

Rechtstreekse, ongedeelde bekostiging praktijkonderwijs hard nodig

18 maart 2020

*De Sectorraad Praktijkonderwijs pleit voor **(her)invoering van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs**. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat het kind en zijn of haar talentontwikkeling echt centraal komt te staan. Deze stap versterkt het reguliere karakter van het praktijkonderwijs. Belangrijk, want veel leerlingen en ouders ervaren het praktijkonderwijs nog steeds niet als gelijkwaardig aan het vmbo, havo of vwo. In deze position paper zetten we deze en andere voordelen van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging uiteen. Verder gaan we in op de bezwaren die we ontmoeten. We onderbouwen waarom deze bezwaren ons inziens ongegrond zijn dan wel hoe deze bezwaren ondervangen kunnen worden.*

Praktijkonderwijs

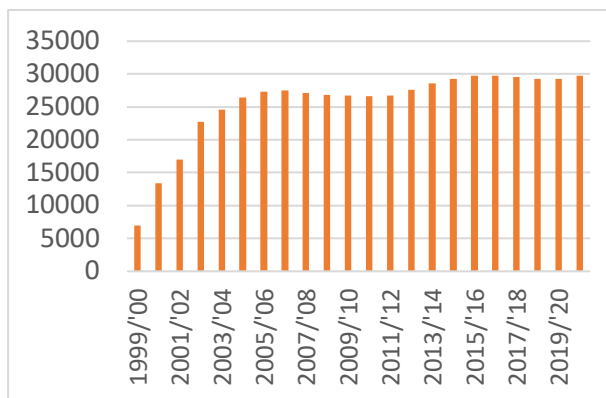
Praktijkonderwijs biedt voortgezet onderwijs aan leerlingen die het beste leren in de praktijk. Ze worden opgeleid voor werk dat er toe doet, onder meer in de logistiek, het groen en de schoonmaak. Een deel gaat direct vanuit het praktijkonderwijs aan het werk, veelal op het oude stageadres. Voor andere leerlingen biedt het volgen van een mbo-opleiding een kansrijk perspectief. Het Praktijkonderwijs richt zich behalve op de voorbereiding op werk, ook op een groei in zelfstandigheid in wonen, burgerschap, leren en vrije tijd. Het praktijkonderwijs gelooft in de mogelijkheden van deze jongeren, maar is tegelijkertijd niet blind voor hun cognitieve beperkingen, de achterstanden die ze op de basisschool opgelopen hebben en de problemen die thuis kunnen spelen. Maatwerk en gepersonaliseerd leren zijn kenmerkend voor het praktijkonderwijs: elke leerling volgt een eigen leerroute, die aansluit bij wat hij of zij kan en graag wil. Theorie wordt tot leven gebracht en verdiept door middel van praktische vakken en stages. De klassen zijn klein en elke leerling krijgt intensieve, persoonlijke begeleiding. Om hun kansen op de arbeidsmarkt en bij vervolgopleidingen te vergroten kunnen leerlingen in het praktijkonderwijs tal van branchecertificaten en diploma's behalen. Ook werken vrijwel alle scholen samen met het MBO zodat een deel van de leerlingen al in het praktijkonderwijs een entree-diploma kan behalen. Nederland telt momenteel 175 scholen voor praktijkonderwijs.

Gedeelde bekostiging ooit ingevoerd uit angst voor open toegang

Vooruitlopend op het voornemen om de landelijke criteria voor het praktijkonderwijs af te schaffen had het kabinet in 2012 besloten om op landelijk niveau de uitgaven aan het praktijkonderwijs te budgetteren. Dit middels de invoering van een gedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs, waarbij het ondersteuningsbudget afgetrokken wordt van het budget voor lichte ondersteuning van het samenwerkingsverband (voor meer informatie over de huidige bekostigingssystematiek en de toelatingsprocedures, zie de bijlage). Aanleiding voor deze budgettering was de angst dat het loslaten van de criteria zou kunnen leiden tot een 'oneigenlijke' toename van het leerlingenaantal. Samenwerkingsverbanden zouden er financieel belang bij kunnen hebben leerlingen niet naar het voortgezet speciaal onderwijs maar naar het praktijkonderwijs toe te leiden.

Landelijke criteria niet afgeschaft, gedeelde bekostiging wel gehandhaafd

In 2018 heeft het kabinet echter besloten de landelijke criteria toch niet af te schaffen.¹ Van een 'open toegang' tot het praktijkonderwijs is dan ook geen sprake. Kijken we naar de ontwikkeling van het leerlingenaantal dan zien we een stabiel beeld (zie figuur 1). Al jaren schommelt het leerlingenaantal ergens tussen de 25.000 en 30.000, tussen 2,5 en 3 procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Daar waar afgezien is van het loslaten van de landelijke criteria, is het daaraan gerelateerde besluit tot budgettering van de uitgaven middels de invoering van een gedeelde bekostiging echter niet teruggedraaid. Daar hebben leerlingen, ouders en scholen last van.



Figuur 1 Ontwikkeling leerlingenaantal sinds ontstaan pro

Kostenbeheersing centraal, niet het kind en zijn of haar talenten

Vanwege de relatief hogere kosten van het praktijkonderwijs (in vergelijking met andere reguliere onderwijssoorten) en de gedeeltelijke bekostiging via het samenwerkingsverband, hebben samenwerkingsverbanden een direct financieel belang bij de ontwikkeling van het leerlingenaantal in het praktijkonderwijs. In meerdere regio's zetten samenwerkingsverbanden scholen voor praktijkonderwijs onder druk om niet meer dan een bepaald aantal leerlingen aan te nemen. Niet de vraag wat het kind nodig heeft om zijn of haar talenten te ontwikkelen is leidend, maar beheersing van de kosten is wat telt. Deze discussies raken het bestaansrecht van het praktijkonderwijs. Het oprechte geloof in de mogelijkheden van deze leerlingen, dat de medewerkers van het praktijkonderwijs typeert, vraagt om een maatschappij die op haar beurt het belang en succes van het praktijkonderwijs herkent en erkent en die het praktijkonderwijs als een volwaardige richting binnen het reguliere onderwijs ziet. Een maatschappij die het beheersen van de kosten niet boven het belang van het ontwikkelen van de talenten van deze leerlingen stelt.

Pro (nog) niet als gelijkwaardig gezien aan vmbo, havo en vwo

Veel leerlingen ervaren het praktijkonderwijs echt niet als gelijkwaardig aan het vmbo, de havo of het vwo. Datzelfde geldt voor veel ouders. 'Zo hoog mogelijk' instromen is wat telt. Deze opwaartse druk kan niet los gezien worden van het onderwijsbeleid de afgelopen decennia, waarbij gekozen is voor een startkwalificatie als minimaal te behalen onderwijsniveau. De keerzijde van dit beleid is dat het niet behalen van een startkwalificatie in een steeds negatiever daglicht is komen te staan. Nodig is dat praktijkonderwijs als volwaardig en gelijkwaardig onderwijs bestempeld wordt. Vanaf de aanloop naar de invoering van passend onderwijs is het praktijkonderwijs echter consequent als een vorm van lichte ondersteuning gepositioneerd. De huidige bekostiging via het samenwerkingsverband draagt daar ook aan bij.

Onze visie op het onderwijsstelsel

In Nederland bieden we alle kinderen kansen om hun talenten te ontdekken en te ontwikkelen. We beschouwen de diversiteit aan talenten van kinderen als een rijkdom. En het onderwijs als een investering in die talenten. Wat het kind nodig heeft om zichzelf te ontplooiën is leidend. Om de diversiteit aan talenten recht te doen, hebben we ook een divers aanbod aan onderwijssoorten nodig. Zoals onderwijssoorten voor kinderen met cognitieve talenten of praktische talenten. Onderwijssoorten die verschillend maar ook gelijkwaardig aan elkaar zijn. Die gelijkwaardigheid stimuleert kinderen en ouders te kiezen voor hun talenten.

¹ Twaalfde Voortgangsrapportage Passend Onderwijs, juni 2018, p. 22.

Onnodige rompslomp en bureaucratie

Ook in de toelatingsprocedures wijken de regels voor het praktijkonderwijs af van de andere reguliere onderwijssoorten. Uitsluitend voor pro-scholen geldt dat het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring praktijkonderwijs (tlv pro) moet afgeven. Een onafhankelijke commissie beoordeelt de aanvraag die door de pro-school gedaan wordt. In de praktijk komt deze beoordeling er echter vooral op neer dat commissies beoordelen of de procedure zorgvuldig doorlopen is. In veel regio's gebeurt deze beoordeling steekproefsgewijs, soms zelfs achteraf. Deze zorgvuldigheidstoets kan (regulier) gedaan worden door Onderwijsinspectie en accountant.

VOORDELEN RECHTSTREEKSE, ONGEDEELDE BEKOSTIGING

Met veel toewijding zetten docenten binnen het praktijkonderwijs zich in voor het perspectief van deze leerlingen in een kwetsbare positie. Op zoek gaan naar de eigen kracht van leerlingen en die eigen kracht verder ontwikkelen. Dat is de essentie van wat we binnen het praktijkonderwijs doen. Invoering van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging gaat ons hierbij helpen. Natuurlijk gaat het de hiervoor geschetste problemen niet volledig oplossen maar het is wel een stap in de goede richting. Een stap die er voor de scholen, de leerlingen en hun ouders wel degelijk toe doet. De voordelen van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging op een rijtje:

-
- Met rechtstreekse, ongedeelde bekostiging maken we waar dat **de leerling centraal** staat: wat een kind nodig heeft is leidend, niet het beheersen van de kosten. De boodschap richting kinderen en ouders is: jouw talent telt en is het waard om in te investeren.
 - Met het besluit tot het **behoud van de landelijke criteria** wordt voorkomen dat er sprake is van een open toegang tot het praktijkonderwijs. Het toezicht op de naleving van de criteria kan plaatsvinden op de reguliere wijze via de Onderwijsinspectie en de accountant.
 - Door het praktijkonderwijs op eenzelfde wijze te bekostigen als alle overige reguliere onderwijssoorten, **versterken** we het **reguliere, gelijkwaardige karakter** van het praktijkonderwijs. Toelating tot het praktijkonderwijs gaat dan op eenzelfde wijze als de toelating tot andere reguliere onderwijssoorten. Daarmee zenden we een belangrijke boodschap uit naar kinderen, ouders en docenten: of je nu kiest voor havo, vmbo, vwo of pro: je doet ertoe!
 - Momenteel wordt gesproken over uitsplitsing van het huidige bindend basisschooladvies pro/vmbo naar een advies pro en een advies vmbo. Mocht er inderdaad een apart **bindend basisschooladvies pro** komen, dan wordt met ongedeelde bekostiging geborgd dat deze kinderen ook daadwerkelijk kunnen starten in het praktijkonderwijs.
 - Rechtstreekse, ongedeelde bekostiging draagt stevig bij aan het **verminderen van de bureaucratie**. Immers, scholen hoeven geen aanvraag meer in te dienen bij het samenwerkingsverband.
 - Rechtstreekse, ongedeelde bekostiging biedt ook direct een oplossing voor de problemen en slepende discussies rondom **grensverkeer** (bewegingen over de grenzen van de samenwerkingsverbanden) en **verevening**. In het huidige proces gericht op het actualiseren van de verdeling over de regio's is een oplossing nog lang niet in zicht.
-

ONZE VISIE OP DE BEZWAREN

Als Sectorraad Praktijkonderwijs pleiten we al langere tijd voor (her)invoering van de rechtstreekse, ongedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs. Hieronder gaan we in op zorgen en bezwaren die we ontmoeten met name in de besprekingen met OCW. We onderbouwen waarom deze zorgen en bezwaren naar ons idee ongegrond zijn dan wel hoe deze bezwaren ondervangen kunnen worden.

Invoering van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging voor het praktijkonderwijs...

... betekent bij een groei van het leerlingenaantal in het praktijkonderwijs dat er per leerling minder budget beschikbaar is; er is immers sprake van een gemaximeerd budget

De invoering van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging mag niet samengaan met een maximering van het budget voor pro op rijksniveau. Een gemaximeerd budget strookt niet met de visie dat het kind centraal moet staan en elk kind de kans moet krijgen zijn of haar talenten te ontwikkelen. Wat een kind daarvoor nodig heeft moet leidend zijn, niet het beheersen van de kosten. Daarnaast worden andere reguliere onderwijssoorten ook niet geconfronteerd met een gemaximeerd budget; leerlingen voor wie bijvoorbeeld het vwo het meest passend is, kunnen te allen tijde naar het vwo. Zo moet het ook zijn voor kinderen voor wie het praktijkonderwijs het meest passend is. Dat het praktijkonderwijs in vergelijking met andere reguliere onderwijssoorten meer kost, mag hiervoor niet uitmaken. We zijn erg blij dat diverse Kamerleden in het debat op de landelijke dag voor het praktijkonderwijs uitgesproken hebben dit standpunt van harte te onderschrijven.

... maakt dat samenwerkingsverbanden er een financieel belang bij hebben om kinderen voor wie het voortgezet speciaal onderwijs passend zou zijn toe te leiden naar het praktijkonderwijs

Ook in de huidige situatie heeft het samenwerkingsverband hier belang bij. Het praktijkonderwijs, als vorm van lichte ondersteuning, is immers minder kostbaar dan het voortgezet speciaal onderwijs, wat een vorm van zware ondersteuning is. Desondanks zien we het in de praktijk niet of nauwelijks voorkomen dat samenwerkingsverbanden vso-leerlingen proberen toe te leiden naar het praktijkonderwijs. De landelijke criteria vormen een belangrijke waarborg. En pro-scholen hebben geen belang bij instroom van leerlingen die niet passen.

... doet juist afbreuk aan het reguliere karakter van praktijkonderwijs; andere reguliere onderwijssoorten krijgen het ondersteuningsbedrag nu ook via het samenwerkingsverband

Deze vergelijking gaat niet op. Bij pro-leerlingen wordt het ondersteuningsbedrag altijd uitgekeerd; het is te beschouwen als onderdeel van de structurele bekostiging van het praktijkonderwijs. Dit in tegenstelling tot het vmbo en havo, waarbij het ondersteuningsbedrag, bedoeld voor extra ondersteuning, slechts bij een deel van de leerlingen uitgekeerd wordt.

... zet de deur open voor groei van het leerlingenaantal en daarmee voor stijging van de kosten

Natuurlijk is het belangrijk om oog te hebben voor de ontwikkeling van de kosten, maar kostenbeheersing mag nooit de ontwikkeling van de talenten van kinderen in de weg staan. Als praktijkonderwijs voor meer kinderen het meest passend zou zijn, dan moet op grond van het principe 'de leerling centraal' groei van het leerlingenaantal ook mogelijk zijn. Dit is overigens niet de verwachting. Al sinds het ontstaan van het praktijkonderwijs is het leerlingenaantal stabiel (zie grafiek 1). Voor 'oneigenlijke' groei hoeft niet gevreesd te worden: de landelijke criteria blijven immers behouden. Wel is het zo dat de wet mogelijkheden biedt om ook leerlingen toe te laten die niet (geheel) aan de criteria voldoen, maar alleen als de pro-school kan onderbouwen dat praktijkonderwijs het meest passend is. Het toezicht daarop kan plaatsvinden op de reguliere wijze via de Onderwijsinspectie en de accountant. Maar bovenal geldt: pro-scholen hebben geen belang bij instroom van leerlingen die er niet passen. Mocht na invoering van rechtstreekse, ongedeelde bekostiging er desondanks toch sprake zijn van substantiële toename van het leerlingenaantal, dan zijn we als Sectorraad Praktijkonderwijs bereid te praten over beheersmaatregelen.

... doet de deur dicht voor veel leerlingen voor wie het praktijkonderwijs juist wel passend is: een flink deel van de huidige leerlingen voldoet namelijk niet aan de landelijke criteria

Het klopt dat bij een substantieel deel van de huidige leerlingen niet voldaan wordt aan de landelijke criteria.² Leerlingen die overigens op grond van hun ondersteuningsbehoefte zeer op hun plek zijn in het praktijkonderwijs. Zij hebben op grond van de huidige mogelijkheden toegang gekregen tot het praktijkonderwijs. Deze mogelijkheden kunnen blijven bestaan. Ook is al in een eerder stadium met het Ministerie OCW gesproken over modernisering van de landelijke criteria. We zijn zeker bereid de wenselijkheid daarvan te onderzoeken.

... betekent dat er binnen een samenwerkingsverband geen integrale afweging meer plaats vindt welke onderwijssoort (vso, pro, vmbo) het meest passend is voor het kind

In de praktijk vindt die afweging nu al niet of nauwelijks plaats. Pro-scholen vragen een tlv pro aan. Deze aanvragen worden door het samenwerkingsverband gecontroleerd (soms achteraf), waarbij vooral getoetst wordt of de procedure zorgvuldig doorlopen is.

... schept een precedent: ook vanuit het onderwijs voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen en vanuit het justitieel onderwijs wordt gepleit voor rechtstreekse bekostiging

Dit argument mag nooit een reden zijn om ons verzoek niet op zijn merites te beoordelen. Dat dit argument ingebracht wordt, tekent de kijk op het praktijkonderwijs als vorm van lichte ondersteuning en niet als regulier onderwijs. Ten aanzien van het vmbo, havo of vwo, wordt dit argument ook niet ingebracht.

² Bij strikte hantering van de landelijke criteria gaat het om circa 40 procent van de leerlingen. Bron: Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E. (2016), Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en pro, Nijmegen: KBA Nijmegen.

Landelijke criteria

Zorgvuldigheid in de besluitvorming over welke onderwijssoort passend is voor kinderen om hun talenten te ontdekken en te ontwikkelen is van groot belang. Of het nu de keuze voor bijvoorbeeld de havo of het praktijkonderwijs betreft, het moet een weloverwogen keuze zijn. Het bindend basisschooladvies speelt hierin een belangrijke rol. Ook de scholen voor voortgezet onderwijs zelf toetsen of de eigen onderwijssoort passend is en het kind dus toelaatbaar is. De criteria voor toelating tot het praktijkonderwijs zijn landelijk vastgesteld en hebben met name betrekking op IQ en leerachterstanden. De Wet voortgezet onderwijs (Wvo) voorziet in de mogelijkheid om leerlingen toe te laten die niet (volledig) voldoen aan de landelijke criteria, maar bij wie de pro-school wel van mening is dat praktijkonderwijs passend is.

Samenwerkingsverband moet tlv pro afgeven

Wat bovenop deze algemene procedure uitsluitend voor pro-scholen geldt – en dus niet voor de andere reguliere onderwijssoorten – is dat het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring praktijkonderwijs (tlv pro) moet afgeven. Een onafhankelijke commissie binnen het samenwerkingsverband, de Adviescommissie Toelaatbaarheid (ACT), beoordeelt de aanvraag die door de pro-school gedaan wordt. In de praktijk komt deze beoordeling er overigens vooral op neer dat commissies beoordelen of de procedure zorgvuldig doorlopen is. In veel regio's gebeurt deze beoordeling steekproefsgewijs, soms ook achteraf. Bij twijfelgevallen kan nog een beroep gedaan worden op een expertisegroep binnen het samenwerkingsverband. De ACT geeft een advies af aan de directeur van het samenwerkingsverband. De directeur geeft de tlv'en af en informeert de pro-school hierover.

Gedeelde bekostiging

Dat het samenwerkingsverband een tlv pro moet afgeven heeft alles te maken met de gedeelde bekostiging van het praktijkonderwijs: 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 het 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.³ Aanleiding voor de invoering in 2012 van deze gedeelde bekostiging was het voornemen van het kabinet om de landelijke criteria voor het praktijkonderwijs af te schaffen. Met het afschaffen van deze criteria zou er sprake zijn van een open toegang tot het praktijkonderwijs. Dit zou kunnen leiden tot een 'oneigenlijke' toename van het leerlingenaantal. Immers, samenwerkingsverbanden zouden er financieel belang bij kunnen hebben leerlingen niet naar het voortgezet speciaal onderwijs maar naar het praktijkonderwijs toe te leiden. In reactie op vragen van Kamerleden stelde toenmalig staatssecretaris Dekker dan ook dat deze maatregel nodig was om 'mogelijke weglek' te voorkomen.⁴

³ Het budget voor lichte ondersteuning is per samenwerkingsverband gebudgetteerd op het deelnamepercentage voor lwoo en pro van 2012 in het betreffende samenwerkingsverband. Zodra een school binnen het samenwerkingsverband een leerling heeft ingeschreven als lwoo- of pro-leerling, wordt het ondersteuningsbedrag overgemaakt aan de school. Als er nu relatief gezien minder leerlingen in het pro of lwoo zitten blijven er middelen in de regio over. Die middelen gaan naar het samenwerkingsverband. Als er relatief gezien meer leerlingen op het pro of lwoo zitten, dan wordt het verschil in mindering gebracht van alle deelnemende schoolbesturen.

⁴ Verslag schriftelijk overleg vaste commissie OCW, Kamerstuk 31289, nr. 139.