

Vergaderjaar 2022–2023

31 497

Passend onderwijs

Nr. 443

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

In deze brief reageer ik op twee onderzoeken over de vernieuwing van de bekostigingssystematiek voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro). Deze twee onderzoeken heb ik u voor de zomer gestuurd.¹ Ik neem beide onderzoeken mee in deze brief omdat ze invloed hebben op de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs.²

Dankzij lwoo en pro worden er vakmensen opgeleid die hard nodig zijn om ons land draaiende te houden. Lwoo-leerlingen volgen een van de reguliere vormen van vmbo, maar hebben net wat extra aandacht en ondersteuning nodig om hun vmbo-diploma te halen. In het pro zitten leerlingen die beter leren in de praktijk dan via theorie. Het is voor mij een prachtige plek voor veel jongeren om te worden wie ze zijn. Het pro is een volwaardige en reguliere schoolsoort, niet voor niets wordt dat ook zo benoemd in het huidige coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Ik ben trots op de scholen die zich elke dag hard inzetten voor deze doelgroep en waarvoor dit type onderwijs ontzettend belangrijk is. Zij maken het mogelijk dat deze leerlingen zich zo kunnen ontwikkelen dat ze het maximale uit zichzelf halen en mee kunnen doen in de samenleving.

De bekostigingssystematieken voor lwoo in het vmbo en pro moet worden vernieuwd, omdat deze nog uitgaat van een teldatum die stamt uit 1 oktober 2012 en geen rekening houdt met de actuele situatie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA Nijmegen) zijn gevraagd om hiervoor voorstellen te doen.

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 437.

² Hierna wordt met de term samenwerkingsverbanden de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs bedoeld.

Op basis van de voorstellen wil ik het geld voor lwoo via de samenwerkingsverbanden blijven verdelen, maar met een nieuwe indicator. Voor het pro werk ik toe naar rechtstreekse financiering, conform het coalitieakkoord 2021–2025³, maatregel 25 van de Verbeteraanpak Passend Onderwijs⁴ en eerdere toezeggingen van mij en mijn voorganger.⁵

Verderop in deze brief licht ik mijn ideeën voor de nieuwe bekostigings-systematieken toe. Maar eerst geef ik in de volgende alinea's een korte toelichting op de huidige situatie en achtergrond van de bekostigingssystematieken van het lwoo en pro.

Wat is leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)?

Lwoo hoort bij het reguliere vmbo in het voortgezet onderwijs. Het is geen aparte leerroute, maar een ondersteuningsvorm voor vmbo-leerlingen die vanwege enerzijds een leerachterstand of anderzijds sociaal-emotionele problematiek extra hulp nodig hebben om hun diploma te halen. Scholen krijgen via het samenwerkingsverband extra geld voor bijvoorbeeld kleinere klassen of bijlessen. De leerling krijgt een aanwijzing voor lwoo van het samenwerkingsverband, in plaats van een toelaatbaarheidsverklaring (tlv).

Wat is praktijkonderwijs (pro)?

Praktijkonderwijs is een reguliere schoolsoort in het voortgezet onderwijs (vo) voor leerlingen die beter leren in de praktijk dan via theorie. Leerlingen volgen een eigen ontwikkelplan waarbij leren, werken, burgerschap en redzaamheid belangrijke aspecten zijn. Voor het pro heeft de leerling een tlv nodig van het samenwerkingsverband.

Lwoo en pro onderdeel van passend onderwijs

Sinds 2016 zijn de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijzing van het lwoo, het bepalen of een leerling toelaatbaar is tot het pro en de toekenning van de bijbehorende middelen. De gedachte hierachter is dat het samenwerkingsverband het beste een integrale afweging kan maken waar een leerling tot zijn of haar recht komt. Hiermee zijn lwoo en pro onderdeel geworden van het stelsel van passend onderwijs.⁶

Scholen ontvangen voor elke leerling een basisbedrag en voor sommige leerlingen een aanvullend bedrag via het samenwerkingsverband. Binnen de huidige systematiek van passend onderwijs noemen we dit een ondersteuningsbedrag. Zo ontvangen scholen voor een deel van de vmbo-leerlingen ook een aanvullende ondersteuningsbekostiging (lwoo) via het samenwerkingsverband. Voor pro-leerlingen wordt deze bekostiging voor alle leerlingen uitbetaald.⁷ Pro-scholen ontvangen zowel de

³ Coalitieakkoord 2021–2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst; bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77, p. 19.

⁴ In november 2020 is door mijn voorganger als een van de maatregelen in het kader van de Verbeteraanpak Passend Onderwijs toegezegd om de rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs te verkennen (Kamerstuk 31 497, nr. 371).

⁵ Kamerstuk 31 497, nrs. 391 en 434.

Handelingen II 2021/22, nr. 73, item 13; Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 23.

⁶ Staatsblad 2015, nr. 379.

⁷ De basisbekostiging voor een pro-leerling en vmbo-leerling (leerjaar 3 en 4) is circa € 9.500 per leerling. Het aanvullende ondersteuningsbedrag voor lwoo en pro is circa € 5.000 per leerling.

basis- als ondersteuningsbekostiging direct van DUO.⁸ De bestaande ondersteuningsbekostiging van lwoo en pro vormt samen met het regionaal zorgbudget de gemaximeerde bekostiging voor «lichte ondersteuning».⁹ Dit budget wordt geïndexeerd voor loon- en prijsbijstelling.¹⁰

Bekostiging op basis van verouderde cijfers

De samenwerkingsverbanden krijgen deze aanvullende bekostiging voor lwoo en pro van OCW. Deze bekostiging is gebaseerd op het deelnamepercentage lwoo en pro van 1 oktober 2012. Dat is niet meer passend, want intussen is dat percentage anders. Als er minder behoefte aan lwoo binnen het samenwerkingsverband is of er minder pro-leerlingen binnen het samenwerkingsverband naar school gaan dan in 2012, pakt dat gunstig uit voor het samenwerkingsverband. Maar als een samenwerkingsverband meer ondersteuningsbekostiging verstrekt aan scholen dan er vanuit OCW wordt ontvangen, is er een tekort. Dit tekort wordt gedekt door alle scholen binnen het samenwerkingsverband.

De keuze om de bekostiging te verdelen op basis van de situatie in 2012 is gemaakt in de veronderstelling dat het om een tijdelijke oplossing zou gaan. Uit eerder onderzoek van KBA blijkt dat het niet wenselijk is om simpelweg over te stappen op een verdeling op basis van het aandeel pro- en lwoo-leerlingen.¹¹ Er zijn namelijk regionale verschillen in de diagnosticering voor en omgang met lwoo en pro. Ook worden lwoo-leerlingen inmiddels niet meer in alle samenwerkingsverbanden individueel geïndiceerd.¹² Om te zorgen voor goede bekostiging moet het budget dus volgens een andere wijze worden verdeeld.

Daarom zijn de afgelopen jaren samen met de onderwijspartijen Stichting Platforms VMBO, de Sectorraad Praktijkonderwijs, de Sectorraad samenwerkingsverbanden VO, de VO-raad en Connect Groen¹³ meerdere alternatieven verkend. Helaas bleken ze allemaal niet haalbaar.¹⁴ Om die reden zijn het CBS en onderzoeksbureau KBA Nijmegen gevraagd voorstellen te doen voor betere bekostigingssystematieken. Ik sluit aan bij die voorstellen. Hieronder ga ik er verder op in. Over het totaalpakket voor lwoo en pro is bestuurlijke overeenstemming bereikt met de onderwijspartijen.

Nieuwe indicator voor lwoo

Het CBS stelt een indicator voor om het geld voor lwoo dat bedoeld is voor leerlingen met een leerachterstand en een IQ tussen de 75 en 90 over de samenwerkingsverbanden te verdelen. Deze wil ik gaan gebruiken. De

⁸ De ondersteuningsbekostiging wordt daarbij in mindering gebracht op het budget voor lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband.

⁹ Samenwerkingsverbanden hebben de verantwoordelijkheid over een budget voor zware en voor lichte ondersteuning. Het budget voor zware ondersteuning wordt ingezet in het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Het budget voor de lichte ondersteuning binnen het vo bestaat naast lwoo en pro nog uit de overige lichte ondersteuning/regionaal zorgbudget. Dit is bedoeld om leerlingen die niet voor lwoo en pro in aanmerking komen, maar wel lichte ondersteuning nodig hebben een passende plek in het onderwijs te bieden.

¹⁰ Zolang de Rijkskas dit toelaat en de loon- en prijsbijstelling worden uitgekeerd over de begrotingsartikelen van OCW.

¹¹ KBA Nijmegen. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro*.

¹² Kamerstuk 33 993, nr. 3., p. 10–13.

¹³ Waar in deze brief «(onderwijs)partijen» staat, wordt op deze vijf vertegenwoordigende partijen van het onderwijsveld gedoeld. Naast deze onderwijspartijen waren de onderzoekspartijen CPB, CBS en KBA Nijmegen actief betrokken.

¹⁴ Kamerstuk 31 289 en 31 497, nr. 389.

indicator voorspelt de behoefte aan lwoo per samenwerkingsverband, gebaseerd op de kans dat leerlingen minder goed presteren dan op basis van hun intelligentie kan worden verwacht. Dat betekent namelijk dat ze extra aandacht nodig hebben om toch het beste uit zichzelf te kunnen halen. Kenmerken die voorspellen dat leerlingen onderpresteren, zijn zaken als een laag opleidingsniveau van ouders, een asielachtergrond en ouders die in de schuldsanering zitten.¹⁵ In overleg met het veld is als basis voor de indicator een doelgroep van 20% van de vmbo-leerlingen gekozen die in leerjaar 3 en 4 de grootste kans op onderpresteren hebben.¹⁶

Ik wil 77% van het landelijke lwoo-budget met deze nieuwe indicator verdelen. Dat is het deel van het budget dat bedoeld is voor ondersteuning van leerlingen met een IQ tussen de 75 en 90 en een leerachterstand.¹⁷ De resterende 23% van het lwoo-budget wordt verdeeld op basis van het aantal vmbo-leerlingen in leerjaar 3 en 4 in het samenwerkingsverband. Dit is het deel dat bedoeld is voor de behoefte aan lwoo vanwege socialemotionele problematiek en is per regio gelijk. De nieuwe systematiek verandert niets aan het feit dat scholen het lwoo-geld ook voor vmbo-onderbouwleerlingen kunnen inzetten.¹⁸

De onderwijspartijen onderschrijven dat deze wetenschappelijke indicator de meeste garantie biedt dat het geld terecht komt bij die leerlingen die lwoo-ondersteuning het meeste nodig hebben. Zij kunnen zich ook vinden in deze nieuwe verdeelsleutel voor lwoo aangezien het effect van de herverdeling bij samenwerkingsverbanden aantoonbaar wordt gedempt door een zorgvuldige overgangperiode van vijf jaar. Hier ga ik aan het einde van deze brief verder op in.

Ik zal de lwoo-indicator periodiek herijken, zodat hij zo goed mogelijk aansluit bij de actuele behoefte. Dan komt het geld ook in de toekomst daar terecht waar de behoefte aan ondersteuning het grootst is.

Rechtstreekse financiering voor pro

Zoals afgesproken in het huidige coalitieakkoord, ga ik voor het praktijkonderwijs rechtstreekse financiering¹⁹ invoeren. Dit betekent dat er bij het aanvullende (ondersteunings)deel van de bekostiging van het pro geen tussenkomst meer is van het samenwerkingsverband. Ik sluit daarbij aan bij de adviezen van KBA Nijmegen.

De samenwerkingsverbanden blijven wel verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid tot het pro, zodat er een integrale afweging gemaakt kan worden waar een leerling tot zijn of haar recht komt. Hiermee wordt ook

¹⁵ Deze indicator is een aangepaste variant van de onderwijsachterstandenindicator die het CBS eerder heeft ontwikkeld voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen in het basisonderwijs.

¹⁶ CBS (2022). *Richting een nieuw verdeelmodel voor lwoo. Een verkenning van mogelijke aggregatieformules.*

¹⁷ KBA Nijmegen. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro.* Het lwoo kent twee doelgroepen. Enerzijds leerlingen met behoefte aan ondersteuning vanwege sociaal-emotionele problematiek, deze behoefte blijkt evenredig verdeeld over de samenwerkingsverbanden en maakt 23 procent van de totale lwoo-behoefte uit. Anderzijds is lwoo bedoeld voor vmbo-leerlingen met een laag IQ in combinatie met leerachterstand, dit maakt 77% van de lwoo-behoefte uit en blijkt niet evenredig verdeeld over de samenwerkingsverbanden.

¹⁸ We rekenen met het aantal leerlingen in vmbo leerjaar 3 en 4 omdat de berekeningen op basis van alle leerjaren niet nauwkeurig zijn vanwege brede brugklassen vmbo/havo.

¹⁹ KBA hanteert in het rapport de term «ongedeelde bekostiging», hiermee wordt hetzelfde bedoeld als «rechtstreekse financiering» of «directe bekostiging». In deze brief wordt de term rechtstreekse financiering gebruikt.

de problematiek rond grensverkeer opgelost. Het maakt voor de financiering dus niet langer uit dat een pro-leerling in het gebied van samenwerkingsverband X woont, maar in het gebied van samenwerkingsverband Y naar school gaat.

Met rechtstreekse financiering van het pro zal een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen niet meer betaald worden uit het budget van de samenwerkingsverbanden. Om te garanderen dat het aanvullende (ondersteunings)deel voor een pro leerling gelijk zal blijven bij stijgende leerlingenaantallen, moet van tevoren duidelijk zijn hoe deze extra kosten betaald worden. We willen namelijk voorkomen dat er in deze nieuwe situatie bij een stijging van het aantal leerlingen in het pro te weinig financiering zou zijn. Daarom hebben de betrokken onderwijspartijen en ik afgesproken dat de dekking van extra kosten van een eventuele stijging in het pro uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs (vo)²⁰, dus inclusief pro, komt.²¹

Ik ben blij dat ik hierover met de betrokken partijen goede afspraken heb kunnen maken. Hiervoor is het wel nodig om vooraf te bepalen tot welk punt het aanvullende deel wordt betaald uit het budget voor pro, en vanaf wanneer die wordt betaald uit de basisbekostiging van de reguliere scholen in het vo. Dit punt leg ik vast op het aantal pro-leerlingen dat bij inwerkingtreding van de nieuwe systematiek ingeschreven staat. Met het technische onderscheid tussen de basisbekostiging en aanvullende bekostiging in het pro doe ik niets af aan de erkenning van de volwaardige schoolsoort die het pro is en blijft, zoals ook in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) verankerd.

Monitoring en evaluatie

Zoals bij alle wijzigingen, zal ik ook hier de ontwikkelingen de komende jaren monitoren en uiteindelijk evalueren. Hoewel KBA Nijmegen geen grote stijging van het aantal leerlingen in het pro verwacht, zal ik, zoals KBA Nijmegen adviseert, de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur in het pro de komende jaren nauwlettend blijven volgen.²² Dat doe ik zowel op landelijk als regionaal niveau. Daarbij heb ik ook aandacht voor de vraag of leerlingen op de juiste plek terecht blijven komen. Ik ben voornemens om elk jaar te kijken of het aantal pro-leerlingen meer stijgt dan nu verwacht wordt in de huidige referentieramingen. Mocht dat zo blijken, dan ga ik hier met de betrokken partijen verder over in gesprek. Zoals KBA Nijmegen in het onderzoek aangeeft kan als de groeicijfers van het pro in bepaalde regio's daartoe aanleiding geven onderzocht worden of er sprake is van groei door perverse prikkels

²⁰ Binnen de hoofdbekostiging van artikel 3 voortgezet onderwijs. De prijsbijstelling van de basisbekostiging in kalenderjaar «t» vindt zowel bij een stijging als daling van het aantal leerlingen plaats. Deze prijsbijstelling vindt plaats op basis van het aantal pro-leerlingen op 1 oktober t-1 (voorlopige telling) en wordt verwerkt bij de definitieve vaststelling van de prijzen voor kalenderjaar t (medio kalenderjaar t). Dat betekent bijvoorbeeld voor de bekostiging in het kalenderjaar 2030 dat een prijsbijstelling van de basisbekostiging plaatsvindt op basis van het aantal pro-leerlingen op 1 oktober 2029 en deze wordt verwerkt bij de definitieve vaststelling van de prijzen voor 2030, die wordt gedaan medio 2030.

²¹ Het gaat hier alleen om overschrijding van het aanvullende deel (ondersteuningsbekostiging). Bij overschrijding van dit budget betalen alle reguliere vo-scholen via de lumpsum mee door een vermindering van de basisbekostiging. Concreet betekent dit dat de lumpsum voor alle vo-scholen gekort wordt om deze stijging te dekken.

²² KBA Nijmegen geeft aan dat de landelijke leerlingenaantallen en aantallen rond instroom en verblijfsduur in het pro relatief stabiel zijn, een afwijking is daarmee snel en eenduidig te constateren.

en met gerichte interventie in die regio's bij worden gestuurd.²³ En, ook volgens het advies van KBA Nijmegen, mochten de landelijke cijfers en de brede praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs daartoe aanleiding geven, dan kan alsnog maximering van het landelijke budget voor pro worden overwogen.

Financiële gevolgen

Ik wil de nieuwe bekostigingssystematieken voor lwoo en pro gelijktijdig invoeren omdat ze beide invloed hebben op de budgetten van de samenwerkingsverbanden. Daarvoor is wel een splitsing van het gezamenlijke lwoo- en pro-budget nodig. Aan de ene kant gaat een deel van het budget naar de pro-scholen en aan de andere kant blijft een deel van de bekostiging (het lwoo-deel) bij de samenwerkingsverbanden.

Bij de splitsing ga ik uit van het aantal pro-leerlingen dat bij invoering van de nieuwe bekostigingssystematieken ingeschreven staat, naar verwachting is dat 1 oktober 2025. Ik haal dat deel van de bekostiging voor die leerlingen uit het budget voor lichte ondersteuning van de samenwerkingsverbanden. Het restant wordt vanaf dat moment op basis van de nieuwe CBS-indicator voor lwoo verdeeld over de samenwerkingsverbanden. Voor deze nieuwe bekostigingssystematieken komen geen extra middelen beschikbaar.

Overgangsregeling van vijf jaar

Er zullen voor sommige samenwerkingsverbanden aanzienlijke verschuivingen in budgetten optreden. Daarom vind ik het met de betrokken onderwijspartijen belangrijk dat er voldoende tijd is om naar deze nieuwe situatie toe te werken. De samenwerkingsverbanden krijgen hiervoor vijf jaar. Via een overgangsregeling, die de aankomende tijd wordt uitgewerkt, geef ik hieraan invulling. De komende periode overleg ik hierover met de betrokken partijen.

In aanvulling hierop voer ik volgens de motie van de leden Westerveld en Van den Hul²⁴ een krimpcheck uit om te toetsen of deze wijziging specifieke nadelige gevolgen heeft voor krimpgebieden, maar dan op het niveau van samenwerkingsverbanden. In de toelichting op het wetsvoorstel zal ik hier nader op ingaan. Op basis van een eerste analyse naar de herverdeeleeffecten voor krimp- en anticipeergebieden (waar krimp verwacht wordt) leidt de nieuwe systematiek niet tot extra nadelige gevolgen voor samenwerkingsverbanden specifiek in die gebieden. Maar als er individuele gevallen zijn van samenwerkingsverbanden waar de nieuwe verdeling in combinatie met eventuele andere factoren tot financiële problemen leidt, zal ik, zoals ik dat altijd doe, hierover verder in gesprek gaan om te bezien wat daar nodig is.

Tot slot

Voor de nieuwe bekostigingssystematieken is een wetswijziging nodig. Het voorstel daarvoor wil ik in 2024 indienen bij de Tweede Kamer. De wetswijziging treedt vanaf januari 2026 in werking of zoveel eerder als mogelijk is. Vanwege de complexiteit van deze voorgenomen wijziging zal

²³ Paragraaf 8.2 uit het rapport. KBA Nijmegen verwacht niet dat er door rechtstreekse financiering van het pro op grote schaal – als algemene trend – een perverse prikkel plaatsvindt om leerlingen naar het pro te verwijzen. Maar geeft wel aan dat zich mogelijk in een of enkele samenwerkingsverbanden een dergelijke praktijk kan ontwikkelen, bijvoorbeeld wanneer de financiële situatie van het samenwerkingsverband daartoe aanleiding geeft.

²⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 400.

ik de komende tijd intensief contact onderhouden met alle betrokkenen, vooral over de uitvoering en de herverdeeeffecten. Daarnaast zal ik in de verdere uitwerking goed kijken naar de uitvoeringsconsequenties voor DUO, als deze verder in kaart gebracht zijn zal ik u nader informeren over de planning.

Deze nieuwe bekostigingssystematieken doen recht aan het pro en het verschil in behoefte aan lwoo over samenwerkingsverbanden. Zo krijgen leerlingen toegang tot de plek binnen het onderwijs die het beste bij hen past, en krijgen scholen en samenwerkingsverbanden daarvoor op een toekomstbestendige manier de juiste bekostiging.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma