



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

**Kanselijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

5.1.2.e

T 5.1.2.e

Datum

10 november 2022

Referentie

34832998

Bijlagen

1. Kamerbrief vernieuwing
bekostiging lwoo/pro
2. Lakdossier bij Kamerbrief

nota

Verzending Kamerbrief bekostiging lwoo/pro en lakdossier
na MR 18 november

Aanleiding

Na akkoord in de Ministerraad van 18 november a.s. zal de kamerbrief vernieuwing bekostiging leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) verstuurd worden aan de Tweede Kamer. In deze nota vragen wij uw akkoord op verzending van de brief en het bijbehorende lakdossier.

Geadviseerd besluit

- Akkoord gaan met verzending van de brief bekostiging lwoo/pro aan de Tweede Kamer na de MR van 18 november, inclusief het lakdossier met beslisnota's.

Kernpunten

Bijgevoegd vindt u de kamerbrief lwoo/pro, dit is dezelfde versie die u aangeboden heeft ter agendering in de MR van 18 november. In het bijgevoegde lakdossier zijn zes nota's ter besluitvorming gelakt. Er zijn geen inhoudelijke lakgronden wat betekent dat alleen persoonsgegevens zijn verwijderd. Dit zijn de zes nota's die sinds 10 juni 2022, het laatste moment van communicatie aan de Tweede Kamer, aan u zijn verstuurd:

1. *Nota ter ondertekening Kamerbrief publicatie onderzoeksrapporten bekostiging lwoo en pro.* In de nota wordt akkoord gevraagd om de aanbiedingsbrief bij de onderzoeken van het CBS en KBA Nijmegen naar de Tweede Kamer te verzenden.
2. *Nota ter besluitvorming Een nieuwe bekostigingssystematiek voor het pro.* Deze nota kreeg u naar aanleiding van het onderzoek van KBA Nijmegen hiernaar. In deze nota wordt onze weging gegeven van het KBA-advies en wordt uw akkoord gevraagd op de inhoudelijke lijn van de beleidsreactie en in voorbereiding op het bestuurlijk overleg met de onderwijspartijen.
3. *Nota ter besluitvorming Aanvulling op de nota over een nieuwe bekostigingssystematiek voor pro.* In deze nota wordt antwoord gegeven op de vragen die door u gesteld zijn op de hiervoor benoemde nota bij bullet 2. Die vragen gaan bijvoorbeeld over het huidige regime voor ondersteuningsbekostiging bij andere schoolsoorten, draagvlak bij het veld voor de voorgestelde lijn, de verhouding van de inhoudelijke lijn tot het Coalitieakkoord en de planning.
4. *Nota ter besluitvorming Concept beleidsreactie vernieuwing bekostigingssystematiek lwoo/pro.* In deze nota wordt u om opmerkingen gevraagd bij de concept beleidsreactie. Daarnaast wordt uw akkoord

gevraagd op de lijn om de maximering van het ondersteuningsdeel van pro los te laten. En in plaats daarvan een eventuele stijging in het pro, te dekken middels een verlaging van de basisbekostiging in het vo. Deze optie is door de onderwijspartijen tijdens het bestuurlijk overleg van 7 oktober j.l. ingebracht.

Datum
10 november 2022

5. *Nota ter besluitvorming Aanbiedingsformulier CWIZO* – In deze nota wordt uw akkoord gevraagd op agendering van de brief in de CWIZO. U wordt in de nota geïnformeerd over de ingebrachte punten van de onderwijspartijen op de nieuwe conceptbrief n.a.v. het bestuurlijk overleg. Daarbij wordt aangegeven hoe die punten in de brief ter aanbieding aan de CWIZO zijn verwerkt.
6. *Nota ter besluitvorming Aanbiedingsformulier MR* – In deze nota vragen we uw akkoord op agendering van de Kamerbrief in de MR van 18 november. U wordt in de nota geïnformeerd over de wijzigingen n.a.v. het proces rond bespreking van de brief in de CWIZO.

Een deel van uw besluitvorming over de vernieuwing van de bekostiging van het lwoo is meegegaan in een breder proces om de indicatoren voor specifieke doelgroepen in het funderend onderwijs nader te bekijken. De besluitvorming op andere terreinen binnen dit bredere dossier loopt nog. Daarom is de originele nota niet opgenomen in dit dossier. Wel hebben we de relevante passages hieronder opgenomen. Op inhoudelijke grond is informatie over de indicatieve herverdeeleffecten van een aantal samenwerkingsverbanden gelakt. Met de betrokken onderwijspartijen is immers afgesproken dat de precieze herverdeeleffecten in een later stadium naar buiten komen. De aankomende tijd wordt nog gezamenlijk met de betrokken partijen gesproken over communicatie richting de samenwerkingsverbanden ten aanzien van de herverdeeleffecten.

Toelichting

Letterlijke passages uit *Nota ter voorbereiding Aanvulling op nota indicatoren bekostiging specifieke doelgroepen – #33114837, 16 juni 2022*

1. *Heeft het afdoende draagvlak om het lwoo budget te baseren op het aantal v(m)bo 3/4 leerlingen?*
 - Tijdens de begeleidingscommissie bekostiging lwoo/pro op 25 mei j.l. is bij de onderwijsraden verkennend gevraagd hoe zij in de huidige situatie zouden kijken naar een verdeling van de lwoo-middelen op basis van de leerjaren 3 en 4 v(m)bo.
 - Alle betrokken raden - Stichting Platforms VMBO, de Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad samenwerkingsverbanden VO, VO-raad en Connect Groen - geven unaniem aan hierop tegen te zijn. Betrokken partijen doen dan ook de dringende oproep om de jarenlange (bestuurlijke) discussie niet opnieuw te voeren (zie bijlage 2 voor een tijdslijn van het gelopen proces).
 - Ze geven aan een voorkeur te hebben voor de CBS-indicator. Zij zien dit als een goede verdeelsleutel om het geld eerlijk te verdelen op grond van de problematiek in de regio.
 - Partijen geven ook aan moeite te hebben met een keuze voor het scenario vmbo34, omdat deze optie eerder niet geschikt is bevonden door hen en dat juist de aanleiding is geweest om een 'betere' indicator (de CBS-indicator) te

laten ontwikkelen. Nu alsnog kiezen voor het scenario dat eerder op tafel lag, voelt als weggegooid tijd van alle betrokkenen.

Datum
10 november 2022

Daarnaast is er nieuwe informatie over de herverdeeeffecten

- Net zoals bij pro is ook bij lwoo afgesproken dat herverdeeeffecten geen leidend principe mogen zijn in de keuze voor een verdeelsystematiek. Herverdeeeffecten zijn er bij beide mogelijke verdeelmechanismes (via vbo 3/4 danwel via de CBS indicator), maar bij een juiste keuze voor het doel zullen ze rechtvaardig(er) voelen.
- De herverdeeeffecten zijn een politiek risico, omdat ze bij bepaalde regio's zeer groot zijn. De bedragen van de herverdeeeffecten zijn niet 1 op 1 gecommuniceerd. De vergelijking die we hieronder op een rij zetten is nog niet met het veld besproken.
- Voor de meeste swv-en liggen de herverdeeeffecten in dezelfde lijn bij beide indicatoren. Er zijn echter ook wat swv-en waarvoor de keuze voor een bepaald scenario wel verschil maakt.
- Wij delen met u een aantal uitschieters:
 - Lopende onderhandelingen [redacted]
- Er zijn ook swv-en voor wie de verdeling op vmbo34 veel voordeliger uitpakt
 - Lopende onderhandelingen [redacted]
- Er is toegezegd om de herverdeeeffecten van de CBS-indicator en invulling van een eventuele overgangsregeling gezamenlijk met pro tijdens een bestuurlijk overleg te bespreken. Dit vanwege het eerder benoemde feit dat het hier momenteel om één gezamenlijk ondersteuningsbudget gaat. Sectorraad swv-VO en de VO-raad geven bijvoorbeeld aan zorgen te hebben over de herverdeeeffecten van de 'randen van Nederland' zoals Zeeland en Noordoost-Groningen. Mogelijk is daar ook sprake van stapeling van andere effecten zoals leerlingendaling.
- De herverdeeeffecten onderstrepen het belang dat er bij de keuze voor een verdeelsystematiek een duidelijk onderliggend besluit gemaakt moet worden met welk doel de lwoo-middelen ingezet worden. Is dat vanuit een achterstandsperspectief om leerlingen op scholen die een bepaalde achterstand hebben vanuit hun thuissituatie of is het bedoeld ter ondersteuning van alle kinderen die v(m)bo volgen?



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

TER INFORMATIE

Aan: MOCW

**Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

31 oktober 2022

Referentie

34729797

Bijlagen

1. Aanbiedingsformulier MR
bekostiging lwoo/pro
2. Kamerbrief Nieuwe
bekostigings-
systematiek lwoo en pro
3. Revisies Kamerbrief

nota

Aanbiedingsformulier MR – Kamerbrief nieuwe
bekostigingssystematiek lwoo en pro

Aanleiding

Op 19 oktober j.l. heeft u akkoord gegeven op aanbieding van de Kamerbrief 'vernieuwing bekostigingssystematiek lwoo/pro' aan de CWIZO van 31 oktober (nota #34346574). In de CWIZO is besloten de brief door te geleiden naar de MR van 11 november a.s., onder voorbehoud van ambtelijke overeenstemming tussen OCW en Financiën. Deze overeenstemming is inmiddels bereikt, zie hiervoor de aanpassingen in de brief (zie bijgaande versies met track changes en een schone versie). Hierbij vragen we uw akkoord op agendering van deze aangepaste brief in de MR van 18 november en het bijbehorende aanbiedingsformulier.

Geadviseerd besluit

Voor MPVO:

- Akkoord met agendering van de Kamerbrief in MR van 18 november a.s.
- Ondertekening van het MR aanbiedingsformulier.

5.1.2.e

Kernpunten

Wijzigingen voortkomend uit proces CWIZO (zie bijlage Kamerbrief met track changes):

- Het ministerie van FIN heeft in het proces aangegeven geen principiële bezwaren te hebben, maar de brief is in afstemming met hen op twee punten nader verduidelijkt:
 - Draagvlak van het veld explicieter opnemen in de brief, op basis hiervan is een zin over de bestuurlijke steun van het veld op het totaalpakket toegevoegd en is nader benoemd welke onderwijspartijen betrokken zijn.
 - Concretisering van aantal passages over hoe de financiële systematiek van rechtstreekse financiering van het pro werkt bij zowel stijgende als dalende leerlingenaantallen in het pro.
- DUO heeft gezien de forse uitvoeringsconsequenties alsnog aangegeven twijfels te hebben bij het kunnen invoeren van de nieuwe systematiek per 1 januari 2025. Daarom is de brief aangepast op een formulering die gericht is op inwerkingtreding 2026 of zoveel eerder als kan.

Ik neem deze vteroord aan, maar zou wel graag zelf willen snappen waar het op zit en waarom dit 2-3, maar zou kunnen.

Proces richting MR:

- De laatste aanpassing in de brief n.a.v. het CWIZO proces wordt nog afgestemd met de betrokken onderwijspartijen, dit zal naar verwachting geen problemen opleveren omdat het geen grote inhoudelijke wijzigingen betreft. Mocht hier nog een belangrijke wijziging uit voortkomen, laten wij u dit vooraf aan de MR weten.
- In de CWIZO vroeg SZW verder nog of er is nagedacht over een aanzuigende werking van het pro bij rechtstreekse financiering. Daarbij is aangegeven dat we daarom de aantallen rond het pro nauwgezet zullen monitoren en er bij de evaluatie extra aandacht aan besteden. Indien nodig kan er zowel regionaal als landelijk ingegrepen worden.
- Het gesprek met FIN om overeenstemming te bereiken over de financiële uitwerking heeft ertoe geleid dat de brief – gezien de aanleverprocedures– waarschijnlijk niet ter agendering van de MR van 11 november, maar van de MR van 18 november voorligt.

Toelichting

Achtergrond

- De bekostigingssystematieken voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) zijn verouderd en moet herzien worden. Onderzoeken van het KBA Nijmegen en CBS hierover zijn voor de zomer naar de Tweede Kamer verstuurd.¹
- De Kamerbrief voor de vernieuwing van de bekostigingssystematieken van lwoo en pro geeft invulling aan een vernieuwde en toekomstbestendige systematiek. Daarnaast geeft het invulling aan een afspraak uit het coalitieakkoord 2021-2025. "Het praktijkonderwijs is een volwaardige onderwijssoort. We werken toe naar rechtstreekse financiering met inachtneming van het lopende onderzoek dat hiernaar wordt uitgevoerd door KBA".
- De samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het voortgezet onderwijs (swv-en) ontvangen nu één budget voor lwoo en pro (het ondersteuningsdeel). Daarom worden ze in de brief samen behandeld. Het geld voor lwoo blijft via de swv-en lopen, maar via een nieuw ontwikkelde indicator van het CBS.

Voorstel in Kamerbrief

- Voor pro is het voorstel rechtstreekse financiering voor de pro-scholen. Het aanvullende ondersteuningsbudget van het pro valt hiermee niet meer onder de swv-en. Een swv blijft wel verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van de leerling tot het pro omdat het swv het beste een

¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 437.

Datum
31 oktober 2022

integrale afweging kan maken over waar de leerling zich optimaal kan ontwikkelen. We sluiten hiermee aan bij de adviezen van KBA Nijmegen.

- Een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen wordt gedekt uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het vo. In de brief is deze afspraak met de betrokken partijen (VO-raad, Stichting Platforms VMBO, Sectorraad PRO, Sectorraad SWV-en VO en Connect Groen) vastgelegd. Deze afspraak over dekking van eventuele extra kosten is nodig omdat bij rechtstreekse financiering van het pro een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen niet meer betaald wordt uit het budget van de swv-en.
- Ter achtergrond: De onderwijspartijen hebben tijdens een bestuurlijk overleg het gezamenlijk dekken van een eventueel tekort uit de basisbekostiging van het vo ingebracht, omdat maximering van het ondersteuningsbudget van pro voor hen onbespreekbaar was.
- Om de effecten van deze wijziging goed in de gaten te houden, wordt in de brief aangegeven dat de belangrijkste kengetallen rond het pro nauw gemonitord zullen worden en het bij de evaluatie van de wetwijziging extra aandacht krijgt.
- De nieuwe systematieken worden budgetneutraal ingevoerd, met een overgangsregeling van 5 jaar voor de swv-en.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

TER INFO

Aan: MOCW

**Kanselijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

18 oktober 2022

Referentie

34346574

Bijlagen

1. CWIZO
Aanbiedingsformulier
Kamerbrief vernieuwing
bekostiging lwoo/pro
2. Kamerbrief Nieuwe
bekostigingssystematiek
lwoo en pro
3. Kamerbrief Revisies

nota

Nota ter besluitvorming MPVO en ter info MOCW
CWIZO aanbiedingsformulier bekostiging lwoo/pro

Aanleiding

Hierbij ontvangt u het aanbiedingsformulier voor de CWIZO van 31 oktober a.s. over de Kamerbrief vernieuwing bekostigingssystematiek van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). In de brief wordt voorgesteld om de bekostigingssystematiek voor het pro en lwoo aan te passen.

U heeft een eerdere versie van deze brief al gezien. We hebben die versie ook voorgelegd aan de partijen uit het veld. Naar aanleiding daarvan zijn enkele wijzigingen doorgevoerd.

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met het CWIZO aanbiedingsformulier en aanbieding van de kamerbrief voor de CWIZO van a.s. 31 oktober?

Wij zullen over de reactie van de veldpartijen de komende dagen nog contact hebben met hen, om toe te lichten hoe we met hun reacties om zijn gegaan en waarom we deze zo hebben overgenomen. Wij stellen voor om vooruitlopend op deze contacten de brief al wel aan de CWIZO aan te bieden.

Kernpunten

Voor MOCW

- De brief richt zich op het voortgezet onderwijs en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het vo. Er zijn daarbij geen directe raakvlakken met het mbo of ho. De nieuwe systematieken voor de bekostiging van het pro en lwoo zullen budgetneutraal ingevoerd worden.
- De brief en het formulier worden vanwege het herfstreces parallel voorgelegd aan u en MPVO. Mochten er grote inhoudelijke wijzigingen op de brief komen dan stellen we u hiervan op de hoogte.

Voor MPVO

- De veldpartijen is gevraagd om een schriftelijke reactie op de aangepaste Kamerbrief. Hier heeft de VO-raad mede namens de Sectorraad PRO, Stichting Platforms VMBO, Sectorraad SWV-en VO en ConnectGroen op gereageerd.

- De VO-raad heeft aangegeven akkoord te kunnen gaan met het nieuwe voorstel, mits de aangedragen opmerkingen vanuit de verschillende partijen worden verwerkt. Hieronder vindt u de ingebrachte punten en onze reactie hierop.

<i>Punten vanuit de veldpartijen</i>	<i>Reactie/verwerking in brief</i>
<p>Lwoo Naar aanleiding van de zin 'de onderwijspartijen onderschrijven...' stellen de partijen gezamenlijk een alternatieve formulering voor: <i>Uitgebreid onderzoek heeft aangetoond dat de verdeling van de lwoo-middelen op basis van de CBS-indicator de meeste garantie biedt dat het geld bij de juiste leerlingen terecht komt. De onderwijspartijen kunnen zich vinden in de verdeling van de lwoo-middelen op deze basis aangezien de effecten van de herverdeling aantoonbaar worden gedempt door een zorgvuldige overgangsperiode van vijf jaar waarbij rekening wordt gehouden met de grote herverdeeleffecten op een aantal plaatsen in het land en tegemoet wordt gekomen aan regio's die te maken krijgen met een stapeling van effecten (bijvoorbeeld minder lwoo-middelen en krimp).</i></p>	<ul style="list-style-type: none">• Deze alternatieve formulering is qua inhoud overgenomen, maar tekstueel iets aangepast en ingekort.• Het punt uit de laatste deel van de passage van de partijen (vanaf 'waarbij rekening wordt gehouden met...;) is opgenomen in de passage in de brief over de overgangsregeling.• We hebben voor een andere formulering gekozen. In de brief geeft u aan dat u:<ul style="list-style-type: none">- Volgens de motie Westerveld/Van den Hul een krimpcheck uitvoert om te toetsen of deze wijziging specifieke nadelige gevolgen heeft voor krimpgebieden.- Er op basis van een eerste analyse naar de herverdeeleffecten voor krimp- en anticipeergebieden geen nadelige gevolgen voor swv-en specifiek in die gebieden zijn gevonden.- Maar als er individuele gevallen zijn van swv-en waar de nieuwe verdeling in combinatie met eventuele andere factoren tot financiële problemen leidt, zal u hierover verder in gesprek gaan om te bezien wat daar nodig is. <p>Dit doen we op deze manier omdat we op basis van onze analyses geen reden hebben om aan te nemen dat er problemen gaan ontstaan door krimp i.v.m. deze maatregel. We weten uit</p>

	<p>ervaring met de vereenvoudig dat dit herverdeeeffect in individuele gevallen lastig kan zijn als er al meer problematiek speelt. In die specifieke gevallen kunnen we altijd kijken hoe we kunnen helpen.</p>
<p>Pro Bij de rechtstreekse bekostiging (onderaan pagina 4 en verder op pagina 5) staan twee verschillende insteken; Eerst wordt aangegeven dat een eventuele stijging betaald zal worden uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het vo (inclusief pro). Onder het kopje 'Monitoring en evaluatie' lijkt het verhaal opnieuw te beginnen met de mededeling dat de ontwikkeling van instroom en verblijfsduur gemonitord zal worden, dat analyse van die resultaten kan leiden tot het aanspreken van regio's waar groei door perverse prikkels plaatsvindt met mogelijk alsnog een plafond. Dit lijken twee verschillende insteken achter elkaar, wat niet duidelijk maakt wat nu de route wordt. Voor de onderwijspartijen is een maximering/plafond in geen geval acceptabel.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Dat de stijging van het aantal pro-leerlingen wordt bekostigd uit de basisbekostiging van alle reguliere schoolsoorten in het vo (inclusief pro) is uitkomst van het bestuurlijk overleg. Dit is dan ook de hoofdlijn.• We hebben daarbij verduidelijkt dat er met een dergelijke beleidswijziging altijd sprake is van monitoring en evaluatie. Daarbij verduidelijken we dat we daarbij aansluiten bij het advies van KBA Nijmegen, en nemen daarbij letterlijk het advies op dit punt over, dat ook spreekt over het aanspreken van regio's en mogelijk alsnog een plafond (maximering).
<p>Tot slot het punt van het basis- en ondersteuningsdeel van de bekostiging van het pro. In feite komt het erop neer, dat de basisbekostiging voor pro-leerlingen hoger is dan die voor andere leerlingen in het vo, de basisbekostiging is de optelsom van wat in 2016 basisbekostiging + ondersteuningsdeel is gaan heten. Dat onderscheid past niet meer bij de nieuwe situatie met rechtstreekse (ongedeelde) bekostiging.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Aan dit punt kan niet tegemoet worden gekomen:<ul style="list-style-type: none">- Het technische onderscheid tussen basis- en aanvullend deel blijft in de nieuwe situatie noodzakelijk om de oplossing van dekking via de lumpsum van het vo uit te voeren.- Het onderscheid (waarbij alle scholen een basisdeel ontvangen en bepaalde scholen een aanvullend deel) geldt niet alleen voor pro, maar met de vereenvoudiging

Datum
18 oktober 2022

bekostiging voor alle schoolsoorten. In de brief is dan ook toegevoegd dat u hiermee niets afdoet aan de volwaardige schoolsoort die het pro is en blijft.

- In de brief is wel in de betreffende alinea 'ondersteuningsdeel' vervangen door aanvullend deel.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

**Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

13 oktober 2022

Referentie

34182957

Bijlagen

1. Concept Kamerbrief vernieuwing bekostigingssystematiek lwoo/pro
2. CBS Rapport Richting een nieuw verdeelmodel voor lwoo, 2022 mei
3. KBA Nijmegen Rapport Bekostiging van het pro, 2022 mei

nota

Concept beleidsreactie vernieuwing
bekostigingssystematiek lwoo/pro

Aanleiding

U ontvangt hierbij de concept-beleidsreactie voor de nieuwe bekostigingssystematiek voor het praktijkonderwijs (pro) en leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Dit is mede de uitwerking van de afspraak in het coalitieakkoord 2021-2025¹ waarin is bepaald dat voor het pro wordt toegewerkt naar rechtstreekse financiering.

Geadviseerd besluit

- In het bestuurlijk overleg van 7 oktober j.l. is door de veldpartijen voorgesteld om bij stijging van het aantal pro leerlingen niet het ondersteuningsbudget te korten (de maximering zoals eerder met u besproken), maar bij een stijging dit budgettair te dekken door de lumpsum van alle vo-scholen te verlagen. Dat betekent dat voor alle vo-schoolsoorten (ook pro) de basisbekostiging lager wordt vastgesteld om de groei budgettair te kunnen inpassen. Alle partijen in het bestuurlijk overleg konden zich hierin vinden. Gaat u hiermee akkoord?
- Ook ontvangen wij graag uw eventuele opmerkingen bij de concept-beleidsreactie.

Is iedereen volledig akkoord en tevreden met dit resultaat? Is dit volledig conform CA? Dan stampen

5.1.2.e

Planning

Eerder is door u aan de Tweede Kamer toegezegd om voor de begrotingsbehandeling te komen met een beleidsreactie op de in dit kader opgeleverde onderzoeken.

- Om dit te kunnen halen, zal de brief in de MR van 11 november a.s. (of RWIZO van 15 november) en de CWIZO van 31 oktober a.s. moeten worden geagendeerd.
- Nadere afstemming met FIN en veldpartijen over deze versie wordt daarom deze week gestart.
- U ontvangt woe 19 okt een nieuwe versie van de beleidsreactie inclusief CWIZO formulier.
- Vanwege het herfstreces ontvangt MOCW deze brief en het CWIZO formulier ook op woe 19 okt.

¹ In het huidige Coalitieakkoord staat: *Het praktijkonderwijs is een volwaardige onderwijssoort. We werken toe naar rechtstreekse financiering met inachtneming van het lopende onderzoek dat hiernaar wordt uitgevoerd door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt Nijmegen.*

Kernpunten

Pro

- De inhoud van de concept-beleidsreactie is uitgewerkt op basis van de eerder met u afgestemde inhoudelijke lijn voor lwoo (#33079516) en rechtstreekse financiering van het pro (#22824570, #33258426). De voornaamste wijziging ten opzichte van de eerder afstemde lijn is dat nu de maximering van een deel van het pro-budget wordt losgelaten. Dat betekent dat voor alle vo-schoolsoorten (ook pro) de basisbekostiging lager wordt vastgesteld om de groei budgettair te kunnen inpassen.
- Concreet betekent dit dat een pro-school altijd het ondersteuningsbudget voor het aantal leerlingen dat daar naar school gaat ontvangt. Wordt het budget van het ondersteuningsdeel overschreven door een stijging van het aantal pro-leerlingen, dan zal er dekking bij de lumpsum van alle vo-scholen worden gezocht. Hier betaalt pro (via de basisbekostiging) ook aan mee.
- Het eerder voorgenomen besluit van maximering van de ondersteuningsbekostiging is voor de veldpartijen (Sectorraad PRO, VO-raad, Stichting Platforms VMBO, Sectorraad SWV-VO) niet acceptabel. Tijdens het bestuurlijk overleg van 7 okt j.l. bleek het voorstel van dekking in de totale vo-lumpsum wel op breed draagvlak te kunnen rekenen.
- Er zijn wel risico's:
 - Van deze systematiek gaat namelijk een minder sterke prikkel uit richting het samenwerkingsverband (swv) om terughoudend te zijn met het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor het praktijkonderwijs. Er zijn immers geen financiële gevolgen meer voor hen, zoals in de huidige systematiek. In de huidige raming is de groei van het pro beperkt (500 leerlingen meer in 2028). Het is niet te voorspellen wat er gebeurt met de aantallen als de huidige prikkel verdwijnt. Daarom heeft u - conform KBA advies - in de brief opgenomen dat u jaarlijks gaat monitoren en dat als de aantallen te sterk stijgen u maatregelen zult nemen of alsnog maximering van het ondersteuningsdeel kan overwegen.
 - Met rechtstreekse financiering van het pro en het korten (herverdelen) op de basisbekostiging van alle vo-scholen bij een landelijke overschrijding van het ondersteuningsbudget van pro, wordt afgeweken van de bekostigingssystematiek die voor de rest van passend onderwijs geldt, waaronder het speciaal basisonderwijs. Daar geldt nog steeds dat de ondersteuningsbekostiging uit het budget van het samenwerkingsverband komt en alleen de scholen die onder een samenwerkingsverband vallen waar een tekort is meebetalen.
- Qua uitvoering ziet het er als volgt uit: De verlaging van de basisbekostiging moet in hetzelfde jaar verwerkt worden in de begroting. Dit doen we door een eventuele stijging of daling van het voorlopige aantal pro-leerlingen (op 1 oktober t-1) mee te nemen in de prijsbijstelling van de basisbekostiging in juli. Aangezien het belangrijk is dat het veld hier ook van op de hoogte is,

hebben we dit, hoewel dit technisch is, ook opgenomen in een voetnoot in de kamerbrief.

- Deze conceptbeleidsreactie wordt zoals in de planning aangegeven deze week teruggelegd bij de VO-raad om zeker te weten dat zij het voorstel steunen.

Lwoo

- Aangezien het lwoo en pro momenteel één ondersteuningsbudget vormen, en de systematiek vanwege samenhangende herverdeeeffecten voor het veld gelijktijdig ingevoerd dienen te worden, behandelt u in de brief zowel de wijziging voor het lwoo als het pro.
- Er wordt in de brief gekozen voor een (budgetneutrale) overgangperiode van 5 jaar, aangezien dit tijdens het BO een belangrijke voorwaarde voor de onderwijspartijen was. Zodoende hebben de swv-en ruim de tijd om te wennen aan de nieuwe situatie.

Toelichting

Lwoo besluitvorming

- Op 5 juli jl. heeft u in het brede overleg over de indicatoren (n.a.v. nota #33079516) aangegeven voor het lwoo de nieuwe CBS-indicator in te willen gaan voeren, maar dat goed bezien moet worden hoe dat zich verhoudt tot de kwetsbare positie van veel vmbo-scholen die ook al geconfronteerd worden met krimp.
- Op basis van dit aandachtspunt hebben we:
 - in de beleidsreactie opgenomen dat u – in overeenstemming met het veld² - binnen de CBS-indicator wilt kiezen voor een doelgroep van 20% van de vmbo-leerlingen die in leerjaar 3 en 4 de grootste kans op onderpresteren hebben.³
 - Ter toelichting: als een van de redenen waarom gekozen is voor een doelgroep van 20% is dat daarmee de gevolgen voor een aantal krimpregio's minder uitgesproken zijn.
 - een extra analyse uitgevoerd naar de herverdeeeffecten voor de swv-en in krimp- en anticipeergebieden (waar krimp verwacht wordt). Hieruit blijkt dat de negatieve herverdeeeffecten er zowel bij swv-en met krimpregio's als bij andere swv-en zijn. Op individueel swv-niveau kunnen er grote verschuivingen optreden, maar die doen zich dus niet alleen bij krimp – of anticipeerregio's voor. En er zijn ook krimp – en anticipeerregio's die erop vooruit gaan. Zie de bijlage (p. 7) voor een verdere toelichting.

Pro besluitvorming

- In het overleg over passend onderwijs heeft u tevens op 5 juli doorgesproken over de nieuwe bekostigingssystematiek voor het pro n.a.v. de resultaten van

² Zoals door de onderwijspartijen tijdens de begeleidingscommissie bekostiging lwoo/pro 24 mei 2022 aangegeven.

³ Het CBS berekent voor elke leerling in een samenwerkingsverband een score op basis van factoren als opleidingsniveau en andere kenmerken van ouders zoals migratieachtergrond. Hoe smaller de doelgroep, hoe meer de focus bij verdeling van de middelen komt te liggen op grotere achterstanden en leerlingen met meer 'nadelige' omgevingskenmerken.

het onderzoek van KBA Nijmegen (nota's #22824570 en #33258426). U heeft voor het pro destijds aangegeven de volgende lijn te willen:

- Wel rechtstreekse financiering van het pro. Dit betekent dat er bij de ondersteuningsbekostiging van het pro geen financiële betrokkenheid meer van de swv-en is.
- Geen open einde financiering van het ondersteuningsdeel voor pro (huidige maximering behouden);
- De toelating tot het pro onder verantwoordelijkheid van het swv houden.

Bestuurlijk overleg over lwoo en pro

- Op 7 oktober j.l. heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden over de concept-Kamerbrief met de betrokken veldpartijen (Sectorraad PRO, VO-raad, Stichting Platforms VMBO, Sectorraad SWV-VO).
- Voor lwoo is er overeenstemming behaald in het bestuurlijk overleg, met de volgende aandachtspunten:
 - Hou rekening met een stapeling van effecten vanuit o.a. vereenvoudiging bekostiging vo (ingegaan per 2022).
 - De lengte van de overgangsregeling van drie jaar verlengen. Bij voorkeur naar vijf jaar
- Voor het pro ligt het gecompliceerder:
 - De aanwezige partijen hebben aangegeven, dat met behoud van maximering er geen recht wordt gedaan aan het advies van KBA en de afspraak uit het coalitieakkoord, omdat het pro met dit voorstel geen volwaardige schoolsoort lijkt. Zij zien daarmee het risico dat er niet voldoende middelen zijn voor pro-leerlingen.
 - De aanwezige partijen konden wel leven met een variant waarbij de overschrijding van het budget niet enkel voor rekening van de pro-scholen komt, maar alle vo-scholen mee betalen. Deze variant werd ingebracht aangezien de partijen begrijpen dat een eventuele stijging van het aantal pro-leerlingen binnen de begroting van OCW opgelost moet worden.
 - De Sectorraad Praktijkonderwijs heeft daarnaast aangegeven moeite te hebben met het onderscheid tussen de basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging, omdat zij aangeven dat dit totale bedrag nodig is om het praktijkonderwijs te kunnen verzorgen.
- Op basis van bovenstaande inbreng is de brief aangepast.

Bijlage extra analyse herverdeeeffecten

Herverdeeeffecten extra analyse OCW swv-en leerlingendaling:

- De negatieve herverdeeeffecten zijn er zowel bij samenwerkingsverbanden met krimp- en anticipatieregio's als bij andere samenwerkingsverbanden. Hetzelfde geldt voor de positieve herverdeeeffecten.
- Van de 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs is gekeken naar welke overeenkomen met een krimpgebied, zoals door CBS aangeduid⁴. CBS kijkt in haar rapport 'Richting een nieuw verdeelmodel voor lwoo' alleen naar de krimpgebieden. Voor het duiden van de herverdeeeffecten is ook breder gekeken naar de anticipatieregio's (regio's die in de toekomst met bevolkingsdaling te maken krijgen).
- De krimp- en anticipeerregio's komen qua regio-indeling niet 1 op 1 overeen met de regio-indeling van de Samenwerkingsverbanden vo. Er is voor gekozen naar de samenwerkingsverbanden te kijken met een krimpgemeente of een gemeente die in de toekomst te maken krijgt met krimp. Dit zijn 21 van de 75 samenwerkingsverbanden. De helft van deze 21 heeft te maken met een negatief herverdeeeffect, de andere helft met een positief herverdeeeffect.
- Die verdeling komt ongeveer overeen met de rest van de samenwerkingsverbanden (die niet in krimp- of anticipeergebieden liggen).

Tabel 1: Verdeling samenwerkingsverbanden, onderscheid positief en negatief herverdeeeffect

	Aantal	<i>waarvan met een negatief herverdeeeffect</i>	<i>Waarvan met een positief herverdeeeffect</i>	% SWV met een positief herverdeeeffect
SWV in krimp en anticipatieregio	21	10	11	52,4%
Overig SWV	54	26	28	51,9%
Totaal	75	36	39	

⁴ Nederland kent 9 krimpgebieden en 11 anticipeergebieden. Dit zijn regio's die te maken hebben met bevolkingsdaling en met huishoudensdaling. Of regio's die daar in de toekomst mee te maken krijgen. Het is belangrijk dat deze regio's rekening houden met een daling in de toekomst. Dit zijn de anticipeergebieden. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

Datum
13 oktober 2022

Tabel 2: Verdeling samenwerkingsverbanden, naar % herverdeeleffect

% Verschil huidig budget lwoo en nieuw budget	SWV in krimp- en anticipatieregio	Overig SWV	Totaal
groter dan 30%	3	5	8
tussen 20% en 30%	2	4	6
tussen 10% en 20%	2	6	8
tussen 0% en 10%	4	13	17
tussen -10% en 0%	0	8	8
tussen -20% en -10%	5	12	17
tussen -30% en -20%	5	5	10
tussen -40% en -30%	0	1	1
Totaal	21	54	75



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning

Van

T

Datum

28 juni 2022

Referentie

33258426

Bijlagen

1. Nota 15 juni 2022: Een nieuwe bekostigingssystematiek voor praktijkonderwijs
2. Verslag Begeleidingscommissie bekostiging lwoo/pro 24 mei 2022

nota

Aanvulling op nota over een nieuwe
bekostigingssystematiek voor praktijkonderwijs

Aanleiding

Op 15 juni 2022 heeft u een nota ontvangen over een nieuwe bekostigingssystematiek voor het praktijkonderwijs (pro) naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van KBA naar rechtstreekse financiering (#32824570). U heeft hierover enkele vragen gesteld. Deze nota bevat een schriftelijke reactie op deze vragen. Indien gewenst (en mogelijk) geven wij graag nadere toelichting voor het zomerreces.

Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met het uitwerken van de voorgestelde inhoudelijke lijn voor pro in voorbereiding op het bestuurlijk overleg na de zomer en de beleidsreactie? Dit hebben wij nodig om in de zomerperiode de volgende stappen te kunnen zetten. Voorgestelde inhoudelijke lijn concreet:

- Wel rechtstreekse financiering van het pro, vanwege politieke/bestuurlijke wens – u heeft in de nota van 15 juni al aangegeven dat u hiermee akkoord gaat;
- Geen open einde financiering van het ondersteuningsdeel voor pro (huidige maximering behouden), wel voor de basisbekostiging;
- De toelating tot het pro onder verantwoordelijk van het samenwerkingsverband (swv) houden.

5.1.2.e

Toelichting

Een schriftelijke reactie op uw vragen en opmerkingen:

1. *Beslispunt geen open einde financiering van de ondersteuningsbekostiging. Daarover heeft u opgemerkt: graag hetzelfde regime als alle leerlingen in NL.*

We volgen hiermee dezelfde systematiek als voor andere schoolsoorten. Op dit moment ontvangen alle schoolsoorten (in het po: bo, sbo en (v)so en in het vo: pro, vmbo (incl. lwoo), havo en vwo) basisbekostiging vanuit het Rijk en ondersteuningsbekostiging vanuit swv-en. De basisbekostiging van alle schoolsoorten, dus ook van het pro, is open einde en stijgt mee met de leerlingenaantallen. Alle ondersteuningsbudgetten zijn sinds de invoering van het passend onderwijs bewust gemaximeerd. Dat betekent dat er niet meer budget beschikbaar komt als bijvoorbeeld het aantal pro- of (v)so-leerlingen toeneemt.

Datum
28 juni 2022

De keuze voor een open einde financiering voor het pro, conform rapport KBA, zou dus betekenen dat wordt afgeweken van het regime dat voor andere leerlingen geldt. Als u voor pro hetzelfde regime wilt hanteren als voor de andere onderwijssoorten, dan adviseren we u dus om voor de basisbekostiging wel open einde financiering maar voor het ondersteuningsbudget geen open einde financiering te houden. Daarmee blijft de lijn gelijk aan die voor andere schoolsoorten.

De huidige maximering van de ondersteuningsbekostiging behouden zal met name gevoelig liggen bij de Sectorraad Pro. De sectorraad ziet de ondersteuningsbekostiging die in het pro voor elke leerling wordt toegekend namelijk als onderdeel van de reguliere basisbekostiging (het totale bedrag per leerling) en pleit voor het loslaten van het onderscheid tussen het basis- en ondersteuningsdeel. Zoals ook benoemt in het onderzoek van KBA geven betrokkenen aan dat het onderscheid in bekostigingssystematiek het pro in hun beleving in een ongelijkwaardige positie ten opzichte van andere reguliere vo-schoolsoorten plaatst. Vanuit OCW is altijd de lijn geweest zoals in de twee alinea's hierboven aangegeven: alle schoolsoorten ontvangen ook een deel ondersteuningsbekostiging via de swv-en, dus ook het pro (voor kleinere klassen en extra begeleiding), en dit bedrag is gemaximeerd.

Overigens, het eventueel overgaan op open einde financiering voor de ondersteuningsbekostiging zal tot discussie leiden met FIN of tot risico's leiden voor de OCW-begroting. Zie ook het antwoord op vraag 3.

2. *Beslispunt de toelating onder verantwoordelijk van het swv houden. Daarover heeft u opgemerkt: Expliciet zwart-op-wit steun van Sectorraad Pro en de rest. Als ik dat kan zien, kan ik daarmee instemmen.*

Wij adviseren om nu niet over afzonderlijke aanbevelingen contact te leggen met de partijen. Dit lijkt ons bij uitstek iets om integraal te bespreken in het bestuurlijke overleg na de zomer. Dat stellen we ook voor omdat:

- Partijen hun steun voor het gehele advies van KBA reeds ambtelijk hebben uitgesproken. Dit is ook zo in het (afgestemde) verslag van de begeleidingscommissie van 24 mei jl. opgenomen.
- We verwachten dat partijen in deze fase niet hun steun uit willen spreken op afzonderlijke adviezen uit het rapport maar alleen op het integrale pakket.

In algemene zin verwachten we dat als u het advies van KBA over open einde financiering van het ondersteuningsdeel niet overneemt, het de vraag is hoe het draagvlak van de betrokkenen zal zijn voor het totale pakket.

3. *Standpunt sectorraad pro over toelating. Daarover heeft u opgemerkt: Hoe verhoudt zich dit tot het CA en interpretatie van Coalitiepartijen?*

Zouden we da toch
niet ook die over
moeten nemen?
D's hele advies.

In het Coalitieakkoord worden hier geen uitspraken over gedaan.¹ Als we het advies van open einde financiering niet overnemen, is het de vraag wat het draagvlak zal zijn voor het totale pakket (zie ook reactie op vraag 2). Aangezien dit een maatregel uit het Coalitieakkoord betreft is er sowieso een traject richting de Ministerraad nodig.

Zoals ook in de vorige nota aangegeven is het risico van alles uitvoeren zoals KBA aanbeveelt (dus incl. open einde financiering voor de ondersteuningsbekostiging):

- risico voor begroting OCW, waarbij elk jaar weer dekking gevonden moet worden bij stijgende leerlingaantallen (of verlagen bedrag per leerling – hier zal naar verwachting geen steun voor zijn);
- risico voor FIN voor rijksbegroting bij stijgende leerlingaantallen. Hoogstwaarschijnlijk zal FIN hier niet mee akkoord gaan;
- tot slot een risico op een perverse prikkel/gedragseffecten. Dit aangezien er binnen één systeem (de toelating) deels gemaximeerde en deels open einde budgetten zouden zijn. Swv-en kunnen, aangezien budget schaars is, vanwege financiële belangen geneigd zijn om sneller een tlv af te geven voor het pro dan voor het vso of lwoo.² Zo'n gedragseffect was zoals in de vorige nota aangegeven met name zichtbaar voor invoering van passend onderwijs bij het speciaal basis onderwijs (sba) en het speciaal onderwijs (so)³.

Ik hoop dat
mechanisme niet
afbreken?

Is de
Sectorraad daar
omgeving bij voor?

4. *Weging van de aanbeveling van KBA over open einde financiering: Bij de keuze voor het houden van een maximum budget zal bij een stijging van het aantal pro leerlingen, het ondersteuningsbedrag per pro leerling lager worden – Daarover heeft u opgemerkt: Dat is ook lastig. Doen we dat met andere leerlingen ook?*

Zoals bij punt 1 aangegeven is het ondersteuningsbudget momenteel voor alle leerlingen in Nederland gemaximeerd. Swv-en gaan over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Bij een stijging van bijvoorbeeld het aantal vso-leerlingen blijft er minder budget over voor ondersteuning van reguliere vo-leerlingen. Daar wordt dus ook het bedrag per leerling lager, alleen wordt dit bedrag niet concreet door OCW verlaagd. Dat zou bij pro wel moeten gebeuren, in een regeling.

Als u, net als de Sectorraad PRO, het ondersteuningsdeel ziet als basisbekostiging: basisbekostiging is open einde voor alle leerlingen. Wij zien echter wel het onderscheid tussen basisbekostiging en ondersteuningsbekostiging, conform de wijze waarop dat is geregeld bij alle andere schoolsoorten. Het is bedoeld voor bijvoorbeeld kleinere klassen en extra begeleiding.

¹ In het Coalitieakkoord staat "Het praktijkonderwijs is een volwaardige onderwijssoort. We werken toe naar rechtstreekse financiering met inachtneming van het lopende onderzoek dat hiernaar wordt uitgevoerd door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt Nijmegen (KBA)."

² De rekening komt dan immers niet te liggen bij het swv, maar bij de pro-school. En ook het pro zal hier bij open einde financiering qua budget geen negatieve gevolgen aan ondervinden.

³ Sba was al sinds 1997 gebudgetteerd en daalde, terwijl het so tot 2010 doorgroeide.

Datum
28 juni 2022

5. *Weging van de aanbeveling van KBA over toelating van het pro bij de swv houden: "Graag zekerheid zwart-op-wit van Sectorraad pro."*

Zie reactie bij vraag 2.

6. *Planning: hierbij ook een planning rond uitvoering directe financiering en planning die dan zou kunnen.*

Zie onderstaande tabel. Zoals in de vorige nota benoemd ligt het voor de hand om het uitvoeringstraject in samenhang met het traject voor lwoo te bezien, vanwege de samenhangende herverdeeleffecten. De planning zal dus ook afhangen van besluitvorming rond de bekostigingssystematiek van lwoo.

U heeft tijdens het debat van de Staat van het Onderwijs op 27 juni j.l. aangegeven dat u gaat proberen om de beleidsreactie voor de begrotingsbehandeling naar de Tweede Kamer te sturen. De begrotingsbehandeling is voorlopig gepland in week 47 (week van 21 november). Met onderstaande planning lukt het om voor de begrotingsbehandeling de TK te informeren.

Juli/augustus 2022	Gesprek FIN over inhoudelijke lijn
Augustus 2022	Intern gesprek en voorbereiding bestuurlijk overleg, inclusief voorbereiden beleidsreactie via MR-traject
September 2022	Bestuurlijk overleg over lwoo- en pro-rapporten met de Stichting Platforms VMBO, VO-raad, Sectorraad Praktijkonderwijs, de Sectorraad Samenwerkingsverbanden-vo en Connect Groen.
Oktober, november 2022	CWIZO, (RWIZO,) Ministerraad
Voor begrotingsbehandeling 2022	Versturen beleidsreactie naar Tweede Kamer
Begin 2023, en 2024	Wetswijziging, aanpassen van de onderliggende regelgeving en opstellen overgangsregeling
Jan 2025	Inwerkingtreding overgangsregeling. We moeten de overgangsperiode nog bepalen, maar te denken valt aan 3-5 jaar. We kunnen dit met de veldpartijen bespreken tijdens het BO.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

**Kansengelijkheid en
Onderwijssteuning**

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

15 juni 2022

Referentie

32824570

Bijlagen

1. Aanbevelingen KBA en uitgebreide reactie OCV
2. Onderzoek KBA Nijmegen

nota

Een nieuwe bekostigingssystematiek voor
praktijkonderwijs

Aanleiding

Op 10 juni 2022 heeft u twee onderzoeksrapporten ten aanzien van bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en rechtstreekse financiering van het praktijkonderwijs (pro) aangeboden aan de Tweede Kamer. In de brief is toegezegd dat de beleidsreactie over pro voor het najaar volgt. In voorbereiding op deze beleidsreactie ontvangt u deze nota met inhoudelijke duiding van het pro rapport en enkele beslispunten. Deze nota dient ook ter achtergrond voor het vervolgesprek over indicatoren op 22 juni, daarin ligt de keuze voor de lwoo-indicator voor (nota #33079516).

Het traject voor een nieuwe verdeelsleutel betrof altijd beide onderwerpen aangezien lwoo en pro momenteel één ondersteuningsbudget vormen. Bij aanpassing van zowel de pro-systematiek, als de lwoo-systematiek zijn er samenhangende herverdeeleffecten voor het veld. Daarom ontvangt u beide nota's tegelijkertijd.

Geadviseerd besluit

Bent u akkoord met de voorgestelde inhoudelijke lijn voor pro uitwerken in voorbereiding op het bestuurlijk overleg na de zomer en uw beleidsreactie?

Voorgestelde inhoudelijke lijn concreet:

- Wel rechtstreekse financiering van het pro, vanwege politieke/bestuurlijke wens;
- Geen open einde financiering (huidige maximering behouden);
- De toelating onder verantwoordelijk van het swy houden.

Kernpunten

- Sinds de invoering van passend onderwijs (augustus 2014) gaan samenwerkingsverbanden over het budget voor ondersteuning van leerlingen. Het ondersteuningsbudget lwoo en pro is circa € 600 miljoen. Hiervan wordt op dit moment circa € 150 miljoen voor praktijkonderwijs ingezet.¹ De huidige verdeling van de ondersteuningsbekostiging van lwoo en pro over de samenwerkingsverbanden is verouderd, omdat die nog altijd uitgaat van gegevens uit 2012.
- Recentelijk zijn twee onderzoeksrapporten inzake bekostiging van lwoo/pro opgeleverd. Die zijn op 10 juni aan de Kamer gestuurd. De onderzoeksrapporten richten zich op: 1) rechtstreekse financiering van het

¹ Het ondersteuningsbedrag voor lwoo en pro is circa € 5.000 per leerling. De basisbekostiging voor een pro-leerling is circa € 9.000 per leerling.

Datum
15 juni 2022

pro door KBA Nijmegen, en 2) een nieuwe indicator om de behoefte aan lwoo te voorspellen en de daarbij behorende bekostiging van het CBS.

- De onderzoeksrapporten zijn op 24 mei met de begeleidingscommissie besproken. In de begeleidingscommissie zitten Stichting Platforms VMBO, de Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad samenwerkingsverbanden VO, VO-raad en Connect Groen.² Verder aangeduid als betrokken veldpartijen.
- Voor het pro-onderzoek volgt in deze nota een korte samenvatting van de conclusies/aanbevelingen, de reactie van de veldpartijen en onze eigen reactie. Onze uitgebreide reactie vindt u in de bijlage.
- Het lwoo-onderzoek is meegenomen in nota #33079516. Op 22 juni staat een vervolgoverleg met u gepland over indicatoren, waar de keuze voor een lwoo-indicator onderdeel van is.

Toelichting

KBA Nijmegen adviseert:

- 1) Rechtstreekse financiering³ van het pro: hierbij wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen het basisdeel (vanuit OCW) en het ondersteuningsdeel (via samenwerkingsverbanden, hierna swv-en) van de bekostiging. Concreet betekent dit dat het bedrag wat de samenwerkingsverbanden hier nu voor ontvangen structureel in mindering wordt gebracht op het lichte ondersteuningsbudget van de vo-samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden hebben dan dus geen betrokkenheid meer bij het ondersteuningsbudget van het pro.
- 2) Het budget voor het ondersteuningsdeel niet langer te maximeren, dat betekent een open-einde financiering voor de ondersteuningsbekostiging.
- 3) De verantwoordelijkheid voor de toelating tot het pro (via een toelaatbaarheidsverklaring (tlv)) bij het samenwerkingsverband te houden.
- 4) Voorstel is om het totaalbudget eenmalig te verrekenen, over de samenwerkingsverbanden, op basis van het schoolplaatsbeginsel.⁴

Reactie veldpartijen

- Alle veldpartijen ondersteunen het advies van KBA mét de verantwoordelijkheid voor de toelating bij de samenwerkingsverbanden en zonder maximering van budget. Het loslaten van de maximering vinden de partijen van belang.
- Eerder gaf de Sectorraad PRO aan bij de toelating tot het pro geen inmenging meer van het samenwerkingsverband te willen, zoals verwoord in de werkagenda OCW/Sectorraad Praktijkonderwijs die in 2022 is vastgelegd.⁵ In

² Naast deze veldpartijen hebben de onderzoekspartijen CPB, CBS en KBA Nijmegen naast OCW zitting genomen in de begeleidingscommissies.

³ KBA hanteert in hun rapport 'Bekostiging van het praktijkonderwijs - onderzoek naar de opties van gedeelde of ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs' de term 'ongedeelde bekostiging', hiermee bedoelen ze hetzelfde als 'rechtstreekse financiering' of 'rechtstreekse financiering'.

⁴ Het schoolplaatsbeginsel betekent dat een swv bekostigd wordt voor het aantal leerlingen dat binnen het swv naar school gaat.

⁵ Zie <https://www.praktijkonderwijs.nl/bericht/werkagenda-ocw-sectorraad-praktijkonderwijs>. P. 4, thema 5: Afspraak onderzoek inzake rechtstreekse financiering pro "[...] Onder rechtstreekse financiering verstaat de Sectorraad Praktijkonderwijs dat er geen inmenging is van het samenwerkingsverband, niet bij de bekostiging en niet bij de toewijzing van de leerlingen. Concreet betekent dit: [...]; Pro-scholen bepalen zelf, aan de

Howe verhardt zich
dit tot CA en
interpretatie van
(coalitie partijen?)

Datum
15 juni 2022

de begeleidingscommissie van mei 2022 gaf de Sectorraad PRO echter aan hier niet principieel in te zitten.

- Ondanks dat er is afgesproken de herverdeeeffecten niet doorslaggevend te laten zijn, zijn er ook partijen die hier wel inzicht in willen hebben en met name zorgen hebben over de stapeling van effecten in bepaalde regio's, bijvoorbeeld in relatie tot leerlingendaling. De VO-raad heeft al gevraagd om inzicht in de herverdeeeffecten te krijgen ter voorbereiding op het eigen intern bestuurlijk overleg.

Wij wegen dit als volgt:

- Aangezien het toewerken naar rechtstreekse financiering in het CA is genoemd en gezien de sterke lobby die de Sectorraad pro heeft binnen de politiek, is de verwachting dat de Kamer de aanbevelingen van het onderzoek zal ondersteunen.
- Voor wat betreft het niet landelijk maximeren van het budget zien we risico's: als de instroom van het aantal leerlingen in het pro stijgt, dan komen de kosten daarvan ten laste van een ander deel van de OCW-begroting of van de Rijksbegroting. In de afgelopen jaren is het aantal pro-leerlingen gestegen (tussen 2012 en 2020 is het aantal pro-leerlingen met circa 8% gestegen), terwijl de rest van het vo daalde. Mogelijk doet een dergelijke groei zich in de komende jaren ook voor. Daarnaast is er bij een systeem waar deels openeinde financiering is en deel gebudgetteerde financiering altijd een risico op gedragseffecten. Dat was met name zichtbaar voor invoering van passend onderwijs bij het speciaal basis onderwijs (sba) en het speciaal onderwijs (so)⁶. De optie om de extra kosten ten laste te brengen van de Rijksbegroting zal hoogstwaarschijnlijk voor FIN niet acceptabel zijn, terwijl de optie van het dekken vanuit de OCW-begroting een groot risico vormt omdat elk jaar opnieuw dekking moet worden gevonden. Bij de keuze voor het houden van een maximum budget zal bij een stijging van het aantal pro-leerlingen, het ondersteuningsbedrag per pro-leerling lager worden.
- De aanbeveling om de toelating tot het pro bij het samenwerkingsverband te behouden onderstrepen wij. Een andere keuze zou anders afbreuk doen aan de systematiek van passend onderwijs om binnen het samenwerkingsverband een integrale afweging te maken over de meest passende plek voor een leerling. Dit systeem creëert echter wel een risico dat een leerling niet op de juiste plek terecht komt. Swv-en kunnen vanwege financiële belangen geneigd zijn sneller een tlv af te geven voor het pro dan voor het vso of lwoo. De rekening komt immers dan niet te liggen bij het swv, maar bij de pro-school. Dit kan leiden tot een groei van het aantal pro-leerlingen. Tegelijkertijd kan een pro-school drempels opwerpen om een leerling daadwerkelijk toe te laten als daar door de maximering minder bekostiging tegenover staat.

Dat is ook lastig,
den we dat met andere
leerlingen ook?
} gering zektheid
zwart-op-wit
van Sectorraad PRO

Vervolgproces

U spreekt op 22 juni verder over de indicatoren nota. Ons voorstel is om na de zomer verder te spreken over de directe financiering voor het pro, bijvoorbeeld in een beleidsstaf, voor de voorbereiding van het bestuurlijk overleg wat na de zomer gepland wordt.

hand van de toelatingscriteria, of een leerling wel of niet toelaatbaar is.”
<https://www.praktijkonderwijs.nl/bericht/werkagenda-ocw-sectorraad-praktijkonderwijs>

⁶ Sba) was al sinds 1997 gebudgetteerd en daalde, terwijl het so tot 2010 doorgroeide.

- Juli/ augustus – gesprek FIN over inhoudelijke lijn
- Augustus – intern gesprek en voorbereiding bestuurlijk overleg.
- September- bestuurlijk overleg over beide rapporten met de Stichting Platforms VMBO, VO-raad, Sectorraad Praktijkonderwijs, de Sectorraad Samenwerkingsverbanden-vo en Connect Groen.
- Na bestuurlijk overleg - beleidsreactie naar Tweede Kamer.
- Vervolgens starten wetgevingsproces. Inwerkingtreding is op zijn vroegst 1 januari 2025.

Datum
15 juni 2022

Hierbij ook een planning rond
vervoersdirecte financiering en planning die
dan zou kunnen

Bijlage 1

Datum
15 juni 2022

Hieronder vindt u de onderzoeksresultaten van KBA en onze uitgebreide reactie:

Aanbeveling onderzoeksrapport KBA	Reactie OCW
<i>1. Keuze: wel of geen rechtstreekse financiering van het pro</i>	
<p>Er zijn twee argumenten om tot rechtstreekse financiering te besluiten t.o.v. de huidige systematiek:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het inherente en ook reëel bestaande risico in de huidige manier van bekostiging dat er beperking op de instroom van het praktijkonderwijs ontstaat vanwege financiële problemen bij samenwerkingsverbanden.2. Het onderscheid in bekostigingssystematiek plaatst het pro in een, naar beleving van betrokkenen, ongelijkwaardige positie ten opzichte van andere reguliere vo-schoolsoorten. Anders gezegd, het praktijkonderwijs wil, net als andere reguliere vo-schoolsoorten, rechtstreeks gefinancierd worden (zonder basis- of ondersteuningsdeel).	<ul style="list-style-type: none">- Het onderzoek laat zien dat er gevallen zijn waar financiële belangen in plaats van de ondersteuningsbehoefte van de leerling bepalen of een leerling in het pro geplaatst wordt.⁷ Dat lijkt een uitzondering, maar is uiteraard ongewenst. Het is daarmee niet gezegd dat rechtstreekse bekostiging voorkomt dat financiële belangen een grote rol spelen.- Het tweede argument van KBA om rechtstreekse financiering aan te bevelen is – zoals KBA zelf ook aangeeft – een principiële argument. Het pro is immers al een reguliere schoolsoort. Geen enkele school, niet het vmbo, de havo of het vwo, niet het (speciaal) basisonderwijs en niet het voortgezet speciaal onderwijs (vso) krijgt vanuit het Rijk volwaardige/volledige bekostiging. Er zal altijd een deel van de (ondersteunings)bekostiging via het samenwerkingsverband lopen.- Er zijn geen inhoudelijke argumenten aangedragen om te kiezen voor rechtstreekse financiering.⁸ Wij herkennen deze constatering. In afwachting van dit onderzoek en totdat rechtstreekse financiering in het coalitieakkoord benoemd werd was onze lijn steeds dat:<ul style="list-style-type: none">- Rechtstreekse financiering, waarbij het swv niet langer de toelaatbaarheid verzorgt, haaks staat op de werkwijze om binnen het samenwerkingsverband van passend

⁷ Zie p. 2 en ook 23 van het KBA-rapport. 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.

⁸ Zie p. 37 KBA-onderzoek: Uit de interviews met pro-directeuren en ook uit de enquête onder pro-directeuren blijkt dat zij weinig verandering verwachten van de overgang naar gedeelde bekostiging. Voor hun eigen situatie zien zij geen directe verandering of verbetering optreden, maar zij kiezen toch voor de ongedeelde bekostiging vanwege het principiële argument.

	<p>onderwijs de afweging te maken over de meest passende plek voor een leerling. De kans op precedentwerking is groot, waardoor ook andere schoolsoorten buiten de passend onderwijs systematiek willen.</p> <ul style="list-style-type: none">- Het pro wettelijk gezien al een reguliere vo schoolsoort is, maar er ook onderdelen zijn die anders zijn dan bij andere schoolsoorten.⁹
--	---

2. Keuze: Wel of geen maximering van het ondersteuningsbudget

<p>Geen maximum verbinden aan de bekostiging van pro en het landelijke budget mee laten bewegen met aantal leerlingen in het pro (open einde financiering).</p> <p>Het wel of niet maximeren van het (ondersteunings)budget heeft betrekking op de groei van het aantal pro-leerlingen in de toekomst. Op grond van het onderzoek verwacht KBA dat stijging van het aantal pro-leerlingen niet op grote schaal zal gebeuren. Argumenten:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Instroom van leerlingen, leerlingenaantallen en verblijfsduur in het pro zijn stabiel over een lange reeks van jaren, dus weinig gevoelig gebleken voor veranderingen in stelsel of beleid.¹⁰2. Marges voor verandering van de instroom op basis van doelgroepen (bijvoorbeeld vso/lwoo) zijn gering.3. Wijze waarop de toelating is geregeld verschilt sterk per regio, waardoor er niet snel een algemene, landelijke verandering zal optreden.4. Andere factoren zijn sterk medebepalend voor de instroom in het praktijkonderwijs, zoals bijv. het imago van het pro.	<p>Wij zijn niet overtuigd van de argumentatie en zien de volgende risico's:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Sinds de budgettering is er wel degelijk sprake van een lichte stijging van het aantal pro-leerlingen. Zeker relatief, gezien de daling van het totaal aantal vo-leerlingen.2. Zonder maximering verwachten wij een perverse prikkel om meer leerlingen in het pro te plaatsen: zowel het samenwerkingsverband als de pro-school hebben daar financieel voordeel bij. Bij twijfelgevallen of een leerling beter op zijn plek is in het pro of op het vso/vmbo-lwoo, heeft het samenwerkingsverband financieel voordeel bij het plaatsen op het pro. Want voor het vso en lwoo 'betaalt' het swv dan immers nog wel.¹¹3. KBA erkent dit risico, maar wij verwachten – in tegenstelling tot KBA – dat dit op grotere schaal een rol zou kunnen gaan spelen. Immers, als financiën een factor zijn in de huidige situatie, dan zal dit ook een factor zijn in de nieuwe situatie wanneer het swv niet meer betaalt voor het pro en er zoals KBA adviseert gekozen wordt voor open-einde financiering. Financiële belangen zullen altijd een rol spelen, omdat budget schaars is.
---	--

⁹ Een leerling kan immers enkel naar het pro als hij/zij voldoet aan de toelaatbaarheidscriteria.

¹⁰ Dat geldt onder meer voor de veranderingen rondom de eindtoets in het primair onderwijs, invoering van de entree-opleiding in het pro, verschuivingen in het vmbo (minder basis/kader, meer tl en de invoering van passend onderwijs).

¹¹ In de huidige situatie (gemaximeerd budget en gezamenlijk budget) lost het swv dit op door extra bekostiging te verstrekken. Dit aangezien uitgaven voor lwoo en pro nu communicerende vaten zijn.

<p>5. Directeuren van pro-scholen en samenwerkingsverbanden hebben in de enquêtes aangegeven geen verandering te verwachten van de instroom in het pro bij ongedeelde bekostiging (mits de toelating bij het samenwerkingsverband blijft).</p>	<p>Tot slot: Alle ondersteuningsbudgetten van passend onderwijs zijn op dit moment gemaximeerd. Deze aanbeveling overnemen zou een open-einde financiering betekenen, waarbij het gesprek met het ministerie van Financiën aan moet worden gegaan om hier akkoord op te krijgen. De verwachting is dat Financiën hier niet makkelijk in mee gaat, gezien het risico op stijgende kosten. De afgelopen jaren is er al een stijging van pro-leerlingen geweest (tussen 2012 en 2020 was dit circa 8%), terwijl het totaal aantal leerlingen in het vo daalde. We zien daarnaast een risico dat swv-en meer leerlingen naar pro gaan verwijzen.</p>
<p>In aanvulling hierop is de aanbeveling om de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur, zowel op landelijk als op regionaal niveau (per samenwerkingsverband) te monitoren.</p>	<p>We zouden er dan voor kiezen om de aantallen te monitoren, zodat u als daar aanleiding voor is vanuit de data, alsnog kunt besluiten om open einde te heroverwegen.</p> <ul style="list-style-type: none">- Dit ligt niet voor de hand aangezien in de praktijk het terugdraaien van open-einde financiering ontzettend lastig is. Een wetswijziging duurt minstens twee jaar.- Andere opties om om te gaan met een mogelijke stijging bij maximering is om een bandbreedte af te spreken, maar juridisch vastleggen hiervan is ingewikkeld.
<p>3. <i>Keuze: bevoegdheid over tlv's bij samenwerkingsverband of bij pro-school</i></p>	
<p>KBA adviseert om de bevoegdheid over de toelaatbaarheid bij het samenwerkingsverband te laten. Argumenten:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Met deze voorwaarde zal rechtstreekse financiering niet leiden tot veranderingen in de bestaande praktijk van TLV-aanvragen en -toekenningen. Veruit de meeste partijen geven namelijk aan dat zij op deze wijze de bestaande, regionale werkwijze en samenwerking willen behouden.2. Het is niet wenselijk om de pro-school zelf te laten besluiten over de toelaatbaarheid van een leerling, omdat daarmee het principe van gezamenlijke, formele verantwoordelijkheid en horizontale verantwoording wordt weggenomen. Daardoor is de onafhankelijkheid van het toelatingsbesluit niet meer structureel	<p>Wij onderstrepen dit punt. Door de tlv-bevoegdheid bij het swv te houden blijft de integrale afweging geborgd. Deze integrale afweging is extra belangrijk voor leerlingen die op het snijvlak zitten; Op grond van de enquêtes onder directeuren van samenwerkingsverbanden en pro-scholen wordt geschat dat een vijfde van de pro-leerlingen wordt toegelaten terwijl zij niet volledig aan de criteria voldoen (en op het snijvlak zitten van bijv. lwoo of vso). Aan deze beslissingsruimte wordt grote waarde gehecht. Er ontstaat hierdoor wel een afwentelrisico, namelijk dat swv-en geneigd zijn eerder een pro-tlv af te geven, aangezien dat niet ten laste komt van hun eigen budget (maar lwoo en vso wel).</p>

Datum
15 juni 2022

verankerd en is een vorm van toezicht (controle) op de toelaatbaarheidsbesluiten nodig, die praktisch niet uitvoerbaar is.	
Herverdeeeffecten	
Voorstel is om het totaalbudget eenmalig te verrekenen en dit te doen op basis van het schoolplaatsbeginsel. Argumenten: <ul style="list-style-type: none">- Is transparant en eenvoudig te realiseren, want vergelijkbaar met de jaarlijkse verrekening die in de huidige situatie plaatsvindt.- Geen complicaties vanwege grensverkeer.- Verrekening op deze manier wordt door geïnterviewden als budgetneutraal gezien voor de samenwerkingsverbanden.¹²	Er is met de veldpartijen afgesproken dat herverdeeeffecten niet leidend zijn in de keuze voor een bekostigingssystematiek aangezien die bij alle nieuwe verdeelsystematieken fors zullen zijn. We stellen voor om hier in een bestuurlijk overleg verder over door te praten aangezien herverdeeeffecten ook samenhangen met lwookeuzes.

¹² Mogelijk zullen sommige swv-en wel het gevoel hebben meer gekort te worden dan anderen gezien hun eigen investeringen in het pro de afgelopen jaren.



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

**Kansengelijkheid en
Onderwijsondersteuning**

Van

5.1.2 e

T 5.1.2 e

Datum

2 juni 2022

Referentie

32824570

Bijlagen

3

nota

Kamerbrief publicatie onderzoeksrapporten bekostiging
lwoo en pro

Aanleiding

Met de begeleidingscommissie lwoo/pro¹ is op 24 mei jongstleden gesproken over twee onderzoeksrapporten ten aanzien van de bekostiging van het leerwegondersteunend (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Vanwege interne procedures bij CBS moest het rapport op 25 mei worden gepubliceerd. Op verzoek van de partijen is het rapport van KBA op dezelfde dag gepubliceerd. Het onderzoek naar rechtstreekse financiering van het pro staat benoemd in het Coalitieakkoord², we adviseren u daarom deze rapporten naar de Tweede Kamer te versturen.

Geadviseerd besluit

Versturen van bijgevoegde brief met de bijlages naar de Tweede Kamer.
Bent u akkoord om de beleidsreactie na de zomer te versturen?

Toelichting

- De twee onderzoeksrapporten – zie bijlage – richten zich op 1) rechtstreekse financiering van het pro door KBA Nijmegen en 2) een nieuwe indicator om de behoefte aan lwoo en daarbij behorende bekostiging te voorspellen door het CBS.
- De huidige verdeling van de ondersteuningsbekostiging van lwoo en pro over de samenwerkingsverbanden is verouderd. Het traject voor een nieuwe verdeelsleutel betrof altijd beide onderwerpen aangezien lwoo en pro één ondersteuningsbudget vormen, dit budget is te splitsen. Elke aanpassing heeft dus samenhangende effecten voor het veld. Het ligt daarom voor de hand om de Kamer hier gelijktijdig over te informeren.
- U geeft in de brief aan na de zomer een beleidsreactie te versturen naar de Tweede Kamer.
 - Doordat het rapport over directe bekostiging van pro twee maanden later dan gepland afgerond is, is voor de beleidsreactie meer tijd nodig.
 - Er is voorheen toegezegd dat er ter voorbereiding op deze beleidsreactie nog een bestuurlijk overleg met de betrokken partijen plaatsvindt.
 - Aangezien het een maatregel uit het Coalitieakkoord betreft is er een traject richting de Ministerraad nodig, dit is niet haalbaar voor de zomer.

¹ De begeleidingscommissie (2019) bestaat uit afgevaardigden van: de VO-raad, Connect Groen, Sectorraad pro, Sectorraad Swv-en VO, Stichting Platforms VMBO en daarnaast het Centraal Planbureau, KBA Nijmegen en CBS.

² In het Coalitieakkoord staat "Het praktijkonderwijs is een volwaardige onderwijssoort. We werken toe naar rechtstreekse financiering met inachtneming van het lopende onderzoek dat hiernaar wordt uitgevoerd door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt Nijmegen (KBA)."

Datum
24 mei 2022

- U ontvangt in voorbereiding op deze beleidsreactie een uitgebreide nota met inhoudelijke duiding van beide rapporten en enkele beslispunten. Hier maken we voor lwoo ook de koppeling met de nota die u op 11 mei ontving over de indicatoren voor de bekostiging van specifieke doelgroepen (Nr. 32662257).