

Vergaderjaar 2012–2013

30 079

VMBO

Nr. 39

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2013

In deze hoofdlijnenbrief informeer ik u over de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro). Lwoo en pro worden in schooljaar 2015–2016 ondergebracht in passend onderwijs.

Het lwoo en pro worden sinds de invoering eind jaren «90 in één adem genoemd, maar in de praktijk zijn het twee verschillende vormen van lichte ondersteuning in het regulier voortgezet onderwijs. In mijn verdere uitwerking van de lwoo- en pro-maatregelen zal ik beide apart van elkaar bezien. Lwoo en pro worden ondergebracht in passend onderwijs. Bij deze inpassing zal ik rekening houden met de verschillen die er tussen lwoo en pro zijn.

Het lwoo is bedoeld voor leerlingen in één van de vier leerwegen in het vmbo. Het is geen aparte schoolsoort, maar extra ondersteuning in het vmbo. Ongeveer 100.000 leerlingen ontvangen lwoo. Het merendeel van deze leerlingen zit in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (circa 60 procent). Scholen die aan bepaalde bekostigingsvoorwaarden voldoen, mogen lwoo aanbieden (de lwoo-licenties). Zij ontvangen aanvullende bekostiging om de lwoo-leerlingen te kunnen ondersteunen. Scholen ontvangen deze bekostiging als een leerling een indicatie krijgt van een regionale verwijzingscommissie (RVC) op basis van IQ, leerachterstand en/of sociaal-emotionele problematiek. Een kwart van de vmbo-leerlingen heeft een lwoo-indicatie. Wat betreft slagingspercentages en het gemiddeld centraal examencijfer doen lwoo-leerlingen nauwelijks onder voor reguliere leerlingen. De percentages van voortijdig schoolverlaten van lwoo-leerlingen liggen zelfs lager dan van de overige vmbo-leerlingen.

Leerlingen van wie niet verwacht kan worden dat ze een vmbo-diploma kunnen halen, kunnen terecht op het pro. Een kleine 180 scholen leiden ongeveer 27.000 leerlingen tussen 12 en 18 jaar op voor de arbeidsmarkt. Op basis van landelijke criteria (leerachterstand en IQ) geeft een RVC een

indicatie af voor het praktijkonderwijs. Leerlingen komen na school voornamelijk terecht in arbeid en het mbo, een klein deel stroomt uit naar een uitkering of dagbesteding.

Leerling centraal

Met de *wet passend onderwijs* staat de leerling en de ondersteuning die hij nodig heeft centraal.¹ Elke leerling krijgt hiermee een zo goed mogelijke plek in het onderwijs, rekening houdend met zijn ondersteuningsbehoefte. Thuiszitten en van het kastje naar de muur gestuurd worden, moeten hiermee worden teruggedrongen. Daartoe is geregeld dat samenwerkingsverbanden van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en regulier onderwijs voorzien in een dekkend aanbod van onderwijsondersteuning aan alle leerlingen in de regio. De verantwoordelijkheid voor onderwijsondersteuning, inclusief de daarbij behorende budgetten, is dus met de *wet passend onderwijs* gedecentraliseerd naar deze samenwerkingsverbanden.

Integratie van lwoo en pro met passend onderwijs heeft als groot voordeel dat de ondersteuning aan leerlingen vanuit de samenwerkingsverbanden integraal verzorgd kan worden. Ook kan zo beter een verbinding gelegd worden met gemeenten en werkgevers in de arbeidsmarktregio om de overgang van school naar werk te verbeteren.

Lwoo en pro geïntegreerd in passend onderwijs

Lwoo en pro worden in schooljaar 2015–2016 geïntegreerd in passend onderwijs. Dat is nodig omdat samenwerkingsverbanden de ondersteuning integraal toewijzen en verzorgen, maar lwoo en pro hierin nog ontbreken. Budget en ondersteuningstoewijzing komen door het onderbrengen van lwoo en pro in passend onderwijs in één hand. De verantwoordelijkheid voor ondersteuning ligt daarmee volledig op het niveau van de regio. Daardoor is het bovendien mogelijk ondersteuning doelmatiger te organiseren. Door de doelmatigheidswinst die dat oplevert, kan ik een taakstelling van € 50 miljoen realiseren. De taakstelling gaat in in 2015, met een bedrag van € 15 miljoen. In 2016 volgt de structurele efficiencykorting van € 50 miljoen.

Mijn besluit om lwoo en pro te integreren in passend onderwijs is in lijn met adviezen van de Raad van State, de Onderwijsraad en de Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). Zij drongen bij indiening van het wetsvoorstel passend onderwijs al aan op het integreren van lwoo en pro in het stelsel.² Sinds 2009 loopt bovendien het Experiment Eemland waarin vooruitlopend op de wet invulling gegeven wordt aan passend onderwijs.³ Eemland voert ondermeer de indicering voor lwoo en pro zelf uit.

Uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut naar de effecten van dit experiment blijkt bovendien dat het mogelijk is om lwoo en pro in passend onderwijs onder te brengen. Binnen het samenwerkingsverband

¹ Formele benaming van de *wet passend onderwijs*: Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Kamerstuk 33 106 nr. 2).

² Raad van State, Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten, 20 oktober 2011; Onderwijsraad, Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, 4 mei 2011; Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs, Aanbevelingen bij het wetsvoorstel passend onderwijs, mei 2011.

³ Kohnstamm Instituut, Naar nieuw vertrouwen, februari 2013 (in opdracht van: Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs), ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zijn de lijnen kort, wat zorgt voor slagvaardigheid, directe contacten en betere ondersteuning aan leerlingen. In het experiment is de stap gezet om elke leerling een passende plek in het onderwijs te bieden. Leerlingen krijgen daar waar mogelijk extra ondersteuning op de eigen school of elders in het samenwerkingsverband. Pas wanneer dat niet mogelijk is, wordt een leerling doorgeleid naar het speciaal onderwijs. Het rapport benoemt ook enkele aandachtspunten bij de inbedding van de indicatie van lwoo en pro in samenwerkingsverbanden. Ik zal deze meenemen in de verdere uitwerking van mijn beleid. Het rapport wordt als bijlage bij de brief meegezonden.

Leerlingen ontzien

Geheel in lijn met de motie van de Kamerleden Voordewind en Ypma ontzie ik de leerlingen zo veel mogelijk bij de taakstelling.⁴ Door lwoo en pro onder te brengen in passend onderwijs wordt de ondersteuning van leerlingen efficiënter ingericht. Doordat de doelmatigheidswinst die dat oplevert het hele stelsel van passend onderwijs ten goede komt, heb ik, conform de motie, breder gekeken dan alleen het huidige budget lwoo en pro. Ook het budget van de samenwerkingsverbanden vo is daarom meegenomen in de afweging.

Invulling efficiencykorting € 50 miljoen

Door lwoo en pro onder te brengen in passend onderwijs wordt het mogelijk de ondersteuning efficiënter te organiseren. Dat levert met ingang 2016 de volgende doelmatigheidswinst op:

- Omdat samenwerkingsverbanden de indicatie voor lwoo en pro zelf gaan verzorgen, zijn de regionale verwijzingscommissies (RVC's), die de indicatie voor lwoo en pro verzorgen, niet meer nodig. Dat levert € 7 miljoen op.
- De regionale expertisecentra verzorgen in het huidige stelsel de indicatie voor het (v)so. Aan die indicatiefunctie is onder passend onderwijs geen behoefte meer. Een korting hierop levert € 4 miljoen op. Dit bedrag was bij het terugdraaien van de taakstelling op passend onderwijs in het Lenteakkoord toegezegd aan de samenwerkingsverbanden.
- Verder zet ik € 29 miljoen in die was bedoeld voor de uitvoering van passend onderwijs. Een fors deel van deze middelen betreffen de zogenaamde «enveloppemiddelen passend onderwijs». Deze middelen blijven tot aan de invoering van passend onderwijs beschikbaar voor de implementatie. De inzet van deze middelen vanaf dat moment heeft dan ook geen effect op de uitvoering van passend onderwijs.
- Ik wil de bureaucratie in passend onderwijs verminderen. Daartoe wordt het ondersteuningsbudget van de samenwerkingsverbanden vo gekort met € 10 miljoen. Het budget voor zowel zware als lichte ondersteuning bedraagt € 1,1 miljard. Het betreft dus slechts 1 procent van het ondersteuningsbudget. De regio's kunnen zelf beslissen hoe ze de bureaucratie verminderen, bijvoorbeeld door de ambulante begeleiding efficiënter te organiseren.

Met deze invulling wordt het budget voor lwoo- en pro-leerlingen in de klas ontzien. In het kalenderjaar 2015 vul ik een taakstelling van € 15 miljoen in. Dat doe ik met het afschaffen van de RVC's (€ 7 miljoen) en het inzetten van € 8 miljoen van de «enveloppemiddelen passend onderwijs».

⁴ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 71.

Zorgvuldige invoering

Het integreren van lwoo en pro in het stelsel van passend onderwijs vraagt om grote zorgvuldigheid. Ik wil de scholen en samenwerkingsverbanden voldoende tijd geven voor het onderbrengen van lwoo en pro in passend onderwijs. Met name de scholen met veel lwoo- en/of pro-leerlingen zijn kwetsbaar. Dat zijn bijvoorbeeld scholen met veel leerlingen in de basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Zo hebben de agrarische opleidingscentra (aoc's) relatief veel leerlingen in deze leerwegen. Een sterke wijziging van de geld- en leerlingenstromen zou de financiële positie van lwoo- en pro-scholen kunnen aantasten.

Om deze effecten tegen te gaan zal ik voorlopig de budgetten voor lwoo en pro niet verevenen. Een verevening op de budgetten van lwoo en pro zou de budgetten van samenwerkingsverbanden te ingrijpend veranderen. Het ene samenwerkingsverband heeft een hoger percentage lwoo- en pro-leerlingen dan het andere. Omdat de verwijzingspercentages per samenwerkingsverband uiteenlopen, krijgen de samenwerkingsverbanden verschillende budgetten. Die verschillen blijven voorlopig bestaan.

Hoe breng ik lwoo en pro onder in passend onderwijs?

Ik onderneem de volgende acties om lwoo en pro onder te brengen in het stelsel voor passend onderwijs. Deze wijzigingen moeten zijn ingevoerd in het schooljaar 2015–2016:

Indicatie door de samenwerkingsverbanden

Aansluitend op passend onderwijs hef ik voor het schooljaar 2015–2016 de landelijke indicatie van lwoo en pro op. De regionale verwijzingscommissies (RVC's) verdwijnen. De samenwerkingsverbanden nemen de verwijzing naar lwoo en pro zelf ter hand.

Onderscheid tussen basisbekostiging en ondersteuningsbudget

Bij lwoo en pro maak ik, net als in de rest van het passend onderwijs, onderscheid tussen basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging. Scholen die lwoo en pro aanbieden, krijgen de basisbekostiging net zoals voor reguliere leerlingen rechtstreeks uitbetaald. Het aanvullend budget voor ondersteuning komt beschikbaar als het samenwerkingsverband de leerling voor lwoo of pro indiceert. Het totale bedrag dat een school ontvangt voor een geïndiceerde leerling blijft door deze opsplitsing gelijk.

Ondersteuningsbudget gemaximeerd

Het totale bedrag dat een samenwerkingsverband mag verdelen aan lwoo-leerlingen is met ingang van schooljaar 2015–2016 gemaximeerd, net als in de rest van passend onderwijs. Datzelfde geldt voor het budget voor pro-leerlingen. Het maximale bedrag voor lwoo en pro per samenwerkingsverband is gebaseerd op de leerlingentelling van 1 oktober 2012. Op landelijk niveau is het bedrag voor lwoo en pro op dat moment ook al gebudgetteerd (zie paragraaf overgangsfase voor budgettering).

Onderzoek en vervolgtraject

Ik zal lwoo en pro zo snel mogelijk onderbrengen in het stelsel van passend onderwijs. Zowel de budgetten als de indicatiestelling worden onder verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden gebracht. Door deze integratie is het ook mogelijk de efficiencykorting van € 50

miljoen te realiseren. De besluitvorming over de verevening, het loslaten van de landelijke indicatiecriteria en de licenties dient zorgvuldig te gebeuren. Daarom zet ik op korte termijn drie onderzoeken uit. Vanwege de fundamentele verschillen tussen lwoo en pro wordt bij elk van de onderzoeken onderscheid gemaakt tussen lwoo als ondersteuningsvorm en pro als schoolsoort.

- In de eerste plaats wil ik bezien of de landelijke indicatiecriteria voor zowel lwoo als pro – naar voorbeeld van het (v)so – losgelaten kunnen worden. De Tweede Kamer wordt medio 2014 geïnformeerd over de onderzoeksresultaten en mijn besluitvorming hieromtrent. Los van dit onderzoek bied ik de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid om al vanaf de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs af te wijken van landelijke indicatiecriteria. Dat geeft de samenwerkingsverbanden de kans om, vooruitlopend op het mogelijk landelijk loslaten van indicatiecriteria, te experimenteren met de verantwoordelijkheid voor onderwijsondersteuning over de volle breedte van het voortgezet onderwijs. Deze vorm van *opting out* kan alleen als alle scholen in het samenwerkingsverband het hierover eens zijn.
- In de tweede plaats zal ik onderzoek uitzetten naar de gevolgen van het loslaten van de voorwaarden om voor lwoo-bekostiging in aanmerking te komen, de zogenaamde lwoo-licentie. Op dit moment beschikt ongeveer driekwart van de vo-scholen met vmbo over een lwoo-licentie. Een lwoo-licentie geeft nu het recht op aanvullende bekostiging voor lwoo geïndiceerde leerlingen. Ook scholen zonder licentie mogen onderwijs aan lwoo-leerlingen bieden, maar dan zonder de aanvullende bekostiging. Onderdeel van dit onderzoek zal zijn of scholen zonder lwoo-licentie eveneens in staat zijn om deze leerlingen passende ondersteuning te bieden. De keerzijde van het loslaten van de licenties zou kunnen zijn dat de financiële positie van scholen met veel lwoo-leerlingen zoals agrarische opleidingscentra (aoc's) aangetast kan worden. Naar aanleiding van de resultaten besluit ik over deze licenties. Ook hierover informeer ik de Tweede Kamer medio 2014. Net als bij de indicatiecriteria is er voor de licenties ook een mogelijkheid tot *opting out*. Hierbij gelden dezelfde voorwaarden.
- Ten slotte gebruik ik de periode tot 2016 voor onderzoek naar de verevening van lwoo en pro. Het onderzoek zal zich richten op de verdeling van lwoo- en pro-leerlingen over de regionale samenwerkingsverbanden. Hierbij wil ik nadrukkelijk ook kijken naar de eerste ervaringen met het stelsel van passend onderwijs en met name de vso-verevening vanaf 1 augustus 2015. Op basis hiervan besluit ik over het eventuele verevenen van de budgetten voor lwoo en pro tussen de samenwerkingsverbanden. In 2016 informeer ik de Tweede Kamer over de onderzoeksresultaten, op basis waarvan het Kabinet beslist of, en zo ja, hoe en wanneer een verevening van de budgetten voor lwoo en pro worden doorgevoerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de verevening van het (v)so tot en met schooljaar 2020–2021 en de risico's van een eventuele samenloop van de beide vereveningen.

Bij de verdere uitwerking van de maatregelen zal ik lwoo en pro onafhankelijk van elkaar bezien, zowel in beleidskeuzes als temporisering. Dit kan betekenen dat afhankelijk van bovenstaand onderzoek voor pro andere keuzes gemaakt kunnen worden dan voor lwoo.

Overgangsfase voor budgettering

Ik laat de landelijke budgettering voor lwoo en pro per 1 januari 2014 ingaan. Dat is later dan het vorige kabinet aankondigde.⁵ Ik heb namelijk de maximering van het landelijke bedrag uitgesteld, omdat ik dit besluit in samenhang met de maatregelen in het regeerakkoord wilde uitwerken. Doel van het plafond aan het landelijke budget lwoo en pro, is te voorkomen dat veel leerlingen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs over zouden stappen naar lwoo en pro.

De landelijke budgettering vormt een overgang naar de budgettering op niveau van het samenwerkingsverband. Vanaf 1 januari 2014 tot de overgang in het schooljaar 2015–2016 is er een plafond aan het landelijke bedrag. Het plafond is gekoppeld aan het budget zoals opgenomen in de begroting 2012 en de hieraan gekoppelde meerjarige budgetten. Deze zijn in de jaarlijkse Rijksbegroting van OCW en EZ opgenomen. In de voorlopige leerlingentelling van het schooljaar 2012–2013 steeg het aantal lwoo- en pro-leerlingen. Stijging van het aantal lwoo- en pro-leerlingen, zal leiden tot daling van het ondersteuningsbudget per leerling.

In schooljaar 2015–2016 zijn de overgangsproblemen definitief verholpen, doordat er dan ook in lwoo en pro passend onderwijs is, met budgettering op samenwerkingsverbandniveau. De regionale samenwerkingsverbanden zijn dan verantwoordelijk voor het gemaximeerde ondersteuningsbudget.

Tot slot

De komende maanden werk ik deze hoofdlijnen uit in wet- en regelgeving. Ik informeer u voor eind 2013 over de nadere uitwerking als ik het wetsvoorstel indien bij de Tweede Kamer.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

⁵ De wijziging van het Formatiebesluit W.V.O. in verband met het budgetteren van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (Kamerstuk 31 289, nr. 136) werd ook in de Tweede Kamer voorgehangen.