

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 22 augustus 2013 over de positie en specifieke bekostiging van het praktijkonderwijs. Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie
Klapwijk

Inhoud

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen
2. Doel van onderbrenging van (lwoo¹ en) pro² in passend onderwijs
3. Wat verandert er voor (lwoo en) pro bij onderbrenging in passend onderwijs?
4. Waarom is een aparte status voor pro niet wenselijk?

II Reactie van de staatssecretaris

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van het onderbrengen van het pro binnen het passend onderwijs. Zij onderschrijven de stelling van de staatssecretaris dat het pro een noodzakelijke schakel in het geheel van onderwijsondersteuning vormt. Juist door alle onderwijsondersteuning in één hand te leggen kunnen zorgleerlingen zo goed mogelijk bediend worden. Deze leden erkennen wel de goede manier waarop pro nu werkt en vragen de staatssecretaris of efficiëntie en goede werkzaamheden niet in het nauw komen. Anders zou het middel namelijk belangrijker worden dan het doel: het op een goede en efficiënte manier helpen van leerlingen.

¹ lwoo: leerwegondersteunend onderwijs

² pro: praktijkonderwijs

De leden van de PvdA-fractie willen nogmaals benadrukken dat zij erg tevreden zijn over de uitvoering van motie Ypma/Voordewind.³ De efficiëntiekorting gaat namelijk niet ten koste van leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs. Na het lezen van de brief over de positie en specifieke bekostiging van het pro hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de positie en specifieke bekostiging van het pro. Met name de positie van het pro in de periode na 2016 baart de leden zorgen. De zorgen van deze leden zijn niet alleen inhoudelijk, maar betreffen ook het feit dat er binnen het pro veel zorgen bestaan over de toekomst van het daar geboden onderwijs.

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing de brief van de staatssecretaris gelezen over de positie van het pro en met name de toelichting waarom een status aparte voor dit onderwijs niet verstandig zou zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de positie en specifieke bekostiging van het pro. Zij zijn van mening dat het pro door de voorgestelde wijzigingen flink onder druk komt te staan.

2. Doel van onderbrenging van (lwoo en) pro in passend onderwijs

De leden van de SP-fractie vragen waarom de staatssecretaris in zijn brief steeds verwijst naar het lwoo, hetgeen iets anders is dan het pro.

De leden van de CDA-fractie vragen welk probleem hiermee opgelost wordt en of het niet zo is dat we, in plaats daarvan dat we eventuele problemen oplossen, nieuwe problemen aan het creëren zijn. Ook in eerdere overleggen hebben deze leden aangegeven dat zij zich verzetten tegen de bezuiniging en de plannen van het kabinet-Rutte II met lwoo en pro. Deze leden zijn van mening dat het zeer onverstandig is om op deze groep kwetsbare groep kinderen te bezuinigen. Bovendien is het onverstandig om tijdens de grote overgang naar passend onderwijs scholen ook nog eens op te zadelen met het inpassen van het pro in passend onderwijs. Hiermee loopt de hele invoering van passend onderwijs de kans grote hinder te ondervinden en daarmee draagvlak bij het veld te verliezen.

De genoemde leden vinden het betreuenswaardig dat het kabinet bezuinigingen op kwetsbare groepen wederom als uitgangspunt neemt. Volgens deze leden is dit niet de juiste manier. Eerst moet een analyse van de problemen worden gemaakt. Is er bijvoorbeeld sprake van onevenredige groei van het aantal leerlingen in deze sector? Krijgen leerlingen niet de juiste zorg? Zijn er wel problemen, of gaat het juist goed en hoeven we niet in te grijpen? Alleen als de analyse juist is en er problemen worden geconstateerd, moeten de juiste oplossingen erbij bedacht worden. Niet zoals in dit geval een bezuiniging inboeken en daarbij een rechtvaardiging bedenken. Volgens deze leden is er geen sprake van grote problemen bij lwoo en pro die vragen om de grootschalige bezuinigingen van dit kabinet. Wel zijn deze leden bevreesd dat het coûte que coûte doorvoeren van de bezuiniging op lwoo en pro de inpassing van deze vormen van onderwijs sterk bemoeilijkt.

3. Wat verandert er voor (lwoo en) pro bij onderbrenging in passend onderwijs?

De leden van de VVD-fractie merken op dat binnen het stelsel de samenwerkingsverbanden zijn ingericht om te komen tot een efficiënte besteding van middelen en een logische

³ Kamerstuk 33 400-VIII, nr. 71

toewijzing van zorgleerlingen aan de beste plek. Door bij de toevoeging van pro aan passend onderwijs de bijbehorende financiële middelen een aparte positie te geven (ze gaan bij overschrijding ten koste van de lumpsum), lijkt het passend onderwijs juist doorbroken te worden. Juist lichte ondersteuning kan leerlingen op de goede weg helpen. Door schotten in de financiering te plaatsen, zit er wel een rem op overschrijding van budget, maar geen prikkel om leerlingen de beste zorg te geven. De zorgen van deze leden zijn door de staatssecretaris niet weggenomen met zijn brief. Graag ontvangen zij hierop een reactie. Zij vragen voorts of de staatssecretaris kan aangeven of er in het geheel geen regels zijn voor de besteding van eventuele restanten.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de brief dat de bedragen die samenhangen met de ondersteuning aan lwoo- en pro-leerlingen in mindering worden gebracht op het budget van het samenwerkingsverband. Houdt dit in dat de pro-scholen rechtstreeks het budget krijgen voor de ondersteuning van hun leerlingen, zo willen zij weten. Deze leden vragen of de zorgen van pro-scholen gegrond zijn. Pro-scholen maken zich zorgen dat zij straks binnen het samenwerkingsverband ondergesneeuwd raken en niet het budget krijgen dat ze nodig hebben voor het opleiden van hun leerlingen.

De leden van de SP-fractie beseffen dat wanneer na 2016 een substantieel deel van het budget van de pro-scholen (het ondersteuningsdeel) aan de samenwerkingsverbanden zal worden toegekend, deze verbanden op datzelfde moment gedwongen zullen zijn tot het maken van scherpe financiële keuzes. Deze leden vrezen dat in die situatie niet langer alle gelden die nu in het pro worden ingezet bij dezelfde leerlingen en hun ondersteuning terecht gaan komen.

4. Waarom is een aparte status voor pro niet wenselijk?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat niet alleen de beslissing, maar ook de financiële middelen in één hand moeten zijn om geen ongewenste neveneffecten ('afschuiven') te laten optreden. Het risico dat de staatssecretaris echter aanhaalt: "bij groei kan dit niet verhaald worden op de lumpsum van besturen", begrijpen deze leden niet. Hoe groot is het risico van groei, zo vragen zij. Zullen de overige besturen in samenwerkingsverbanden niet onwillig tegenover opname staan nu overschrijding van het budget kan betekenen dat zij allen gekort worden op de lumpsum? Ziet hij hier geen bedreiging van de eenheid in het samenwerkingsverband nu zij daar gezamenlijk voor opdraaien, zo willen deze leden weten. Graag ontvangen genoemde leden in de antwoorden een financieel voorbeeld bij overschrijding. Welke bedragen worden voor deze leerlingen uitgekeerd? Waarom is de splitsing van de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging (voor de berekening van het bedrag) hierin zo belangrijk, zo informeren deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er alternatieven zijn om de toegang tot pro-scholen via het samenwerkingsverband te regelen, maar het budget voor pro-scholen zeker te stellen. Welke financiële waarborgen zijn er straks, na de overheveling, voor pro-scholen om met voldoende budget opleidingen te geven aan pro-leerlingen? Is de zorg dat er bij een aparte status voor het pro meer leerlingen doorgeschoven zullen worden gegrond wanneer de middelen voor het pro, zoals in cluster 1, worden gebudgetteerd, zo informeren deze leden.

De leden van de SP-fractie maken zich vooral ook zorgen over de, nu nog, succesvolle arbeidstoeleiding door scholen in het pro. De leden vrezen dat de voorgenomen aanpassing voor een groot aantal leerlingen gaat zorgen voor een slechtere uitgangspositie op de

arbeidsmarkt. Dat is volgens deze leden het laatste dat we moeten willen voor een toch al kwetsbare groep leerlingen.

Tot slot vragen de genoemde leden nog aandacht voor de onhandige positie waarin het pro binnen afzienbare tijd terecht gaat komen. Door de efficiëncyslag die samenwerkingsverbanden noodgedwongen moeten gaan maken dreigt het pro door bepaalde keuzes mogelijk gelden te gaan mislopen. Zo'n verschuiving van middelen zou in het belang kunnen zijn van andere scholen in dat samenwerkingsverband die besluiten ondersteuningsgelden elders in te zetten. Een belang dat volgens deze leden hierbij mogelijk buiten beeld blijft is dat van andere partners, zoals gemeenten, die mee profiteren van de arbeidstoeleiding door het pro. De leden vragen aandacht voor deze onderbelichte kant van deze aanpassing.

De leden van de CDA-fractie missen in de brief van de staatssecretaris eveneens overtuigende argumenten waarom het pro niet een status aparte kan krijgen en waarom de inpassing niet op zijn minst gefaseerd kan, evenals de bezuinigingen. Ook al zullen de bezuinigingen zich vooral richten op de bureaucratie, ze zullen ook direct of indirect merkbaar zijn op de werkvloer. Deze leden zouden graag een uitgebreide toelichting willen van de staatssecretaris met een overzicht wat nu de voor- en nadelen zijn van een status aparte. De staatssecretaris focust in zijn brief vooral op nadelen die hij ziet. Tevens willen deze leden een toelichting van de staatssecretaris of een gefaseerde doorvoering van de plannen met pro mogelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat op pagina 3 melding wordt gemaakt van het risico dat leerlingen worden afgeschoven op het pro en daardoor onterecht geplaatst zouden worden. Zij vragen in hoeverre er sprake kan zijn van onnodige of onterechte plaatsing van leerlingen in het pro, aangezien objectieve landelijke indicatiecriteria gelden. Zijn deze criteria niet juist bedoeld om onterechte plaatsing te voorkomen en leerlingen een passende plek te bieden, zo informeren zij.

Deze leden zijn van mening dat expertise over begeleiding van leerlingen en arbeidstoeleiding op dit moment goed geborgd is. Acht de staatssecretaris het niet juist risicovol en onnodig ingewikkeld om veranderingen aan te brengen? Op welke manier worden bijvoorbeeld de arrangementen arbeidstoeleiding opnieuw geborgd bij de samenwerkingsverbanden, zo vragen zij.

De genoemde leden vragen of opsplitsing van het budget aansluit bij de werkwijze van het pro. Het pro heeft immers meerdere taken, zoals onderwijs, arbeidstoeleiding, het traject richting eventueel vervolgonderwijs en nazorg. Sluit het onderscheid in basis- en ondersteuningsbekostiging en de omvang van dit budget aan bij de werkwijze van het pro? Blijft het pro vrij in het invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor de verschillende taken, ongeacht de landelijke vaststelling van basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging, zo vragen zij. Zo ja, waarom wordt een deel van het budget belegd bij het samenwerkingsverband? Waarom wordt gesproken over arrangementen in plaats van de opleiding pro, zo willen deze leden weten.

II Reactie van de staatssecretaris

1. Algemeen

Ik dank de fracties voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van mijn brief van 22 augustus 2013 inzake de specifieke positie en bekostiging van het praktijkonderwijs. Ik waardeer de grote betrokkenheid bij het praktijkonderwijs die uit deze vragen blijkt.

Hieronder reageer ik op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties.

2. Doel van onderbrenging van (lwoo en) pro in passend onderwijs

De leden van de SP-fractie vragen waarom ik in mijn brief steeds verwijs naar het lwoo, hetgeen iets anders is dan het pro.

Ik onderschrijf de stelling van de leden van de SP-fractie dat het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) iets anders is dan het praktijkonderwijs (pro). In tegenstelling tot lwoo is het pro een aparte schoolsoort. In de hoofdlijnenbrief maak ik daarom ook nadrukkelijk onderscheid tussen het lwoo en het pro.⁴ Omdat het lwoo en het pro in een gelijktijdige operatie worden ondergebracht in het stelsel van passend onderwijs, noem ik daar waar het beide betreft het lwoo en het pro in één adem. Ook in de beantwoording van de vragen in dit schriftelijk overleg zal ik daar waar nodig het lwoo in mijn antwoord betrekken. Ik blijf het pro als een op zichzelf staande schoolsoort binnen het stelsel van passend onderwijs beschouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen welk probleem wordt opgelost met het onderbrengen van (lwoo en) het pro in passend onderwijs. Zij vragen ook of het niet zo is dat we, in plaats van eventuele problemen op te lossen, nieuwe problemen aan het creëren zijn. Zij stellen bovendien de vraag of er bijvoorbeeld sprake is van onevenredige groei van het aantal leerlingen in deze sector, of de leerlingen niet de juiste zorg krijgen, en of er wel problemen zijn, of dat het juist goed gaat, en we dus niet in hoeven te grijpen.

Door de inpassing van het lwoo en het pro in het stelsel van passend onderwijs gaat het geheel aan extra onderwijsondersteuning naar de samenwerkingsverbanden. De schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden kunnen vervolgens doelmatig en efficiënt een samenhangend geheel van voorzieningen inrichten en een integrale afweging maken als een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte zich meldt. Het onderbrengen van het lwoo en het pro in het stelsel van passend onderwijs is ook van belang om afwenteling tussen onderwijssoorten te voorkomen. Er zijn twee risico's. Het eerste risico is een extra belasting van het lwoo of het pro door het zogenaamde wegglekeffect. De gescheiden systemen houden op dit moment namelijk een prikkel in stand tot afwenteling in het systeem omdat de kosten voor de zware ondersteuning voor rekening komen van de samenwerkingsverbanden en de kosten voor de lichte ondersteuning landelijk worden verrekend. Leerlingen die naar het pro worden verwezen, kosten geen geld voor het samenwerkingsverband. Het tweede risico is dat beide systemen naar elkaar wijzen voor onderwijsondersteuning of dat de leerling niet de best passende plek krijgt omdat er geen integrale afweging gemaakt kan worden. Het reële gevaar bestaat dat de leerling daar uiteindelijk de dupe van gaat worden, en het aantal thuiszitters toeneemt.

⁴ Kamerstuk 30079, nr. 39.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of er sprake is van onevenredige groei. Dit is niet het geval. Het aantal lwoo- en pro-leerlingen is in 2012 ten opzichte van 2011 met respectievelijk 1,4% en 3,8% gegroeid. Het aandeel van het aantal lwoo- en pro-leerlingen ten opzichte van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs, dat ook is gestegen, blijft redelijk stabiel. In het kalenderjaar 2011 was het aandeel 12,4% en in 2012: 12,5%.

Met de inpassing van het lwoo en het pro in passend onderwijs maak ik het stelsel dan ook compleet. Ik realiseer me dat een dergelijke stelselwijzing inzet vraagt van alle betrokken partijen. In dit geval betreft het vooral inzet van de samenwerkingsverbanden en betrokken scholen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen. Ik ben ervan overtuigd dat deze inpassing een verbetering van het stelsel inhoudt.

3. Wat verandert er voor (lwoo en) pro bij onderbrenging in passend onderwijs?

De leden van de VVD-fractie merken op dat binnen het stelsel de samenwerkingsverbanden zijn ingericht om te komen tot een efficiënte besteding van middelen en een logische toewijzing van zorgleerlingen aan de beste plek. Door bij de toevoeging van het pro aan passend onderwijs de bijbehorende financiële middelen een aparte positie te geven (ze gaan bij overschrijding ten koste van de lumpsum), lijkt het passend onderwijs juist doorbroken te worden. Juist lichte ondersteuning kan leerlingen op de goede weg helpen. Door schotten in de financiering te plaatsen, zit er wel een rem op overschrijding van budget, maar geen prikkel om leerlingen de beste zorg te geven. De zorgen van deze leden zijn door de staatssecretaris niet weggenomen met zijn brief. Graag ontvangen zij hierop een reactie. Zij vragen voorts of de staatssecretaris kan aangeven of er in het geheel geen regels zijn voor de besteding van eventuele restanten.

De middelen voor pro krijgen geen aparte positie binnen het passend onderwijs. Voor (het lwoo en) het pro zal een soortgelijke systematiek gaan gelden als voor de zware ondersteuning in het stelsel passend onderwijs. In beide situaties wordt bij een overschrijding van het beschikbare ondersteuningsbudget de bekostiging verhaald op de lumpsum van de aangesloten scholen in het samenwerkingsverband. De systematiek van passend onderwijs wordt dus niet doorbroken, er zal juist eenzelfde systematiek worden gehanteerd. Door een integrale afweging te maken tussen budgetten, kunnen schoolbesturen ook integraal afwegen wat de beste ondersteuning is.

Op het moment dat de samenwerkingsverbanden minder leerlingen verwijzen naar het lwoo en het pro dan waarvoor budget is, wordt het hiermee samenhangende resterende bedrag toegekend aan het samenwerkingsverband. Dit geldt ook voor het budget voor zware ondersteuning. Het samenwerkingsverband kan deze middelen inzetten voor ondersteuning aan niet-geïndiceerde leerlingen. Bijvoorbeeld voor ondersteuning op de reguliere school of voor tussenvoorzieningen waar leerlingen tijdelijk onderwijs krijgen. Hiervoor gelden de gebruikelijke regels omtrent de rechtmatige inzet van middelen zoals die voor het gehele onderwijs gelden.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of pro-scholen rechtstreeks het budget krijgen voor de ondersteuning van hun leerlingen.

Dat is inderdaad het geval. Voor elke leerling op een pro-school krijgt de school rechtstreeks (vanuit DUO) bekostiging. Dat geldt zowel voor de basisbekostiging als voor de ondersteuningsbekostiging.

Deze leden vragen of de zorgen van pro-scholen gegrond zijn dat zij straks binnen het samenwerkingsverband ondergesneeuwd raken en niet het budget krijgen dat ze nodig hebben voor het opleiden van hun leerlingen.

Ik zie geen reden voor de angst dat pro-scholen ondergesneeuwd raken. De doelgroep van het pro is helder, het betreft leerlingen die geen vmbo-diploma kunnen halen en dus niet naar een reguliere vo-school kunnen. Het pro is in staat deze groep leerlingen goed voor te bereiden op de regionale arbeidsmarkt. Daarmee heeft deze schoolsoort ook een duidelijke positie in de samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband wordt gevormd door alle vo-scholen samen, inclusief de pro- en vso-scholen. Het pro maakt dus onderdeel uit van het samenwerkingsverband.

Daarnaast ontvangen alle pro-scholen straks, net zoals nu, voor elke geïndiceerde leerling basis- en ondersteuningsbekostiging. Het samenwerkingsverband bepaalt of een leerling toelaatbaar is voor het pro. Om de inpassing van het pro in het stelsel passend onderwijs geleidelijk te laten verlopen, verklaart het samenwerkingsverband de leerlingen toelaatbaar op basis van de nu geldende landelijke criteria. Het samenwerkingsverband heeft geen invloed op de vraag óf de pro-school bekostiging ontvangt, en heeft voorts geen invloed op de hoogte van de bekostiging per leerling. Beide zijn rechtstreeks gekoppeld aan het toelaatbaar verklaren van de leerling en de bedragen liggen landelijk vast. Na het toelaatbaar verklaren, ontvangt de pro-school (via DUO/OCW) zowel de basis- als de ondersteuningsbekostiging. De bekostiging per leerling staat dus niet onder druk.

De mogelijkheid bestaat dat de leerlingstromen veranderen, doordat niet meer de RVC's, maar de samenwerkingsverbanden de ondersteuning gaan toewijzen (zie ook het antwoord op de vraag van de ChristenUniefractie over onterechte plaatsing in het pro). Dat zullen slechts kleine fluctuaties zijn. In de eerste plaats omdat het budget voor het pro niet wordt verevend, er is dus geen prikkel om het aantal pro-leerlingen te laten dalen. In de tweede plaats doordat de landelijke indicatiecriteria vooralsnog blijven bestaan. In de derde plaats worden alleen de nieuwe leerlingen in het eerste jaar van het pro geïndiceerd door het samenwerkingsverband. Zittende leerlingen blijven hun oude indicatie (van het RVC) behouden. Scholen zijn nu al gewend te anticiperen op geleidelijke veranderingen in leerlingaantallen. De lichte fluctuaties die ik voorzie, passen binnen de bandbreedte die scholen nu al gewend zijn op te vangen.

4. Waarom is een aparte status voor pro niet wenselijk?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot het risico van groei in het pro is indien het pro een status aparte heeft. Zij vragen ook of de overige besturen in de samenwerkingsverbanden niet onwillig tegenover opname zullen staan nu overschrijding van het budget kan betekenen dat zij allen gekort worden op de lumpsum. Ten slotte vragen zij of ik hier geen bedreiging van de eenheid in het samenwerkingsverband in zie nu zij daar gezamenlijk voor opdraaien.

In de situatie dat praktijkonderwijs buiten het stelsel van passend onderwijs zou blijven, is het risico van groei aanwezig. Niet voor niets is vanwege het risico op het 'weglekeffect' besloten om de budgetten van het lwoo en het pro landelijk te budgetteren. Doordat het samenwerkingsverband niet verantwoordelijk is voor de kosten van het lwoo en het pro, ontstaat de prikkel om zoveel mogelijk leerlingen voor een indicatie van het lwoo en het pro in aanmerking te laten komen. Zo kan een groei van het aantal lwoo- en pro-leerlingen ontstaan. In de huidige criteria voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) in het vso en het pro zit enige overlap. Op het moment dat samenwerkingsverbanden wel verantwoordelijk zijn

voor het budget van het vso, maar niet voor het budget van het pro, bestaat er een prikkel om zo veel mogelijk leerlingen van deze groep toelaatbaar te verklaren tot het pro. Samenwerkingsverbanden zijn dan immers zelf niet verantwoordelijk voor het budget. Dit zou dan een mogelijke groei van het pro tot gevolg kunnen hebben met een andere doelgroep. Indien het praktijkonderwijs een aparte status heeft, is het budget afgeschermd. Bij een stijging van het aantal leerlingen, blijft het budget gelijk en zal de prijs per leerling dalen.

Ik schat in dat de kans zeer klein is dat samenwerkingsverbanden onwillig zijn over de inpassing van praktijkonderwijs nu overschrijding van het budget kan betekenen dat alle besturen in het samenwerkingsverband gekort worden op de lumpsum. Allereerst is de prikkel tot groei niet aanwezig, omdat het pro is ingebed in het stelsel van passend onderwijs. De doelgroep van het pro was bovendien de afgelopen jaren redelijk stabiel. Voor de besturen die het samenwerkingsverband vormen is er, als het pro wordt geïntegreerd in het samenwerkingsverband, dus weinig risico dat er groei plaatsvindt in het pro. In de tweede plaats is inpassen van het pro in passend onderwijs in het belang van samenwerkingsverbanden. Na de inpassing is het voor de gezamenlijke besturen mogelijk een integrale afweging te maken tussen alle onderwijssoorten en –arrangementen. Dat pleit voor een inpassing. In de derde plaats is de systematiek bekend bij samenwerkingsverbanden. Ook in het vso hebben besturen in het samenwerkingsverband een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de toelaatbaarheid van leerlingen en voor de financiële consequenties daarvan. Met het lwoo en het pro sluit ik hierop aan.

Gezien de doelgroep van het pro en gezien de expertise die het pro heeft opgebouwd, verwacht ik niet dat de eenheid in het samenwerkingsverband wordt bedreigd door de voorgestelde systematiek. Dat neemt niet weg dat ik mij kan voorstellen dat binnen de samenwerkingsverbanden discussie wordt gevoerd over de wijze waarop een samenhangend geheel van voorzieningen kan worden ingericht zodat voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een passend programma kan worden geboden. Daarbij gaat het ook om de positie van het (v)so, het sbo en het pro. Ik vind het goed dat die discussie wordt gevoerd met als doel een dekkend aanbod te creëren dat op de meest doelmatige manier is ingericht. Ik heb er vertrouwen in dat het pro in staat is om binnen het samenwerkingsverband zijn meerwaarde te bewijzen in relatie tot de doelgroep.

De leden van de VVD-fractie vragen om een financieel voorbeeld bij overschrijding. Zij vragen bovendien welke bedragen voor deze leerlingen worden uitgekeerd.

In het volgende voorbeeld wordt uitgegaan van fictieve aantallen en indicatieve bedragen.

Eerst moet vastgesteld worden voor hoeveel lwoo- en pro-leerlingen het samenwerkingsverband bekostiging zal gaan ontvangen. Dat gebeurt op basis van de leerlingaantallen in 2012:

Samenwerkingsverband X telt op 1-10-2012 6000 leerlingen, waarvan:

- 600 leerlingen lwoo ontvangen
- 300 leerlingen op pro-scholen zitten

10% van de leerlingen in het samenwerkingsverband ontvangt dus lwoo en 5% neemt deel aan het pro.

Deze percentages worden toegepast op het fictieve voorbeeld in het jaar 2017:

Op 01-10-2017 is samenwerkingsverband X gegroeid naar 7000 leerlingen.

De percentages voor het lwoo en het pro die in 2012 zijn vastgesteld, blijven gelijk. De ondersteuningsbekostiging is in het jaar 2017 vastgesteld op €4500,- per leerling. Het samenwerkingsverband krijgt ten behoeve van de lichte ondersteuning de volgende bedragen:

- Lwoo: $7000 * 10\% = 700$
 $700 * €4500,- = €3.150.000,-$ (ondersteuningsbudget lwoo)
- Pro: $7000 * 5\% = 350$
 $350 * €4500,- = €1.575.000,-$ (ondersteuningsbudget pro)
- Regionaal zorgbudget/Rebound/Herstart/Op de rails: $7000 * €88,- = €616.000,-$

Samenwerkingsverband X krijgt dus in totaal €5.341.000,- voor lichte ondersteuning. Voordat deze middelen naar het samenwerkingsverband gaan, worden eerst de middelen voor het lwoo en het pro hiervan afgetrokken.

Pas wanneer dit samenwerkingsverband meer dan 1187 (want $€5.341.000,- / €4500,- = 1187$) leerlingen gaat verwijzen naar het lwoo en het pro samen, is het budget ontoereikend.

Stel: Op 1-10-2017 zitten er in werkelijkheid 800 leerlingen op het lwoo en 450 leerlingen op het pro. De kosten hiervan bedragen: $(800 * €4500,-) + (450 * €4500,-) = €6.241.000,-$. De scholen die lwoo en pro aanbieden krijgen voor elke leerling bekostiging per leerling (zowel basis- als ondersteuningsbekostiging). Het bedrag van €6.241.000,- wordt dus daadwerkelijk uitgegeven.

Beschikbare budget is €5.341.000,-. Dus het bedrag dat met de lumpsum wordt verrekend van de aangesloten scholen is €900.000,-.

Dat betekent een korting op het bedrag per leerling op de lumpsum van alle scholen van $€900.000 / 7000 = €128,57$.

Alle scholen in samenwerkingsverband X (dus ook de scholen die lwoo en pro aanbieden) krijgen dan te maken met een korting op hun lumpsum van €128,57 per leerling. Indien het aantal lwoo- en pro-leerlingen beperkt was gebleven tot een gezamenlijk aantal van maximaal 1187, was er geen verrekening geweest met de lumpsum. Een andere reële optie zou zijn geweest dat het aantal lwoo- en pro-leerlingen niet was gestegen. In dat geval zou er sprake zijn van 'onderschrijding' en zou het budget van lwoo en pro niet volledig worden uitgeput. Dat resterende geld zou een samenwerkingsverband kunnen gebruiken voor ondersteuning van andere leerlingen in het samenwerkingsverband.

De leden van de VVD-fractie informeren waarom de splitsing van de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging (voor de berekening van het bedrag) hierin zo belangrijk is.

De splitsing van de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging is noodzakelijk omdat de ondersteuningsbekostiging is gebudgetteerd, maar de basisbekostiging niet. Door de ondersteuningsbekostiging te budgetteren wordt het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor zowel de toewijzing van de ondersteuning als voor de bekostiging ervan. Deze systematiek wordt ook gehanteerd bij de zware ondersteuning.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er alternatieven zijn om de toegang tot pro-scholen via het samenwerkingsverband te regelen, maar het budget voor pro-scholen zeker te stellen.

Er zijn geen alternatieven die beter uitpakken voor de positie van het pro.

Het systeem zoals voorgesteld in de hoofdlijnenbrief kent nauwelijks budgettaire risico's voor de pro-scholen. Pro-scholen vragen indicatie aan voor de leerling bij het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband indiceert op basis van de huidige, landelijk vastgestelde criteria. Daarnaast zijn de pro-scholen zeker van hun budget: het bedrag per leerling staat vast en wordt altijd overgemaakt voor elke geïndiceerde leerling. Wanneer het totaal aantal leerlingen dat door een samenwerkingsverband wordt verwezen naar het pro zodanig toeneemt dat daarmee het budget wordt overschreden, krijgen de pro-scholen ook gewoon voor deze leerlingen betaald. Alle aangesloten scholen in het samenwerkingsverband krijgen vervolgens naar rato een korting op hun budget om de bekostiging van deze pro-leerlingen mogelijk te maken.

Een apart budget voor het pro zou betekenen dat wanneer er minder leerlingen worden verwezen naar het pro dan waarvoor er budget beschikbaar is, de resterende middelen toch ter beschikking staan van het pro zonder dat ze de leerlingen onderwijs geven. Dat zou namelijk betekenen dat de bekostiging per leerling in het pro per saldo stijgt als het aantal pro-leerlingen afneemt. Ik vind dit ondoelmatig. Door het toekennen van resterende middelen aan het samenwerkingsverband kan een brede integrale afweging worden gemaakt hoe deze middelen het meest effectief kunnen worden ingezet, zodat de ondersteuning aan leerlingen wordt geoptimaliseerd. Dit maakt ook maatwerk beter mogelijk. Een tweede nadeel van een apart budget voor pro is dat wanneer ervoor gekozen zou worden om de resterende middelen voor pro zodanig af te schermen dat een eventuele onderuitputting wordt toegekend aan het praktijkonderwijs, het in de rede ligt om ook een eventuele overschrijding alleen voor rekening te laten zijn van het pro. Ik beschouw dit als een te groot risico voor het praktijkonderwijs. Het nu voorliggende voorstel biedt mijns inziens een optimale bescherming voor pro-scholen, maar tegelijkertijd een waarborg voor een optimale inzet van de beschikbare middelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke financiële waarborgen er straks zijn, na de overheveling, voor pro-scholen, om met voldoende budget opleidingen te bieden aan pro-leerlingen.

Zoals hierboven beschreven is na de inpassing van het pro in het systeem van passend onderwijs gegarandeerd dat pro-scholen voor elke leerling die met een indicatie op een pro-school zit, rechtstreeks de basisbekostiging en de ondersteuningsbekostiging ontvangen. Beide bedragen worden door OCW vastgesteld. Ook als het aantal leerlingen op een pro-school stijgt, ontvangt de pro-school voor alle leerlingen het volledige budget. Als het aantal leerlingen daalt, zullen deze veranderingen zoals eerder beschreven geleidelijk plaatsvinden.

Deze leden vragen ook of de zorg dat er bij een aparte status voor het pro meer leerlingen doorgeschoven zullen worden gegrond is, wanneer de middelen voor het pro, zoals in cluster 1, worden gebudgetteerd.

Deze zorg is inderdaad gegrond. Voor verdere onderbouwing verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het risico van groei van het aantal pro-leerlingen als het pro een aparte status krijgt. Cluster 1 kende anders dan het pro een hele specifieke situatie met een kleine groep leerlingen (ongeveer 2500) en twee instellingen die het onderwijs aan deze leerlingen verzorgen. Dit is niet vergelijkbaar met het pro.

De leden van de SP-fractie vragen naar de onhandige positie waarin het pro volgens hen binnen afzienbare tijd terecht gaat komen. Zij vrezen dat door de efficiëncyslag die samenwerkingsverbanden noodgedwongen moeten gaan maken, het pro door bepaalde keuzes mogelijk gelden dreigt te gaan mislopen. Een belang dat volgens deze leden hierbij mogelijk buiten beeld blijft is dat van andere partners, zoals gemeenten, die mee profiteren van de arbeidstoelating door het pro.

In de brief over de begrotingsafspraken 2014 staat vermeld dat er budget is vrijgemaakt (gelijk aan de eerdere efficiëncykorting) ten behoeve van het onderbrengen van het lwoo en het pro in het stelsel van passend onderwijs.⁵ Dat neemt niet weg dat ik ervan overtuigd ben dat samenwerkingsverbanden in staat zijn onderwijsondersteuning efficiënter vorm te geven met de integratie van het lwoo en het pro. Indien samenwerkingsverbanden erin slagen deze (toewijzing tot) ondersteuning efficiënt vorm te geven, houden zij meer geld over om leerlingen extra ondersteuning te bieden in de scholen.

Bovendien zitten er waarborgen in het systeem dat het praktijkonderwijs, ongeacht de keuzes van het samenwerkingsverband, gelden blijft ontvangen voor alle leerlingen die op de pro-school zitten. Pas als er minder indicaties zijn dan budget, kan het samenwerkingsverband de resterende ondersteuningsmiddelen naar eigen inzicht besteden. Een grote kwaliteit van het praktijkonderwijs is dat deze onderwijssoort goed in staat blijkt te zijn om jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Ik heb grote waardering voor de inzet en resultaten van het pro op dit gebied. Ik hecht er ook aan dat de pro-scholen blijven doen waar ze goed in zijn. Daarom verander ik met de inpassing van het pro in passend onderwijs ook niets aan de taak die dit onderwijs heeft: jongeren die niet in staat zijn een vmbo-diploma te halen, voor te bereiden op functies binnen de regionale arbeidsmarkt. Ook het budget dat de scholen per pro-leerling ontvangen, laat ik onveranderd. Zo wordt de waardevolle positie van het praktijkonderwijs in het stelsel van onderwijs en arbeidsmarkt gewaarborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een uitgebreide toelichting met een overzicht wat nu de voor- en nadelen zijn van een status aparte. Zij constateren dat de focus in de brief vooral op de nadelen ligt.

In mijn brief van 22 augustus heb ik een uitgebreide toelichting gegeven op de positie van het pro in het stelsel van passend onderwijs. Dat er meer nadelen dan voordelen van een aparte status voor het pro worden beschreven klopt: er zijn ook meer nadelen. Zoals ik ook al eerder heb geantwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie levert een status aparte voor het pro meer nadelen dan voordelen op voor het pro.

Tevens vragen deze leden een toelichting of een gefaseerde doorvoering van de plannen met het pro mogelijk is.

In de hoofdlijnenbrief over de inpassing van het lwoo en het pro in passend onderwijs kies ik voor een gefaseerde inpassing. Niet voor niets voer ik eerst onderzoek uit naar het mogelijk loslaten van de landelijke indicatiecriteria. Naar aanleiding van het onderzoek zal medio 2014 een besluit worden genomen over het al dan niet loslaten van de landelijke indicatiecriteria. Daarbij zal ik lwoo en pro los van elkaar beschouwen. Ik sluit daarmee niet uit dat voor het pro, indien het onderzoek daarvoor aanleiding geeft, bijvoorbeeld een ander tijdspad wordt gekozen dan voor het lwoo.

⁵ Kamerstuk 33750, nr.19.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre er sprake kan zijn van onnodige of onterechte plaatsing van leerlingen in het pro, aangezien objectieve landelijke indicatiecriteria gelden. Zij informeren of deze criteria niet juist zijn bedoeld om onterechte plaatsing te voorkomen en leerlingen een passende plek te bieden.

De landelijke indicatiecriteria die gebruikt worden om leerlingen te indiceren voor het praktijkonderwijs zorgen inderdaad voor duidelijkheid over welke leerlingen naar het pro kunnen. Ze voorkomen dat leerlingen die niet thuishoren op het pro toch op deze schoolsoort terecht komen.

Zoals met alle criteria zit er enige ruimte in het gebruik ervan aan de 'onder- en bovenkant'. Zo wordt de ene leerling die voldoet aan de criteria wel aangemeld bij een pro-school, terwijl bij de andere leerling die ook voldoet aan de criteria de inschatting wordt gemaakt dat hij met extra ondersteuning naar het vmbo kan of toelaatbaar is tot het vso. Indien samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn voor alle vormen van ondersteuning behalve het praktijkonderwijs, ontstaat de prikkel voor samenwerkingsverbanden om alle leerlingen die voldoen aan de criteria te verwijzen naar het pro. Daarvoor zijn zij immers niet budgettair verantwoordelijk. Enige groei van het aantal leerlingen op het pro, binnen de landelijke criteria, is daarmee niet ondenkbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat expertise over begeleiding van leerlingen en arbeidstoeleiding op dit moment goed geborgd is. Zij vragen of ik het niet juist risicovol en onnodig ingewikkeld acht om veranderingen aan te brengen. Zij vragen bovendien op welke manier bijvoorbeeld de arrangementen arbeidstoeleiding opnieuw geborgd worden bij de samenwerkingsverbanden.

Zoals al geantwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie deel ik de mening dat het praktijkonderwijs belangrijke expertise heeft op het gebied van arbeidsmarktvoorbereiding. Daarmee neemt het praktijkonderwijs een belangrijke positie in in het stelsel van onderwijsondersteuning. Met de inpassing van het pro in passend onderwijs verander ik dan ook niets aan de taak die het praktijkonderwijs heeft. Samenwerkingsbanden maken gebruik van de expertise van het pro indien leerlingen voorbereid moeten worden op de arbeidsmarkt. De veranderingen richten zich dan ook niet op de invulling en de taak van het pro, maar op een betere inpassing van het pro in het stelsel van passend onderwijs als geheel, waardoor onderwijsondersteuning in het geheel efficiënter en effectiever kan worden vormgegeven.

De genoemde leden vragen of opsplitsing van het budget aansluit bij de werkwijze van het pro. Het pro heeft immers meerdere taken, zoals onderwijs, arbeidstoeleiding, het traject richting eventueel vervolgonderwijs en nazorg. Sluit het onderscheid in basis- en ondersteuningsbekostiging en de omvang van dit budget aan bij de werkwijze van het pro? Ook vragen zij of het pro vrij blijft in het invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor de verschillende taken. Zo ja, waarom wordt een deel van het budget belegd bij het samenwerkingsverband, vragen deze leden.

Het pro biedt, net als het vso en het sbao, één pakket van onderwijs aan. Hiervoor is een bedrag per leerling beschikbaar dat is opgebouwd uit twee componenten: basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging. Tezamen vormen zij het huidige bedrag per leerling. Voor iedere geïndiceerde leerling ontvangt de pro-school beide elementen. De pro-school kan deze bekostiging net als nu inzetten voor onderwijs en voorbereiding op de arbeidsmarkt. Daarin verandert niets.

De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor het ondersteuningsbudget. Zij kunnen daarmee een integrale afweging maken tussen de onderwijsondersteuning en het samenhangend aanbod. Daarnaast dragen de scholen in het samenwerkingsverband een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid wanneer er meer leerlingen worden verwezen naar het pro, dan waarvoor ondersteuningsbudget beschikbaar is. Wanneer er minder leerlingen worden verwezen dan waarvoor budget beschikbaar is, ontvangen de samenwerkingsverbanden de resterende middelen zodat ze deze voor de brede onderwijsondersteuning kunnen inzetten.

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom wordt gesproken over arrangementen in plaats van de opleiding pro.

In mijn brieven heb ik niet gesproken over arrangementen in plaats van de opleiding pro. Ik beschouw praktijkonderwijs wel als onderdeel van onderwijsondersteuning in het passend onderwijs. In tegenstelling tot het lwoo is het pro een schoolsoort. Het speciaal basisonderwijs heeft in het primair onderwijs een vergelijkbare positie als het pro in het voortgezet onderwijs. Ook het sbao is een schoolsoort. Binnen passend onderwijs is het pro één van de mogelijkheden om leerlingen een passende plek in het onderwijs te bieden. Daarom kan gesproken worden over zowel een opleiding als over onderwijsondersteuning.