

Kenmerk

W05.12.0247/I

Datum advies

23 augustus 2012

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Formatiebesluit W.V.O. in verband met het budgetteren van de bekostiging van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs en van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met een technische aanpassing, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2012, no.12.001610, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Formatiebesluit W.V.O. in verband met het budgetteren van de bekostiging van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs en van enkele algemene maatregelen van bestuur in verband met een technische aanpassing, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit sterkt ertoe de personele bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs met ingang van 2013 te budgetteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de kanttekening dat zonder nadere toelichting niet duidelijk is of de voorgestelde wijze van bekostiging redelijkerwijs voldoende is voor het geven van onderwijs.

Niveau van bekostiging

Voorgesteld wordt de personele bekostiging van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs te budgetteren en het budget vast te stellen op basis van het aantal leerlingen per 1 oktober 2011 en de bekostiging van het kalenderjaar 2012. Daartoe wordt in de bekostiging een onderscheid gemaakt tussen de basiskosten per leerling (vergelijkbaar met de gemiddelde kosten voor een reguliere leerling) en de kosten voor extra ondersteuning (uitgedrukt in een opslag). Bij een gelijkblijvend aantal geïndiceerde leerlingen heeft het voorstel geen gevolgen voor de scholen. Neemt echter het aantal geïndiceerde leerlingen toe, dan daalt de bekostiging per leerling omdat het bedrag dat beschikbaar is voor extra ondersteuning over meer leerlingen moet worden verdeeld. Het voorstel vloeit voort uit het regeerakkoord en de wens om een kostenstijging door een mogelijke toename van het aantal geïndiceerde leerlingen als gevolg van de bezuinigingen op passend onderwijs voorkomen. *(zie noot 1)*

De enkele vermelding in het regeerakkoord, zonder een uiteenzetting van de argumenten daarvoor en zonder inzicht in te geven in de consequenties daarvan voor de kwaliteit van het onderwijs, acht de Afdeling niet toereikend als motivering van het voorstel. In haar advies over het wetsvoorstel passend onderwijs heeft de Afdeling opgemerkt dat de keuze om voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs budgettering in te voeren, zonder gelijktijdige aanpassing van het systeem van indicatiestelling, tot een onwenselijke situatie leidt. *(zie noot 2)* Daarop heeft de regering geantwoord dat het huidige systeem van

indicatiestelling in elk geval tot 2016 zal worden gehandhaafd, om de samenwerkingsverbanden die belast worden met de invoering van passend onderwijs te ontzien en om onderzoek te kunnen doen naar de beste manier van indicatiestelling. (zie noot 3) Uit de toelichting blijkt dat het niet uitgesloten is dat het aantal geïndiceerde leerlingen toeneemt, in welk geval de bekostiging voor extra ondersteuning per leerling daalt. De VO-raad heeft onlangs gesteld dat de onderwijsachterstanden en daarmee de noodzaak tot behoud van deze middelen de afgelopen jaren alleen maar zijn toegenomen. (zie noot 4) Gelet hierop adviseert de Afdeling aan te geven of met het voorstel wordt voldaan aan de mede aan artikel 84, eerste en vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs ten grondslag liggende eis dat de omvang van de formatie van leraren voor scholen met leerwegondersteunend en praktijkonderwijs redelijkerwijs voldoende is voor het geven van onderwijs. Tevens adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het voorstel voor de kwaliteit van het onderwijs en het bestrijden van onderwijsachterstanden, gelet op de verwachte ontwikkeling van het aantal indicaties voor de komende vier jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 2 oktober 2012

De Raad van State heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit. Hieronder wordt ingegaan op deze opmerkingen van de Raad van State waarbij de indeling van het advies van de Raad wordt gehanteerd.

De Afdeling van de Raad van State adviseert aan te geven of met het voorstel wordt voldaan aan de mede aan artikel 84, eerste en vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs ten grondslag liggende eis dat de omvang van de formatie van leraren voor scholen met leerwegondersteunend en praktijkonderwijs redelijkerwijs voldoende is voor het geven van onderwijs.

Met het voorstel wordt voldaan aan het gestelde in artikel 84, eerste lid van de Wet op het voortgezet onderwijs. Ondanks het budgetteren van de bekostiging van leerlingen die aangewezen zijn op leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) blijft de formatie redelijkerwijs voldoende voor het geven van onderwijs aan deze leerlingen. Dat komt omdat de budgettering pas effectief wordt als er sprake is van een onverwachte stijging van het aantal geïndiceerde leerlingen. Gezien de leerling-ontwikkeling in de afgelopen jaren worden voor de komende jaren geen significante stijgingen verwacht. Daarnaast richt de budgettering zich alleen op de meerkosten ten opzichte van een gemiddelde vmbo-leerling. De meerkosten worden jaarlijks vastgesteld en uitgedrukt in een bedrag per leerling (per schoolsoortgroep) lwoo/pro. De basisbekostiging, die gelijk is aan de gemiddelde kosten van een vmbo-leerling, wijzigt niet en wordt op de gebruikelijke wijze berekend en bekostigd. Beide onderdelen maken onderdeel uit van de totale lumpsumbekostiging. Schoolbesturen zijn autonoom voor wat betreft de inzet van deze (lumpsum)middelen. Naast dit onderdeel van de reguliere lumpsumbekostiging kunnen schoolbesturen die onderwijs aanbieden aan deze (lwoo/pro) leerlingen nog een beroep doen op de samenwerkingsverbanden. Voor ondersteuning van deze leerlingen hebben de samenwerkingsverbanden de beschikking over een regulier zorgbudget. Dit budget kan door

de samenwerkingsverbanden aangewend worden voor extra ondersteuning. Alles overwegende biedt dit ontwerpbesluit schoolbesturen genoeg ruimte om het onderwijs aan deze leerlingen op een adequate wijze in te richten. De nota van toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

Tevens adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het voorstel voor de kwaliteit van het onderwijs en het bestrijden van onderwijsachterstanden, gelet op de verwachte ontwikkeling van het aantal indicaties voor de komende vier jaar. De regering merkt hierover op dat ondanks de budgettering van het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs bij een gelijkblijvende leerlingenpopulatie zeker voldoende onderwijs kan worden geboden aan deze leerlingen. Ook in het geval er zich de komende jaren op totaalniveau een stijging voordoet van het aantal geïndiceerde leerlingen zal een bijstelling van het bedrag per leerling (meerkosten lwoo/pro) gering van omvang zijn en niet leiden tot een verlaging van de kwaliteit van het beoogde onderwijs. De nota van toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

Van de gelegenheid is ten slotte gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting in technisch opzicht te wijzigen. Ten eerste wordt in artikel III "Het Besluit houdende voorschriften van overgangsrechtelijke aard i.v.m. invoering van de regeling overgangsmaatregelen mavo-vbo" vervangen door: Het Besluit 22 januari 1999, houdende voorschriften van overgangsrechtelijke aard in verband met de invoering van leerwegen in middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (regeling overgangsmaatregelen mavo-vbo) (Stb. 1999, 44). Ten tweede is de nota van toelichting op een tweetal plaatsen (in het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting) gewijzigd in verband met een aangepaste inwerkingtredingsdatum. Het streven is om het ontwerpbesluit met ingang van 1 november 2012 in werking te laten treden. Er wordt afgeweken van de minimale invoeringstermijn van twee maanden (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309), aangezien de doelgroepen gebaat zijn bij een spoedige publieke inwerkingtreding. Op deze wijze kan voor het kalenderjaar 2013 rekening gehouden worden met deze nieuwe berekeningssystematiek.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(1) "Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA", 30 september 2010, blz. 15 (Bijlage).

(2) Advies van 20 oktober 2011, no. W05.11.0269/I.

(3) Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 4. Zie ook Kamerstukken II, 2011/12, 33 106, nr. 7.

(4) Bericht VO-raad d.d. 23 mei 2011 n.a.v. het advies van de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs "Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend Onderwijs".