

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
Postbus 20018,  
2500 EA Den Haag.

Den Haag  
25 april 2005

Ons kenmerk  
VO/F-2005/17639

Onderwerp  
Lumpsum praktijkonderwijs

Bijlage(n) Rapport ECORYS 'Vorbereidingen op  
lumpsum door scholen voor praktijkonderwijs'

In de brief van 13 januari 2004 en de daarbij behorende "Uitwerkingsnotitie lumpsum", onderdelen 3.2.5 en 7.6. (Kamerstukken 2003-2004, 29 399, nrs. 1 en 5) bent u geïnformeerd over de uitgangspunten die ik zal hanteren bij de overgang van het praktijkonderwijs naar de lumpsumbekostiging. In de uitwerkingsnotitie lumpsum is de overgang van het primair onderwijs naar de lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 beschreven en een opsomming opgenomen van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten van het praktijkonderwijs ten opzichte van het primair onderwijs.

Vervolgens heb ik u in mijn brief van 1 april 2005 (Kamerstukken 2004-2005, 29 823, nr. 8) toegezegd u uitvoerig te informeren over alle aspecten die samenhangen met de overgang. Zoals toegezegd gaat deze brief dan ook uitgebreid in op de wijze waarop ik voornemens ben om in het kielzog van het primair onderwijs ook voor het praktijkonderwijs de lumpsumbekostiging in te voeren. Onder praktijkonderwijs worden in dit verband verstaan de ongeveer honderd scholen voor praktijkonderwijs die nu nog op declaratiebasis worden bekostigd. Het is de bedoeling om op 1 augustus 2006 dit bekostigingsstelsel te vervangen door de lumpsumbekostiging VO. Het gaat daarbij om de vereenvoudigde lumpsumbekostiging VO zoals die per 1 januari 2006 in werking zal treden.

Deze brief gaat in op de vormgeving van de lumpsumbekostiging en op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden voor een verantwoorde invoering. Het is van belang te weten dat Uw Kamer zich kan vinden in de uitwerking zoals die in deze brief is opgenomen, omdat de uitwerking de basis vormt voor zowel de wijziging in wet- en regelgeving als voor de bepaling van de accenten bij het flankerend beleid.

## 1. Praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs kent op dit moment twee bekostigingsstelsels. Enerzijds zijn er al scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs waarop de lumpsumbekostiging VO, het Kaderbesluit VO en de CAO/VO van toepassing zijn. Anderzijds zijn er ook nog scholen die op declaratiebasis worden bekostigd waarop het Rechtspositiebesluit WPO/WEC en de CAO/PO van toepassing zijn (zie tabel 1). Dit betekent dat er binnen de sector praktijkonderwijs sprake is van verschillen op het gebied van het bekostigingsstelsel en de rechtspositie.

Bij de overgang naar de lumpsumbekostiging VO wordt een eind gemaakt aan die ongelijkheid. De betreffende scholen krijgen daarmee ook de beleidsruimte die nodig is om onderwijs op maat aan te kunnen bieden aan hun leerlingen. Daarbij past zo min mogelijk centrale regelgeving, meer eigen verantwoordelijkheid voor de scholen en meer rekenschap. Veel van de centrale regelgeving hangt nu nog samen met de systematiek van declaratiebekostiging. De overgang past in het kader van de besturingsfilosofie deregulering en autonomievergroting en het koerstraject dat in gang is gezet.

## 2. Overlegstructuur lumpsum praktijkonderwijs

Vanaf 2004 overleg ik met de Werkgroep Lumpsum Praktijkonderwijs (WLP), waarin de besturen- en vakorganisaties, Schoolmanagers\_VO en het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs zijn vertegenwoordigd, over de condities waaronder het declaratiebekostigde praktijkonderwijs de overstap naar de lumpsum VO kan maken. Naast de overgangsproblematiek is daarbij ook het flankerend beleid in beeld gebracht dat noodzakelijk is om een succesvolle overstap te waarborgen. Dit heeft vorm gekregen in een Plan van Aanpak Flankerend Beleid. De uitvoering van dit plan is belegd bij de subwerkgroep Flankerend Beleid Praktijkonderwijs.

## 3. Overgang naar de (vereenvoudigde) lumpsumbekostiging VO

De scholen voor praktijkonderwijs gaan per 1 augustus 2006 over op de per 1 januari 2006 vereenvoudigde lumpsumbekostiging VO. Dit betekent dat deze scholen vanaf 1 augustus 2006 te maken krijgen met een nieuwe personele en materiële bekostiging. De overgang heeft namelijk niet alleen betrekking op het personele deel van de bekostiging maar betreft ook het materiële bekostigingssysteem. Het gaat hier om de overgang van het VELO-systeem naar het binnen het voortgezet onderwijs van toepassing zijnde BSM-bekostigingssysteem.

### 3.1 Structurele lumpsumbekostiging praktijkonderwijs

De overgang naar de lumpsumbekostiging VO betekent ook dat de scholen voor praktijkonderwijs vanaf 1 augustus 2006 met dezelfde risico's geconfronteerd worden als de rest van de VO-sector terwijl de schaalgrootte van het praktijkonderwijs gemiddeld een stuk kleiner is dan die in het overige VO. De mogelijkheden van risicospreiding zijn dan ook beperkter dan in het overig voortgezet onderwijs. Deze risico's zijn onderkend en ik heb dan ook de WLP voorgesteld om bij de overgang op 1 augustus 2006, ten opzichte van de huidige lumpsumbekostiging, een structurele verbetering aan te brengen in de personele bekostiging via een verhoging van de vaste voet in de lerarenformatie met 1 fte. Een deel van die verhoging (0,5 fte) was al voorzien bij de vereenvoudiging van de bekostiging, een ander deel (0,5 fte) zal door middel van een wijziging van het Formatiebesluit WVO definitief gestalte gaan krijgen en op 1 augustus 2006 in werking treden (zie tabel 2). Alle organisaties vertegenwoordigd in de WLP

hebben ingestemd met dit voorstel. Deze verhoging gaat ook gelden voor de scholen voor praktijkonderwijs die al in een eerder stadium zijn overgestapt op de lumpsumbekostiging VO. Het effect van die verhoging is relatief het grootste voor de kleine scholen.

Hiermee is tevens erkend dat de scholen voor praktijkonderwijs een onmisbare voorziening bieden voor een heel kwetsbare groep leerlingen. Dit rechtvaardigt dan ook de structurele verbetering van de bekostiging om de scholen beter bestand te maken tegen de risico's die verbonden zijn aan de overgang naar de lumpsum VO.

Binnen de onderwijsbegroting is extra ruimte gemaakt om de structurele bekostiging op het beoogde niveau te brengen. De verhoging van de vaste voet lerarenformatie met in totaal 1 fte leidt tot structurele meerkosten van ongeveer € 6 mln.. Daarnaast is sprake van hogere uitgaven, die geraamd worden op € 5,6 mln. structureel omdat de lumpsumbekostiging VO per saldo iets hoger uitvalt dan de huidige declaratiebekostiging.

Voor een relatief kleine groep scholen die er desondanks door herverdeeeffecten op personeel en materieel gebied op achteruit gaan komt er een overgangsregeling voor vier jaar. Onder punt 3.4 van deze brief is gedetailleerd beschreven hoe deze overgangsregeling er uit gaat zien.

### **3.2 Overgangstraject**

Ondanks alle maatregelen die zijn genomen om de financiële gevolgen van de overgang van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel zoveel mogelijk te beperken, blijven er toch herverdeeeffecten op personeel en materieel gebied. Om de schoolbesturen tijdelijk te compenseren voor de herverdeeeffecten, zal eerst vastgesteld moeten worden wat de omvang van het herverdeeeffect van een bepaald bestuur is. De omvang van het herverdeeeffect wordt vastgesteld op basis van een meetjaar. Evenals in het primair onderwijs is gekozen voor het schooljaar 2004/2005 als meetjaar.

### **3.3 Meting gemiddelde personeelslast**

Om de personeelslasten binnen de huidige declaratiesystematiek vast te stellen is een aantal gegevens nodig. Die worden in het schooljaar 2004/2005 verzameld. Per school wordt vastgesteld wat het verbruik is van formatierekeneenheden en hoeveel geld de scholen ontvangen voor het betalen van de loonkosten (formatiebudget). Die gegevens zijn nodig voor de overgangsregeling. Het is van het grootste belang dat die meting zorgvuldig gebeurt, omdat afwijkingen doorwerken in de overgangsregeling. De scholen zijn hierover al geïnformeerd via een voorlichtingspublicatie. Alle details zijn uitvoerig beschreven in de Voorlichtingspublicatie meetjaar lumpsum primair onderwijs en scholen voor praktijkonderwijs met declaratiebekostiging (Gele katern 2004, nr. 8a).

### **3.4 Overgangsregeling praktijkonderwijs**

Om de schoolbesturen na de invoering van lumpsumbekostiging in staat te stellen het beleid af te stemmen op de nieuwe bekostiging is een overgangsregeling ontworpen. Begin 2005 is er in de WLP overeenstemming bereikt over de overgangsregeling. De overgangsregeling compenseert tijdelijk het herverdeeeffect van een bestuur en heeft betrekking op het totaal van de personele en materiële kosten. Hoeveel en hoelang een bestuur gecompenseerd wordt, is afhankelijk van de omvang van het herverdeeeffect van dat bestuur. De overgangsregeling beperkt zich tot die scholen die er op

personeel en materieel gebied op achteruit gaan. De scholen die er bij de overgang financieel op vooruit gaan worden niet gekort. De reden hiervan is dat de scholen voor praktijkonderwijs nu al de mogelijkheid hebben om vrijwillig over te stappen op de lumpsumbekostiging VO.

In het meetjaar 2004/2005 wordt vastgesteld hoe groot de herverdeeeffecten op personeel en materieel gebied zijn per schoolbestuur. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de huidige declaratiebekostiging en de lumpsumbekostiging VO. De lumpsumbekostiging VO wordt vastgesteld met behulp van de op 1 augustus 2006 geldende bekostigingsparameters waarbij rekening wordt gehouden met het prijspeil van 2004/2005.

Bij de vaststelling van de herverdeeeffecten op schoolbestuursniveau wordt alleen rekening gehouden met de gesaldeerde herverdeeeffecten van de onder dat bestuur ressorterende scholen voor praktijkonderwijs. De eventueel onder dat schoolbestuur ressorterende scholen voor primair onderwijs worden niet meegenomen omdat die een andere overgangssystematiek kennen. De overgangsregeling, met als ingangsdatum 1 augustus 2006, heeft een looptijd van vier jaar.

De achteruitgang op schoolbestuursniveau wordt uitgedrukt in één percentage. Het gaat hier om het procentuele verschil ten opzichte van de declaratiebekostiging. Dit percentage wordt vervolgens gebruikt voor de berekening van het herverdeeeffect op schoolniveau. In de praktijk zal het gaan om ongeveer vijftien scholen voor praktijkonderwijs.

In het eerste jaar wordt de achteruitgang volledig gecompenseerd. In de jaren daarna wordt rekening gehouden met een bepaalde bandbreedte. De percentages voor de bandbreedte in de schooljaren 2007/2008, 2008/2009 en 2009/2010 kunnen nog worden herzien op basis van de uitkomsten van het meetjaar.

Het afbouwregime ziet er dan als volgt uit:

1. Schooljaar 2006/2007: volledige compensatie achteruitgang.
2. Schooljaar 2007/2008: de achteruitgang boven de -2% wordt gecompenseerd.
3. Schooljaar 2008/2009: de achteruitgang boven de -4% wordt gecompenseerd.
4. Schooljaar 2009/2010: de achteruitgang boven de -6% wordt gecompenseerd.

Met de overgangsregeling is, verspreid over vier jaren, een totaalbedrag gemoeid van € 5 mln.. Ook hiervoor is binnen de onderwijsbegroting een voorziening getroffen.

#### **4. Raakvlakken met andere trajecten**

De invoering van lumpsumbekostiging is een operatie die veel samenhang heeft met andere trajecten. In het kader van de verruiming van de beleidsvrijheid en het geven van meer verantwoordelijkheid aan het veld loopt een aantal andere trajecten dat in samenhang met lumpsumbekostiging moet worden gezien. Bijvoorbeeld omdat deze trajecten randvoorwaardelijk zijn voor de invoering van lumpsumbekostiging, zoals de herziening van de verantwoording. In alle gevallen leggen de trajecten een beslag op de beleidsmatige en administratieve veranderingscapaciteit van het onderwijsveld. Hier wordt nader ingegaan op trajecten die een sterke relatie hebben met de invoering van lumpsumbekostiging.

##### **4.1 Arbeidsvoorwaarden**

De overstap naar lumpsum betekent voor de praktijkscholen niet alleen een overstap naar een nieuw bekostigingsstelsel maar ook een overgang van de rechtspositie primair onderwijs naar de CAO-

voortgezet onderwijs (CAO-VO). De arbeidsvoorwaarden in het VO zijn voor een belangrijk deel vergelijkbaar met die in het PO. Wel zijn er enkele verschillen. Het meest in het oog lopende verschil heeft betrekking op het taakbeleid. In het PO geldt voor leraren een maximale lessentaak van 930 klokuren per jaar bij een volledige betrekking. In de CAO-VO bestaat al enige tijd geen landelijke norm meer als het gaat om het aantal te geven lessen. Volgens de CAO-VO moet het taakbeleid vastgesteld worden in overleg met de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (PMR). En voor wijziging van het bestaande (systeem van) taakbeleid is bovendien de instemming vereist van tenminste tweederde van het onderwijzend personeel (OP). Wel is het zo dat de meeste reguliere scholen voor voortgezet onderwijs op basis van in het verleden gemaakte afspraken 750 klokuren lesgeven per jaar als maximum hanteren. Er bestaan echter ook andere modellen binnen het VO. Daarnaast zijn er al voormalige declaratiebekostigde scholen die ervaring hebben opgedaan met de overgang naar de CAO-VO. Het gaat hier om de overige scholen voor praktijkonderwijs en afdelingen praktijkonderwijs aan vmbo-scholen die al volgens de huidige lumpsumbekostiging VO worden gefinancierd en onder de CAO-VO vallen.

Overige zaken die naast het aantal lessen b.v. een rol kunnen spelen zijn: de definitie van een les, de groeps grootte, het aantal groepen per leraar, voor- en nawerk, de manier waarop de begeleiding van stages wordt georganiseerd, de overige schooltaken en bijkomende taken, de tijd voor deskundigheidsbevordering etc. Maar ook de taakverdeling tussen OP en onderwijsondersteunend personeel (OOP) is van belang. Taakbeleid is immers niet alleen iets voor leraren. Ook het OOP heeft recht op een goed taakbeleid, dat de taken evenwichtig verdeelt en bescherming biedt tegen een te hoge werkdruk. Het voorgaande betekent dat de CAO-VO alle ruimte biedt om in overleg met de PMR een taakbeleid af te spreken dat past bij de eigenheid van het praktijkonderwijs.

#### **4.2 Verantwoording**

Bij een grotere financiële beleidsvrijheid als gevolg van de overgang naar de lumpsumbekostiging hoort ook een passende wijze van verantwoording afleggen. Het jaarverslag is daartoe het meest geëigende instrument. Een goed jaarverslag bevat namelijk een schat aan informatie op basis waarvan het gevoerde (financiële) beleid geëvalueerd kan worden en beslissingen genomen kunnen worden voor de toekomst. Het jaarverslag is dan ook het instrument bij uitstek om alle betrokkenen (bestuur, management, personeel en ouders) in de school te informeren.

De invoering van het jaarverslag vraagt om de nodige voorbereiding en dwingt tot het tijdig aanpassen van de interne organisatie. Om het financiële beleid van het bestuur voor alle betrokkenen in de scholen inzichtelijk te maken en schoolbesturen alvast ervaring op te laten doen, is ervoor gekozen het praktijkonderwijs de mogelijkheid te bieden om op vrijwillige basis een (beperkt) financieel jaarverslag in te laten dienen. Voor het jaar 2005 geldt dan ook een overgangperiode. In dat jaar is in ieder geval de gebruikelijke Aanvraag vaststelling rijksvergoeding (AVR) verplicht. Daarnaast kunnen besturen, op vrijwillige basis, een tweetal bij het financieel jaarverslag behorende bijlagen maken. Dat zijn de bijlage met de rapportage over de aanvullende rijksbijdragen (geormerkte en niet-geormerkte toewijzingen) en de informatie over beleggen en belenen. Gelijktijdig wordt in dit voorbereidingsjaar via het flankerend beleid geïnvesteerd in (financiële) deskundigheidsbevordering.

In 2006 sluit het praktijkonderwijs aan bij het huidig voorgeschreven model voor het VO. Voor het jaar 2006 wordt het financiële gedeelte van het jaarverslag verplicht. Voor de periode tot 1 augustus vormt de AVR een bijlage bij dit financiële jaarverslag.

#### **4.3 Onderwijsnummer**

Voor het praktijkonderwijs is evenals voor de andere onderwijssectoren voorzien in de invoering van het onderwijsnummer. De basis hiervoor is al in de WVO gelegd. Om echter te voorkomen dat het praktijkonderwijs gelijktijdig met twee ingrijpende veranderingstrajecten wordt geconfronteerd heb ik besloten om de invoering van het onderwijsnummer uit te stellen tot na de overgang op de lumpsumbekostiging VO. Dit betekent dat de bekostiging tot het moment van invoering van het onderwijsnummer nog vastgesteld zal worden met behulp van de integrale leerlingtellingprocedure (ILT).

In overleg met de overlegpartners zal een invoeringsscenario ontwikkeld worden. Op het moment dat dit concrete vormen gaat aannemen zal ik u daarover informeren.

#### **5. Wijziging in de WVO in verband met het bekostigingsstelsel**

Om de overgang per 1 augustus 2006 te realiseren is geen wetwijziging noodzakelijk. De scholen met declaratiebekostiging gaan met ingang van 1 augustus 2006 over op de wet- en regelgeving die al van toepassing is voor de lumpsumbekostigde scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs. Wel is het nodig om de algemene maatregel van bestuur (AMvB), waarin de huidige bekostiging van het (op declaratiebasis) bekostigde praktijkonderwijs is geregeld, te wijzigen. In de loop van 2005 wordt deze AMvB in procedure gebracht.

#### **6. Flankerend beleid invoering lumpsum praktijkonderwijs**

De scholen voor praktijkonderwijs krijgen bij de overstap per 1 augustus 2006 te maken met de (vereenvoudigde) lumpsumbekostiging VO en de arbeidsvoorwaarden in het VO. Die dubbele overstap is voor de WLP (zie punt 2) aanleiding geweest om apart flankerend beleid te maken voor het praktijkonderwijs. Op die manier kan voldoende aandacht geschonken worden aan de bijzondere positie van het praktijkonderwijs en kan gerichte informatie verstrekt worden aan de relatief kleine doelgroep. Medio 2004 is onder verantwoordelijkheid van de WLP een kleine en slagvaardige subwerkgroep Flankerend Beleid Praktijkonderwijs ingesteld. Deze wordt bemenst vanuit de organisaties, die hiertoe gefaciliteerd worden. De werkgroep richt zich vooral op het bewustwordingsproces. Het gaat hierbij om taken als informatievoorziening, instrumentontwikkeling en monitoring van de implementatie. In het kader van de informatievoorziening is in het najaar van 2004 een brochure verschenen waarin in een aantal stappen de overgang naar de lumpsumbekostiging VO zichtbaar is gemaakt. Daarnaast wordt via de website van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, een berekeningstool, nieuwsbrieven en congressen verder inhoud gegeven aan de diverse aspecten van het flankerend beleid.

Op het gebied van monitoring is in het najaar van 2004 door het onderzoeksbureau ECORYS een nulmeting in het praktijkonderwijs uitgevoerd. Het doel van de nulmeting is om na te gaan hoe ver het veld (besturen, scholen en (G)MR) is met de voorbereidingen op de invoering van de lumpsumbekostiging in 2006. ECORYS heeft daarvoor gekeken naar vijf onderwerpen: attitude,

bewustwording, kennisvergaring, implementatie en algemene vorderingen. Wat betreft de vorderingen in de voorbereidingen op lumpsum lijken het praktijkonderwijs en het primair onderwijs op elkaar. Het bovenschools management loopt vaak voorop op de overige geledingen en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden behoren tot de achterhoede. Het praktijkonderwijs scoort als geheel iets beter dan het primair onderwijs. De uitkomsten van dit onderzoek en de stand van zaken ten opzichte van de nulmeting in het primair onderwijs zijn in bijgevoegd rapport opgenomen. Voor 2005 en 2006 is nog een monitor voorzien om met behulp daarvan de vorderingen op dit gebied te volgen en eventueel het flankerend beleid daarop bij te stellen.

In het kader van het flankerend beleid zijn er in 2004 middelen beschikbaar gesteld aan schoolbesturen om zich voor te bereiden op de overgang. Deze middelen zijn bestemd voor de versterking van het bestuur en management (Regeling versterking bestuur en management van scholen voor praktijkonderwijs met declaratiebesteding, Gele katern 2004, nr. 16). Ook voor 2005 worden deze middelen beschikbaar gesteld.

#### **7. Tot slot**

Het praktijkonderwijs is binnen het voortgezet onderwijs een relatief nieuwe onderwijssector die in korte tijd een onstuimige ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het is inmiddels uitgegroeid tot een volwassen en onmisbare onderwijsvorm, dat tegemoet komt aan de onderwijsbehoeften binnen het voortgezet onderwijs. Met de overstap op de lumpsumbesteding wordt er nu een eind gemaakt aan de nog bestaande verschillen binnen de sector van het praktijkonderwijs en een grote stap gezet naar de eenwording binnen die sector. Tegen de achtergrond van de door mij getroffen maatregelen en met de ondersteuning van de diverse besturen- en vakorganisaties zie ik de toekomst van het praktijkonderwijs dan ook met vertrouwen tegemoet. Alleen door een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen kan lumpsumbesteding ten goede komen aan degenen om wie het in het (praktijk-) onderwijs draait: de leerlingen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

Bijlage bij brief VO/F-2005/17639:

**Tabel 1: samenstelling praktijkonderwijs**

<b>Praktijkonderwijs</b>	<b>Aantal</b>	<b>Leerlingen</b>	<b>Gemiddelde bezetting</b>
Zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs met lumpsumbekostiging VO	10	2022	202
Afdelingen voor praktijkonderwijs aan vmbo-scholen met lumpsumbekostiging VO	61	7610	125
Zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs met declaratiebekostiging	99	16719	169
Totaal		26351	

**Tabel 2: bekostigingsparameters personele lumpsumbekostiging zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs**

<b>Bekostiging:</b>	<b>Vereenvoudiging bekostiging</b>	<b>Na overgang per 1/8/2006</b>
Ratio directie	1/169,12	1/169,12
Vaste voet onderwijzend personeel	2,64*)	3,14
Ratio onderwijzend personeel	1/8,87	1/8,87
Ratio onderwijsondersteunend personeel	1/104,38	1/104,38

*Leeswijzer: de ratio directie wordt: 1 bekostigde fte/169,12 leerlingen*

*\*) inclusief extra verhoging vaste voet onderwijzend personeel met 0,5 fte.*