

Bijlage 2

Invulling taakstelling passend onderwijs

Inleiding

Het budget voor (v)so en lgf is eerder gebudgetteerd op het macroniveau van de Rijksbegroting van 2008. In het regeerakkoord is een taakstelling opgenomen op dit budget van € 50 miljoen in 2012 en € 300 miljoen structureel met ingang van 2013. In deze bijlage wordt uitgelegd hoe het kabinet deze taakstelling wil invullen. Tot de invoering van het nieuwe stelsel blijft de huidige opendeinde regeling van kracht. Mocht er in de tussentijdse periode groei plaatsvinden, waardoor het gebudgetteerde macrobudget overschreden dreigt te worden, dan zullen mogelijk extra maatregelen moeten worden genomen. Dit is in aanvulling op de maatregelen die in deze bijlage zijn benoemd.

Begrotingsbehandeling

Bij de behandeling van de onderwijsbegroting in november 2010 in de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over de taakstelling passend onderwijs. De Kamer heeft vervolgens drie moties aangenomen die hierop betrekking hebben:

- de motie-Çelik/Dijsselbloem die de regering verzoekt een stofkamoperatie uit te voeren om in de bureaucratie zoveel mogelijk alternatieve bezuinigingen voor passend onderwijs te vinden;¹
- de motie-Ferrier c.s. die de regering verzoekt de Kamer in het voorjaar van 2011 te informeren over de consequenties van de korting van € 300 miljoen op passend onderwijs, waarbij het primaire proces centraal dient te staan;²
- de motie-Voordewind c.s. die de regering verzoekt er alles aan te doen om de bezuinigingen op passend onderwijs niet in de klas en bij zorgleerlingen terecht te laten komen.³

Het kabinet heeft bij de invulling van de taakstelling zo veel mogelijk rekening gehouden met deze moties.

Wettelijke verankering van taakstelling

Het kabinet wil de bezuinigingen invoeren binnen het huidige wettelijke kader. Daarvoor moeten zowel de WEC, als de bekostigingsbesluiten WPO, WVO en WEC worden gewijzigd en een aantal regelingen en beschikkingen. Deze bezuinigingen treden grotendeels op 1 augustus 2012 in werking. De wijzigingen van de bekostigingsbesluiten moeten voorhangen bij de Tweede Kamer. Het kabinet wil deze voorhangprocedure nog voor het zomerreces van 2011 afronden, zodat schoolbesturen voldoende tijd hebben om te anticiperen op de verlaagde bekostiging per schooljaar 2012/2013. De bezuinigingen treden op 1 augustus 2012 in werking om de gewenste investeringen mogelijk te maken.

Totaal budgettair kader

Om de bezuinigingen in het juiste perspectief te plaatsen, is het goed om aan te geven hoeveel er omgaat in de zorgstructuren zoals we die nu kennen. Als we de basiskosten⁴ van de desbetreffende leerlingen meerekenen, bedraagt het totale budgettaire kader voor passend onderwijs op basis van voorlopige gegevens in 2010 ongeveer € 3,7 miljard. Ongeveer € 1,2 miljard daarvan wordt besteed aan de financiering van het (v)so, € 0,4 miljard aan de financiering van de rugzakken, ongeveer € 0,6 miljard aan de lichtere zorg in het primair onderwijs (wsns-verbanden), € 1,3 miljard aan de lichtere zorg in het voortgezet onderwijs (lwoo/prO) en € 0,2 mld. in overige zorgbekostiging (bijv. Herstart).

Tabel 1. Overzicht totaal budgettair kader⁵

¹ 32500 VIII nr. 16

² 32500 VIII nr. 22

³ 32500 VIII nr. 34

⁴ Met basiskosten bedoelen we de bekostiging die voor iedere leerling beschikbaar is.

⁵ Op basis van voorlopige gegevens over 2010.

| | |
|--|-------------------|
| <i>Bekostiging (v)so</i> | € 1,2 mld. |
| <i>Bekostiging rugzakken</i> | € 0,4 mld. |
| <i>Bekostiging lichtere zorg primair onderwijs (sbo)</i> | € 0,6 mld. |
| <i>Bekostiging lichtere zorg voortgezet onderwijs (lwoo/pro)</i> | € 1,3 mld. |
| <i>Overige zorgbekostiging</i> | € 0,2 mld. |
| Totaal budgettair kader⁶ | € 3,7 mld. |

Invulling taakstelling

Het kabinet kiest ervoor om bij de invulling van de taakstelling het reguliere onderwijs zoveel mogelijk te ontzien: daar moet de zorgplicht immers primair worden waargemaakt. Voor de bezuinigingen hanteert het kabinet drie uitgangspunten:

- 1) bezuinigen op bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging;
- 2) minder uitgeven aan ambulante begeleiding;
- 3) besparen door grotere klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Voor elk van de genoemde categorieën volgt hierna een toelichting en een uitwerking in concrete maatregelen (zie ook tabel 2).

Tabel 2. Overzicht taakstelling⁷

| | |
|--|---------------------|
| <i>1. Bezuinigen op bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging</i> | € 124,7 mln. |
| a) afschaffen rec's | € 12,1 mln. |
| b) afschaffen bekostiging steunpunten autisme | € 3,1 mln. |
| c) niet verlengen AWBZ-compensatieregeling | € 10,0 mln. |
| d) inzet enveloppenmiddelen | € 13,9 mln. |
| e) afschaffen cumi WEC | € 25,2 mln. |
| f) afschaffen expertisebekostiging | € 14,8 mln. |
| g) afschaffen preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB) | € 29,9 mln. |
| h) afschaffen dubbele rugzak zeer moeilijk lerende (zml) kinderen | € 6,5 mln. |
| i) stopzetten subsidie Hoenderloo (Glen Mills) | € 1,1 mln. |
| j) minder geld naar Op de Rails | € 8,1 mln. |
| <i>2. Minder uitgeven aan ambulante begeleiding</i> | € 90,8 mln. |
| <i>3. Besparen door grotere klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs</i> | € 84,5 mln. |
| Totaal taakstelling | € 300,0 mln. |

⁶ In deze € 3,7 mld. zit een bedrag van ongeveer € 1,5 mld. aan basisbekostiging.

⁷ Op basis van gegevens over schooljaar 2010-2011.

1. *Bezuinigen op bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging*

Allereerst kan er geld worden bespaard door bestuurlijke drukte (bureaucratie) terug te brengen en (aflopende) projecten en (aflopende) aanvullende bekostigingsregels te schrappen. De totale opbrengst van deze besparing is € 124,7 miljoen.

a) *Afschaffen rec's*

Om de bureaucratie te verminderen, schrapt het kabinet de financiering van de samenwerkingsverbanden binnen het speciaal onderwijs (rec's) per 1 augustus 2012. Door de rec's op te heffen, verdwijnt ook de commissie voor indicatiestelling. In het nieuwe stelsel passend onderwijs zijn de nieuwe samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor de toewijziging van extra ondersteuning en plaatsing in het (v)so.

b) *Afschaffen bekostiging steunpunten autisme*

Om de bureaucratie te verminderen, schrapt het kabinet de financiering van het steunpunt autisme. Ieder rec ontvangt geld om een steunpunt autisme te financieren. Dit bedrag was aanvankelijk bedoeld om de expertise op het gebied van autisme in speciaal en regulier onderwijs te stimuleren. Inmiddels is deze expertise voldoende opgebouwd in de bestaande netwerken en zijn er materialen ontwikkeld waarmee de scholen kunnen werken. Het is daarom niet meer nodig aparte steunpunten in stand te houden.

c) *Niet verlengen AWBZ-compensatieregeling*

Het kabinet verlengt de AWBZ-subsidieregeling die tot 1 augustus 2012 loopt, niet. Deze subsidie is in 2009 ingevoerd als compensatie om de gevolgen van de AWBZ-maatregel in het onderwijs op te vangen. Het gaat hierbij om de vergoeding van specifieke zorg in de school die eerder werd vergoed door de AWBZ. In de huidige situatie ontvangen scholen (bao, sbao, so, vo, (v)so) voor leerlingen die daarvoor in aanmerking komen geld. In de nieuwe situatie kunnen samenwerkingsverbanden vanuit hun zorgbudget bezien welke ondersteuning op scholen nodig is en dit financieren uit het zorgbudget. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden (door de geografische afbakening) beter samenwerken met de gemeenten (die in de toekomst verantwoordelijk worden voor de functie begeleiding van de AWBZ). Het in stand houden van een aparte subsidieregeling is niet in overeenstemming met het principe van eenvoud en maatwerk.

d) *Inzet enveloppenmiddelen*

De enveloppenmiddelen zijn nu voor een groot deel ingezet voor de zogenaamde € 10-subsidieregeling om passend onderwijs in te voeren. Alle scholen binnen een deelnemend samenwerkingsverband ontvangen nu € 10 per leerling om zich voor te bereiden op de invoering van het nieuwe stelsel passend onderwijs. Deze regeling voor implementatie van passend onderwijs loopt tot 1 augustus 2012 en zal niet door het kabinet worden verlengd.

e) *Afschaffen cumi WEC*

Het kabinet schrapt de cumi-regeling voor (v)so-scholen. Deze regeling houdt in dat (v)so scholen extra geld krijgen voor culturele minderheden. Deze vorm van extra bekostiging (gebaseerd op etniciteit) is voor het reguliere onderwijs al afgeschaft. Reden hiervoor was dat het opleidingsniveau van ouders een betere voorspeller was van achterstanden dan etniciteit. In dezelfde brief is toen al aangekondigd dat de cumi-regeling voor de WEC waarschijnlijk ook zou worden aangepast. Voor het (v)so is een extra regeling dubbelop: de bestaande financiering biedt ruimte voor ondersteuning en kleinere klassen voor leerlingen met een extra zorgbehoefte. Daarom zal de regeling geheel worden afgeschaft.

f) *Afschaffen expertisebekostiging*

Het kabinet schrapt de extra bekostiging die bedoeld was om de herverdeeffecten van de invoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) in 2003 op te vangen. Het ging hierbij om een extra financiering van een beperkt aantal (28) scholen voor speciaal onderwijs (bijv. epilepsiescholen). Deze extra financiering is ingesteld bij de invoering van de lgf in 2003 om scholen die er toen financieel op achteruitgingen tijdelijk te compenseren. Bovendien past het niet binnen de doelstelling om de bekostiging te vereenvoudigen. Ook de formatiegarantieregeling die bij de invoering van lgf is opgesteld, wordt afgeschaft. Op deze regeling is nooit een beroep gedaan.

g) *Afschaffen preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB)*

Het kabinet schrapt de preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding in het licht van het nieuwe stelsel waarin 'lichte' en 'zware' zorg binnen een samenwerkingsverband worden samengevoegd. Het budget voor preventieve ambulante begeleiding is bedoeld om doorverwijzing naar het (v)so te voorkomen. In het nieuwe stelsel passend onderwijs valt deze preventieve functie binnen de verantwoordelijkheid van de nieuwe samenwerkingsverbanden en kan deze taak gefinancierd worden uit hun zorgbudget. Door meer differentiatie in het onderwijsaanbod en door de juiste ondersteuning te bieden, kan instroom in het (v)so worden voorkomen. Er wordt daarom geen apart PAB-budget meer in stand gehouden. Het budget voor terugplaatsing ambulante begeleiding is bedoeld om de terugplaatsing van leerlingen uit het (v)so naar het regulier onderwijs te begeleiden. In het nieuwe stelsel passend onderwijs valt deze terugplaatsingsbegeleiding onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe samenwerkingsverbanden die 'lichte' en 'zware' zorg combineren. Er wordt daarom geen apart TAB-budget meer in stand gehouden. Deze vormen van aanvullende bekostiging worden geheel afgeschaft.

h) *Afschaffen dubbele rugzak zeer moeilijk lerende (zml) kinderen*

Het kabinet schrapt voor zeer moeilijk lerende kinderen de dubbele rugzak: bij invoering van de Igf was deze extra financiering bedoeld om de nodige expertise op te kunnen bouwen. Leerlingen die zijn geïndiceerd als zeer moeilijk lerend (zml) krijgen momenteel in de bovenbouw van het basisonderwijs bovenop de rugzak nog een extra bedrag per leerling. Deze zogeheten 'dubbele rugzak' is historisch bepaald voor deze specifieke groep kinderen (o.a. kinderen met het syndroom van Down). In de nieuwe bekostigingssystematiek hebben samenwerkingsverbanden zelf de ruimte om te bepalen welke ondersteuning een bepaalde leerling nodig heeft (en welke kosten dit met zich meebrengt). Deze specifieke vorm van aanvullende bekostiging wordt geheel afgeschaft.

i) *Stopzetten subsidie Hoenderloo (Glen Mills)*

Het kabinet stopt de subsidie voor het project Glen Mills. Het gaat hier om financiering van een project met een specifieke aanpak. De locatie waar die specifieke aanpak werd toegepast, is inmiddels gesloten door het ministerie van VWS. Het in stand houden van een specifieke subsidie past bovendien ook niet bij de bredere doelstelling van dit kabinet om het aantal afzonderlijke subsidies te verminderen. Daarom wordt de subsidie per schooljaar 2011/2012 niet verlengd.

j) *Tijdelijke voorzieningen: minder geld voor Op de Rails*

Het kabinet brengt het geld voor drie specifieke projecten (Herstart, Op de Rails en Rebound) met een efficiencykorting onder bij de samenwerkingsverbanden. Er zijn nu drie typen voorzieningen voor de tijdelijke opvang van leerlingen: Herstart, Op de Rails en Rebound. Twee daarvan zijn voorzieningen die deels worden uitgevoerd door het speciaal onderwijs. Rebound is gerelateerd aan het reguliere voortgezet onderwijs. Met de invoering van passend onderwijs verdwijnen deze projecten. De samenwerkingsverbanden worden dan verantwoordelijk om voor alle leerlingen een passend aanbod te bieden. Het geld voor deze projecten wordt dan toegevoegd aan het zorgbudget van de samenwerkingsverbanden, waardoor het geld doelmatiger kan worden besteed. Daarom wordt het budget van Op de Rails vanaf 1 augustus 2012 gehalveerd. Naast de reboundmiddelen, gaat in het nieuwe stelsel passend onderwijs ook het budget voor Herstart en het resterend budget voor Op de Rails over naar de samenwerkingsverbanden.

2. Minder uitgeven aan ambulante begeleiding

Ten tweede kan er geld bespaard worden door de ambulante begeleiding in de rugzak te beperken. Dit levert een besparing op van € 90,8 miljoen. De rugzak bestaat uit een deel dat rechtstreeks naar het reguliere onderwijs gaat en een deel is bestemd voor ambulante begeleiding. Bij docenten is vaak niet helder hoe zij profijt hebben van de ambulante begeleiding in hun onderwijspraktijk. Het geld houdt een structuur in stand, maar 'landt' niet in de klas.⁸ Daarom wordt er bezuinigd op het deel ambulante begeleiding in de rugzak. Onderwijssoorten waar sprake is van zeer specifieke begeleiding (bijvoorbeeld ambulante begeleiding van blinde/slechtziende en dove leerlingen) worden niet

⁸ ECPO, 2009, *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding, een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's*, Amsterdam.

meegenomen in deze bezuiniging om te voorkomen dat deze leerlingen niet meer opgevangen kunnen worden in het reguliere onderwijs en uit moeten stromen naar het (v)so. Door gemiddeld 55% op de ambulante begeleiding te korten, kan er in totaal structureel € 90,8 miljoen bespaard worden. Het resterende geld voor ambulante begeleiding bedraagt na deze korting iets meer dan € 75 miljoen. Het resterende budget voor ambulante begeleiding zal worden overgeheveld naar de nieuwe samenwerkingsverbanden po en vo.

3. Bezuiniging door grotere klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Ten derde kan geld worden bespaard door de groepen in het (v)so te vergroten. Dit levert in totaal een besparing op van € 84,5 miljoen. De omvang van de korting is gelijk aan het vergroten van de groepen met maximaal 10%. Deze korting op de (v)so-bekostiging wordt over alle onderwijssoorten gelijkmatig gespreid. Het huidige (v)so heeft veel kleinere groepen dan het reguliere onderwijs, wat logisch is, gezien de extra zorg die leerlingen nodig hebben. Echter de groeps grootte is met name in het vso wel heel klein, en in de praktijk is de personele bekostiging van het speciaal onderwijs nog gunstiger dan strikt nodig is om de gebruikelijke kleinere groeps grootte mogelijk te maken. Daarbij krijgt iedere leerling op dit moment hetzelfde aanvullende bedrag, terwijl dit niet altijd noodzakelijk is, omdat hier ook leerlingen met lichtere zorgbehoeften bij zijn. En tot slot heeft het CPB erop gewezen dat de belangrijkste reden voor groei van het zorgbudget is dat instituties vermoedelijk weinig belang hebben bij het kiezen van goedkope onderwijsvormen.⁹ Dit herbergt het reële risico in zich dat leerlingen voor te zware zorg geïndiceerd zijn. Vanwege bovengenoemde overwegingen kiest het kabinet ervoor te bezuinigen op de personele bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Overigens blijft het speciaal onderwijs, ook na de bezuiniging, met voldoende capaciteit voor bijna 70.000 leerlingen beschikbaar. Passend onderwijs is dan ook geen inclusief onderwijs.

Financiële effecten

Het kabinet heeft de financiële effecten van de taakstelling inzichtelijk gemaakt. Omdat ervoor is gekozen het reguliere onderwijs zoveel mogelijk te ontzien, slaan de genoemde maatregelen vooral neer in het (v)so. In tabel 3, 4 en 5 is weergegeven wat de gemiddelde effecten zijn van de korting op de groeps grootte, de korting op de ambulante begeleiding, het afschaffen van de preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding en de cumi-regeling in de WEC. De effecten zijn weergegeven op clusterniveau, bestuursniveau en schoolniveau. De effecten kunnen per school (en per bestuur) verschillen. De lokale situatie is immers telkens anders. Bijvoorbeeld de mate waarin men nu voorziet in ambulante begeleiding en het aantal cumi-leerlingen dat men heeft, is per school of bestuur verschillend.

Tabel 3: Doorwerking taakstelling op het niveau van de huidige clusters¹⁰

| Cluster | Gemiddelde procentuele korting op de bestaande middelen voor (v)so |
|-----------|--|
| Cluster 1 | - 6,2 % |
| Cluster 2 | - 22,0 % |
| Cluster 3 | - 15,2 % |
| Cluster 4 | - 19,7 % |

⁹ CPB, 2009, *Zorg om zorgleerlingen*, Den Haag.

¹⁰ In tabel 3, 4 en 5 is het huidige niveau van de totale bekostiging vergeleken met het niveau van de totale bekostiging na de bezuinigingsmaatregelen.

Tabel 4: Doorwerking taakstelling op het niveau van de (v)so besturen

| Percentage korting op de bestaande middelen voor (v)so | Aantal besturen |
|---|------------------------|
| tot -10% | 32 |
| tot -15% | 53 |
| tot -20% | 42 |
| tot -25% | 18 |
| tot -30% | 4 |
| tot -35% | 2 |
| Eindtotaal | 151 |

Tabel 5: Doorwerking taakstelling op het niveau van de (v)so scholen

| Percentage korting op bestaande middelen voor (v)so | Aantal scholen |
|--|-----------------------|
| tot -10% | 72 |
| tot -15% | 117 |
| tot -20% | 62 |
| tot -25% | 42 |
| tot -30% | 18 |
| tot -35% | 9 |
| tot -40% | 0 |
| tot -45% | 2 |
| tot -50% | 1 |
| meer dan -50% | 1 |
| Eindtotaal | 322 |

Gevolgen voor personeel

Het kabinet is zich bewust van de personele gevolgen van de genoemde maatregelen: de verlaging van de bekostiging zal leiden tot een verlies aan arbeidsplaatsen waarbij gedwongen ontslagen niet uitgesloten kunnen worden. Het is belangrijk om door gericht mobiliteitsbeleid in combinatie met natuurlijk verloop zoveel mogelijk te voorkomen dat personeelsleden gedwongen ontslagen kunnen worden. Het is duidelijk dat een deel van de betrokken personeelsleden niet opnieuw geplaatst kan worden binnen het onderwijs. Op grond van de bestaande werkloosheidsregelingen kunnen zij in dat geval aanspraak maken op een uitkering. Naarmate het mobiliteitsbeleid succesvoller is, zal niet alleen meer werkgelegenheid en deskundigheid behouden blijven in het onderwijs, maar zijn ook de kosten van deze uitkeringen lager.

Communicatie met de scholen

Binnenkort ontvangen de schoolbesturen een brief om hen te informeren over de voorgenomen maatregelen en de financiële consequenties die deze hebben voor de afzonderlijke besturen. Besturen kunnen hiermee anticiperen op de toekomstige lagere bekostiging van de overheid.