



Bekostiging van het praktijkonderwijs

Onderzoek naar de opties van gedeelde of
ongedeelde bekostiging van het
praktijkonderwijs

20 mei 2022

Ton Eimers
Selle van der Woude
Rita Kennis



SELLE
VAN • DER
WOUDE



Projectnummer: K2021.044

© 2022 KBA Nijmegen/Selle van der Woude

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
2	Inleiding	5
2.1	Aanleiding en vraagstelling	5
2.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
2.3	Onderzoeksopzet en verantwoording	8
3	Gedeelde of ongedeelde bekostiging?	11
3.1	Twee hoofdvarianten: gedeeld en ongedeeld	11
3.2	Toelichting bekostigingssystematiek	12
3.3	Veronderstelde voor- en nadelen	13
3.4	Conclusie en leeswijzer	14
4	Analyse leerlingenaantallen praktijkonderwijs	16
4.1	Ontwikkeling leerlingenaantallen	16
4.2	Instream praktijkonderwijs	18
4.3	Verblijfsduur	19
4.4	Conclusies	20
5	Knelpunten praktijkonderwijs-samenwerkingsverbanden	22
5.1	Samenwerking en positie pro in samenwerkingsverband	22
5.2	Beïnvloeding instroom pro door samenwerkingsverbanden	23
5.3	Verwachte effecten van ongedeelde bekostiging	26
5.4	Conclusies	29
6	Procedure toelaatbaarheidsverklaring	31
6.1	Regionale verschillen	31
6.2	Toelatingscriteria en passende plaatsing	33
6.3	Conclusies	35
7	Keuze voor gedeelde of ongedeelde bekostiging	36
7.1	Gedeelde of ongedeelde bekostiging	36
7.2	TLV bij samenwerkingsverband of bij pro-school	38
7.3	Vervolg vragen	39
8	Invoering van ongedeelde bekostiging	40
8.1	Maximering landelijk budget	40
8.2	Monitoring perverse prikkel	41
8.3	Woonplaats of schoolplaats	42
8.4	Criteria voor toelaatbaarheid	42
8.5	Herverdelingseffecten	43
9	Bijlage: geraadpleegde literatuur	45

1 Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling onderzoek

Het praktijkonderwijs kent nu een gedeelde bekostiging: het budget dat een pro-school voor een leerling ontvangt is gesplitst in een basis- en een ondersteuningsbedrag. Het *basisbedrag* ontvangt de school rechtstreeks van DUO. Het *ondersteuningsbedrag* dat de school ontvangt (ook van DUO) wordt afgetrokken van het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband.

De omvang van het budget lichte ondersteuning dat het samenwerkingsverband ontvangt, wordt bepaald in de verdeling van het landelijk beschikbare budget over alle samenwerkingsverbanden. De verdeling over de samenwerkingsverbanden ligt vast en is gebaseerd op de situatie van 2012. Omdat de verdeling geen rekening houdt met nieuwe ontwikkelingen, wordt sinds enkele jaren gezocht naar een nieuw verdeelmodel. Inmiddels lijkt voor het lwoo de oplossing te worden gevonden in de ontwikkeling van een indicator, die de behoefte aan leerwegondersteuning voorspelt bij leerlingen gebaseerd op kenmerken van de thuissituatie van de leerling en zijn of haar IQ. Voor het praktijkonderwijs is een vergelijkbare oplossing mogelijk, maar op dit moment nog niet uitvoerbaar. Het duurt naar verwachting enkele jaren voor er voldoende gegevens beschikbaar zijn. Daarmee is een verdeelsleutel voor de middelen voor lichte ondersteuning, althans het deel voor praktijkonderwijs, nog niet op korte termijn beschikbaar.

De Sectorraad praktijkonderwijs bepleit directe, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs, vergelijkbaar met de bekostiging van vmbo, havo en vwo. Ongedeelde bekostiging zou het verdelingsprobleem op landelijk niveau (over de samenwerkingsverbanden) oplossen, want de bekostiging van het praktijkonderwijs zou geen deel meer uitmaken van het budget lichte ondersteuning.

Conform maatregel 25 van de Verbeteraanpak passend onderwijs, heeft het ministerie van OCW besloten om een verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de vraag wat de (financiële) consequenties zijn van directe bekostiging van het pro en mogelijke alternatieven voor bekostiging. Deze vraag richt zich zowel op de effecten voor de bekostiging van het pro als voor de systematiek van passend onderwijs. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, analyse van registerdata, landelijke enquêtes onder samenwerkingsverbanden en pro-scholen, interviews en mini-casestudies.

Twee hoofdvarianten: gedeeld en ongedeeld

Het onderzoek heeft zich gericht op twee hoofdvarianten van de bekostiging praktijkonderwijs, namelijk de huidige, gedeelde bekostiging of een nieuwe, ongedeelde bekostiging. In de overweging om wel of niet voor een ongedeelde bekostiging te kiezen, speelt ook de vraag mee of dat consequenties heeft (of zou moeten hebben) voor toekenning van de toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor het praktijkonderwijs. Naast de twee hoofdvarianten van gedeelde of ongedeelde bekostiging is er daarom een onderscheid in twee subvarianten te maken:

1. Hoofdvariant gedeelde bekostiging
 - Handhaving huidige model van gedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband
2. Hoofdvariant ongedeelde bekostiging
 - a. Subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij de pro-school

- b. Subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband

Conclusie: keuze voor ongedeelde bekostiging

De huidige bekostiging van het praktijkonderwijs is gebaseerd op een gedeelde bekostiging. De bestaande situatie kenmerkt zich op landelijk niveau door een grote mate van stabiliteit: de kentallen rondom instroom en leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs zijn al vele jaren stabiel, hoewel de laatste jaren een lichte stijging van het percentage pro-leerlingen binnen het voortgezet onderwijs laten zien.

Bij de invoering van passend onderwijs werden de bevoegdheden over budget en toelaatbaarheid beide bij het samenwerkingsverband belegd. Op die manier zou er een natuurlijke rem komen op het toelatingsbeleid van de samenwerkingsverbanden, die immers zelf de financiële gevolgen van al te sterke groei zouden moeten dragen. Als belangrijk nadeel van de huidige, gedeelde bekostiging wordt genoemd dat leerlingen niet in het praktijkonderwijs geplaatst zouden worden vanwege financiële problemen in het samenwerkingsverband. Het onderzoek laat zien dat dat bezwaar reëel is. Bij een op de tien samenwerkingsverbanden is er daadwerkelijke sprake (geweest) van maatregelen om de instroom te beperken. Van belang is dat de primaire reden voor de beperking van instroom niet bij het praktijkonderwijs ligt, maar bij de financiële situatie van het samenwerkingsverband. Maatregelen als het strikter hanteren van de criteria, het blokkeren van zijinstroom vanuit het vmbo of het stellen van financiële consequenties aan de instroom van leerlingen stellen niet het belang van de leerling voorop.

Een andere, meer principieel bezwaar tegen de bestaande gedeelde bekostiging is dat het praktijkonderwijs daarmee in een uitzonderingspositie wordt geplaatst ten opzichte van andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs.

De voor- en nadelen van de twee bekostigingsvarianten afwegend luidt de conclusie dat er twee valide argumenten zijn om tot een ongedeelde bekostiging te besluiten:

- Het inherente en ook reëel bestaande risico in de huidige gedeelde bekostiging dat er beperking op de instroom van het praktijkonderwijs ontstaat vanwege de financiële problemen bij samenwerkingsverbanden.
- Het onderscheid in bekostigingssystematiek plaats het praktijkonderwijs in een, naar beleving van betrokkenen, ongelijkwaardige positie ten opzichte van andere vo-schoolsoorten.

Invoering van alleen ongedeelde bekostiging (zonder verandering in de TLV-bevoegdheid) zal niet leiden tot veranderingen in de bestaande praktijk van TLV-aanvragen en -toekenningen. Veruit de meeste partijen geven aan de bestaande, regionale werkwijze en samenwerking te willen behouden. Zij verwachten in grote meerderheid geen veranderingen.

Op grond van de onderzoeksuitkomsten wordt aanbevolen om te kiezen voor ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs.

Conclusie: keuze voor TLV bij samenwerkingsverband

In de afweging om tot een ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs te komen speelt een rol dat bij de invoering ervan veel hetzelfde zal blijven: er worden geen grote veranderingen verwacht. Ook als de beslissingsbevoegdheid over de toelaatbaarheid tot praktijkonderwijs zou verschuiven van de samenwerkingsverbanden naar de pro-scholen lijkt het niet aannemelijk dat er directe, grote veranderingen zullen optreden in leerlingenaantallen of in de samenwerking. Het effect kan per regio verschillen, maar ook hier geldt dat de meeste regio's zullen vasthouden aan gezamenlijk ontwikkelde praktijk.

Er is echter een meer fundamenteel bezwaar tegen het plaatsen van de TLV-bevoegdheid bij de pro-school. De formele eindverantwoordelijkheid (en bevoegdheid) voor de afgifte van de TLV ligt bij dan bij één schoolbestuur, namelijk dat van de pro-school. Dat is fundamenteel anders dan in de huidige situatie waar de eindverantwoordelijkheid ligt bij het bestuur van het samenwerkingsverband en daarmee de facto bij de gezamenlijke schoolbesturen in de regio. Formeel is de onafhankelijkheid van het TLV-besluit geborgd door deze gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Door de bepaling van toelaatbaarheid te beleggen als een formeel gezamenlijke verantwoordelijkheid is een vorm van horizontale verantwoording en daarmee een zekere onafhankelijkheid van de toelaatbaarheidsbepaling gecreëerd.

Dat wordt anders wanneer de formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid niet bij gezamenlijke partijen, maar bij één – bovendien belanghebbende – partij wordt neergelegd. Daarmee is niet gezegd dat de pro-besturen misbruik zouden maken van de situatie. Er zal echter wel een andere vorm van verantwoording en toezicht nodig zijn. Precies op dat punt doet zich echter een fundamenteel probleem voor: toetsing op de inhoud van toelaatbaarheidsbesluiten is praktisch niet uitvoerbaar. Toetsing achteraf van besluiten aan de hand van alleen de toelatingscriteria voldoet niet, omdat zeker een vijfde van de leerlingen wordt toegelaten zonder volledig te voldoen aan de criteria. Toetsing achteraf als administratieve toets volstaat daarom niet.

De conclusie luidt dat het niet wenselijk is om de school voor praktijkonderwijs 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 verankerd en is een vorm van toezicht (controle) op de toelaatbaarheidsbesluiten nodig, die praktisch niet uitvoerbaar is.

Aanbevolen wordt om de bevoegdheid om de toelaatbaarheidsverklaring pro af te geven bij het samenwerkingsverband te laten en deze niet bij de school voor praktijkonderwijs te leggen.

Maximering landelijk budget

De overgang naar een ongedeelde bekostiging betekent dat het gehele bedrag (basisdeel en ondersteuningsdeel) uit het landelijke budget betaald moet worden. Het optreden van zogenaamde perverse prikkels zou reden kunnen zijn om aan dat landelijke budget een maximum te verbinden. Een mogelijke perverse prikkel kan zijn dat samenwerkingsverbanden meer leerlingen in het praktijkonderwijs te plaatsen, omdat zowel het samenwerkingsverband als de pro-school daar financieel voordeel bij hebben.

Op grond het onderzoek is de verwachting dat dat niet op grote schaal – als algemene trend - zal gebeuren, maar mogelijk kan zich in een of enkele samenwerkingsverbanden een dergelijke praktijk ontwikkelen, bijvoorbeeld wanneer de financiële situatie van het samenwerkingsverband daartoe aanleiding geeft.

Daarom wordt aanbevolen om geen maximering in te stellen en het landelijke budget mee te laten bewegen met aantal leerlingen in het praktijkonderwijs en om de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur, zowel op landelijk als op regionaal niveau (per samenwerkingsverband) te monitoren. Als de groeicijfers van het praktijkonderwijs in bepaalde regio's daartoe aanleiding geven kan onderzocht worden of er sprake is van groei door perverse prikkels en met gerichte interventie in die regio's bij worden gestuurd. Mochten de landelijke cijfers en de brede praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs daartoe aanleiding geven, dan kan alsnog maximering van het landelijke budget worden overwogen.

Woonplaats of schoolplaats

De keuze voor ongedeelde bekostiging lost het probleem van grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden op, omdat ongedeelde bekostiging feitelijk keuze voor het schoolplaatsbeginsel

inhoudt. De pro-scholen worden bekostigd voor het aantal leerlingen dat zij hebben, ongeacht de woonplaats van de leerling. Een logische vervolgkeuze is om de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring in de nieuwe situatie te laten doen door het samenwerkingsverband waarbij de pro-school (waar plaatsing van de leerling beoogd is) is aangesloten. Dat vereenvoudigt de procedure zowel voor de pro-school, ouders als het samenwerkingsverband. Uit het onderzoek komt naar voren dat betrokken partijen (praktijkonderwijs, samenwerkingsverbanden) sterk voorstander zijn van deze werkwijze.

Criteria voor toelaatbaarheid

De toelatingscriteria voor het praktijkonderwijs vormen een belangrijk instrument om de toelating tot het pro te reguleren. Van belang daarbij is de wijze waarop de criteria gehanteerd worden, namelijk met een zekere 'beleidsruimte' om in individuele gevallen afwijkende besluiten te nemen. Dat geldt met name wanneer een leerling niet volledig voldoet aan de criteria. Het bestaan van deze beslissingsruimte voor individuele gevallen bestaat al sinds de invoering van het praktijkonderwijs en de criteria voor toelaatbaarheid. Deze bestaande praktijk heeft een breed draagvlak en heeft er mede toe geleid dat het aantal pro-leerlingen stabiel is gebleven.

De aanbeveling vanuit dit onderzoek luidt dan ook om de criteria, zoals bestaand, te handhaven en geen grote wijzigingen door te voeren.

Herverdelingseffecten

Ongedeelde bekostiging houdt in dat pro-scholen hun bekostiging direct van DUO ontvangen en betaald krijgen per ingeschreven leerling. Dat is bij de huidige gedeelde bekostiging ook het geval, dus daarin verandert niets voor de pro-scholen. Er treden geen herverdelingseffecten op voor de scholen.

Het bedrag dat de pro-scholen in de huidige situatie van gedeelde bekostiging ontvangen, wordt jaarlijks verrekend met het budget lichte ondersteuning dat het samenwerkingsverband ontvangt. Bij de overgang naar ongedeelde bekostiging moet worden bepaald op welke wijze het geld voor de bekostiging van praktijkonderwijs eenmalig met de budgetten van de samenwerkingsverbanden wordt verrekend. Na die eenmalige verrekening is er geen relatie meer tussen de pro-bekostiging en het (landelijke en regionale) budget lichte ondersteuning.

De eenmalige verrekening met de budgetten lichte ondersteuning kan het beste uitgevoerd worden op basis van het schoolplaatsbeginsel (zie hiervoor): per samenwerkingsverband wordt het bedrag dat door samenwerkingsverbanden nu aan de pro-scholen wordt betaald (ondersteuningsdeel, via DUO) in mindering gebracht op het budget lichte ondersteuning van dat samenwerkingsverband. De argumenten voor deze wijze van verrekening zijn:

- De verrekening is transparant en eenvoudig te realiseren, want vergelijkbaar met de jaarlijkse verrekening die in de huidige situatie plaatsvindt.
- Er zijn geen complicaties vanwege grensverkeer.
- De verrekening op deze manier is budgetneutraal voor de samenwerkingsverbanden. Er treden geen herverdelingseffecten op, want het bedrag dat in mindering wordt gebracht, wordt nu ook al (jaarlijks) met budget lichte ondersteuning verrekend.

De voorgestelde werkwijze leidt dus niet tot herverdelingseffecten voor samenwerkingsverbanden en pro-scholen als gevolg van de overgang naar ongedeelde bekostiging pro. Ook voor het totaal van het landelijk beschikbare budget (basisdeel plus ondersteuningsdeel) voor praktijkonderwijs is de voorgestelde werkwijze neutraal.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en vraagstelling

Het praktijkonderwijs (pro) is sinds 1999 een aparte schoolsoort voor leerlingen voor wie een orthopedagogische en -didactische benadering is geboden en het volgen van het onderwijs in een van de leerwegen in het vmbo naar verwachting niet leidt tot het behalen van een diploma. De positie en rol van het praktijkonderwijs is vastgelegd in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Na de invoering van passend onderwijs is voor het praktijkonderwijs een aantal zaken veranderd. Zo is een deel van de bekostiging onderdeel geworden van het budget voor lichte ondersteuning dat samenwerkingsverbanden ontvangen en is de procedure voor toelaatbaarheid anders ingericht. Samenwerkingsverbanden vo geven nu een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) pro¹ af en niet langer regionale verwijzingscommissies.

Het praktijkonderwijs kent nu een gedeelde bekostiging: het budget dat een pro-school voor een leerling ontvangt is gesplitst in een basis- en een ondersteuningsbedrag. Het *basisbedrag* ontvangt de school rechtstreeks van DUO en is (net als in de rest van het reguliere onderwijs) niet gebudgetteerd. Het *ondersteuningsbedrag* dat de school ontvangt (ook van DUO) wordt door DUO afgetrokken van het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband.

Het budget dat het samenwerkingsverband ontvangt voor de lichte ondersteuning (pro en lwoo) wordt bepaald in de verdeling van het landelijk beschikbare budget over alle samenwerkingsverbanden. Het landelijke beschikbare bedrag is gebudgetteerd. De verdeling over de samenwerkingsverbanden ligt vast en is gebaseerd op een historische verdeling, namelijk het deelnamepercentage voor lwoo en pro op 1 oktober 2012 in het betreffende samenwerkingsverband.

De keuze om het budget te verdelen op basis van 2012 is destijds gemaakt in de veronderstelling dat het om een tijdelijke oplossing zou gaan. Omdat de verdeling van de landelijke middelen over de samenwerkingsverbanden vastligt en geen rekening houdt met verschuivingen binnen en tussen de samenwerkingsverbanden, wordt sinds enkele jaren gezocht naar een nieuw, beter op de ontwikkelingen aansluitend verdeelmodel. Daarvoor zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd.² Inmiddels lijkt voor het lwoo de oplossing te worden gevonden in de ontwikkeling van een indicator, die de behoefte aan leerwegondersteuning voorspelt bij leerlingen gebaseerd op kenmerken van de thuissituatie van de leerling en zijn of haar IQ.³

Voor het praktijkonderwijs is een vergelijkbare oplossing mogelijk, maar op dit moment nog niet uitvoerbaar vanwege het ontbreken van eindtoetsgegevens van met name leerlingen uit het speciaal basisonderwijs. Het duurt naar verwachting enkele jaren voor er voldoende gegevens beschikbaar zijn. Daarmee is een verdeelsleutel voor de middelen voor lichte ondersteuning, althans het deel voor praktijkonderwijs, nog niet op korte termijn beschikbaar.

Parallel aan de zoektocht naar een landelijk verdeelmodel voor de middelen lichte ondersteuning speelt de discussie of de bekostiging van het praktijkonderwijs gedeeltelijk vanuit het budget lichte

¹ In de rapportage wordt voor de leesbaarheid afwisselend praktijkonderwijs of de afkorting pro gebruikt.

² Eimers, Kennis & Voncken (2016), CPB (2018), Posthumus, Walhout, Schalken & Scholtus (2020).

³ Posthumus, Walhout, Schalken & Scholtus (2020)

ondersteuning van de samenwerkingsverbanden zou moeten plaatsvinden. De Sectorraad praktijkonderwijs bepleit directe bekostiging van het praktijkonderwijs, vergelijkbaar met de bekostiging van vmbo, havo en vwo. Directe bekostiging zou het verdelingsprobleem op landelijk niveau (over de samenwerkingsverbanden) oplossen, want de bekostiging van het praktijkonderwijs zou geen deel meer uitmaken van het budget lichte ondersteuning.

In overleg met de begeleidingscommissie lwoo/pro en conform maatregel 25 van de Verbeteraanpak passend onderwijs, heeft het ministerie van OCW besloten om een verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de vraag wat de (financiële) consequenties zijn van directe bekostiging van het pro en mogelijke alternatieven voor bekostiging. Deze vraag richt zich zowel op de effecten voor de bekostiging van het pro als voor de systematiek van passend onderwijs.

Het onderzoek moet bijdragen aan de besluitvorming over een toekomstbestendige verdeling van de middelen.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het onderzoek zijn twee basisvarianten voor de bekostiging van pro bekeken. Het eerste model is dat van de huidige, gedeelde bekostiging⁴:

- Rijksoverheid (DUO) bekostigt de pro-school op basis van het aantal inschrijvingen. Het bedrag van de bekostiging komt deels uit de rijksbegroting en deels uit het budget voor lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband waarbij de pro-school is aangesloten.⁵

Het tweede model is dat van directe, ongedeelde bekostiging:

- Rijksoverheid (DUO) bekostigt de pro-school op basis van het aantal inschrijvingen. Het gehele bedrag van de bekostiging komt uit de rijksbegroting.

Zoals aangegeven kent het praktijkonderwijs beperkingen aan de toelating van leerlingen. De toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs is aan restricties gebonden. De belangrijkste reden daarvoor is dat het praktijkonderwijs een leerling veel extra's te bieden heeft, in de werkwijze en begeleiding, maar ook omdat het praktijkonderwijs de leerling in een uitzonderingssituatie brengt in vergelijking met het overige reguliere (dat wil zeggen niet-speciale) voortgezet onderwijs. De leerling wordt namelijk vrijgesteld van de kwalificatieplicht. Om toegelaten te worden moeten leerlingen voldoen aan landelijk geldende toelatingscriteria. In de huidige situatie beoordeelt het samenwerkingsverband de toelaatbaarheid. Primair gaat het daarbij om de vraag of praktijkonderwijs voor de leerling de best geschikte onderwijsvorm is. Uit eerder onderzoek is bekend dat de landelijk criteria enerzijds wel goed typeren voor welk soort leerling het praktijkonderwijs bedoeld is, maar anderzijds de doelgroep niet scherp afbakenen op individueel niveau.⁶ Met name met de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo bestaat een aanzienlijke overlap. Het besluit over toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs is niet alleen voor de leerling, maar ook voor de pro-school van groot belang. Het is immers medebepalend voor het aantal leerlingen dat de school kan inschrijven.

⁴ In het vervolg van de rapportage gebruiken we de termen 'gedeelde' en 'ongedeelde' bekostiging. De term 'directe' bekostiging wordt in beleidsstukken wel gebruikt voor ongedeelde bekostiging, maar geeft minder goed de kern van het verschil tussen de twee varianten weer.

⁵ Er zijn speciale regelingen voor leerlingen die naar een school in een ander samenwerkingsverband gaan.

⁶ Eimers, Kennis & Voncken (2016)

Uit de gevoerde discussies, onder meer tussen Sectorraad pro en het ministerie, blijkt dat dit een gevoelig punt is⁷: het samenwerkingsverband heeft in zekere mate ook een financieel belang in het al dan niet toekennen van toelaatbaarheid. Of en in welke mate dit tot problemen leidt of kan leiden, is in dit onderzoek empirisch onderzocht. Wel is duidelijk dat het onderwerp *bekostiging* (ongedeeld of gedeeld) niet los kan worden gezien van het onderwerp *toelating*.

Onderzoeksvragen

In het voorliggende onderzoeksrapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord. Bij de onderzoeksvragen is aangegeven in welk deel van het rapport de vraag beantwoord wordt.

<p><i>Aantallen en verblijfsduur</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe is de ontwikkeling met betrekking tot de leerlingaantallen in het pro verlopen sinds 1 oktober 2005? 2. Wat is de verblijfsduur van leerlingen op het pro? Welke ontwikkeling is hierin zichtbaar? 3. Hoe groot is het aantal en aandeel zij-instromers in het pro? Welke ontwikkeling is hierin zichtbaar? 4. Hoe groot is het aantal en aandeel nieuwkomers in het pro? Welke ontwikkeling is hierin zichtbaar? 	<p>Zie hoofdstuk 3</p>
<p><i>Toelating en criteria</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Hoeveel procent van de leerlingen voldoet aan de criteria voor het praktijkonderwijs? 6. Bij hoeveel procent van de leerlingen is er bij de advisering naar het pro sprake van tegenstrijdige criteria? 7. Is te achterhalen op basis van welke criterium-toepassing/subgroep de TLV-Pro is afgegeven, gelet op de drie subgroepen die in de criteria voor toelaatbaarheidsbepaling-pro besloten liggen: <ol style="list-style-type: none"> a. Volledig binnen de criteria-pro b. Binnen tegenstrijdige criteria (deels pro/deels lwoo) c. Geen criteria toegepast 8. Hoe vaak komt het voor dat pro leerlingen met een vangnet op het vmbo/lwoo zitten? 9. Is er een relatie tussen de criterium-toepassing/subgroep waar de TLV-pro voor is afgegeven en het wel of niet hanteren van opting-out lwoo door het swv dat de TLV-pro afgegeven heeft? 	<p>Zie paragraaf 5.2</p> <p>*</p> <p>**</p>
<p><i>Voor- en nadelen van ongedeelde bekostiging en impact van ongedeelde bekostiging op de systematiek van passend onderwijs</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Hoe ziet het model van ongedeelde bekostiging eruit met betrekking tot verschillende aspecten, zoals wijze van bekostiging, beschikbare budget, toelaatbaarheid, toelating? Welke eventuele varianten van ongedeelde bekostiging worden door partijen voorgesteld? 11. In hoeverre draagt ongedeelde bekostiging bij aan de passende plek als het samenwerkingsverband geen rol meer speelt? Kan er dan nog sprake zijn van een 'passend aanbod' binnen een samenwerkingsverband? 	<p>Zie hoofdstuk 2</p> <p>Zie hoofdstuk 5</p>

⁷ Zie onder meer: Sectorraad (2020), OCW (2021).

12.	Welke knelpunten spelen er met betrekking tot de verwijzing naar het praktijkonderwijs tussen samenwerkingsverbanden en het praktijkonderwijs?	Zie hoofdstuk 4
13.	Wat betekent ongedeelde bekostiging voor het fundament van passend onderwijs? Wat is het effect op de rol van het samenwerkingsverband en op andere schoolsoorten?	Zie hoofdstuk 6
14.	Wat is de consequentie van het loslaten van het gemaximeerde budget voor pro? Is er dan groei van het aantal leerlingen te verwachten en zo ja, wat zouden dan de kosten daarvan zijn?	Zie hoofdstuk 7
15.	Wat is het effect van het actualiseren van de peildatum (01-10-2012) naar 01 oktober 2020?	Zie hoofdstuk 7

* Het onderzoek heeft geen landelijke gegevens opgeleverd over aantallen pro-leerlingen die met een zogenaamde vangnet-constructie in het vmbo zijn geplaatst.

** In het onderzoek kon op basis van de enquêtegegevens geen vergelijking worden gemaakt tussen samenwerkingsverbanden met en zonder opting-out voor lwoo wat betreft de afgifte TLV-pro. De reden is dat ruim 80 procent van de deelnemende samenwerkingsverbanden gekozen heeft voor opting-out lwoo.

2.3 Onderzoeksopzet en verantwoording

Het uitgevoerde onderzoek omvatte de volgende onderdelen:

Literatuurstudie

Er is een beknopte literatuurstudie uitgevoerd naar relevante onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten met als belangrijkste doel om bestaande kennis voor het onder te benutten en om te verkennen welke varianten voor bekostiging van het praktijkonderwijs worden genoemd.

Eerste ronde interviews

In de eerste ronde van interviews zijn gesprekken gevoerd met de stakeholders ministerie van OCW, Sectorraad Praktijkonderwijs en Sectorraad Samenwerkingsverbanden.

Doel van de eerste interviews was het in kaart brengen van de verschillende varianten in de bekostiging die de partijen wilden voorstellen en de argumentatie voor de varianten. Mede op basis van deze interviews is de afbakening van het onderzoek bepaald: op welke varianten en welke argumenten voor of tegen varianten richt het onderzoek zich.

Zoals in de onderzoeksvragen beschreven had het onderzoek tot doel om een afweging mogelijk te maken, voor het ministerie en betrokken veldpartijen, tussen het wel of niet overgaan op een andere vorm van bekostiging voor het praktijkonderwijs, in bijzonder een ongedeelde bekostiging. Gedurende het onderzoek werd het nieuwe coalitieakkoord bekend waarin de aanstaande regeringspartijen hun plannen voor de komende regeerperiode bekend maakten. Daarin was de volgende passage met een directe verwijzing naar dit onderzoek opgenomen:

*“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.”*⁸

⁸ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025.*

De bekendwording van het voornemen om toe te werken naar rechtstreekse (dat wil zeggen ongedeelde) bekostiging veranderde niet het doel en de reikwijdte van het onderzoek, maar onderstreepte wel het belang om in het onderzoek goed de gevolgen en de praktische uitwerking van de ongedeelde bekostiging te analyseren.

Landelijke enquêtes

Er zijn twee landelijke enquêtes uitgevoerd, beide als online, schriftelijke enquête.

Een landelijke enquête is gehouden onder directeuren van alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het voortgezet onderwijs. Alle 75 verbanden zijn benaderd, De respons bedroeg 55 samenwerkingsverbanden, ofwel 73 procent. De uitkomsten van de enquête zijn representatief voor alle samenwerkingsverbanden.

De andere landelijke enquête is gehouden onder directeuren van alle scholen of schoollocaties voor praktijkonderwijs. Alle 165 scholen/locaties zijn benaderd. De respons bedroeg 110 scholen/locaties, ofwel 67 procent. De uitkomsten van de enquête zijn representatief voor alle pro-scholen/locaties.

Het doel van de enquêtes was om verschillende aspecten van het bekostigingsvraagstuk in kaart te brengen:

- De waargenomen ontwikkeling van het aantal TLV-aanvragen voor pro en het aantal pro-leerlingen.
- De procedures voor aanvraag en toekenning van de TLV en de ervaringen daarmee.
- De samenwerking binnen het samenwerkingsverband met het praktijkonderwijs.
- De beoordeling de respondenten over mogelijke voor- en nadelen van varianten van de bekostiging pro.
- Het draagvlak voor de varianten van bekostiging bij respondenten uit respectievelijk het praktijkonderwijs en de samenwerkingsverbanden.

Mini-casestudies

Er zijn mini-casestudies in vijf regio's, dat wil zeggen vijf samenwerkingsverbanden. De mini-casestudies bestonden uit het analyseren van de beschikbare DUO-data per samenwerkingsverband, opvragen van aanvullende data en informatie bij het samenwerkingsverband en een groepsinterview met vertegenwoordigers van het betreffende samenwerkingsverband, van het praktijkonderwijs en van het vmbo.

Het betreft de volgende regio's:

- Groningen Stad (VO2001)
- Arnhem & De Liemers (VO2506)
- Midden Holland & Rijnstreek (VO20802)
- Midden-Limburg (VO3102)
- Utrecht & Stichtse Vecht (VO2601)

De selectie van de vijf regio's is gemaakt in overleg met het ministerie en de twee sectorraden. Er is gekozen voor regio's waar zich in het (recente) verleden problemen hebben voorgedaan tussen het (bestuur van het) samenwerkingsverband en het praktijkonderwijs en voor regio's waar de samenwerking juist goed verloopt.

Voorafgaand aan elk groepsinterview is een factsheet opgesteld (en gedeeld) voor de betreffende regio met daarin data zoals ontwikkeling aantal leerlingen in het pro en vo, in relatie tot bevolkingsgroei, aantal nieuwkomers in het pro, aard en mate van verevening, wel of geen lwoo opting uit. De groepsinterviews vonden online plaats, en duurden over het algemeen twee uur.

Doel van de casestudies was om een meer verdiepend inzicht te krijgen in de samenwerking binnen de samenwerkingsverbanden rondom de procedures voor toelaatbaarheid en rondom de bekostiging. Enkele regio's zijn geselecteerd omdat daarvan bekend was dat er in het verleden sprake was van een mogelijke beperking op de instroom in het praktijkonderwijs door het samenwerkingsverband vanwege financiële (en/of inhoudelijke) redenen. In deze mini-casestudies is expliciet gevraagd naar die situatie: wat heeft zich voorgedaan, wat waren de achtergronden en de houdingen van partijen en wat is er feitelijke gebeurt ten aanzien van de instroom of de bekostiging.⁹

Tweede ronde interviews

Aan het slot van het onderzoek is een tweede ronde van interviews gehouden met dezelfde partijen als in de eerste ronde. Eerder waren de voorlopige uitkomsten en conclusies van het onderzoek gepresenteerd aan een klankbordgroep waarin deze partijen ook zitting hadden. Doel van de tweede ronde van interviews was om met name naar de praktische uitwerking van de bekostigingsvariant te kijken, die in de onderzoeksconclusies als voorkeur naar voren kwam.

Met de praktische uitwerking wordt onder meer bedoeld op het al of niet instellen van een maximering van het landelijk budget voor praktijkonderwijs, de wijze van verrekening met de samenwerkingsverbanden en eventuele herverdelingseffecten.

⁹ In de rapportage worden de regio's/samenwerkingsverbanden verder niet bij naam genoemd en voorbeelden uit de mini-casestudies anoniem gepresenteerd.

3 Gedeelde of ongedeelde bekostiging?

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de varianten van bekostiging die onderzocht zijn. Ook geven we een nadere toelichting op het onderscheid tussen gedeelde en ongedeelde bekostiging.

3.1 Twee hoofdvarianten: gedeeld en ongedeeld

Het onderzoek heeft zich gericht op twee hoofdvarianten van de bekostiging praktijkonderwijs, namelijk de huidige, gedeelde bekostiging of een nieuwe, ongedeelde bekostiging. In het onderzoek zijn, zowel in de literatuurstudie als in de interviews, geen andere dan deze twee hoofdvarianten gebleken.

Wel werd duidelijk dat het thema van bekostiging nauw verbonden is met het thema van de toelaatbaarheid in het praktijkonderwijs. In de huidige situatie is het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring (TLV) praktijkonderwijs. De formele bevoegdheid ligt bij het bestuur van het samenwerkingsverband. Zonder TLV kan een leerling niet instromen in het praktijkonderwijs. Bij de invoering van passend onderwijs is ervoor gekozen om de bekostiging van het praktijkonderwijs te knippen in twee delen. Een deel van het budget ging naar de samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk werden voor het ondersteuningsdeel in de bekostiging, ongeveer veertig procent van het bedrag per leerling. Naast een deel van de bekostiging voor praktijkonderwijs werden ook het budget voor leerwegondersteuning (lwoo) en een groot deel van het budget voor bekostiging van het voortgezet speciaal onderwijs naar de samenwerkingsverbanden overgeheveld. De samenwerkingsverbanden werden verantwoordelijk voor de beheersing van het budget, dat werd gemaximeerd per samenwerkingsverband. Om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsverbanden ook invulling konden geven aan die verantwoordelijkheid werd de bevoegdheid om te beslissen over de toelaatbaarheid ook overgebracht naar de samenwerkingsverbanden. Terwijl eerder onafhankelijke commissies hierover besloten, werd dat nu een bevoegdheid van de samenwerkingsverbanden. Daarmee werd een bewuste koppeling gelegd tussen de budgetverantwoordelijkheid en de bevoegdheid om over toelaatbaarheid te beslissen. In het geval van het praktijkonderwijs bleven wel de landelijke toelatingscriteria van kracht die in de bepaling van toelaatbaarheid meegewogen moeten worden.

In de overweging om wel of niet voor een ongedeelde bekostiging te kiezen, speelt dus ook de vraag mee of dat consequenties heeft (of zou moeten hebben) voor toekenning van de TLV. Naast de twee hoofdvarianten van gedeelde of ongedeelde bekostiging is er daarom een onderscheid in twee subvarianten te maken:

3. Hoofdvariant gedeelde bekostiging
Handhaving huidige model van gedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband
4. Hoofdvariant ongedeelde bekostiging
 - a. Subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij de pro-school
 - b. Subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband

3.2 Toelichting bekostigingssystematiek

Voor we nader ingaan op de argumenten voor of tegen de varianten en op mogelijke gevolgen, geven we een nadere toelichting op het verschil tussen gedeelde en ongedeelde bekostiging.

Huidige situatie, gedeelde bekostiging praktijkonderwijs

In de huidige situatie is het bedrag voor bekostiging van het praktijkonderwijs gesplitst in twee delen. Het eerste deel, het basisdeel wordt betaald uit het de landelijke rijksbegroting en is gekoppeld aan het aantal leerlingen. De pro-school ontvangt per leerling het deel basisbekostiging rechtstreeks van DUO. Het tweede deel, het ondersteuningsdeel wordt betaald uit het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband.

In de praktijk ontvangt een pro-school het gehele bedrag per leerling rechtstreeks van DUO (basis- plus ondersteuningsdeel) op basis van aantal ingeschreven leerlingen. DUO verrekenet het bedrag voor het ondersteuningsdeel met het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband waarbij de pro-school is aangesloten.

Het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband is ontstaan bij de invoering van passend onderwijs.¹⁰ In het budget werden drie componenten samengevoegd: het ondersteuningsdeel voor bekostiging van het praktijkonderwijs, de middelen voor leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo en het al eerdere bestaande 'regionale budget' dat samenwerkingsverbanden al hadden. Het budget lichte ondersteuning bestaat uit delen, maar vormt één budget. Dat wil zeggen dat uitgaven voor lwoo, pro en andere bestemmingen communicerende vaten zijn. Als er bijvoorbeeld meer geld besteed moet worden aan praktijkonderwijs, dan wordt dit verrekend met het totale budget lichte ondersteuning, dus ook de (oorspronkelijke) delen voor lwoo en het oude regionale budget. Mocht de optelsom van alle uitgaven door het samenwerkingsverband zo groot zijn dat bij de verrekening van DUO er onvoldoende middelen nog beschikbaar zijn om de uitgaven voor – in dit voorbeeld – praktijkonderwijsleerlingen te dekken, dan kan DUO het tekortkomende bedrag verrekenen met alle bij het samenwerkingsverband aangesloten schoolbesturen – ook de besturen die geen praktijkonderwijs aanbieden.

Het landelijke budget voor lichte ondersteuning is bevroren en het budget per samenwerkingsverband is vastgesteld op basis van de verdeling in 2012. Er wordt sindsdien wel een indexering voor demografische groei of krimp (totaalaantal leerlingen voortgezet onderwijs) en een inflatiecorrectie toegepast.

Ongedeelde bekostiging praktijkonderwijs

In het model van ongedeelde bekostiging verloopt de betaling aan de pro-scholen (net als in huidige situatie) geheel via DUO en op basis van ingeschreven leerlingen per school. Het verschil met de huidige situatie is dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen een basisdeel en een ondersteuningsdeel in bekostiging. De bekostiging wordt niet meer verrekend met het budget lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband, maar geheel uit het landelijk beschikbare budget betaald.

Om dat mogelijk te maken moet het landelijke budget verhoogd worden met het bedrag dat nu nog bij de samenwerkingsverbanden in het budget lichte ondersteuning is ondergebracht. Dat bedrag wordt bij invoering van de ongedeelde bekostiging in mindering gebracht op het bedrag dat beschikbaar is voor de lichte ondersteuning binnen de samenwerkingsverbanden. Het verschil is dat dit niet meer jaarlijks per samenwerkingsverband gebeurt, maar eenmalig bij de

¹⁰ Er bestaat sindsdien ook een budget zware ondersteuning bij de samenwerkingsverbanden waaruit het voortgezet speciaal onderwijs wordt bekostigd. De budgetten voor lichte en zware ondersteuning zijn gescheiden.

overgang naar de nieuwe systematiek van ongedeelde bekostiging. De mindering is daarna structureel. Hoe die verrekening met het budget voor lichte ondersteuning gedaan moet worden en wat daarvan de gevolgen zijn voor de samenwerkingsverbanden komt later in deze rapportage, in hoofdstuk 7, aan de orde.

3.3 Veronderstelde voor- en nadelen

In de discussie over het wel of niet kiezen voor gedeelde of ongedeelde bekostiging zijn – ook al voor het onderzoek - verschillende vragen gesteld en argumenten aangedragen om voor de een of andere variant te kiezen. De vragen en argumenten geven zicht op mogelijke gevolgen van de bestaande of nieuwe bekostigingsvariant. De belangrijkste veronderstelde voor- en nadelen van de twee varianten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen worden hieronder genoemd. Daarbij geldt dat de genoemde nadelen meestal spiegelbeeldig zijn voor de veronderstelde voordelen. Wat als nadeel van de ene bekostigingssystematiek wordt benoemd, geldt dan als voordeel voor de andere systematiek.

- *Gedeelde bekostiging* ontkent de gelijkwaardigheid praktijkonderwijs als schoolsoort. Als het praktijkonderwijs een gelijkwaardige schoolsoort is naast vmbo, havo of vwo, waarom zou dan alleen het praktijkonderwijs een gedeelde bekostiging moeten hebben?
- *Gedeelde bekostiging* leidt tot oneigenlijke invloed van samenwerkingsverbanden op de instroom van pro-scholen – of zou daartoe kunnen leiden. Samenwerkingsverbanden zouden op financiële gronden kunnen besluiten om de instroom van pro-scholen af te remmen, bijvoorbeeld bij als zij door negatieve verevening, krimp of andere reden financiële problemen hebben. De invloed wordt oneigenlijk genoemd, omdat in die gevallen niet het belang van het kind, maar een financiële afweging de instroom in praktijkonderwijs bepaalt.
- *Ongedeeld bekostiging* leidt tot verzwakking van de samenwerking en van de positie van het praktijkonderwijs binnen de samenwerkingsverbanden. De noodzaak (vanuit bekostiging of TLV) om samen te werken zou weg kunnen vallen als de rol van het samenwerkingsverband voor het pro kleiner wordt. Omgekeerd zou daardoor de positie van het praktijkonderwijs in het samenwerkingsverband ook verzwakken.
- *Ongedeeld bekostiging* leidt tot minder passende plaatsing van leerling. Eén van de gedachten bij de invoering van passend onderwijs was, dat door de samenwerkingsverbanden meer taken en bevoegdheden te geven partijen in de regio beter in staat zouden zijn om voor de leerling een passend en dekkend aanbod van onderwijs en ondersteuning te realiseren. Door partijen gezamenlijk verantwoordelijk te maken (als samenwerkingsverband) zou een betere, integrale afweging gemaakt kunnen worden wat voor de leerling de best passende onderwijsplaatsing en ondersteuning zou zijn. Door de rol van het samenwerkingsverband in de bepaling van toelaatbaarheid voor pro te verkleinen (of weg te nemen), zou die integrale afweging niet of minder goed gemaakt kunnen worden. De integrale afweging zou juist voor toelating tot het praktijkonderwijs van extra belang zijn, omdat een deel van de leerlingen zich in het grensgebied tussen pro en vmbo of tussen pro en vso bevindt.
- *Ongedeeld bekostiging* leidt tot perverse prikkels voor groei van het aantal pro-leerlingen. Bij ongedeelde bekostiging ervaart het samenwerkingsverband geen financiële consequenties meer van een groei van het aantal pro-leerlingen. Tegelijkertijd drukken de

kosten van vso-leerlingen of leerlingen met lwoo nog wel op de begroting van het samenwerkingsverband. Dat zou kunnen leiden tot meer plaatsingen in het praktijkonderwijs.

- *Ongedeeld bekostiging* leidt tot nadelige effecten voor andere schoolsoorten. Dit hangt samen met het voorgaande punt: een prikkel om meer leerlingen in het praktijkonderwijs te plaatsen zou ten koste kunnen gaan van de instroom in het vmbo of het vso.
- Bij *ongedeeld bekostiging* gaat het zicht op de plaatsing van leerlingen in het praktijkonderwijs verloren. Dit argument heeft betrekking op de subvariant (2a.), waarin de pro-scholen zelf over de toelaatbaarheid beslissen. Omdat het pro geen vrije toelating kent, moet er bepaald worden of de leerling toelaatbaar is. Als de pro-scholen daar zelf over beslissen ontstaat er een perverse prikkel voor de scholen: ruimere toelating, meer leerlingen, meer bekostiging. De externe toets op toepassing van de toelaatbaarheidscriteria valt weg als de scholen daar zelf over gaan.

De mate waarin deze veronderstelde nadelen daadwerkelijk optreden, hangt op voorhand van verschillende factoren af, met name de wijze waarop een model voor ongedeelde bekostiging wordt vormgegeven en toegepast. Hetzelfde geldt voor argumenten die aan het huidige model wordt ontleend: ook daarvoor geldt dat de mate waarin voor-/nadelen optreden, afhangt van de invulling in de praktijk.

Doel van het onderzoek is om de veronderstelde voor- en nadelen empirisch te toetsen en daarbij te rekening te houden met de verschillende (sub)varianten.

3.4 Conclusie en leeswijzer

De belangrijkste vraag in het onderzoek luidt: wel of niet kiezen voor ongedeelde in plaats van de bestaande, gedeelde bekostiging? Vanwege de samenhang tussen bekostiging en de bevoegdheid over toelaatbaarheid volgt de tweede vraag: wel of niet de bevoegdheid voor het afgeven van de TLV verplaatsen naar de pro-scholen in plaats van de samenwerkingsverbanden, zoals in de huidige situatie?

Dat brengt ons op de drie varianten die in het rapport centraal staan:

1. Gedeelde bekostiging: handhaving huidige model van gedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband
2. Ongedeelde bekostiging,
 - a. subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij de pro-school
 - b. subvariant: model van ongedeelde bekostiging met bevoegdheid over TLV bij het samenwerkingsverband

Er zijn veel andere vragen die beantwoord moeten worden, die ook te maken hebben met vervolgkeuzes. In de navolgende hoofdstukken analyseren en toetsen we de veronderstelde voor- en nadelen van de varianten. De opbouw daarvan is als volgt:

- Hoofdstuk 3 Analyse leerlingenaantallen
- Hoofdstuk 4 Knelpunten samenwerking pro-svv
- Hoofdstuk 5 Procedure TLV
- Hoofdstuk 6 Keuze voor gedeelde of ongedeelde bekostiging

In deze hoofdstukken komen de verschillende voor- en tegenargumenten aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt de afweging gemaakt tussen de drie hoofdvarianten. In dat hoofdstuk trekken we, op basis van het onderzoek, de conclusie dat de beste optie is om te kiezen voor de variant van

ongedeelde bekostiging met behoud van de verantwoordelijkheid/bevoegdheid van het swv om de TLV af te geven.

Na hoofdstuk 6 volgt nog een laatste hoofdstuk waarin we nader ingaan op de vervolgkeuzes die gemaakt moeten worden als besloten wordt om de ongedeelde bekostiging met TLV bij het samenwerkingsverband in te voeren. Aan de orde komen onder meer het wel of niet instellen van een maximum landelijk budget voor pro, het woonplaats- of schoolplaatsbeginsel en eventuele herverdelingseffecten voor de samenwerkingsverbanden.

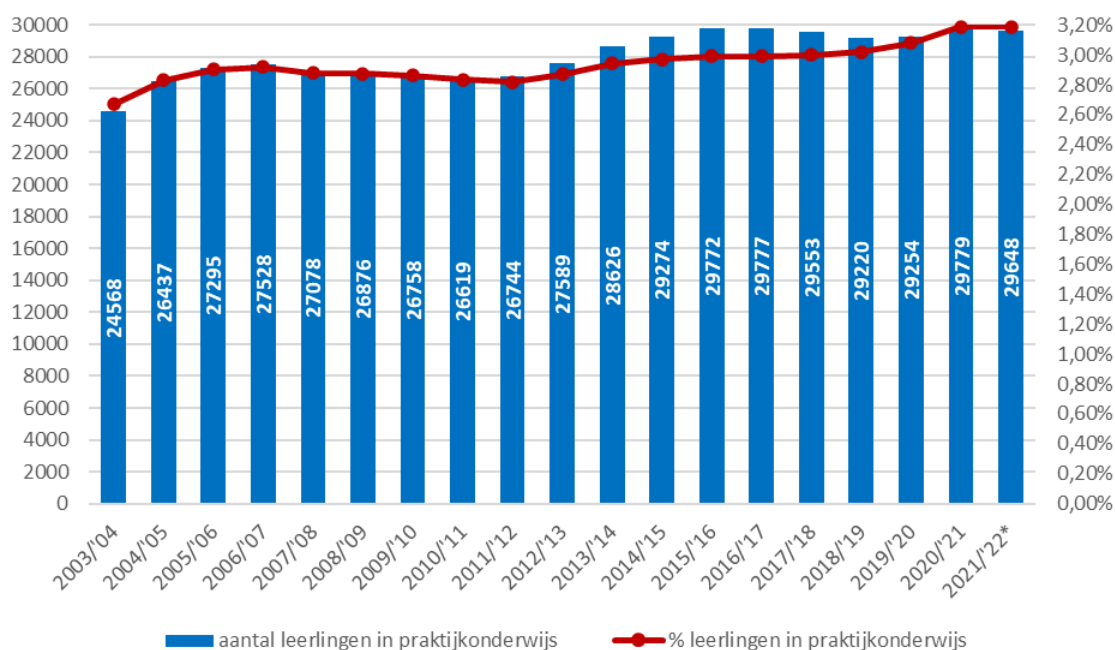
4 Analyse leerlingenaantallen praktijkonderwijs

Diverse onderzoeksvragen in dit onderzoek hebben tot doel om zicht te krijgen op de (ontwikkeling van) leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs en de criteria op basis waarvan de leerling is toegelaten tot het pro. Daarom is een analyse gedaan om die cijfers en ontwikkelingen in kaart te brengen. In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste cijfers om de ontwikkeling van de leerlingen in het praktijkonderwijs te duiden. We kijken daarbij naar de ontwikkeling van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs (paragraaf 3.1), naar ontwikkelingen in de kenmerken van instromers in het praktijkonderwijs (paragraaf 3.2) en naar ontwikkelingen in de verblijfsduur van leerlingen in het praktijkonderwijs (paragraaf 3.3). We sluiten af met de belangrijkste conclusies.

4.1 Ontwikkeling leerlingenaantallen

Er zitten op dit moment ruim 29.500 leerlingen in het praktijkonderwijs. Tussen 2003 en 2014 is het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs gestegen, met circa 4.700 leerlingen. In diezelfde periode groeide ook het totale aantal vo-leerlingen nog. De procentuele stijging in de deelname praktijkonderwijs was daarom gering, van 2,67 procent in 2003, naar 2,97 procent in 2014. Sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 is het *aantal* leerlingen in het praktijkonderwijs vrijwel gelijk gebleven.¹¹ Figuur 3.1 geeft een overzicht.

Figuur 3.1 – Ontwikkeling van het aantal en percentage leerlingen in het praktijkonderwijs

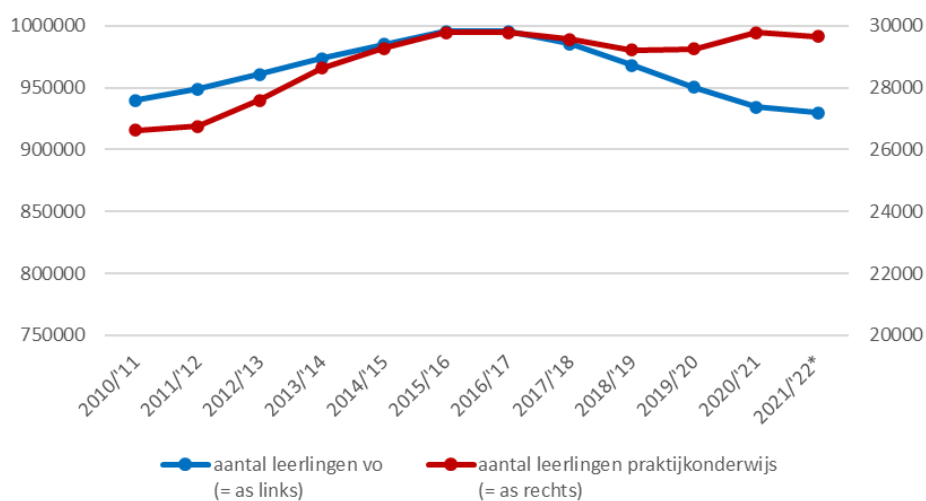


Bron: CBS Statline (cijfers 2021-2022 zijn voorlopige cijfers)

¹¹ De beslissingsbevoegdheid over de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs is op 1 januari 2016 naar de samenwerkingsverbanden gegaan toen de regionale verwijzingscommissies werden opgeheven.

Ondanks dat het *aantal* leerlingen in het praktijkonderwijs de laatste acht jaar (sinds 2014) min of meer gelijk is gebleven, is het *percentage* leerlingen in het praktijkonderwijs in diezelfde periode wel licht gestegen. In 2014 zat 2,97 procent van alle vo-leerlingen in het praktijkonderwijs. Dat percentage is in de afgelopen jaren geleidelijk opgelopen tot 3,19 procent in 2021. Die stijging wordt veroorzaakt door een daling van het totale aantal vo-leerlingen. Als gevolg van demografische ontwikkelingen (krimp) is het landelijk aantal vo-leerlingen tussen 2015 en 2021 met circa 6,5 procent gedaald. Er zitten nu bijna 66.000 leerlingen minder in het vo dan in 2015. Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs is in diezelfde periode gelijk gebleven. Figuur 3.2 laat dit zien.

Figuur 3.2 – Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs, afgezet tegen ontwikkeling van het totale aantal leerlingen in het vo.



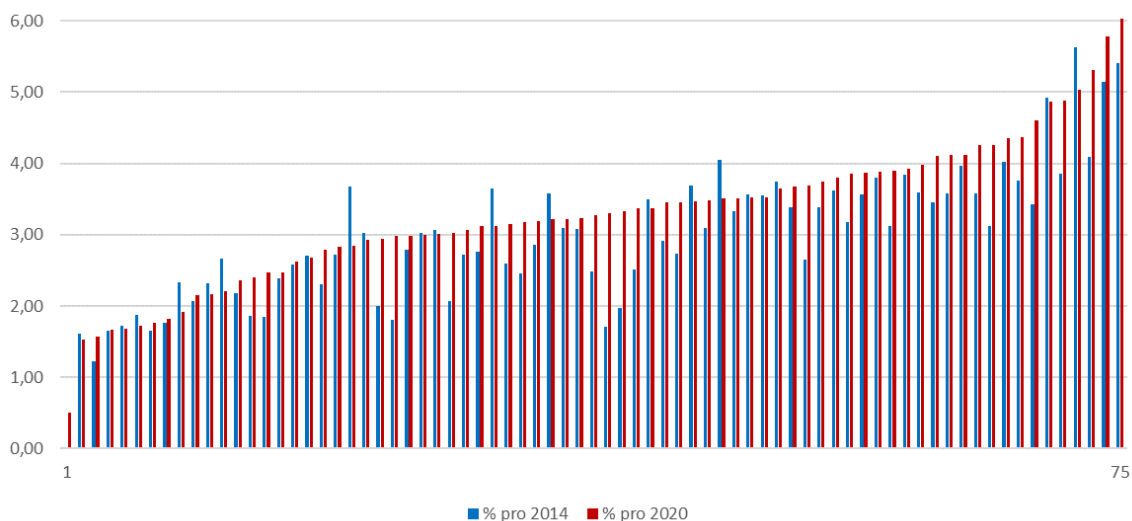
Bron: CBS Statline (cijfers 2021-2022 zijn voorlopige cijfers)

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Het hiervoor gepresenteerde percentage van leerlingen in het praktijkonderwijs is niet in alle samenwerkingsverbanden gelijk. Zoals gezegd zit landelijk gemiddeld 3,19 procent van alle vo-leerlingen in het praktijkonderwijs. Dit varieert tussen de samenwerkingsverbanden van 0,51 procent tot (maximaal) 6,03 procent.

De ontwikkeling van het deelnamepercentage praktijkonderwijs per samenwerkingsverband over de jaren varieert: er zijn samenwerkingsverbanden waar de afgelopen jaren steeds minder leerlingen naar het praktijkonderwijs gaan, maar ook samenwerkingsverbanden waar de deelname aan praktijkonderwijs juist stijgt. Er is daarin geen relatie met de hoogte van het percentage leerlingen in het praktijkonderwijs. Dat betekent dat er samenwerkingsverbanden zijn met veel leerlingen in het praktijkonderwijs, waar de deelname praktijkonderwijs de afgelopen jaren verder is toegenomen, maar ook waar het aantal praktijkonderwijsleerlingen juist is gedaald. Datzelfde geldt ook voor samenwerkingsverbanden waar juist relatief weinig leerlingen naar het praktijkonderwijs gaan.

Figuur 3.3 – Deelnamepercentage praktijkonderwijs per samenwerkingsverband, in 2014 en 2020.

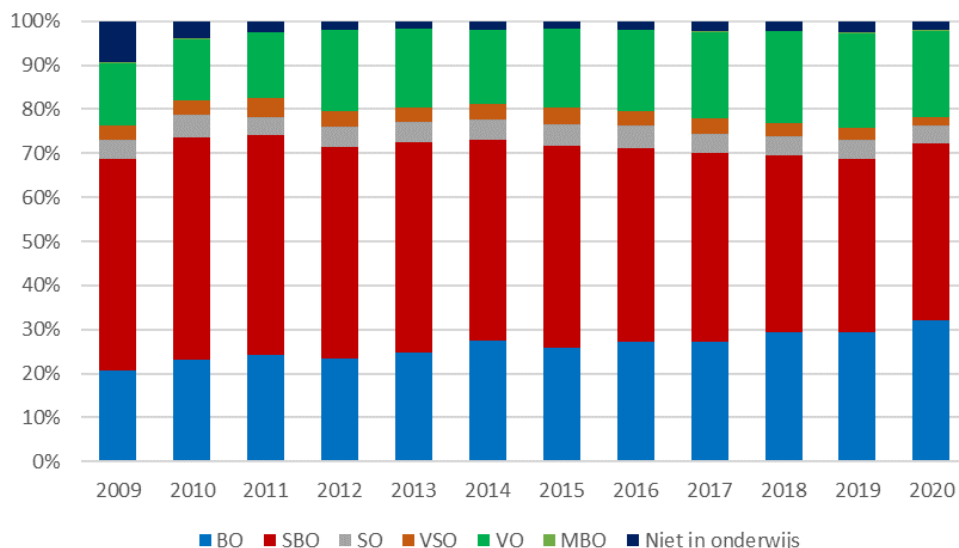


Bron: DUO (bewerking door KBA Nijmegen)

4.2 Instroom praktijkonderwijs

De schoolsoort en het onderwijstype van waaruit leerlingen instromen in het praktijkonderwijs verschilt. Op hoofdlijnen is een onderscheid te maken tussen onderinstroom en zijinstroom. Onderinstromers zijn jongeren die vanuit het (regulier) basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (sbo) of het speciaal onderwijs (so) instromen in het praktijkonderwijs. Zij-instromers stromen vanuit het voortgezet onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Figuur 3.4 – Ontwikkeling herkomst instroom praktijkonderwijs, 2009-2020.



Bron: DUO (bewerking door KBA Nijmegen)

Bovenstaande figuur laat zien dat de instroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs heel stabiel is, en dus weinig fluctuaties kent. Ongeveer 75 procent van alle instroom betreft onderinstroom van leerlingen uit het basisonderwijs, sbo en so. Wel is sinds de invoering van passend onderwijs een kleine verschuiving zichtbaar binnen deze groep onderinstromers. Het percentage leerlingen afkomstig uit het sbo is gedaald (van 46% naar 40%), terwijl het percentage afkomstig uit het basisonderwijs juist is gestegen (van 27% naar 32%). Het percentage leerlingen in het sbo is in diezelfde periode niet gedaald. De onderinstroom vanuit het speciaal onderwijs is klein en stabiel en ligt op ongeveer 4-5 procent.

Naast onderinstromers, maken ook leerlingen uit het voortgezet onderwijs de overstap naar het praktijkonderwijs. Het betreft iets meer dan 20 procent van de leerlingen die instromen in het praktijkonderwijs. Veruit de meeste zij-instromers komen vanuit het regulier voortgezet onderwijs, bijna altijd de brugklas of het vmbo-b. Een klein deel (circa 2%) stroomt in vanuit het vso.

Nieuwkomers

Van alle leerlingen in het praktijkonderwijs is een klein deel nog maar kort in Nederland. Deze nieuwkomers (korter dan twee jaar in Nederland) vormt echter maar een zeer kleine groep in het praktijkonderwijs; het ging in 2020 om 0,6 procent van alle leerlingen in het praktijkonderwijs (nog geen 200 leerlingen). Naast deze groep stroomt een deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs in vanuit een Internationale Schakelklas (ISK). ISK's zijn de scholen voor nieuwkomers, waar veel aandacht uitgaat naar het leren van de Nederlandse taal. Na maximaal twee jaar stromen leerlingen door naar ander onderwijs. Cijfers over de omvang van de instroom van ISK-leerlingen in het praktijkonderwijs zijn niet betrouwbaar.¹² Wel is duidelijk dat deze groep groter is dan het aantal nieuwkomers.

4.3 Verblifsduur

Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs wordt bepaald door de omvang van de instroom en door de verblifsduur in het praktijkonderwijs.

De verblifsduur in het praktijkonderwijs is niet ongelimiteerd. Leerlingen in het praktijkonderwijs mogen daar onderwijs volgen tot (uiterlijk) het schooljaar waarin zij 18 jaar worden. De Inspectie van het Onderwijs kan dit (op aanvraag van het bevoegd gezag) met één jaar verlengen.^{13 14}

Er zijn twee manieren om de verblifsduur te berekenen, namelijk op basis van het jaar van instroom en op basis van het jaar van uitstroom.

- Voor de berekening op basis van het instroomjaar zijn gegevens beschikbaar vanaf 2009. Omdat veel van de leerlingen die recent zijn ingestroomd nog in het praktijkonderwijs zitten (nog niet zijn uitgestroomd), kunnen we de verblifsduur berekenen over de instroom in de jaren 2009-2014.
- Voor de berekening op basis van uitstroomjaar zijn gegevens van jongeren uitgestroomd voor 2014 niet betrouwbaar, omdat niet bekend is in hoeverre zij ook al voor 2009 zijn ingestroomd. We kunnen de verblifsduur daarom berekenen over de jaren 2014-2019.

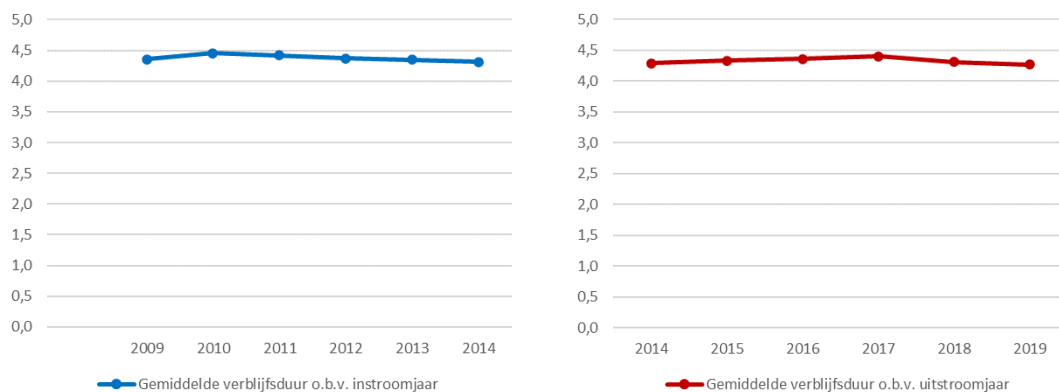
¹² Dat komt omdat ISK-scholen niet apart worden geregistreerd.

¹³ indien de leerling zonder het volgen van een extra schooljaar niet voldoende is voorbereid op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt.

¹⁴ Artikel 27, lid 3 WVO

Beide manieren van berekenen laten hetzelfde stabiele beeld zien. Leerlingen zitten gemiddeld ruim 4,3 jaar in het praktijkonderwijs. Die verblijfsduur is al jaren stabiel.¹⁵ Figuur 3.5 laat dit zien.

Figuur 3.5 – Ontwikkeling in de verblijfsduur van leerlingen in het praktijkonderwijs.



Bron: DUO (bewerking door KBA Nijmegen)

4.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen is op basis van diverse cijfers een beeld geschetst van de ontwikkelingen in van leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs. We concluderen dat het aantal praktijkonderwijsleerlingen sinds de invoering van het praktijkonderwijs weinig fluctuaties laat zien. Weliswaar is het aantal leerlingen tussen 2003 en 2014 licht gestegen, sinds de invoering van passend onderwijs is het aantal leerlingen gelijk gebleven, op circa 29.500 leerlingen. Het landelijke percentage leerlingen in het praktijkonderwijs is de afgelopen jaren wel gestegen, door de daling van het totale aantal vo-leerlingen (demografische krimp). De daling van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft (nog) niet geleid tot een daling van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs.

Het besluit om samenwerkingsverbanden te laten beslissen over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het praktijkonderwijs heeft niet geleid tot meer (of minder) leerlingen in het praktijkonderwijs.

Hoewel landelijk dus sprake is van een gelijkblijvend leerlingenaantal in het praktijkonderwijs, zijn er - ondanks de landelijke toelatingscriteria - wel verschillen tussen individuele samenwerkingsverbanden. Eerder onderzoek¹⁶ hiernaar liet zien dat deze verschillen in elk geval ten dele het gevolg zijn van andere factoren dan alleen de 'werkelijk bestaande behoefte' (zoals sociaaleconomische status/kenmerken ouderlijk milieu). Ook traditie en cultuur (waaronder het bestaande aanbod) in de regio's verklaren een deel van de regionale verschillen tussen samenwerkingsverbanden.

15 In *De staat van het onderwijs 2022* wordt door de Onderwijsinspectie aangegeven dat het aantal aanvragen voor verlenging van de verblijfsduur in het praktijkonderwijs de afgelopen jaren is gedaald (p. 114). In datzelfde rapport wordt ook benoemd dat het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs (en vso) de afgelopen jaren stabiel is gebleven (p. 107).

16 Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016).

Het beeld op andere kenmerken van leerlingen in het praktijkonderwijs is heel stabiel. De verblijfsduur in het praktijkonderwijs is sinds 2009 vrijwel gelijk en ook de herkomst van instromers in het praktijkonderwijs laat slechts beperkte veranderingen zien. Er zijn geen veranderingen in de verhouding tussen onder- en zijinstroom (75% - 25%). Alleen binnen de groep onderinstromers is sprake een lichte daling van de instroom uit het sbo en een lichte stijging in de instroom vanuit het (regulier) basisonderwijs. Het sbo is echter nog altijd de grootste 'leverancier' van leerlingen voor het praktijkonderwijs (40% van alle instroom in het praktijkonderwijs).

De instroom van bijzondere doelgroepen (nieuwkomers, zij-instromers uit het vso) vormt maar een klein percentage van totale instroom in het praktijkonderwijs. De invloed van deze groepen leerlingen op het totale aantal praktijkonderwijsleerlingen is beperkt.

Eerder onderzoek naar de doorstroom vanuit het praktijkonderwijs naar het mbo liet zien dat verschillende factoren, zoals de situatie op de arbeidsmarkt, veranderingen in het onderwijsstelsel, regionale verschillen, verschillen tussen scholen of in leerlingenpopulaties nauwelijks invloed hebben op de *overall* doorstroom van praktijkonderwijs naar het mbo.¹⁷ Ook de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers impliceren dat het deelnamepercentage praktijkonderwijs weinig gevoelig is voor (beleids)veranderingen. Het beeld is met andere woorden 'robuust'. Grote veranderingen in de afgelopen jaren zoals de invoering van passend onderwijs, diverse veranderingen in het primair onderwijs (veranderingen in de verhouding basisonderwijs/sbo, aanpassingen in de rol van het schooladvies po en het afnamemoment van de eindtoets) of de invoering en de integratie van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs hebben niet geleid tot meer (of minder) instroom of een langere verblijfsduur van leerlingen in het praktijkonderwijs.

17 Kennis, R., Eimers, T., Woude, S. van der (2018)

5 Knelpunten praktijkonderwijs-samenwerkingsverbanden

Eén van de aangevoerde argumenten om naar een ongedeelde bekostiging over te gaan, is dat samenwerkingsverbanden de invloed die zij hebben op de instroom van het praktijkonderwijs op een 'oneigenlijke' wijze zouden gebruiken. In dit en volgend hoofdstuk beschrijven we hoe de samenwerking tussen praktijkonderwijs en samenwerkingsverbanden rondom de toelating tot het praktijkonderwijs is georganiseerd en hoe de samenwerking volgens partijen zelf verloopt. Daarnaast beschrijven we welke gevolgen de overgang naar een andere bekostiging, volgens de partijen, zal hebben op de samenwerking en op de positie van het praktijkonderwijs binnen het samenwerkingsverband.

5.1 Samenwerking en positie pro in samenwerkingsverband

De meeste scholen of schoollocaties voor praktijkonderwijs (73 procent) maken deel uit van een breder schoolbestuur, waartoe ook andere scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs behoren. Ruim een kwart (27 procent) behoort tot een bestuur met alleen praktijkonderwijs. De pro-scholen zijn meestal via een bestuurder vertegenwoordigd in het bestuur van het samenwerkingsverband.¹⁸

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking zowel binnen het bestuur van het samenwerkingsverband als op operationeel niveau in veruit de meeste gevallen goed verloopt. Vaak spelen de pro-scholen een actieve rol in het bieden van een dekkend aanbod van passend onderwijs in de regio. Meer dan de helft (60%) van de pro-scholen is betrokken bij een vorm van arrangementen, pilots of andere symbiosetrajecten waarin praktijkonderwijs en vmbo samenwerken.

De procedure voor aanvraag en toekenning van de toelaatbaarheidsverklaring praktijkonderwijs verschilt per samenwerkingsverband. In het volgende hoofdstuk gaan we daar dieper op in. Ongeacht de werkwijze is in veruit de meeste gevallen het praktijkonderwijs actief betrokken bij de procedure aanvraag TLV.

Tabel 4.1 – Wijze van betrokkenheid van pro bij TLV-procedure volgens directeuren van pro-scholen en van samenwerkingsverbanden (Percentages, N=110 en N=55).

Wijze betrokkenheid pro	Pro-scholen	Samenwerkingsverbanden
Aanvrager TLV	86	86
Adviserende rol	26	41
Lid van commissie TLV	26	20
Andere vorm betrokkenheid	4	2
Geen betrokkenheid	17	11

Aan de directeuren van de pro-scholen en samenwerkingsverbanden is aan de hand van stellingen gevraagd hoe zij de samenwerking rondom de TLV-procedure beoordelen.

¹⁸ Gegevens uit de enquête onder directeuren van pro-scholen/locaties.

Tabel 4.2 – Beoordeling samenwerking rondom TLV-procedure volgens directeuren van pro-scholen en van samenwerkingsverbanden (Percentages, N=110 en N=55).

Eens met de stelling:	Pro-scholen	Samenwerkingsverbanden
De procedure voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs in het samenwerkingsverband is onafhankelijk	88	92
De samenwerking tussen het samenwerkingsverband en het praktijkonderwijs vindt plaats vanuit een gedeelde visie en gezamenlijk belang	83	98
Ik ben tevreden over de manier waarop praktijkonderwijs-scholen in het samenwerkingsverband worden betrokken bij aanvragen voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs	74	94
In zijn algemeenheid ben ik tevreden met de procedure voor toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs in mijn samenwerkingsverband	76	93

Hoewel de directeuren van samenwerkingsverbanden vaker positief oordelen over de samenwerking, is ook driekwart of meer van de directeuren van pro-scholen tevreden over de samenwerking rondom de TLV-procedure.

Dat neemt niet weg dat een minderheid van de directeuren van pro-scholen de samenwerking als niet of minder positief beoordeelt. Dat heeft voor een deel te maken met de doelmatigheid van de procedure. Zo is 34 procent van de directeuren pro-scholen het oneens met de stelling dat leerlingen die passen in het praktijkonderwijs in hun samenwerkingsverband bijna altijd terecht komen op het praktijkonderwijs. Een ongeveer even groot percentage (36%) vindt dat de TLV-procedure niet helpt om leerlingen in het grensgebied tussen vmbo-basis en praktijkonderwijs op de juiste plek te krijgen.

Naast bezwaren rondom de doelmatigheid van de procedure klinkt er ook een ander bezwaar bij een minderheid van de pro-directeuren: een kwart van hen geeft aan dat de financiële belangen van schoolbesturen die deelnemen in hun samenwerkingsverband een rol spelen in het bepalen van de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. Dit is een zeer gevoelig punt, dat ook in de landelijke discussie over gedeelde of ongedeelde bekostiging een belangrijke rol speelt. Hoewel de koppeling tussen de financiële verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband en de verantwoordelijkheid voor de toelaatbaarheid destijds bij de invoering van passend onderwijs bewust gekoppeld zijn, voeren tegenstanders aan dat daarmee financiële belangen in plaats van de ondersteuningsbehoefte van de leerling bepalen of een leerling in het praktijkonderwijs geplaatst mag worden. In volgende paragraaf staat we uitgebreider stil bij dit punt.

5.2 Beïnvloeding instroom pro door samenwerkingsverbanden

In het onderzoek is in de mini-casestudies en enquêtes uitgebreid bevraagd of het voorkomt dat het samenwerkingsverband probeert de instroom van het praktijkonderwijs te beïnvloeden vanwege financiële redenen. We schetsen eerste enkele achtergrondkenmerken van de samenwerkingsverbanden (op basis van de enquête onder directeuren van samenwerkingsverbanden).

In de afgelopen vijf jaar heeft 84 procent van de samenwerkingsverbanden te maken gehad met krimp van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Bij een derde van de samenwerkingsverbanden bedroeg de krimp meer dan tien procent.

In dezelfde periode zag ruim de helft van de samenwerkingsverbanden het aantal aanvragen voor een TLV-praktijkonderwijs stijgen.

Tabel 4.3 – Verandering van het aantal aanvragen TLV-pro sinds 2016 (Percentage van de samenwerkingsverbanden, N=55)

Verandering aantal TLV-aanvragen	Percentage van de samenwerkingsverbanden
Grote stijging	20
Lichte stijging	36
Ongeveer gelijkblijvend	27
Lichte daling	11
Grote daling	4
Weet niet/onbekend	2

Er worden verschillende redenen genoemd voor de stijging, waaronder de toename van samenwerkingstrajecten (met vmbo, vso of ISK), toegenomen instroom van nieuwkomers (via ISK) en toegenomen instroom van buiten de eigen regio (grensverkeer). Doorgaans gaat het, ook bij een grotere stijging, om beperkte, absolute aantallen.

Van alle samenwerkingsverbanden geeft 44 procent aan dat er in de afgelopen twee jaar sprake is geweest van een (dreigende) overschrijding van het beschikbare budget voor lichte ondersteuning.¹⁹ Naast stijgende kosten en krimp van het aantal vo-leerlingen speelt bij een deel van de samenwerkingsverbanden ook de vervening van de budgetten voor zware ondersteuning en de verwachte herverdeling van de middelen voor lwoo (onderdeel lichte ondersteuning) een rol.

Aan de directeuren van de samenwerkingsverbanden en de directeuren van de pro-scholen is de vraag gesteld of de (dreigende) overschrijding van het budget heeft geleid tot discussie of maatregelen binnen het samenwerkingsverband met betrekking tot de instroom van het praktijkonderwijs of doorberekening van kosten aan het praktijkonderwijs. Daarbij is het onderscheid gemaakt tussen alleen discussie over het onderwerp en het daadwerkelijk nemen van maatregelen.

De vraag is alleen voorgelegd aan de respondenten die aangaven dat er in hun samenwerkingsverband sprake was van een (dreigende) overschrijding van het budget.

¹⁹ Dezelfde vraag is ook voorgelegd aan de directeuren van de pro-scholen. Van hen geeft 37 procent aan dat er in hun samenwerkingsverband sprake is geweest van (dreigende) overschrijding.

Tabel 4.4 – Leidde (dreigende) overschrijding van budget tot discussie of maatregelen over instroom of doorberekening kosten pro (percentage samenwerkingsverbanden en pro-scholen, N=55, N=109)

	Samenwerkingsverbanden	Pro-scholen
Geen (dreigende) overschrijding	56	37
Weet niet of (dreigende) overschrijding	0	27
Wel (dreigende) overschrijding, maar geen discussie/maatregelen	20	12
Wel (dreigende) overschrijding en <i>discussie</i> beperking instroom/doorberekening kosten	13	16
Wel (dreigende) overschrijding en <i>maatregelen</i> beperking instroom/doorberekening kosten	11	9

Uit de tabel blijkt dat zowel een kwart (24%) van de directeuren van samenwerkingsverbanden, als een kwart (25%) van de pro-scholen aangeeft dat de financiële situatie van het samenwerkingsverband heeft geleid tot discussie of maatregelen over de instroom van het pro of doorberekening van kosten aan het pro. In ongeveer een op de tien samenwerkingsverbanden is het ook daadwerkelijk tot maatregelen gekomen. Door de directeuren van samenwerkingsverbanden en de pro-directeuren worden deels verschillende maatregelen genoemd:

Genoemd door directeuren samenwerkingsverbanden

- Postcodebeleid/beleid grensverkeer
- Striktere toepassing landelijke criteria voor toelaatbaarheid, herziening TLV-procedure
- Bijdragen vanuit lumpsum vmbo/havo/vwo-scholen
- Onderzoek naar redenen groei instroom pro

Genoemd door directeuren pro-scholen

- Bonus-malus regeling
- Verbod op afstroom vmbo naar pro, geen zijinstromers pro meer
- Verscherpte beoordeling op criteria toelaatbaarheid
- Aanscherping beleid grensverkeer
- Korting op middelen voor pro
- Aandringen op eerdere uitstroom (kortere verblijfsduur)

In de voorgaande vragen is gekeken of de financiële situatie van het samenwerkingsverband aanleiding is geweest voor discussie of maatregelen. In het onderzoek is daarnaast ook specifiek gevraagd of de groei van het aantal pro-leerlingen of van de kosten voor pro tot problemen heeft geleid.

Tabel 4.5 – Hebben (dreigende) te hoge instroom of te hoge kosten van praktijkonderwijs in uw samenwerkingsverband tot problemen geleid in de afgelopen twee schooljaren? (Percentages, N=55, N=110)

	Samenwerkingsverbanden	Pro-scholen
Ja, heeft geleid tot problemen	24	20
Nee, heeft niet geleid tot problemen	76	74
Weet niet	-	6

Als er problemen zijn, wordt grensverkeer in ongeveer de helft van de gevallen als een van de oorzaken genoemd. In bijna alle gevallen hebben de problemen tot discussie geleid over de instroom en/of kosten van praktijkonderwijs, maar slechts in een klein aantal samenwerkingsverbanden leidde het ook tot concrete maatregelen.

Voorbeelden uit de enquêtes en uit de mini-casestudies laten zien de discussies en maatregelen in bepaalde gevallen kunnen leiden tot een ernstige verstoring van de samenwerking tussen het praktijkonderwijs en de overige scholen/schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband. In één voorbeeld worden kosten voor het praktijkonderwijs (die leiden tot overschrijding van het budget lichte ondersteuning) doorberekend aan de andere schoolbesturen. Dat zet de verhoudingen op scherp: *“Volledig verdwijnen van collegialiteit tussen de pro-scholen en andere vo-scholen. Geld is leidend geworden.”* In een ander voorbeeld worden de kosten voor leerlingen van buiten de regio (grensverkeer) door het samenwerkingsverband doorberekend aan de pro-school in kwestie. Dat leidt tot verstoorde verhoudingen tussen de pro-school en het samenwerkingsverband.

Benadrukt moet worden dat de samenwerking tussen pro-scholen en andere scholen en tussen pro-scholen en samenwerkingsverbanden in veruit de meeste gevallen goed verloopt. Een ruime meerderheid van de pro-scholen en samenwerkingsverbanden is, zoals we zagen, tevreden met de samenwerking. Tegelijkertijd blijkt een minderheid van samenwerkingsverbanden en pro-scholen – vaak vanwege financiële redenen – problemen te ondervinden in de samenwerking. In ongeveer tien procent van de samenwerkingsverbanden heeft dat geleid tot maatregelen gericht op de instroom van het praktijkonderwijs.

5.3 Verwachte effecten van ongedeelde bekostiging

In de enquêtes is aan de respondenten de vraag voorgelegd of zij verwachten dat de invoering van ongedeelde bekostiging gevolgen zal hebben voor de samenwerking. De vraag is voorgelegd voor twee varianten van het bekostigingsmodel:

- Ongedeelde bekostiging; het samenwerkingsverband besluit over de TLV op basis van de landelijke criteria
- Ongedeelde bekostiging; de pro-school besluit over de TLV op basis van de landelijke criteria

De vragen naar de verwachte gevolgen hadden betrekking op de volgende onderwerpen:

- Aantal TLV-aanvragen, aantal instroom pro
- Integrale afweging bij plaatsing leerling pro/vmbo/vso
- Financiële risico's
- Samenwerking en positie pro binnen samenwerkingsverband

De volgende tabel laat de uitkomsten zien voor de directeuren van samenwerkingsverband en pro-directeuren voor de variant ongedeelde bekostiging met TLV-toekenning bij het samenwerkingsverband.

Tabel 4.6 – Verwachte gevolgen van de bekostigingsvariant ongedeelde bekostiging, TLV door samenwerkingsverband (percentage samenwerkingsverbanden en pro-scholen, N=55, N=109)

Bekostigingsvariant: ongedeelde bekostiging, TLV door samenwerkingsverband	Samenwerkingsverbanden	Pro-scholen
Aantal aanvragen TLV-pro blijft gelijk	93	93
Aantal toekenningen TLV-pro blijft gelijk	87	91
Aantal leerlingen pro blijft ongeveer gelijk	83	92
Geen effect op maken integrale afweging plaatsing leerling	74	71
Geen effect op plaatsing vmbo-b of pro	74	80
Geen effect op plaatsing vso of pro	74	72
Geen effect op financiële risico's samenwerkingsverband	53	42*
Minder financiële risico's samenwerkingsverband	32	30
Geen effect op positie pro binnen samenwerkingsverband	85	63**
Geen effect op de samenwerking tussen de besturen	76	66
Geen effect op de samenwerking tussen de scholen	77	73

* 21 procent van de pro-directeuren geeft aan niet te weten wat het effect op de financiële risico's van het samenwerkingsverband is.

** Tussen 14-19 procent van de pro-directeuren geeft op deze drie vragen aan dat zij verwachten dat de positie/samenwerking sterker zal worden.

Alleen de invoering van ongedeelde bekostiging – met behoud van de TLV-bevoegdheid bij het samenwerkingsverband – leidt volgens de overgrote meerderheid van respondenten niet tot grote gevolgen. Dat geldt zowel voor de directeuren van samenwerkingsverbanden als van pro-scholen. De algemene verwachting is dat het geen effect zal hebben op de instroom en leerlingenaantallen van het praktijkonderwijs. Ook verwacht driekwart of meer van alle respondenten dat er geen nadelig effect op de samenwerking zal zijn. Dat geldt zowel voor de samenwerking met het pro binnen het samenwerkingsverband, als voor de onderlinge samenwerking tussen scholen en schoolbesturen.

We laten nu dezelfde tabel nogmaals zien, maar nu voor de tweede variant: ongedeelde bekostiging, maar nu met de bevoegdheid om over de toelaatbaarheid te beslissen bij de pro-scholen zelf (en dus niet bij het samenwerkingsverband).

Tabel 4.7 – Verwachte gevolgen van de *bekostigingsvariant ongedeelde bekostiging, TLV door pro-school* (percentage samenwerkingsverbanden en pro-scholen, N=55, N=109)

Bekostigingsvariant: ongedeelde bekostiging, TLV door pro-school	Samenwerkingsverbanden	Pro-scholen
Aantal aanvragen TLV-pro blijft gelijk	47	77
Aantal aanvragen TLV-pro neemt toe	34	15
Aantal toekenningen TLV-pro blijft gelijk	42	82
Aantal toekenningen TLV-pro neemt toe	32	15
Aantal leerlingen pro blijft ongeveer gelijk	42	81
Aantal leerlingen pro neemt toe	36	17
Geen effect op maken integrale afweging plaatsing leerling	34	57
Integrale afweging plaatsing leerling wordt moeilijker	47	9
Integrale afweging plaatsing leerling wordt makkelijker	6	26
Geen effect op plaatsing vmbo-b of pro	36	71
Vaker plaatsing pro (i.p.v. vmbo-b)	43	16
Geen effect op plaatsing vso of pro	49	69
Vaker plaatsing pro (i.p.v. vso)	19	12
Vaker plaatsing vso (i.p.v. pro)	17	13
Geen effect op financiële risico's samenwerkingsverband	11	30*
Minder financiële risico's samenwerkingsverband	28	36
Meer financiële risico's samenwerkingsverband	47	14
Geen effect op positie pro binnen samenwerkingsverband	34	35
Zwakkere positie pro binnen samenwerkingsverband	36	8
Sterkere positie pro binnen samenwerkingsverband	21	44
Geen effect op de samenwerking tussen de besturen	36	45
Verzwakking van samenwerking tussen de besturen	45	14
Versterking van samenwerking tussen de besturen		21
Geen effect op de samenwerking tussen de scholen	34	46
Verzwakking van samenwerking tussen de scholen	49	13
Versterking van samenwerking tussen de scholen	4	33

* 20 procent van de pro-directeuren geeft aan niet te weten wat het effect op de financiële risico's van het samenwerkingsverband is.

Bij beschouwing van de tabel valt direct op dat zowel de directeuren van de samenwerkingsverbanden als de pro-directeuren onderling vaker verschillen van verwachting. Bij de vorige variant van alleen ongedeelde bekostiging was er meer overeenstemming over de te verwachten effecten, niet alleen tussen de twee groepen respondenten, maar ook daarbinnen. Het laatste geeft waarschijnlijk aan dat het voor de respondenten moeilijker is om te overzien wat de gevolgen zullen zijn wanneer de TLV-bevoegdheid verplaatst zou worden naar de pro-scholen.

Over het algemeen denken de pro-directeuren vaker dat dat er geen effect zal optreden bij deze variant, met name wat betreft de instroom en leerlingenaantallen van pro. Hoewel ook bijna de helft van de directeuren samenwerkingsverbanden dat ook vindt, verwacht ruim een derde dat de aantallen zullen stijgen.

De pro-directeuren verwachten in meerderheid geen negatieve effecten op de positie van pro of op de samenwerking binnen het samenwerkingsverband. Een deel ziet juist een sterkere positie van het pro ontstaan en de samenwerking versterkt worden. De directeuren van de samenwerkingsverbanden zijn negatiever in hun verwachtingen. Bijna de helft ziet de samenwerking tussen scholen en besturen verzwakken.

In de enquête worden door de respondenten verschillende risico's genoemd bij deze bekostigingsvariant. Het meest urgente en vaakst genoemde bezwaar dat wordt genoemd – vooral door de directeuren samenwerkingsverband, maar ook door enkele pro-directeuren – is dat er geen onafhankelijk oordeel meer is over de toelaatbaarheid van de leerling. Als de pro-school zelf over toelaatbaarheid zou beslissen is er een risico, aldus deze respondenten, dat de leerling niet op de best passende plek wordt geplaatst. Dat zou kunnen leiden tot problemen voor de leerling in kwestie, maar ook tot een toename van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs.

5.4 Conclusies

De samenwerking tussen pro-scholen en de samenwerkingsverbanden (en scholen en besturen daarbinnen) is in de meeste gevallen goed. Driekwart of meer van de pro-scholen en samenwerkingsverbanden zijn tevreden over de onderlinge samenwerking en de wijze waarop leerlingen in het pro geplaatst worden.

Een belangrijke vraag in het onderzoek is of het huidige bekostigingsmodel, waarbij het samenwerkingsverband het ondersteuningsdeel van het pro betaalt en tevens over de toelaatbaarheid pro beslist, leidt tot ongewenste gevolgen. Daarmee wordt bedoeld op het niet kunnen plaatsen van leerlingen in het praktijkonderwijs vanwege financiële redenen.

Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk daadwerkelijk voorkomt. In een kwart van de samenwerkingsverbanden is er in de afgelopen jaren, vanwege de financiële situatie, gediscussieerd over beperking van de instroom in pro. In tien procent van de samenwerkingsverbanden is er daadwerkelijk sprake van maatregelen om de instroom te beperken. Deze maatregelen grijpen soms direct in op de instroom, door bijvoorbeeld zijinstroom te blokkeren of de toelaatbaarheid strenger te beoordelen. Soms zijn de maatregelen meer indirect en worden kosten voor pro-leerlingen doorberekend aan het praktijkonderwijs.

Hoewel discussie en maatregelen slechts bij een kleine minderheid van de samenwerkingsverbanden heeft gespeeld, komende achterliggende oorzaken ervan – namelijk krimp van vo-leerlingen, (lichte) stijging pro-leerlingen, financiële problemen – bij veel meer samenwerkingsverbanden voor.

De samenwerking tussen pro en samenwerkingsverbanden is, zoals gezegd, over het algemeen goed. Invoering van (alleen) ongedeelde bekostiging zal volgens betrokken partijen zelf daaraan weinig veranderen. Niet alleen verwacht men geen negatieve effecten op de samenwerking, ook voorziet men geen effecten op de procedure van toelaatbaarheid, de instroom pro of de leerlingenaantallen pro, die de samenwerking mogelijk onder druk zouden kunnen plaatsen.

Dat is anders als naast de bekostiging ook de bevoegdheid over toelaatbaarheid wordt aangepast. Verschuiving van die bevoegdheid van de samenwerkingsverbanden naar de pro-scholen leidt volgens betrokken partijen wel tot effecten op de samenwerking en de achterliggende processen van plaatsing en instroom. De verwachtingen van de respondenten weerspiegelen deels

de positie en belangen van hun organisatie. Zo zijn de directeuren van samenwerkingsverbanden vaker somber over de samenwerking en over de kwaliteit van de plaatsingsprocedure. Omgekeerd zijn de pro-directeuren optimistischer en zien zij juist kansen op betere samenwerking. De argumenten die zij aandragen voor hun verwachtingen zijn meestal een spiegelbeeldig: waar de een kansen ziet, ziet de ander juist risico's.

Op één belangrijk punt speelt een meer fundamentele kwestie, namelijk de onafhankelijkheid van de toetsing op toelaatbaarheid. In het volgende hoofdstuk beschrijven we eerst hoe de huidige procedures voor toelaatbaarheid eruitzien en wat de ervaringen daarmee zijn. Daarna komen we in hoofdstuk 6 terug op de kwestie van de onafhankelijkheid van het toelaatbaarheidsbesluit.

6 Procedure toelaatbaarheidsverklaring

De bevoegdheid voor afgegeven van de toelaatbaarheidsverklaring pro ligt nu bij de samenwerkingsverbanden. Zoals besproken in de voorgaande hoofdstukken is die bevoegdheid nauw verbonden met de bekostiging van het praktijkonderwijs. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de wijze waarop de procedure voor toelaatbaarheid in de praktijk is geregeld en wat de rol van de toelatingscriteria daarbij is.

6.1 Regionale verschillen

Formeel ligt de bevoegdheid om een toelaatbaarheidsverklaring voor praktijkonderwijs af te geven bij het bevoegd gezag, dat wil zeggen het bestuur, van het samenwerkingsverband. In bijna alle gevallen heeft het samenwerkingsverband een commissie ingesteld die het bestuur adviseert over de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring. In de praktijk wordt een dergelijk advies altijd door het bestuur bekrachtigd.

De samenstelling en grootte van de commissie verschilt per samenwerkingsverband, maar er zijn overeenkomsten. In de meeste commissies (83%) hebben een of meer deskundigen/gedragswetenschappers in dienst van het samenwerkingsverband zitting. In 42 procent van de commissies heeft de directeur van het samenwerkingsverband zitting. Daarnaast zitten betrokkenen uit het onderwijsveld soms in de commissies: vanuit pro (42%), vanuit vo (37%) en vanuit vso (29%). Daarbij moet worden bedacht dat de commissies veelal niet alleen over de TLV voor pro, maar ook die voor vso adviseren.

De regio's in de mini-casestudies laten zien dat in de praktijk de werkwijze van de commissies en het gehele traject van aanvraag en beoordeling van de TLV-aanvraag sterk kan verschillen.

- In regio A is er geen commissie. De aanvraag wordt door de betrokken pro-school zelf geheel voorbereid. De school werkt daarbij samen met de aanleverende school (in het po of vo). Er is onderling overleg tussen orthopedagogen van de verschillende scholen. Soms kijken de gedragswetenschappers van het expertiseteam van het samenwerkingsverband mee. Het samenwerkingsverband neemt de aanvraag over en voert geen verdere toetsing uit. Het samenwerkingsverband bewaakt de leerlingenstromen en signaleert wanneer in de procedure afwijkingen zouden optreden.
- Ook in regio B is er geen commissie. De pro-scholen bepalen zelf wie toelaatbaar is en toegelaten wordt. Het is helder aan welke criteria de leerling moet voldoen om toelaatbaar te zijn. Scholen doen zelf de screening. Het samenwerkingsverband heeft geen rol in het proces. Men werkt op basis van vertrouwen en goede afspraken. Het samenwerkingsverband voert steekproefsgewijs controles uit van de dossiers om te kijken of een leerling terecht geplaatst is. Soms blijkt er een hiaat in het dossier, maar het samenwerkingsverband constateert nooit een moedwillig onterechte plaatsing.
- In regio C ligt het zwaartepunt in de procedure bij de commissie van het samenwerkingsverband zelf. Alle aanvragen worden door de commissie vooraf en op individuele basis beoordeeld. Twee onafhankelijke deskundigen stellen een verklaring op. De commissie bezoekt zelf de sbo-scholen, waar casuïstiek van leerlingen wordt besproken. Deze leerlingen zijn dan al in een vroeg stadium bekend bij de commissie.

- In regio D legt de commissie het zwaartepunt in de procedure helemaal vooraan in het primair onderwijs. Het po-advies wordt als bindend beschouwd en daarom vindt men het belangrijk te investeren in het voortraject. Er wordt proactief samengewerkt vanuit het samenwerkingsverband met de po-scholen, in nauwe samenwerking ook met het samenwerkingsverband primair onderwijs. In groep 8 kunnen leerlingen al voor de herfstvakantie worden aangemeld en vindt een drempelonderzoek plaats. Bij die leerlingen die in aanmerking lijken te komen, vindt er op de pro-school een capaciteitsonderzoek plaats. Het samenwerkingsverband laat de po-school weten wat hun oordeel over toelaatbaarheid is, maar de po-school is eindverantwoordelijk voor het definitieve advies. Dat advies is bindend en tevens beslissend voor de toelaatbaarheid. Bij zijinstroom overlegt de vo-school met de pro-school. Met instemming van de pro-school doet de vo-school een aanvraag bij de commissie. Het betreft vaak complexe dossiers waarover de commissie een oordeel velt.
- In regio E bestaat de commissie uit twee orthopedagogen. Po-scholen geven in oktober of november aan welke leerlingen mogelijk een advies pro of lwoo gaan krijgen. Vanaf dat moment wordt aan de scholen gevraagd een onderwijskundig rapport op te stellen en eventueel nog bepaalde onderzoeken uit te voeren. De po-scholen geven vervolgens een definitief advies af, dit advies is leidend. Ouders melden hun kind aan bij een pro-school. De pro-school beoordeelt eerst zelf de toelaatbaarheid. Indien nodig vindt er in deze fase al vooroverleg plaats met het samenwerkingsverband. Vervolgens doet de pro-school de aanvraag TLV-pro. De commissie beoordeelt de aanvragen. Nagenoeg alle aanvragen worden gehonoreerd.

De korte beschrijvingen van de vijf regio's laten zien dat, binnen de bestaande regelgeving rondom de toelaatbaarheid, samenwerkingsverbanden en scholen een eigen invulling kiezen van de procedure, inclusief het voorafgaande traject. Het zwaartepunt kan daarbij bij de ingestelde commissie liggen, of juist helemaal bij de pro-scholen zelf. Ook zien we dat men nog verder gaat en de verantwoordelijkheid legt bij de school in het primair onderwijs. Ondanks de verschillende keuzes die de regio's maken, is men zelf tevreden over de eigen keuze. In het onderzoek is daarover niet alleen met de samenwerkingsverbanden, maar ook met vertegenwoordigers uit het praktijkonderwijs en vmbo gesproken.

Het is duidelijk dat de huidige regeling, waarbij de TLV-bevoegdheid bij het samenwerkingsverband ligt, niet heeft geleid tot een eenvormige manier van werken binnen de samenwerkingsverbanden. Elk samenwerkingsverband kiest een eigen werkwijze en legt eigen accenten. Het is daarom ook niet goed mogelijk om de spreken over dé huidige procedure voor toelaatbaarheid. Dat maakt ook dat het moeilijk is om in te schatten wat een verandering van de bekostiging (met of zonder verschuiving van de TLV-bevoegdheid) landelijk voor effecten zal hebben. Uit de interviews in de vijf regio's blijkt dat men vast wil houden aan de gekozen werkwijze en dat een eventuele wijziging van de bekostiging en TLV-bevoegdheid daarin geen of weinig verandering zal brengen.

In het vorige hoofdstuk zagen we al dat de directeuren van samenwerkingsverbanden en pro-scholen over het algemeen positief zijn over de wijze waarop de procedure toelaatbaarheid is geregeld. Dat versterkt het beeld dat men zal willen vasthouden aan de gezamenlijke werkwijze zoals die is vormgegeven. Het wil echter niet zeggen dat er geen behoefte aan een zekere aanpassing zal zijn, maar die heeft vooral betrekking op de administratieve last of het (vermeend) bureaucratische karakter van de procedure.

6.2 Toelatingscriteria en passende plaatsing

In de beoordeling van de toelaatbaarheid van een leerling voor het praktijkonderwijs wordt gekeken naar de leerachterstand en naar het IQ van de leerling. Het gaat om leerlingen met een intelligentiequotiënt binnen de bandbreedte van 55 tot en met 80, en een leerachterstand op tenminste twee van de vier domeinen inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen en spellen, waarbij ten minste één van deze twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft. Ook de omvang van de achterstand is medebepalend.

Al vanaf het moment dat de criteria gebruikt werden om de toelaatbaarheid van leerlingen te beoordelen, was duidelijk dat de criteria niet een honderd procent (uit)sluitend karakter hadden. Zo blijkt uit een analyse van gegevens van de toenmalige Regionale verwijzingscommissies²⁰ (RVC) voor pro en lwoo, dat een groot deel van de aanvragen voor toelaatbaarheid pro niet of niet volledig voldeden aan de criteria.²¹

Het niet volledig voldoen aan de criteria is nooit als een probleem of tekortkoming beschouwd om dat de RVC's destijds, zoals de samenwerkingsverbanden nu, de bevoegdheid hebben om in individuele gevallen een eigen afweging te maken. Dat gold destijds voor de afweging tussen een lwoo- of een pro-beschikking, maar ook voor het meewegen van sociaalemotionele aspecten in de beoordeling.

Het is moeilijk om te bepalen hoe groot het percentage geplaatste pro-leerlingen is dat niet of niet geheel voldeed aan de toelatingscriteria, maar toch een TLV-pro (of in de oude situatie een pro-beschikking) heeft gekregen. Er worden daarover geen gegevens bijgehouden of verzameld en de dat van de RVC's is niet langer beschikbaar voor secundaire analyses.

Om een zo goed mogelijke inschatting te maken is in dit onderzoek aan de directeuren van samenwerkingsverbanden en pro-scholen gevraagd welk percentage van de TLV-aanvragen volgens hen niet of gedeeltelijk binnen de criteria vallen. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook de aanvragen (gedeeltelijk) buiten de criteria volgens de respondenten nagenoeg allemaal worden toegekend. Waarom dat is, blijkt uit de beschrijvingen van de minicases in de voorgaande paragraaf: ook aan een aanvraag (deels) buiten de criteria gaat meestal een zorgvuldige procedure en afweging vooraf.

Tabel 5.1 – Percentage TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs wel of niet binnen de toelatingscriteria, enquête directeuren samenwerkingsverbanden (N=48)

TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs	Percentage
TLV-aanvragen pro volledig binnen de criteria	80
TLV-aanvragen pro gedeeltelijk (dus niet volledig) binnen de criteria	14
TLV-aanvragen pro geheel niet binnen de criteria	5

²⁰ Deze regionale verwijzingscommissies beoordeelden de aanvragen voor lwoo of toelaatbaarheid in het praktijkonderwijs en gaven daartoe een beschikking af aan de aanvrager. De commissies werden opgeheven na de invoering van passend onderwijs toen de bevoegdheid over de toelaatbaarheid lwoo en pro naar de samenwerkingsverbanden ging.

²¹ Zie Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016), pag. 20-21.

Tabel 5.2 – Percentage TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs wel of niet binnen de toelatingscriteria, enquête directeuren scholen praktijkonderwijs (N=105)

TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs	Percentage
TLV-aanvragen pro volledig binnen de criteria	81
TLV-aanvragen pro gedeeltelijk (dus niet volledig) binnen de criteria	17
TLV-aanvragen pro geheel niet binnen de criteria	2

Het beeld uit de twee enquêtes is ongeveer gelijk. Beide groepen respondenten geven, onafhankelijk van elkaar, aan dat 19 procent van de TLV-aanvragen voor praktijkonderwijs gedeeltelijk of geheel buiten de criteria valt.

Dat percentage wijkt af van eerdergenoemd percentages op basis van eerdere analyses van de RVC-data.

Tabel 5.3 – Kwalificering aanvragen beschikbaar toelaatbaarheid praktijkonderwijs bij Regionale Verwijzingscommissie (RVC, jaar 2014-2015²²)

Kwalificering aanvraag pro-beschikking	Percentage
Zuiver pro	38
Zuiver lwoo	1
Overlapgebied pro-lwoo (IQ 75-80)	21
Beleidsruimte pro	4
Strijdige criteria (LA=lwoo, IQ=pro)	15
Strijdige criteria (LA=pro, IQ=lwoo)	9
Buiten criteria	10
Totaal aantal aanvragen	N= 7.804

De aanvragen die als ‘zuiver pro’ en ‘overlapgebied pro-lwoo’ werden aangemerkt, vallen geheel binnen de toelatingscriteria pro. Destijds werd dus een aanmerkelijk kleiner deel (59%) beoordeeld als geheel binnen criteria. Het verschil kan ten dele verklaard worden uit de andere praktijk van aanvragen in de tijd van de RVC’s. Het relatief hoge percentage ‘buiten criteria’ zal nu niet meer voorkomen, omdat de weinig kansrijke aanvragen al in het voortraject worden ‘afgevangen’. Daarnaast hadden de RVC’s toen te maken met dubbelde aanvragen voor zowel lwoo als pro. Uit eerder onderzoek is bekend dat sommige samenwerkingsverbanden actief probeerden het aantal beschikkingen van de RVC te maximaleren.²³

Het vraagstuk van leerlingen die zich wat betreft IQ, leerachterstand en (gedrags)problematiek in het grensgebied tussen vmbo en pro of tussen vso en pro bevinden, bestaat nog altijd. Nu de meeste samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor opting-out voor lwoo (82%) en geen lwoo-criteria meer hanteren om individuele leerlingen te beoordelen, is er geen sprake meer van ‘tegenstrijdige criteria’. Veel directeuren van samenwerkingsverbanden geven desgevraagd aan geen inschatting meer te kunnen maken van de omvang van het grensgebied tussen vmbo-lwoo en pro. Degenen die het wel kunnen inschatten, noemen gemiddeld 16 procent van de TLV-

²² Bron: Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016), pag. 20-21.

²³ Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016)

aanvragen pro als in het grensgebied vmbo-pro. De directeuren van de pro-scholen noemen hetzelfde percentage. Het grensgebied van pro met vso wordt kleiner ingeschat: door de directeuren samenwerkingsverbanden op gemiddeld 9 procent, door de pro-directeuren op 7 procent.

Een andere mogelijke verklaring voor de verschillende percentages van aanvragen (deels) buiten de criteria is, dat sinds de overgang van de RVC's naar de samenwerkingsverbanden de TLV-aanvragen vaker geheel voldoen aan de criteria. Dat zou met de meer uitgebreidere en zorgvuldigere voortrajecten te maken kunnen hebben. Zoals we eerder zagen, heeft dat echter niet geleid tot een sterke toe- of afname van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs.

6.3 Conclusies

De bestaande regeling, waarbij het samenwerkingsverband de TLV afgeeft, heeft niet geleid tot een eenzelfde manier van werken binnen de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden hebben een eigen invulling gegeven aan de procedure, vaak met verschillende voortrajecten. Het zwaartepunt ligt daarbij soms geheel bij de pro-school en soms helemaal bij een commissie van het samenwerkingsverband. De praktijk is divers en sterk bepaald door de regionale context (van partijen en samenwerking).

Belangrijk is de vaststelling dat een substantieel deel van de leerlingen in het praktijkonderwijs wordt toegelaten terwijl zij niet volledig voldoen aan de toelatingscriteria. Op grond van de enquêtes onder directeuren van samenwerkingsverbanden en pro-scholen wordt geschat dat dit geldt voor een vijfde van de pro-leerlingen. Zij worden op grond van een individuele afweging van de persoonlijke omstandigheden en kenmerken toch als toelaatbaar beoordeeld. Alle respondenten in het onderzoek hechten grote waarde aan deze beslissingsruimte in de toepassing van de toelatingscriteria. Er bestaat, ook gezien de vaak uitgebreide voortrajecten bij de TLV-aanvraag, geen discussie over de juistheid van deze 'afwijkende' beslissingen. De bestaande praktijk van beslissingsruimte bij de bepaling van toelaatbaarheid sluit aan op die van de toenmalige RVC's.

7 Keuze voor gedeelde of ongedeelde bekostiging

In dit onderzoek staat de vraag centraal welk van de onderzochte modellen van bekostiging het beste past bij het praktijkonderwijs. De directe aanleiding voor het onderzoek was de vraag hoe in de toekomst de middelen voor lichte ondersteuning – en dus ook voor het ondersteuningsdeel in de bekostiging van het praktijkonderwijs – verdeeld zouden moeten worden over de samenwerkingsverbanden. Terwijl de middelen voor lwoo verdeeld zouden kunnen worden op basis van een nieuw ontwikkelde indicator, is een dergelijke oplossing voor het praktijkonderwijs nog niet in mogelijk. Vanuit het praktijkonderwijs zelf kwam de vraag om een ongedeelde bekostiging, in plaats van de huidige gedeelde bekostiging.

Onderzocht is wat de voor- en nadelen van gedeelde en ongedeelde bekostiging zijn en wat mogelijke gevolgen van de invoering van ongedeelde bekostiging zijn. De keuze voor het een of andere model hangt samen met het besluit om wel of niet ook de bevoegdheid om de toelaatbaarheidsverklaring af te geven aan te passen.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de afweging tussen gedeelde of ongedeelde bekostiging en daarna gaan we in op de keuze rondom de TLV-bevoegdheid.

7.1 Gedeelde of ongedeelde bekostiging

De huidige bekostiging van het praktijkonderwijs is gebaseerd op een gedeelde bekostiging. De bestaande situatie kenmerkt zich op landelijk niveau door een grote mate van stabiliteit: de kentallen rondom instroom en leerlingenaantallen in het praktijkonderwijs zijn al vele jaren stabiel, hoewel de laatste jaren een lichte stijging van het percentage pro-leerlingen binnen het voortgezet onderwijs laten zien.

Bij de invoering van passend onderwijs werden de bevoegdheden over budget en toelaatbaarheid beide bij het samenwerkingsverband belegd. Op die manier zou er een natuurlijke rem komen op het toelatingsbeleid van de samenwerkingsverbanden, die immers zelf de financiële gevolgen van al te sterke groei zouden moeten dragen. Die rem werd ook nodig geacht, omdat men het – later niet uitgevoerde – voornemen had om de landelijke toelatingscriteria voor pro af te schaffen. Hoewel het onzeker is of er een causaal verband bestaat, moet worden vastgesteld dat het bestaande model van bekostiging plus TLV-bevoegdheid (met landelijke toelatingscriteria) inderdaad niet heeft geleid tot een sterke toename van het aantal pro-leerlingen.

De positie van het praktijkonderwijs en de samenwerking van het pro binnen het samenwerkingsverband wordt door alle partijen als overwegend positief beoordeeld. Zowel pro-scholen als samenwerkingsverbanden zijn in grote meerderheid tevreden over de samenwerking en over de wijze waarop wordt samengewerkt in de toelating van leerlingen tot het praktijkonderwijs.

Als belangrijk nadeel van de huidige, gedeelde bekostiging wordt genoemd dat leerlingen niet in het praktijkonderwijs geplaatst zouden worden vanwege financiële problemen in het samenwerkingsverband. Het onderzoek laat zien dat dat bezwaar reëel is. Bijna de helft van de samenwerkingsverbanden kampt, om verschillende redenen, met (dreigende) financiële problemen. En bij een kwart van de verbanden heeft dat geleid tot discussie over beperking van de instroom in het praktijkonderwijs. Bij een op de tien samenwerkingsverbanden is er daadwerkelijke sprake (geweest) van maatregelen om de instroom te beperken. Van belang is dat de primaire reden voor de beperking van instroom niet bij het praktijkonderwijs ligt, maar bij de financiële situatie van het

samenwerkingsverband. Maatregelen als het strikter hanteren van de criteria, het blokkeren van zijinstroom vanuit het vmbo of het stellen van financiële consequenties aan de instroom van leerlingen (bijvoorbeeld van buiten de eigen regio) stellen niet het belang van de leerling voorop. Nadrukkelijk zij gesteld dat deze praktijk uitzondering is, maar tegelijkertijd laat het zien dat de koppeling tussen financiële verantwoordelijkheid en invloed op de instroom ook een ongewenste richting kan aannemen, waarbij het belang van de leerling in het geding kan komen.

Een andere, meer principiële bezwaar tegen de bestaande gedeelde bekostiging is dat het praktijkonderwijs daarmee in een uitzonderingspositie wordt geplaatst ten opzichte van andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. Geen andere schoolsoort kent een gedeelde bekostiging, hoewel de leerwegondersteuning in het vmbo ook kenmerken heeft van een gedeelde bekostiging. Door het praktijkonderwijs wordt een ongedeelde bekostiging ook ervaren als een gelijkwaardige behandeling en erkenning als schoolsoort binnen het voortgezet onderwijs.

Uit de interviews met pro-directeuren in de vijf minicases 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.

De voor- en nadelen van de twee bekostigingsvarianten afwegend luidt de conclusie dat er twee valide argumenten zijn om tot een ongedeelde bekostiging te besluiten:

- Het inherente en ook reëel bestaande risico in de huidige gedeelde bekostiging dat er beperking op de instroom van het praktijkonderwijs ontstaat vanwege de financiële problemen bij samenwerkingsverbanden.
- Het onderscheid in bekostigingssystematiek plaats het praktijkonderwijs in een, naar beleving van betrokkenen, ongelijkwaardige positie ten opzichte van andere vo-schoolsoorten.

Invoering van alleen ongedeelde bekostiging (zonder verandering in de TLV-bevoegdheid) zal niet leiden tot veranderingen in de bestaande praktijk van TLV-aanvragen en -toekenningen. Veruit de meeste partijen geven aan de bestaande, regionale werkwijze en samenwerking te willen behouden. Zij verwachten in grote meerderheid geen veranderingen. Dat geldt wel voor de regio's waar de bekostiging nu tot problemen leidt, zoals hiervoor genoemd.

Behalve de verwachting van betrokken partijen zelf, zijn ook andere redenen om aan te nemen dat de bestaande praktijk van samenwerking behouden zal blijven. De voorbeelden uit de vijf onderzochte regio's laten zien dat de manieren van samenwerking (afstemming, procedures, afspraken, onderling vertrouwen) gebaseerd zijn op langjarige ervaring en sterk verankerd zijn bij betrokken partijen.

In paragraaf 7.1 gaan we nader in op het mogelijk ontstaan van een perverse prikkel voor regionale partijen (samenwerkingsverbanden, pro-scholen) om bij ongedeelde bekostiging meer leerlingen in het praktijkonderwijs te plaatsen. De conclusie luidt dat er geen grote of snelle groei van het praktijkonderwijs te verwachten is bij invoering van ongedeelde bekostiging.

Aanbeveling

Op grond van de onderzoeksuitkomsten wordt aanbevolen om te kiezen voor ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs.

7.2 TLV bij samenwerkingsverband of bij pro-school

In de afweging om tot een ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs te komen speelt een rol dat bij de invoering ervan veel hetzelfde zal blijven: er worden geen grote veranderingen verwacht voor de instroom, TLV-aanvragen, leerlingenaantallen, procedures en samenwerking. Dat kan anders zijn, wanneer bij ongedeelde bekostiging ook gekozen wordt voor verplaatsing van de TLV-bevoegdheid naar de pro-scholen. Veel directeuren van samenwerkingsverbanden zien risico's, zoals een toename van het aantal leerlingen in het pro, mindere kwaliteit van het plaatsingsbesluit, verzwakking van de samenwerking en van de positie van het pro binnen het samenwerkingsverband. Tegelijkertijd is er ook een deel van de directeuren dat geen effecten verwacht.

Het lijkt evenwel niet aannemelijk dat er directe, grote veranderingen zullen optreden in leerlingenaantallen of in de samenwerking, ook niet als de TLV-bevoegdheid naar de pro-scholen gaat. Het effect kan per regio verschillen, maar ook hier geldt dat de meeste regio's zullen vasthouden aan gezamenlijk ontwikkelde praktijk. In de interviews benadrukken de pro-directeuren dat zij grote waarde hechten aan de rol van het samenwerkingsverband in het proces van toelating/toelaatbaarheid. Bijvoorbeeld de actieve voorlichting en samenwerking in het primair onderwijs is moeilijk door de afzonderlijke pro-school te organiseren. Net zomin als het huidige model van TLV-bevoegdheid bij het samenwerkingsverband heeft geleid tot één gelijkvormige praktijk binnen de samenwerkingsverbanden, zal een nieuw model leiden tot één soort van verandering.

Er wordt echter ook een ander, meer fundamenteel bezwaar genoemd tegen het plaatsen van de TLV-bevoegdheid bij de pro-school. De pro-school is belanghebbende bij het besluit over toelaatbaarheid van de leerling. De school, heeft belang bij de instroom van leerlingen, omdat aan de instroom ook de bekostiging is verbonden. Anders dan in de huidige situatie het samenwerkingsverband is de pro-school dan niet financieel risicodragend bij een toelaatbaarheidsbesluit. Het belang van de school staat mogelijk een integrale, onafhankelijke afweging van de toelaatbaarheid in de weg. Daarmee zou het belang van de leerling in het geding kunnen komen.

Nu bestaat echter in de situatie dat de pro-school TLV-bevoegd is, nog steeds de mogelijkheid dat de pro-school niet zelf of alleen over de toelaatbaarheid beslist. De pro-school (of -scholen) kan beslissen om – net als het samenwerkingsverband dat nu kan – de procedure voor TLV-aanvragen gezamenlijk met regionale partners in te richten. In feite zou in die nieuwe situatie veel van de bestaande praktijk overeind kunnen blijven.

Het belangrijkste verschil is echter de formele eindverantwoordelijkheid (en bevoegdheid) voor de afgifte van de TLV. Die ligt bij dan bij één schoolbestuur, namelijk dat van de pro-school. Dat is fundamenteel anders dan in de huidige situatie waar de eindverantwoordelijkheid ligt bij het bestuur van het samenwerkingsverband en daarmee de facto bij de gezamenlijke schoolbesturen in de regio. Formeel is de onafhankelijkheid van het TLV-besluit geborgd door deze gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Door de bepaling van toelaatbaarheid te beleggen als een formeel gezamenlijke verantwoordelijkheid is een vorm van horizontale verantwoording en daarmee een zekere onafhankelijkheid van de toelaatbaarheidsbepaling gecreëerd. De landelijke overheid kan zich daardoor beperken tot een beperkt toezicht op de toelatingspraktijk door de inspectie van het onderwijs.

Dat wordt anders wanneer de formele verantwoordelijkheid en bevoegdheid niet bij gezamenlijke partijen, maar bij één – bovendien belanghebbende – partij wordt neergelegd. Daarmee is niet gezegd dat de pro-besturen misbruik zouden maken van de situatie. Er zal echter wel een andere vorm van verantwoording en toezicht nodig zijn. Precies op dat punt doet zich echter een

fundamenteel probleem voor: toetsing op de inhoud van toelaatbaarheidsbesluiten is praktisch niet uitvoerbaar. Toetsing achteraf van besluiten aan de hand van alleen de toelatingscriteria voldoet niet, omdat – zoals we hebben gezien – zeker een vijfde van de leerlingen wordt toegelaten zonder volledig te voldoen aan de criteria. In de besluiten spelen ook de afstemming tussen partijen in het voortraject, de contacten met de ouders, leerling en betrokken scholen en het eigen oordeel van de deskundigen een rol. Toetsing achteraf als administratieve toets volstaat daarom niet.

Geen van de geïnterviewde landelijke of regionale partijen – praktijkonderwijs noch samenwerkingsverbanden – wil terug naar een situatie waarin ‘RVC-achtige’ commissies de toelaatbaarheid gaan toetsen.

De conclusie luidt dat het niet wenselijk is om de school voor praktijkonderwijs 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 verankerd en is een vorm van toezicht (controle) op de toelaatbaarheidsbesluiten nodig, die praktisch niet uitvoerbaar is.

Aanbeveling

Laat de bevoegdheid om de toelaatbaarheidsverklaring pro af te geven bij het samenwerkingsverband en kies er niet voor de bevoegdheid bij de school voor praktijkonderwijs te leggen.

7.3 Vervolg vragen

Met de aanbeveling om te kiezen voor een ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs en behoud van de TLV-bevoegdheid bij de samenwerkingsverbanden is de vraag naar variaties of modaliteiten van het bekostigingsmodel nog niet volledig beantwoord. Ook blijft de vraag naar bepaalde gevolgen van de keuze nog (gedeeltelijk) onbeantwoord, bijvoorbeeld de gevolgen voor de leerlingenaantallen in het pro of de financiële gevolgen voor de samenwerkingsverbanden.

Om te kunnen bepalen wat de financiële implicaties zijn van de ongedeelde bekostiging is het nodig aanvullende keuzes op de gekozen hoofdvariant te maken. In het volgende hoofdstuk bespreken we deze keuzes en doen we aanbevelingen met betrekking tot de keuzes.

8 Invoering van ongedeelde bekostiging

De keuze voor een model van ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs roept een aantal vervolgvragen op. In dit hoofdstuk bespreken we deze kwesties en geven we per onderwerp een advies over de te maken keuzes, gebaseerd op de gepresenteerde uitkomsten van het onderzoek.

8.1 Maximering landelijk budget

In de huidige situatie is het budget voor de lichte ondersteuning landelijk gemaximeerd (zie par. 2.2). Het budget voor praktijkonderwijs kent nu geen maximum: het basisdeel is gerelateerd aan het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs en kent nu geen begrenzing. Het ondersteuningsdeel wordt betaald uit het budget lichte ondersteuning en is in principe onbegrensd, want het kan immers aangevuld worden uit het gehele budget voor lichte ondersteuning en in het uiterste geval uit de budgetten van de aangesloten schoolbesturen.

De overgang naar een ongedeelde bekostiging zou betekenen dat het gehele bedrag (basisdeel en ondersteuningsdeel) uit het landelijke budget betaald moet worden. De vraag is of er reden is om aan dat landelijke budget een maximum te verbinden. De vraag over maximering heeft betrekking op de eventuele groei van het aantal pro-leerlingen in de toekomst.

In paragraaf 6.1 hebben we gewezen op een mogelijk perverse prikkel die zou kunnen ontstaan in het model van ongedeelde bekostiging: regionale partijen (samenwerkingsverbanden, pro-scholen) zouden een prikkel kunnen ondervinden om bij ongedeelde bekostiging meer leerlingen in het praktijkonderwijs te plaatsen. Leerlingen die zich in het grensgebied van vmbo en pro of van vso en pro bevinden, zouden vaker in het praktijkonderwijs geplaatst kunnen worden, omdat zowel het samenwerkingsverband als de pro-school daar voordeel bij hebben: het samenwerkingsverband omdat voor de leerling dan geen beroep wordt gedaan op het budget lichte (lwoo) of zware (vso) ondersteuning; de pro-school omdat dan meer leerlingen zouden instromen en de school dan meer bekostiging ontvangt.

Op grond van de in het onderzoek verzamelde informatie is de verwachting dat de instroom in het praktijkonderwijs niet snel of sterk zal toenemen na de invoering ongedeelde bekostiging (met TLV bij het samenwerkingsverband). De onderbouwing van deze verwachting luidt als volgt:

- Instroom van leerlingen, leerlingenaantallen en verblijfsduur in het praktijkonderwijs zijn stabiel over lange reeks van jaren, dat wil zeggen weinig gevoelig gebleken voor veranderingen in stelsel of beleid. In het verleden doorgevoerde (beleids)veranderingen hebben weinig tot geen invloed gehad op de instroom en leerlingenaantallen. 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.
- De marges voor verandering van de instroom op basis van bijzondere doelgroepen zijn gering. Bijvoorbeeld de zijinstroom vanuit het vso maakt slechts een gering percentage van de totale instroom van het praktijkonderwijs uit. Als de ongedeelde bekostiging ertoe zou leiden dat leerlingen in het grensgebied tussen pro en vso vaker in pro geplaatst

zouden worden, dan zou het nog maar gaan om een marginale toename van de instroom in het pro.

- De wijze waarop de toelating (verwijzing, TLV, toelating) is geregeld verschilt sterk per regio, waardoor er niet snel een algemene, landelijke verandering zal optreden.
- Andere factoren zijn sterk medebepalend voor de instroom in het praktijkonderwijs, zoals het imago van het praktijkonderwijs bij ouders, het 'verwijs/adviesgedrag' van basisscholen, het (beperkte) aanbod van pro-scholen in een regio en het eigen toelatingsbeleid van de pro-scholen.
- Uit de enquêtes onder directeurs van pro-scholen en samenwerkingsverbanden blijkt dat men geen verandering van de instroom in het pro verwacht na de overgang naar ongedeelde bekostiging (mist de TLV-afgifte bij het samenwerkingsverband blijft).

De aanbeveling is om geen maximering in te stellen en het landelijke budget mee te laten bewegen met aantal leerlingen in het praktijkonderwijs, zoals dat ook voor de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs gebruikelijk is.

Bij de aanbeveling plaatsen we de kanttekening dat in het onderzoek, met name vanuit het ministerie van OCW, de zorg is geuit dat de genoemde perverse prikkel toch zou kunnen leiden tot groei van de instroom in het praktijkonderwijs. In de volgende paragraaf gaan we nader in op dat risico en koppelen we de aanbeveling om geen maximering in te stellen aan de aanbeveling om de instroom in de komende jaren te monitoren.

8.2 Monitoring perverse prikkel

Een mogelijke perverse prikkel die zou kunnen ontstaan na de invoering van ongedeelde bekostiging is dat partijen in de regio (samenwerkingsverband, pro-school, schoolbesturen) zouden kunnen besluiten om grensgevallen pro-vso of lwoo-pro bij voorkeur in het praktijkonderwijs te plaatsen, om daarmee kosten te besparen in het budget lichte of zware ondersteuning. Het koppelen van budget lichte ondersteuning met de TLV-bevoegdheid (bij de invoering van passend onderwijs) vormde eerder - althans in theorie - een rem op de groei van het pro, omdat de kosten van de groei door het samenwerkingsverband zelf gedragen moesten worden. Die rem is in de nieuwe situatie weg, waardoor een mogelijke perverse prikkel zou kunnen ontstaan.

Zoals aangegeven is de verwachting dat dat niet op grote schaal – als algemene trend - zal gebeuren, maar mogelijk kan zich in een of enkele samenwerkingsverbanden een dergelijke praktijk ontwikkelen, bijvoorbeeld wanneer de financiële situatie van het samenwerkingsverband daartoe aanleiding geeft.

Daarom wordt aanbevolen om de ontwikkeling van de instroom en verblijfsduur, zowel op landelijk als op regionaal niveau (per samenwerkingsverband) te monitoren. Het doel is om eventuele veranderingen snel te signaleren en na te gaan of er sprake is van 'oneigenlijke' groei als gevolg van perverse prikkels.

De monitoring zou zich daarbij moeten richten op afwijkende cijfers. Omdat de landelijke kentallen rondom praktijkonderwijs relatief stabiel zijn, is het goed mogelijk om groei (van instroom, leerlingenaantallen, verblijfsduur) snel en eenduidig te constateren. Daarbij kunnen de groei/krimp-marges sinds 2014 als grenswaarden dienen. Als referentiepunten kunnen daarnaast ook de instroom, uitstroom en leerlingenaantallen in het (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs worden gevolgd.

Een dergelijke monitoring is ook op regionaal niveau uitvoerbaar, al kan de uitgangssituatie per samenwerkingsverband sterk verschillen.

Als de groeicijfers van het praktijkonderwijs in bepaalde regio's daartoe aanleiding geven kan onderzocht worden of er sprake is van groei door perverse prikkels en met gerichte interventie in die regio's bij worden gestuurd. Mochten de landelijke cijfers en de brede praktijk van toelating tot het praktijkonderwijs daartoe aanleiding geven, dan kan alsnog maximering van het landelijke budget worden overwogen.

8.3 Woonplaats of schoolplaats

In de huidige situatie komt het voor dat leerlingen praktijkonderwijs in het gebied van samenwerkingsverband A wonen, maar naar een pro-school gaan die is aangesloten bij samenwerkingsverband B. Dat kan zijn omdat er binnen samenwerkingsverband A geen pro-school nabij de woonplaats van de leerling is, of omdat de leerling liever naar een andere pro-school gaat, dan die in het samenwerkingsverband A. Dit wordt grensverkeer genoemd. Grensverkeer in de huidige situatie zorgt voor complicaties. In het beschreven voorbeeld ontvangt samenwerkingsverband A budget, maar samenwerkingsverband B de leerling en de kosten. Uit cijfers blijkt dat 13 procent van de pro-leerlingen buiten de eigen regio (samenwerkingsverband) naar school gaat. Sommige samenwerkingsverbanden hebben te maken met meer dan twintig procent leerlingen van buiten het eigen werkgebied.

Het grensverkeer kan ertoe leiden dat een pro-school sterk groeit met leerlingen van buiten het eigen samenwerkingsverband. Dat plaatst het samenwerkingsverband waarbij die school is aangesloten voor mogelijke problemen, omdat het ondersteuningsdeel van de bekostiging van die leerlingen verrekend wordt met het budget lichte ondersteuning van dat samenwerkingsverband.

Het grensverkeer heeft geleid tot een discussie over de vraag of er niet één duidelijk principe voor de bekostiging zou moeten worden gekozen: bekostiging op basis van de school waar de leerling staat ingeschreven (schoolplaatsbeginsel), of bekostiging op basis van de woonplaats van de leerling (woonplaatsbeginsel). De keuze voor ongedeelde bekostiging lost dat probleem op, omdat ongedeelde bekostiging feitelijk keuze voor het schoolplaatsbeginsel inhoudt. De pro-scholen worden bekostigd voor het aantal leerlingen dat zij hebben, ongeacht de woonplaats van de leerling. Voor de scholen is er geen verandering op dat punt.

Een logische vervolgkeuze is om de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring in de nieuwe situatie te laten doen door het samenwerkingsverband waarbij de pro-school (waar plaatsing van de leerling beoogd is) is aangesloten. Dat vereenvoudigt de procedure zowel voor de pro-school, ouders als het samenwerkingsverband. Uit het onderzoek komt naar voren dat betrokken partijen (praktijkonderwijs, samenwerkingsverbanden) sterk voorstander zijn van deze werkwijze.

8.4 Criteria voor toelaatbaarheid

De toelatingscriteria voor het praktijkonderwijs spelen een belangrijke rol in het proces van toelaatbaarheidsbepaling. Er wordt gekeken naar de leerachterstand op bepaalde gebieden en naar het IQ van de leerling. De criteria omschrijven aan welke normen moet worden voldaan om toelaatbaar te zijn tot het praktijkonderwijs. De criteria vormen een belangrijk instrument om de toelating tot het pro te reguleren. Er is een (zeer) breed draagvlak voor de criteria.²⁴ Van belang

²⁴ Zie ook eerder onderzoek naar de toelatingscriteria: Eimers e.a. (2014).

daarbij is de wijze waarop de criteria gehanteerd worden, namelijk met een zekere 'beleidsruimte' om in individuele gevallen afwijkende besluiten te nemen. Dat geldt met name wanneer een leerling niet volledig voldoet aan de criteria of wanneer er sprake is van overlappende criteria (grensgebied met lwoo of met vso). Uit de enquêtes in dit onderzoek blijkt dat, volgens de respondenten, ongeveer twintig procent van de aanvragen voor een TLV-praktijkonderwijs niet of niet geheel binnen de criteria valt (zie par. 5.2). Hoewel de precieze omvang van de hoeveelheid aanvragen (gedeeltelijk) buiten de criteria moeilijk met terugwerkende kracht te bepalen is, blijkt uit de cijfers van voor de invoering van passend onderwijs dat ook toen al een minstens zo groot deel van de aanvragen niet geheel binnen de criteria viel. Het bestaan van een zekere beslisruimte voor individuele gevallen is al sinds de invoering van het praktijkonderwijs en de criteria voor toelaatbaarheid een feit. Deze bestaande praktijk van hantering van de criteria in de TLV-procedures heeft een breed draagvlak en heeft er mede toegeleid dat het aantal pro-leerlingen stabiel is gebleven. De aanbeveling vanuit dit onderzoek luidt dan ook om de criteria, zoals bestaand, te handhaven en geen grote wijzigingen door te voeren.

8.5 Herverdelingseffecten

Ongedeelde bekostiging houdt in dat pro-scholen hun bekostiging direct van DUO ontvangen en betaald krijgen per ingeschreven leerling. Dat is bij de huidige gedeelde bekostiging ook het geval, dus daarin verandert niets voor de pro-scholen. Er treden geen herverdelingseffecten op voor de scholen.

Het bedrag dat de pro-scholen in de huidige situatie van gedeelde bekostiging ontvangen, wordt jaarlijks verrekend met het budget lichte ondersteuning dat het samenwerkingsverband ontvangt. Bij de overgang naar ongedeelde bekostiging moet worden bepaald op welke wijze het geld voor de bekostiging van praktijkonderwijs eenmalig met de budgetten van de samenwerkingsverbanden wordt verrekend. Na die eenmalige verrekening is er geen relatie meer tussen de pro-bekostiging en het (landelijke en regionale) budget lichte ondersteuning

De eenmalige verrekening met de budgetten lichte ondersteuning kan het beste uitgevoerd worden op basis van het schoolplaatsbeginsel (zie par. 7.3): per samenwerkingsverband wordt het bedrag dat door samenwerkingsverbanden nu aan de pro-scholen wordt betaald (ondersteuningsdeel, via DUO) in mindering gebracht op het budget lichte ondersteuning van dat samenwerkingsverband. De argumenten voor deze wijze van verrekening die in de interviews werden genoemd, zijn:

- De verrekening is transparant en eenvoudig te realiseren, want vergelijkbaar met de jaarlijkse verrekening die in de huidige situatie plaatsvindt.
- Er zijn geen complicaties vanwege grensverkeer.
- De verrekening op deze manier is budgetneutraal voor de samenwerkingsverbanden. Er treden geen herverdelingseffecten op, want het bedrag dat in mindering wordt gebracht, wordt nu ook al (jaarlijks) met budget lichte ondersteuning verrekend.

De voorgestelde werkwijze leidt dus niet tot herverdelingseffecten voor samenwerkingsverbanden en pro-scholen als gevolg van de overgang naar ongedeelde bekostiging pro. Ook voor het totaal van het landelijk beschikbare budget (basisdeel plus ondersteuningsdeel) voor praktijkonderwijs is de voorgestelde werkwijze neutraal.

9 Bijlage: geraadpleegde literatuur

CPB (2018) *Second opinion nieuw verdeelmodel voor middelen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* CPB Notitie | 18 november 2018. Den Haag: Centraal Planbureau.

Eimers, T., Kennis, R., Kuiper, E., Ledoux, G. & Voncken, E. (2014) *Passend en zeker. Onderzoek naar het mogelijk loslaten van landelijke criteria en duur voor lwoo en praktijkonderwijs en de licenties voor lwoo. Publieksversie.* Nijmegen/Utrecht/Amsterdam: KBA Nijmegen/Bureau Turf/Kohnstamm Instituut.

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

Inspectie van het Onderwijs (2021) *De staat van het onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kennis, R., Eimers, T., Woude, S. van der (2018). *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader.* Nijmegen: KBA Nijmegen.

Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs (november 2012) *Standpunt van de Vereniging Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, Platform Praktijkonderwijs en VO Raad op het voorstel in het regeerakkoord over Leerwegondersteunend Onderwijs (lwoo) en het Praktijkonderwijs.*

Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs (december 2013) *Reactie Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs bij de integratie van lwoo en pro in passend onderwijs,*

OCW (2021) *Commissiebrief inzake bekostiging praktijkonderwijs, d.d. 5 juli 2021.* Den Haag: Ministerie OCW.

Posthumus, H., Walhout, J., Schalken, N. & Scholtus, S. (2020) *Richting een alternatief verdeelmodel voor lwoo en pro. Achtergrondanalyses.* Den Haag: CBS.

Sectorraad Praktijkonderwijs (maart 2020) *Rechtstreekse, ongedeelde bekostiging praktijkonderwijs hard nodig,*

Sectorraad Praktijkonderwijs (oktober 2020) *Memo directe bekostiging praktijkonderwijs.*

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025.*

