

Vergaderjaar 2012–2013

31 497

Passend onderwijs

Nr. 109

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2013

In het Algemeen Overleg van 3 juli jl. (Kamerstuk 31 497, nr. 108) zijn door uw Kamer vragen gesteld over de positie van het praktijkonderwijs (pro) in passend onderwijs. In dit overleg heb ik uw Kamer een brief toegezegd waarin ik toelicht waarom ik het niet verstandig vind om pro een aparte positie binnen passend onderwijs te geven. Hiermee kom ik aan deze toezegging tegemoet.

Ik schets eerst kort het doel van passend onderwijs. Vervolgens geef ik aan wat de belangrijkste gevolgen voor het pro zijn bij inpassing in passend onderwijs. Daarna beargumenteer ik waarom het niet wenselijk is pro een aparte status te geven. Ik sluit af met een aantal waarborgen die ik tref bij de inpassing van pro in passend onderwijs.

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

In passend onderwijs staat de leerling en de ondersteuning die hij nodig heeft centraal. Scholen krijgen hiertoe een zorgplicht. Hiermee krijgen zij de verantwoordelijkheid om alle leerlingen een passende onderwijsplek te bieden. De scholen werken hiertoe samen in regionale samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor de toewijzing van lichte en zware ondersteuning en ontvangen hiertoe ook de middelen.

Om alle ondersteuning bij de samenwerkingsverbanden te leggen en het stelsel van ondersteuning doelmatiger te kunnen organiseren, is in het Regeerakkoord «Bruggen bouwen» van het Kabinet Rutte II afgesproken om lwoo en pro per augustus 2015 onder het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden passend onderwijs te brengen. Lwoo en pro zijn twee vormen van lichte ondersteuning in het voortgezet onderwijs. Na het onderbrengen van lwoo en pro is het stelsel van passend onderwijs compleet. Samenwerkingsverbanden zijn dan integraal verantwoordelijk voor alle onderwijssteuning en de daarbij behorende middelen.

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

Het integreren van (lwoo en) pro in passend onderwijs houdt ten eerste in dat niet langer de regionale verwijzingscommissies (RVC's) maar de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor het toewijzen van ondersteuning aan leerlingen die een beroep doen op (lwoo en) pro. Voor de pro-school betekent dit dat deze niet langer bij het RVC een aanvraag indient maar bij het samenwerkingsverband waar de pro-school bij is aangesloten. Vooralsnog dient het samenwerkingsverband de landelijke indicatiecriteria te gebruiken die het RVC nu ook gebruikt (tenzij alle besturen in het samenwerkingsverband gezamenlijk voor zogenoemde «opting out» kiezen). Voor de pro-school verandert dus het loket om ondersteuning voor een leerling aan te vragen.

Daarnaast wordt de bekostiging gesplitst in een basis- en ondersteuningsbekostigingsbedrag per leerling. OCW stelt beide bedragen vast. De basisbekostiging is vergelijkbaar met de gemiddelde kosten voor een reguliere leerling. De ondersteuningsbekostiging is bedoeld voor extra ondersteuning aan de leerling. Elke (pro-)school krijgt vanuit OCW (DUO) het basis- en ondersteuningsbedrag uitbetaald. Het totale bedrag dat een (pro)school per leerling ontvangt blijft gelijk. Voor de pro-school blijft gelden dat de school pas nadat een (indicatie) toelaatbaarheidsverklaring voor de leerling is afgegeven, vanuit OCW de bekostiging voor de leerling ontvangt. Voor lwoo geldt dat de ondersteuningsbekostiging vanuit OCW naar de (vmbo-)school gaat nadat het samenwerkingsverband heeft bepaald dat de leerling op lwoo is aangewezen. De bedragen die samenhangen met de ondersteuning aan lwoo- en pro-leerlingen worden in mindering gebracht op het budget van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband krijgt de beschikking over het budget lichte ondersteuning¹ dat «over» is nadat alle verwijzingen naar lwoo en pro met bijbehorende bekostigingsbedragen aan de scholen zijn overgemaakt. Dit eventuele restant is ter vrije besteding voor het samenwerkingsverband.

Het totaalbedrag dat een samenwerkingsverband voor lichte ondersteuning in kan zetten is in passend onderwijs gemaximeerd. Als een samenwerkingsverband niet met dit budget uitkomt, zal het de lumpsum van alle besturen in het samenwerkingsverband moeten aanspreken.

Waarom is een aparte status voor pro niet wenselijk?

Praktijkscholen hebben een belangrijke positie in ons onderwijsstelsel. Door hun specifieke onderwijsaanbod zijn ze onmisbaar in de arbeidstoeliding van een aanzienlijke groep leerlingen. Dat blijft zo. Daarnaast vormt het pro ook een noodzakelijke schakel in het geheel van onderwijsondersteuning. Vooral dit laatste is relevant omdat het illustreert waarom het van belang is om pro onder te brengen in het stelsel van passend onderwijs. De kracht van passend onderwijs is dat de ruimte die het stelsel biedt, kan worden benut om maatwerk voor leerlingen mogelijk te maken. Het is daarom wenselijk alle onderwijsondersteuning (bepalen en betalen) in één hand te leggen. Zonder praktijkonderwijs zou een belangrijke schakel missen. Dit zou een aantal negatieve consequenties hebben voor zowel ouders en leerlingen als voor het systeem van passend onderwijs.

¹ Het budget voor lichte ondersteuning omvat ook onder meer de middelen van het regionaal zorgbudget.

Voor ouders en leerlingen kan het impliceren dat leerlingen alsnog van het kastje naar de muur worden gestuurd. In die gevallen dat het op voorhand niet duidelijk is welke ondersteuning passend is, zal het voor ouders en leerlingen niet helder zijn of ze bij het samenwerkingsverband of het pro moeten aankloppen. Dit kan er toe leiden dat ze van het ene naar het andere loket worden verwezen en niet direct de ondersteuning krijgen die gewenst is.

Voor het systeem betekent een aparte status voor het pro dat een pijler onder passend onderwijs wordt weggehaald. Samenwerkingsverbanden worden verantwoordelijk voor het hele spectrum aan ondersteuning van leerlingen met leer- en gedragsproblemen, licht en zwaar. Door er één vorm van ondersteuning uit te halen, ontbreekt een deel van dit systeem. Doordat samenwerkingsverbanden geen integrale verantwoordelijkheid voor alle onderwijssteuning meer hebben, kunnen ze minder goed maatwerk bieden aan een leerling en niet garanderen dat de leerling op de meest passende plek komt. Zij kunnen bijvoorbeeld niet langer de keuze maken tussen lwoo of pro, omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor pro, terwijl pro het meest passend kan zijn. Doordat samenwerkingsverbanden niet (financieel) verantwoordelijk zijn voor pro, is er bovendien een prikkel om leerlingen naar het pro te sturen. Verder is er in dit geval bij de ondersteuning aan leerlingen een extra partij waarmee moet worden afgestemd.

Een aparte status voor pro maakt het onderwijsstelsel onoverzichtelijker. Er komt een aparte schoolsoort, namelijk pro, die niet tot het reguliere vo behoort, maar ook geen onderdeel is van passend onderwijs. Ook voor pro-scholen zelf is een aparte status niet voordelig. Door pro onder te brengen in passend onderwijs kunnen pro-scholen meer invloed uitoefenen in het samenwerkingsverband, dan wanneer ze er geen onderdeel van uitmaken.

Daarnaast past een aparte status conform de positie van cluster 1 in het speciaal onderwijs niet bij de positie die pro in het onderwijsstelsel heeft. In cluster 1 gaat het over drie instellingen die onderwijs verzorgen aan een kleine, zeer specifieke groep, visueel gehandicapte leerlingen. Het pro heeft ruim 170 scholen en een veel grotere doelgroep die bovendien minder afgebakend is. Het pro bedient ook vrijwel dezelfde groep leerlingen als het speciaal basisonderwijs (sba). Het sba loopt wel mee in de systematiek van passend onderwijs. Verder leiden scholen voor het vso – net als pro – toe tot de arbeidsmarkt. Voor het ondersteuningsstelsel is het daarom logisch om hierbij aan te sluiten en ook pro onder te brengen in passend onderwijs.

Er is ook een groot risico aan verbonden om voor pro de cluster 1 systematiek te hanteren. Cluster 1 is namelijk per instelling gebudgetteerd. Dat betekent dat bij een stijging van het aantal cluster 1 leerlingen, het budget van de instelling niet meegroeit. Door ook pro per school te budgetteren (een vast bedrag per school vast te stellen), kan het aantal pro-leerlingen stijgen, zonder dat de pro-school daar extra geld voor krijgt. Wanneer pro buiten passend onderwijs zou worden geplaatst, kan de groei niet worden «verhaald» op de (lumpsum van de) besturen in het samenwerkingsverband. Dit risico is aanwezig omdat het voor samenwerkingsverbanden aantrekkelijk kan zijn om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte af te schuiven op het pro aangezien ze financieel niet verantwoordelijk zijn voor pro. Juist door pro onder te brengen in passend onderwijs heeft pro invloed op haar positie in het samenwerkingsverband. Indien er meer pro-leerlingen komen, krijgen pro-scholen daar ook geld voor.

Waarborgen voor het vervolg

In deze brief heb ik aangegeven waarom het niet verstandig zou zijn om een aparte positie voor pro te creëren. Dat neemt niet weg dat ik de zorgen over en van het pro serieus neem. In de verdere uitwerking en implementatie van de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs zal ik nauw contact houden met de scholen. Bovendien heb ik in het traject een aantal waarborgen ingebouwd om (lwoo en) pro geleidelijk en zorgvuldig in passend onderwijs onder te brengen.

Zo worden de huidige landelijke indicatiecriteria vooralsnog gehandhaafd. Medio 2014 komen de resultaten van een onderzoek naar de consequenties van het eventueel loslaten van deze criteria. Op basis van dit onderzoek besluit ik of de criteria al dan niet worden losgelaten. Ook vindt er voorlopig geen verevening plaats van de (lwoo- en) pro-middelen tussen samenwerkingsverbanden. Na onderzoek besluit ik pas medio 2016 of de middelen voor (lwoo en) pro verevend worden of niet.

Daarnaast zal ik de komende jaren bij de overgang van lwoo en pro de positie van praktijkonderwijs goed blijven monitoren. Ik ben ervan overtuigd dat ik hiermee voldoende waarborgen heb ingebouwd voor een zorgvuldige overgang van pro naar passend onderwijs.

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