

Vergaderjaar 2022–2023

31 497

Passend onderwijs

Nr. 447

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 april 2023

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de brief van 18 november 2022 inzake nieuwe bekostigingssystematiek lwoo en pro (Kamerstuk 31 497, nr. 443) en over de brief van 10 juni 2022 inzake rapporten van KBA3 Nijmegen over «Bekostiging van het praktijkonderwijs» en van het CBS over «Richting een nieuw verdeelmodel voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)» (Kamerstuk 31 497, nr. 437).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 januari 2023 aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs voorgelegd. Bij brief van 30 maart 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud

| | | |
|-----------|---|----------|
| I | Vragen en opmerkingen uit de fracties | 2 |
| | • Inbreng van de leden van de VVD-fractie | 2 |
| | • Inbreng van de leden van de D66-fractie | 3 |
| | • Inbreng van de leden van de CDA-fractie | 3 |
| | • Inbreng van de leden van de SP-fractie | 4 |
| | • Inbreng van de leden van de PvdA-fractie | 4 |
| | • Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie | 5 |
| II | Reactie van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs | 6 |

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister¹, het rapport van KBA-Nijmegen over «Bekostiging van het praktijkonderwijs» en het rapport van CBS over «Richting een nieuw verdeelmodel voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)» en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de huidige peildatum voor de budgetten voor lwoo en het praktijkonderwijs inmiddels meer dan tien jaar geleden is en lezen dat de invoering van het nieuwe systeem nog meer dan twee jaar op zich laat wachten, waarna een overgangsregeling van vijf jaar in werking treedt. De leden ontvangen signalen dat er scholen zijn die door grote veranderingen in de leerlingenpopulatie inmiddels een ontoereikend budget hebben voor ondersteuning. Is inzichtelijk hoe groot dit probleem is? Komt de nieuwe bekostigingssystematiek voor deze scholen op tijd? Op welke manier wordt in de tussentijd maatwerk geboden voor deze scholen, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de herverdeeleffecten van de nieuwe bekostigingssystematiek vrij groot zijn. In hoeverre komt dat door de nieuwe verdeelsleutel, en in hoeverre doordat er op dit moment met een oude verdeelsleutel uit 2012 wordt gewerkt? Met andere woorden, zouden de herverdeeleffecten minder groot zijn als de huidige verdeelsleutel opnieuw vastgesteld zou worden met recente data, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister voor het pro toewerkt naar rechtstreekse financiering, conform het coalitieakkoord en op basis van adviezen van KBA-Nijmegen. De leden onderschrijven deze wijziging en vragen of inzichtelijk is hoe groot de verschillen in het toelatingsbeleid tussen samenwerkingsverbanden zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister 23% van het landelijke lwoo-budget wil verdelen op basis van het aantal vmbo²-leerlingen in leerjaar 3 en 4 in het samenwerkingsverband en 77% op basis van de nieuwe indicator van het CBS. Hoe is de Minister tot deze verhouding gekomen? Is er ook onderzoek gedaan naar andere verhoudingen, zo vragen de leden.

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 443

² Vmbo: Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van monitoring van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs en de invloed van rechtstreekse bekostiging daarop. De leden willen weten op welke momenten de Kamer hierover geïnformeerd gaat worden. En wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de overgangsregeling, zo vragen zij.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Kamerstukken ten behoeve van dit schriftelijk overleg. Zij hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de D66-fractie zijn positief dat de Minister de bekostigingssystematieken van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) bereid is aan te passen zodat deze beter passen bij de vragen en behoeftes van het lwoo en pro. Mede naar aanleiding van het sluiten van het coalitieakkoord, waarin is afgesproken om het praktijkonderwijs een volwaardige schoolsoort te laten zijn met rechtstreekse financiering. Zij complimenteren de Minister dat hij deze afspraak nu tot uitvoering gaat brengen.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen vernomen in het onderwijsveld met betrekking tot de nieuwe regeling voor het lwoo en de gevolgen daarvan voor krimpregio's. Zij lezen dat de Minister deze zorgen tot zich heeft genomen en een krimptoets gaat uitvoeren om te kijken of de nieuwe bekostigingssystematiek ook daadwerkelijk negatief uitpakt voor krimpregio's zoals wordt gevreesd. Kan de Minister de uitkomsten van dit onderzoek met de Kamer delen voor het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd, zo vragen zij.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief rapporten van KBA-Nijmegen over «Bekostiging van het praktijkonderwijs» en van het CBS over «Richting een nieuw verdeelmodel voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)». Zij onderschrijven het belang om te kijken naar vernieuwing van de bekostigingssystematiek voor het leerweg ondersteund onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro). De voorgenoemde leden willen eerst een beter zicht op de consequenties voor krimpregio's zoals Groningen, Friesland, Drenthe en de Achterhoek voordat ze de voorgestelde herverdelingssystematiek kunnen beoordelen. Zij vinden het daarom te laat als dit pas uitgebreid aan bod komt in de toelichting op het wetsvoorstel. Zij hebben ook nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat de krimpnotie van de leden Westerveld en Van der Hul³, die reeds in 2018 is ingediend, niet al is uitgevoerd voorafgaand aan het informeren van de Kamer over een nieuw bekostigingssystematiek. Is de Minister bereid om deze krimpcheck eerder naar de Kamer te sturen dan het wetsvoorstel? Kan hij aangeven welke onderbouwing en data er gebruikt zijn bij de krimpcheck die reeds is uitgevoerd en de uitgebreidere toelichting die nog volgt, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister gaat voorkomen dat het aanbieden van onderwijs aan kwetsbare doelgroepen (lwoo) niet door een ondergrens zakt, zodat er voor jongeren in heel Nederland voldoende onderwijs en ondersteuning aangeboden kan worden en het niet uitmaakt waar je opgroeit.

³ Kamerstuk 31 293, nr. 400

De leden van de CDA-fractie vragen welke varianten de afgelopen jaren zijn verkend door de onderwijspartijen. Zat het nu voorgestelde voorstel hier ook bij, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de bekostiging straks jaarlijks wordt vastgesteld. Zit er een vertraging in die uitbetaling, zoals bijvoorbeeld in andere onderwijssectoren gebruikelijk dat er gewerkt wordt met T-1 of T-2, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre bij het lwoo straks de situatie speelt dat de leerling in het gebied van samenwerkingsverband X woont, maar in het gebied van samenwerkingsverband Y naar school gaat.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de sociaalemotionele problematiek van jongeren per regio precies hetzelfde is. Waar wordt dat op gebaseerd, zo vragen zij.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brieven over de nieuwe bekostigingssystematiek lwoo en pro. Zij hebben daar nog een enkele vraag over.

Nieuwe indicator voor lwoo

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of er met de invoering van de nieuwe indicator ook geen sprake meer is van de mogelijkheid tot opting out, omdat dit middel was bedoeld als tussenfase tot er een nieuwe wet zou komen. Kan de Minister dit nader toelichten?

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij waarderen het praktijkonderwijs als een vorm van regulier onderwijs die de leerlingen die daarop zijn aangewezen, zo goed mogelijk voorbereidt op de maatschappij en alle leerlingen een eigen ontwikkelplan laat volgen, waarbij leren, werken, redzaamheid, burgerschap en vrije tijd belangrijke aspecten zijn. Daarom zijn zij ook gelukkig met de passage in het huidige coalitieakkoord die stelt dat het praktijkonderwijs een volwaardige onderwijssoort is en er daarvoor een rechtstreekse financiering komt.

De leden van de PvdA-fractie verbazen zich over de passage in de onderhavige brief waarin wordt gemeld dat alsnog maximering van het landelijke budget voor praktijkonderwijs kan worden overwogen als landelijke cijfers en de brede praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs daar aanleiding toe geven. Kunnen de leden erop vertrouwen dat zo iets dan nimmer wordt beklonken met alleen een overlegje tussen de ministeries van OCW en Financiën, maar zo'n maatregel het praktijkonderwijs slechts opgelegd zal krijgen in overleg met de Kamer? Hoe wordt de Kamer te zijner tijd betrokken bij de evaluatie, zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Kamer in december het gewijzigde amendement heeft aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 33, item 22) van de leden De Hoop en Westerveld over de instandhouding van de preventieve netwerken pro/vso⁴ in 2023.⁵ Deze netwerken

⁴ Vso: voortgezet speciaal onderwijs

⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 38

leveren een preventieve, maar meestal onzichtbare bijdrage bij het voorkómen van jeugdwerkloosheid in Nederland. Kan de Minister toelichten hoe de instandhouding van de preventieve netwerken pro/vso in 2023 straks een vervolg gaat krijgen bij de rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs, zo vragen zij.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse de brief gelezen over de nieuwe bekostigingssystematiek lwoo en pro. Zij hebben nog enkele vragen over de plannen van de Minister.

Monitoring en evaluatie

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat alle wijzigingen de komende jaren worden gemonitord en geëvalueerd. Hierin zal ook de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur van leerlingen in het pro worden meegenomen. Dit omdat zowel uit de bijgevoegde beslisnota's als het rapport van het KBA-Nijmegen blijkt dat het Ministerie van OCW zorgen heeft dat dit nieuwe model kan leiden tot een mogelijk perverse prikkel en daardoor de groei van de instroom in het praktijkonderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen echter in het rapport van het KBA-Nijmegen dat de onderzoekers niet verwachten dat de instroom in het praktijkonderwijs snel of sterk zal toenemen. Dit onderbouwen de onderzoekers met verschillende argumenten. De voornoemde leden vragen waar deze zorg en angst van het ministerie op gebaseerd is. Kan de Minister deze zorg onderbouwen met feiten of cijfers? En kan hij tevens uitleggen waarom ze hier een andere verwachting over hebben dan de onderzoekers van het KBA-Nijmegen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de onderzoekers van het KBA-Nijmegen met name vanwege de zorgen vanuit het Ministerie van OCW de aanbeveling doen om de instroom de komende jaren te monitoren en als de cijfers daartoe aanleiding geven alsnog maximering van het landelijk budget voor pro te overwegen. Aangezien de onderzoekers eerder stelden geen verhoging van de instroom te verwachten, vinden de voornoemde leden het bijzonder dat deze vergaande optie van maximering toch wordt geopperd. De Minister noemt deze optie ook in de Kamerbrief. Kan de Minister uitleggen waarom hij de optie van maximering heeft opgenomen in de Kamerbrief? Is hij het met voornoemde leden eens dat een dergelijk groot besluit op basis van inhoudelijke redenen genomen moet worden en niet op basis van financiële argumenten? Klopt dat het bij geen enkele andere onderwijsvorm in het funderend onderwijs maximering van het budget op dergelijke manier is geregeld? Hoe ziet de Minister dit in het licht van zijn streven voor meer passend onderwijs, waarin elke leerling het onderwijs krijgt dat bij hem of haar past? Deze ambitie voor passend onderwijs gaat toch niet samen met het maximeren van het landelijk budget voor pro? En ook niet met de uitspraak uit het regeerakkoord dat praktijkonderwijs een volwaardige onderwijssoort is? Graag ontvangen deze leden een reflectie.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag zien dat de Kamer betrokken blijft bij de evaluatie en zich kan uitspreken over maximering mocht dat in de toekomst toch overwogen worden. Kan de Minister dit toezeggen, zo vragen zij.

Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er een krimpcheck wordt uitgevoerd op de nieuwe bekostigingssystematiek, volgend uit de motie van de leden Westerveld en Van den Hul. De voornoemde leden zijn positief dat deze krimpcheck wordt uitgevoerd, maar zijn benieuwd welke data en onderbouwing wordt gebruikt voor deze krimpcheck. Is het mogelijk deze gegevens met de Kamer te delen? Zo niet, waarom niet, zo vragen zij.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is om bij de voorbereiding van wetgeving mee te nemen hoe de gevolgen van de indicator op een structurele manier verdisconteerd kunnen worden, zodat regio's bij het aanbieden van ondersteuning aan kwetsbare doelgroepen (lwoo) niet door een ondergrens zakken. Is de Minister bekend met het onderzoek dat schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en provincies in Noord-Nederland zelf uitvoeren om tot structurele oplossingen te komen om onderwijsondersteuning in stand te houden in heel Nederland? Is hij bereid dit onderzoek mee te nemen in de besluitvorming, zo vragen zij.

II Reactie van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en de gestelde vragen. Hieronder ga ik per inbreng van de verschillende fracties in op de vragen. Op een enkel punt is in de reacties op bijna gelijklopende vragen van de leden van de verschillende fracties verwezen naar de beantwoording van soortgelijke vragen.

Antwoord op de vragen van de leden van de VVD

De leden van de VVD ontvangen signalen dat scholen, vanwege de huidige peildatum en veranderingen in leerlingenpopulatie, een ontoereikend budget ontvangen en vragen of het inzichtelijk is hoe groot dit probleem is en op welke wijze er in de tussentijd maatwerk geboden kan worden voor deze scholen.

Het klopt dat de huidige bekostigingssystematiek voor lwoo nog uitgaat van een oude teldatum en geen rekening houdt met de actuele situatie van samenwerkingsverbanden. Dat is precies ook de aanleiding geweest om tot een beter passende systematiek te komen. Dat neemt echter niet weg dat samenwerkingsverbanden en scholen er in beginsel zelf zorg voor moeten dragen dat de inkomsten en uitgaven meerjarig in balans zijn. Dat is conform de gekozen budgetteringssystematiek van passend onderwijs.

Als een leerling een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) krijgt voor het praktijkonderwijs (pro) of een aanwijzing voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) – die ook bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is geregistreerd – krijgt de school de aanvullende bekostiging voor ondersteuning die landelijk is vastgesteld voor deze leerlingen. Dit wordt direct door DUO betaald uit het budget dat samenwerkingsverbanden krijgen. Voor samenwerkingsverbanden die hebben gekozen voor opting out, bepalen en betalen de samenwerkingsverbanden dit zelf.⁶ DUO-cijfers laten zien dat er geen samenwerkingsverbanden zijn die meer tlv's of aanwijzingen hebben gegeven dan waarvoor ze budget voor lichte ondersteuning⁷ krijgen. Het ondersteuningsbudget dat niet naar pro of lwoo gaat, zetten samenwerkingsverbanden in om op andere manieren

⁶ Met opting out kunnen samenwerkingsverbanden momenteel afwijken van de regels voor de vaste indicatiecriteria voor lwoo en de lwoo-licenties.

⁷ Dat zijn de middelen voor lwoo, pro en regionale ondersteuning.

ondersteuning te bieden aan leerlingen, bijvoorbeeld bij andere reguliere vo-schoolsoorten. De ruimte die samenwerkingsverbanden hebben bij het budget voor zware ondersteuning kan hiervoor ook ingezet worden. Bij sommige samenwerkingsverbanden kan het resterende ondersteuningsbudget beperkt zijn en kan dat betekenen dat scholen in sommige gevallen mee moeten betalen aan de kosten die horen bij het aanbod van passend onderwijs dat binnen het samenwerkingsverband is afgesproken. Als er zich uitzonderlijke omstandigheden bij individuele samenwerkingsverbanden voordoen waardoor dit niet meer lukt, ben ik altijd bereid om hierover in gesprek te gaan.

Daarnaast vraagt de VVD-fractie of de herverdeeffecten minder groot zouden zijn als de huidige verdeelsleutel opnieuw vastgesteld zou worden met recente data.

De huidige verdeelsleutel is gebaseerd op het aandeel pro- en lwoo-leerlingen op 1 oktober 2012. De meest recente peildatum waarmee de verdeelsleutel herijkt kan worden is 1 oktober 2015. Dit komt omdat het vanaf 2016 niet meer (landelijk) inzichtelijk is hoeveel lwoo-leerlingen er bij elk samenwerkingsverband zijn. Dit is vanwege de mogelijkheid tot opting out. De herijking van de huidige verdeelsleutel met de data uit 2015 heeft echter weinig effect op de omvang van de herverdeeffecten. De onderstaande tabel toont het verschil in de budgetten van samenwerkingsverbanden wanneer gerekend wordt met de nieuwe (voorgestelde) verdeelsystematiek ten opzichte van de oude peildatum van 2012 en een peildatum van 2015. Deze herverdeeffecten zijn opgedeeld in verschillende categorieën. Zo zijn er bijvoorbeeld bij beide peildata acht samenwerkingsverbanden met een herverdeeffect van groter dan 30%. Hieruit concludeer ik dat een verdeling op basis van de meest recent mogelijke peildata vrijwel geen effect heeft op de omvang van de herverdeeffecten.

| categorie herverdeeffect | 1-10-2012 | 1-10-2015 | Vershil |
|--------------------------|-----------|-----------|---------|
| groter dan 30% | 8 | 8 | 0 |
| tussen 20% en 30% | 6 | 5 | -1 |
| tussen 10% en 20% | 8 | 8 | 0 |
| tussen 0% en 10% | 17 | 14 | -3 |
| tussen -10% en 0% | 8 | 11 | 3 |
| tussen -20% en -10% | 17 | 22 | 5 |
| tussen -30% en -20% | 10 | 5 | -5 |
| tussen -40% en -30% | 1 | 2 | 1 |
| | 75 | 75 | |

Verder vragen de VVD-leden of het inzichtelijk te maken is hoe groot de verschillen zijn in het toelatingsbeleid tussen samenwerkingsverbanden. Dit is niet inzichtelijk. Er is een zekere «beleidsruimte» bij de toelatingscriteria van praktijkonderwijs zodat in individuele gevallen maatwerk kan worden toegekend. Zoals aangegeven in het onderzoek van KBA Nijmegen uit 2022 vult elk samenwerkingsverband het toelatingsbeleid anders in: «Elk samenwerkingsverband kiest een eigen werkwijze en legt eigen accenten. Het is daarom ook niet goed mogelijk om te spreken over dé huidige procedure voor toelaatbaarheid.»⁸

Ook vragen de leden waarop de verhouding van het lwoo-budget van 23% en 77% is gebaseerd en of er nog onderzoek naar andere verhoudingen is gedaan.

⁸ KBA Nijmegen. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro. Pagina 32.

Zoals het CBS ook vermeldt in hun onderzoek uit 2022⁹ is deze verhouding gebaseerd op onderzoek van KBA Nijmegen uit 2016. KBA Nijmegen geeft aan dat er voor het lwoo twee doelgroepen bestaan: «Zo wordt in de criteria feitelijk een onderscheid gemaakt tussen een lwoo doelgroep met een laag en met een gemiddeld of hoger IQ. Er is sprake van twee niveaus, namelijk 75–90 en 91–120. Voor het eerste niveau gelden aanvullend eisen wat betreft de leerachterstand, voor het tweede niveau geldt daarop aanvullend dat er sprake moet zijn van socialemotionele problematiek.»¹⁰ Uit dit onderzoek blijkt ook dat 23% van de doelgroep lwoo krijgt vanwege socialemotionele problematiek. In aanvullende communicatie heeft KBA Nijmegen aangegeven dat dit percentage een gemiddelde is van vijf jaar. Dit is gebaseerd op meerdere jaren aan data van de Regionale Verwijzingscommissies, die voor de komst van samenwerkingsverbanden passend onderwijs bepaalden of een leerling toelaatbaar was tot het praktijkonderwijs. In het hiervoor genoemde onderzoek is ook aangegeven dat het ontbreken van een onderbouwing voor een gewogen verdeling als argument kan gelden om voor dit gedeelte van het budget voor verevening¹¹ te kiezen. De overige 77%, de doelgroep op basis van IQ in combinatie met een leervertraging, is niet evenredig verdeeld. Omdat de 23% al voortkomt uit data uit het verleden, was er geen reden om onderzoek te doen naar andere verhoudingen.

Ten slotte vragen de leden van de VVD op welke momenten de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over monitoring en de overgangsregeling. Zoals ik in mijn Kamerbrief over de nieuwe systematieken heb aangegeven wordt het benodigde wetsvoorstel in 2024 bij u ingediend, naar verwachting zal dit in het najaar van 2024 zijn. Zoals bij een wetswijziging gebruikelijk is, zal ik uw Kamer na vijf jaar informeren over de evaluatie van de wet. Zodra er uit de monitoring resultaten komen die kunnen leiden tot mogelijke wijzigingen, zoals het maximeren van het landelijk budget, wordt uw Kamer daar tussentijds over geïnformeerd. De overgangsregeling die ik de aankomende periode samen met de onderwijspartijen uitwerk, maakt deel uit van de voorgenomen wetswijziging.

Antwoord op de vragen van de leden van D66

De leden van de D66-fractie vragen net als de leden van de CDA-fractie of de uitkomsten van het krimpregio onderzoek gedeeld kunnen worden voor het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd. En of er aangegeven kan worden welke onderbouwing en data er gebruikt zijn bij de krimpcheck.

De aankomende periode voer ik in voorbereiding op het voorgenomen wetsvoorstel de krimpcheck uit. De uitkomsten, onderbouwing en de gevraagde gegevens zal ik met u delen voor ik het wetsvoorstel bij uw Kamer indien. Ik zend deze informatie mee met de publicatie van het concept-wetsvoorstel voor internetconsultatie. Naar verwachting zal dit in het najaar van 2023 zijn. Op dat moment wil ik ook een model beschikbaar stellen waarin elk samenwerkingsverband een indicatie kan zien van de effecten die optreden bij de voorgestelde wijzigingen. Ik heb, zoals ik ook in mijn brief heb genoemd, al wel een eerste analyse uitgevoerd naar de herverdeeffecten voor krimp- en anticipeergebieden (waar krimp verwacht wordt). Daaruit kwam naar voren dat de nieuwe systematiek niet

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 437.

¹⁰ p.18 KBA Nijmegen. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro.

¹¹ Hiermee bedoelen we dat het budget naar rato van het aantal vmbo-leerlingen in een samenwerkingsverband verdeeld wordt.

tot extra nadelige gevolgen leidt voor samenwerkingsverbanden specifiek in die gebieden. Voor de berekening van de herverdeeffecten heb ik de uitkomsten van het CBS gebruikt. Voor de bepaling of een regio als een krimp- of anticipeergebied wordt aangemerkt heb ik gebruik gemaakt van de indeling die te vinden is op de site van de rijksoverheid.¹²

Antwoord op de vragen van de leden van het CDA

De leden van het CDA vragen hoe voorkomen wordt dat lwoo door een ondergrens zakt, zodat er voor jongeren in heel Nederland voldoende ondersteuning aangeboden kan worden.

Er zijn op dit moment geen signalen dat de middelen voor lwoo door een ondergrens zakken. Met de nieuwe verdeling van de beschikbare middelen zorg ik er juist voor dat deze nog beter terechtkomen op de plek waar ze daadwerkelijk nodig zijn.

Verder vragen de leden van de CDA welke varianten de afgelopen jaren zijn verkend door de onderwijspartijen en of het voorgestelde voorstel hier ook bij zat.

De afgelopen jaren is samen met het veld gewerkt aan het vernieuwen van de bekostigingssystematiek van het pro en lwoo met als doel deze toekomstbestendig te maken. In dit proces zijn verschillende varianten onderzocht, waaronder ook rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs en een indicator voor lwoo. Er is verder onder meer gekeken naar de volgende vormen van bekostiging: het actualiseren van de huidige verdeling op basis van 1-10-2019 op woonplaatsbeginsel, verdeling op basis van aantal pro- en vmbo-leerlingen (bovenbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg) en een indicator die de behoefte aan lwoo en pro op individueel niveau meet. De voorgestelde oplossing in de Kamerbrief bleek uiteindelijk de beste en ook op draagvlak te kunnen rekenen in het veld.

Daarnaast vragen de leden van het CDA of het klopt dat de bekostiging straks jaarlijks wordt vastgesteld en of er een vertraging zit in uitbetaling (met T-1 of T-2).

Dergelijke vraagstukken zal ik de komende periode verder uitwerken, in samenspraak met CBS, DUO en het veld, en worden onderdeel van het wetsvoorstel.

Ook vragen de leden van het CDA in hoeverre bij het lwoo straks de situatie speelt dat de leerling in het gebied van samenwerkingsverband X woont, maar in het gebied van samenwerkingsverband Y naar school gaat.

Deze situatie kan uiteraard nog voorkomen, maar zal geen gevolgen hebben voor de bekostiging van de leerling. Zodra de wet gewijzigd is krijgt een samenwerkingsverband namelijk bekostiging op basis van de populatie die binnen het samenwerkingsverband naar school gaat.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of de sociaalemotionele problematiek van jongeren per regio precies hetzelfde is en waar dat op wordt gebaseerd.

Het is niet zo dat alle sociaalemotionele problematiek gelijk is, niet per jongere en ook niet per regio. Er is namelijk een brede definitie van sociaalemotionele problematiek. Het kan gaan om een breed spectrum van problemen, variërend van persoonsgebonden kenmerken (zoals een stoornis) tot omgevingskenmerken. Per individu zal het veelal gaan om

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

complexe stapeling van verschillende problematiek.¹³Zoals eerder aangegeven heeft KBA Nijmegen in 2016 geconcludeerd dat de behoefte aan lwoo op basis van socialemotionele problematiek evenredig verdeeld is over de samenwerkingsverbanden.

Antwoord op de vraag van de leden van SP

De leden van de SP-fractie vragen of er met de invoering van de nieuwe indicator ook geen sprake meer is van opting out. Dit kan ik bevestigen, binnen het voorgenomen wetsvoorstel wordt zowel de nieuwe indicator voor lwoo geregeld als het loslaten van de lwoo-criteria en indicering van lwoo. Met opting out kunnen samenwerkingsverbanden momenteel afwijken van de regels voor de vaste indicatiecriteria voor lwoo en de lwoo-licenties. Zodra de voorgenomen nieuwe wet in gaat, is er dus geen mogelijkheid meer tot opting out, omdat de criteria en indicatie voor lwoo niet langer zullen bestaan.

Antwoord op de vragen van de leden van de PvdA

De leden van PvdA-fractie vragen mij net als de leden van de GroenLinks-fractie of zij erop kunnen vertrouwen dat een voornemen over maximering van het landelijk budget altijd in overleg met de Tweede Kamer genomen wordt en hoe de Kamer te zijner tijd betrokken wordt bij de evaluatie van de wetswijziging.

Ik kan u verzekeren dat de Tweede Kamer (net als de betrokkenen in het onderwijsveld) altijd zal worden betrokkenen bij een eventuele maximering van het landelijke ondersteuningsbudget voor pro. In het voorgenomen wetsvoorstel dat ik in 2024 naar uw Kamer stuur zal ik vastleggen dat er na vijf jaar een evaluatie van de wetswijziging plaatsvindt. De uitkomsten van de evaluatie worden met uw Kamer gedeeld. Mocht dit te zijner tijd leiden tot wetswijzigingen, dan krijgt uw Kamer dit wederom voorgelegd.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of de preventieve netwerken pro/vso een vervolg krijgen bij de rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs.

Via het gewijzigde amendement van de leden de Hoop en Westerveld zijn middelen voor de preventieve netwerken pro/vso in 2023 in de begroting verwerkt. De preventieve netwerken staan los van de rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs. Ik informeer u nog voor de zomer nader over de financiering van de preventieve netwerken pro/vso.

Antwoord op de vraag van de leden van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de zorg dat de instroom in het praktijkonderwijs zal toenemen kan worden uitgelegd. En hoe het kan dat de onderzoekers hier een andere verwachting over hebben.

KBA Nijmegen verwacht naar aanleiding van hun onderzoek geen grote stijging van het aantal leerlingen in het pro. Een toekomstige groei van de leerlingenaantallen is met de nieuwe systematiek echter niet uit te sluiten. Ten eerste is er bij een systeem waar deels opgevoerde financiering is en deels gebudgetteerde financiering altijd een risico op gedragseffecten. In de nieuwe situatie hebben samenwerkingsverbanden nog steeds invloed op een leerling in het lwoo of pro terecht komt. Een belangrijk verschil is echter dat samenwerkingsverbanden in de nieuwe situatie niet meer financieel verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de pro-leerlingen. Hoewel ik vertrouw op de goede intenties van de samenwerkingsver-

¹³ KBA Nijmegen. Eimers, T., Kennis, R., & Voncken, E. (2016). *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro*.

banden, kan het voor hen financieel gezien lonen om een leerling te adviseren om naar het pro te gaan, als er sprake is van een twijfelgeval. Het KBA-onderzoek laat ook zien dat er gevallen bekend zijn waar financiële belangen in plaats van de ondersteuningsbehoefte van de leerling bepalen of een leerling in het pro geplaatst wordt.¹⁴ Als financiën een factor zijn in de huidige situatie, dan zou dit ook een factor kunnen zijn in de nieuwe situatie wanneer het samenwerkingsverband niet meer betaalt voor het pro. Dit gedragseffect was ook zichtbaar voor invoering van passend onderwijs bij het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs.¹⁵ Ten tweede is er – wanneer we kijken naar het verleden – in de afgelopen jaren bij het praktijkonderwijs sprake van groei geweest, zowel in absolute als in relatieve zin. In 2012 waren er circa 27.400 pro-leerlingen (2,8% van het totaal aantal vo-leerlingen). In 2021 waren dat er circa 29.500 (3,2% van het totaal aantal vo-leerlingen). Het aantal pro-leerlingen is dus met 7,5% gegroeid, het aandeel pro-leerlingen is met 13,3% gegroeid. Zoals KBA Nijmegen adviseert, zal ik dan ook de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur in het pro de komende jaren – zowel op landelijk als regionaal niveau – nauwlettend blijven volgen. Ik ben daarnaast zoals in mijn Kamerbrief benoemd ook 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.

Daarnaast vragen de leden van GroenLinks waarom de optie van maximering van het landelijk budget is opgenomen in de Kamerbrief. En daarnaast of een dergelijk besluit op inhoudelijke gronden en niet op basis van financiële argumenten genomen dient te worden. De nieuwe systematiek voor het pro is rechtstreekse financiering. Dit betekent dat er bij het aanvullende (ondersteunings)deel van de bekostiging van het praktijkonderwijs geen tussenkomst meer is van het samenwerkingsverband. Een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen wordt bekostigd uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het vo (inclusief pro). Hier is bestuurlijke overeenstemming over met alle betrokken onderwijspartijen. In deze nieuwe systematiek is het belangrijk dat leerlingen toegang houden tot de plek binnen het onderwijs die het beste bij hen past. Met de aangekondigde monitoring en evaluatie – die gebruikelijk is bij dit soort beleidswijzigingen – wil ik hierop toezien. En ik ben zoals eerder benoemd voornemens om jaarlijks een vinger aan de pols te houden. Hierbij vind ik het belangrijk dat we kunnen ingrijpen wanneer blijkt dat er ongewenste prikkels in het systeem zitten. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat leerlingen een advies voor pro krijgen vanwege financiële belangen, in plaats van op basis van inhoudelijke gronden. In lijn met het advies van KBA Nijmegen vind ik het daarom belangrijk dat wanneer de landelijke cijfers en de brede praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs daartoe aanleiding geven, maximering van het landelijke budget voor pro alsnog overwogen kan worden.

Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het klopt dat bij geen enkele andere onderwijsvorm in het funderend onderwijs maximering van het budget op dergelijke manier is geregeld. Ook vragen de leden hoe dit past binnen het streven voor meer passend onderwijs, waarin elke

¹⁴ Zie p. 2 en ook 23 van het KBA-rapport uit 2022. P. 2: Bij 1 op de 10 samenwerkingsverbanden is er sprake (geweest) van maatregelen om de instroom te beperken. Als primaire reden hiervoor wordt de financiële situatie van het samenwerkingsverband benoemd. Maatregelen waren het strikter hanteren van de criteria, het blokkeren van zij-instroom vanuit het vmbo of het stellen van financiële consequenties aan de instroom van leerlingen. Soms zijn de maatregelen meer indirect en worden kosten voor pro-leerlingen doorberekend aan het praktijkonderwijs.

¹⁵ Sbaou was al sinds 1997 gebudgetteerd en daalde, terwijl het so tot 2010 doorgroeide.

leerling het onderwijs krijgt dat bij hem of haar past. En hoe dit samen gaat met het maximeren van het landelijk budget voor pro? En met de uitspraak uit het Regeerakkoord dat praktijkonderwijs een volwaardige onderwijssoort is?

Over het maximeren van het (ondersteunings)budget bij andere schoolsoorten in het funderend onderwijs wil ik het volgende opmerken. Alle scholen ontvangen vanuit het Rijk basisbekostiging. Als het aantal leerlingen op een school toeneemt, neemt deze bekostiging vanuit het Rijk ook toe. Naast deze basisbekostiging betaalt het Rijk ondersteuningsbekostiging aan samenwerkingsverbanden, zij verdelen het budget vervolgens over de scholen. Alle ondersteuningsbudgetten zijn sinds de invoering van het passend onderwijs bewust gemaximeerd en veranderen dus niet mee als er meer of minder leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn. Het onderscheid (waarbij alle scholen een basisdeel ontvangen en bepaalde scholen een aanvullend deel) geldt niet alleen voor praktijkonderwijs, maar voor alle schoolsoorten. Deze uitwerking van de directe bekostiging van het praktijkonderwijs doet dan ook niets af aan de erkenning van de volwaardige schoolsoort die het pro is en blijft, zoals benoemd in het huidige coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en ook in de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) verankerd. En zoals eerder aangegeven kan uw Kamer zich over voorgenomen wijzigingen van het kabinet uitspreken, zo ook wanneer eventueel maximering alsnog overwogen zou worden. Daarnaast ben ik, zoals eerder aangegeven, voornemens te voorzien in een evaluatiebepaling in het voorgenomen wetsvoorstel, zodat de uitkomsten van de evaluatie van de voorgenomen wetswijziging met de Kamer worden gedeeld.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er een krimpcheck wordt uitgevoerd op de nieuwe bekostigingssystematiek, volgend uit de motie van de leden Westerveld en Van den Hul. De voornoemde leden zijn benieuwd welke data en onderbouwing wordt gebruikt voor deze krimpcheck. Is het mogelijk deze gegevens met de Kamer te delen? Zo niet, waarom niet, zo vragen zij.

Zoals ook aangegeven bij mijn beantwoording op een vergelijkbare vraag van de leden van D66 en het CDA ben ik bereid om, voordat het wetsvoorstel bij uw Kamer wordt ingediend, de krimpcheck, de onderbouwing en de gebruikte gegevens met u te delen. Ik zal dat doen op het moment dat het concept-wetsvoorstel voor consultatie wordt gepubliceerd, naar verwachting in het najaar van 2023.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het mogelijk is om bij de voorbereiding van wetgeving mee te nemen hoe de gevolgen van de indicator op een structurele manier verdisconteerd kunnen worden, zodat regio's bij het aanbieden van ondersteuning aan kwetsbare doelgroepen (lwoo) niet door een ondergrens zakken. Is de Minister bekend met het onderzoek dat schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en provincies in Noord-Nederland zelf uitvoeren om tot structurele oplossingen te komen om onderwijsondersteuning in stand te houden in heel Nederland? Is hij bereid dit onderzoek mee te nemen in de besluitvorming, zo vragen zij. Ik weet dat deze partijen bezig zijn met een onderzoek, maar ik ben daar niet bij betrokken. Ik ken dus de onderzoeksopzet en de inhoud niet voldoende om op voorhand toe te zeggen dit onderzoek te betrekken in de verdere besluitvorming, maar neem graag contact op met de partijen om over het onderzoek in gesprek te gaan. Zoals ook aangegeven bij mijn beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie zijn er op dit moment geen signalen dat lwoo door een ondergrens zakt. Met de nieuwe verdeling van de beschikbare middelen zorg ik ervoor dat deze nog beter terechtkomen op de plek waar ze daadwerkelijk nodig zijn.