

# De zwakste leerlingen de dupe

## I Inleiding

Het concept-regeerakkoord van de coalitiepartners VVD en CDA, gesteund door de PVV, kent voor het onderwijs ongekende maatregelen. Om dat compleet duidelijk te maken wordt in dit artikel een weergave gegeven van de betreffende passages uit dit regeerakkoord waarbij ook nader wordt ingegaan op de achtergronden van de onderbouwing van deze bezuinigingen (voor zover die onderbouwing is te achterhalen).

Voor deze achtergronden zijn de 20 rapporten van de Brede Heroverwegingen die in april 2010 zijn uitgebracht van groot belang en voor het onderwijs zijn de rapporten 5 (Kindregelingen, 146 pagina's) en 6 (productiviteit onderwijs, 204 pagina's met twee bijlagen: een power point presentatie gemaakt door het bureau Mc Kinsey en een overzicht van de wet- en regelgeving van het onderwijs). Deze rapporten zijn allemaal te vinden op de website van Financiën: [rapporten brede heroverwegingen \(BHO\)](#).

Opvallend is dat in het concept-regeerakkoord zelf met geen letter aandacht wordt besteed aan de bezuiniging op het passend onderwijs en het achterstandsbeleid. Dat is verstoppt in de Bijlage over het Begrotingsbeleid waarin veel en herhaaldelijk wordt verwezen naar de rapporten brede heroverwegingen (BHO).

De mate waarin bezuinigd wordt op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, een korting van 300 miljoen, is dusdanig ingrijpend dat de hele ontwikkeling van passend onderwijs daardoor onmogelijk wordt gemaakt. Het beleid dat sinds 2003 van kracht is en door de Tweede Kamer in wetgeving is vastgelegd leidde tot een dusdanige groei van met name het aantal rugzakken (leerling gebonden financiering), dat aanpassing daarvan geboden was. Daar waren ook aanzetten toe gemaakt die moesten leiden tot een gebudgetteerd systeem dat door de Tweede Kamer is vastgelegd op het begrotingsniveau van het aantal leerlingen in het schooljaar 2008-2009. Met de T-1 systematiek voor de bekostiging betekent dit dat het aantal leerlingen op 1 oktober 2008 resp. 16 januari 2009 bepalend is voor de bekostiging van het schooljaar 2009-2010. In dat schooljaar hoefde dus nog geen bezuiniging plaats te vinden. Dat beleid is nogmaals herbevestigd in het voorjaar van 2010 bij de bespreking van het beleid gericht op passend onderwijs per 1 augustus 2012. Als gevolg daarvan zijn per 1 augustus 2010 wel ingrijpende bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd namelijk een forse korting op de omvang van de rugzakken voor het speciaal basisonderwijs, op de ambulante begeleiding vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs, en op enkele andere onderdelen van dit beleid, in totaal zo'n 76 miljoen op jaarbasis. De verwachting is daarenboven dat de groei met name in het voortgezet speciaal onderwijs doorzet evenals het aantal rugzakken in deze sector waardoor verdere bezuinigingsmaatregelen per 1 augustus 2011 al in voorbereiding waren, in afwachting van de tellingsgegevens per 1 oktober 2010. Die gegevens komen door de samenvallende met de invoering van de telling middels de geautomatiseerde verwerking (BRON) pas omstreeks december 2010 beschikbaar.

De korting van 300 miljoen komt dus bovenop de bezuinigingen die al eerder zijn vastgesteld.

De korting op het achterstandsbeleid van 50 miljoen lijkt relatief gering t.o.v. de bezuiniging van 300 miljoen op het (V)SO. Hierbij moet wel bedacht worden dat deze bezuiniging plaatsvindt door met name de autonome daling van het aantal gewichtslernen in de gehanteerde systematiek van de toekenning. Die is namelijk gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders en die stijgt zodanig dat het aantal leerlingen dat nog in aanmerking komt voor extra ondersteuning voortvarend daalt. De handhaving van het bestaande systeem betekent dat er over enige tijd nog maar sprake zal lijken van een geringe achterstand in Nederland.

Voor de vaststelling van de impulsgebieden wordt wel uitgegaan van een relatieve achterstand. De postcodegebieden worden namelijk vastgesteld op basis van een relatieve achterstand. Maar daarvoor is nu opgenomen dat het bedrag bevroren wordt per gewichtsleerling, terwijl het aantal gewichtsleerlingen de komende jaren flink zal dalen als gevolg van de absolute norm van het opleidingsniveau. Het gevolg is dat ook daar dus het beschikbare budget zal dalen en dat zal ongetwijfeld worden gepresenteerd als een autonome ontwikkeling. Dat is ongetwijfeld ook de reden dat het niet afzonderlijk als bezuinigingsmaatregel is opgenomen.

Hierna zullen we nader ingaan op de concrete bezuinigingsplannen zoals die uit het concept-regeerakkoord en de onderliggende stukken naar voren komen. Om een compleet beeld te geven worden de passages die betrekking hebben op met name het primair en voortgezet onderwijs zoveel mogelijk integraal weergegeven.

### **Concept-regeerakkoord**

In het concept-regeerakkoord is in hoofdstuk 8 het onderwijsbeleid geschetst. Dat luidt als volgt:

#### **'8. Onderwijs**

Nederland heeft de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën.

Dit vraagt om versterking van de kwaliteit van het onderwijs en bevordering van hogere prestaties.

In alle opleidingen komt de kerntaak van het geven van goed onderwijs in voldoende contacturen centraal te staan. Management en staf zijn hieraan dienstbaar. Vakmensen moeten hun vak kunnen uitoefenen. De overhead wordt beperkt, er komt meer ruimte voor vakmanschap in het onderwijs. Om te komen tot meer excellent onderwijs is meer structuur en focus op kennis nodig. Er wordt toegewerkt naar een absolute kwaliteitsnorm waarbij de toegevoegde waarde zwaarder meeweegt. Ieder talent telt, of het nu jongeren betreft met een beperking, de gouden handen in het beroepsonderwijs of de knappe koppen op de universiteit.

Presteren is geen vies woord maar een noodzakelijke voorwaarde. Iedereen in het onderwijs wordt hierop aangesproken: ouders, leraren, leerlingen en schoolbestuurders: de basis op orde, de lat omhoog. De aansluiting tussen de verschillende vormen van onderwijs wordt verbeterd.

De gebouwen, infrastructuur en faciliteiten in het onderwijs worden in weekeinden en vakanties meer gebruikt voor opleidings- en scholingsactiviteiten zoals zomerscholen en leven lang leren-activiteiten. Op adviesraden en instituten vindt een efficiencykorting plaats via de bijdrage aan deze instellingen die niet raakt aan het primaire onderwijsproces maar de bestuurlijke drukte en overbodige stapeling van instituties in het onderwijs terugdringt. De prioriteiten binnen de onderwijsbegroting worden herschikt ten gunste van de kwaliteit van het onderwijs.

De basis voor de kenniseconomie wordt in elk deel van het onderwijs op orde gebracht. De kerntaak van basisscholen ligt bij taal en rekenen.

- Kinderen met een grote taalachterstand gaan met dwang en drang deelnemen aan vroeg- en voorschoolse educatie.
- Ouders zijn mede verantwoordelijk (ook financieel) voor de taalontwikkeling van hun kinderen.
- De keuze voor pakket, loopbaan of studie wordt vereenvoudigd, onder meer door doorlopende leerlijnen, het volgen van lessen en colleges in vervolgonderwijs en studiekeuzegesprekken.
- Er komen verplichte leerlingvolgsystemen met uniforme toetsen in het primair en voortgezet onderwijs.
- Scholen gaan roosters zonder tussenuren maken en voorkomen lesuitval.
- Het aantal voortijdig schoolverlaters wordt door het programma "Aanval op de uitval", het pakket aan extra maatregelen dat schooluitval actief bestrijdt, teruggebracht tot hoogstens 25.000.
- Het kabinet komt met een actieplan tegen laaggeletterdheid.

De prestaties in het onderwijs gaan omhoog. Jongeren worden op alle niveaus voorbereid op een meer internationale arbeidsmarkt. Er komen meer goede en professionele leerkrachten.

- De toegevoegde waarde (leerwinst) gaat zwaarder wegen bij de beoordeling van scholen en instellingen waarbij scholen ook het predicaat excellent kunnen verdienen.
- Het programma Leerkracht van Nederland, het actieplan om het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en positie van leraren te versterken, wordt voortgezet.
- Er komt meer ruimte voor prestatiebeloning, zowel van personen als van teams.
- De kwaliteitsverhoging van de lerarenopleiding wordt voortgezet.
- In de PABO komt differentiatie die leidt tot een brede bevoegdheid voor de hele basisschool maar een specifieke bekwaamheid voor het jongere of oudere kind.
- Binnen een jaar komt de sector met een beroepsregister waarbij de inschrijving is gekoppeld aan een periodiek bijscholingsvereiste

Het hoger en wetenschappelijk onderwijs heeft een kwaliteitsimpuls nodig. Het is van groot belang dat Nederlandse studenten veel beter onderwijs krijgen zodat zij beter zijn voorbereid op de arbeidsmarkt. Nederland moet excellente docenten en studenten kunnen aantrekken en Nederlandse toppers kunnen vasthouden. Belangrijk wetenschappelijk onderzoek moet in Nederland kunnen worden gedaan. Ook het omzetten van de resultaten van dit onderzoek naar de markt moet worden verbeterd.

- Maatregelen en geld zijn nodig om een forse kwaliteitsimpuls te kunnen geven. Dit kabinet maakt geld vrij om het primaire onderwijsproces te versterken. Ten behoeve daarvan zijn met name die onderdelen van de begroting, die niet bijdragen aan het primaire proces, geschrapt of verminderd.
- Ook aan de student wordt een investering gevraagd in zijn eigen toekomst, in ruil voor veel beter onderwijs. Daarom wordt voor de *master*fase een sociaal leenstelsel ingevoerd. De opbrengsten hiervan komen geleidelijk vrij en zullen dus ook geleidelijk in de kwaliteit van het onderwijs worden geïnvesteerd.
- Het kabinet bevordert dat onderzoek plaatsvindt in samenwerking met bedrijfsleven, overheid en universiteiten.
- Het opzetten van bedrijfjes bij universiteiten wordt bevorderd.
- Het rapport van de commissie Toekomstbestendigheid hoger onderwijs (commissie-Veerman) wordt uitgevoerd, met inbegrip van ruimte voor selectie, op kwaliteit gerichte bekostiging met minder perverse financiële prikkels en het stimuleren van excellentie.
- De basisbeurs en aanvullende beurs blijven bestaan in de *bachelor*fase.
- Om het studierendement te verhogen zal van langstudeerders een hoger collegegeld worden gevraagd.
- De numerus fixus zal binnen vijf jaar worden afgeschaft.
- Er komt meer ruimte voor specialisatie van onderwijsinstellingen, zo kunnen instellingen uitgroeien tot topinstelling op een bepaald gebied.
- De doelmatigheid van de kennisinfrastructuur wordt verbeterd door besparing op systeemkosten, het tegengaan van versnippering en bevordering van samenwerking.

Er zijn betere vakmensen nodig voor de 21e eeuw. Waar mogelijk wordt de oriëntatie in het onderwijs op ondernemerschap en arbeidsmarkt versterkt door samenwerking met het bedrijfsleven.

- Meer mensen die werkzaam zijn in het bedrijfsleven gaan tegelijk les geven op scholen.
- Binnen de daarvoor geschikte vakken komt meer aandacht voor ondernemerschap.
- Het MBO zoekt meer aansluiting bij de arbeidsmarkt en biedt geen nieuwe opleidingen aan die daar niet bij passen.
- Bij de bekostiging van het beroepsonderwijs zal de tevredenheid van het bedrijfsleven worden meegewogen.
- MBO-1 wordt betrokken bij de ontwikkeling van werkscholen.
- De drempelloze instroom in MBO-2 verdwijnt.
- Het VMBO-MBO2 experiment wordt structureel voortgezet en uitgebreid waardoor meer ruimte ontstaat voor vakcolleges.
- Bij selectieve doorstroom van MBO naar HBO wordt de centrale examinering van kernvakken betrokken.

Aan de vrijheid van onderwijs zoals gewaarborgd door art. 23 Grondwet, wordt niet getornd. Dit neemt niet weg dat (zeer) zwakke scholen sneller, binnen een jaar, het onderwijsproces op orde moeten hebben. Zo niet, dan wordt tot sluiting overgegaan. Uit onderzoek is gebleken dat het islamitisch onderwijs zwakke kanten kent qua bestuurskracht, onderwijskwaliteit, burgerschapsvorming (rechtsstaat) en rechtmatigheid van de besteding van middelen. Uit onderzoek is verder gebleken dat ook scholen met een radicaal vernieuwend onderwijsconcept deze problemen kennen. Deze scholen zullen dus sneller met sluiting geconfronteerd worden. Bij de beoordeling weegt eveneens zwaar hoe scholen aandacht geven aan integratie. Scholen worden gestimuleerd contracten te sluiten met ouders over bijvoorbeeld het meedoen aan oudergesprekken, tegengaan van verzuim en spijbelen, fatsoenlijk gedrag en het spreken van Nederlands op school.'

*(In dit hoofdstuk 8 wordt verder nog aandacht besteed aan Cultuur en Media, dat laten we in deze context verder buiten beschouwing).*

Lezing van dit hoofdstuk geeft absoluut geen duidelijkheid omtrent de concrete plannen die het PO en VO te wachten staan. Die duidelijkheid is veel meer te vinden in de Bijlage Begrotingsbeleid die bij dit Concept regeerakkoord is gevoegd.

### **Bijlage begrotingsbeleid**

Uit deze bijlage nemen we de volgende passages over die met name relevant zijn voor het PO en VO<sup>1</sup>. De weergave is in miljoenen euro's<sup>2</sup>.

#### **'Begrotingsbeleid**

...

Bij de budgettaire verwerking van dit akkoord zijn de bedragen in de financiële bijlage leidend. Ombuigingen worden geboekt op het betreffende begrotingshoofdstuk; intensiveringen worden aangehouden in enveloppen op de aanvullende post en jaarlijks tranchegewijs uitgedeeld.

<b>Ombuigingen</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>structureel</b>
E. Gematigde loonontwikkeling	790	810	830	860	870	870
G. Onderwijs	0	500	1000	1100	1300	1500
<b>Intensiveringen</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>structureel</b>
E. Kwaliteit onderwijs	0	500	1000	1100	1300	1500
...						

Voor het zorgbeleid is ook van belang dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg geheel overgaat naar de gemeente. De overdracht van die verantwoordelijkheid gaat gepaard met een efficiencykorting van 300 miljoen!:

'30. Gemeenten worden financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdzorg die nu onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de ZvW valt.

<sup>1</sup> Niet geheel duidelijk is een passage over de rechtspositie van ambtenaren. Op pagina 43 van het concept-regeerakkoord (hoofdstuk Werk en sociale zekerheid) wordt daarover gesteld:

- Ambtenarenrecht wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht. Voor de overgang van werk naar werk voor ambtenaren moeten dezelfde voorwaarden gelden als voor werknemers in de private sector.

Als dit betekent dat ook de ambtelijke rechtspositie van werknemers in het onderwijs volledig privaatrechtelijke geregeld gaat worden, dan is hier sprake van een ingrijpende operatie met ongetwijfeld ook financiële gevolgen.

<sup>2</sup> In de bijlage is de omvang weergegeven in miljarden. Daardoor verschuift een bezuiniging bijv. als 0,1. Dat lijkt maar weinig maar betreft wel 100 miljoen. Om dit verhullende aspect te voorkomen is ervoor gekozen de weergave in miljoenen op te nemen.

Alle gelden die hier momenteel in omgaan zullen (inclusief 90 mln. die provincies vanuit hun algemene middelen inzetten voor jeugdzorg), verminderd met een efficiencykorting (300 mln.), worden overgeheveld naar gemeenten. Door het samenvoegen van de verschillende financieringsstromen en het laten vervallen/anders vormgeven van het recht op zorg zijn gemeenten in staat maatwerk te leveren en kan het stelsel van zorg voor jeugdigen doelmatiger en doeltreffender worden vormgegeven.'

Op de subsidies die door OCW worden verstrekt, wordt ook bezuinigd. Daarover wordt op pg. 8 van de bijlage bij de toelichting op deze ombuigingen gemeld:

'6. Deze ombuiging wordt gerealiseerd door een maximale omzetting van alle specifieke subsidies in de lumpsum, onder aftrek van de reeks ad 135 mln. Deze ombuiging komt in de plaats van de besparing op de Kinderopvangtoeslag in de Miljoenennota 2011.'

Het omzetten van die afzonderlijke subsidies tot onderdeel van de lumpsumbekostiging is op zich een goede zaak, maar de aftrek van 135 mln. is zonder meer ook een forse bezuiniging! Bij de behandeling van de begroting 2010 is een lijst weergegeven van de subsidies waarover het hier zou gaan. Dat betreft een lijst van de subsidies aan organisaties en instellingen met een ondersteunende functie bij het onderwijsproces en een lijst met een overzicht van subsidieregelingen 2010 'Ondersteunend aan het onderwijsproces'. Deze informatie is als bijlage II opgenomen 'Lijst Subsidies 2010 ter ondersteuning'. Op welke subsidies er sprake zal zijn van aftrek, is nog niet duidelijk. Verderop is wel aangegeven dat op de eerste lijst (subsidies aan organisaties en instellingen) er sprake zal zijn van een bezuiniging van 20 miljoen naast de hier gemelde 135 miljoen. De relatie met hetgeen hierover in de begroting 2011 is opgenomen is niet duidelijk. In de begroting 2011 is namelijk vermeld:

'Voor 2011 wordt voor € 58 miljoen aan incidentele maatregelen getroffen. Vanaf 2012 worden de subsidies structureel met 83 miljoen gekort. ... De concrete invulling van de korting op de subsidies zal worden uitgewerkt in een subsidieplan dat komend najaar aan de Tweede Kamer wordt gestuurd.'

Het lijkt erop dat de aangekondigde 83 miljoen nu verhoogd is naar 135 miljoen plus 20 miljoen.

De onder E. aangekondigde gematigde loonontwikkeling heeft betrekking op de gehele collectieve sector waarvan onderwijs ook deel uitmaakt. Het gaat hier om structureel 870 miljoen. Het onderwijs wordt hier naar rato geraakt en dan betreft het vele honderden miljoenen euro's. Daarover wordt gemeld:

'De lonen in de collectieve sector (excl. zorg) worden in 2011 bevroren (nominaal nul). Dit betekent dat ook de loonbijstelling tranche 2011 voor wat betreft de ruimte voor contractloon (cls) niet wordt uitgedeeld. Mocht geen overeenstemming met de bonden worden bereikt over een nominale nullijn, dan vindt een wetswijziging plaats om het zogenoemde overeenstemmingvereiste te wijzigen ter voorkoming van besparingsverlies dan wel afwenteling op het voorzieningenniveau/programma-uitgaven.'

In 2010 heeft het demissionaire kabinet reeds een nullijn vastgesteld voor de collectieve sector. Behalve dat er geen loonbijstelling plaatsvindt in verband met periodieke verhogingen, betekent het ook dat effecten van premiebijstelling (denk bijv. aan de pensioenpremies) niet worden gecompenseerd. De kosten die voortvloeien uit de hogere personele lasten zullen door de werkgevers wel moeten worden opgebracht en dat betekent dat dit ook leidt tot vermindering van werkgelegenheid.

Deze maatregel wordt nu dus verlengd met daar bovenop nog de waarschuwing aan de vakbonden dat als ze het daar niet mee eens zijn, het bij wet zal worden vastgelegd. Dat betekent 'einde vrijheid van onderhandeling' onder de noemer van het motto van het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'.

Behalve de bezuinigingen op zorg en achterstand vinden nog meer bezuinigingen plaats. Deze zijn in een aparte tabel met toelichting gespecificeerd:

'Ombuigingen	2011	2012	2013	2014	2015	struct
<b>G Onderwijs</b>	<b>0</b>	<b>540</b>	<b>980</b>	<b>1100</b>	<b>1330</b>	<b>1450</b>
1 Efficiencykorting raden en instituten		20	20	20	20	20
2 PO Gewichtenregeling		10	30	40	50	50
3 PO Budgettering Passend onderwijs		50	300	300	300	300
4 VO verminderen aantal profielen HAVO/VWO				20	50	50
5 VO vereenvoudigen bekostigingsmodel, tegengaan vertraging en versnellen excellente leerlingen			50	60	60	60
6 MBO Vereenvoudiging kwalificatiestructuur, tegengaan vertraging, verkorten en intensiveren (doorlopende) leerlijnen, kenniscentra breder organiseren.			30	50	140	160
7 MBO invoeren leeftijdsgrens 30 jr voor bekostiging			80	110	170	170
8 VO efficiencykorting lesmateriaal				30	30	30
9 HO geen OV-jaarkaart langstudeerders			10	10	30	30
10 HO aflossingstermijn van 15 naar 20 jaar						10
11 HO Invoeren sociaal leenstelsel masterfase					20	110
12 HO langstudeerders						
a) verhoging collegegeld met € 3.000		180	170	150	140	140
b) efficiencykorting instellingen met € 3.000 per student		190	170	160	140	140
c) gedragseffect (in vier jaar oplopend tot 25%)			30	60	90	90
13 Efficiency onderzoek en innovatie		90	90	90	90	90

### Toelichting

1. Een efficiencykorting op adviesraden en instituten via de bijdrage van instellingen. Deze korting mag niet raken aan het primaire onderwijsproces en moet de bestuurlijke drukte en overbodige stapeling van instituties in het onderwijs terugdringen.
2. De maatregel betreft het aanpassen van het totaalbudget voor de gewichtenregeling als gevolg van het dalend aantal doelgroepeleringen. De besparing in de tabel is gebaseerd op het constant houden van het bedrag per schoolgewicht op het niveau van schooljaar 2010-2011.
3. De invoering van passend onderwijs wordt voortgezet. Daarbij wordt het totale budget voor passend onderwijs gebudgetteerd en met €300 mln. verlaagd, puttend uit de voorstellen van de heroverwegingscommissie. Ter voorkoming van weglek worden LWOO en PRO tevens gebudgetteerd.
4. In HAVO en VWO wordt het aantal profielen teruggebracht. De efficiencywinst blijft deels bij scholen; €50 mln. wordt ingeboekt.
5. Het bekostigingsmodel wordt vereenvoudigd, daarbij wordt tevens ingezet op het versnellen van excellente leerlingen en het tegengaan van vertraging. Dit impliceert dat er voor scholen meer ruimte moet komen om het onderwijsproces in te richten. Door aanscherping van de exameneisen wordt diploma-inflatie voorkomen.
6. De maatregel betreft het vereenvoudigen van de kwalificatiestructuur (waaronder het verminderen van het aantal opleidingen in relatie tot de arbeidsmarkt en het vereenvoudigen van de kwalificatiedossiers), het tegengaan van studievertraging en verkorten en intensiveren van (doorlopende) leerlijnen. Dit wordt via het bekostigingsstelsel geregeld. De efficiencywinst boven de taakstelling blijft bij de scholen. Diploma-inflatie wordt voorkomen door versterking van onafhankelijke examinering en daarbij het centraal examineren van kernvakken.
7. De maatregel introduceert een nieuwe leeftijdsgrens van 30 jaar voor publieke bekostiging van mbo-opleidingen.
8. Door de invoering van gratis schoolboeken en toenemende digitalisering van lesmateriaal is er sprake van een bewuster inkoopbeleid. Op het budget voor lesmateriaal wordt daarom een efficiencykorting toegepast.
9. De OV-kaart voor langstudeerders (nominaal+1) wordt afgeschaft.
10. De terugbetalingstermijn voor studieleningen wordt met vijf jaar verlengd.
11. Er wordt een sociaal leenstelsel ingevoerd voor studenten in de Masterfase. Fiscale weglek wordt voorkomen.
12. Het collegegeld voor studenten die langer dan 1 jaar uitlopen in hun studie wordt verhoogd met € 3000,-. De verhoging van de collegegelden voor de langstudeerders en een aanvullende efficiencykorting voor langstudeerders (eveneens 3000 euro) worden in mindering gebracht op het instellingsbudget. In de raming is rekening gehouden met een

gedragseffect van 25%, te bereiken in 4 jaar. De rijksbijdrage aan de instellingsbudgetten wordt navenant verlaagd. Fiscale weglek wordt voorkomen.

13. Door schaalvergroting en door de samenwerking met het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten te verbeteren is het mogelijk pro rata een efficiencykorting toe te passen op middelen voor onderzoek op universiteiten en praktijkgericht onderzoek op hogescholen.'

Ad 1.: Hier zijn we al nader op ingegaan.

Ad 2.: Behalve de terugloop van het aantal leerlingen met een gewicht wordt hier dus ook aangegeven dat het bedrag per schoolgewicht bevroren wordt op het niveau 2010-2011. In dat schooljaar was de toekenning gemiddeld € 2.865,41 (o.b.v. de landelijke gewogen gemiddelde leeftijd). Dan is er geen indexering meer en dat betekent dus een relatieve verlaging van de hoeveelheid formatie die verkregen wordt.

Ongetwijfeld is het dan ook de bedoeling dat voor de impulsgebieden het bedrag per gewichtsleerling bevroren wordt op datzelfde niveau. Dat betreft € 1.666,- per gewichtsleerling.

Ad 3.: Hierop zijn we reeds kort ingegaan en komen daar straks nog afzonderlijk op terug. Van belang hier is nog de constatering dat de budgettering van LWOO en PRO nu ook aan de orde is. Daarmee komen deze schoolsoorten nu ook onder het regime van het passend onderwijs en de plafondwerking van het budget. Inhoudelijk was het merkwaardig dat deze schoolsoorten er buiten zouden vallen, ook vanwege het gemelde weglekeffect.

De overige bezuinigingen spreken voor zich.

#### *Overige bezuinigingen*

Bij de overige bezuinigingen zal er ongetwijfeld doorwerking zijn naar het onderwijs. In de tabel H. Zorg (Care) bijv. is sprake van beperking van de doelgroep AWBZ. Het voert te ver om die zaken nu ook nader te analyseren ook omdat de informatie erover veelal nog ontbreekt.

Opvallend is nog en typerend (!) dat de investeringen op immigratie en integratie tot drie cijfers achter de komma zijn aangegeven. Dan gaat het dus om miljoenen en maakt duidelijk dat dit beleidsonderdeel helemaal tot op de millimeter is uitgeknepen: Wilders aan de citroenpers met instemming van Rutte en Verhagen.

#### *Investeringen in het onderwijs*

Behalve bezuinigingen is er ook sprake van Investerings in het onderwijs.

<b>Intensiveringen</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Struc</b>
<b>E Kwaliteit onderwijs</b>	<b>0</b>	<b>540</b>	<b>980</b>	<b>1100</b>	<b>1330</b>	<b>1450</b>
1 PO uitbreiding doelgroep VVE		30	50	50	50	50
2 PO/VO/MBO Versterken centrale een uniforme toetsing, mede t.b.v. meten leerwinst		80	80	80	80	80
3 PO/VO/MBO professionalisering onderwijspersoneel		100	150	150	150	150
4 PO/VO/MBO prestatiebeloning op basis van objectief gemeten leerwinst		10	20	40	20	25
5 PO/VO hoogbegaafden		20	30	30	30	30
6 PO/VO taal en rekenen		20	20			
7 PO meer schakelklassen en summercourses		40	50	50	50	50
8 VO/MBO plusvoorzieningen en wijkscholen		30	30	30	30	30
9 MBO Kwaliteitsverbetering			150	150	150	150
10 HO verhogen intensiteit onderwijs		50	130	210	230	300
11 Kwaliteitsimpuls/reservering ramingsrisico		70	180	220	270	270
12 Innovatie en onderzoek		90	90	90	90	90

#### **Toelichting:**

1. Het bereik van VVE wordt via de wet OKE groter. Door middel van sterkere drang (via consultatiebureau, jeugdzorg, huisartsen, WMO-loket) wordt de doelgroep sterker gestimuleerd om deel te nemen aan VVE. Gemeenten zijn vrij om de voorschoolse educatie sterker te verbinden aan basisonderwijs.
2. Er wordt geïnvesteerd in de centrale en/of uniforme toetsing op het PO, VO en MBO zodat de leerwinst objectief kan worden gemeten door de onderwijsinspectie. Daartoe wordt onder

- meer in het PO een centrale begin- (groep 3) en eindtoets verplicht en wordt in het MBO onafhankelijke examinering versterkt waarbij kernvakken centraal worden geëxamineerd.
3. Er wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van PABO's en lerarenopleidingen, gekoppeld aan centrale examinering op basis van de Kennisbasis. Het al door de sector in ontwikkeling zijnde scholingsregister wordt uitgebreid met een verplichting voor het onderhoud en waar nodig verhoging van kennis en vaardigheden van docenten en schoolleiders. Hiervoor wordt extra scholingsbudget beschikbaar gesteld.
  4. Geobjectiveerd goede prestaties van docenten worden sterker beloond door het introduceren van opbrengstgerichte financiële beloningen voor (teams van) leraren.
  5. Er ontstaat meer ruimte voor extra lessen en een passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen.
  6. De invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen wordt extra ondersteund.
  7. De intensivering betreft een uitbreiding van het aantal schakelklassen en summercourses.
  8. De intensivering betreft het structureel financieren van de plusvoorzieningen en de wijk scholen. Door middel van intensievere begeleiding van (potentiële) vsv-ers in het vmbo en mbo wordt het aantal voortijdig schoolverlaten teruggedrongen.
  9. De schooluitval in het MBO wordt bestreden door intensivering van de onderwijstijd in het eerste jaar, intensieve begeleiding, loopbaanoriëntatie en coaching.
  10. Er wordt geïnvesteerd in het verhogen van de intensiteit van het onderwijs in het Hoger Onderwijs. Intensieve studiebegeleiding en onderwijsprogrammering zijn nodig om de student te motiveren, uit te dagen en te binden.
  11. In het budgettaire kader is de post kwaliteitsimpuls opgenomen oplopend tot €270 mln. in 2015 De bedoeling is dat deze middelen ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs, waaronder ook het opvangen van de leerlingenramingen.
  12. Dit betreft extra geld voor onderzoek en innovatie.

Ad 1.: De laatste zin is waarschijnlijk een loze zinsnede. Uiteraard kun je altijd van alles afspreken op lokaal niveau.

Ad 2.: Er is weinig tegen een begintoets, maar het is de vraag of deze meting t.z.t. een functie krijgt in de bekostiging als een vorm van outputfinanciering. Dan krijgt een school met een betere opbrengst een hogere bekostiging. Zie ook ad 4.

Ad 4.: Geobjectiveerde goede prestaties. Opbrengstgerichte financiële beloning. Dat gaat dus al in de richting van een vorm van outputfinanciering. Een vrucht aan literatuur leert dat het vrijwel onmogelijk is de kwaliteit van een school te meten. Dat zal ook gelden voor die objectieve goede prestaties. Vraag hierbij is ook wie dit gaat beoordelen. Krijgen we weer zo'n van boven opgelegd dictaat omtrent personeelsbeleid zoals bij de functiemix? Gaat het overleg ministerie-bonden weer aan de touwtjes trekken? Of wordt hierbij echt ruimte gegeven voor personeelsbeleid.

Overigens is het interessant te lezen wat in rapport 6 BHO over onderwijs op dit punt wordt opgemerkt:

**'Prestatiebeloning**

Het belonen van docenten op basis van prestaties is in het onderwijs vrijwel afwezig. Met de invoering van de functiemix werd beoogd om docenten te belonen naar prestaties. In de praktijk lijkt de functiemix vooral afhankelijk te zijn van het opleidingsniveau. Hoewel de cao scholen veel ruimte biedt voor differentiatie (zo mogen werkgevers een extra periodiek geven bij goed functioneren en zijn er mogelijkheden voor toelagen, prestatiebeloning en gratificaties) is dit geen gemeengoed. Een goede stap is gezet door het afschaffen van de automatische periodiek. Schaalpromotie komt als onderwerp maar mondjesmaat ter sprake in de functionerings- en beoordelingsgesprekken, aldus leraren in het onderzoek naar de 'nulmeting' van de functiemix (OCW, *Werken in Onderwijs*, 2009). In algemene zin is er sprake van een gelijkheidscultuur in het onderwijs; er is een sterke voorkeur voor een organisatie waarbinnen geldt: 'ieder doet hetzelfde, ieder kan hetzelfde en ieder verdient hetzelfde.'

Ad 5.: Het is nogal wrang om te constateren dat er bezuinigd wordt op de zwakke leerlingen, terwijl er extra geld beschikbaar komt voor de hoogbegaafden. Er is echter op zich niets mis met het verkrijgen van meer middelen en gereedschappen om hoogbegaafde leerlingen zich beter te laten ontwikkelen.

Ad 7.: Een goede zaak om de school ook in de weekenden en de vakanties te benutten. Maar dan wordt het wel de hoogste tijd dat de CAO ontdaan wordt van de vele belemmeringen om hier soepel mee om te gaan.

Ad 11.: Tot voor kort betekende groei van het totaal aantal leerlingen een automatische verhoging van het totale budget. Zoals het nu wordt gepresenteerd is er geen zekerheid omtrent de kwaliteitsimpuls.

### **Rapporten Brede Heroverweging**

In de bijlage Begrotingsbeleid wordt veelvuldig verwezen naar de Brede Heroverwegingen (BHO). Herhaaldelijk – in totaal 20 keer - wordt verwezen naar concrete maatregelen in een met nummer aangeduid rapport. Daarnaast vindt verwijzing in meer algemene zin plaats. Het maakt duidelijk dat deze rapporten een vergaande invloed hebben op het regeerakkoord. Daarom is het zinvol ook nader aandacht te besteden aan deze rapporten voor zover de maatregelen daar een relatie mee hebben.

Die relatie is duidelijk aan de orde met betrekking tot het passend onderwijsbeleid en het achterstandenbeleid. Daarom een nadere weergave van de passages die in de rapporten Brede Heroverweging daarop betrekking hebben.

Pg. 32:

#### **'Groep zorgleerlingen neemt toe**

Het aandeel zorgleerlingen<sup>2</sup> is de afgelopen jaren sterk gegroeid, van 6,5% in 2003 tot 9,5% in 2008 (inmiddels is dat percentage weer hoger). In 2014 bedraagt het zorgbudget ongeveer 21% ten opzichte van het reguliere budget voor het primair voortgezet onderwijs. Hoewel dit niet met onderzoek gestaafd kan worden, lijkt het beeld zich voor te doen dat lichtere afwijkingen steeds vaker worden gemedicaliseerd. In de laatst beschikbare gegevens over het aandeel zorgleerlingen lag Nederland rond het gemiddelde (OESO, *Equity in education*, 2004). Sinds de laatste meting is het aantal leerlingen met een indicatie voor zware zorg in het primair en voortgezet onderwijs met respectievelijk 23% en 46% gestegen. Onduidelijk is of in het buitenland eenzelfde stijging heeft plaatsgevonden. De geleverde kwaliteit in het speciaal onderwijs is minder goed dan in het reguliere onderwijs. Voor het speciaal onderwijs geldt dat het aantal zwakke scholen voor speciaal onderwijs systematisch hoger ligt dan het aantal zwakke scholen in het regulier onderwijs: in 2005/2006 was circa 60% van de speciaal onderwijs scholen zwak of zeer zwak (volgens het oordeel van de Inspectie), in het speciaal basisonderwijs was dit in dezelfde periode circa 50% (inmiddels heeft de helft van die scholen wel de basiskwaliteit, volgens onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2007-2008, 2009).'

Pg. 37:

#### **'Onderwijs aan zorgleerlingen**

Specifiek aandacht in dit verband verdient het onderwijs aan zorgleerlingen. Voor het onderwijs aan zorgleerlingen geldt dat de bekostigingssystematiek een perverse werking kent vanwege het openeinde karakter. Elke indicatie voor speciaal onderwijs betekent immers extra bekostiging. De betrokken partijen ondervinden ook beperkte of geen prikkels tot een rem op de bekostiging. Scholen in het regulier onderwijs krijgen voor leerlingen met een indicatie een rugzakje (en zo meer capaciteit om een leerling te begeleiden) of kunnen doorverwijzen en ouders van potentiële zorgleerlingen stellen meer aandacht en kleinere groepen in het onderwijs aan zorgleerlingen op prijs. Met het huidige voorstel van passend onderwijs wordt deze mogelijkheid overigens ingeperkt.'

Pg. 58:

#### **'Variant D: zorgleerlingen**

De maatregelen in deze variant beogen de productiviteit van het onderwijs aan zorgleerlingen te vergroten. Daarvoor wordt aangesloten bij de budgetfinanciering zoals voorgesteld met passend onderwijs.

Het aandeel zorgleerlingen en het zorgbudget zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. De sterkste stijging heeft plaatsgevonden na de introductie van de rugzak in 2003. Het aandeel zorgleerlingen is sindsdien gestegen van 6,5% tot 9,5%. De toename is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de perverse prikkel die uitgaat van de financieringssystematiek. Zowel voor scholen in het regulier onderwijs als voor ouders van potentiële zorgleerlingen gaat een indicatiestelling voor zware zorg samen met voordelen: voor de reguliere school betekent dit extra budget of minder kinderen met een zorgbehoefte in de klas en voor ouders van zorgleerlingen betekent dit extra aandacht. Met de voorgenomen invoering van passend onderwijs en de bijbehorende budgetfinanciering verdwijnt deze prikkel.

Ondanks de hoge uitgaven is de kwaliteit van het speciaal onderwijs te vaak onvoldoende. Ongeveer de helft van scholen in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgt van de inspectie het oordeel zwak (inmiddels heeft de helft van de scholen in het speciaal basisonderwijs wel de basiskwaliteit).

Grote groepen leerlingen slagen er na het vso niet in een plek te vinden op de arbeidsmarkt en belanden in de wajong. Het is mogelijk dat het label 'speciaal onderwijs' het deze jongeren moeilijker maakt om een reguliere baan te vinden. Bij gebrek aan onderzoek is dit niet met zekerheid te zeggen.

De eerste maatregel in deze variant betreft het terugbrengen van de bekostiging van de samenwerkingsverbanden door de bekostiging te baseren op het aandeel zorgleerlingen van 2003. Samenwerkingsverbanden kunnen deze besparing invullen door meer leerlingen in het regulier onderwijs op te vangen, net zoals voor de invoering van de rugzak. Het is belangrijk dat dit wordt gecombineerd met het bijscholen van docenten in het regulier onderwijs, zodat zij beter worden toegerust op lesgeven aan leerlingen met een beperking. Het zal moeilijk zijn om al op korte termijn het aandeel zorgleerlingen omlaag te brengen. Immers, leerlingen die nu op het sbao of (v)so zitten, kunnen niet makkelijk meer terug naar het regulier onderwijs. Op korte termijn kunnen samenwerkingsverbanden de besparing realiseren door grotere klassen in het (v)so, sbao en lwoo/pro en door reguliere scholen minder middelen toe te kennen voor zorg. Het is aannemelijk dat door de groei van het aandeel zorgleerlingen als gevolg van verkeerde prikkels, de gemiddelde zorgzwaarte op speciale scholen is gedaald. Dit maakt grotere klassen dan voorheen mogelijk. Gezien de toename van het aantal zorgleerlingen in het speciaal onderwijs en de daarmee samenhangende afname van de groep leerlingen in het reguliere onderwijs is het ook aannemelijk dat het regulier onderwijs op dit moment minder middelen voor zorg nodig heeft. Naarmate samenwerkingsverbanden het aandeel zorgleerlingen laten afnemen, kunnen de klassen in het speciaal onderwijs weer kleiner worden en kan het zorgbudget voor reguliere scholen toenemen. Het risico bestaat dat een bezuiniging van deze omvang op korte termijn een negatieve invloed heeft op de onderwijskwaliteit.

De maatregel bevat ook enkele aanpassingen in de systematiek van passend onderwijs. Om te voorkomen dat de groei van het aandeel zorgleerlingen zich voortzet in het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs worden ook deze regelingen opgenomen in de budgettering van passend onderwijs. Daarnaast wordt de separate financiering van het rijk aan het sbao, (v)so en lwoo/pro losgelaten, zodat de samenwerkingsverbanden zelf de afweging kunnen maken hoe zij de beschikbare middelen willen verdelen over de onderwijssoorten.

Om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren wordt het vso meer arbeidsgericht. Het arbeidsgerichte deel van het vso kan daardoor worden ingekort tot 16 jaar. Na de vier jaren onderwijs lopen de leerlingen nog twee jaar minimaal 80% van de tijd stage onder begeleiding van het vso.

Om de kwaliteit van het onderwijs voor zorgleerlingen te verbeteren wordt de transparantie verbeterd. Hierbij wordt aangesloten bij de systematiek in het reguliere onderwijs, wel wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van deze leerlingen. Net als in het regulier onderwijs worden de referentieniveaus uitgebreid. Deze niveaus zullen niet voor alle leerlingen in het sbao/(v)so haalbaar zijn, maar kunnen wel fungeren als streefniveau. Er komt een verplichte eindtoets in het sbao en het so, die waar mogelijk door alle leerlingen wordt

gemaakt. De Onderwijsinspectie vergelijkt met behulp van het onderwijsnummer de leerresultaten van leerlingen met vergelijkbare problematiek, zodat zowel ouders als scholen zelf meer inzicht krijgen in de onderwijsprestaties van de school. Hierdoor worden scholen in staat gesteld en gestimuleerd om meer opbrengstgericht te werken. Overigens zal dit het opstellen van dergelijke benchmarkgroepen naar verwachting niet voor alle leerlingen mogelijk zijn.

**Tabel 4.4 Variant Zorgleerlingen (in mln. euro)**

Nr.	Sector	Maatregel	2015	Structureel
1	Zorg	Plafonneren budget zorgleerlingen	565	565
2	Zorg	Verbeteren transparantie	0	0'

Nog meer achtergrond bij deze maatregel is opgenomen in het BHO rapport 6 in Bijlage 8 Maatregelen achterstands- en zorgleerlingen. In paragraaf 1 van die bijlage wordt de omschrijving van de maatregel m.b.t. zorgleerlingen nader uiteengezet, voorzien van relevante afwegingen en wordt kort stil gestaan bij de uitvoerbaarheid en invoeringstermijn. Voor die paragraaf verwijzen we naar bijlage I waar die paragraaf integraal is opgenomen.

Het rapport BHO 6 gaat in hoofdstuk 4 niet nader in op de aanpak van de gewichtenregeling en VVE. Alleen in een tabel komt plots een bezuiniging van 123 mln. naar voren. Merkwaardig, maar in bijlage 8 bij dit rapport is wel nader ingegaan op deze materie. Deze bijlage geeft in paragraaf 3 de volgende informatie:

**'3 Achterstandsleerlingen: Gewichtenregeling en VVE**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ev
Budget*	0	22	44	57	111	123

\* In de berekening van de besparing is de oploop van de enveloppe tranche 2011 (zijnde 30 mln.) verdisconteerd. Bij het niet uitkeren van deze tranche is de opbrengst dus 30 mln. lager.

**Omschrijving maatregel**

De maatregel betreft:

- het totale budget voor achterstandenbeleid evenredig mee laten dalen met het (dalende) aantal doelgroepleerlingen. Terwijl komende jaren het aantal doelgroepkinderen fors afneemt, nemen de totale middelen beschikbaar voor VVE en de gewichtenregeling niet af. Zonder aanvullende maatregelen stijgt dus het bedrag per achterstandsleerling. Deze maatregel houdt het bedrag per achterstandsleerling op het huidige niveau. Het huidige niveau is 3039 euro per VVE-doelgroepkind, 3200 euro per schoolgewicht en 1666 euro per impulsleerling. Dit levert 123 mln. op in 2015 (43 mln. op VVE en 80 mln. op de gewichtenregeling);
- conform maatregel 5 in bijlage 5 wordt in het oordeel van de Inspectie voor PO-scholen een minimumeindniveau geïntroduceerd voor de leerprestaties aan het eind van groep 8. Het oordeel van de Onderwijsinspectie wordt mede gebaseerd op het al dan niet behalen van dit minimum niveau. Scholen waar een substantieel deel van de leerlingen het minimum niet haalt kunnen geen voldoende scores. De maatregel sluit ook aan bij het beter in kaart brengen van de leerwinst, zoals beschreven in maatregel 3 van het primair onderwijs;
- nader bezien kan worden in hoeverre het mogelijk is de gewichtenregeling beter te richten door op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. De Onderwijsraad heeft in advies "Wat weegt 't zwaarst" (2001) geadviseerd twee regelingen te introduceren: een algemene regeling onderwijsachterstandenbestrijding, gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders en een specifieke regeling gericht op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen.

**Relevante afwegingen**

- Bij bevrozing van het bedrag per leerling en het bedrag per VVE-doelgroepkind, mag worden verwacht dat de maatregel weinig effect zal hebben op de kwaliteit van de VVE en op de kwaliteit van onderwijs aan kinderen met een leerlinggewicht (t.o.v. de huidige situatie). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er signalen zijn dat door de focus op

het uitbreiden van het aanbod van VVE, de kwaliteit lijkt te zijn afgenomen. Een korting op het VVE budget kan het moeilijker maken alsnog zowel de kwaliteits- als kwantiteitsdoelstelling te behalen.

- Deze maatregel stoelt op het dalende aantal gewichtenleerlingen. Dit is echter het gevolg van de gekozen definitie; het opleidingsniveau van de ouders. Doordat het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking stijgt, daalt het aantal kinderen met laag opgeleide ouders. Achterstanden zijn echter relatief (de huidige definitie is slechts een indicator). We kunnen dus niet zomaar zeggen dat in werkelijkheid de groep achterstandsl leerlingen daalt.
- Het is plausibel dat het hanteren van een minimum norm voor de leerprestaties scholen prikkelt om de gewichtenmiddelen effectiever in te zetten. Op dit moment geldt er een aangepaste norm voor de leerresultaten op scholen met veel achterstandsl leerlingen. Door het introduceren van een minimumniveau om het primair onderwijs te verlaten kunnen scholen moeilijker leerlingen door laten stromen naar het reguliere voortgezet onderwijs zonder dat deze leerlingen de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden hebben. Momenteel verlaat een kwart van de leerlingen het primair onderwijs met een leesniveau dat gelijk is aan dat van groep 6. De maatregel prikkelt scholen tot het geven van extra ondersteuning aan leerlingen die het minimumniveau niet weten te halen. Met de introductie van budgetfinanciering voor het passend onderwijs wordt voorkomen dat scholen leerlingen te snel laten afstromen naar het zorgonderwijs. Dit neemt niet weg dat afstroom naar zorgonderwijs tot de mogelijkheden blijft behoren. De afweging moet echter worden gemaakt op het niveau waarop de budgetfinanciering is georganiseerd.
- Zie bijlage 18 met een weergave van de literatuur op het aspect van het rendement van additionele middelen, laat zien dat het verschaffen van additionele middelen aan scholen vooral effectief is wanneer daar prestatie-eisen aan worden verbonden.

#### **Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn**

Maatregel kan ingevoerd worden per schooljaar 2010-2011.'

## II Ontwikkeling aantal leerlingen (V)SO en LGF

De strekking van de het BHO rapport over de ontwikkeling van het passend onderwijs is dat het aantal leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, samen met het aantal leerlingen met een rugzak ontstellend hard is gegroeid en dat aan die ontwikkeling een halt moet worden toegevoerd. Men spreekt in dat verband over de leerlinggebonden financiering als een systeem met een perverse prikkel.

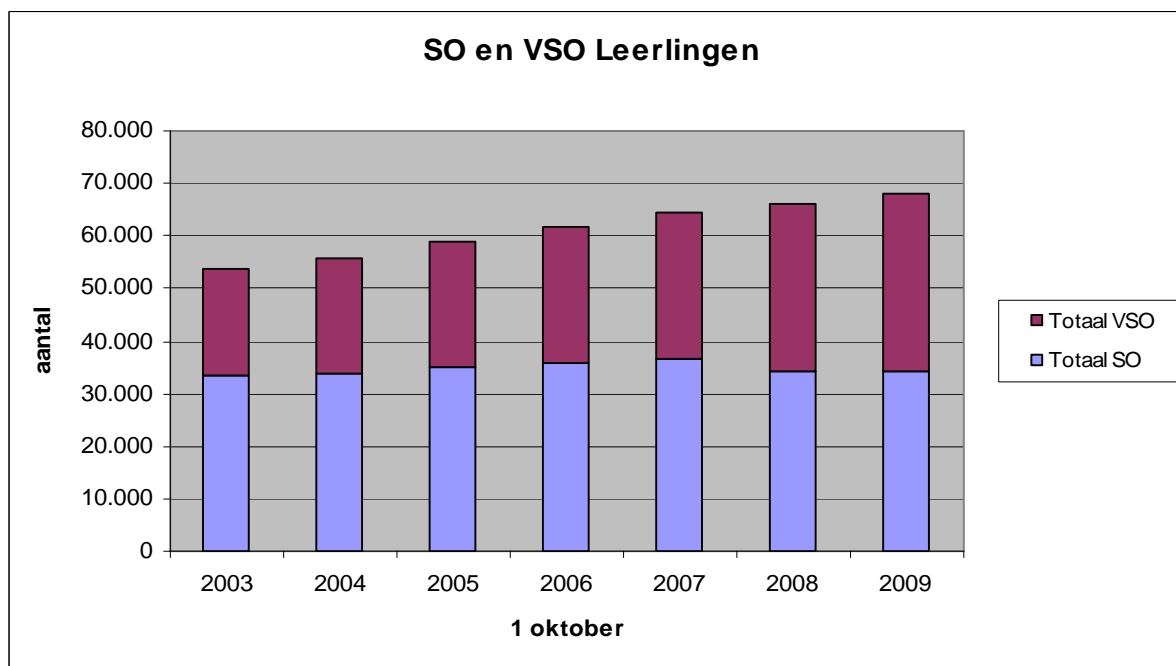
De cijfers die daarbij worden gehanteerd en de grafische weergave daarvan zijn duidelijk en onderstrepen het feit dat die ontwikkeling inderdaad veel en veel te hard gaat en beheerst dient te worden.

Om tot die beheersing te komen is het voorstel dat toegewerkt wordt naar een systeem waarbij het geplafonneerde budget voor de zorgleerlingen toegekend wordt aan samenwerkingsverbanden die binnen dat budget genoodzaakt zijn voor passend onderwijs te zorgen. Dit systeem wordt korthedshalve wel aangeduid als de budgetfinanciering, zoals dat in de praktijk ook bekend is van de samenwerkingsverbanden WSNS die sinds 1998 met een dergelijk systeem werken.

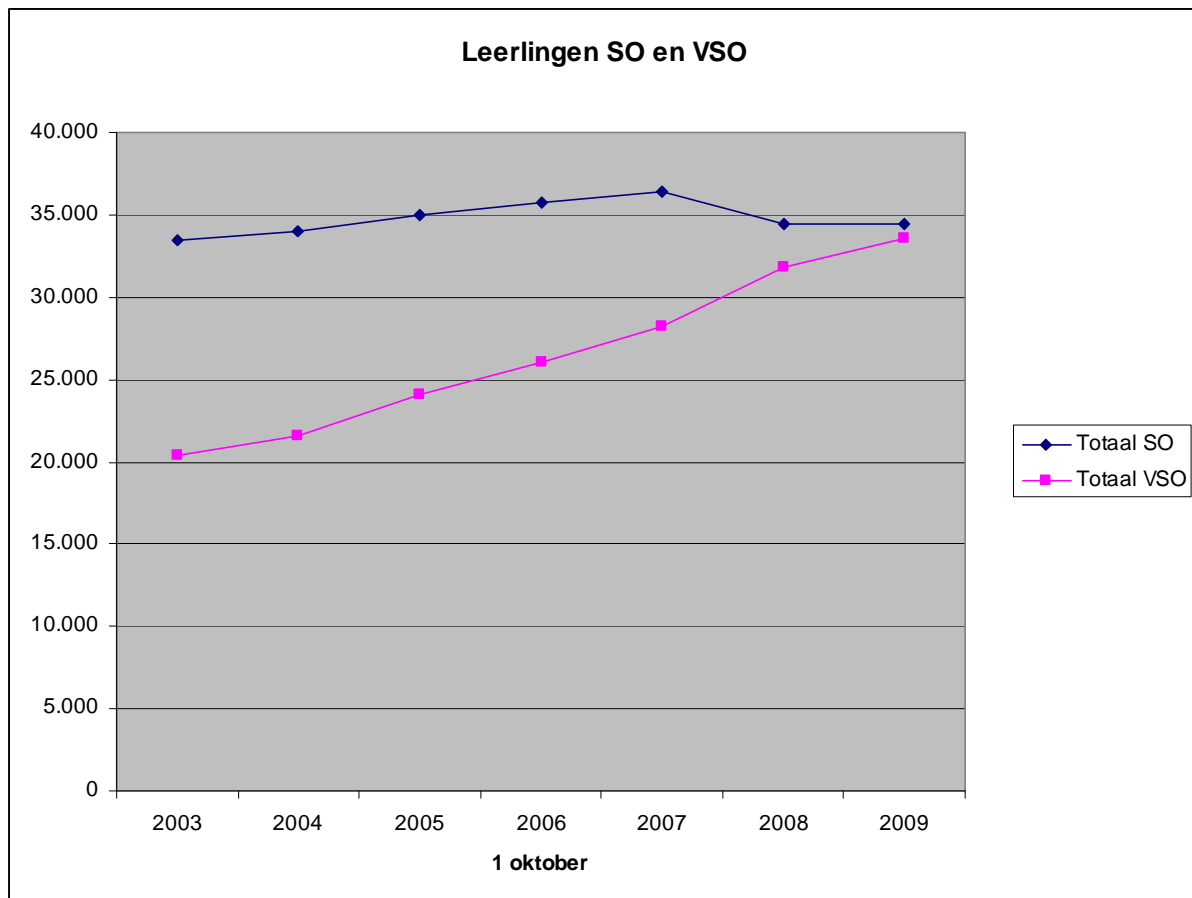
We zullen hierna nader ingaan op de cijfers en vervolgens in het daaropvolgende hoofdstuk op de stand van zaken rond de budgetfinanciering. Daarbij besteden we geen aandacht aan het MBO. Ook daar is sprake van LGF maar dat betreft relatief een gering aantal. In bijlage III uit de recente Referentieraming 2010 nemen we een overzicht over waarin wel aandacht aan het MBO wordt besteed.

### 1. Ontwikkeling aantal leerlingen

Een goede grafische weergave spreekt voor zich en daarom presenteren we hierna vooral grafieken met een korte toelichting. De gehanteerde cijfers zijn ontleend aan door het ministerie geleverde cijfers omtrent de ontwikkeling van het aantal leerlingen in de werkgroep bekostiging passend onderwijs. Daarbij gaat het om cijfers die tot en met 1 oktober 2008 feitelijk zijn, terwijl de cijfers van 2009 nog niet definitief zijn maar naar verwachting slechts in geringe mate zullen afwijken van de definitieve cijfers.



Dit overall beeld laat zien dat de groei van het aantal leerlingen inderdaad zeer fors is. Ook wordt al enigszins zichtbaar dat de groei zich met name in het VSO zich voordoet.



Wanneer de groei apart zichtbaar wordt gemaakt voor het SO resp. het VSO dan blijkt het verschil in groei zonneklaar.

	1-10-2003	1-10-2004	1-10-2005	1-10-2006	1-10-2007	1-10-2008	1-10-2009
Totaal SO	100	102	104	107	109	103	103
Totaal VSO	100	106	118	128	138	156	164
Totaal	100	103	109	115	120	123	126

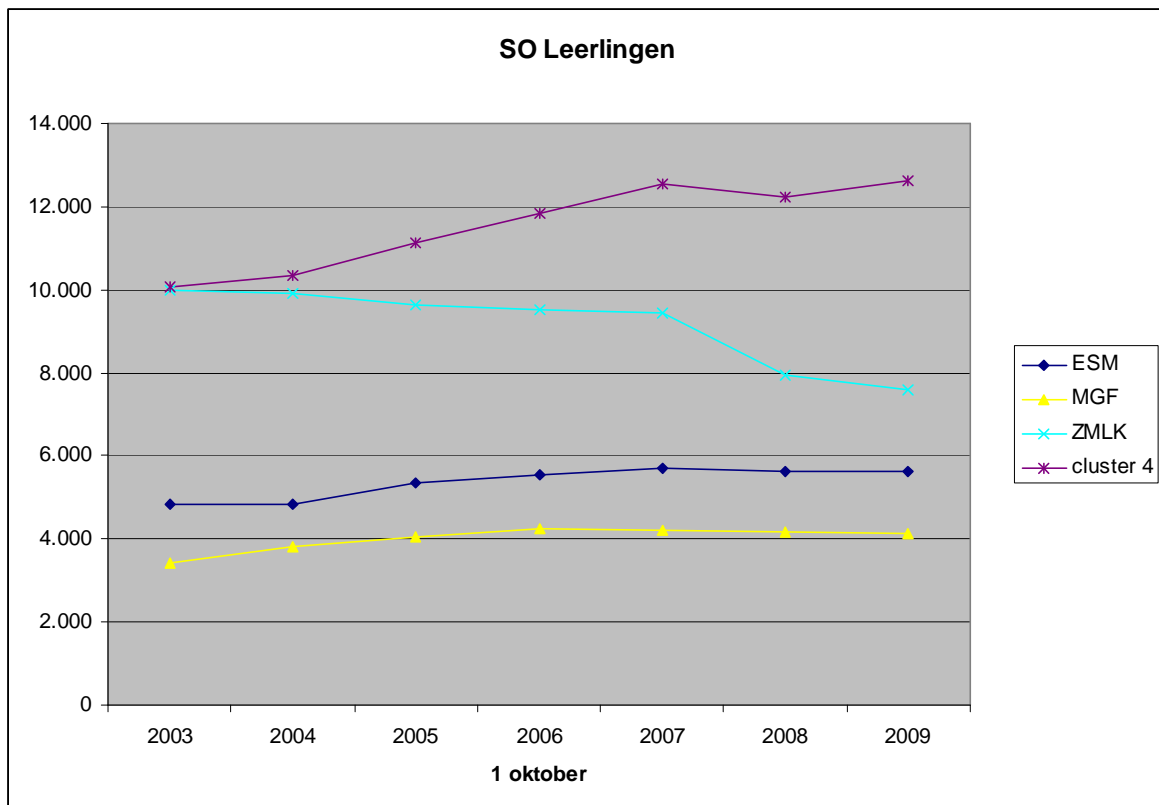
Wanneer het aantal leerlingen per 1 oktober 2003 op 100 wordt gesteld, wordt compleet duidelijk in welke mate groei waar plaatsvindt.

Deels is dat veroorzaakt doordat het oprichten van een afdeling VSO wettelijk jarenlang niet mogelijk was en met ingang van 1 augustus 2006 wel weer (gefaseerd) mogelijk werd.

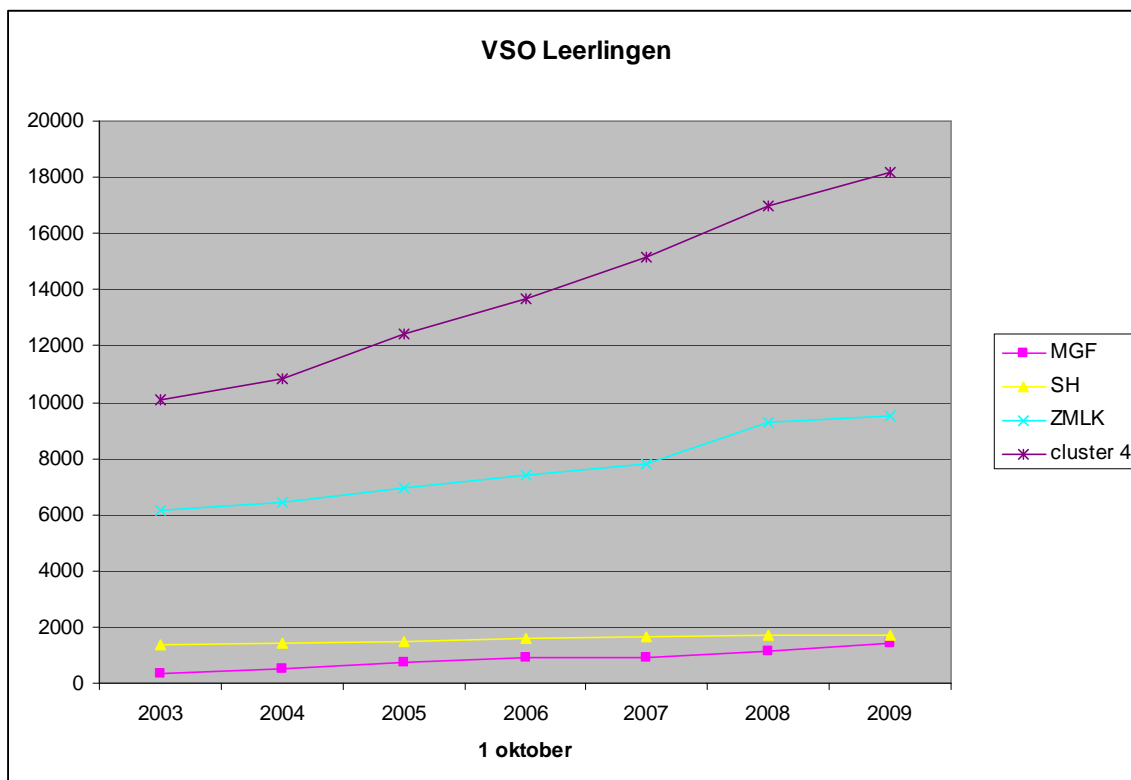
Uit de laatste tabel blijkt dat de groei van het SO geleidelijk is geweest tot 2007 en daarna omgezet is in een lichte daling. Het VSO is zeer krachtig gegroeid en deze groei lijkt nog steeds door te gaan.

Wil men de groei aanpakken dan lijkt het voor de hand te liggen de aandacht met name te richten op het VSO.

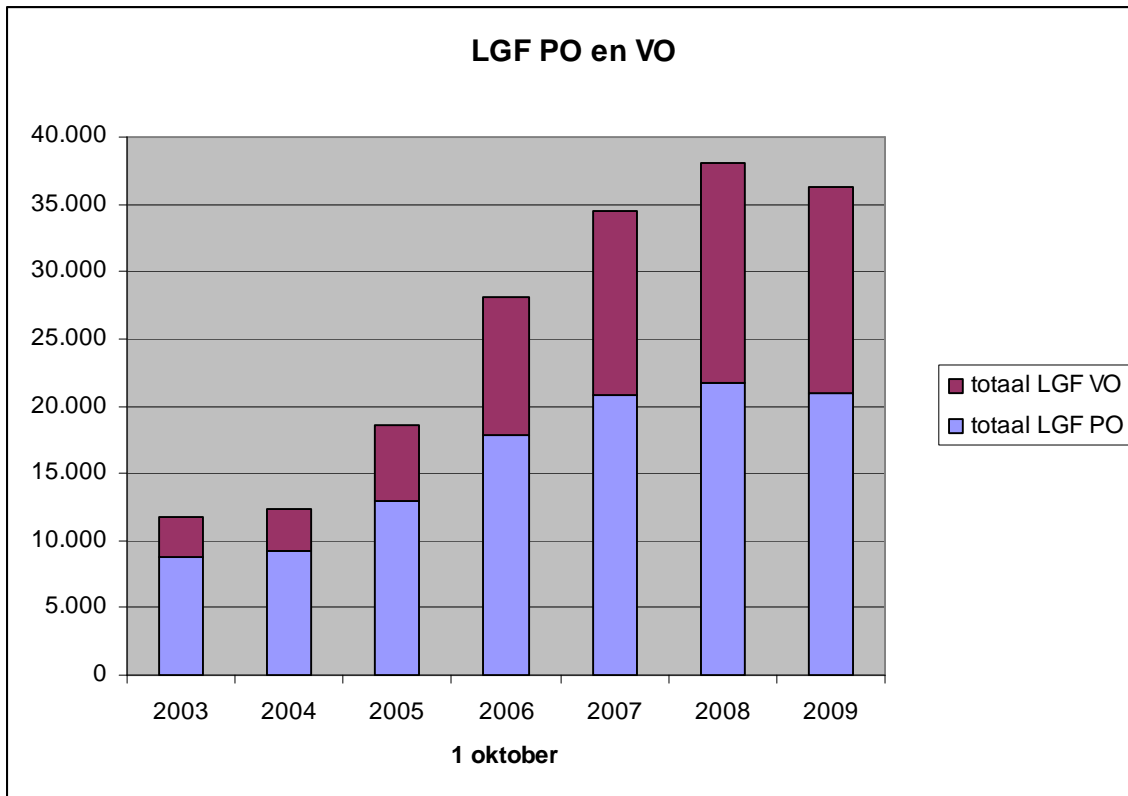
Omdat het SO en VSO een verzameling is van diverse schoolsoorten is het nuttig en nodig nader in te zoomen op de ontwikkeling van de afzonderlijke schoolsoorten. Daarbij wordt voor de overzichtelijkheid aandacht besteed aan de grootste schoolsoorten.



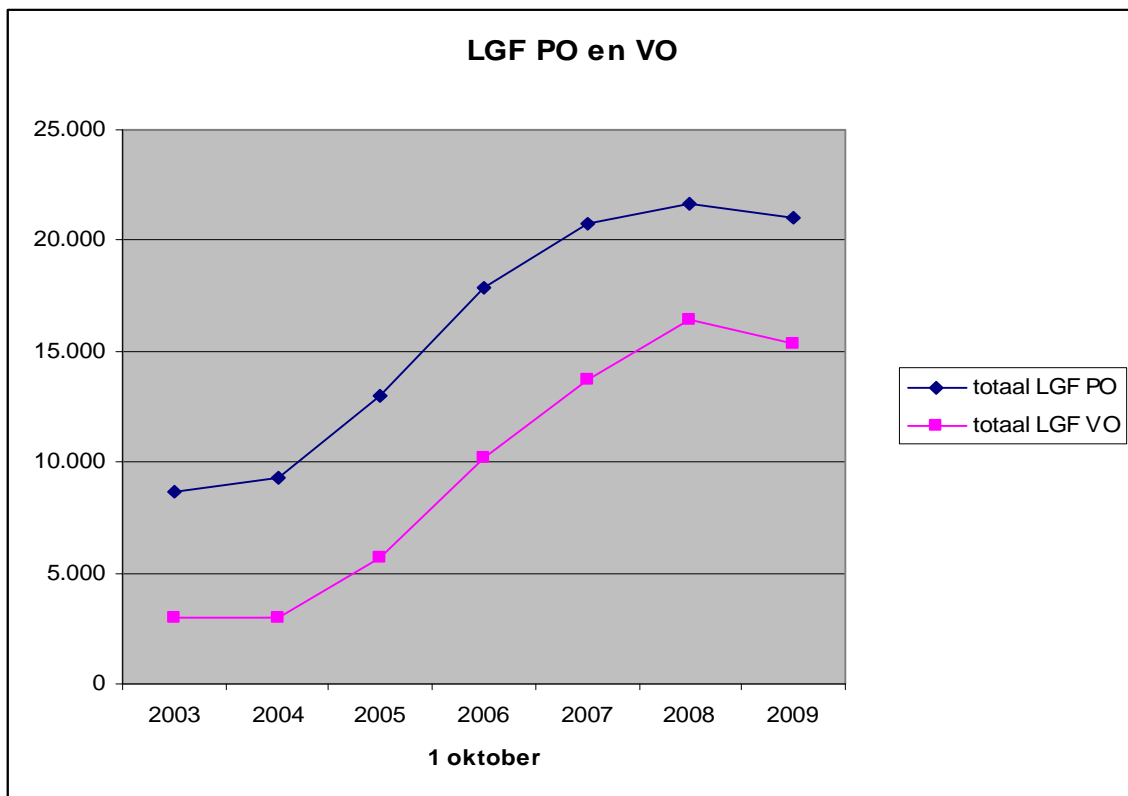
De geringe groei tot 2007 in het SO blijkt vooral voort te komen uit met name de groei van cluster 4, de combinatie van de schoolsoorten Langdurig ziek psychiatrisch (LZp), leerlingen verbonden aan pedologische instituten (PI) en de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK). Het aantal leerlingen ZMLK is duidelijk gedaald, met name vanaf 2007.



De stevige groei van het VSO wordt met name veroorzaakt door de groei van de cluster 4 scholen, terwijl ook de groei van het ZMLK stevig is.



Sinds de invoering van de LGF is de deelname daaraan na een 'aanzelende' start buitengewoon hard gegroeid. Van ruim 10.000 naar ruim 35.000! Opvallend is dat die groei na 2008 omgezet lijkt te zijn in een daling, maar of dit een nieuwe trend is zal moeten blijken uit de definitieve cijfers van 2009 en van de cijfers van 1 oktober 2010.

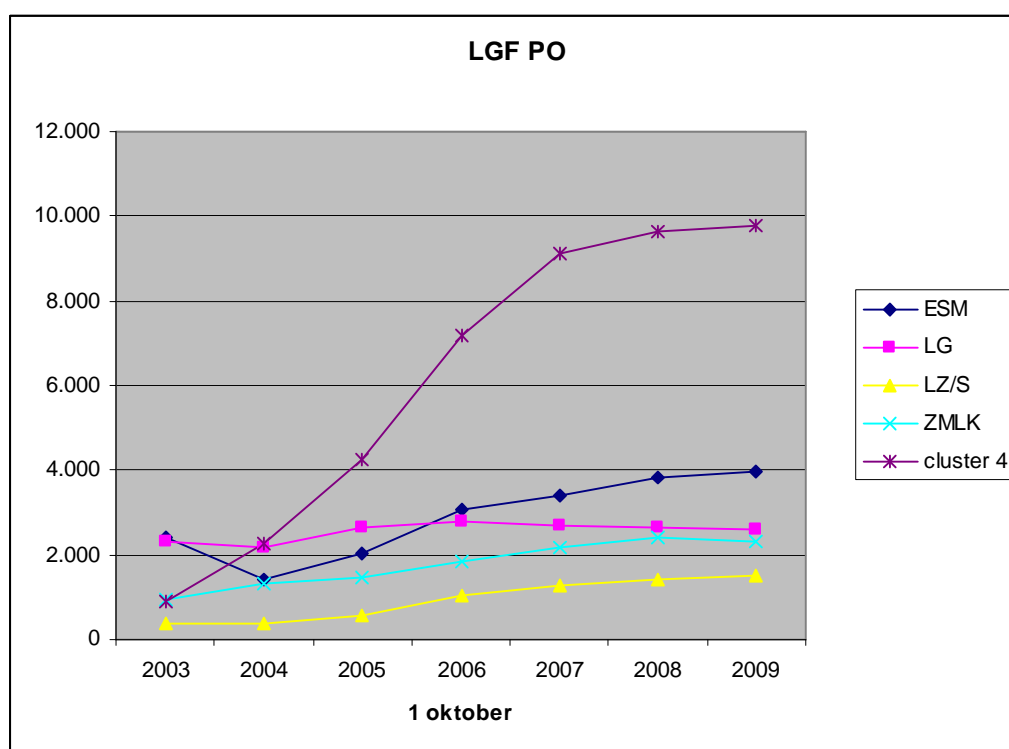


Wanneer de cijfers afzonderlijk voor PO en VO worden gezien, lijkt het waarschijnlijk dat de groei in het PO inderdaad over is en een lichte daling zich voordoet. Voor het VO is deze ombuiging nogal abrupt en daardoor minder zeker.

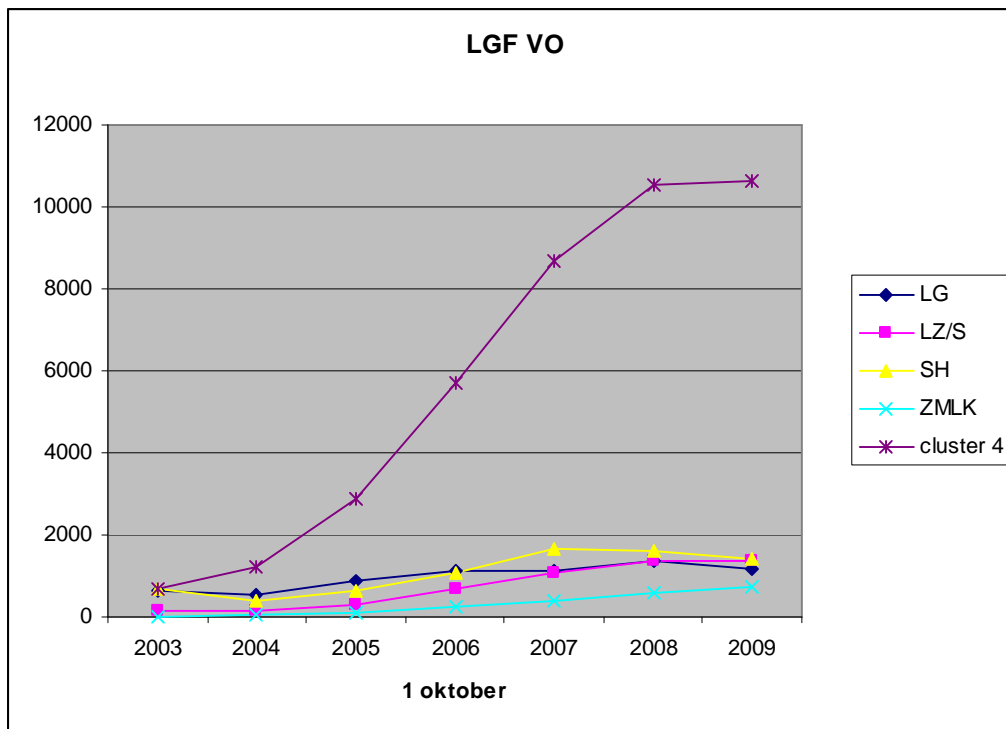
### Rugzakken

Onderwijssoort	1-10-2003	1-10-2004	1-10-2005	1-10-2006	1-10-2007	1-10-2008	1-10-2009
totaal LGF PO	100	106	149	205	238	249	241
totaal LGF VO	100	101	189	340	459	547	511
Totaal LGF	100	105	159	240	295	325	310

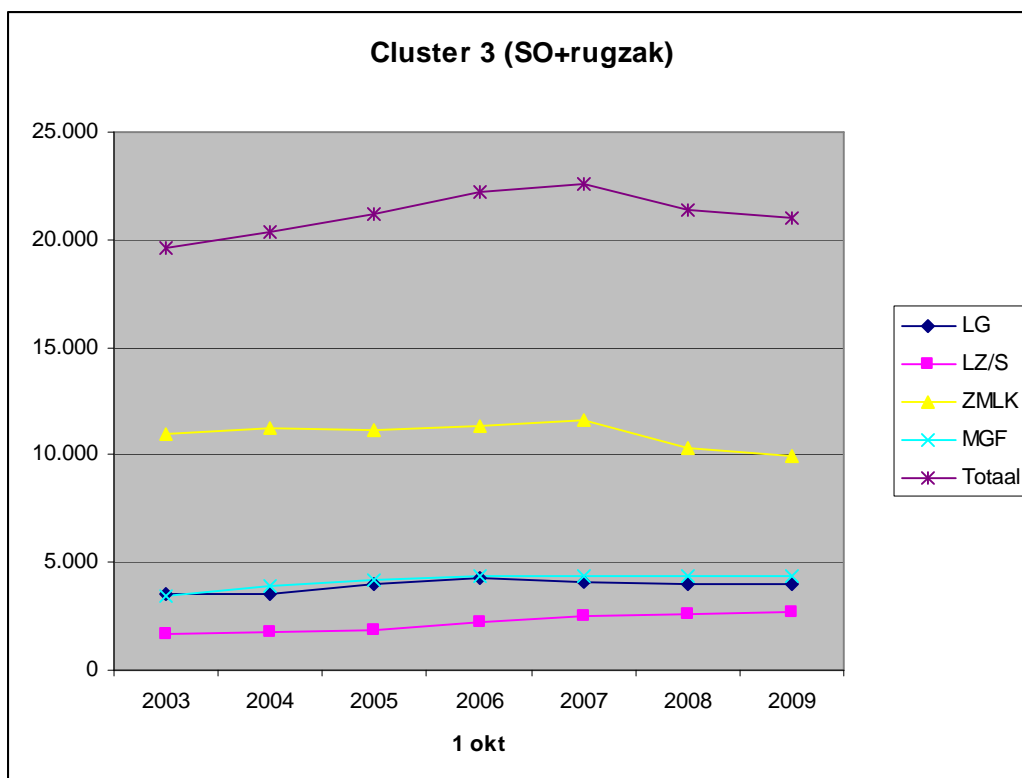
Alhoewel het beeld van de groei LGF in het PO en het VO ongeveer dezelfde curve laat zien, is de relatieve groei in het VO beduidend hoger. De absolute groei van beide sectoren is ongeveer gelijk, maar het beginniveau ligt bij het PO aanmerkelijk hoger waardoor de relatieve groei veel lager uitvalt.



Wanneer we nader inzoomen op de afzonderlijke soorten LGF in het PO die met name groeien is het beeld duidelijk: die groei zit met name in cluster 4 die van nog geen 1000 in 2003 gaat naar bijna 10.000 in 2009! Op flinke afstand daarvan volgt ESM, een schoolsoort die tot cluster 2 behoort.



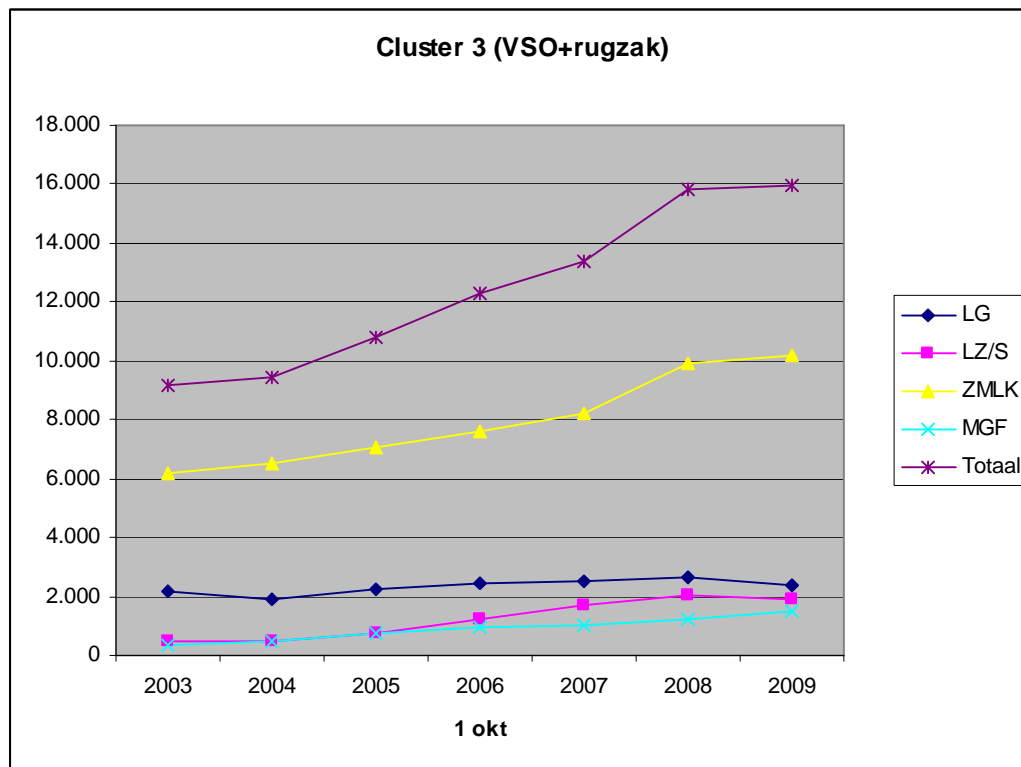
Het beeld van de LGF in het VO is nog eenduidiger. De groei van cluster 4 is daar enorm. Van bijna 700 in 2003 naar ruim 10.000 in 2009! De andere soorten LGF laten enige groei zien, maar die lijkt in vergelijking met de groei van cluster 4 nauwelijks verontrustend te noemen. Toch is hier sprake van enige vertekening door de exorbitante groei van cluster 4. Ook de groei van de andere soorten LGF is relatief fors. In het VO is er geen sprake van ESM. In het VO worden dergelijke leerlingen meestal ingedeeld bij SH. Die vertoont enige groei, maar sinds 2007 treed daar een lichte daling op.



Wanneer we in cluster 3 het aantal leerlingen in het SO samen nemen met het aantal leerlingen met een rugzak in het PO krijgen we een tamelijk compleet beeld van de ontwikkeling van het aantal leerlingen dat 'zware zorg' ontvangt in dit cluster (schoolsoorten LG, LG/ZMLK (MGF), ZMLK, LZs).

Dit complete beeld van cluster 3 laat zien dat in het PO (incl. het SO als onderdeel daarvan) er nauwelijks meer sprake is van groei. De lichte groei tot 2007 is daarna alweer ongebogen naar enige daling.

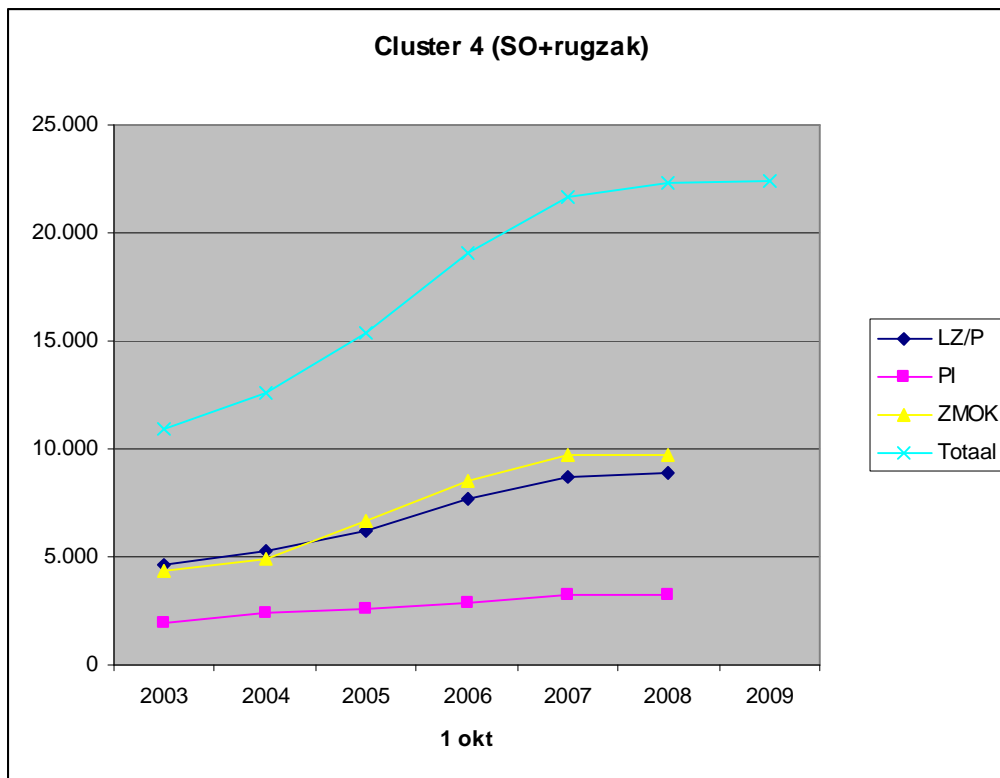
Dat leidt tot de belangrijke conclusie dat het probleem van de zeer forse financiële groei van de kosten van de 'zware zorg'- leerlingen niet te vinden is in cluster 3 van het PO.



Het beeld van cluster 3 in het VSO en VO is beduidend anders. Het aantal leerlingen van cluster 3 in het VSO samen met het aantal leerlingen met een rugzak in het VO van cluster 3 geeft een tamelijk compleet beeld van de ontwikkeling van het aantal leerlingen dat 'zware zorg' ontvangt (schoolsoorten LG, LG/ZMLK (MGF), ZMLK, LZs).

Dit complete beeld van cluster 3 laat zien dat in het VO (incl. het VSO als onderdeel daarvan) er sprake is van forse groei. Het aantal van 2003 is nog net niet verdubbeld, maar heel veel scheelt het niet. Die groei is na 2008 afgezwakt maar zekerheid daaromtrent vergt in elk geval de definitieve cijfers van 2009 en de cijfers van 2010 en daarna.

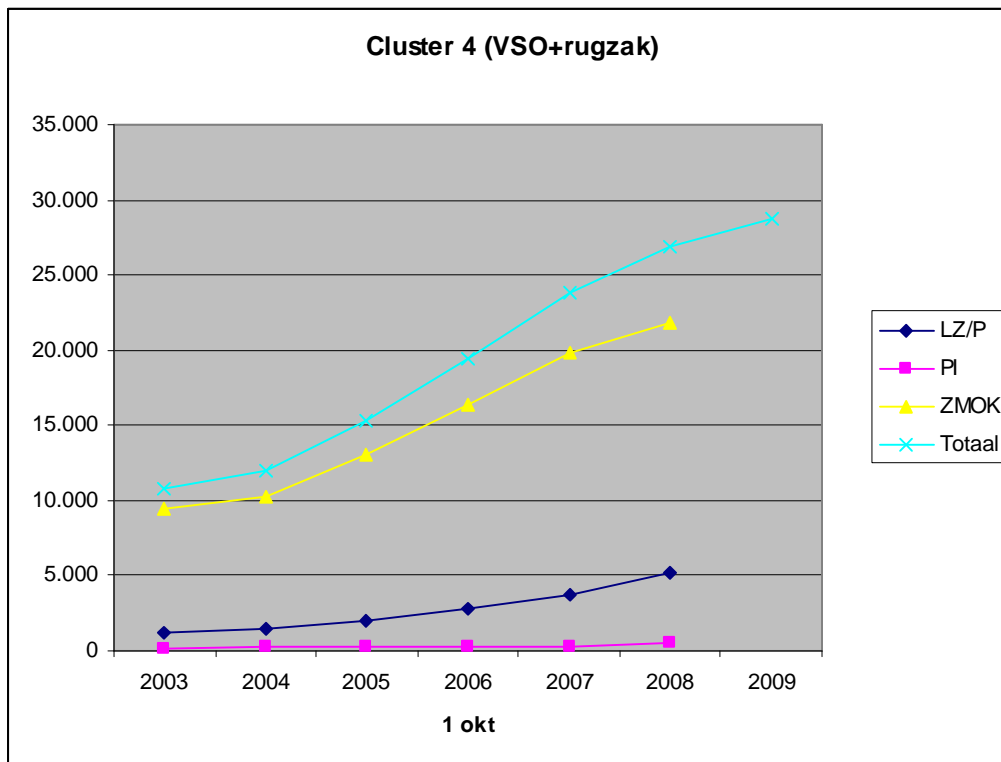
Dat leidt tot de belangrijke conclusie dat het probleem van de zeer forse financiële groei van de kosten van de 'zware zorg'- leerlingen voor een belangrijk deel wel te vinden is in cluster 3 van het VO.



Wanneer we in cluster 4 het aantal leerlingen in het SO samen nemen met het aantal leerlingen met een rugzak in het PO krijgen we een tamelijk compleet beeld van de ontwikkeling van het aantal leerlingen dat relatief 'zware zorg' ontvangt in dit cluster (schoolsoorten LZp, PI, ZMOK)

Dit complete beeld van cluster 4 laat zien dat in het PO (incl. het SO als onderdeel daarvan) er sprake is van groei, maar dat die groei na 2007 zich nauwelijks meer voordoet en het aantal stabiel lijkt.

Dat leidt tot de belangrijke conclusie dat het probleem van de zeer forse financiële groei van de kosten van de 'zware zorg'- leerlingen wel te vinden is in de periode 2003 tot 2007 maar daarna is gestabiliseerd. Dat laat onverlet dat het aantal in de periode 2003 tot en met 2007 is verdubbeld van ruim 10.000 naar ruim 20.000!



Het aantal leerlingen van cluster 4 in het VSO samen met het aantal leerlingen met een rugzak in het VO van cluster 4 geeft een tamelijk compleet beeld van de ontwikkeling van het aantal leerlingen dat relatief 'zware zorg' ontvangt (schoolsoorten LZp, PI en ZMOK).

Het beeld van cluster 4 in het VSO en VO is nog aanmerkelijk dramatischer.

Dit complete beeld laat zien dat in het VO (incl. het VSO als onderdeel daarvan) er sprake is van zeer forse groei. Het aantal van 2003 is vrijwel verdrievoudigd! Die groei is na 2008 nauwelijks afgezwakt en lijkt zich alleen in een iets minder snel tempo door te zetten.

Zekerheid daaromtrent vergt in elk geval de cijfers van 2010 en daarna.

Dat leidt tot de belangrijke conclusie dat het probleem van de zeer forse financiële groei van de kosten van de 'zware zorg'-leerlingen voor een heel belangrijk deel te vinden is in cluster 4 van het VO.

Wanneer we het beeld uit de grafieken van de hieraan voorafgaande pagina's van deze paragraaf samenvatten dan is het duidelijk dat de groei zich met name manifesteert in cluster 4 van de 'zware zorg' terwijl deze groei in het VO nog beduidend groter is dan in het PO. De groei van cluster 3 is vrijwel alleen te vinden in het VO, in het PO is eerder sprake van een stabiele ontwikkeling.

Gerichte maatregelen dienen daarom met name gezocht te worden in cluster 4 voor zowel het PO als het VO, terwijl voor cluster 3 de aandacht zich dient te richten op het VO.

### *Zorgonderwijs*

De schoolperiode in het PO bedraagt 8 jaar terwijl die in het VO duidelijk korter is (variërend van 4 tot 6 jaar). Maar alleen al het aantal 'zware' zorgleerlingen in het VSO is in absolute aantallen al vrijwel gelijk is aan het aantal leerlingen in het SO. Dit betekent dat de deelname aan het 'zware zorg'-onderwijs relatief in het VO groter is.

De deelname aan de LGF is in het PO bijna 21.000 leerlingen, in het VO is dit 15.500 leerlingen. Deze verhouding is beter in evenwicht met de schoolperiode per sector.

De kosten van een leerling in het VSO zijn in principe hoger dan in het SO doordat de groepsgrootte in het VSO veel gunstiger is. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze groepsgrootte zoals die wordt gehanteerd in de groepsafhankelijke bekostiging:

#### Groepsgrootte

Onderwijssoort	SO	VSO
BLND	1	1
SZ	1	1
DO	6	6
SH	12	7
ESM	12	nvt
LG	12	7
ZMLK	12	7
LZs	13	7
LZp	12	7
ZMOK	12	7
PI	12	7
MGF (LG-ZMLK)	7	7
MGA (DO-ZMLK)	3	3
MGB (SH-ZMLK)	7	7
MG (DO-BLND)	2	2

Maar tegenover het effect van de betere groepsgrootte in het VSO staat veelal de toekenning van aanmerkelijk meer OOP in het SO, met name voor de jongere leerlingen. Het is daarom niet mogelijk te stellen dat de VSO leerling altijd duurder is dan de SO leerling. Het hangt sterk af van de indeling in het SO naar kinderen jonger dan 8 jaar resp. ouder dan 8 jaar.

De toekenning van de hoeveelheid formatie geeft een beter inzicht in de kosten voor SO resp. VSO. Daarbij dient bedacht te worden dat de formatie OP uitgedrukt is in formatie schaal LB (GPL: € 60.000,-) en de formatie OOP uitgedrukt is in formatie schaal 4 (GPL: € 36.000,-).

Gebruikmakend van die gemiddelde personeelslast (GPL) betekent dit dat per leerling in geld voor de formatie wordt bekostigd:

Formatietabel	Toekenning formatie, gemiddeld per leerling in geld					
	OP			OOP		
	SO <8	SO >=8	VSO	SO <8	SO >=8	VSO
LG	€ 7.086	€ 7.086	€ 12.114	€ 8.233	€ 8.233	€ 7.063
LZs	€ 6.258	€ 6.126	€ 11.010	€ 7.513	€ 2.790	€ 2.059
LZp	€ 7.638	€ 7.572	€ 11.166	€ 4.504	€ 2.063	€ 1.577
ZMLK	€ 6.540	€ 6.540	€ 9.894	€ 3.211	€ 3.211	€ 2.581
ZMOK	€ 7.638	€ 7.572	€ 11.166	€ 4.504	€ 2.063	€ 1.577
PI	€ 7.638	€ 7.572	€ 11.166	€ 4.504	€ 2.063	€ 1.577
MG (LG-ZMLK)	€ 11.214	€ 11.214	€ 12.372	€ 10.426	€ 10.426	€ 10.411

#### Percentage 'zorgleerlingen'

Ter afronding van deze paragraaf is het nog zinvol te kijken hoe het zit met de 'totale zorg' in het PO resp. het VO. Daarvoor maken we onderscheid in regulier PO en het zorgonderwijs, waarbij we onder zorgonderwijs verstaan alle leerlingen die ingeschreven staan bij het SBO en het SO evenals de leerlingen die in het PO onder de LGF vallen.

Voor het VO maken we onderscheid in regulier VO en het zorgonderwijs waarbij we onder zorgonderwijs verstaan alle leerlingen die ingeschreven staan bij het LWOO en het PRO, het VSO en de leerlingen die in het VO onder de LGF vallen.

De percentages van deze aantallen vanaf 2003 tot en met 2008 geven het volgende beeld:

Stand per 1 oktober	2003	2004	2005	2006	2007	2008
percentage regulier PO	94,32%	94,34%	94,20%	94,01%	93,91%	94,06%
percentage zorgleerlingen	5,68%	5,66%	5,80%	5,99%	6,08%	5,94%
<hr/>						
percentage regulier VO	85,37%	84,88%	84,02%	83,49%	83,10%	82,81%
percentage zorgleerlingen	14,63%	15,12%	15,97%	16,51%	16,90%	17,19%

Het percentage zorgleerlingen is in deze periode in het PO in heel geringe mate gegroeid, van 5,68% naar 5,94%, een stijging van zo'n 4,6% en dat is per jaar zo'n 0,9%.

Het percentage zorgleerlingen in het VO ligt op een aanmerkelijk hoger niveau. Het percentage is ongeveer drie keer zo hoog als in het PO. De oorzaak is met name te vinden in het aanzienlijk hoger aantal leerlingen dat valt onder het LWOO en PRO.

Het percentage zorgleerlingen is in deze periode in het VO duidelijk gegroeid, van 14,63% naar 17,19%, een stijging van zo'n 17,5% en dat is per jaar zo'n 3,5%.

Ook uit deze gegevens komt het beeld naar voren dat het tegengaan van de groei met name gezocht zal moeten worden in het VO.

## 2. Budgetfinanciering

Onder budgetfinanciering wordt kortweg verstaan het vaststellen van het maximumbudget dat beschikbaar wordt gesteld aan het regulier onderwijs om daarmee tevens verantwoordelijk te zijn voor het zorgonderwijs en daadwerkelijk elke leerling passend onderwijs te geven. Voor dat maximumbudget gelden wel de indexeringsmethoden die zorgen voor het corrigeren van de inflatie en de loonontwikkeling.

In het primair onderwijs is daar al lange tijd ervaring mee opgedaan in de vorm van de samenwerkingsverbanden WSNS waarbij het reguliere onderwijs verantwoordelijk is voor de 'lichte zorg' voor de leerlingen die ingeschreven zijn bij de scholen voor speciaal onderwijs. Op twee punten wordt afgeweken van een strakke uitvoering van de budgetfinanciering zoals die ook in het rapport BHO 6 wordt gehanteerd:

- Het SBO ontvangt naast de basisbekostiging (die in principe overeenkomt met de kosten van een reguliere leerling), noch rechtstreeks de zorgbekostiging voor 2% van het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband.
- Het samenwerkingsverband wordt gevormd door de besturen van het regulier onderwijs plus ook het bestuur van de SBO.

Wat het eerste betreft, blijkt dat die afzonderlijke bekostiging in z'n uitwerking zorgt voor een onaangename complexiteit die voorkomen wordt door die rechtstreekse 2%-bekostiging compleet af te schaffen en het samenwerkingsverband volledig verantwoordelijk te laten zijn voor de bekostiging van het SBO.

In essentie vindt er dan geen belangrijke wijziging plaats omdat het samenwerkingsverband ook nu al volledig verantwoordelijk is voor de besteding van alle zorgmiddelen en daarover in het zorgplan verantwoording dient af te leggen.

Wat het tweede punt betreft zou te overwegen zijn om een samenwerkingsverband te laten bestaan uit uitsluitend besturen met scholen voor regulier onderwijs, maar dat leidt dan weer

tot het probleem dat er ook besturen met reguliere scholen zijn die tegelijkertijd ook het bestuur zijn van een school voor SBO. In de praktijk blijkt deelname aan het bestuur van het samenwerkingsverband door ook een bestuur met een school voor SBO niet echt problematisch. Toch is het wel een punt van overweging als het gaat om uitbreiding van de verantwoordelijkheid van een samenwerkingsverband tot ook 'zware' vormen van zorg.

De ervaring met de samenwerkingsverbanden in het PO is een goede basis om dit systeem van budgetfinanciering voor het gehele zorgonderwijs te laten gelden.

De ervaring met de samenwerkingsverbanden in het VO is geheel anders dan die in het PO. Het uitgangspunt van de budgetfinanciering deed in het geheel geen opgeld. De bekostiging van LWOO en PRO vond rechtstreeks aan de betreffende scholen plaats terwijl het samenwerkingsverband alleen extra bekostiging ontving voor bovenschoolse activiteiten.

Huidige stand van zaken met de budgetfinanciering

De ontwikkeling naar passend onderwijs is nogal problematisch waar het gaat om de bepaling van de bekostigingsgrondslag op basis van het aantal reguliere leerlingen. Aanvankelijk werd gedacht aan het vormen van een samenwerkingsverband waarin zowel het PO als het VO deel zou gaan nemen. Dat werd aangeduid als een nieuw te vormen regionaal netwerk dat uitging van ongeveer 80 netwerken over het gehele land. Daarmee werd meer aangesloten bij de schaal van het VO dan die van het PO.

Anderhalf jaar geleden werd besloten dat zo'n ontwikkeling zou leiden tot teveel 'bestuurlijke drukte' en werd daarom besloten dat de bestaande samenwerkingsverbanden PO resp. VO het uitgangspunt dienden te vormen en onderling zelf maar moesten zien hoe de samenwerking verder gestalte werd gegeven.

Daarbij is echter wat al te makkelijk voorbijgegaan aan het feit dat het voor de bekostiging noodzakelijk is te weten welk samenwerkingsverband een (financiële) relatie heeft met welke instelling voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In het PO is het precies geregeld welke basisscholen verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van welke SBO. Iets dergelijks moet dus ook geregeld worden voor de relatie tussen het 'samenwerkingsverband passend onderwijs' en de school voor (V)SO. Inmiddels is al onderzoek gedaan naar de herkomst van leerlingen van het (V)SO in relatie tot de bestaande samenwerkingsverbanden PO en VO. Het blijkt dat die gegevens in veel gevallen niet beschikbaar zijn. Daarom wordt nu gedacht aan de kunstgreep om de postcode van de leerling op de school voor (V)SO als grondslag te nemen voor de toerekening van die leerling aan het in aanmerking komende samenwerkingsverband.

De vraag daarbij is echter welk samenwerkingsverband daarvoor dan in aanmerking komt. Een groot aantal samenwerkingsverbanden in het PO (leve de vrijheid van onderwijs) vertonen aanzienlijke overlap, met name als een samenwerkingsverband op confessionele grondslag is georganiseerd. In dergelijke gevallen moeten leerlingen dan verdeeld worden over verbanden waarvan het territorium elkaar overlapt. Ook zo'n toedeling kent nogal wat arbitraire keuzen.

Ook blijkt dan dat eigenlijk niet te ontkomen valt aan het instellen van een regio-eenheid gebaseerd op die postcodes die dan in eerste instantie de eenheid wordt waaraan het geld wordt toegekend.

Maar dan zijn we in feite weer heel dicht beland bij de indeling van de regionale netwerken! Dus dan toch maar weer terug naar die indeling van de regionale netwerken met een afgrenzing van elk op basis van de postcode-indeling?

De stand van zaken op dit moment is dat de indeling van de verbanden/netwerken in relatie tot de scholen voor (V)SO vooralsnog vastgelopen lijkt te zijn. Wellicht is er geen andere oplossing dan dat de indeling wordt opgelegd.

Want een indeling moet er komen wil er sprake kunnen zijn van budgetfinanciering en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs bij het veld zelf.

#### Plannen in het regeerakkoord

De plannen in het regeerakkoord gaan uit van een zeer forse bezuiniging op het zorgbudget, namelijk 300 miljoen op het totale budget van omstreeks 2.200 miljoen. In het regeerakkoord wordt voortdurend verwezen naar de aanpak zoals die in het BHO rapport 6 daarbij wordt geschetst. In die plannen was sprake van een bezuiniging van 20% op elke begroting van het Rijk, waar onder de begroting OCW.

Dat leidde onder andere tot een uitwerking waarbij er op het zorgbudget 565 miljoen bezuinigd zou gaan worden. Zie bijlage XI waarin deze nadere uitwerking wordt geschetst. Een essentieel uitgangspunt bij deze aanpak is dat er sprake is van budgetfinanciering en dat alle middelen voor zorgleerlingen aan de samenwerkingsverbanden ter beschikking worden gesteld. Het bestaan van dergelijke samenwerkingsverbanden waar dat budget aan kan worden toebedeeld is dus onoverkomelijk.

Dan zal dus eerst het probleem van de vorming van de 'samenwerkingsverbanden / netwerken / postcodegebieden' moeten zijn opgelost!!

Het enige alternatief is dat de rechtstreekse bekostiging aan de scholen en instellingen die met zorgleerlingen te maken hebben wordt verlaagd op zo'n niveau dat de bekostiging dan uitkomt op het thans beschikbare budget minus de 300 miljoen. Dat zou ook betekenen dat elk jaar een specifieke vaststelling noodzakelijk is van de bekostiging voor het daaropvolgende schooljaar om binnen dat budget te blijven. Het is de vraag welk bestuur dan nog verantwoordelijk wil zijn voor de uitvoering van dergelijk beleid.

### **3. Wat zijn de gevolgen van een bezuiniging van (meer dan) 300 miljoen?**

Even los van de vraag op welke wijze de bezuiniging plaats gaat vinden (waar een wil is, is een weg), is het al wel mogelijk enigszins in te schatten wat het effect is van deze bezuiniging.

Zoals we al eerder hebben aangegeven is de aankondiging in het regeerakkoord dat het zou gaan om een bezuiniging van 300 miljoen, maar gaat het in werkelijkheid om meer zoals op pg. 1 is aangegeven. Bovendien is het wegvallen van de 15 mln. dekking uit de enveloppenmiddelen voor 2011 voor dat jaar eenmalig opgelost binnen de begroting OCW maar blijft die 15 mln. staan voor de structurele dekking. Het is dus realistisch uit te gaan van meer dan 300 mln.

Om te voorkomen dat we belanden in een discussie over hoeveel nou precies meer, beperken we ons voor de bepaling van het effect nu eerst op de 300 mln. die is aangekondigd.

De wijze waarop die 300 mln. weggehaald gaat worden uit het onderwijs, wordt op geen enkele wijze concreet ingevuld. De schets die daarover in het rapport Brede Heroverweging wordt gegeven (zie bijlage X1) gaan we hier niet herhalen en lijkt ook in hoge mate onuitvoerbaar. Wel kunnen we er aan ontlenuen wat ongeveer het effect zal zijn om die doelstelling te kunnen halen. Daarbij gaan we uit van de maatregelen die in het rapport worden weergegeven en een budgettair effect hebben van 540 mln. Die maatregelen halveren we en komen dan dus uit op zo'n 270 mln.:

- de huidige rugzakbekostiging wordt met ongeveer 10% verlaagd.
- de groeps grootte in het SBO gaat van 9,8 naar ongeveer 11, 3. Dat is een verhoging van 15%.

*Voor alle duidelijkheid: de term groeps grootte is in dit verband misleidend. Het gaat hier om de ratio tussen het aantal leerlingen en het aantal personeelsleden. Daaronder valt dan ook in elk geval een deel van de directie, OOP en de aanvullende bekostiging. De werkelijke groeps grootte ligt veel hoger en is genormeerd op 15! De verhoging van de bekostigingsratio zal de groeps grootte wellicht met iets minder verhogen dan 15%. We komen dan op een groeps grootte van ongeveer 17 leerlingen.*

- De groepsgrootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs gaat van 6,5 naar bijna 8. Dat is een verhoging van 23%.

*Ook hier geldt dezelfde opmerking over het begrip groepsgrootte dat zorgt voor een vertekend beeld. De werkelijke groepsgrootte varieert per schoolsoort, zie de eerdere tabel voor wat betreft de groepsgrootte zoals die geldt voor de groepsafhankelijke bekostiging. Voor veel schoolsoorten, bijv. ZMOK in het SO betekent dit een verhoging van 12 naar ruim 14 leerlingen. Daarmee wordt de groepsgrootte voor ZMOK-scholen ongeveer de groepsgrootte die nu geldt voor de SBO.*

- De groepsgrootte gaat voor het praktijkonderwijs en lwoo van 8,9 naar 9,5. Een verhoging met bijna 7%.

*Ook hier geldt dezelfde opmerking over het begrip groepsgrootte dat zorgt voor een vertekend beeld. De hier gemelde groepsgrootte van 8,9 heeft betrekking op de ratio van 8,87 leraar per leerling. Dat is dus een bekostigingsfactor die niets te maken heeft met de groepsgrootte.*

Met deze maatregelen is de 300 miljoen op 30 mln. na, bereikt. Er moeten dus nog iets meer bezuinigd worden. Elk van bovenstaande maatregelen kan wellicht 10% zwaarder uitpakken.

Er doen al geruchten de ronde dat de bezuiniging met name gezocht zou gaan worden in het (voortgezet) speciaal onderwijs en de LGF. Dat zou leiden tot aanmerkelijk hogere groepsgrootten aldaar en een verdere beperking van de omvang van de LGF.

Ook hoor je de opvatting dat de bezuiniging met name terecht zou komen bij de samenwerkingsverbanden 'passend onderwijs'. Nog even afgezien van de vraag wat precies verstaan wordt onder het samenwerkingsverband 'passend onderwijs' geeft dit de suggestie dat de bekostigingsgrondslagen voor het (V)SO onaantast zouden blijven. Dat lijkt wat illusoir.

Het lijkt verstandiger dit soort speculaties achterwege te laten en af te wachten wat het beleid wordt van de komende minister/staatssecretaris op dit punt van de bezuiniging. Verdeel en heers kan beter voorkomen worden.

#### *Werkgelegenheidseffecten fors*

Een bezuiniging van 300 mln. betekent, uitgaande van de GPL voor de functie LB in het (V)SO van zo'n € 60.000, dat er **5.000 fte** aan arbeidsplaatsen verdwijnen! In het onderwijs is de gemiddelde arbeidsplaats ongeveer 0,75 fte en dat betekent dat **6.666 personen** hun werkplek kwijt raken als gevolg van alleen al deze bezuiniging op het passend onderwijs. Tot voor kort werd steeds gemeld dat de arbeidsmarkt in het onderwijs tekorten zou vertonen door met name het vertrek van oudere leerkrachten uit het onderwijs. Inmiddels geeft de laatste nota Werken in het onderwijs aan: 'In het primair onderwijs worden de komende jaren geen wezenlijke tekorten verwacht.' De aangekondigde bezuinigingen moeten al in 2013 gerealiseerd zijn blijkt uit de bijlage Begrotingsbeleid. Die plannen lijken er nu voor te zorgen dat er sprake zal zijn van gedwongen ontslagen en daardoor ook een forse toename aan wachtgelders. De mogelijkheid van natuurlijke afvloeiing gaat met dit soort gigantische bezuinigingen niet op.

#### *Terug naar het niveau van de teldatum van 1 oktober 2006*

De redenering achter de bezuiniging op het passend onderwijs is dat de groei veel te gigantisch is geweest en dat daarom terug gegaan moet worden naar een eerder niveau van bekostiging. In het rapport BHO worden de uitgaven daarom teruggeschoefd naar het niveau van 2003 om 565 mln. te bezuinigen. De bezuiniging van 300 mln. zet ons terug in de tijd naar de teldatum van zo'n drie jaar geleden, 1 oktober 2006. Iedere school voor speciaal onderwijs kan daarmee een beeld krijgen van de teruggang waar men ongeveer rekening mee moet houden.

### III Het onderwijsachterstandenbeleid

Ook het onderwijsachterstandenbeleid krijgt het zwaar te verduren.

De korting op het achterstandsbeleid bedraagt 50 miljoen in de volgende fasering:

	2011	2012	2013	2014	2015	struct
PO gewichtenregeling	0	10	30	40	50	50

De besparing wordt gerealiseerd door het bedrag per schoolgewicht constant te houden op het niveau van het schooljaar 2010-2011. Dat betreft het bedrag dat samenhangt met de formatie en de doorwerking in het budget Personeels- en Arbeidsmarktbeleid plus de materiële bekostiging. In de BHO (voorjaar 2010) werd dit op € 3200,- per schoolgewicht geraamd. De Regeling bekostiging personeel PO 2010-2011 geeft aan dat het om € 3206,32 gaat (art. 39).

Hierbij moet wel bedacht worden dat deze bezuiniging plaatsvindt door met name de autonome daling van het aantal gewichtsleerlingen in de gehanteerde systematiek van de toekenning. Die is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders en die stijgt zodanig dat het aantal leerlingen met een gewicht voortvarend daalt. De handhaving van het bestaande systeem betekent dat er over enige tijd nog maar sprake zal lijken van een geringe achterstand in Nederland. Zie ook de juiste constatering daarover die in het rapport BHO wordt gemaakt en is weergegeven op pg. 12, tweede bullet.

Tot nu toe was het mede daarom gebruikelijk dat het macrobudget voor achterstandsbeleid qua omvang op tenminste hetzelfde niveau werd gehouden. In de vorige regeerperiode werd er nog een aanzienlijk budget aan toegevoegd. De terugloop van het aantal gewichtsleerlingen door de toename van het opleidingsniveau van de ouders werd opgevangen door het treffen van nieuwe maatregelen, bijv. de impulsgebiedenmaatregel, om ervoor te zorgen dat het geld besteed bleef worden aan achterstandsbestrijding. De toename van het opleidingsniveau en daardoor het 'verdampen' van de achterstand zal de komende tijd wellicht ook een reden zijn om de wijze waarop achterstand wordt vastgesteld nader onder de loep te nemen. De ingrijpende wijziging van de vaststelling van de gewichten die dit jaar net compleet is afgerond, zal de komende tijd wellicht opnieuw ter discussie komen. Mogelijk wordt dan alleen het opleidingsniveau van de moeder – criterium dat wordt aanbevolen door de wetenschappelijke literatuur – als uitgangspunt genomen voor de bepaling van achterstand voor de gewichtsleerlingen. Waarbij hopelijk dat criterium van opleidingsniveau regelmatig wordt herijkt.

Voor de vaststelling van de impulsgebieden wordt wel uitgegaan van een relatieve achterstand. De postcodegebieden worden namelijk qua systematiek vastgesteld op basis van een relatieve achterstand. Maar daarvoor is nu opgenomen dat het bedrag bevroren wordt per gewichtsleerling, terwijl het aantal gewichtsleerlingen de komende jaren flink zal dalen als gevolg van de absolute norm van het opleidingsniveau. Het gevolg is dat ook daar dus het beschikbare budget zal dalen en dat zal ongetwijfeld worden gepresenteerd als een autonome ontwikkeling. Dat is ongetwijfeld ook de reden dat het niet afzonderlijk als bezuinigingsmaatregel is opgenomen.

De vaststelling van de impulsgebieden geldt voor een periode van vier jaar en loopt nu door tot 2012-2013. Bij de nieuwe vaststelling is het mogelijk dat een andere wijze van vaststelling plaats gaat vinden. De huidige vaststelling is gebaseerd op de plaats van de school als zodanig en dat kan betekenen dat de ene school net aan de verkeerde kant van de straat staat en de andere school ten onrechte wel meetelt terwijl de problematiek van achterstand relatief gering is. Nu de opgave van leerlingengegevens via BRON vrijwel is doorgevoerd wordt het mogelijk om de aanwijzing van een 'impulsschool' directer te koppelen aan de hand van de directe leerlingengegevens en de gegevens van het gezin/huishouden waartoe

die leerling behoort. In de loop van 2011 zullen hier naar verwachting al voorbereidingen voor worden getroffen.

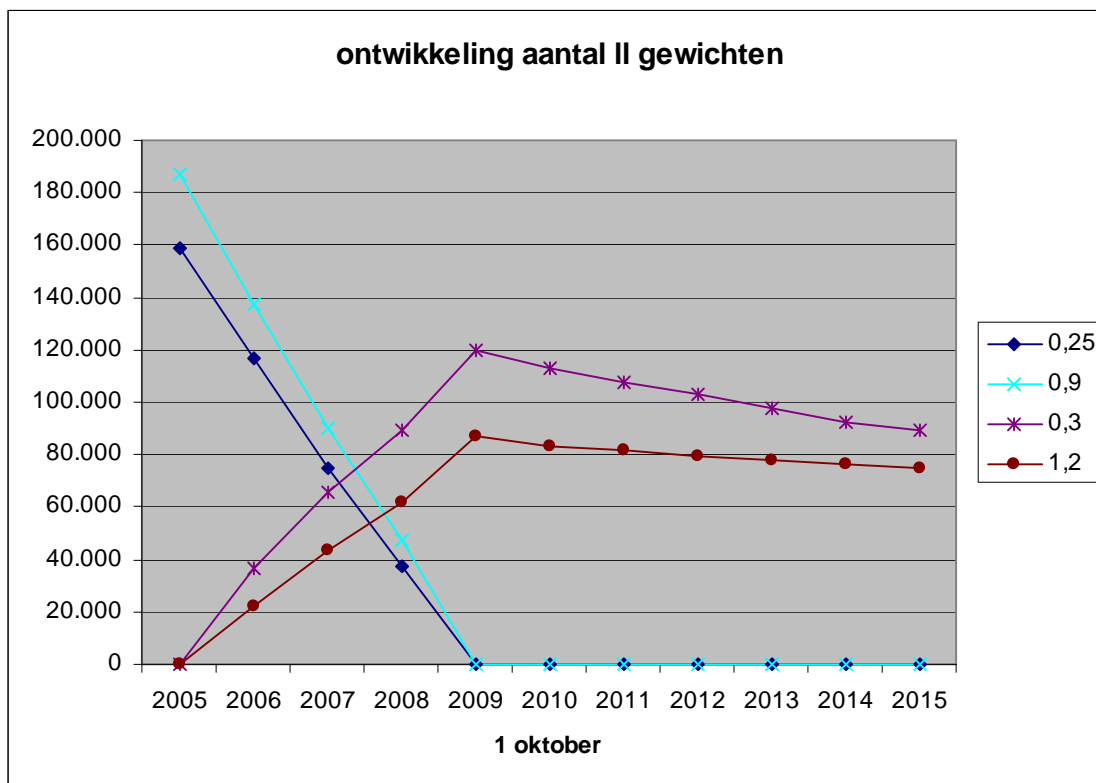
In verband met de toekenning van achterstandsmiddelen in het VO wordt ook gewerkt met postcodegebieden in het kader van de Regeling leerplusarrangement VO (zie bijv. Cfi bericht van 19 augustus 2010). Hier gaat het om zo'n 350 'armoedeprobleemcumulatiegebieden' en de wijze van vaststellen is dus anders dan die voor de basisschool, namelijk gebaseerd op de gegevens van het huishouden waar die leerling toe behoort. Daarbij speelt – in tegenstelling tot het basisonderwijs – in het VO het gegeven van etniciteit wel een rol.

### 1. De ontwikkeling van de aantal gewichtsl leerlingen

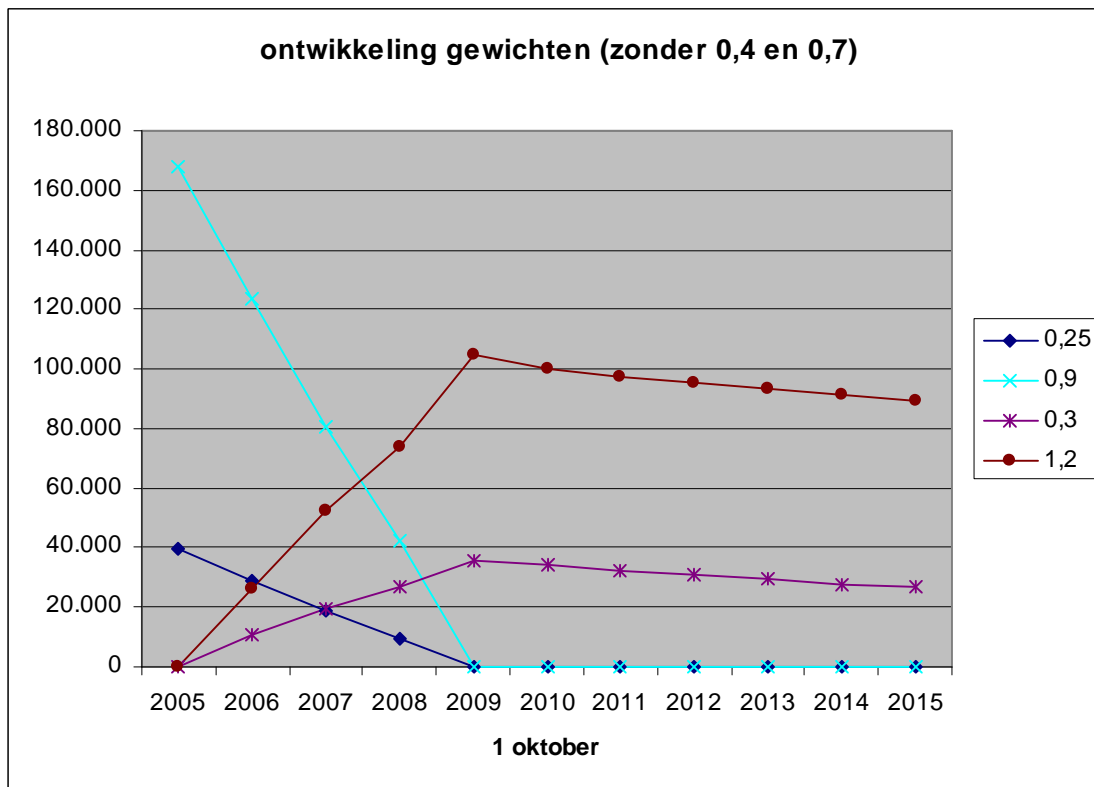
Over de afgelopen periode vanaf 1 oktober 2005 zijn gegevens beschikbaar omtrent het aantal leerlingen met een gewicht. In die periode zijn de 'oude' gewichten van 0,25-0,4-0,7-0,9 omgezet in het nieuwe systeem met de gewichten 0,3 en 1,2. Voor een goed begrip van de ontwikkeling kunnen de gegevens van de aantallen leerlingen met een gewicht van 0,4 resp. 0,7 buiten beeld blijven (ze zijn hierna wel in de berekeningen betrokken) omdat het om zeer geringe aantallen gaat.

De gegevens zijn beschikbaar t/m 1 oktober 2009, daarna zijn het ramingen gebaseerd op de begroting OCW 2011. Het is niet onmogelijk dat deze ramingen nog aanmerkelijk lager zullen uitvallen.

De gegevens laten het volgende beeld zien:

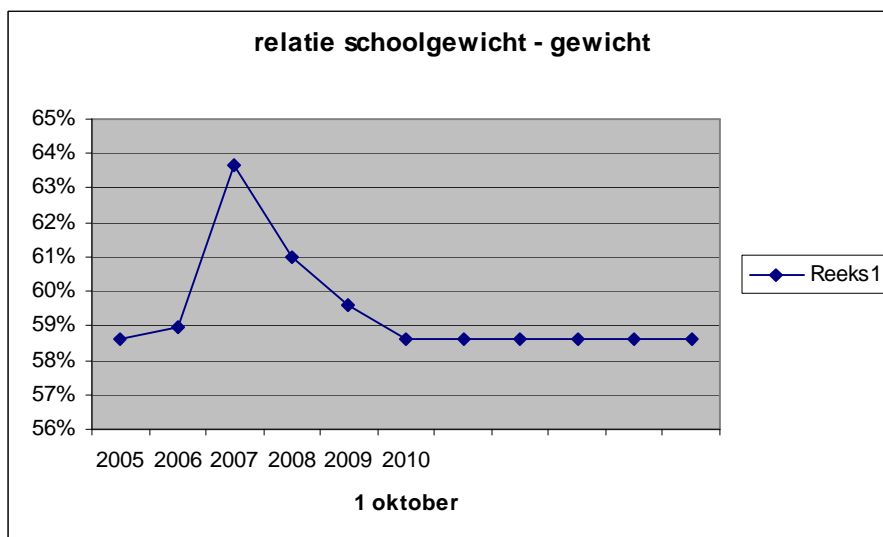


De aantallen leerlingen zorgen voor een gewicht dat mede bepalend is voor het gewicht op basis waarvan het schoolgewicht wordt vastgesteld. Het zal duidelijk zijn dat het effect van een 0,9 leerling daarbij aanzienlijk groter is dan dat van een 0,25 leerling. De omzetting die in vier jaar heeft plaats gevonden betekende met name een forse vermindering van het aantal leerlingen dat nog voor een gewicht in aanmerking kwam. Veel 0,25 leerlingen kregen het gewicht 0,0 leerlingen of het gewicht 0,3, veel 0,9 leerlingen kregen het gewicht 0,3 of 1,2.



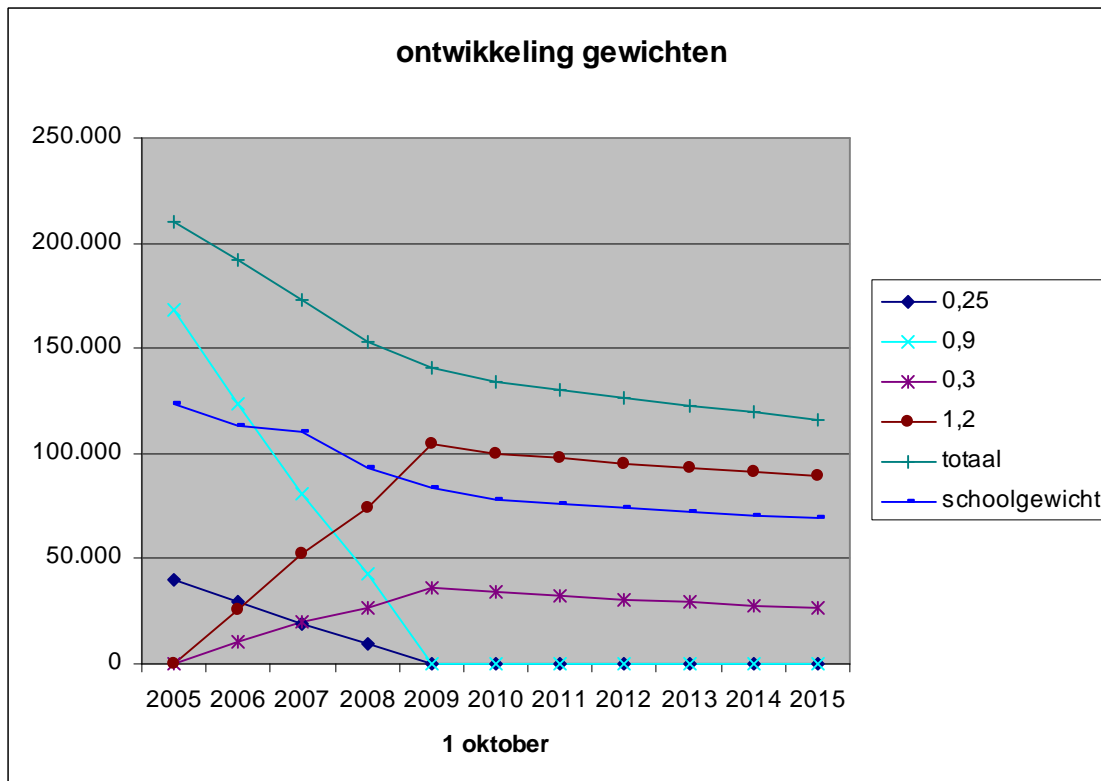
Het schoolgewicht wordt bepaald op basis van de som van het aantal gewichten van de leerlingen van die school, maar daarvan wordt een drempel afgetrokken die 6% van het feitelijk aantal leerlingen bedraagt (de uitkomst is tenminste 0). Het schoolgewicht is bepalend voor de toekenning van de bekostiging, terwijl voor de scholen die in impulsgebieden liggen een bedrag wordt toegekend voor iedere leerling die een gewicht 0,3 of 1,2 heeft.

De bepaling van het schoolgewicht is dus afhankelijk van de relatie die er is tussen de som van de gewichten en de som van de schoolgewichten. Per school is het schoolgewicht eenvoudig te berekenen maar de macro-gegevens zijn dus niet zonder meer rechtstreeks te bepalen. Daarom wordt op macro-niveau een raming gemaakt van de relatie tussen het schoolgewicht en het gewicht. Die is hieronder weergegeven t/m 1 okt. 2009. Voor 1 okt. 2010 is de uitkomst van 2009 met één procent-punt verminderd en daarna is de keuze gemaakt om het constant te houden.



Er blijkt uit dat deze relatie met name in 2007 en 2008 opvallend is. Van belang in dat verband is dat de inspectie nader onderzoek heeft gedaan naar de opgave van de gewichten en heeft vastgesteld dat in die jaren te snel en makkelijk een hoger gewicht dan 0,0 werd toegekend. De waarden vanaf 2010 die voor deze relatie gekozen zijn, zijn daardoor naar verwachting niet te hoog.

De ontwikkeling van de gewichten op landelijk niveau bestaat uit de feitelijke data t/m 2009 die aangevuld zijn op basis van de raming van 2010 en daarna met de gekozen relatie tussen schoolgewicht en gewicht. Dat leidt tot het volgende beeld waarin het totale gewicht en het schoolgewicht is verwerkt.



Het verloop van de curve van het totaal gewicht geeft eerder een indicatie dat de raming van de gewichtsl leerlingen wellicht te hoog is ingeschat dan dat die te laag zou zijn. De data van 2010 en daarna zullen hier uitsluitsel over moeten geven.

## 2. Actueel budgettair overzicht niet beschikbaar

Een actueel overzicht van het budget dat samenhangt met het achterstandenbeleid voor de basisschool is niet uit de begroting 2011 te halen. Wat ontbreekt is een overzicht van het budget van de afgelopen jaren vanaf 2005 (de start van de wijziging van de gewichtenregeling) tot en met 2010 en de raming van het budget voor 2010 t/m 2014.

Daarbij is een uitsplitsing belangrijk van de volgende onderdelen:

- De kosten van de gewichtenregeling als zodanig, inclusief de kosten van de compensatieregeling
- De kosten van de impulsregeling

Deze gegevens leveren in samenhang het budget voor het achterstandsbeleid dat aan de basisscholen is toegekend.

Er is nog wel de beschikking over een overzicht dat in 2008 is geleverd. Dat geeft de volgende informatie over het budget dat samenhangt met de gewichtenregeling en de middelen voor de impulsgebieden.

Getallen in miljoenen euro's, uitgaven worden opgenomen in lumpsum van scholen

	2008	2009	2010	2011	2012
Gewichtenmiddelen personeel	316	312	310	308	308
Budget P&A personeel	29	29	29	28	28
MI op basis van schoolgewicht	9	9	9	9	9
Schoolspecifieke knelpunten (zwartescholentoeslag)	10	5	0	0	0
SSK anders ingezet	4	9	14	14	14
Enveloppe middelen impulsgebied	0	10	40	70	70
Budget begin en tussentoets	9	9	9	9	9
Kasschuif begin en tussentoets	0	11	11	0	0
Inzet Rinnooy Kan	0	0	0	0	-18
Inzet pilots segregatie	-1	-1	-1	-1	0
<b>Beschikbaar</b>	<b>376</b>	<b>393</b>	<b>421</b>	<b>437</b>	<b>420</b>

- SSK: betreft het geld van de schoolspecifieke knelpunten (zwartescholentoeslag) dat anders is ingezet.

- De enveloppe middelen impulsgebied zijn voor 2011 geschrapt.

- Inzet Rinnooy Kan betreft de overheveling van dit geld naar de bekostiging van het Convenant LeerKracht. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de afspraak dat geld voor de gewichtenregeling beschikbaar zou blijven bij terugloop van het aantal schoolgewichten. Dat maakte ook de middelen voor de impulsgebieden mogelijk. Deze afspraak met Financiën gold echter tot 2012. Daarom is het vrijvallende geld als gevolg van minder gewichtslernen dan, met instemming van Financiën, overgeheveld naar de bekostiging van het Convenant.

Het wordt tijd voor een actualisatie van ook dit overzicht. Zeker nu de enveloppe middelen voor 2011 niet meer beschikbaar zijn en er nieuwe plannen zijn gemaakt door het komende kabinet.

#### Voorzichtige raming

Op basis van de feitelijke gegevens van de leerlingenaantallen en de daarbij behorende gewichten is het mogelijk het totale gewicht te berekenen terwijl de relatie schoolgewicht – gewicht een indicatie geeft voor het landelijk aantal schoolgewichten die bekostigd moeten worden. Daarbij wordt gerekend met het actuele bedrag dat gemiddeld samenhangt met het schoolgewicht (Reg. Bek. Personeel PO 2010-2011, art. 39, dat daarvan een volledig bedrag geeft, zowel personeel als materieel).

Dat levert het volgende overzicht:

1 oktober	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
schooljaar	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16
schoolgew (x 1.000)	123	113	110	93	84	78	76	74	72	70
Budget (x 1 mln.)	395	362	352	300	269	251	244	237	231	224

De kosten van het Impulsgebiedenbeleid zijn moeilijk te ramen omdat weliswaar bekend is hoeveel gewichtslernen er zijn, maar niet bekend is hoeveel daarvan op een basisschool zitten die in een impulsgebied valt. Van de vierduizend postcodegebieden zijn er 1000 aangewezen als impulsgebied. Daar dient echter bij bedacht te worden dat in die 1000 gebieden het aandeel van de gewichtslernen relatief groot zal zijn omdat het om gebieden gaat waar in principe veel achterstandslerlingen zijn. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat deze zomer van kracht is geworden (Wet van 7 juli 2010, Stb. 2010, nr. 296) i.v.m. onder andere de Kinderopvang en wijzigingen in de WPO m.b.t. het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, is echter wel enige indicatie te halen. Daarin (31.989, nr. 3, hoofdstuk 4.5 pg. 22 is de schatting gemaakt dat van het totaal aantal gewichtslernen (opgave 1 oktober 2009: 140.747) er 111.000 in impulsgebieden aanwezig zouden zijn. Dat is bijna 79%.

Daarom een globale aanname die ervan uitgaat dat van alle gewichtsl leerlingen er in elk geval 75% op een school zit die in een impulsgebied valt.

Het bedrag per gewichtsl leerling wordt dan berekend op basis van het bedrag dat in de Regeling bekostiging personeel PO (artikel 3 en in regeling 09-10 art. 42) is aangegeven:

2009-2010: € 1.362 + € 211 = € 1.573

2010-2011 en de jaren daarna: € 1.666

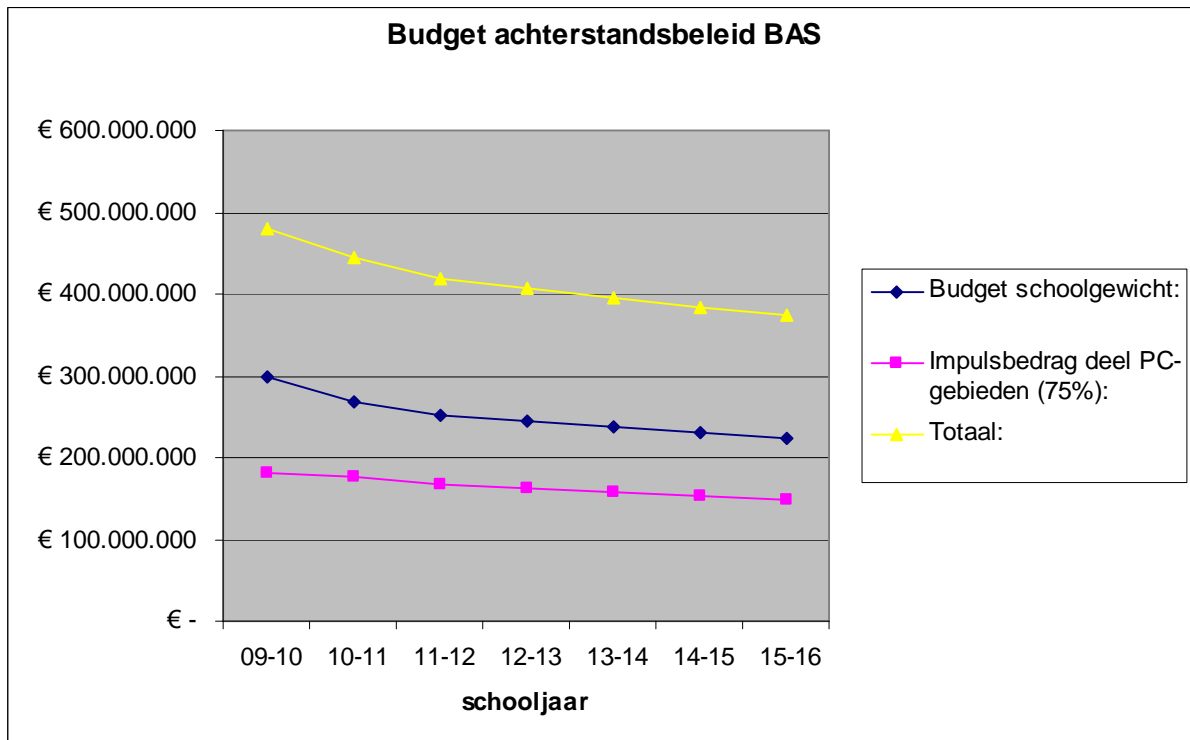
Dat geeft het volgende overzicht:

1 oktober schooljaar	2008 09-10	2009 10-11	2010 11-12	2011 12-13	2012 13-14	2013 14-15	2014 15-16
gew II (x 1.000)	153	141	134	130	126	123	119
Budget (x 1 mln.)	181	176	167	162	158	154	149

Het totale budget is dan:

1 oktober schooljaar	2008 09-10	2009 10-11	2010 11-12	2011 12-13	2012 13-14	2013 14-15	2014 15-16
Budget gewichten	480	445	419	407	395	384	373
(Afname t.o.v. schooljaar 10-11:			26	38	50	61	72)

Het geeft de volgende grafische weergave:



Omgerekend naar kalenderjaar (mutatie per 1 augustus) komt dit redelijk overeen met de aangekondigde raming van de bezuiniging van 50 mln. in 2015.

#### Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Daarnaast zijn er andere activiteiten die onder het achterstandsbeleid vallen waarvan het actuele budget evenmin is te achterhalen.

Dat betreft de middelen die in het kader van het gemeentelijk achterstandenbeleid naar de gemeenten gaan:

- De kosten van VVE voor het onderdeel Voorschoolse educatie
- De kosten van de schakelklassen
- De kosten van de coördinatie door de lokale overheid

In het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 (Stb. 2010, 687) van 23 augustus 2010 wordt aangegeven (pg. 6 van de toelichting) dat het hier gaat om het voorlopige budget van 261 miljoen. Mogelijk dat het besluit om de enveloppe middelen voor 2011 niet uit te keren, ertoe leidt dat dit bedrag lager is geworden. Daar staat tegenover dat de middelen voor het VVE (Voorschool) volgens de plannen in het concept-regeerakkoord uitgebreid zouden worden m.i.v. 2012 met 30 mln. in 2012 en 50 mln. vanaf 2013. Ook hier is dus een actualisatie van de meerjarenramingen gewenst.

Ook is er een budget beschikbaar voor de activiteiten die vallen onder de specifieke subsidieregeling 'onderwijstijdverlenging'. Daarover is de begroting 2011 wel duidelijk wat voor de komende jaren 2011 t/m 2013 is gereserveerd namelijk elk jaar bijna 15 mln. Een bijgesteld overzicht is gewenst, zeker nu er sprake is van bezuinigingsmaatregelen, maar ook omdat in de intensiveringen van het concept-regeerakkoord is opgenomen dat er meer geld zou gaan naar 'PO meer schakelklassen en summercourses', namelijk 40 mln. in 2012 en 50 mln. vanaf 2013. Dat meerdere geld voor schakelklassen hoort wellicht onder het lokale onderwijsachterstandenbeleid en niet onder deze subsidieregeling, maar dat wordt uit de toelichting niet duidelijk evenmin als de opsplitsing voor het een of het ander. Voor dat overzicht is het wel gewenst dat de bedragen die erbij horen, omgerekend zijn naar het actuele prijspeil.

## Bijlage I Paragraaf 1 uit bijlage 8 BOKH rapport 6 Onderwijs

### Bijlage 8 Maatregelen achterstands- en zorgleerlingen

#### 1 Besparing zorgmiddelen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Budget 0	0	235	565	565	565	565	

#### Omschrijving maatregel

- Het aandeel zorgleerlingen<sup>3</sup> is de afgelopen jaren sterk gegroeid, van 6,5% in 2003 tot 9,5% in 2008 (inmiddels is dat percentage weer hoger). In 2014 bedraagt het zorgbudget ongeveer 21% ten opzichte van het reguliere budget voor het primair- en voortgezet onderwijs.
- De maatregel betreft het vinden van een betere balans in de verhouding tussen zorgonderwijs en regulier onderwijs door het hanteren van een eenvoudige vuistregel waarbij het onderwijsveld middels de samenwerkingsverbanden zelf budgetbeheerder is. Mogelijkheid voor een dergelijke vuistregel kan zijn dat – onder de veronderstelling dat 6,5% van de populatie leerlingen extra zorg nodig heeft - de zorgbekostiging van deze groep 13% mag zijn t.o.v. van de reguliere bekostiging. Dit komt er grofweg op neer dat voor een zorgleerling (naast de basisbekostiging) gemiddeld een zorgbudget beschikbaar is van tweemaal de gemiddelde reguliere (basis)bekostiging.
- Het zorgbudget wordt toegekend conform de systematiek van passend onderwijs. Deze taakstellende besparing kan daardoor op termijn door de samenwerkingsverbanden wsns en samenwerkingsverbanden vo worden ingevuld door het aandeel zorgleerlingen weer terug te brengen van 9,5% naar 6,5%. Indicering op dat niveau betekent een besparing van ca. 540 mln.
- Op korte termijn is dit niet realiseerbaar. Leerlingen die nu al op speciale scholen zitten kunnen niet makkelijk terug naar het regulier onderwijs. Op korte termijn kan de besparing ingevuld worden door de klassen in het speciaal (basis)onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs te vergroten, de reguliere zorgmiddelen (voormalige rugzakmiddelen) te verlagen en de groepen in het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (lwoo en pro) te vergroten. Wordt de besparing van 540 miljoen naar rato van het huidige aandeel in het bedrag voor zorgonderwijs verdeeld, dan betekent dit op de korte termijn het volgende:
  - De middelen voor reguliere zorg (=voormalige rugzakbekostiging) nemen af met 20% (80 mln.).
  - De groepsgrootte in het speciaal basisonderwijs gaat omhoog van 9,8 naar 12,8 (113 mln.).
  - De groepsgrootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs gaat omhoog van ca. 6,5 naar 9 (273 mln.).
  - Indien de totale naar rato besparing op praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs wordt vertaald in groepsgrootte, dan gaat de gemiddelde groepsgrootte omhoog van 8,9 naar 10,1 (91 mln.). Deze toename zal zich niet volledig hoeven voor te doen, daar de maatregel basiscurriculum in voortgezet onderwijs ook leidt tot een reductie van onderwijstijd voor het praktijkonderwijs (omvang ongeveer 35 mln.).
- De maatregel gaat samen met aanpassingen in de voorgestelde systematiek van passend onderwijs op de volgende drie punten:
  1. budgettering leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (LWOO en PRO). Dit is het enige onderdeel in het zorgstelsel dat na introductie van het nieuwe model van passend onderwijs niet is gebudgetteerd. Om te voorkomen dat de groei zich voortzet in dit enige open ventiel, worden ook LWOO en PRO meegenomen in de budgettering van passend onderwijs;
  2. de separate zorgfinanciering van het rijk aan het sbao, (v)so en lwoo/pro wordt losgelaten. De leerlingen op de desbetreffende instellingen krijgen van rijkswege alleen de reguliere basisbekostiging. Het zorgdeel wordt gebudgetteerd en naar rato toegekend per samenwerkingsverband. Het is aan de samenwerkingsverbanden zelf om te bepalen hoe zij de beschikbare middelen willen verdelen over de onderwijssoorten (regulier, sbao, lwoo/pro en (v)so) . De huidige indiceringstructuren voor het sbao en lwoo/pro, de

<sup>3</sup> Onder zorgleerlingen wordt hier verstaan: leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs; leerlingen in het speciaal basisonderwijs; leerlingen met leerwegondersteuning en in het praktijkonderwijs; leerlingen met een rugzak.

- permanente commissie leerlingenzorg (PCL) en de regionale verwijzingscommissie (RVC) kunnen worden opgeheven. Hierdoor valt 25 mln. vrij;
3. het speciaal onderwijs wordt meer arbeidsgericht. Hierdoor kunnen leerlingen eerder naar arbeid worden geleid en kan het arbeidsgerichte deel van het vso terug gebracht worden van 18 naar 16 jaar. Hiervoor moet de kwalificatieplicht naar beneden worden bijgesteld. Meer begeleiding richting de arbeidsmarkt via de introductie van werkscholen, waarin in de eerste vier schooljaren het onderwijs gericht is op arbeidsmarktorientatie en waarbij daarna nog een 2-jaarsperiode volgt waarin de leerlingen minstens 80% stage lopen of werken. Deze maatregel kan budgettair neutraal. De verwachting is dat de extra begeleiding ervoor zorgt dat minder leerlingen de wajong instromen.
- De handelingsbekwaamheid van docenten in het regulier onderwijs wordt verhoogd door in het eindexamenprogramma van pabo's en lerarenopleidingen aandacht te besteden aan het onderdeel zorgleerlingen (zie maatregel 1 met betrekking tot de docent) en het kwaliteitsregister punten toe te kennen voor relevante vaardigheden.

### Relevante afwegingen

- Er is weinig bekend over de wijze waarop (reguliere) scholen de zorgmiddelen inzetten, en er is weinig bekend over de effectiviteit van de zorg en het onderwijs aan zorgleerlingen. Daardoor is het moeilijk om te duiden wat de effecten zijn van het bezuinigen op zorgonderwijs. Bijlage 13 met kenmerken van best practices van het onderwijsstelsel geeft aan dat het effect van het aandeel kinderen in het speciaal onderwijs op onderwijsuitkomsten erg beperkt is.
- Het introduceren van budgetfinanciering voor de samenwerkingsverbanden inclusief lwoo en pro grijpt aan op de oorzaak dat de groei in het zorgbudget van afgelopen jaren vooral is veroorzaakt door de prikkels in de financieringssystematiek. Zowel voor scholen in het regulier onderwijs als voor ouders van potentiële zorgleerlingen ging een indicatiestelling samen met voordelen: voor de reguliere school betekende dit extra budget of minder kinderen met problemen in de klas en voor ouders van zorgleerlingen betekende dit extra aandacht. Gegeven deze perverse prikkels in de financieringssystematiek is het aannemelijk dat het huidige zorgbudget groter is dan efficiënt. Aannemelijk is dat een korting op het zorgbudget eerst zal worden opgevangen door efficiëntiewinst voordat de korting invloed heeft op de onderwijskwaliteit.
- Gezien de orde van grootte van de bezuiniging echter, is het ook goed denkbaar dat de korting niet kan worden opgevuld met efficiëntiewinst alleen, maar dat het ook kan leiden tot een lagere onderwijskwaliteit zowel op speciale scholen (leidend tot meer leerlingen zonder startkwalificatie/goede arbeidsmarktperspectieven) als op reguliere scholen (leidend tot lagere onderwijskwaliteit voor gewone leerlingen).
- Het introduceren van budgetfinanciering sluit ook aan bij de bevindingen uit een vergelijkende studie uit 1999 door de European Agency for Development in Special Needs Education waarin de stelsels van 17 landen uit Europa worden vergeleken. In deze studie wordt de conclusie getrokken dat landen waar op decentraal niveau het zorgbudget wordt beheerd en wordt besloten over zorgtoekenning, het meest tevreden zijn met hun systeem. Deze landen lijken minder dan andere landen te maken te hebben met uit de hand lopende kosten en middelen lijken hier relatief efficiënt ingezet te worden. Dit suggereert dat budgettering van LWOO en PRO en het loslaten van de basisfinanciering van het sbao en het (v)so zullen bijdragen aan een grotere effectiviteit van het stelsel.
- De maatregel heeft alleen betrekking op het zorgonderwijs en de samenhang met andere sectoren wordt niet in ogenschouw genomen. De maatregel kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op andere sectoren. Zo zal een betere begeleiding van leerlingen naar werk de instroom in de wajong beperken. Tegelijkertijd kunnen bezuinigingen op zorgonderwijs leiden tot extra kosten op sectoren zoals jeugdzorg en gemeenten in het kader van de WMO en leerwerkplicht.
- Hoewel de effecten van leerlingen uit het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs (op henzelf of hun klasgenoten) onbekend zijn (zie hiervoor bijlage 13 met best practices stelselkenmerken van het CPB), zullen eventuele bezuinigingen op het regulier onderwijs (bijv. klassenvergroting of de gewichtenregeling) de doelstelling om (op termijn) meer zorgleerlingen in het regulier onderwijs op te vangen, bemoeilijken. Relevant hierbij is de handelingsbekwaamheid van docenten in het reguliere onderwijs, waarvan het beeld is dat deze ook in de huidige situatie tekort schiet.

**Uitvoerbaarheid en invoeringstermijn**

- Ervan uitgaande dat het beleid passend onderwijs in 2012 is doorgevoerd (inclusief budgetfinanciering), is de maatregel technisch uitvoerbaar. De maatregelen kunnen tegelijk ingaan met de invoering van passend onderwijs per 01-08-2012.



(Pagina 21 uit HBO rapport 6 Productiviteit onderwijs)

## Bijlage II      Lijst subsidies 2010 ter ondersteuning

<b>Tabel 1. Organisaties en instellingen innovatieomgeving (bedragen x 1.000)</b>	<b>Begroting 2010</b>
Sectorraden en platforms	<b>€ 148.150</b>
PO-raad	€ 200
PK! (Projectbureau Kwaliteit)	€ 22.100
VO-raad	€ 4.000
VO-project /innovatie	€ 3.550
Stichting Kennisnet	€ 23.500
Platform Bèta-Techniek	€ 67.400
SURF (Nederlandse universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten nationaal en internationaal die samenwerken aan innovatieve ICT-voorzieningen)	€ 4.400
Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO)	€ 20.000
MBO 2010	€ 3.000
Landelijke pedagogische centra	<b>€ 62.000</b>
APS (Algemeen Pedagogische Studiecentrum)	€ 6.500
CPS (Christelijke Pedagogische Studiecentrum)	€ 4.500
KPC-groep (Katholiek Pedagogische Studiecentrum)	€ 5.400
Stichting Leerplanontwikkeling (SLO)	€ 21.100
CITO/ICE	€ 24.500
Diversen	<b>€ 57.005</b>
Freudenthal instituut	€ 750
ECN (Expertisecentrum Nederlands)	€ 800
Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs	€ 11.595
Participatiefonds	€ 3.000
Geschillencommissie georganiseerd overleg PO/VO/BVE/HO	€ 250
Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)	€ 3.975
Europees Platform – internationaal in het onderwijs	€ 850
Stichting Innovatie Alliantie (SIA)	€ 16.300
ECHO (uitvoeringskosten)	€ 349
Handicap en Studie (uitvoeringskosten)	€ 841
WEC Raad	€ 1.468
VBS (Verenigde Bijzondere Scholen)	€ 810
Nederlands Jeugdinstituut	€ 3.500
Informatiepunt Passend Onderwijs	€ 1.967
College voor examens	€ 6.200
ECBO (Expertisecentrum Beroepsonderwijs)	€ 4.100
Stichting Servicecentrum scholenbouw	€ 250
<b>Totaal</b>	<b>€ 386.160</b>

<b>Tabel 2. Subsidierегeling (bedragen x 1.000)</b>	<b>Begroting 2010</b>
Onderwijstijdverlenging basisonderwijs	13.100
Regeling Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland	16.700
Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs 2008-2011	18.400
Subsidierегeling excellentieprogramma basisonderwijs	1.800
Regeling maatschappelijke stage	58.300
Regeling regionaal zorgbudget	78.000
Regeling aanvulling bekostiging voor visueel gehandicapte leerlingen	1.200
Regeling IGVO (Internationaal Georiënteerd Voortgezet Onderwijs)	2.800
Regeling leerplus en nieuwkomers VO	74.000
Regeling leerplus arrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang vreemdelingen 2009.	8.700
Regeling doorontwikkeling pro (praktijkonderwijs)	4.500
Subsidierегeling Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010	4.000
Regeling stagebox beroepsonderwijs 2006 tot en met 2010	35.000
Tijdelijke regeling bijzondere positie ROC Flevoland	2.000
Subsidierегeling projectopdrachten BVE-sector	815
Subsidierегeling LAKS, JOB en Combo (leerling- en deelnemersorganisaties)	1.103
Tijdelijke regeling subsidiëring experimenten leergang vmbo-mbo2 2008-2013	7.200
Tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken voor werkende jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden	12.000
Uitvoeringsregeling bestrijding voortijdig schoolverlaten en regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten	49.780
Tijdelijke stimuleringsregeling Leven Lang Leren in het HBO	5.000
Kaderregeling Technocentra 2006 t/m 2010	9.998
Wijziging van de Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel	5.000
Subsidierегeling Programma Akademie-assistenten	1.000
Subsidierегeling Sirius Programma	4.000
Subsidierегeling KANS (Koninkrijk der Nederlanden, Algemeen programma voor Nauwe Samenwerking tussen Scholen)	55.900
Subsidie regeling afstemming onderwijs arbeidsmarkt risico regio's	74.000
Regeling loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen: Conciërges	30.700
Regeling Krachtig meesterschap	5.000
Regeling versterking van functiemix leraren VO in de Randstadregio's	52.200
Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen	13.500
Regeling lerarenbeurs voor scholing en zij-instroom 2009-2011	49.000
Praktijkgericht onderzoek RAAK (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie)	16.300
Ondernemerschap (gezamenlijke programma van EZ en OCW)	7.500
Nieuw hbo-masteropleidingen	10.452
Geesteswetenschappen	10.660
<b>Totaal</b>	<b>739.608</b>

## Bijlage III Referentieraming 2010

### Pg. 11:

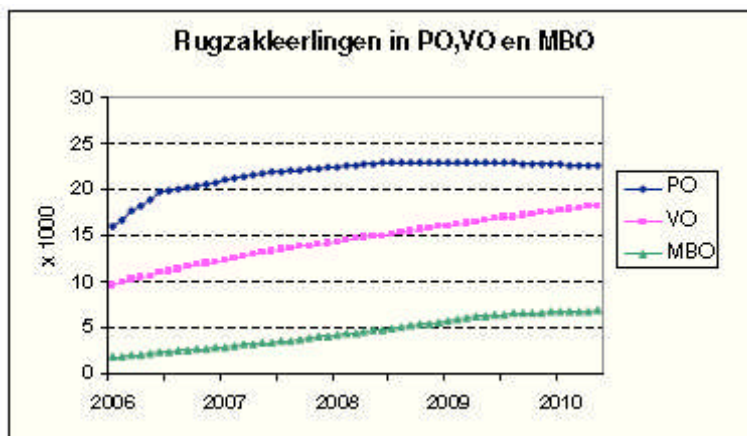
#### '1.4 Rugzakleerlingen

Vanaf 2003 is het mogelijk dat voor gehandicapte leerlingen en voor leerlingen met een ernstige ontwikkelings- of gedragsstoornis, die onderwijs volgen in het (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs, extra financiering wordt toegekend. Dit wordt aangeduid met de term leerlinggebonden financiering (LGF) of rugzakje.

Ouders kunnen een kind aanmelden voor een indicatie bij het Regionaal Expertisecentrum (REC) in de regio waar het kind woont. De onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl) beslist of een kind in aanmerking komt voor (voortgezet) speciaal onderwijs en dus ook voor een rugzakje.

Met een indicatie kunnen ouders zelf kiezen voor (voortgezet) speciaal onderwijs of voor een 'gewone' school voor (speciaal) basisonderwijs of voortgezet onderwijs in de buurt met een rugzakje.

Na de invoering van LGF in het primair en het voortgezet onderwijs in 2003 is het aantal rugzak+leerlingen sterk toegenomen, maar het groeitempo is wel aan het afnemen; momenteel zitten ongeveer 23.000 rugzakleerlingen in PO (bao en sbao) en ca. 17.000 rugzakleerlingen in het VO (incl. vmbo/lwoo+groen). Naar verwachting zal het aantal in het PO vanaf dit jaar vrijwel stabiel blijven en in het VO nog licht doorgroeien tot circa 18.500:



Recente realisatiegegevens omtrent aantallen rugzakleerlingen in het PO liggen dicht bij de vorig jaar geraamde aantallen, zodat de nieuwe prognose slechts weinig afwijkt van deze aantallen. Voor het VO liggen de aantallen wel wat hoger.

Voor het MBO (incl. mbo+groen) is LGF pas in 2006 ingevoerd, sindsdien is het aantal relatief sterk toegenomen tot momenteel ca. 6.500, maar ook hier wordt verwacht dat het groeitempo zal afnemen, vanaf 2010 wordt uitgegaan van een constant niveau van 6.900 rugzakdeelnemers.

In 2011 wordt het zgn. passend onderwijs ingevoerd, dan zal er geen sprake meer zijn van herkenbare rugzakleerlingen.'