn van de gevolgen die lumpsumfinanciering in de toekomst nog gaat hebben voor de eigen organisatie. Ook hiervoor wordt een score berekend. Deze score geeft echter geen waardeoordeel, maar laat zien of een respondent verwacht of lumpsum nog tot veel of weinig veranderingen zal leiden. Tot slot is een indicatie gegeven van de professionaliteit van de organisatie door middel van twee scores. Er is een score voor de professionaliteit van het financieel beleid en een score voor de professionaliteit van de organisatiestructuur en borging van het proces berekend.

## 1.5 Leeswijzer

In de rapportage zijn de resultaten uitgesplitst naar drie geledingen: bestuur, directie en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. Er wordt alleen gerapporteerd over verschillen wanneer deze significant zijn (bij  $\alpha=0,05$ ). De directies bestaan uit bovenschools directeuren en schooldirecteuren. In gevallen waar er een significant verschil is gevonden tussen deze twee groepen wordt daar in de tekst op ingegaan.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de voorbereiding op lumpsum financiering van de respondenten en de schoolorganisaties. Verder wordt beschreven welke veranderingen als gevolg van lumpsum er nog worden verwacht door de respondenten. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de mate van professionaliteit van de schoolorganisaties. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de professionaliteit van interne organisatie en de professionaliteit van het financieel beleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op de verschillen tussen besturen en scholen. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies gepresenteerd en worden enkele aanbevelingen gedaan.

## 2 De invoering van lumpsum po

### 2.1 Inleiding

Aan de respondenten is gevraagd om zelf een oordeel te geven over de kwaliteit van de voorbereidingen op het moment van de invoering van lumpsum op 1 augustus 2006. Daarbij is niet alleen gevraagd naar de eigen voorbereiding, maar ook naar de vorderingen van andere partijen binnen de schoolorganisatie. De uitkomsten zijn beschreven in paragraaf 2.2. Vervolgens wordt ingegaan op de verwachtingen in het onderwijsveld van de gevolgen van lumpsum. De overgang naar een ander bekostigingsstelsel heeft gevolgen voor zowel bestuur en management als voor de organisatie van het onderwijs. In paragraaf 2.3 wordt beschreven welke verwachtingen er zijn bij de drie geledingen. Gezien de beperkte respons onder de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden zijn de resultaten van deze groep alleen indicatief te duiden.

### 2.2 De voorbereidingen op lumpsum

#### 2.2.1 Oordeel over voorbereidingen van actoren binnen de schoolorganisatie

##### *Besturen*

Van de besturen is 93 procent van mening dat men zelf voldoende was voorbereid op het moment van de invoering. Ook een ruime meerderheid van de directies en medezeggenschapsraden is van mening dat het bestuur voldoende was voorbereid: respectievelijk 69 en 62 procent. Het vertrouwen dat de besturen in zichzelf hebben is in vergelijking met het afgelopen jaar gestegen. Het is daarom opmerkelijk dat het vertrouwen van directeuren en medezeggenschapsraden in de voorbereiding van het bestuur is gedaald in vergelijking met het jaar daarvoor met respectievelijk 8 en 15 procentpunt.

##### *Directie*

Van de directies is bijna driekwart van mening dat men zelf voldoende was voorbereid op de invoering van lumpsum. Het vertrouwen van de besturen in de voorbereiding van directeuren is groter dan dat van de directies zelf: 83 procent van de besturen meent dat de directies voldoende waren voorbereid. De medezeggenschapsraden zijn minder positief. Van deze groep is 63 procent van mening dat de directie voldoende voorbereid was. In vergelijking met het jaar vóór de invoering is het vertrouwen van de directies in de eigen voorbereiding vrijwel gelijk gebleven. De besturen zijn daar iets optimistischer over geworden.

Voor alle drie de geledingen geldt dat ze iets meer vertrouwen hebben in de mate waarin het bovenschools management (als aanwezig) was voorbereid, dan de schooldirecties.

### *MR*

Van de medezeggenschapsraden is 41 procent van mening dat de MR voldoende was voorbereid, tegenover 35 procent dat vindt dat de voorbereiding van de MR onvoldoende was. De mening van de directeuren over de voorbereiding van de MR is iets positiever. Niet alleen denkt 46 procent van de directeuren dat de MR voldoende was voorbereid, maar ook is een kleiner aandeel de mening toegedaan dat de voorbereiding onvoldoende was (27%). De besturen zijn weer het meest positief. Het percentage dat de voorbereiding als voldoende beoordeelt, is ongeveer gelijk aan dat van de andere geledingen (42%), maar slechts 12 procent van de besturen is van mening dat de MR onvoldoende was voorbereid. De MR oordeelt daarmee zelf het meest negatief over de mate waarin de eigen geleding was voorbereid op de komst van lumpsum.

### *GMR*

Opmerkelijk is dat alle geledingen aanzienlijk negatiever oordelen over de voorbereiding van de gezamenlijke medezeggenschapsraad dan over de MR. Van alle geledingen is slechts ongeveer 20 procent van mening dat de GMR voldoende was voorbereid. Ongeveer 45 procent van alle respondenten antwoordt neutraal, ruim eenderde is van mening dat de GMR onvoldoende was voorbereid. Mogelijk wordt dit verschil tussen MR en GMR verklaard doordat men hogere eisen stelt aan de GMR.

### *Schoolteam*

De drie geledingen is ook gevraagd een oordeel te geven over de voorbereidingen van de schoolteams. Opmerkelijk hierbij is het verschil tussen de mening van de besturen en die van de directies en de medezeggenschapsraden. Voor de directies en medezeggenschapsraden geldt dat er meer respondenten zijn die vinden dat de schoolteams onvoldoende waren voorbereid dan respondenten die vinden dat de voorbereiding van de schoolteams wel voldoende was. Bij de besturen is dit precies andersom: 42 procent vindt de voorbereiding voldoende; slechts 15 procent vindt de voorbereiding van de schoolteams onvoldoende. Het is aannemelijk dat dit verschil vooral wordt veroorzaakt door verschillen in verwachting van de consequenties die lumpsum voor de schoolteams heeft. Ook uit de vorige monitor kwam het beeld naar voren dat de besturen verwachten dat schoolteams weinig van lumpsum gaan merken. De medezeggenschapsraden, die deels bestaan uit teamleden, hebben minder zicht op deze consequenties en lijken daarom minder zeker te zijn over de mate waarin de schoolteams voorbereid zijn.

### *Stafffunctionarissen en intern administratiekantoor*

Van de besturen is ruim 90 procent van mening dat de eigen staffunctionarissen en het eigen interne administratiekantoor voldoende was voorbereid. Dit percentage ligt bij de directies iets lager, maar ook ongeveer driekwart van de directeuren beoordeelt de voorbereiding van de interne staf als voldoende. Het hoge aandeel leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden dat 'weet niet' heeft ingevuld lijkt erop te wijzen dat zij geen goed zicht hebben op het functioneren van eigen staffunctionarissen en/of het eigen administratiekantoor.



Tabel 2.1 Voorbereiding op lumpsum

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Het bestuur van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	1%	3%	2%
	Mee oneens	4%	10%	7%
	Niet mee eens / niet mee oneens	3%	13%	13%
	Mee eens	54%	47%	46%
	Helemaal mee eens	39%	22%	16%
	Weet niet	0%	5%	16%
2. Het bovenschools management van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	0%	2%	2%
	Mee oneens	4%	8%	5%
	Niet mee eens / niet mee oneens	4%	7%	10%
	Mee eens	27%	41%	50%
	Helemaal mee eens	63%	41%	24%
	Weet niet	2%	2%	9%
3. De directie van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	1%	3%	4%
	Mee oneens	5%	10%	15%
	Niet mee eens / niet mee oneens	11%	13%	15%
	Mee eens	60%	51%	46%
	Helemaal mee eens	23%	22%	17%
	Weet niet	1%	1%	4%
4. Schoolteam(s) van onze organisatie was / waren op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	2%	8%	12%
	Mee oneens	13%	26%	33%
	Niet mee eens / niet mee oneens	37%	40%	25%
	Mee eens	36%	22%	20%
	Helemaal mee eens	6%	3%	2%
	Weet niet	7%	2%	8%
5. De GMR van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging*	Helemaal mee oneens	11%	13%	18%
	Mee oneens	26%	22%	13%
	Niet mee eens / niet mee oneens	43%	46%	43%
	Mee eens	17%	13%	11%
	Helemaal mee eens	4%	4%	9%
	Weet niet	11%	13%	18%
6. De MR van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	2%	5%	8%
	Mee oneens	10%	22%	27%
	Niet mee eens / niet mee oneens	41%	27%	23%
	Mee eens	28%	38%	34%
	Helemaal mee eens	14%	6%	7%
	Weet niet	5%	3%	1%
7. De eigen staffunctionarissen van onze organisatie waren op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens	2%	2%	4%
	Mee oneens	4%	10%	11%
	Niet mee eens / niet mee oneens	2%	15%	14%
	Mee eens	49%	47%	31%
	Helemaal mee eens	44%	23%	9%
	Weet niet	0%	4%	33%
8. Het Intern administratiekantoor van onze organisatie was op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op lumpsumbekostiging	Helemaal mee oneens		3%	4%
	Mee oneens	3%	5%	4%
	Niet mee eens / niet mee oneens	5%	9%	11%
	Mee eens	48%	42%	31%
	Helemaal mee eens	44%	35%	20%
	Weet niet	0%	5%	30%

### 2.2.2 Oordeel over de eigen voorbereiding

Om voldoende voorbereid te zijn op de invoering van lumpsum is inzicht in de financiële situatie van de organisatie van groot belang. Ruim 96 procent van de bestuurders is van mening goed inzicht te hebben in de financiële situatie. Voor de leden van (G)MR is dit 48 procent. De bovenschools directeuren hebben een beter zicht op de financiën dan de schooldirecteuren. Van de bovenschools directeuren zegt 87 procent goed zicht te hebben op de financiële situatie, bij de directeuren is dit 69 procent. Het is opmerkelijk dat meer bestuurders dan bovenschools directeuren zeggen goed inzicht te hebben in de financiële situatie. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat besturen tevreden zijn als ze een globaal beeld hebben van de situatie en wenst een bovenschools directeur meer inzicht in de details.

Aan alle respondenten is ook gevraagd of ze zelf voldoende waren voorbereid. Van de bestuurders, directeuren en leden van (G)MR vindt respectievelijk 90 procent, 70 procent en 52 procent dat men voldoende was voorbereid. Relatief meer bovenschools managers (86 %) dan schooldirecteuren (67 %) zijn van mening dat men zelf voldoende voorbereid was. De antwoorden zijn vergelijkbaar met de antwoorden op de vraag of de geleding waartoe zij behoren voldoende was voorbereid (zie tabel 2.1). De leden van de (G)MR'en zijn wel iets positiever over zichzelf dan de gehele (G)MR. Ook blijkt dat het aandeel respondenten dat van mening is goed inzicht te hebben in de financiën vrijwel gelijk is aan het aandeel respondenten dat zichzelf voldoende voorbereid vindt.

Vooral de directeuren en leden van (G)MR geven aan graag nog een cursus of ander soort training gedaan te willen hebben voor de invoering van lumpsum. Onder de besturen is deze behoefte veel minder groot. Bestuursleden hadden achteraf gezien vooral meer aandacht willen geven aan lumpsum bij bestuursvergaderingen en zouden graag de schooldirecteuren meer bij de invoering van lumpsum hebben betrokken.

Van de directeuren zegt 60 procent dat men meer betrokken had willen zijn bij de voorbereiding op de invoering van lumpsum. Van de medezeggenschapsraden zegt zelfs 69 procent dat men meer betrokken had willen zijn. Opmerkelijk is echter dat maar 15 procent van de besturen aangeeft dan men achteraf gezien graag de (G)MR meer had willen betrekken bij de voorbereiding op de invoering. Kennelijk zien veel besturen niet in op welke manier de (G)MR een bijdrage had kunnen leveren tijdens de voorbereiding. Ook zou het een signaal kunnen zijn dat de (G)MR niet voldoende is betrokken bij de invoering van lumpsum, terwijl deze wel een belangrijke rol zou moeten spelen in de cyclus van planning en control.

Tabel 2.2 Eigen voorbereiding respondent

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Ik heb goed inzicht in hoe onze organisatie er financieel voor staat	Helemaal mee oneens	1%	3%	7%
	Mee oneens		11%	15%
	Niet mee eens / niet mee oneens	4%	13%	24%
	Mee eens	50%	45%	33%
	Helemaal mee eens	46%	27%	15%
	Weet niet		1%	6%
2. Was u op 1 augustus 2006 voldoende voorbereid op de invoering van lumpsum?	Ja	90%	70%	52%
	Nee	8%	23%	40%
	Weet niet	2%	7%	8%
3. Wat had u dan op 1 augustus 2006 meer gedaan willen hebben in het kader van de komst van lumpsumbekostiging?	Cursus of scholing volgen	28%	55%	65%
	De schooldirecteuren meer bij lumpsum betrekken	48%	60%	30%
	De (G)MR meer bij lumpsum betrekken	15%	30%	69%
	Meer aandacht in de bestuursvergadering geven	57%	24%	22%
	De teams meer bij lumpsum betrekken	15%	27%	39%
	Een werkgroep ter voorbereiding instellen	15%	25%	32%
	Meer conferenties bijwonen over lumpsum	9%	20%	24%
	Externe deskundigheid van anderen inhuren	19%	16%	17%
	Externe deskundigheid inhuren bij eigen overkoepelende organisatie	0%	24%	22%
	Meer uitbesteden aan het administratiekantoor	15%	23%	2%
	Meer literatuur lezen op het gebied van lumpsum po	9%	12%	15%
	Eigen informatie-bijeenkomsten houden	0%	13%	22%
	De staf meer bij lumpsum betrekken	15%	8%	4%
	Een extra stafmedewerker aantrekken	0%	17%	0%
	Minder uitbesteden aan het administratiekantoor	9%	2%	4%
	De ouders meer bij lumpsum betrekken	0%	4%	9%

### 2.2.3 Oordeel over voorbereiding organisatie

In de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 is ingegaan op de vraag of de verschillende actoren binnen een school naar eigen inzicht voldoende waren voorbereid op de invoering van lumpsum. Naast de voorbereiding van de mensen binnen een organisatie is het van belang dat ook de nodige beleidsmatige en organisatorische voorbereidingen worden getroffen. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op de professionaliteit van de schoolorganisaties, maar aan de respondenten is ook gevraagd om een oordeel te geven over in welke mate het beleid voldoende was ontwikkeld op het moment dat lumpsum werd ingevoerd.

#### *Personeelsbeleid*

Ruim 80 procent van de besturen is van mening dat het personeelsbeleid binnen de eigen organisatie voldoende was ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te kunnen voeren. Bij de directeuren en de medezeggenschapsraden is dit respectievelijk 70 en 51 procent. Het percentage van 51 procent bij de (G)MR lijkt laag, maar 20 procent van de respondenten geeft aan geen antwoord te kunnen geven op deze vraag. Ook hierbij komt naar voren dat een groot aantal medezeggenschapsraden onvoldoende zicht heeft op de manier waarop het eigen management het (personeels)beleid voert of wordt de samenhang tussen personeelsbeleid en lumpsum niet gezien. Geconcludeerd kan echter worden dat, naar eigen oordeel van het veld, op de overgrote meerderheid van de scholen het personeelsbeleid voldoende was ontwikkeld op 1 augustus 2006. Het aandeel respondenten dat van mening is dat het personeelsbeleid onvoldoende was ontwikkeld ligt rond de 10 procent.

#### *Financieel beleid*

Ook de ontwikkeling van het financieel beleid wordt door de overgrote meerderheid van de besturen (84 procent) als voldoende beschouwd. Slechts 4 procent is van mening dat het financieel beleid op het moment van de invoering van lumpsum niet voldoende was ontwikkeld. De directeuren zijn weliswaar iets minder, maar wel overwegend positief. Bijna drie van de vier directeuren vindt dat het financieel beleid voldoende was ontwikkeld. Van de (G)MR'en is slechts 52 procent van mening dat het financieel beleid voldoende is ontwikkeld. Maar net als bij het oordeel met betrekking tot het personeelsbeleid, geldt ook hier dat het aandeel respondenten dat neutraal antwoordt of het niet weet relatief hoog is (31 procent). Duidelijk wordt in ieder geval dat een overgrote meerderheid van het veld ook voldoende vertrouwen heeft in de ontwikkeling van het financieel beleid.

#### *Besluitvormingsprocessen*

De invoering van lumpsum beperkt zich niet tot een technische omschakeling naar een andere manier van financieren, maar zou ook gevolgen moeten hebben voor de besluitvormingsprocessen in de schoolorganisatie. De taken en verantwoordelijkheden van bestuur, management en (G)MR moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden.

Van de besturen is 20 procent van mening dat de besluitvormingsprocessen binnen de eigen organisatie nog grondig moeten worden aangepast in verband met de nieuwe situatie na de invoering van lumpsum. 61 Procent van de besturen vindt dit niet (meer) nodig. Van de directeuren vindt 34 procent dat de besluitvormingsprocessen nog grondig moeten worden aangepast. Een bijna even groot deel (36 procent) vindt dit niet (meer)

nodig. Daarmee wordt een interessant verschil zichtbaar. Aanzienlijk meer directeuren dan bestuurders hebben nog behoefte aan een (grondige) herziening van de besluitvormingsprocessen. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat de directies iedere dag worden geconfronteerd met eventuele tekortkomingen of onduidelijkheden met betrekking tot de huidige besluitvormingsprocessen. Besturen hebben daar minder ‘last’ van, onder meer omdat deze meer op afstand staan van de praktijk. Daarnaast staat een (bovenschools) directeur tussen twee lagen, waardoor tekortkomingen of onduidelijkheden in de structuur sneller voor hem zichtbaar worden.

Ook onder de (G)MR leeft behoefte aan een (grondige) aanpassing van de besluitvormingsstructuur. Ongeveer 40 procent is van mening dat de besluitvormingsprocessen grondig moeten worden aangepast, tegenover 30 procent dat daarmee oneens is.

Tabel 2.3 **Beleed en besluitvorming**

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Binnen onze organisatie was het personeelsbeleid op 1 augustus 2006 voldoende ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te voeren	Helemaal mee oneens	1%	2%	4%
	Mee oneens	4%	10%	12%
	Niet mee eens / niet mee oneens	13%	15%	15%
	Mee eens	61%	49%	41%
	Helemaal mee eens	20%	21%	10%
	Weet niet	2%	3%	20%
2. Binnen onze organisatie was het financiële beleid op 1 augustus 2006 voldoende ontwikkeld om lumpsum verantwoord in te voeren	Helemaal mee oneens	1%	2%	7%
	Mee oneens	3%	9%	11%
	Niet mee eens / niet mee oneens	9%	13%	17%
	Mee eens	61%	50%	39%
	Helemaal mee eens	26%	24%	13%
	Weet niet	0%	2%	14%
3. De besluitvormingsprocessen binnen onze organisatie dienen grondig te worden aangepast in verband met de nieuwe situatie van lumpsum	Helemaal mee oneens	5%	3%	4%
	Mee oneens	56%	33%	26%
	Niet mee eens / niet mee oneens	18%	26%	20%
	Mee eens	19%	28%	29%
	Helemaal mee eens	1%	6%	10%
	Weet niet	1%	3%	12%

#### *Vershil bovenschools en schooldirecteur*

De bovenschools directeuren zijn over het algemeen iets positiever dan de schooldirecteuren. 81 procent van het de bovenschools directeuren en 68 procent van schooldirecteuren is van mening dat het personeelsbeleid voldoende was ontwikkeld. Met betrekking tot het financieel beleid waren deze percentages respectievelijk 80 en 73 procent. De bovenschools directeuren (23%) vinden juist minder vaak dat de besluitvormingsprocessen nog moeten worden aangepast dan de schooldirecteuren (36%).

## 2.2.4 Voorbereiding algemeen

### *Oordeel over voorbereiding op lumpsum*

Op basis van 13 vragen is een score berekend die weergeeft hoe positief dan wel negatief het oordeel over de voorbereiding van de verschillende geledingen is. Met andere woorden, de score zegt niets over de eigen voorbereiding van de besturen, directeuren en medezeggenschapsraden, maar laat zien hoe deze achteraf denken over de vraag in welke mate het veld voorbereid was. Hoe hoger de score, hoe positiever hierover geoordeeld wordt.

Tabel 2.4 Score 'oordeel over voorbereiding'

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Voorbereiding	7,82	6,98	5,82

De besturen zijn positiever over de voorbereiding van de diverse actoren op 1 augustus 2006 dan de directeuren en de medezeggenschapsraden. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat besturen meer afstand hebben van de dagelijkse praktijk en daardoor minder worden geconfronteerd met praktische problemen. Deze komen vooral bij de directeuren terecht. Onder de totale groep directeuren, scoren de bovenschools directeuren (7,49) hoger dan de schooldirecteuren (6,90). De medezeggenschapsraden lijken het meest negatief. Een mogelijke verklaring voor deze lagere score is de informatieachterstand die (G)MR'en in de praktijk hebben ten opzicht van bestuur en management. Dit kan leiden tot onzekerheid en daardoor is er een minder groot vertrouwen in de voorbereiding van de organisatie. Ook een verschil in verwachting over de gevolgen van lumpsum kan leiden tot andere scores. Hoe geringer iemand deze gevolgen inschat, hoe positiever wordt geoordeeld over de mate van voorbereiding.

## 2.3 Projectbureau lumpsum po

### *Bekendheid Projectbureau lumpsum po*

Het Projectbureau lumpsum po is opgericht om schoolleiders, besturen en medezeggenschapsraden voor te bereiden op de lumpsumbekostiging. De bekendheid van het projectbureau is groot onder besturen en directeuren. 84 Procent van de besturen en 88 procent van de directeuren heeft wel eens gehoord van het projectbureau. Onder de bovenschools directeuren is de naamsbekendheid van het projectbureau zelfs 95 procent. Onder de (G)MR'en is de bekendheid lager (58 procent). De bekendheid van het projectbureau is vrijwel gelijk aan de bekendheid tijdens de vorige meting.

### *Informatiekanalen*

De nieuwsbrief van het projectbureau en de nieuwsbrief van OCW blijken de belangrijkste informatiekanalen te zijn geweest die werden gebruikt om de ontwikkelingen op het gebied van lumpsum te volgen. Ook de publicaties van de bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties zijn veel gebruikt.

Van de besturen en directeuren maakt ongeveer de helft gebruik van de handreikingen die op de website van het projectbureau zijn te vinden. De bovenschools directeuren blijken het meest daarvan gebruik te maken (79%). Van de handreikingen op de website blijkt de

handreiking met als thema ‘financieel beleid en planning & control’ het meest te worden gebruikt. Van de vertegenwoordigers van de (G)MR’en die gebruik hebben gemaakt van de handreikingen (40%), heeft 84 procent de handreiking over medezeggenschap gebruikt.

Van de besturen en directeuren is ongeveer 90 procent van mening dat ze voldoende informatie hebben ontvangen van het ministerie van OCW en van het Projectbureau lumpsum po. Van de medezeggenschapsraden geeft echter eenderde aan dat men niet voldoende informatie heeft gekregen.

Tabel 2.5 Projectbureau lumpsum po

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Hebt u wel eens gehoord van het “projectbureau lumpsum”, dat zich bezig houdt met flankerend beleid lumpsum?	Ja	84%	88%	58%
	Nee	16%	13%	42%
2. Op welke manieren verkrijgt u de benodigde informatie over de ontwikkelingen op het gebied van lumpsum? (meerdere antwoorden waren mogelijk)	De nieuwsbrieven van het Projectbureau lumpsum po	61%	82%	50%
	elektronische nieuwsbrief van OCW	41%	60%	23%
	Publicaties van de bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties	61%	47%	14%
	www.lumpsumpo.nl / www.lumpsumportaal.nl	39%	39%	35%
	Publicaties vakorganisaties	22%	50%	39%
	Via extern administratiekantoor	57%	43%	9%
	Overige vakbladen	31%	42%	34%
	Website CFI	38%	47%	18%
	Via het management van de scholen	35%	27%	39%
	Website van OCW	27%	32%	31%
	Website van bestuurs- en managementorganisaties dan wel managementorganisaties	38%	25%	5%
	Website vakorganisatie	10%	29%	23%
	Van (andere) bestuursleden	19%	6%	8%
	Via mijn werk	4%	12%	14%
	De lumpsumlijn	7%	7%	2%
Anders	5%	3%	8%	

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
3. Maakt u gebruik van de handreikingen via de website <a href="http://www.lumpsumpo.nl">www.lumpsumpo.nl</a> / <a href="http://www.lumpsumportaal.nl">www.lumpsumportaal.nl</a> ?	Ja, vaak (1)	6%	3%	5%
	Ja, soms (2)	42%	49%	35%
	Nee, maar ik maak wel gebruik van handreikingen op andere websites (3)	17%	11%	10%
	Nee (4)	35%	37%	50%
4. Wat voor soort handreikingen hebt u het meest gebruikt?(maximaal 2 antwoorden mogelijk)	Financieel beleid en planning & control (2)	55%	45%	26%
	Medezeggenschap (5)	8%	14%	86%
	Begrotingen (1)	37%	45%	13%
	Organisatie (managementstatuut, Raad van Toezichtmodel e.d.) (4)	49%	22%	20%
	Personeel (6)	21%	31%	16%
	Risicomanagement (3)	18%	14%	6%
	Onderwijs (7)	2%	11%	11%
5. Vindt u dat u voldoende informatie hebt ontvangen van het ministerie van OCW/CFI over de invoering van lumpsum?	Ja	90%	90%	64%
	Nee	11%	10%	36%
6. Vindt u dat u voldoende informatie hebt ontvangen van het Projectbureau lumpsum po over de invoering van lumpsum?	Ja	84%	92%	66%
	Nee	16%	9%	34%

## 2.4 Verwachte veranderingen als gevolg van lumpsum po

De overstap naar een ander bekostigingssysteem heeft gevolgen voor zowel bestuur en management als voor de organisatie van het onderwijs. Door middel van elf vragen is vastgesteld in hoeverre een half jaar na invoering van lumpsum nog veranderingen als gevolg van lumpsum worden verwacht. Deze kunnen zowel positief als negatief van aard zijn.

### 2.4.1 Kansen en risico's door lumpsum

Het bieden van meer kansen aan scholen om eigen keuzes te maken is één van de belangrijkste redenen geweest om lumpsum in te voeren. Van de besturen ziet 60 procent als gevolg van lumpsum nieuwe kansen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Onder de directeuren en (G)MR zijn deze percentages respectievelijk 50 en 46 procent. Daarbij is het bovenschools management positiever dan de schooldirecties. Opvallend is dat relatief veel respondenten neutraal staan tegenover de stelling. Kennelijk is deze groep nog niet in staat om in te schatten of lumpsum voor de eigen organisatie nieuwe kansen biedt. Het deel van de respondenten dat aangeeft geen nieuwe kansen te zien is kleiner dan 15 procent.



Grotere vrijheid betekent ook dat scholen zelf bepaalde risico's gaan dragen. Vooral onder de besturen wordt echter positief gedacht over de nieuwe situatie. 64 Procent van de besturen is van mening dat lumpsum meer kansen dan bedreigingen met zich mee brengt, terwijl slechts 10 procent het daar niet mee eens is. De directeuren zijn iets minder positief, de helft ziet meer kansen dan bedreigingen tegenover 14 procent dat daarmee oneens is. Eenderde van de directeuren antwoordt neutraal op de vraag. Van de (G)MR'en ziet 41 procent meer kansen dan risico's. In vergelijking met de meting een jaar voor de invoering zijn vooral de besturen aanmerkelijk positiever geworden. Destijds was slechts 40 procent van de besturen van mening dat er meer kansen dan bedreigingen zouden ontstaan als gevolg van lumpsum. Onder de directeuren was vorig jaar 43 procent die mening toegedaan.

De meeste kansen worden gezien op het terrein van personeelsbeleid. Bijna 60 procent van de besturen en directies ziet hier nieuwe mogelijkheden. Medezeggenschapsraden blijken over het algemeen meer moeite te hebben om nieuwe kansen te identificeren. Ook de belangrijkste risico's liggen volgens alle drie geledingen op het gebied van personeelsbeleid. Gezien het feit dat meer dan 80 procent van de begroting wordt besteed aan personele kosten is dit ook niet erg verwonderlijk.

Tabel 2.6 Kansen en risico's ten gevolge van lumpsum

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Stelling: Lumpsum biedt voor onze organisatie meer kansen dan bedreigingen	Helemaal mee oneens	3%	3%	5%
	Mee oneens	7%	12%	7%
	Noch mee oneens / noch mee eens	25%	33%	33%
	Mee eens	52%	41%	31%
	Helemaal mee eens	12%	9%	10%
	Weet niet	2%	2%	14%
2. Op welke twee terreinen liggen voor u de grootste kansen nu lumpsum is ingevoerd?	Onderwijskwaliteit	52%	50%	46%
	Personeel	58%	59%	41%
	Financiën	38%	34%	20%
	Huisvesting	2%	5%	12%
	ICT	4%	6%	12%
	Ander terrein	3%	1%	8%
3. Op welk terrein liggen de belangrijkste nieuwe risico's nu lumpsum is ingevoerd	Geen kansen	14%	15%	21%
	Onderwijskwaliteit	2%	10%	24%
	Personeel	60%	62%	50%
	Financiën	46%	41%	35%
	Huisvesting	18%	22%	18%
	ICT	2%	3%	2%
	Ander terrein	4%	6%	10%
Geen risico's	17%	12%	15%	

#### 2.4.2 Beleidsruimte

De grootste nieuwe beleidsruimte wordt gezien op het terrein van het financieel beleid. Respectievelijk 70 procent van de besturen, 57 procent van de directies en 57 procent van de (G)MR ziet meer ruimte voor financieel beleid in vergelijking met het declaratiestelsel voor 1 augustus 2006 (zie tabel 2.6). Een kleiner deel verwacht ook meer ruimte voor personeelsbeleid en onderwijskundig beleid. De besturen zijn ook hier het meest positief. Opvallend is dat ook voor het inschatten van de nieuwe beleidsruimte voor personeelsbeleid en onderwijskundig beleid geldt dat bijna 30 procent van de respondenten neutraal antwoordt. Deze groep is waarschijnlijk van mening dat de beleidsruimte niet is veranderd als gevolg van lumpsum.

#### 2.4.3 Organisatorische veranderingen

Een groot deel van de respondenten verwacht niet dat lumpsum gaat leiden tot belangrijke veranderingen in de organisatie. Slechts een kwart van de besturen en directies verwacht grote veranderingen op personeelgebied. Dit geldt voor 17 procent van de (G)MR. Een grotere groep verwacht belangrijke veranderingen op financieel gebied. De helft van de directies en 44 procent van de besturen en (G)MR'en verwacht hier veranderingen in. Op bestuurlijk gebied verwachten respectievelijk 44 procent van de besturen, 33 procent van de directies en 20 procent van de (G)MR'en belangrijke veranderingen (zie tabel 2.6).

Ook is gevraagd of het personeel iets merkt van lumpsum. Volgens de overgrote meerderheid van de besturen en directies is dit niet het geval. Ongeveer de helft van de (G)MR'en denkt dat het personeel niets merkt van lumpsum. De groep die een half jaar voor de invoering de verwachting uitsprak dat het personeel niets zou gaan merken van lumpsum was aanmerkelijk kleiner. Van de directies verwachtte toen ongeveer de helft dat het personeel niets zou gaan merken; dat is nu 70 procent. Na de invoering is kennelijk gebleken dat de gevolgen voor het personeel nog kleiner zijn dan aanvankelijk werd verwacht.

#### 2.4.4 Samenwerking en schaalvergroting

De respondenten is de vraag voorgelegd of (verdere) schaalvergroting of samenwerking met andere besturen of scholen noodzakelijk is geworden als gevolg van lumpsum. Slechts 15 procent is van mening dat de voordelen van lumpsum alleen kunnen worden behaald door verdere schaalvergroting op bestuursniveau. Circa 10 procent van de besturen en directies is echter van mening dat het nodig is om op termijn te fuseren met het oog op lumpsum. Er komt geen duidelijk beeld naar voren welke besturen en directies een fusie noodzakelijk vinden.

Tabel 2.7 Verwachtingen

Vraag/stelling	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Lumpsum schept voor onze organisatie kansen de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren	Helemaal mee oneens	2%	3%	4%
	Mee oneens	9%	12%	11%
	Niet mee eens / niet mee oneens	27%	33%	29%
	Mee eens	48%	42%	38%
	Helemaal mee eens	12%	8%	8%
	Weet niet	2%	3%	10%
3. De lumpsumbekostiging geeft ons meer ruimte voor personeelsbeleid dan het declaratiestelsel vóór 1 augustus 2006	Helemaal mee oneens	4%	5%	4%
	Mee oneens	12%	19%	16%
	Niet mee eens / niet mee oneens	23%	27%	28%
	Mee eens	46%	37%	24%
	Helemaal mee eens	13%	9%	10%
	Weet niet	3%	3%	18%
4. De lumpsumbekostiging geeft ons meer ruimte voor financieel beleid dan het declaratiestelsel vóór 1 augustus 2006	Helemaal mee oneens	4%	3%	3%
	Mee oneens	9%	13%	8%
	Niet mee eens / niet mee oneens	18%	24%	26%
	Mee eens	54%	46%	38%
	Helemaal mee eens	16%	11%	7%
	Weet niet	1%	3%	18%
5. De lumpsumbekostiging geeft ons meer ruimte voor onderwijskundig beleid dan het declaratiestelsel vóór 1 augustus 2006	Helemaal mee oneens	4%	4%	2%
	Mee oneens	9%	15%	12%
	Niet mee eens / niet mee oneens	28%	31%	31%
	Mee eens	46%	40%	30%
	Helemaal mee eens	11%	8%	6%
	Weet niet	3%	3%	19%
6. Lumpsum leidt voor onze organisatie tot belangrijke veranderingen op personeelsgebied	Helemaal mee oneens	4%	4%	4%
	Mee oneens	33%	26%	32%
	Niet mee eens / niet mee oneens	36%	41%	34%
	Mee eens	23%	20%	15%
	Helemaal mee eens	4%	5%	2%
	Weet niet	2%	4%	13%
7. Lumpsum leidt voor onze organisatie tot belangrijke veranderingen op financieel gebied	Helemaal mee oneens	2%	3%	3%
	Mee oneens	19%	18%	15%
	Niet mee eens / niet mee oneens	34%	27%	25%
	Mee eens	34%	39%	34%
	Helemaal mee eens	10%	11%	10%
	Weet niet	1%	2%	13%

Vraag/stelling	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
8. Lumpsum leidt voor ons tot belangrijke veranderingen op bestuurlijk gebied	Helemaal mee oneens	4%	5%	6%
	Mee oneens	30%	22%	29%
	Niet mee eens / niet mee oneens	21%	35%	33%
	Mee eens	33%	26%	15%
	Helemaal mee eens	11%	7%	5%
	Weet niet	1%	5%	13%
9. Het personeel merkt weinig van lumpsum	Helemaal mee oneens	2%	2%	2%
	Mee oneens	11%	8%	15%
	Niet mee eens / niet mee oneens	23%	17%	25%
	Mee eens	52%	51%	32%
	Helemaal mee eens	12%	19%	17%
	Weet niet	1%	2%	10%
10 De voordelen van lumpsum kunnen voor onze organisatie alleen worden behaald door verdere schaalvergroting op bestuursniveau	Helemaal mee oneens	14%	11%	10%
	Mee oneens	44%	37%	35%
	Niet mee eens / niet mee oneens	25%	24%	22%
	Mee eens	11%	16%	11%
	Helemaal mee eens	4%	6%	2%
	Weet niet	4%	6%	20%
11 Acht u meer samenwerking met andere scholen noodzakelijk met het oog op lumpsum?	Ja	16%	18%	17%
	Ja, samenwerking uitmondend in een besturenfusie	10%	9%	4%
	Onderzoeken dat nu juist	11%	11%	7%
	Weet het niet	10%	21%	30%
	Nee niet nodig	53%	41%	42%

## 2.4.5 Verwachte veranderingen algemeen

Op basis van 11 vragen (zie tabel 2.6) is een score berekend die in beeld brengt wat de verschillen zijn in welke mate er nog veranderingen worden verwacht als gevolg van lumpsum. De score geeft geen waardeoordeel, maar is een indicatie van de mate waarin de effecten van lumpsum al zijn uitgewerkt. Hoe hoger de score, hoe meer veranderingen er nog worden verwacht.

Tabel 2.8 Score verwachting veranderingen ten gevolge van lumpsum\*

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Verwachting	5,76	5,62	5,43

\* De verschillen zijn niet significant. In tegenstelling tot de andere schalen is het antwoord 'weet niet' niet meegenomen in de berekening van de scores, waardoor met name de scores voor de (G)MR'en dichter bij die van de besturen en directeuren liggen dan wanneer ze wel meegenomen zouden zijn.

De verschillen in hoeverre de respondenten nog veranderingen als gevolg van de invoering van lumpsum verwachten, zijn niet significant. Aangezien de scores van de drie geledingen rond het statistisch gemiddelde van 5,5 schommelen, worden er blijkbaar nog wel enige veranderingen verwacht, maar niet erg sterk.

## 2.5 Conclusies

### *Vorbereiding op lumpsum*

Er werd verschillend geoordeeld over de mate waarin de geledingen en organisaties in het veld waren voorbereid op de komst van lumpsum. De besturen zijn overwegend positief. Meer dan 90 procent van de besturen is van mening dat men zelf voldoende was voorbereid. Het is opmerkelijk dat een aanzienlijk deel van de directies en medezeggenschapsraden minder positief is over de voorbereiding van de besturen. Het aandeel directies en medezeggenschapsraden dat van mening is dat haar bestuur voldoende was voorbereid is zelfs gedaald in vergelijking met een jaar geleden.

Van de directeuren vindt ongeveer driekwart dat men zelf voldoende was voorbereid. 23 procent van de directeuren is van mening onvoldoende voorbereid te zijn. De medezeggenschapsraden zijn het meest negatief over of ze voldoende voorbereid waren: 40 procent zegt onvoldoende te zijn voorbereid. Dit percentage is ongeveer gelijk aan dat van een jaar geleden.

Van de medezeggenschapsraden zegt 69 procent dat men meer betrokken had willen zijn bij de invoering van lumpsum. Opmerkelijk is echter dat maar 15 procent van de besturen aangeeft dan men achteraf gezien graag de (G)MR meer had willen betrekken bij de voorbereiding op de invoering. Kennelijk zien veel besturen niet in op welke manier de (G)MR een bijdrage had kunnen leveren tijdens de voorbereiding. Ook zou het een signaal kunnen zijn dat de (G)MR'en nog onvoldoende worden betrokken bij aan lumpsum gerelateerde zaken, terwijl deze groep wel een belangrijke rol heeft in de cyclus van planning en control.

Er is ook gevraagd naar de organisatorische voorbereiding ten tijde van de invoering van lumpsum. Er wordt overwegend positief geantwoord op de vraag of het personeels- en financiële beleid voldoende was ontwikkeld bij de invoering van lumpsum. Wel blijkt dat een groot deel van de vertegenwoordigers van de (G)MR op verschillende vragen geen antwoord kan geven. Er is bij de (G)MR'en nog steeds een aanzienlijke informatieachterstand. Hierdoor wordt door deze groep waarschijnlijk ook negatiever geoordeeld over de voorbereidingen van de gehele organisatie, omdat het gebrek aan inzicht kan leiden tot onzekerheid.

### *Verwachte veranderingen ten gevolge van lumpsum*

Ruim 60 procent van besturen en 50 procent van de directies ziet meer kansen dan bedreigingen als gevolg van lumpsum. Er is vooral meer ruimte ontstaan voor het voeren van financieel beleid dan er was bij het declaratiestelsel. Hoewel ook de ruimte voor personeels- en onderwijskundig beleid volgens een (voorzichtige) meerderheid positief wordt beoordeeld, worden op deze terreinen meer nieuwe kansen gezien dan op het

terrein van financieel beleid. Personeel en financiën zijn tevens de twee terreinen waarop de belangrijkste risico's liggen.

Een groot deel van de respondenten verwacht niet dat lumpsum gaat leiden tot grote veranderingen in de organisatie. Ook denkt slechts een klein deel dat de voordelen van lumpsum alleen kunnen worden behaald door verdere schaalvergroting op bestuursniveau. De leden van de (G)MR lijken minder goed in staat om eventuele veranderingen als gevolg van lumpsum in te schatten

## 3 Professionalisering

### 3.1 Inleiding

Lumpsum is niet alleen een wijziging van de methode die wordt gehanteerd om te bepalen hoe hoog het bedrag is waar een school recht op heeft. Een belangrijk doel van lumpsum is het vergroten van de beleidsvrijheid van scholen. Dit betekent dat schoolbesturen en management moeten beschikken over het vermogen om beleidsmatig te kunnen handelen. Dat brengt met zich mee dat bestuur en management moeten kunnen teruggevallen op een professionele organisatie. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de mate van professionalisering van de schoolorganisaties. Daarbij wordt gekeken naar de interne organisatie/procesvoering en naar het financiële beleid.

### 3.2 Professionaliteit organisatie

#### 3.2.1 Verandering bestuursvorm

De bestuursvorm is van invloed op de manier waarop taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn verdeeld. Lumpsumfinanciering is voor sommige besturen aanleiding geweest om van bestuursvorm te veranderen of om te streven naar bestuurlijke schaalvergroting. Een klein deel van de respondenten geeft aan dat de organisatievorm van het bestuur binnenkort nog gaat veranderen (zie tabel 3.1). Onder de besturen is dit 4 procent, onder de directeuren en (G)MR respectievelijk 14 en 12 procent. Ongeveer een kwart van de besturen is in de afgelopen drie jaar bij een besturenfusie betrokken geweest.

Tabel 3.1 Fusie en verandering bestuursvorm

Verandering bestuursvorm Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Is uw organisatie de laatste drie jaar bij de realisatie van een besturenfusie betrokken geweest?	Ja	27%	33%	38%
	Nee	73%	67%	62%
2. Gaat de organisatievorm van uw bestuur nog veranderen?	Ja	4%	14%	12%
	Nee	96%	86%	88%

### 3.2.2 Mate van professionaliteit

Door middel van een tiental vragen wordt een indicatie gegeven van de mate van professionalisering van de interne organisatie. Er is niet alleen naar meningen gevraagd, maar ook naar feiten.

#### *Schriftelijke afspraken over prestaties*

Om het beleid dat door het bestuur is uitgezet in de praktijk te brengen, is het belangrijk om duidelijk naar alle partijen in de organisatie te communiceren wat er van elkaar mag worden verwacht. Daarom is de respondenten de vraag voorgelegd of er binnen de organisatie schriftelijk afspraken zijn gemaakt over de prestaties die moeten worden geleverd. Volgens 71 procent van de besturen zijn dit soort schriftelijke afspraken gemaakt. Van de directies geeft een aanmerkelijke kleinere groep aan er schriftelijke afspraken zijn: 57 procent. Opvallend is dat bijna de helft van de medezeggenschapsraden niet weet of er schriftelijke afspraken over de te leveren prestaties zijn gemaakt.

#### *Preventief ziekteverzuimbeleid*

Van de besturen zegt 65 procent dat er binnen de organisatie een preventief ziekteverzuimbeleid wordt gevoerd. Bij de directies is dit percentage hoger: 78 procent. Kennelijk is er bij sommige besturen geen gedetailleerd inzicht in de werkzaamheden van de eigen directie(s) of wordt er iets anders onder verstaan. Bijna eenderde van de medezeggenschapsraden weet niet of er een preventief ziekteverzuimbeleid wordt gevoerd.

#### *Aanstelling personeel*

Aan de respondenten is gevraagd wie de beslissing neemt om onderwijzend personeel aan te stellen. De antwoorden tonen opmerkelijke verschillen. Van de besturen zegt 58 procent zelf verantwoordelijk te zijn. Van de directies zegt slechts 27 procent dat deze beslissing door het bestuur wordt genomen, terwijl 38 c.q. 34 procent van mening is dat deze bevoegdheid bij het bovenschools management dan wel de schooldirectie ligt. Bijna de helft van de medezeggenschapsraden antwoordt dat de schooldirectie verantwoordelijk is. Mogelijk worden de afwijkende antwoorden veroorzaakt doordat de persoon met de eindverantwoordelijkheid wordt verward met de persoon die in de praktijk de feitelijke beslissing neemt.

Tabel 3.2 Aanstelling personeel

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Wie neemt de beslissing om onderwijzend personeel aan te stellen?	Bestuur	58%	27%	22%
	Bovenschools management	22%	38%	27%
	Schooldirectie	20%	34%	49%
	Weet het niet	0%	1%	2%

Volgens 93 procent van de besturen is er op schrift gesteld wie de bevoegdheid heeft om nieuw onderwijzend personeel aan te stellen (zie tabel 3.2). Bij de directies is dit percentage lager: 78 procent. Mogelijk gaan besturen er van uit dat dit goed geregeld is of wordt er door sommigen een sociaal wenselijk antwoord gegeven. Ook is het mogelijk dat directeuren er niet van op de hoogte zijn dat de bevoegdheid op schrift is gesteld. Bij de medezeggenschapsraden valt (weer) op dat een groot deel (42 %) het niet weet.



### *Integraal beleid*

Een beleidskeuze op het ene terrein heeft gevolgen voor andere beleidsterreinen binnen de organisatie. Daarom is het belangrijk, zeker nadat de beleidsruimte door lumpsum is toegenomen, om een integraal beleid te voeren. Volgens 88 procent van de besturen wordt dit op dit moment al gedaan. Respectievelijk 76 procent en 57 procent van de directies en medezeggenschapsraden zijn van mening dat het onderwijskundig beleid, het financieel beleid en het personeelsbeleid integraal worden uitgevoerd. Het aandeel bovenschools directeuren dat deze mening is toegedaan bedraagt 84 procent.

### *Vordering processen*

Het managementstatuut is onder lumpsum een belangrijk document. In het managementstatuut wordt vastgelegd waar het bestuur en waar de directie over gaat. Met andere woorden: wie wat bepaalt in de besteding van het lumpsumbudget. Volgens 65 procent van de besturen en 55 procent van de directies beschikt de eigen organisatie over een managementstatuut of wordt het op dit moment geïmplementeerd. Van de medezeggenschapsraden geeft 53 procent aan dat er een managementstatuut is.

Op dit moment zegt 40 procent van de besturen over een ‘code goed bestuur’ te beschikken. Van de directies en medezeggenschapsraden zegt ongeveer een kwart dat er een code goed bestuur aanwezig is.

Onder lumpsum is ieder bestuur met meer dan één school verplicht een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in te stellen. Daarom is aan de meerpitters gevraagd of er al een GMR is binnen de organisatie. Onder alle geledingen wordt door ongeveer 70 procent aangegeven dat er een GMR aanwezig is binnen de organisatie of op dat moment wordt geïmplementeerd. Opmerkelijk is dat er nog steeds meerpitters helemaal niet bezig zijn met de instelling van een GMR. Mogelijk kan dit gedeeltelijk worden verklaard doordat het opzetten van een GMR inclusief verkiezingen veel tijd in beslag neemt.

Voor zowel het managementstatuut, de code goed bestuur als de instelling van een GMR geldt dat de invoering hiervan volgens de bovenschools directeuren iets verder gevorderd is dan volgens de schooldirecteuren. Dit kan waarschijnlijk worden veroorzaakt doordat in de meeste gevallen op bovenschools niveau het initiatief voor de ontwikkeling en invoering zal worden genomen, waardoor een bovenschools directeur beter op de hoogte is van de stand van zaken.

### *Voldoende info van bestuur*

Veel medezeggenschapsraden hadden graag meer informatie ontvangen van het bestuur over de invoering van lumpsum. Ongeveer de helft vindt voldoende informatie te hebben ontvangen. Van de directies zegt 71 procent voldoende informatie te hebben ontvangen van het bestuur.

Tabel 3.3 Professionaliteit organisatie

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Worden er binnen uw organisatie schriftelijke afspraken gemaakt tussen het bestuur en de schooldirectie(s) over de prestaties die moeten worden geleverd?	Ja	71%	57%	39%
	Nee	27%	39%	14%
	Weet niet	2%	5%	47%
2. Wordt binnen uw organisatie een preventief ziekteverzuimbeleid toegepast?	Ja	65%	78%	54%
	Nee	28%	18%	17%
	Weet niet	7%	3%	29%
3. Is de beslissingsbevoegdheid om onderwijzend personeel aan te stellen op schrift gesteld?	Ja	93%	78%	54%
	Nee	5%	10%	5%
	Weet niet	2%	12%	42%
4. Onderwijskundig beleid, financieel beleid en personeelsbeleid wordt binnen onze organisatie integraal opgepakt	Helemaal mee oneens	1%	1%	4%
	Mee oneens	3%	10%	8%
	Niet mee oneens / niet mee eens	8%	12%	18%
	Mee eens	65%	55%	39%
	Helemaal mee eens	23%	21%	18%
	Weet niet	1%	1%	14%
	N.v.t.	1%	1%	4%
5. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met het invoeren van een Management statuut?	Nog niet mee bezig	2%	3%	11%
	Bezig met informatieverzameling	4%	3%	5%
	Is in ontwikkeling	19%	25%	22%
	Ligt ter besluitvorming	10%	15%	9%
	Wordt geïmplementeerd of is al aanwezig	65%	55%	53%
6. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met het invoeren van een Code goed bestuur?	Nog niet mee bezig	14%	16%	28%
	Bezig met informatieverzameling	11%	8%	10%
	Is in ontwikkeling	31%	39%	32%
	Ligt ter besluitvorming	7%	10%	5%
	Wordt geïmplementeerd of is al aanwezig	39%	27%	25%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
7. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met de instelling van een GMR?*	Nog niet mee bezig	15%	5%	9%
	Bezig met informatie-verzameling	2%	3%	
	Is in ontwikkeling	12%	15%	16%
	Ligt ter besluitvorming	2%	5%	7%
	Wordt geïmplementeerd of is al aanwezig	71%	72%	68%
8. Vindt u dat u voldoende informatie hebt ontvangen van het Bestuur over de invoering van lumpsum?	Ja		71%	57%
	Nee		29%	43%

\* Alleen gevraagd aan meerpitters.

### *Professionaliteit organisatie*

Op basis van 8 vragen (zie tabel 3.3) is een score berekend die een indicatie geeft van de professionaliteit van de organisatie en procesvoering.

Tabel 3.4 Score professionaliteit organisatie

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Prof. Organisatie	7,65	7,37	6,02

Aangezien er naar feiten met betrekking tot de organisatie wordt gevraagd en niet naar meningen, zouden de scores van de verschillende geledingen niet ver uit elkaar moeten liggen. Het gaat immers niet om de professionaliteit van de geledingen zelf, maar om de professionaliteit van de organisatie waarbinnen men actief is. Dit blijkt te kloppen voor de besturen en de directies. Het verschil tussen besturen en directies is relatief klein, maar de medezeggenschapsraden hebben een aanzienlijk lagere score. Deze lage score wordt vooral veroorzaakt doordat de GMR vaak niet op de hoogte is van afspraken of van het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde instrumenten. Met een gemiddelde van 8,10 scoren de bovenschools directeuren nog hoger dan de besturen<sup>3</sup>.

## 3.3 Financieel beleid

### 3.3.1 Mate van professionaliteit

#### *Prognoses leerlingenaantallen*

Bij het opstellen van een goede meerjarenbegroting zijn prognoses over leerlingenaantallen onmisbaar. Volgens de besturen en directeuren wordt op vrijwel alle scholen gebruik gemaakt van deze prognoses. Slecht 5 procent van de besturen en 3 procent van de directeuren geeft aan dat er geen gebruik van wordt gemaakt.

<sup>3</sup> De gemiddelde score onder schooldirecteuren bedraagt 7,24 op de schaal professionaliteit organisatie.

### *Financiële instrumenten*

De respondenten is gevraagd welke financiële instrumenten er binnen de organisatie worden gebruikt. Een meerjarenbegroting blijkt aanwezig bij ruim driekwart van alle organisaties. Ook beschikt een groot deel van de scholen over 'hoofdlijnen voor het financieel beleid'. Liquiditeitsbegrotingen en criteria voor de verdeling van financiële middelen worden volgens ongeveer eenderde van de directeuren gebruikt. Een iets groter deel van de besturen geeft aan dat er gebruikt wordt gemaakt van deze instrumenten.

Bovenschools directeuren geven aanzienlijk vaker aan dan schooldirecteuren dat er binnen de organisatie met bepaalde financiële instrumenten wordt gewerkt. Zo zegt 81 procent van de bovenschools directeuren dat er gewerkt wordt met hoofdlijnen voor het financieel beleid tegenover 56 procent van de schooldirecties. En volgens 62 procent van de bovenschools directeuren zijn er criteria aanwezig voor de verdeling van middelen tussen scholen, tegenover 30 procent van de schooldirecties. Kennelijk zijn veel schooldirecteuren van meerpitters niet precies op de hoogte van de manier waarop op bovenschools niveau het financieel beleid wordt gevoerd.

### *Begroting volgt beleid*

Van de besturen zegt 77 procent dat er bij het opstellen van de begroting voor 2007 expliciet rekening is gehouden met wijzigingen in het onderwijskundig beleid. Dit percentage is vergelijkbaar met dat onder de directeuren (71%). Bij de medezeggenschapsraden is dit percentage lager, namelijk 50 procent. Vergeleken met de twee andere geledingen vindt een groot deel van de (G)MR'en dat er geen rekening met wijzigingen in het onderwijskundig beleid is gehouden (36%). Slechts 10 procent van de (G)MR zegt het niet te weten, wat in vergelijking met andere beleidsgerelateerde vragen erg laag is.

Met het personeelsbeleid is volgens 96 procent van de besturen, 91 procent van directeuren en 78 procent van de GMR'en expliciet rekening gehouden. Het personeelsbeleid lijkt meer leidend te zijn geweest voor het opstellen van de begroting dan het onderwijskundig beleid.

### *Meerjarenplanning en inzicht in BAPO*

Ongeveer de helft van de directies beschikt over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel. Van de besturen heeft 62 procent de beschikking over een meerjarenplanning. Inzicht in het aantal personeelsleden dat gebruik gaat maken van BAPO is wel bij de overgrote meerderheid van de besturen en directies aanwezig. Ongeveer 85 procent zegt inzicht te hebben in het toekomstige BAPO-gebruik.

### *Informatie van het administratiekantoor*

Meer dan 90 procent van de scholen maakt gebruik van een extern administratiekantoor. Ongeveer 70 procent van de besturen en directies ontvangt maandelijks of per kwartaal informatie van het administratiekantoor over de financiële stand van zaken. Slechts een klein deel krijgt met een hogere of lagere frequentie informatie van het administratiekantoor. De informatie van het administratiekantoor is belangrijk om zicht te krijgen op de (financiële) stand van zaken binnen de organisatie. Daarom is gevraagd over welke onderwerpen men informatie krijgt aangeleverd van het administratiekantoor (zie tabel 3.5). Over de uitputting van het totale budget krijgen de meeste besturen (85%) en directies (73 %) informatie van het administratiekantoor, gevolgd door informatie over de

personele kosten. Bovenschools directeuren zeggen vaker informatie over deze onderwerpen te krijgen dan schooldirecties. Aanzienlijk minder besturen (26%) en directies (18%) krijgen informatie over de vraag hoeveel er waarvoor moet worden gereserveerd.

Tabel 3.5 Informatie van administratiekantoor

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Over welke zaken krijgt u informatie van de administratie of het administratiekantoor? (meerdere antwoorden mogelijk)	De uitputting van het totale budget	86%	73%	-
	Personele kosten	76%	63%	-
	De uitputting van het formatiebudget	52%	49%	-
	Over de vraag hoeveel ik waarvoor moet reserveren	26%	18%	-
	Anders	14%	14%	-

Op de vraag over welke onderwerpen ook voldoende informatie wordt geschapt om voldoende grip te krijgen op het financiële reilen en zeilen van de organisatie, wordt door het merendeel van de respondenten aangegeven inderdaad voldoende informatie te krijgen over de genoemde onderwerpen (zie punt 8, tabel 3.6). Over de informatie over uitputting van het formatiebudget en over hoeveel moet worden gereserveerd voor welke posten schiet de informatie van het administratiekantoor nog het meest tekort, ook al geeft het merendeel aan ook hierover voldoende informatie te krijgen.

### Planning & control

Van de besturen zegt 83 procent met een planning en controlcyclus te werken. Onder de directeuren is dit 70 procent. Opvallend is dat 56 procent van de medezeggenschapsraden niet weet of er binnen de organisatie met een planning en controlcyclus wordt gewerkt.

Tabel 3.6 Financieel beleid

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Maakt het (bovenschools) management gebruik van prognoses van de ontwikkeling van de leerlingenaantallen?*	Ja	93%	94%	-
	Nee	5%	3%	-
	Weet niet	2%	3%	-
2. Met welke van de onderstaande instrumenten wordt binnen uw organisatie op dit moment gewerkt? (meerdere antwoorden waren mogelijk)	Meerjarenbegroting	77%	84%	70%
	Hoofddijnen financieel beleid	72%	60%	45%
	Liquiditeitsbegroting	44%	33%	17%
	Criteria verdeling middelen tussen scholen**	42%	35%	32%
	Criteria verdeling middelen tussen personeel/ materieel	37%	31%	31%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
3. In hoeverre is bij de begroting van 2007 expliciet rekening gehouden met wijzigingen in het onderwijskundig beleid?	Daar is zeer sterk mee rekening gehouden	13%	8%	4%
	Daar is rekening mee gehouden	64%	63%	46%
	Daar is geen rekening mee gehouden	7%	6%	36%
	Weet niet	13%	11%	10%
	Er zijn geen wijzigingen geweest in het beleid	3%	13%	4%
4. In hoeverre is bij de begroting van 2007 expliciet rekening gehouden met het personeelsbeleid?	Daar is zeer sterk rekening mee gehouden	25%	23%	18%
	Daar is rekening mee gehouden	71%	68%	60%
	Daar is geen rekening mee gehouden	2%	6%	6%
	Weet niet	2%	3%	16%
5. Beschikt u over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel?	Ja	62%	48%	-
	Nee	36%	48%	-
	Weet niet	2%	4%	-
6. Heeft u inzicht in hoeveel personeelsleden gebruik zullen maken van de BAPO in de komende jaren?	Ja (1)	84%	86%	-
	Nee (2)	8%	11%	-
	Weet niet (3)	8%	3%	-
	Niet bekend met BAPO (4)	0%	0%	-
7. Met welke regelmaat ontvangt u informatie van de administratie of het administratiekantoor over de financiële stand van zaken?	Wekelijks	12%	19%	-
	Maandelijks	35%	42%	-
	leder kwartaal	44%	26%	-
	leder half jaar	2%	4%	-
	Jaarlijks	1%	4%	-
	Weet niet	6%	5%	-
8. Over welke van de bovengenoemde zaken krijgt u van uw administratie of administratiekantoor voldoende informatie om grip op het financiële reilen en zeilen van uw organisatie te hebben?*	De uitputting van het totale budget***	92%	86%	-
	Personele kosten***	94%	87%	-
	De uitputting van het formatiebudget***	80%	86%	-
	Over de vraag hoeveel ik waarvoor moet reserveren***	90%	82%	-
	Anders***	73%	86%	-
9. Werkt uw organisatie met een planning en controlcyclus of gaat u daarmee binnenkort werken?	Ja	83%	70%	34%
	Nee	7%	9%	10%
	Weet niet	11%	22%	56%

\* Verschillen zijn niet significant.

\*\* Is alleen gevraagd aan meerpitters en directeuren / MR-leden van scholen die onder een bestuur met meerdere scholen vallen.

\*\*\* Percentage is berekend op basis van de respondenten die aangaven informatie van het administratiekantoor te hebben gekregen over de genoemde onderwerpen.

### *Professionaliteit financieel beleid*

Op basis van 9 vragen (zie tabel 3.6) is een score berekend die een indicatie geeft van de professionaliteit van het financieel beleid van de organisatie.

Tabel 3.7 Score professionaliteit financieel beleid

Schaal	Besturen	Directeuren	(G)MR
Prof. Financieel	6,88	6,32	3,92*

\* De (G)MR-leden hebben vier van de negen vragen waarop de schaal is gebaseerd niet gekregen. Deze vragen zijn niet meegenomen in de berekening van de score voor deze groep respondenten.

De besturen scoren het hoogst op het onderwerp professionaliteit van het financieel beleid, gevolgd door de directies. De score van de besturen is onder meer hoger doordat een groter deel van de besturen aangeeft beschikking te hebben over financiële instrumenten zoals een meerjarenplanning, hoofdlijnen financieel beleid en criteria voor de verdeling van middelen. Het kan zijn dat een deel van de directeuren niet op de hoogte is van de aanwezigheid van bepaalde instrumenten. Zeker bij de aanwezigheid van een bovenschools management is de kans reëel dat de kennis van financieel management meer bij op het bovenschools niveau aanwezig is dan op schoolniveau. Dit blijkt ook uit de hogere score die bovenschools directeuren halen voor professionaliteit van het financieel beleid (7,02)<sup>4</sup>.

De schaal professionaliteit financieel beleid is voor de (G)MR-leden gebaseerd op vijf in plaats van negen vragen (zie tabel 3.5), omdat niet alle vragen aan deze groep zijn voorgelegd. Hiermee is de score onder (G)MR-leden niet goed te vergelijken met die van de twee andere geledingen. Wel is duidelijk dat de kennis van deze groep respondenten vaak te kort schiet om de vragen die wel aan hen gesteld zijn te kunnen beantwoorden.

### 3.3.2 Jaarverslag

Met het wetsvoorstel 'Invoering van het jaarverslag in het po' is per 1 augustus 2006 een model jaarverslag ingevoerd ter verantwoording van de besteding van middelen. Er zijn regionale ambassadeurs aangesteld die scholen/besturen ondersteunen bij de voorbereidingen op het jaarverslag.

Ongeveer de helft van alle besturen en directeuren is op de hoogte van de mogelijkheid om ondersteuning van een ambassadeur te krijgen bij het opstellen van het jaarverslag. De bekendheid is daarmee ongeveer gelijk aan vorig jaar. Slechts een zeer klein deel van de organisaties heeft gebruik gemaakt van een ambassadeur bij de totstandkoming van het financieel jaarverslag. Van de besturen die deel hebben genomen aan de enquête heeft zelfs niemand gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De belangrijkste redenen om af te zien van het gebruik van een ambassadeur is dat er niet veel van wordt verwacht en dat men van mening is zelf in staat te zijn het zonder hulp van buiten af te kunnen doen.

Slechts een klein deel van de besturen en directies (6%) verwacht dat het administratiekantoor niet op tijd zal zijn met de aanlevering van de jaarrekening, zodat het bestuurs-

<sup>4</sup> De schooldirecteuren scoren gemiddeld 6,20 op de schaal professionaliteit financieel.

verslag met accountantsverklaring pas na 1 juli 2007 naar het CFI kan worden verstuurd. Ook geeft een klein deel van de respondenten (9% van de besturen en 12% van de directies) aan dat men zelf (in april 2007) nog niet is begonnen met het eigen aandeel in de totstandkoming van het jaarverslag. Door deze scholen moet nog veel werk worden verzet om op tijd klaar te zijn met het verslag.

Tabel 3.8 Jaarverslag

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Bent u op de hoogte van de mogelijkheid ondersteuning te krijgen van een ambassadeur jaarverslag?	Ja	49%	48%	29%
	Nee	51%	52%	71%
2. Maakt uw organisatie ook gebruik van een ambassadeur bij de totstandkoming van het (financieel) jaarverslag	Ja	0%	7%	5%
	Nee	91%	56%	61%
	Weet niet	9%	37%	34%
3. Waarom maakt uw organisatie geen gebruik van één van de ambassadeurs? (meerdere antwoorden waren mogelijk)*	We verwachten daar niet zoveel van	45%	40%	39%
	We zijn prima in staat om het zonder hulp van buitenaf te doen	37%	42%	41%
	We krijgen voldoende hulp van ons administratiekantoor	14%	29%	52%
	We krijgen voldoende hulp van derden	20%	21%	41%
	Weet niet	12%	21%	36%
	Vanwege de slechte bereikbaarheid van de ambassadeur	25%	12%	14%
	We zijn nog niet zo ver, maar we zijn wel van plan de ambassadeur in te schakelen	4%	8%	21%
4. Besteedt uw organisatie werk uit aan een extern administratiekantoor?*	Ja	95%	92%	
	Nee	5%	8%	
5. Is uw administratiekantoor naar verwachting op tijd met de aanlevering van de jaarrekening, zodat het met uw bestuursverslag en met accountantsverklaring vóór 1 juli 2007 naar CFI gezonden kan worden?	Ja, ze zijn op tijd klaar	87%	67%	
	Nee, het verslag verwacht ik in juli 2007 te krijgen	4%	4%	
	Nee, het verslag wordt pas na juli 2007 verwacht	2%	2%	
	Weet niet	8%	28%	



Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
6. Is uw organisatie al klaar met het eigen aandeel in de totstandkoming van het (financieel) jaarverslag?	Ja, we zijn klaar	38%	22%	18%
	Nee, we zijn wel bezig maar nog niet klaar	52%	53%	37%
	Nee, we moeten nog beginnen	9%	12%	9%
	Weet niet	2%	13%	37%

\* Verschillen zijn niet significant.

### 3.3.3 Financiële risico's

Lumpsum geeft scholen meer beleidsvrijheid, maar dit betekent ook dat scholen een grotere verantwoordelijkheid hebben. Een risicoanalyse kan helpen om in kaart te brengen waar mogelijk problemen kunnen ontstaan. Bij iets meer dan de helft van de organisaties is een risicoanalyse uitgevoerd. Opmerkelijk is dat bijna 60 procent van de medezeggenschapsraden niet weet of een dergelijke analyse is gemaakt. Het blijkt dat de uitkomst van de analyse in de meeste gevallen niet erg verrassend is. Van de besturen zegt 89 procent dat de uitkomsten sporen met de verwachtingen. Bij de directeuren is dit deel aanzienlijk kleiner (59%). Eenvijfde van de directies zegt dat het beleid is bijgesteld omdat er meer risico's bleken te zijn dan verwacht. Slechts een klein deel van de directeuren (9%) denkt dat de risico's niet te beheersen zijn.

Een aanzienlijk deel van de scholen heeft wel meer geld gereserveerd met het oog op de invoering van lumpsum. Van de besturen geeft 36 procent aan dat er na augustus 2006 meer is gereserveerd dan voor augustus 2006. Bij de directies is dit percentage 29 procent, bij de bovenschools directeuren zelfs 38 procent.

Tabel 3.9 Risicoanalyse en reserveringen

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Is er voor uw organisatie een risico-analyse gemaakt	Ja	55%	53%	29%
	Nee	34%	21%	13%
	Weet niet	11%	26%	58%
2. Is het beleid naar aanleiding van die risico-analyse bijgesteld?	Ja, we hebben meer risico's dan we dachten (1)	5%	20%	18%
	Ja, we hebben minder risico's dan we dachten (2)	5%	8%	5%
	Nee, de uitkomsten van de risicoanalyse sporen met onze verwachtingen (3)	89%	59%	43%
	Weet het niet (4)	2%	14%	35%
3. Zijn deze risico's beheersbaar?*	Ja**	.	60%	.
	Nee**	.	9%	.
	Weet niet**	.	31%	.

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
Heeft u in verband met lumpsum vanaf 1 augustus 2006 méér geld gereserveerd of in een voorziening gestopt dan vóór 1 augustus 2006?*	Ja	36%	29%	-
	Nee	60%	61%	-
	Weet niet	4%	11%	-

\* Verschillen zijn niet significant.

\*\* De percentages zijn voor de besturen en (G)MR'en weggelaten wegens te geringe celvulling.

### 3.4 Conclusie

Een belangrijk doel van lumpsum is het vergroten van de beleidsvrijheid van scholen. Om als bestuur en management ook effectief gebruik te kunnen maken van de grotere beleidsvrijheid is het belangrijk dat schoolorganisaties professioneel worden geleid. Door middel van een groot aantal vragen zijn twee scores berekend die een indicatie geven van de mate van professionaliteit. Eén score heeft betrekking op de professionaliteit van de interne organisatie, de andere score heeft betrekking op de professionaliteit van het financieel beleid.

#### *Professionaliteit organisatie*

Door middel van een tiental vragen is per geleding een score berekend die een indicatie geeft over de mate van professionaliteit van de interne organisatie. Het verschil in de totaalscore tussen besturen en directies is relatief klein, wel scoren de medezeggenschapsraden aanzienlijk lager. Aangezien er naar feiten met betrekking tot de organisatie wordt gevraagd en niet naar meningen, zouden de scores van de verschillende geledingen niet ver uit elkaar moeten liggen. Het gaat immers niet om de professionaliteit van de geledingen zelf, maar om de professionaliteit van de organisatie waarbinnen men actief is. De lage score wordt vooral veroorzaakt doordat de (G)MR vaak niet op de hoogte bleek te zijn van afspraken of het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde instrumenten.

#### *Professionaliteit financieel beleid*

De besturen scoren het hoogst op het onderwerp professionaliteit van het financieel beleid, gevolgd door de directies. De score van de besturen is onder meer hoger omdat een groter deel van de besturen aangeeft beschikking te hebben over financiële instrumenten zoals een meerjarenplanning, hoofdlijnen financieel beleid en criteria voor de verdeling van middelen. Het kan zijn dat besturen als eindverantwoordelijken sterker dan de directeuren de neiging hebben hier het wenselijke antwoord te geven en daardoor hoger scoren. Ook is het mogelijk dat directeuren niet op de hoogte zijn van de aanwezigheid van bepaalde instrumenten. Zeker bij de aanwezigheid van een bovenschools management is deze kans reëel. Dit wordt bevestigd door de hogere scores onder bovenschools directeuren dan onder de schooldirecteuren. Omdat een groot aantal vragen niet aan de GMR is gesteld is een vergelijkbare score niet te berekenen.

#### *Financiële risico's*

Lumpsum geeft scholen meer beleidsvrijheid, maar dit betekent ook dat scholen een grotere verantwoordelijkheid hebben. Een risicoanalyse kan helpen om in kaart te brengen waar mogelijk problemen kunnen ontstaan. Bij iets meer dan de helft van de

organisaties is een risicoanalyse uitgevoerd. Opmerkelijk is dat bijna 60 procent van de medezeggenschapsraden niet weet of een dergelijke analyse is gemaakt. Het blijkt dat de uitkomst van de analyse in de meeste gevallen niet erg verrassend is. Van de besturen zegt 89 procent dat de uitkomsten sporen met verwachtingen. Bij de directeuren is dit deel aanzienlijk kleiner (59%). Eenvijfde van de directies zegt dat het beleid is bijgesteld omdat er meer risico's bleken te zijn dan verwacht. Slechts een klein deel van de directeuren (9%) denkt dat de risico's niet te beheersen zijn.

Van de besturen en directeuren zegt 60 procent dat er niet meer geld is gereserveerd dan voor de invoering van lumpsum. Besturen kunnen ook op verwachte risico's anticiperen door voorzichtiger te gaan begroten. Op deze wijze kan ook een financiële buffer worden opgebouwd. Dit is echter niet door deze monitor onderzocht.



## 4 Verklaringen voor verschillen

### 4.1 Samenhang tussen de vier onderwerpen

Door middel van een correlatiematrix is nagegaan in hoeverre de vier onderwerpen (oordeel over voorbereiding, verwachtingen, professionaliteit organisatie en professionaliteit financiën) onderling samenhangen.

Alle onderwerpen blijken met elkaar te correleren. De correlaties zijn significant. Wel blijkt dat de samenhang tussen de verwachtingen van de geledingen met de andere onderwerpen minder sterk is dan de samenhang tussen de andere onderwerpen.

### 4.2 Welke factoren verklaren de verschillen?

Door middel van een regressieanalyse is nagegaan welke factoren een belangrijke rol spelen om de verschillen in de scores te kunnen verklaren. Op deze manier kunnen aanknopingspunten voor ondersteunend beleid worden geïdentificeerd. De volgende variabelen zijn meegenomen als verklarende variabele:

- sector (bao, sbao, wec);
- denominatie;
- bestuursomvang (aantal scholen);
- juridische vorm;
- fusie-ervaring.

Deze analyses zijn uitgevoerd voor de drie geledingen afzonderlijk.

#### 4.2.1 Verschillen naar bestuursomvang, sector en denominatie

Om de invloed van de bestuursgrootte te bepalen zijn de scores van alle scholen allereerst vergeleken met de scores van de éénpitters. Vervolgens zijn de sectoren sbao en wec vergeleken met bao<sup>5</sup>. Ten slotte zijn alle denominaties vergeleken ten opzichte van alle vormen van openbaar onderwijs. De scores met plussen, minnen en nullen in tabel 4.1 zijn de scores ten opzichte van de school met deze kenmerken en laten zien welke kenmerken van invloed zijn op de scores. Een ++ betekent dat de geleding een significant (hogere) score behaalt, een -- houdt in dat de geleding een significant (lagere) score behaalt.

---

<sup>5</sup> Hierbij zijn de verschillen tussen bestuursvormen niet meegenomen.

### Bestuursomvang

De omvang van het bestuur (10 of meer scholen) blijkt een sterke positieve invloed te hebben op de mate waarin de organisatie/procesvoering is geprofessionaliseerd (onder de besturen en directies) en op de financiële professionaliteit (onder de besturen). De omvang van het bestuur heeft geen invloed op de mate waarin de organisaties voorbereid waren of op de mate waarin nog veranderingen worden verwacht als gevolg van lumpsum.

### Sector

De sector blijkt van geen enkele invloed te zijn op de scores voor de verschillende schalen.

### Denominatie

De denominatie blijkt wel uit te maken, vooral voor de scores onder de directeuren. Zowel de directeuren op de protestants christelijke als die op de rooms-katholieke en de reformatorische, gereformeerde en vrijgemaakte scholen scoren beter op de schalen voorbereiding, professionaliteit organisatie en financieel dan directeuren van de overige scholen.

Tabel 4.1 Samenhang achtergrondkenmerken met schalen per geleding

	Voorbereiding			Verwachting			Professioneel Organisatie			Professioneel Financieel		
	B	D	M	B	D	M	B	D	M	B	D	M
Bestuursgrootte												
2 tot 9	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	0	.
10 of meer	0	0	0	0	0	0	++	++	0	++	0	.
<b>Sector</b>												
Sbao	.	0	0	.	0	0	.	0	0	.	0	.
Wec	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	.
<b>Denominatie</b>										0		
Protestant christelijk	0	+	0	0	0	0	0	++	0	0	+	.
Rooms katholiek	0	++	0	0	0	0	0	++	+	0	++	.
Algemeen bijzonder	0	0	0	0	0	0	0	++	0	0	+	.
Reformatorisch / Gereformeerd / Vrijgemaakt	0	++	0	0	0	0	0	++	0	0	++	.
Overig	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	.

B=Bestuur, D=Schoolleiding/bovenschools directeur, M=(G)MR.

Een +(+ ) betekent dat de geleding (sterk) voorloopt en een -(-) houdt in dat de geleding (sterk) achterloopt ten opzichte van besturen van één-pitters; een 0 betekent dat er geen significante invloed is op de achtergrondkenmerken en een . dat de analyse niet uitgevoerd kon worden.

### 4.2.2 Verschillen naar bestuursvorm en fusie-ervaring

In tabel 4.2 zijn de scholen onder besturen met verschillende juridische vormen vergeleken met die onder een integraal bestuur vallen. Vervolgens zijn de scholen die de

afgelopen drie jaar geen fusie hebben meegemaakt vergeleken met die wel een fusie achter de rug hebben.

### Bestuursvorm

De directeuren die onder een bestuur vallen met de juridische vorm van een stichting of met name een vereniging, scoren beter op de schalen voorbereiding, professioneel organisatie en (iets minder sterk) professioneel financieel. Andersom scoort deze groep minder op de schaal verwachting: dit betekent dat voor deze organisaties de grootste veranderingen achter de rug zijn en nog maar weinig veranderingen worden verwacht als gevolg van lumpsum.

### Fusie-ervaring

De directeuren op scholen die in de afgelopen drie jaar een fusie hebben meegemaakt, scoren licht positiever op de schaal verwachting dan degenen zonder fusie. Deze groep verwacht relatief meer veranderingen als gevolg van lumpsum. Dit is niet verwonderlijk, aangezien zij zich de afgelopen jaren waarschijnlijk ook met bestuurlijke wijzigingen zijn bezig geweest, waardoor de aanpassingen aan lumpsum wellicht iets meer naar voren zijn geschoven. Op de scores van de andere schalen en die van de andere geledingen is fusie-ervaring niet van invloed.

Tabel 4.2 Invloed van juridische bestuursvorm en fusie-ervaring (ten opzichte van respectievelijk integrale bestuursvorm en geen fusie-ervaring)

	Voorbereiding			Verwachting			Professioneel Organisatie			Professioneel Financieel		
	B	D	M	B	D	M	B	D	M	B	D	M
<b>Bestuursvorm</b>												
Bestuurscommissie		0	0		-	0		0	0		0	0
Stichting	0	+	+	0	-	0	0	++	0	0	+	0
Vereniging	0	++	0	0	--	0	0	++	0	0	+	0
Overig	0	+	0	0	--	0	0	+	0	0	0	0
<b>Wel/geen fusie</b>												
Fusie-ervaring	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0

B=Bestuur, D=Schoolleiding/bovenschools directeur, M=(G)MR.

Een +(+ ) betekent dat de geleding (sterk) voorloopt en een -(-) houdt in dat de geleding (sterk) achterloopt ten opzichte van besturen van één pitters; een 0 betekent dat er geen significante invloed is op de achtergrondkenmerken en een . dat de analyse niet uitgevoerd kon worden.

## 4.3 Resumé

Nagegaan is wat de relatieve invloed is van de verschillende achtergrondkenmerken op de scores van de verschillende schalen. Daarbij is gebruik gemaakt van regressieanalyses. Hiermee is nagegaan wat de afzonderlijke invloed is van de achtergrondkenmerken die in de analyses zijn opgenomen. Net als in de vorige monitor is de denominatie een belangrijke verklarende factor als het gaat om de scores onder de directeuren, met uitzondering voor de schaal verwachting. De bestuursomvang laat een grotere invloed zien dan in de vorige monitor, met name als het gaat om de professionaliteit van de organisatie. Deze invloed zat er de vorige monitor echter ‘met een omweg’ in. Toen bleek

de omvang immers een sterke invloed te hebben op de professionaliteit van het personeelsbeleid en het personeelsbeleid weer een sterke samenhang te vertonen met de vorderingen algemeen.

Ook de bestuursvorm blijkt nog steeds van invloed te zijn op de scores: stichtingen en verenigingen 'doen' het weer beter dan de integrale besturen en de bestuurscommissies. Fusie-ervaring blijkt weinig uit te maken. Dit kenmerk heeft alleen een licht positieve invloed op de mate waarin directeuren nog veranderingen als gevolg van lumpsum verwachten.



## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### *Mate van voorbereiding*

Met name de besturen zijn erg positief over elk aspect van de mate waarop het veld was voorbereid op de invoering van lumpsum. Deze geleding is de enige die hier beduidend positiever over is dan tijdens de eindmeting van de vorige monitor, een jaar geleden. Directeuren en leden van de (G)MR zijn een stuk voorzichtiger. Bovenschools directeuren zijn iets positiever dan schooldirecteuren. Opvallend is dat de besturen zichzelf een stuk beter voorbereid vinden dan vorig jaar, terwijl de directies en (G)MR'en juist minder positief zijn over de mate waarop de besturen waren voorbereid ten tijde van de invoering van lumpsum dan een half jaar voor de daadwerkelijke invoering. Terwijl de (G)MR'en de informatieachterstand nog steeds niet ingehaald lijkt te hebben, lijkt de verklarende factor voor de relativerende houding onder directeuren meer te liggen in de procesontwikkeling. Vóór de invoering waren het vooral de besturen die aan zet waren met beleidsontwikkeling. Ná de invoering zijn het voornamelijk de directies die met de uitvoering van dat beleid te maken hebben. Zij zien de praktijk van alledag duidelijker dan de besturen, terwijl ze daarbij ook nog eens tussen twee lagen in zitten: die van de werkvloer, oftewel het personeel, en die van het bestuur.

In retrospectief geven de besturen aan dat meer aandacht aan de invoering van lumpsum tijdens de bestuursvergadering en een grotere betrokkenheid van de directeuren wenselijk waren geweest. Ook de directeuren zelf zijn van mening dat ze er meer bij betrokken hadden moeten worden. Hoewel de (G)MR-leden zelf sterk van mening zijn dat zij daar ook meer bij betrokken hadden moeten worden, wordt dit opmerkelijk genoeg niet onderkend door de directeuren en in nog sterkere mate door de besturen. De (G)MR wordt als geleding blijkbaar van minder groot belang geacht in de hele operatie dan het bestuur of de directie, wat een verklaring zou kunnen zijn voor de informatieachterstand.

De toonzetting is echter dat, ondanks dat er zaken/geledingen beter hadden kunnen zijn voorbereid, de mate van voorbereiding overwegend positief wordt beoordeeld.

#### *Verwachting veranderingen ten gevolge van lumpsum*

Hoe meer de voorbereidingen zijn afgerond, hoe minder veranderingen er nog verwacht (hoeven te) worden ten gevolge van lumpsum. Over de mate waarin nog veranderingen te verwachten zijn, zijn de geledingen het grotendeels eens, met scores rond het statistische gemiddelde van 5,5. De grootste wijzigingen lijken achter de rug te zijn. Toch worden nog wel degelijk belangrijke veranderingen verwacht op bestuurlijk en vooral op financieel gebied. Kennelijk is wel de basis gelegd, maar moet deze nog verder uitgebouwd worden.

Vergeleken met vorig jaar zijn de besturen opmerkelijk positiever over de kansen die lumpsum biedt, in relatie tot de bedreigingen die worden gezien. Blijkbaar zijn de verwachte risico's meegevallen en wordt nu vooral de ruimte gewaardeerd voor het voeren van een eigen personeels- en financieel beleid. Ook de directeuren zijn overwegend positief hierover, terwijl de (G)MR-leden hierover het meest voorzichtig zijn.

#### *Professionaliteit van de interne organisatie/procesvoering*

De meningen zijn sterker verdeeld als het gaat om de professionaliteit van de interne organisatie/procesvoering. De (G)MR'en laten een beduidend lagere score zien dan de directeuren en de besturen. Niet alleen zijn de (G)MR'en het slechtst op de hoogte van wat er in huis is aan beleid, instrumenten en afspraken, ook zijn ze minder positief over de fase van invoering van diverse instrumenten zoals het managementstatuut en code goed bestuur. Uitzondering hierop vormt de instelling van een GMR: opmerkelijk genoeg zijn de besturen hierover het meest terughoudend.

Ondanks het feit dat besturen met meerdere scholen sinds medio 2006 verplicht zijn een GMR in te stellen, is nog niet op alle meerpitters een GMR actief. Mogelijk kan dit gedeeltelijk worden verklaard doordat het opzetten van een GMR inclusief verkiezingen veel tijd in beslag neemt.

De minder prominente rol van de (G)MR in het hele proces wordt bevestigd als wordt gevraagd of het bestuur voldoende informatie heeft gegeven over de invoering van lumpsum. Slechts een geringe meerderheid van de (G)MR-leden antwoordt hier positief over. Ook onder de directeuren is echter ruim een kwart van mening dat het bestuur hierin tekort schiet. Aangezien transparantie een belangrijk punt is van lumpsum, valt blijkbaar nog het een en ander te verbeteren als het gaat om de communicatie.

#### *Professionaliteit van het financieel beleid*

De scores op de schaal professionaliteit financieel liggen voor alle geledingen lager dan de schaal professionaliteit organisatie. Voor de (G)MR'en is de score slecht te vergelijken met die van de besturen en directeuren, omdat vier van de negen vragen niet aan deze geleding is gesteld. De besturen zijn op vrijwel alle punten positiever dan de directeuren. Met name als het gaat om de mate waarmee bij het opstellen van de begroting rekening is gehouden met onderwijskundig en personeelsbeleid en de beschikking over instrumenten ten behoeve van het financieel beleid, zijn de besturen positiever. Het kan zijn dat besturen hier (nog meer) zicht op hebben dan de directeuren. Een andere verklaring zou (deels) kunnen zijn dat de besturen meer geneigd zijn tot het geven van wenselijke antwoorden. Daarnaast hebben, net als bij andere beleidsvelden, de directies meer te maken met de praktijk van alledag, waardoor ze meer geconfronteerd worden met eventuele knelpunten.

Vreemd genoeg is de helft van de besturen en directeuren niet op de hoogte van de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen van een ambassadeur jaarverslag en wordt door degenen die daar wel van op de hoogte zijn, nauwelijks gebruik van gemaakt. Van de administratiekantoren wordt in het algemeen verwacht dat zij op tijd klaar zullen zijn met het leveren van de jaarrekening. Het merendeel van de organisaties zelf is nog bezig met

het eigen deel van het financieel jaarverslag. Zorgwekkender is, dat er ook nog een klein deel van de besturen aangeeft dat er nog mee begonnen moet worden, ook al is dit aandeel gering.

Iets meer dan de helft van de besturen en directeuren zegt dat er een risicoanalyse is uitgevoerd voor de organisatie. Opvallend genoeg antwoordt een vijfde van de directeuren dat er meer risico's uit zijn gekomen dan gedacht, terwijl besturen deze uitkomst nauwelijks geven. Daarentegen zegt de overgrote meerderheid van de besturen dat de uitkomsten van de analyse sporen met hun verwachtingen. Ofwel hadden de directeuren optimistischere verwachtingen van de risico's dan de besturen en waren de besturen beter geïnformeerd, ofwel zijn ook hier de besturen meer geneigd tot het geven van wenselijke antwoorden.

### *Algemeen*

Het algemene beeld dat deze meting laat zien is dat de besturen (weer) overwegend positief zijn over de mate van voorbereiding en over lumpsum zelf. In tegenstelling tot de directeuren en de (G)MR-leden oordelen ze achteraf positiever over de mate waarop zijzelf en de andere geledingen voorbereid waren op het moment dat de lumpsum-financiering werd ingevoerd. Ook zijn ze iets positiever dan de directeuren als het gaat om de professionaliteit van zowel de interne organisatie als op financieel gebied. Wellicht wordt het positivisme (deels) ingegeven doordat 'hun' taak er grotendeels op zit. Als het goed is, is het relevante beleid immers (in grote lijnen) ontwikkeld, terwijl het nu meer op de praktijk aankomt. De directeuren hebben sterker te maken met de praktijk van alledag en zien daardoor beter waar de eventuele knelpunten nog zitten. Dit geldt vooral voor de schooldirecteuren. De bovenschools directeuren zijn duidelijk positiever over interne organisatie en het financieel beleid. Net als bij de eerdere metingen blijkt ook nu dat het bovenschools management de meest professionele geleding is binnen de school-organisaties.

De (G)MR'en geven wederom blijk van een informatieachterstand. Daarnaast komt naar voren dat zowel de directeuren als de besturen de (G)MR een weinig prominente rol toebedelen als het gaat om lumpsum. Wellicht wordt deze rol duidelijker wanneer ook het cyclus van planning en control meer ingebed raakt in het financieel beleid.

## 5.2 Aanbevelingen

### *Professionalisering (G)MR en imago-versterking*

Eén van de aanbevelingen die vorig jaar zijn gedaan, betrof de professionalisering van de (G)MR. Deze aanbeveling blijkt nog steeds geldig. De (G)MR'en lijken nog steeds een informatieachterstand te hebben, wat versterkt kan worden wanneer er steeds sprake is van wisselingen in voorzitterschap. Naast een vergroting van de toegang tot informatie zou daarom ook aandacht moeten zijn voor de borging van kennis.

Om de cyclus van planning en control geen papieren tijger te laten zijn, moet sterk getrokken worden aan (de professionalisering van) de (G)MR. Daarnaast is het ook een kwestie van imago-versterking. Zowel de directeuren als de besturen kennen een gering belang toe aan de rol van de (G)MR. Hoewel de (G)MR-leden zeggen er wel behoefte aan

te hebben meer betrokken te worden bij de processen en besluitvorming rondom lumpsum, wordt dit door de directeuren en met name de besturen niet van belang geacht. Blijkbaar is er een cultuuromslag nodig om de (G)MR niet meer als een voortzetting van de oude ouder- en medezeggenschapsraden te laten zien, maar als een geleding die van belang is voor een goede, transparante beleidsvoering. In veel schoolorganisaties dient de rol van de (G)MR daarom te worden versterkt en beter te worden verankerd in het beleidsproces. Als eerste stap daartoe zouden het ministerie van OCW en de besturen-organisaties in de communicatie richting de besturen de rol van de (G)MR moeten benadrukken.

#### *Financiële beleidsinstrumenten*

Hoewel (vrijwel) alle besturen zeggen te beschikken over de leerlingenprognoses en het toekomstig gebruik van de BAPO-regeling, beschikt nog geen tweederde over een meerjarenplanning met betrekking tot de behoefte aan personeel. Daarnaast wordt vrij weinig gebruik gemaakt van instrumenten zoals de criteria verdeling middelen tussen personeel en materiaal, criteria verdeling middelen tussen scholen en een liquiditeitsbegroting. Voor een echt robuust financieel beleid zijn dergelijke instrumenten van wezenlijk belang. Wat de cyclus van planning en control betreft, wordt hiermee (binnenkort) wel gewerkt op het merendeel van de scholen/besturen. De vraag hierbij is echter of dit ook ten volle wordt toegepast, aangezien het merendeel van de (G)MR'en er niet van op de hoogte is. Kennis en gebruik van de beschikbare financiële beleidsinstrumenten zou verder gestimuleerd moeten worden, onder alle geledingen.

#### *(Financiële) jaarverslag: vinger aan de pols*

De ambassadeur jaarverslag is slechts bij de helft van de besturen en directeuren bekend en bij de andere helft weinig 'geliefd'. Hoewel de verwachtingen van de administratiekantoren hooggespannen zijn en in het algemeen wordt verwacht dat zij de jaarrekening op tijd zullen opleveren, wordt door enkele organisaties ingeschat het verslag pas in juli te krijgen. Een iets groter deel geeft aan nog te moeten beginnen met het eigen aandeel van het jaarverslag. Aangezien er kinderziektes te verwachten zijn, zullen ook niet alle besturen op tijd zijn met het opleveren van het jaarverslag. Wel is het verstandig wat dat betreft een vinger aan de pols te houden en daarbij ook (vooral) te letten op de kwaliteit van de jaarverslagen. Indien nodig, zal de ambassadeur jaarverslag beter gepromoot moeten worden voor de nodige kwaliteitsimpuls. Aangezien zowel de lage verwachtingen van de ambassadeur een drempel vormen als ook de (vermeende) slechte bereikbaarheid, zal daarvoor ook naar deze punten gekeken moeten worden.

# Bijlage 1 Respons en wegingsfactoren

Tabel B1.0.1 Respons slotmonitor

	Populatie	Netto respons	Respons t.o.v. populatie
Besturen éénpitter	570	61	11%
Besturen meerpitter	788	53	7%
Schooldirecteur van 1 school	7.584 <sup>a)</sup>	764	
Schooldirecteur meerdere scholen		82	
Bovenschools managers		147	
MR		91	
GMR		46	
Besturen	1.359	114	8%
Directeuren		993	13%
Medezeggenschapsraden		137	
<b>Totaal</b>		<b>1.244</b>	

a) Volgens het geleverde bestand door CFI, waren er op **1 oktober 2006** 7.584 scholen in Nederland. Het aantal directeuren kan iets afwijken i.v.m. vacatures of directeuren die verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen.

Tabel B1.2 Wegingsfactoren besturen

	Populatie	Respons	Gewicht	# Na weging <sup>a)</sup>
Eénpitter	570	61	0,7844226	48
Meerpitter	788	53	1,2481174	66
<b>Totaal</b>	<b>1.358</b>	<b>114</b>		<b>114</b>

a) De verdeling van de besturen in de analyses is na weging gelijk aan de verdeling van de besturen in de populatie.

Tabel B1.3 Wegingsfactoren schoolleiders

Sector	Omvang	Gewicht	# Respons	# Scholen
BAO	Klein (<100)	1,2926123	99	1.154
BAO	Middel(100-249)	0,9686602	389	3.398
BAO	Groot (≥250)	0,9230642	287	2.389
SBAO	Klein (<100)	2,0182226	5	91
SBAO	Middel(100-249)	0,969094	23	201
SBAO	Groot (≥250)	0,6209916	5	28
Wec	Klein (<100)	1,5968354	5	72
Wec	Middel(100-249)	1,1089135	17	170
Wec	Groot (≥250)	0,8165636	11	81
<b>Totaal</b>			<b>841</b>	<b>7.584</b>



## Bijlage 2 Overige tabellen

Tabel B2.1 Lidmaatschap organisaties

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Bij welke van de onderstaande organisaties bent u aangesloten?	AOb	5%	16%	26%
	AVS	16%	60%	2%
	CMHF	2%	0%	2%
	PCSO	6%	7%	2%
	Onderwijsbond CNV	5%	20%	17%
	Geen van de bovenstaande	71%	15%	57%

Tabel B2.2 Overig personeelsbeleid

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Wordt beloningsdifferentiatie toegepast?	Ja	22%	18%	15%
	Nee	74%	80%	60%
	Weet niet	4%	1%	26%
2. Wordt seniorenbeleid toegepast?	Ja	54%	52%	47%
	Nee	36%	44%	21%
	Weet niet	10%	4%	31%
3. Is er een interne afdeling voor personeelszaken of een personeelsfunctionaris?	Ja	38%	69%	52%
	Nee	62%	31%	37%
	Weet niet	0%	0%	12%

Tabel B2.3 Expertise van derden

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Wint u na 1 augustus 2006 nog, al dan niet tegen betaling expertise van derden in, anders dan van een administratiekantoor?	Ja	38%	21%	24%
	Nee	60%	63%	37%
	Weet niet	2%	16%	39%
2. Bij welk type organisaties wint u die expertise in? (meerdere antwoorden waren mogelijk)	Bestuurs- en managementorganisatie dan wel managementorganisatie	67%	62%	21%
	Schoolleiderorganisatie	11%	29%	3%
	Commerciële bureaus	26%	32%	30%
	Opleidingsinstelling	7%	11%	15%
	Pilotbestuur lumpsum po	16%	11%	9%
	Onderwijsvakorganisatie	22%	18%	55%
	Anders, namelijk	20%	14%	21%

Tabel B2.4 Organisatievorm

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Welke organisatievorm kent uw bestuur?	Integraal bestuur	3%	6%	4%
	Bestuurscommissie	0%	6%	9%
	Stichting openbaar onderwijs	0%	15%	18%
	Stichting samenwerkingsbestuur	2%	2%	7%
	Stichting bijzonder onderwijs	24%	27%	16%
	Stichting	25%	21%	29%
	Openbaar lichaam	0%	2%	2%
	Openbare rechtspersoon	0%	1%	4%
	Vereniging	43%	19%	12%
	Anders	4%	1%	0%
2. Gaat de organisatievorm van uw bestuur veranderen?	Ja	4%	14%	12%
	Nee	96%	86%	88%



Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
3. Naar welke organisatievorm gaat uw bestuur toe?	Integraal bestuur	20% N=1	7% N=9	6% N=1
	Bestuurscommissie	0%	7% N=10	
	Stichting openbaar onderwijs	0%	43% N=59	29% N=5
	Stichting samenwerkingsbestuur	0%	7% N=10	24% N=4
	Stichting bijzonder onderwijs	0%	2% N=3	0%
	Stichting	40% N=2	17% N=	0%
	Vereniging	20% N=	0%	0%
	Anders	20% N=1	17% N=23	41% N=7

N = het aantal respondenten dat dit antwoord heeft gegeven.

Tabel B2.5 Veranderingen in besluitvorming en medezeggenschap

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Zijn, of worden er op korte termijn, binnen uw organisatie maatregelen getroffen voor veranderingen in besluitvormingsprocessen en (mede)zeggenschap?	Ja	46%	39%	48%
	Nee	49%	44%	33%
		5%	17%	19%
	Weet niet			

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
2. Welke maatregelen zijn dat?	Aanpassen GMR reglement	30%	60%	71%
	Invoering van een code goed bestuur	41%	29%	21%
	Extra scholing (G)MR in relatie tot lumpsum	25%	34%	30%
	Invoering van een management statuut	32%	34%	23%
	Transparante informatie(plicht)	30%	31%	27%
	Interne ontwikkeling financiële deskundigheid	29%	32%	24%
	Ontwikkeling van criteria voor de toedeling van middelen naar materiële kosten en naar kosten voor formatie en personeelsbeleid	25%	28%	20%
	Ontwikkeling van criteria voor de toedeling van middelen over de scholen	14%	25%	23%
	Instelling GMR	13%	17%	12%
	Weet niet	0%	2%	0%
	Anders, namelijk	19%	8%	17%

Tabel B2.6 Veranderingen in besluitvorming en medezeggenschap

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
1. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met het invoeren van de beoogde processen in besluitvorming en/of medezeggenschap: extra scholing (G)MR m.b.t. lumpsum?	Nog niet mee bezig	25%	17%	25%
	Bezig met informatie-verzameling	9%	7%	9%
	Is in ontwikkeling	16%	34%	24%
	Ligt ter besluitvorming	3%	6%	3%
	Wordt geïmplementeerd	47%	36%	40%
2. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met het invoeren van de beoogde processen in besluitvorming en/of medezeggenschap: financiële deskundigheid?	Nog niet mee bezig	5%	11%	32%
	Bezig met informatie-verzameling	4%	4%	8%
	Is in ontwikkeling	42%	49%	33%
	Ligt ter besluitvorming	4%	5%	4%
	Wordt geïmplementeerd	45%	31%	24%

Vraag	Antwoordcategorie	Besturen	Directeuren	(G)MR
3. Hoe ver is uw organisatie gevorderd met het invoeren van de beoogde processen in besluitvorming en/of medezeggenschap: transparante informatie(plicht)?	Nog niet mee bezig	7%	8%	23%
	Bezig met informatie-verzameling	8%	6%	3%
	Is in ontwikkeling	47%	49%	41%
	Ligt ter besluitvorming	3%	7%	7%
	Wordt geïmplementeerd	35%	30%	26%