



ILLUSTRATIE: RONALD BLOMMESTIJN

Met bekostiging op basis van lumpsum heeft onderwijs paard van Troje binnengehaald

Scholen lopen nu alle risico's van loon- en prijsstijgingen, vervangingskosten en zelfs wachtgelden

Hans Duijvestijn en
Jos Hamerlinck

In de afgelopen twintig jaar is geleidelijk in het hele onderwijs de lumpsum ingevoerd. Een lumpsum houdt in dat schoolbesturen vrij zijn in de besteding van het bedrag dat zij jaarlijks voor het verzorgen van onderwijs van de overheid ontvangen. De berekening van dat bedrag is nog gebaseerd op de componenten personeelskosten, materiële kosten en huisvestingskosten, maar het eindbedrag mag door een schoolbestuur naar eigen inzicht besteed worden. Een uitzondering vormen de huisvestingskosten voor basis- en voortgezet onderwijs die nog via de gemeenten lopen.

Tot 1995 was de financiering van het onderwijs gebaseerd op een declaratiesysteem. Alle noodzakelijke kosten in het onderwijs werden vergoed, maar de regels daarvoor werden volledig centraal bepaald. Hoewel de politiek uiteindelijk verantwoordelijk was, bepaalden vooral de ambtenaren op het ministerie van Onderwijs wat de scholen mochten declareren. Een continue stroom van circulaire van het ministerie informeerde de scholen over de nieuwste regels.

Een onderwijzer die dertig jaar geleden werd benoemd tot schoolhoofd ontving van het bestuur, bestaande uit vrijwilligers, een sleutel met een label waarop HDS (Hoofd Der School) stond. Deze sleutel gaf niet alleen toegang tot het schoolgebouw, maar ook tot het kamertje van het hoofd, waar in een paar

archiefkasten de verzamelde regelingen en circulaire van het ministerie te vinden waren. Het kostte heel wat tijd om de regels te doorgronden, maar vervolgens was het volkomen helder waar de school op financieel gebied aan toe was. Zo was er een formule waarmee bepaald kon worden hoeveel voltijds leerkrachten werkzaam mochten zijn. Waren de leerkrachten eenmaal aangesteld, dan zorgde het ministerie voor de hele verdere financiële afhandeling, automatische salarisverhogingen, doorbetaling en vervanging bij ziekte en zelfs het wachtgeld voor degenen die moesten afvloeien. Ook voor materiële uitgaven waren de regels duidelijk, hoewel de vele wijzigingen vanuit het ministerie nog wel eens voor verwarring zorgden. De grootste klacht was echter dat er geen enkele ruimte bestond om aan specifieke behoeften van een school te voldoen. Alle uitgaven moesten passen binnen een strak kader. Er was duidelijk een wens van schoolbesturen om meer vrijheid te krijgen.

De overheid had begrip voor die wens, maar worstelde zelf ook met een probleem. In feite waren er veel open-eindregelingen ontstaan. Het ministerie had moeite om te voorspellen hoe een bepaalde regeling zou uitpakken. Dat was immers afhankelijk van hoeveel scholen

Stond vroeger vast op hoeveel leerkrachten de directeur kon rekenen, nu krijgt hij een jaarbudget

er gebruik van maakten. Bleken dat er meer dan verwacht, dan ontstond er een tekort op de begroting. Dat gold ook voor de personeelskosten: alle risico's bij salarisverhogingen, ziekteverzuim en werkloosheid lagen bij de overheid.

Zowel overheid als onderwijsbestuurders wilden dus graag af van het oude bekostigingssysteem. Het werd vervangen door de lumpsum. Hierbij wordt het totaal beschikbare bedrag op basis van het aantal leerlingen over de scholen verdeeld. De scholen hebben nu wel de vrijheid om het totale bedrag naar eigen inzicht te besteden, maar ze lopen ook alle risico's van loon- en prijsstijgingen, vervangingskosten en zelfs wachtgelden. De onderwijsbesturen hebben met gejuich een paard van Troje binnengehaald.

Parallel aan deze ontwikkeling heeft zich in het onderwijs ook een fusiegolf voorgedaan. De redenering was dat de grotere verantwoordelijkheid van schoolbesturen ook een grotere professionaliteit vereiste. Vanuit het ministerie werd een beleid gevoerd dat fusies tussen schoolbesturen stimuleerde.

Laten we terugkeren naar ons schoolhoofd, inmiddels directeur van een aantal schoollocaties binnen een organisatie van zo'n dertig scholen onder een professioneel schoolbestuur dat allang niet meer uit vrijwilligers bestaat. Ook is er een door dat professioneel schoolbestuur zelf ingericht en veelal ruimhartig opgetuigd stichtingsgebonden centraal bestuursbureau, dat op het gebied van regelgeving de taken van het ministerie heeft overgenomen. Een groot verschil

is echter dat hij dat centrale bestuursbureau uit zijn eigen budget moet betalen, vaak meer dan 5% van het budget wordt centraal ingehouden. Stond vroeger duidelijk vast op hoeveel leerkrachten de directeur kon rekenen, nu krijgt hij van het bestuursbureau een jaarbudget toegewezen. Waar dat op gebaseerd is blijft vaag, maar hij kan zelf uitrekenen dat het minder is dan de rekenregels van voor de lumpsum aangaven. Ook op het gebied van materiële zaken is het er voor de locatiedirecteur niet beter op geworden. Alles moet bij het bestuursbureau worden aangevraagd, maar de regels zijn niet meer transparant, zoals in de tijd dat het ministerie het voor het zeggen had.

Schoolbesturen beginnen te ontdekken dat ze met de lumpsum het paard van Troje hebben binnengehaald. Helaas worden de nadelen ervan nu afgewenteld op het onderwijs zelf. De schooldirecteur weet allang dat hij met de invoering van de lumpsum niets is opgeschoten. Jazeker, hij en de onder zijn verantwoordelijkheid opererende professionals worden toenemend vooral centraal en top-down 'geregeerd' door het eigen stichtingsbestuur en in het verlengde hiervan door de medewerkers van de centrale bestuursbureaus. Het schoolhoofd is mede door deze nieuwe lemlagen getransformeerd tot vooral gehoorzaam uitvoerend medewerker.

Hans Duijvestijn is bestuurslid Beter Onderwijs Nederland, Jos Hamerlinck directeur van drie scholen voor speciaal basisonderwijs.