

31 497

Passend onderwijs

Nr. 413

Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs
en Media

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2021

In deze brief ga ik in op het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een reactie te geven op de brief die u ontvangen heeft van de Sectorraad Praktijkonderwijs m.b.t. de bekostiging van het praktijkonderwijs. Hiermee kom ik ook tegemoet aan de toezegging uit het debat Passend Onderwijs van 16 november 2020 (Kamerstuk 31 497, nr. 391).

Huidige en toekomstige bekostiging van het praktijkonderwijs

In de brief die u ontvangen heeft geeft de Sectorraad Praktijkonderwijs aan dat rechtstreekse, ongedeelde bekostiging hard nodig is om ervoor te zorgen dat het kind en zijn of haar talentontwikkeling echt centraal komt te staan. De huidige wijze van bekostiging doet volgens de sectorraad afbreuk aan het reguliere karakter van het praktijkonderwijs. Hieronder ga ik in op het gevoel van de sectorraad dat het pro niet als eigenstandige schoolsoort erkend wordt, de bezwaren die de sectorraad heeft m.b.t. de huidige bekostigingssystematiek en tot slot welke stappen ik zet om tot een toekomstbestendige bekostigingssystematiek voor het pro te komen.

Het praktijkonderwijs als volwaardig en gelijkwaardig onderwijs

Het praktijkonderwijs is al sinds 1999 een aparte, zelfstandige schoolsoort voor leerlingen die beter leren door praktijkervaring dan door theorie. In de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) is die zelfstandigheid van het pro verankerd. Het pro vormt, samen met het vmbo, de havo en het vwo de verschillende schoolsoorten in het VO, zoals genoemd in artikel 5 van de WVO. Zoals in het Regeerakkoord¹ staat is het praktijkonderwijs een afzonderlijke en volwaardige schoolsoort. De afgelopen vier jaar heb ik me ingespannen om het pro beter te positioneren als de afzonderlijke en volwaardige schoolsoort die het is. Recente voorbeelden hiervan zijn het wettelijk verankeren van het uitreiken van een schooldiploma met een persoonlijk portfolio aan leerlingen in het praktijkonderwijs en het wettelijk mogelijk maken van de samenwerking tussen het pro en het mbo zodat meer leerlingen kunnen doorstromen naar het mbo en de arbeidsmarkt.

Huidige bekostigingssystematiek

Achtergrond

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel passend onderwijs in 2012 is ervoor gekozen om leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en pro nog geen onderdeel te

¹ Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

maken van passend onderwijs. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat de leerlingenaantallen lwoo en pro de afgelopen jaren stabiel zijn geweest en dat met passend onderwijs de taken van de samenwerkingsverbanden al fors werden uitgebreid. De Raad van State, de Onderwijsraad en de Evaluatie en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) hebben bij indiening van het wetsvoorstel passend onderwijs echter geadviseerd lwoo en pro onder te brengen in passend onderwijs. Vanaf 1 januari 2014 tot de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs (2016), was er een landelijke budgettering voor lwoo en pro van kracht. Het doel van deze budgettering was om, vooruitlopend op de onderbrenging van lwoo en pro in passend onderwijs, te voorkomen dat de kosten voor lwoo en pro sterk zouden toenemen doordat extra leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs naar lwoo en pro gaan.

Huidige systematiek

Sinds 2016 zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs verantwoordelijk voor de bekostiging en toewijzing van het lwoo en pro, kortom betalen en bepalen werd in een hand geplaatst. Het bekostigingsmodel voor het pro is gebaseerd op een historische verdeling, deelnamepercentage lwoo en pro op 1 oktober 2012. Zo ontvangt een samenwerkingsverband waar in 2012 5% van alle vo-leerlingen in pro of het lwoo zat, nu voor 5% van alle leerlingen bekostiging pro en lwoo. Het samenwerkingsverband ontvangt dit budget ongeacht het daadwerkelijke aantal leerlingen dat nu op het pro en lwoo zit. De keuze om het budget te verdelen op basis van 2012 is gemaakt in de veronderstelling dat het om een tijdelijke oplossing zou gaan. Het is namelijk niet toekomstbestendig een verdeling van middelen vast te zetten op één datum.

Systematiek van passend onderwijs en de toelatingscriteria

Een leerling kan naar het praktijkonderwijs als hij/zij voldoet aan de toelatingscriteria. Deze toelatingscriteria overlappen gedeeltelijk met die voor het lwoo. Het samenwerkingsverband toetst of de leerling aan de criteria voldoet. Alleen het samenwerkingsverband mag afwijken van de criteria. Ongeveer 40% van de pro-leerlingen voldoet niet aan de landelijke criteria.² Door de criteria en de betrokkenheid van het samenwerkingsverband wordt er, conform de systematiek van passend onderwijs, een integrale afweging gemaakt zodat de leerling de best passende vorm van onderwijs krijgt waar de leerling tot zijn of haar recht komt. Kortom de ondersteuningsbehoefte en de talentontwikkeling van de leerling staan hiermee centraal.

Binnen de huidige systematiek ontvangt een pro-school direct van DUO voor iedere ingeschreven leerling de basisbekostiging en de bijbehorende ondersteuningsbekostiging. De ondersteuningsbekostiging wordt in mindering gebracht op het budget voor lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband. De verrekening vindt plaats met het samenwerkingsverband waarin de pro-school staat. Het samenwerkingsverband van de school moet voor iedere leerling een

² Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016), Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro, Nijmegen: KBA Nijmegen.

toelaatbaarheidsverklaring (tlv) afgeven (en daarvoor betalen), ook als de leerling uit een ander samenwerkingsverband komt. Indien het samenwerkingsverband heeft bepaald dat de leerling toelaatbaar is tot het praktijkonderwijs, beslist het bevoegd gezag van de school voor praktijkonderwijs na overleg met de ouders van de leerling over de toelating van de leerling.

Het structurele karakter van de ondersteuningsbekostiging

Geen enkele school, niet het vmbo, de havo of het vwo in het voortgezet onderwijs, niet het (speciaal) basisonderwijs in het primair onderwijs en niet het voortgezet speciaal onderwijs (vso) krijgen vanuit het Rijk volwaardige/volledige bekostiging. Er zal altijd een deel van de (ondersteunings)bekostiging via het samenwerkingsverband lopen. Alle scholen krijgen vanuit het Rijk basisbekostiging, dat is ongeveer voor alle scholen gelijk. Het enige verschil tussen het vmbo, de havo of het vwo en het pro is dat voor het pro structureel een ondersteuningsbedrag per leerling wordt uitbetaald. Voor het vmbo, de havo of het vwo wordt door het samenwerkingsverband bepaald of en welk bedrag er voor ondersteuning wordt uitbetaald. Kortom, het feit dat de ondersteuningsbekostiging via het samenwerkingsverband loopt betekent niet dat het pro niet als zelfstandige schoolsoort wordt erkend. Het is simpelweg inherent aan de systematiek van passend onderwijs.

Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor het praktijkonderwijs

Zoals hierboven beschreven sluit het huidige model (gebaseerd op het deelnemerspercentage van 01-10-2012) niet aan bij de daadwerkelijke behoefte aan pro in de regio. Zo krijgt een substantieel deel van de samenwerkingsverbanden minder middelen dan waar het behoefte aan heeft gezien de huidige leerlingenpopulatie in de regio en een ander deel van de samenwerkingsverbanden krijgt dus meer middelen dan waar behoefte aan is.

Op weg naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor het pro

Om een toekomstbestendige verdeling van de middelen te vinden zijn er de afgelopen jaren onder leiding van een begeleidingscommissie³ verschillende mogelijkheden van een toekomstbestendige bekostigingssystematiek onderzocht die om diverse redenen niet tot een oplossing geleid hebben⁴. Het CBS heeft in haar meest recente onderzoek⁵ naar een alternatief verdeelmodel voor lwoo en pro bekeken of de eindtoetsscore uit het primair onderwijs gebruikt kan worden om de behoefte aan pro in te schatten. Op dit moment is dat niet goed mogelijk. Dat heeft onder andere te maken met een gebrek aan gegevens over de eindtoets. De verwachting is dat deze gegevens er over vijf jaar wel zijn.

³ De begeleidingscommissie bestaat uit afgevaardigden van de: VO-raad, AOC-Raad, Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, SPV, CPB, KBA, CBS en OCW

⁴

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/31/verkenning-alternatief-verdeelmodel-voor-lwoo-en-pro>

Directe bekostiging van het pro

Onder directe bekostiging verstaat de Sectorraad Praktijkonderwijs dat er geen inmenging is van het samenwerkingsverband, niet bij de bekostiging en niet bij de toewijzing van de leerlingen. Concreet betekent dit:

- Pro-scholen ontvangen directe bekostiging vanuit DUO en dit bedrag wordt niet langer in mindering gebracht op het budget van de samenwerkingsverbanden;
- Pro-scholen bepalen zelf, aan de hand van de toelatingscriteria, of een leerling wel of niet toelaatbaar is.

Zoals gezegd ben ik al enige jaren in gesprek met de sector om te komen tot een toekomstbestendige bekostiging voor het pro. Dat heeft helaas nog onvoldoende resultaat opgeleverd. Op verzoek van de sectorraad pro heb ik het afgelopen half jaar gesprekken gevoerd met de Sectorraad Praktijkonderwijs en de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO om te verkennen of directe bekostiging voor het pro vormgegeven zou kunnen worden en zo niet, welke alternatieven er mogelijk zijn. Het is helaas niet gelukt om overeenstemming te bereiken over directe bekostiging van het pro. Ook is het niet gelukt alternatieven te vinden waar alle betrokken partijen tevreden mee zijn. De Sectorraad Praktijkonderwijs ziet, mede ingegeven door het feit dat zij directe bekostiging ziet als het middel voor de versterking van het reguliere karakter van het pro, geen andere geschikte optie dan directe bekostiging. Ik ben echter, gezamenlijk met de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, van mening dat directe bekostiging ongunstig uitpakt voor de leerlingen die op het snijvlak zitten tussen pro, vmbo en vso omdat hiermee de systematiek van passend onderwijs teniet wordt gedaan. Deze systematiek bestaat, zoals eerder aangegeven, o.a. uit een integrale afweging van het samenwerkingsverband of een leerling het beste in het vso, pro of vmbo past. Dit kan niet langer als de pro-scholen daar enkel zelf verantwoordelijk voor zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat leerlingen (ongeveer 40%) die niet volledig aan de toelatingscriteria voldoen zonder deze integrale afweging niet langer op de voor hun best passende plek terecht komen. Onderdeel van de gesprekken voor directe bekostiging was dat het budget voor pro is gemaximaliseerd. Dit betekent dat als er meer leerlingen naar het pro gaan er gemiddeld een lager bedrag per leerling beschikbaar is. In de huidige situatie lost het samenwerkingsverband dit op maar het samenwerkingsverband zal bij directe bekostiging hier geen rol meer in spelen met als gevolg dat bij een stijgend leerlingenaantal het gemiddeld beschikbare bedrag per leerling omlaag gaat en vice versa.

Hoe nu verder?

In overleg met de begeleidingscommissie en conform maatregel 25 van de verbeteraanpak passend onderwijs⁶, heb ik besloten om een onafhankelijk verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de (financiële) consequenties van directe bekostiging van het praktijkonderwijs en ook mogelijke alternatieven. Hiermee kom ik tegemoet aan een al langer bestaande wens van de Sectorraad Praktijkonderwijs. Onderdelen van dit onderzoek zijn:

⁶ Kamerstuk 31 497, nr. 371

- Voor- en nadelen van directe bekostiging.
 - Een historische analyse van de ontwikkelingen in het pro m.b.t. leerlingaantallen en budget sinds 2005.
 - Impact van directe bekostiging op de systematiek van passend onderwijs.
- Samen met het onderzoek naar directe bekostiging wil ik ook de consequenties van mogelijke alternatieven in kaart brengen zoals het actualiseren van de peildatum (01-10-2012) naar 01-10-2020. Gedachte achter het actualiseren van de peildatum is dat het CBS over een aantal jaar het eerder genoemde onderzoek kan afronden omdat er dan wel voldoende data beschikbaar is.
- Het onderzoek naar directe bekostiging is naar verwachting gereed in het najaar van 2021. Zodra dit onderzoek is afgerond zal ik deze delen met de Kamer.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob