

Vergaderjaar 2010–2011

31 497

Passend onderwijs

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2011

1 – Samenvatting

Inleiding

Het huidige stelsel voor extra onderwijsondersteuning is niet houdbaar. Het stelsel, dat in 2003 is ingevoerd, levert niet op wat ervan werd verwacht. Het stelsel nodigt ertoe uit zoveel mogelijk kinderen als hulpbehoevend te bestempelen, ook als dit niet in het belang van het kind is. Er is sprake van een steeds verdere bureaucratisering en de geleverde zorg is niet altijd doelmatig. Sinds 2005 wordt dan ook al nagedacht over de invoering van een nieuw stelsel voor extra onderwijsondersteuning (hierna: passend onderwijs). Verdere aanscherpingen van het bestaande stelsel bieden geen oplossing meer. Het kabinet kiest daarom voor een nieuw stelsel dat zich kenmerkt door verdergaande decentralisatie naar scholen in combinatie met minder regeldruk.

De vraagstukken waar het kabinet bij de uitwerking van dit nieuwe stelsel van passend onderwijs voor staat, zien we ook terug in andere sectoren zoals de zorg (jeugdzorg, AWBZ) en de sociale zekerheid (de Bijstand, de Wajong en de Wet Sociale Werkplaatsen). Ook in die sectoren is de vraag aan de orde hoe professionals meer ruimte krijgen en de eigen kracht van mensen weer voorop komt te staan. Deze beleidsterreinen staan niet los van elkaar, omdat het grotendeels dezelfde mensen betreft. Een goede intersectorale afstemming tussen deze beleidsterreinen is daarom nodig. Het kabinet wil een zo veel mogelijk geïntegreerde en doelmatige zorg en ondersteuning van jeugdigen. De Tweede Kamer heeft hier in de motie van het lid Ferrier c.s. ook om gevraagd.¹ Dit komt onder andere terug in de keuze voor regio-indeling, waarbij zo veel mogelijk van dezelfde regio's zal worden uitgegaan. Hierdoor wordt het voor instellingen en professionals werkzaam in onderwijs, zorg en participatie, beter mogelijk hun inspanningen op elkaar af te stemmen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VIII, nr. 22.

Bij de verdere uitwerking van passend onderwijs, zorg en sociale zekerheid spreekt het kabinet mensen aan op hun persoonlijke verantwoordelijkheid en zorgt voor ondersteuning voor de mensen die dit echt nodig hebben. Principes die hieruit voortvloeien, zijn dat de overheid alleen doet wat zij moet doen, dit zo dicht mogelijk bij de mensen organiseert zonder allerlei bureaucratische lagen, dat zij verantwoordelijkheden helder afbakent («je gaat erover of niet») en dat zaken tijdig in orde komen («je levert tijdig»). Alleen dan kan de overheid weer een bondgenoot worden van de burger, in dit geval van scholen, docenten, leerlingen en ouders. Voor passend onderwijs betekent dit dat het kabinet ervoor kiest de verantwoordelijkheid te decentraliseren naar scholen en in de wetgeving streeft naar een zo goed mogelijk evenwicht tussen de plicht van scholen om zo goed mogelijk onderwijs te bieden voor elk kind en de ruimte en mogelijkheden van scholen om daar vorm en inhoud aan te geven. De investeringen in kwaliteit en professionalisering beginnen zo snel mogelijk om scholen en docenten beter in staat te stellen alle leerlingen zo goed mogelijk onderwijs te bieden.

Het huidige stelsel voldoet niet meer

Doel van passend onderwijs moet zijn zo goed mogelijk onderwijs te bieden aan ieder kind, ongeacht de extra zorgbehoefte. Met het huidige stelsel lukt dat niet. Bij invoering van de leerlinggebonden financiering in 2003, was de verwachting dat het aantal leerlingen met een indicering voor «zware» zorg, zou stabiliseren. Deze verwachting is onterecht gebleken: vanaf 2003 is het aantal leerlingen met een indicatie met 65% toegenomen. Het stelsel nodigt vooral uit om zoveel mogelijk leerlingen als hulpbehoevend te bestempelen en te verwijzen naar het speciaal onderwijs of naar speciale jeugdzorg. Inmiddels is er «iets mis» met ruim 10% van de leerlingen in het primair onderwijs en bijna 20% in het voortgezet onderwijs. Sommige leerlingen worden daardoor onnodig gestigmatiseerd. Bovendien zijn er wachtlijsten voor het speciaal onderwijs en zitten jaarlijks tussen de 2500 en 3000 kinderen langer dan vier weken thuis.

Verder laat de kwaliteit van het (speciaal) onderwijs voor kinderen die meer dan gemiddelde aandacht behoeven te wensen over. Van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs staat bijna 30 procent onder verscherpt toezicht. De helft van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs lukt het niet om het onderwijs goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen, omdat zij hiervoor onvoldoende zijn toegerust.

Een groot probleem is verder dat de leerlingenzorg te veel buiten de klas is georganiseerd. Verschillende soorten hulpverleners en specialisten op school weten niet van elkaar wat ze aan het doen zijn. Oplossingen zijn óf bij het onderwijs ondergebracht óf bij de zorg. De samenwerking tussen beide is onvoldoende. Door die verkokering gebeurt het bijvoorbeeld dat leerlingen naar een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen gaan, zonder dat er hulp is voor de ouders.

Tot slot is onduidelijk waaraan de extra geïnvesteerde bedragen voor het speciaal onderwijs worden besteed. Het budget is sinds 2003 met 0,5 miljard euro toegenomen. En toch vragen ouders zich af waar het geld blijft, en ervaren leraren nog onvoldoende ondersteuning in de klas.

Waar we naartoe willen

Het kabinet wil naar een efficiënt en effectief stelsel van passend onderwijs. Het nieuwe stelsel moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- *Leerlingen krijgen zo goed mogelijk onderwijs.* Scholen krijgen een zorgplicht waardoor leerlingen een zo goed mogelijk passend onderwijsaanbod krijgen op de school van aanmelding of een andere school in de regio. Leerlingen met een beperking of een extra zorgbehoefte volgen op deze wijze het onderwijs dat zo veel mogelijk bij hen past, zodat zij later ook een passende plek in de samenleving kunnen vinden. Speciaal onderwijs blijft bestaan, met voldoende capaciteit voor bijna 70 000 kinderen. Passend onderwijs is dan ook geen inclusief onderwijs. Zo min mogelijk kinderen zitten thuis.
- *Ouders zijn betrokken bij hun kind op school.* Ouders mogen van de school verwachten dat die een zo passend mogelijke plek voor hun kind vindt. Daar staat tegenover dat ze zelf meedenken over hoe zij hun kind het beste kunnen ondersteunen. Er is sprake van een werkbaar evenwicht tussen wat de ouders van de school verwachten en wat de school kan bieden.
- *Docenten zijn goed toegerust.* Docenten hebben voldoende bagage om te kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen. Docenten zijn in staat om te signaleren wanneer een leerling extra zorg nodig heeft. Als dat zo is, dan voorzien ze zelf in die behoefte of schakelen ze hulp in, zonder al te veel bureaucratie.
- *Scholen werken samen met jeugdzorg en gemeenten.* Scholen kunnen zich zo veel mogelijk op hun kerntaak richten: goed onderwijs geven. De extra ondersteuning voor leerlingen met een beperking of met een extra zorgbehoefte moet goed afgestemd zijn met de ondersteuning vanuit het bredere (jeugd)zorgdomein die gemeenten bieden in het kader van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en toeleiding naar de arbeidsmarkt: één kind, één gezin, één plan.
- *Doelmatige investeringen.* De besteding van geld is transparant en de resultaten zijn zichtbaar in de klas. De bureaucratie is tot een minimum beperkt.

Bezuiniging

Het kabinet bezuinigt 300 miljoen euro op een totaal budget van 3,7 miljard euro (inclusief basisbekostiging van 1,5 miljard euro) voor passend onderwijs. Daarmee gaat het budget terug naar het niveau van 2005. In vergelijking met het financiële kader bij invoering van het rugzakje in 2003 neemt het budget daarmee nog steeds toe met 200 miljoen euro. De bezuinigingen op passend onderwijs maken deel uit van een totaalpakket aan bezuinigingen, waar tegenover intensiveringen in het onderwijs van een (bijna) gelijke omvang staan. Dit totale pakket aan intensiveringen en bezuinigingen biedt de mogelijkheid dat met het nieuwe stelsel van passend onderwijs minder middelen buiten de klas terecht komen en tegelijkertijd meer middelen beschikbaar zijn voor de toerusting van docenten om met verschillen tussen leerlingen om te kunnen gaan. Het kabinet heeft hierbij het regulier onderwijs zoveel mogelijk willen ontzien, omdat in het nieuwe stelsel met name van het regulier onderwijs een extra inspanning wordt gevraagd.

Leeswijzer

In paragraaf 2 vindt u meer informatie over het huidige stelsel van passend onderwijs en de knelpunten. Paragraaf 3 beschrijft het nieuwe stelsel van passend onderwijs. Paragraaf 4 betreft de taakstelling op

passend onderwijs. Paragraaf 5 is een beschrijving van het implementatieproces. Paragraaf 6 bevat een aantal concluderende opmerkingen.

2 – Huidig stelsel passend onderwijs: kenmerken, knelpunten en opbrengst

Organisatie van het huidige stelsel

Het huidige stelsel voor speciale leerlingenzorg maakt een onderscheid tussen lichte en zware zorg. In het kort ziet het stelsel er als volgt uit:

- *Samenwerkingsverbanden voor lichte zorg in het primair onderwijs.* Het basisonderwijs werkt samen met het speciaal basisonderwijs in de samenwerkingsverbanden «Weer Samen Naar School» (WSNS). Er zijn momenteel 234 samenwerkingsverbanden WSNS. Ze krijgen geld op basis van de veronderstelling dat ongeveer 5% van de leerlingen op de scholen in het WSNS-verband een extra zorgbehoefte heeft. Binnen dat budget is het speciaal basisonderwijs (sba) geoordeeld: het sba krijgt voor 2% van de leerlingen in het WSNS-verband direct bekostiging. Als de scholen uit het WSNS-verband meer leerlingen verwijzen naar het sba dan die 2%, moeten de basisscholen een deel van hun zorgbudget overmaken naar het sba.
- *Samenwerkingsverbanden voor lichte zorg in het voortgezet onderwijs.* Het voortgezet onderwijs werkt samen in samenwerkingsverbanden vo. Er zijn 84 samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs kent een gemengd model. Bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs kan door de school in overleg met de ouders vastgesteld worden of een leerling is aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs (binnen het vmbo) dan wel toelaatbaar is voor het praktijkonderwijs. Deze zogenaamde indicatiestelling wordt uitgevoerd door de regionale verwijzingscommissie (rvc). Na indicatie ontvangen de scholen hiervoor rechtstreekse bekostiging. Hierbij is sprake van een open eindfinanciering. Naast deze middelen wordt via de samenwerkingsverbanden het regionaal zorgbudget beschikbaar gesteld. Dat is een gebudgetteerd bedrag, bestemd voor niet-geïndiceerde leerlingen die naar de mening van het samenwerkingsverband en de school toch nog extra zorg behoeven. Met deze extra zorg kunnen deze leerlingen toch meedoen in het vmbo. Daarnaast ontvangen de samenwerkingsverbanden vo ook nog reboundmiddelen, bestemd om (probleem)-leerlingen tijdelijk bij een andere school onder te brengen.
- *Regionale Expertise Centra voor zware zorg.* Scholen van het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn verenigd in 34 Regionale Expertise Centra (REC). Voor zwaardere zorg kan in (speciaal) basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs een «rugzak» worden aangevraagd. Na een positieve beschikking van de Commissie voor de Indiciestelling krijgt de leerling of deelnemer een rugzak voor het volgen van regulier onderwijs of kan hij naar een school voor speciaal onderwijs. Welke van deze twee opties het wordt, beslissen de ouders.

Knelpunten

Het bovenstaande stelsel heeft een aantal grote nadelen en levert niet het verwachte resultaat op.

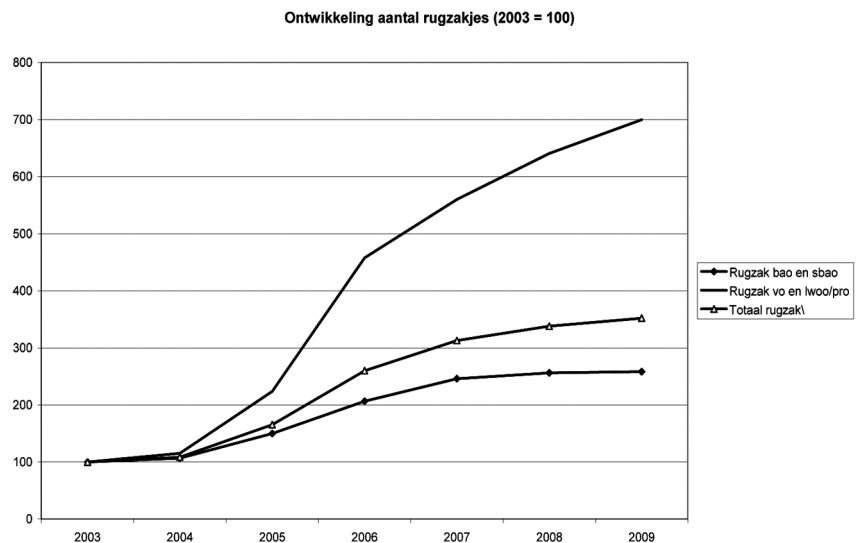
- *Steeds meer leerlingen krijgen een label.* Het stelsel bevordert dat kinderen een label krijgen. Sinds de invoering in 2003 steeg het aantal «rugzakkers» spectaculair: van 11 000 naar 39 000 leerlingen (zie figuur 1). Ook het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs groeide aanzienlijk: van 54 000 naar 68 000 leerlingen (zie tabel 1 en 2). Het totale aantal leerlingen dat geplaatst is in speciale voorzieningen, is in internationaal opzicht hoog.¹ In de indicatiestelling ligt het zwaarte-

¹ In beantwoording op eerdere vragen van de Tweede Kamer bij het Jaarverslag en Slotwet 2009, het Onderwijsverslag en beleidsreactie 2008–2009 en de begroting 2011, is dit verder toegelicht.

punt op de stoornis van de leerling en niet op de beperking die deze leerling in het onderwijs ervaart en de ondersteuning die nodig is om deze beperking te compenseren. In de discussies over de groei van het aantal indicaties is ook gewezen op de nadelen die de labeling voor het individuele kind met zich meebrengt. De huidige landelijke indicatie-systematiek kent een «alles of niets» principe. Het verkrijgen van een indicatie betekent een forse extra bekostiging, terwijl het niet verkrijgen van een indicatie ertoe leidt dat geen extra bekostiging beschikbaar komt. Daar tussenin zit niets en er is daarmee geen ruimte voor maatwerk. Vanwege de groei van het aantal leerlingen, is afgelopen jaar de bekostiging per leerling naar beneden bijgesteld. Indien aanpassing van de wet uitblijft, moet de bekostiging ook de komende jaren opnieuw verlaagd worden, omdat het aantal indicaties blijft groeien. Dit gaat ten koste van de kwaliteit.

- *Nog steeds zitten veel leerlingen thuis.* Ondanks de toename van de capaciteit van het (v)so zijn de wachtlijsten voor het (v)so niet verdwenen en zitten er nog steeds tussen de 2 500 en 3 000 kinderen jaarlijks langer dan vier weken thuis.¹

Figuur 1: Ontwikkeling aantal rugzakjes (basisjaar is 2003)



Tabel 1: Aantal zorgleerlingen 2008–2009

Primair onderwijs		
Lichte zorg	Eigen leerlijn	2,9% (onderbouw 1,2% en bovenbouw 4,7%)
	Speciaal basisonderwijs	2,7%
Zware zorg	Rugzakleerlingen	1,3%
	Speciaal onderwijs	2,1%
<i>Totaal</i>		<i>9,0%</i>
Voortgezet onderwijs		
Lichte zorg	Leerwegerondersteuning	11,7%
	Praktijkonderwijs	2,9%
Zware zorg	Rugzakleerlingen	1,6%
	Voortgezet speciaal onderwijs	3,4%
<i>Totaal</i>		<i>19,6%</i>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2008–2009, Utrecht.

¹ Ingrado, 2010, thuiszittersonderzoek Ingrado 2008–2009, «Oost West – Thuis is het ook niet alles».

Tabel 2: Aantal leerlingen in het regulier onderwijs, sbao en (v)so

Aantal leerlingen (× 1 000)	Primair onderwijs						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regulier basisonderwijs	1 547,3	1 548,5	1 549,1	1 548,4	1 551,8	1 553,0	1 548,0
Speciaal basisonderwijs	51,4	50,1	48,3	46,3	44,9	44,1	43,3
Speciaal onderwijs	34,0	34,4	35,4	36,1	36,4	34,5	34,4
Voortgezet onderwijs							
Regulier voortgezet onderwijs	808,8	813,6	813,6	815,2	812,3	807,3	810,0
Lwoo en pro	116,2	120,9	126,0	127,5	129,0	127,0	125,4
Voortgezet speciaal onderwijs	21,3	22,7	24,8	27,1	28,2	32,4	34,1

Bron: Kerncijfers, OCW

- *Kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs nog vaak onder de maat.* Van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs staat bijna 30 procent onder verscherpt toezicht, omdat zij niet aan de kwaliteitseisen voldoen. Dat is in verhouding tot andere onderwijssectoren een zeer hoog percentage, hoewel het voor deze sector een verbetering is ten opzichte van een nog hoger percentage enkele jaren geleden. Een belangrijke oorzaak van de lage kwaliteit is te vinden in de snelle groei die deze sector doormaakt.
- *Docenten onvoldoende voorbereid.* Docenten voelen zich onvoldoende in staat om leerlingen met een extra zorgbehoefte op te vangen, zonder dat het afbreuk doet aan het onderwijsniveau. De helft van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs lukt het niet om het onderwijs goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen.¹ De Inspectie van het Onderwijs concludeert voorts dat scholen nog te weinig goede zorg bieden aan zorgleerlingen. Dat geldt voor 23 procent van de basisscholen en 17 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs. Daardoor kan het aantal zorgleerlingen zelfs verder groeien, meent de inspectie.¹
- *De zorg is te veel buiten de klas georganiseerd.* De zorgstructuur is vooral buiten de klas georganiseerd, waardoor de docent in de klas minder mogelijkheid heeft om het probleem zelf op te lossen. Leerlingen worden naar buiten de klas of school verplaatst, zonder dat duidelijk is wat dat oplevert.
- *De geboden ondersteuning is te weinig integraal.* De systemen van onderwijszorg en het bredere (jeugd)zorgdomein zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Nog te vaak doet de situatie zich voor dat de verschillende domeinen niet met elkaar samenwerken. Ze werken langs elkaar heen, en hebben er geen weet van dat een andere professional ook met hetzelfde kind of hetzelfde gezin aan de slag is.
- *Ouders van het kastje naar de muur.* Het huidige stelsel is zo ingewikkeld dat ouders grote moeite hebben om een zo veel mogelijk passende plek te vinden voor hun kinderen. Ouders moeten vaak verschillende scholen af, voordat zij een school vinden waar hun kind wordt toegelaten. Voor een verwijzing naar de speciale voorzieningen moeten ouders allerlei papieren en formulieren invullen. Ze worden vaak van het kastje naar de muur gestuurd.
- *Financiële onhoudbaarheid.* De uitgaven aan het speciaal onderwijs en de rugzakken zijn structureel gestegen met 0,5 miljard euro. Het stelsel zet aan tot doorverwijzing naar speciaal onderwijs en het aantal kinderen met een rugzak blijft toenemen, ook al is dat niet altijd in het belang van het kind. Volgens het CPB is de belangrijkste reden voor

¹ Inspectie van het Onderwijs, 2010, Onderwijsverslag 2008/2009, Utrecht.

doorverwijzing vermoedelijk dat de instituties zo zijn ingericht dat gewone basisscholen en ouders van zorgleerlingen er weinig belang bij hebben om goedkope onderwijsvormen te kiezen.¹

- *Onduidelijkheid over besteding van geld.* Er is te weinig zicht op de effectiviteit van de inzet van geld voor leerlingenzorg. De onderwijsinspectie en de Algemene Rekenkamer hebben hier al op gewezen.² Onduidelijkheid over de besteding van middelen is ook een veelgehoorde klacht van leraren.

3 – Hoofdlijn van het nieuwe stelsel passend onderwijs

Alleen met een herziening van het bestaande stelsel van passend onderwijs kunnen de geschetste knelpunten zo veel mogelijk worden weggenomen. Aanscherpingen van het bestaande stelsel, die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, hebben niet het tot het gewenste resultaat geleid. Het kabinet kiest ervoor de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs verder te decentraliseren naar scholen en voorkomt daarbij zoveel mogelijk regeldruk vanuit de rijksoverheid. Het kabinet sluit hiermee aan bij de heroverweging passend onderwijs van 2 november 2009, die weer in het verlengde ligt van de huidige systematiek van de WSNS-verbanden.³ Binnen deze WSNS-verbanden is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met deze manier van werken, waarbij scholen gezamenlijk bepalen wat nodig is. Ook is veel geleerd van de initiatieven en experimenten die de afgelopen jaren in het veld van start zijn gegaan.

Het kabinet hanteert de volgende uitgangspunten voor een nieuw stelsel:

- Een eenvoudiger stelsel (paragraaf 3.1)
- Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling (paragraaf 3.2)
- Een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk (paragraaf 3.3)
- Meer kwaliteit (paragraaf 3.4)
- Goed toegeruste docenten en schoolleiders (paragraaf 3.5)
- Een vruchtbare samenwerking met gemeenten (paragraaf 3.6)

Bij deze nadere uitwerking heeft het kabinet de recente aanbevelingen van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) ter harte genomen.⁴ In figuur 2 is op hoofdlijnen een vergelijking van de huidige situatie met de beoogde nieuwe situatie inzichtelijk gemaakt.

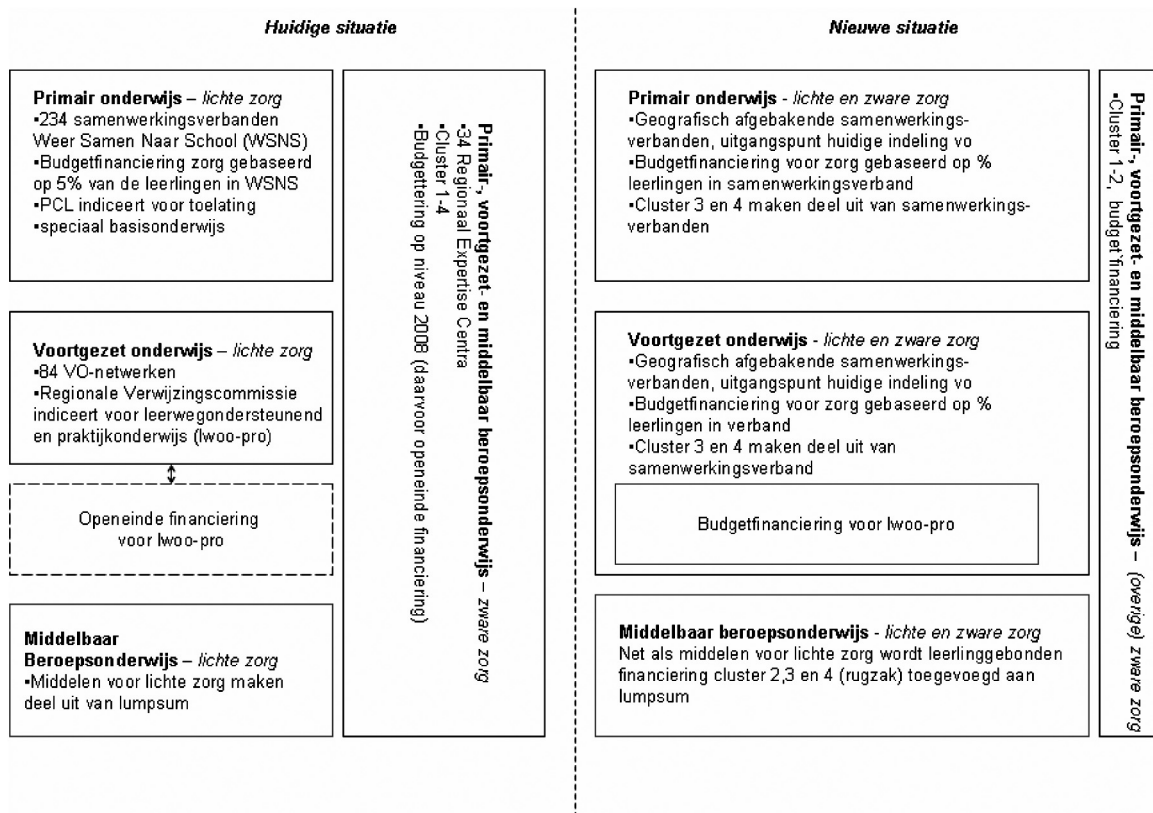
¹ CPB, 2009, *Zorg om zorgleerlingen*, Den Haag.

² Inspectie van het Onderwijs, 2010, *Onderwijsverslag 2008/2009*, Utrecht. Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Den Haag: SDU.

³ Met de «heroverweging passend onderwijs» wordt de analyse bedoeld die in November 2009 speciaal voor passend onderwijs heeft plaatsgevonden. Het gaat hier niet om de bredere heroverwegingen die in het voorjaar van 2010 beschikbaar zijn gekomen, waar passend onderwijs in de heroverweging «productiviteit onderwijs» ook terugkwam.

⁴ ECPO, 2010, *Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag.

Figuur 2: Oude en nieuwe situatie Passend Onderwijs¹



¹ Cluster 1: onderwijs voor kinderen met een visuele beperking, cluster 2: onderwijs voor dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraak/taalmoeilijkheden en kinderen met een stoornis in het autistisch spectrum waarbij de focus ligt op communicatie, cluster 3: onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen, leerlingen met lichamelijke en/of verstandelijk beperkingen, langdurig zieke kinderen en leerlingen met epilepsie, cluster 4: onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, kinderen met psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen, langdurig zieke kinderen zonder een lichamelijke beperking.

3.1 – Een eenvoudiger stelsel

Scholen krijgen in het nieuwe stelsel een zorgplicht. Om aan deze zorgplicht te kunnen voldoen, werken scholen samen en wordt «lichte» en «zware» zorg onder één verantwoordelijkheid gebracht. Doel is het verminderen van de bureaucratie en het mogelijk maken van meer maatwerk in het zorgaanbod voor leerlingen. Dit zorgt ervoor dat kinderen met een zorgbehoefte op efficiëntere wijze een zo goed mogelijk passend onderwijsaanbod krijgen, minder leerlingen thuis hoeven te zitten, en leraren meer merken van de middelen die beschikbaar zijn voor leerlingenzorg.

Zorgplicht voor scholen

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben in het nieuwe stelsel een zorgplicht. Dit betekent dat wanneer ouders hun kind op een bepaalde school aanmelden, deze school de taak heeft dit kind een zo goed mogelijke plek in het onderwijs te bieden, tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de school. Als de school het kind zelf geen passend onderwijs kan bieden, heeft de school de taak binnen het samenwerkingsverband het kind een zo goed mogelijke plek op een andere school aan te bieden. Daarbij wordt rekening gehouden met afspraken die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt over specifieke zorgprofielen van afzonderlijke scholen. Ouders hoeven op deze

manier niet zelf alle scholen af om een plek voor hun kind te vinden. Bij de vervulling van de zorgplicht moet goed rekening worden gehouden met de zorgbehoefte van het kind en met de voorkeuren van ouders, maar ook met de mogelijkheden die een school heeft de leerling passend onderwijs te bieden. Van een school kan hierbij niet het onmogelijke worden gevraagd.

Samenwerkingsverbanden voor «lichte» en «zware» zorg

Om als school zo goed mogelijk passend onderwijs te kunnen bieden, werken de scholen samen in regionaal ingedeelde samenwerkingsverbanden. Waar voorheen aparte structuren bestonden voor lichte en zware zorg, zullen alle scholen voor primair onderwijs, behoudens scholen voor cluster 1 en 2, nu samenwerken in één structuur om voor leerlingen zo goed mogelijk passend onderwijs te bieden. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs.

Concreet betekent dit dat de nieuwe samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs bestaan uit:

- regulier basisonderwijs,
- speciaal basisonderwijs (lichte zorg)
- speciale scholen en afdelingen uit clusters 3 en 4 voor speciaal onderwijs (zware zorg).

Het speciaal onderwijs wordt dus opgenomen in de WSNS-structuur voor regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs (sba).

De samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs zullen bestaan uit:

- regulier voortgezet onderwijs
- leerwegondersteunend onderwijs (lwo) en praktijkonderwijs (PrO) (lichte zorg)
- voortgezet speciaal onderwijs voor de clusters 3 en 4 (zware zorg)

De aparte structuur voor speciaal onderwijs, de rec's, vervalt. Cluster 1 en 2 blijven fungeren in hun huidige landelijke indeling, vanwege het kleine aantal instellingen en de zeer specifieke expertise. Ook scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in de clusters 3 en 4 hebben soms heel specifieke expertise. Hiermee zal bij de aansluiting bij de samenwerkingsverbanden rekening worden gehouden. Ook zal de expertise van het speciaal onderwijs bij de indicatiestelling door de samenwerkingsverbanden kunnen worden benut.

De regionale indeling maakt een betere samenwerking tussen scholen mogelijk, en maakt het voor ouders mogelijk een goede plek zo dicht mogelijk bij huis te vinden. De regionale indeling wordt landelijk vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is de indeling van de huidige samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. De samenwerkingsverbanden zijn daarmee groter dan nu het geval is voor de WSNS-systeem. Dit maakt de samenwerkingsverbanden slagvaardiger en zorgt ervoor dat ouders niet van het ene naar het andere samenwerkingsverband worden gestuurd. Grotere samenwerkingsverbanden maken het mogelijk dat ieder verband scholen voor regulier onderwijs, scholen voor speciaal basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4 bevat. Daarmee wordt het makkelijker voor scholen iedere leerling een zo passend mogelijke plek binnen het verband aan te bieden en wordt het voor leerlingen mogelijk een plek dicht bij huis te vinden. Verder is het mogelijk de samenwerkingsverbanden zo vorm te geven dat een goede afstemming mogelijk is met aanpalende beleidsterreinen, te weten jeugdzorg, AWBZ, en regionaal arbeidsmarktbeleid. De samenwerkingsverbanden zullen zo worden ingedeeld dat deze ook aansluiten bij de

regio's op het terrein van jeugdzorg en arbeidsmarkt (van belang hierbij is de tot stand te brengen regeling Werken naar vermogen).

Taken van het samenwerkingsverband

Om te voorkomen dat het samenwerkingsverband een nieuwe bureaucratie wordt, beperkt het kabinet de wettelijke taken van het samenwerkingsverband tot het maken van een aantal afspraken binnen het verband over de verdeling van middelen en de geboden zorg aan leerlingen. Zij maken hierbij in ieder geval afspraken over de wijze waarop een passend onderwijsaanbod voor iedere leerling kan worden gerealiseerd, over de verdeling van middelen en de toewijzing van ondersteuning en over de procedure voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs, en cluster 3 en cluster 4 scholen. Samenwerkingsverbanden kunnen ervoor kiezen dat sommige scholen zich specialiseren in bepaalde zorgbehoeften. Dit wordt dan opgenomen in het zorgprofiel van de school. Ook maken zij afspraken over de manier waarop verantwoording plaatsvindt, de informatievoorziening aan ouders en de wijze van samenwerken met aanpalende jeugdvoorzieningen. Deze worden opgenomen in het zorgplan van het samenwerkingsverband. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de wijze waarop de samenwerkingsverbanden deze taken uitvoeren (zie ook paragraaf 3.4). Scholen hebben verder een prikkel tot zo min mogelijk bureaucratie binnen samenwerkingsverbanden doordat scholen zelf de kosten dragen van meer bureaucratie. Wanneer het samenwerkingsverband niet uitkomt met de gebudgetteerde middelen, zullen zij uit hun reguliere bekostiging moeten putten.

Referentiekader

Het nog nader uit te werken referentiekader heeft als doel het bieden van handreikingen om het onderwijsveld te helpen bij het inrichten van het zorgcontinuüm en bij het passend onderwijs in de praktijk. Het referentiekader is van groot belang om scholen te ondersteunen binnen de samenwerkingsverbanden goede afspraken met elkaar te maken. Het kader is aangekondigd in de brief Nieuwe koers passend onderwijs van 2 november 2009.¹

Het referentiekader moet het mogelijk maken de huidige wettelijke indicatieprocedures voor (v)so en lgf af te schaffen en stelt samenwerkingsverbanden in staat een eigen invulling te kiezen. De huidige procedures verlopen bureaucratisch en de oplossingen die de indicering vervolgens biedt, sluiten vaak onvoldoende aan bij de werkelijke zorgbehoefte van het kind. Door afschaffing van de indicatiestelling voor (v)so en lgf worden samenwerkingsverbanden in de gelegenheid gesteld meer maatwerk te bieden aan leerlingen en wordt de noodzaak tot het labelen van ieder kind waar «iets» mee is, verminderd. Het referentiekader biedt daarom concrete handreikingen ten aanzien van de inrichting van de zorg binnen het samenwerkingsverband, de manier waarop de toewijzing van zorg plaats kan vinden, de wijze waarop de plaatsing in de speciale scholen wordt georganiseerd en de afstemming met de andere sectoren. Op deze manier hoeven samenwerkingsverbanden niet zelf opnieuw het wiel uit te vinden.

De sectororganisaties hebben aangeboden het referentiekader op te stellen. Het spreekt voor zich dat het aan de overheid is te borgen dat er tijdig een adequaat ingevuld referentiekader ligt dat scholen op een effectieve manier ondersteunt.

¹ Zie Kamerstukken 2009/2010, 31 497, nr. 17, brief van 2 november 2009.

3.2 – Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling

De vereenvoudiging gaat gepaard met een duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij passend onderwijs: voor de school, voor de ouders en voor de docenten. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden voorkomt dat zorgleerlingen worden doorgeschoven, wat nu nog vaak gebeurt. Daarmee biedt dit een oplossing voor de steeds verdergaande labeling en doorverwijzing van kinderen en het grote aantal kinderen dat jaarlijks een periode thuis zit.

Scholen en onderwijsinstellingen

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs krijgen een zorgplicht voor alle zorgleerlingen die op de school zijn aangemeld. Ze zijn verplicht een zo passend mogelijke plek voor deze zorgleerlingen te vinden. Dit betekent dat scholen ofwel zelf passend onderwijs aan een leerling bieden, of dat zij op zoek gaan naar een geschikte plek voor een leerling op een andere school. Hiermee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat leerlingen thuiszitten zonder onderwijs. Het bestuur van de school van aanmelding is zorgplichtig en heeft dus belang bij goed functioneren van samenwerking binnen het verband.

Mbo-instellingen zijn op grond van de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* verplicht voor iedere deelnemer met een beperking doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij het een onevenredige belasting vormt voor de instelling.¹ Als een jongere bij de intake voor een mbo-opleiding aangeeft dat hij extra begeleiding nodig heeft, bekijkt de instelling met de leerling en de ouders waaruit die begeleiding – binnen het geboden zorgaanbod – kan bestaan. De extra begeleiding wordt vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst.

Ouders van zorgleerlingen

Iedere ouder wil het beste voor hun kind. De gedachte dat je kind iets tekort komt, is voor veel ouders onbespreekbaar. Dat geldt eens te meer voor kinderen met een beperking. Voor kwetsbare kinderen zet je alles opzij, en veel ouders van deze kinderen doen er dan ook alles aan om het zo goed mogelijk te regelen. Voor een ouder is het moeilijk om grenzen aan de zorg te begrijpen of te accepteren, maar die zijn er wel. Niet alles wat denkbaar is, is ook organiseerbaar. Er zijn ook financiële grenzen. Daarom gaat het erom een goed evenwicht te vinden tussen de wensen van ouders en de mogelijkheden van scholen.

In het nieuwe stelsel worden ouders niet meer van het kastje naar de muur gestuurd. Doordat scholen een zorgplicht hebben, hoeven ouders niet meer van school naar school om hun kind op een zo goed mogelijke plek te krijgen. Nadat de leerling tot de school is toegelaten, stellen scholen in overleg met de ouders indien nodig een ontwikkelingsperspectief op. Hierin wordt, zo nodig (eventueel met behulp van het centrum voor jeugd en gezin), ook benoemd wat nodig is aan zorg en/of opvoeden en groeiondersteuning. In het voortgezet speciaal onderwijs staat hierbij hoe de voorbereiding op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Ze overleggen ook regelmatig over de vorderingen en de geboden begeleiding. Daardoor kunnen ouders een actieve rol spelen in het onderwijs van hun kind. Als ouders het niet eens zijn met de toelatingsbeslissing van een school, kunnen zij terecht bij de bezwaarprocedure van de school, daarna bij de Commissie Gelijke Behandeling en uiteindelijk bij de rechter.

¹ De Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte is sinds 1 augustus 2009 ook van toepassing op het primair- en voortgezet onderwijs.

Docenten

Wat voor ouders geldt, geldt ook voor docenten. Die willen een veilige omgeving bieden en het beste halen uit de kinderen die hen zijn toevertrouwd. Met meer tijd, kleinere klassen en volle aandacht voor kwetsbare kinderen gaat het beter, dus waarom zou dat niet kunnen? Ook hier zijn er grenzen die op het niveau van de klas als oneerlijk kunnen worden ervaren. Maar het zijn wel grenzen die gesteld moeten worden.

Docenten hebben inspraak bij het beleid van de school en het samenwerkingsverband voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De docent is immers een bepalende factor voor de kwaliteit van het onderwijs, zeker voor het onderwijs aan zorgleerlingen. Daarom investeert het kabinet in hen. In paragraaf 3.5 wordt hierop verder ingegaan.

3.3 – Een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk

Bij een eenvoudiger stelsel hoort ook een bekostigingsmodel dat meer maatwerk mogelijk maakt, zonder dat dit gepaard gaat met onnodige labeling en bureaucratie. Bovendien moet het bekostigingsmodel budgettair beheersbaar zijn.

Budgettering van samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs

Het nieuwe model ziet er als volgt uit:

- De geografisch afgebakende, grotere samenwerkingsverbanden krijgen een vast budget. Dat budget is – net als in het bestaande model voor WSNS – gebaseerd op het aantal leerlingen dat binnen het samenwerkingsverband onderwijs volgt. Binnen het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de verdeling van geld. De huidige indicatiestelling (v)so en Igf wordt afgeschaft. Ook het geld voor cluster 3 en 4 wordt daarom via deze verdeelsystematiek gebudgetteerd toegevoegd aan de bestaande middelen (voor lichte zorg) voor het samenwerkingsverband. Lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) en PrO (praktijkonderwijs) blijven toegekend aan de scholen, maar worden wel gebudgetteerd. Dit systeem zal worden aangepast. De manier waarop wordt nog onderzocht.
- Het bekostigingsmodel waarborgt de positie van het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4). Het (voortgezet) speciaal onderwijs krijgt direct standaard basisbekostiging voor de leerlingen op hun school. Daarbovenop ontvangen de (v)so-scholen aanvullende bekostiging. Die aanvullende bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt in mindering gebracht op de zorgmiddelen die het samenwerkingsverband ontvangt. Op basis van het persoonsgebonden nummer kan worden vastgesteld welke leerlingen tot welk samenwerkingsverband behoren voor de aanvullende bekostiging. De verrekening kan landelijk door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) uitgevoerd worden en beperkt de bureaucratie. Dat geldt zeker voor scholen met veel leerlingen uit aangrenzende regio's.
- Toelating tot het (v)so is pas mogelijk als daarover overeenstemming is met het verantwoordelijke samenwerkingsverband.
- Mocht blijken dat een samenwerkingsverband meer leerlingen heeft verwezen dan het zorgbudget toelaat, dan zal DUO, na het zorgbudget uitgeput te hebben, de resterende middelen verrekenen met de reguliere lumpsum bekostiging van de scholen van het samenwerkingsverband.
- Wanneer de gebudgetteerde middelen binnen een samenwerkingsverband ontoereikend blijken te zijn, moeten scholen hun reguliere bekostiging aanspreken voor het bieden van verdere ondersteuning.

- Dit vormt een prikkel voor scholen de bureaucratie binnen het samenwerkingsverband tot een minimum te beperken.
- De samenwerkingsverbanden zullen jaarlijks verantwoording afleggen over de inzet van de middelen en de resultaten. De inspectie zal toezicht houden op schoolniveau en op samenwerkingsverbandniveau. Door samenwerkingsverbanden met elkaar te vergelijken en daar consequenties aan te verbinden, kan doelmatige besteding van geld worden bevorderd en worden prestaties verbeterd.
 - De landelijke verevening zal leiden tot herverdeeffecten. In bepaalde delen van het land ligt het huidig aantal indicaties immers ver boven of onder het landelijk gemiddelde. Een overgangsregeling helpt samenwerkingsverbanden hun beleid aan te passen op de herverdeeleffecten. De landelijke verevening is overigens in lijn met een eerder advies van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). De ECPO vindt dat er geen inhoudelijke onderbouwing bestaat voor de ongelijke verdeling van het aantal indicaties in Nederland.¹

Budgettering van cluster 1 en 2

Een separaat bekostigingsmodel blijft van kracht voor het onderwijs aan blinde en slechtziende leerlingen (cluster 1). Dit model wordt ook van toepassing op het onderwijs aan auditief gehandicapte leerlingen (cluster 2).² Redenen voor een apart bekostigingsmodel zijn het relatief stabiele aantal leerlingen en de specifieke benodigde expertise aan de zijde van de scholen. Ook het onderwijs aan leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorginstellingen valt buiten de nieuwe bekostiging. De reden hiervoor is dat een samenwerkingsverband deze leerlingen niet kan verplaatsen.

Budgettering in het mbo

De bekostiging van het mbo wordt enigszins gewijzigd. In de lumpsum zitten nu al middelen voor extra zorg en begeleiding. Daarnaast krijgen instellingen voor deelnemers met een indicatie op dit moment leerlinggebonden financiering (lgf) volgens de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB). Het geld voor lgf voor de clusters 2, 3 en 4 wordt toegevoegd aan het zorgbudget en verdeeld over de mbo-instellingen. Hiertoe zal het lgf-budget worden bevroren op het niveau van het studiejaar 2011–2012. Er wordt aansluiting gezocht bij de beoogde invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek. Voor de periode 1 augustus 2012 tot 1 januari 2014, worden de middelen over de instellingen verdeeld op grond van het gemiddelde lgf-bedrag dat de instellingen ontvingen over de studie jaren 2009–2010, 2010–2011 en 2011–2012. Vanaf het kalenderjaar 2014 worden de lgf-middelen verdeeld naar rato van de lumpsum. Er komt een overgangsregeling om eventuele herverdeeffecten van de nieuwe bekostiging te verzachten.

3.4 – Meer kwaliteit

Het kabinet wil een hogere onderwijskwaliteit. Door inzet op opbrengstgericht werken, het meten van prestaties, goed toezicht en daaraan verbonden consequenties, moet dit werkelijkheid worden. Dit geldt voor alle leerlingen, dus ook voor zorgleerlingen. Hierbij is het wel van belang dat goed rekening wordt gehouden met het ontwikkelingsperspectief van leerlingen met een extra zorgbehoefte. Toetsen, een eerlijke maatstaf voor leerwinst en goed toezicht zal scholen een sterkere prikkel geven zorgleerlingen onderwijs op maat te bieden.

¹ ECPO, Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg, 2010.

² Over de positie van de scholen voor kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden (esm) wordt nog advies uitgebracht door de ECPO (Evaluatie en Adviescommissie Passend Onderwijs).

Toetsing en opbrengstgericht werken

Voor het primair, voortgezet, (voortgezet) speciaal en middelbaar beroepsonderwijs komt een stelsel van uniforme toetsing (en voor primair en voortgezet onderwijs ook verplichte leerlingvolgsystemen). Zorgleerlingen doen gewoon mee aan de toetsing, maar worden op hun eigen niveau beoordeeld. Het door scholen opgestelde ontwikkelperspectief van zorgleerlingen helpt daarbij. Door middel van deze toetsing, moet het voor scholen beter mogelijk worden opbrengstgericht te werken. Op basis van de resultaten moeten scholen en docenten in staat zijn hun onderwijs aan te passen op wat de leerlingen nodig hebben.

Wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs

Specifiek voor het (voortgezet) speciaal onderwijs verwijst het kabinet naar het wetsvoorstel over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs dat er op gericht is de kwaliteitsontwikkeling te bevorderen. Dit wetsvoorstel heeft eerder voor de openbare internetconsultatie op internet gestaan en is aan de Onderwijsraad voorgelegd. De aangepaste versie zal worden voorgelegd aan de Ministerraad en de Raad van State. Volgens planning zal het wetsvoorstel vervolgens in dezelfde periode als het wetsvoorstel passend onderwijs bij uw Kamer worden ingediend.

Toezicht op scholen

Het toezicht op zeer zwakke scholen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs wordt aangescherpt. (Zeer) zwakke scholen moeten binnen een jaar het onderwijsproces op orde hebben. Zo niet, dan wordt tot sluiting overgegaan. Dat is een halvering ten opzichte van de huidige situatie. De kortere termijn is nodig, want kinderen hebben recht op goed onderwijs. Ook in het speciaal onderwijs zal strenger worden toegezien op de kwaliteit van het onderwijs, daarbij ook rekening houdend met de toegankelijkheid van het speciaal onderwijs.

Voor het (v)so zal vanaf volgend jaar een nieuw toezichtkader van kracht worden. In het toezicht staan straks de opbrengsten van het onderwijs en het ontwikkelingsperspectief centraal en wordt, net als nu al in het reguliere onderwijs, het toezicht meer risicogericht.

Toezicht op samenwerkingsverbanden

De inspectie zal niet alleen toezicht houden op het niveau van de school, maar ook op het niveau van het samenwerkingsverband voor wat betreft de taken die zij krijgen. Daarbij worden ook de prestaties van samenwerkingsverbanden onderling vergeleken. Als de prestaties van een samenwerkingsverband achterblijven, kan dat aanleiding zijn voor vervolgacties.

De inspectie beoordeelt de samenwerkingsverbanden op de toegankelijkheid van passend onderwijs voor alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband. De prestaties «passend onderwijs van de regio» worden beoordeeld aan de hand van een landelijke benchmark. Via openbaarmaking van deze prestaties kunnen samenwerkingsverbanden van elkaar leren. De Inspectie beoordeelt de samenwerkingsverbanden onder meer op:

- Het aantal thuiszitters (al dan niet ingeschreven),
- De opbrengsten, dat wil zeggen de toegevoegde waarde van alle scholen in het verband die op basis van de leerlingpopulatie zou mogen worden verwacht.
- Spreiding en doorstroom in het onderwijs.

3.5 – Goed toegeruste docenten en schoolleiders

Niets bepaalt de kwaliteit van het onderwijs zo sterk als de kwaliteit van de docent. En wellicht nog meer dan voor de gemiddelde leerling, geldt dit voor zorgleerlingen. Op dit moment is ongeveer de helft van de docenten (nog) niet in staat voldoende in te spelen op de verschillende onderwijs- en zorgbehoeften van leerlingen (afstemming, differentiatie).¹ Een betere toerusting van docenten kan volgens de inspectie ertoe leiden dat minder leerlingen worden gelabeld, dat minder leerlingen worden doorverwezen en dat minder leerlingen thuiszitten.² Schoolleiding en bestuur spelen een doorslaggevende rol ten aanzien van de kwaliteit van de docenten: schoolleiding en bestuur zijn immers verantwoordelijk voor het personeelsbestand, het begeleiden van (nieuwe) docenten en voor het personeelsbeleid en het daarmee samenhangende schoolklimaat.

Kwaliteit nieuwe docenten en schoolleiders

Voor nieuwe docenten en schoolleiders wordt de kwaliteit van pabo's en lerarenopleidingen verbeterd. Met de lerarenopleidingen zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling en vaststelling van kennisbases en over landelijke toetsing daarvan. Vooral door deze toetsing wordt geborgd dat eenieder die vanaf 2016 afstudeert, beschikt over de verlangde kennis en volledig voldoet aan de wettelijk vastgestelde bekwaamheidseisen van vakinhoudelijke en vakdidactische aard. Dat betekent ook dat zij goed kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen. Studenten aan de pabo's en lerarenopleidingen worden dus voortaan ook getoetst op hun vaardigheden met verschillende soorten leerlingen om te gaan.

Kwaliteit zittende docentenkorps en schoolleiders

Naast het verbeteren van de kwaliteit van nieuwe docenten en schoolleiders, is het geven van een impuls aan de kwaliteit van het zittende korps van docenten en schoolleiders van groot belang. Van docenten in de sectoren po, vo en bve wordt verwacht dat zij voldoen aan de vastgelegde bekwaamheidseisen. Differentiëren en afstemmen op verschillende onderwijsbehoeften en leerproblemen van individuele leerlingen maken hier onderdeel van uit. Het hoort bij de professionaliteit van docenten om de eigen bekwaamheid te onderhouden en indien nodig uit te breiden. Het bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid om docenten hiervoor de ruimte te bieden en er op toe te zien dat docenten hun bekwaamheid daadwerkelijk onderhouden. Het is van belang dat de bestaande middelen optimaal worden benut en gericht worden ingezet.

Het kabinet continueert de veelvuldig aangevraagde lerarenbeurs, hierbij rekening houdend met de effectiviteit en mogelijke verbeteringen in het gebruik van de lerarenbeurs. Met deze lerarenbeurs wordt het mogelijk gemaakt dat een deel van de docenten beschikt over verdiepte en verbrede kennis van een sluitende zorgaanpak. De vierde tranche van deze regeling laat zien dat de master Special Educational Needs de meest populaire generieke masteropleiding is.³ In totaal worden over de vier tranches van de lerarenbeurs enige tientallen miljoenen euro's besteed aan het volgen van de master Special Educational Needs, die docenten beter in staat stelt om te gaan met leerlingen met zorgbehoeften.

Ook komt in 2012 de tweede tranche van de middelen voor de functiemix ter beschikking. Schoolbesturen kunnen ervoor kiezen om docenten, die zich in het onderwijs speciaal inzetten of bekwaam tonen in het lesgeven aan leerlingen met zorgbehoeften, in een hogere schaal te belonen. Hierdoor kan het zittend personeel worden gestimuleerd om zich, als

¹ Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2008/2009*.

² Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2008/2009*.

³ Uit onderzoek van IVA blijkt dat voor de vierde tranche geldt dat de SEN-opleidingen, net als in eerdere tranches veruit het meest populair is onder de generieke masteropleidingen (2048 gevolgde opleidingen). Andere veel gevolgde masteropleidingen zijn pedagogiek (258), Leren en Innoveren (171) en onderwijswetenschappen (148). De opleidingen integraal leiderschap (86) en management (44) sluiten de rij van meest toegekende masteropleidingen. IVA, *de lerarenbeurs voor scholing: stand van zaken eind 2010*.

onderdeel van een carrière binnen het leraarsvak, (verder) te bekwamen in het lesgeven aan zorgleerlingen. Ook kan deze inzet van de functiemix-middelen een school aantrekkelijker maken voor de instroom van gespecialiseerde onderwijsgeevenden in het reguliere onderwijs.

Van het grootste belang is dat dit kabinet nog eens extra investeert in de professionalisering van docenten en schoolleiders. Het bieden van passend onderwijs aan alle leerlingen, vergt een grote inspanning van docententeams en schoolleiders in het regulier onderwijs. Dit vergt een gerichte professionaliseringsslag op het gebied van omgaan met verschillen tussen leerlingen, waardoor schoolleiders en docenten daadwerkelijk toegerust zijn op de invoering van het nieuwe stelsel passend onderwijs op 1 augustus 2012. De voorbereidingen voor deze professionaliseringsslag zullen in 2011 worden getroffen, in nauwe samenwerking met de landelijke ondersteuningsorganisatie implementatie passend onderwijs (zie hoofdstuk 5). Onderdeel van deze voorbereidingen is het maken van een analyse van op welke scholen de professionaliseringsslag noodzakelijk is. Voor de professionalisering van docenten en schoolleiders is in 2012 100 miljoen euro en vanaf 2013 structureel 150 miljoen euro beschikbaar. Een substantieel deel van deze middelen wordt ingezet ten behoeve van deze professionaliseringsslag.

De staatssecretaris van OCW stuurt u in de loop van dit voorjaar een integraal actieplan met een nadere uitwerking van de maatregelen gericht op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Dit actieplan besteedt zoals gezegd aandacht aan professionalisering op het gebied van omgaan met verschillen en opbrengstgericht werken. Daarnaast gaat dit actieplan in op maatregelen als het openstellen van een beroepsregister voor leraren, versterkt toezicht van de inspectie op de kwaliteit van het leraarschap en experimenten met prestatiebeloning. Bij deze experimenten met prestatiebeloning wordt ook gekeken naar de relatie tussen differentiëren in leerlingenaanpak en verbetering van leeropbrengsten van alle leerlingen.

3.6 – Een vruchtbare samenwerking met gemeenten

Het succes van passend onderwijs hangt nauw samen met de mate waarin scholen erin slagen tot een vruchtbare samenwerking met gemeenten te komen. Zo wijzen Ingrado en de Nationale Ombudsman in zijn recente onderzoek naar thuiszitters op het belang van een goede samenwerking tussen onderwijs en de leerplichtambtenaren om de problematiek van thuiszitters aan te pakken.¹

De gemeente is nu reeds verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de leerplicht, de RMC-functie en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en wordt op termijn verantwoordelijk voor veel andere zaken die nauw samenhangen met zo goed mogelijk passend onderwijs. Zo is het kabinet voornemens om tot één naar gemeenten gedecentraliseerde regeling te komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt, waarin de WWB, de WIJ, de Wajong en WSW opgaan. Op termijn zal het volledige (jeugd)zorgdomein onder de aansturing van gemeenten komen te vallen. In de eerste jaren na inwerkingtreding van het passend onderwijs is dat echter nog niet het geval. De provincies zijn dan nog verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg en de bureaus jeugdzorg. De zorgverzekeraars zijn dan nog verantwoordelijk voor de jeugd-GGZ en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Dit neemt niet weg dat gemeenten al meer en meer de regierol krijgen om ervoor te zorgen dat er – uiteraard binnen de bestuurlijke kaders – sluitende afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen de instellingen in de jeugdketen. Ook voordat de aansturing van het volledige (jeugd)zorgdomein onder de gemeenten

¹ Nationale Ombudsman, 2011, *Hoera! Ik ga weer naar school*, Den Haag; Ingrado, 2010, thuiszittersonderzoek Ingrado 2008–2009, «Oost West – Thuis is het ook niet alles».

komt te vallen, kan en zal de gemeente dus als aanspreekpunt dienen voor het onderwijs.

Passend onderwijs en de gemeente

Om de zorgplicht op het niveau van de school waar te kunnen maken, moeten onderwijs en andere jeugdvoorzieningen nog hechter samenwerken. De meeste scholen hebben al een zorg- en adviesteam (ZAT), waarin onderwijs en zorg samenwerken. Voor de extra zorg zal ook afstemming met de gemeente plaats moeten vinden. Die wordt immers verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Op het niveau van het samenwerkingsverband geldt dat het zorgplan moet worden afgestemd met de betrokken gemeenten.

Daarnaast geldt als uitwerking van de zorgplicht dat het schoolbestuur bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte ook afstemt met gemeente en/of (jeugd-)zorg over de benodigde opvoed- en opgroeiondersteuning. Per saldo betekent dit dat onderwijs en gemeente samen en in samenhang passend onderwijs en passende opvoed- en opgroeiondersteuning bieden voor het kind en het gezin. Spiegelbeeldig wordt in de wetgeving zorg voor jeugd de opdracht aan gemeenten geformuleerd om zorg te dragen voor passende opvoed- en opgroeiondersteuning en afstemming hierover met het schoolbestuur.

Samenwerking in de keten

Daarnaast verplicht dit kabinet de samenwerking in de jeugdketen voor alle kinderen, dus ook voor zorgleerlingen. Hierdoor wordt de samenwerking tussen onderwijs en zorg bij andere dan onderwijsgerelateerde problemen geregeld. Bijvoorbeeld als een school signaleert dat een leerling door problemen thuis niet lekker in zijn vel zit. Of als een school merkt dat drugs- of alcoholgebruik leidt tot probleemgedrag in de klas. Die samenwerking moet voorkomen dat jeugdigen met onderwijsoverstijgende problemen en hun ouders of opvoeders tussen wal en schip terechtkomen, voortijdig de school verlaten of maatschappelijk uitvallen. Dit vloeit voort uit artikel 1c van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (Kamerstukken 2008/09 31 977, nr. 2).

Participatie

Een deel van de leerlingen dat gebruik maakt van passend onderwijs, krijgt later te maken met regelingen als de Wajong, de Bijstand en WSW. Het ministerie van SZW werkt aan één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de gemeenten gaan uitvoeren. Ook in dit kader is het van belang dat onderwijs, zorg en gemeenten samenwerken, zodat leerlingen later zo goed mogelijk kunnen participeren in de samenleving. Het gaat immers vaak om dezelfde leerling, en die heeft er niets aan wanneer instanties langs elkaar heen, of zelfs tegen elkaar in werken. Volgens UWV kan 27% van de Wajongers met een vso-opleiding worden begeleid naar een arbeidsplek bij een reguliere werkgever en nog eens 29% naar een andere vorm van participatie.¹

Wijze van samenwerking

De wijze waarop scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten over hun samenwerking afspraken maken is vrij. Idealiter werken schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten nauw samen om

¹ Voor leerlingen met een vso-achtergrond is het participatieoordeel achtereenvolgens: 27% reguliere werkgever, 16% sociale werkplaats, 13% dagbesteding / vrijwilligerswerk, 12% geen mogelijkheden op basis van arbeidskundige gronden, 7% tijdelijk geen mogelijkheden (medische gronden) en 25% duurzaam geen mogelijkheden (medische gronden). UWV, 2008, *De participatiemogelijkheden van de Wajong-instroom*.

onderwijs, zorg en participatie op elkaar af te stemmen. In elk geval hebben schoolbesturen de plicht om met gemeenten te overleggen over de inhoud van het zorgplan van het samenwerkingsverband. Daarbij kan met de gemeente het zorgplan van het samenwerkingsverband mede worden gezien in het licht van de plannen in het bredere (jeugd)zorg-domein, de manieren waarop bijvoorbeeld zorgtoewijzing plaatsvindt aan een gezin, en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Een mogelijkheid is om het overleg tussen onderwijs en gemeente via de lokale educatieve agenda te voeren. Een andere mogelijkheid zou zijn dat het samenwerkingsverband ervoor kiest een werkwijze te volgen die nu ook in het kader van voortijdig schoolverlaten in de RMC-regio's wordt gevolgd, waarbij binnen de regio één gemeente als contactgemeente wordt aangewezen. Hoewel verondersteld mag worden dat scholen en gemeenten elkaar weten te vinden in het belang van het kind, bestaat het risico dat een overstijgende aanpak niet goed van de grond komt. Het kabinet zal de samenwerking tussen scholen en gemeenten de komende periode dan ook nauwgezet volgen en de samenwerking met raad en daad ondersteunen.

Leerlingenvervoer

Veel leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs kunnen zelfstandig reizen, maar doen toch beroep op leerlingenvervoer. Daarom wil het kabinet, conform artikel 4 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de *Wet op de expertisecentra* (WEC) zo aanpassen dat leerlingen alleen nog maar in aanmerking komen voor leerlingenvervoer als zij door hun beperking niet in staat zijn om zelfstandig naar school te komen. Door de betere spreiding van de zorgvoorzieningen in de vernieuwde samenwerkingverbanden, zullen leerlingen verder ook minder ver hoeven te reizen naar school.

4 – Bezuinigen om te investeren: uitgangspunten bij taakstelling

Bij invoering van het «rugzakje» in 2003 was de verwachting dat dit niet tot meer indicaties zou leiden. Het aantal kinderen met een indicatie voor zware zorg is echter fors toegenomen. De uitgaven aan het speciaal onderwijs en rugzakken zijn sinds die tijd structureel gestegen met 0,5 miljard euro.

Het kabinet bezuinigt 300 miljoen euro op een totaal budget van 3,7 miljard euro voor passend onderwijs (dit is inclusief 1,5 miljard euro basisbesteding). Hiermee gaat het kabinet qua budget terug naar het niveau van 2005. In vergelijking met het financiële kader bij invoering van het rugzakje neemt het budget daarmee nog steeds toe met 200 miljoen euro. De bezuinigingen op passend onderwijs maken deel uit van een totaalpakket aan bezuinigingen, waar tegenover intensiveringen van een (bijna) gelijke omvang staan. Dit totale pakket aan intensiveringen en bezuinigingen zorgt ervoor dat met het nieuwe stelsel van passend onderwijs minder middelen buiten de klas terecht komen en tegelijkertijd meer middelen beschikbaar zijn voor de toerusting van docenten om met verschillen tussen leerlingen om te kunnen gaan. Het kabinet heeft bij de invulling van deze taakstelling het regulier onderwijs zoveel mogelijk willen ontzien: daar moet de zorgplicht immers primair waargemaakt worden. De investeringen in kwaliteit en professionalisering beginnen zo snel mogelijk om scholen en docenten bij invoering van het nieuwe stelsel per augustus 2012 beter in staat te stellen alle leerlingen zo goed mogelijk onderwijs te bieden.

Inzet van het kabinet is dat de bezuinigingen tegelijk in werking treden met de invoering van het nieuwe wettelijke kader passend onderwijs (1 augustus 2012). Gedurende de invoering van het nieuwe wettelijke kader

passend onderwijs houdt het kabinet een vinger aan de pols of scholen tijdig voldoende voorbereid zijn voor de nieuwe werkwijze. Het kabinet ondersteunt scholen zo veel mogelijk in samenwerking met de sectororganisaties bij de invoering van passend onderwijs, zodat een zo goed mogelijk passend onderwijs in de praktijk ook daadwerkelijk mogelijk wordt. Mocht het wettelijk kader vertraging oplopen dan treden de bezuinigingen toch in werking omdat deze noodzakelijk zijn om de door het kabinet gewenste investeringen mogelijk te maken.

Voor de bezuiniging hanteert het kabinet drie uitgangspunten (zie tabel 3 en bijlage 2)¹:

1. *Zo veel mogelijk schrappen in bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging. Passend onderwijs kent veel losse projecten en geldstromen voor de specifieke onderdelen van onderwijszorg. Vaak is het zo dat daarover apart verantwoording moet worden afgelegd, wat veel bureaucratie oplevert. Door de invoering van passend onderwijs en de bundeling binnen de samenwerkingsverbanden, kunnen die uitgaven worden beperkt. Deze besparingen sluiten aan bij de motie van het lid Ferrier c.s., de motie van de leden Çelik en Dijsselbloem en de motie van het lid Voordewind c.s.² die zijn aangenomen bij de begrotingsbehandeling. In totaal gaat het om een bedrag van 124,7 miljoen euro.*
2. *Minder uitgeven aan ambulante begeleiding. Voor docenten is vaak niet duidelijk wat het geld voor ambulante begeleiding oplevert. In het nieuwe stelsel gaat het grootste deel van het resterende geld voor ambulante begeleiding naar de samenwerkingsverbanden. Het gaat om een bedrag van in totaal structureel 90,8 miljoen euro (een korting van gemiddeld 55%).*
3. *Besparen door grotere klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Tot slot wordt er bezuinigd op de personele bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs kent kleinere groepen dan het reguliere onderwijs. Dit is logisch, gezien de extra zorg die leerlingen nodig hebben. In de praktijk is de ratio voor personele bekostiging van het speciaal onderwijs echter nog gunstiger dan strikt nodig om de gebruikelijke kleinere groepsgrootte mogelijk te maken. Bovendien leidt de huidige slagboomdiagnostiek ertoe dat elke geïndiceerde leerling op dit moment hetzelfde aanvullende bedrag krijgt, terwijl dit niet altijd noodzakelijk is, omdat hier ook leerlingen met lichtere zorgbehoeften bij zijn. En tot slot heeft het CPB erop gewezen dat de belangrijkste reden voor groei van het zorgbudget is dat instituties vermoedelijk weinig belang hebben bij het kiezen van goedkope onderwijsvormen.³ Dit herbergt het reële risico in zich dat leerlingen voor te zware zorg geïndiceerd zijn. Vanwege bovengenoemde overwegingen tezamen kiest het kabinet ervoor te bezuinigen op de personele bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De omvang van de korting is gelijk aan het vergroten van de groepen met maximaal 10% en bedraagt 84,5 miljoen euro.*

De maatregelen zullen worden uitgevoerd binnen de bestaande regels. Daarvoor moeten onder andere de bekostigingsbesluiten worden aangepast van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. Voor de aanpassingen van deze besluiten geldt een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer.

Tabel 3. Overzicht bezuinigingen

Nr.	Omschrijving	Structurele besparing
1	Bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging	€ 124,7 mln.
2	Ambulante begeleiding	€ 90,8 mln.
3	Bekostiging speciaal onderwijs	€ 84,5 mln.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VIII, achtereenvolgens nr. 22, nr. 16 en nr. 34.

³ CPB, 2009, *Zorg om zorgleerlingen*, Den Haag.

Effecten van de bezuinigingen

Het regulier onderwijs wordt bij de bezuinigingen zo veel mogelijk ontzien, omdat in het nieuwe stelsel vooral van het regulier onderwijs een extra inspanning gevraagd wordt meer leerlingen zelf op te vangen (en dus minder door te verwijzen). Naast de bezuiniging investeert het kabinet in het onderwijs om de kwaliteit van onderwijs te verhogen en om scholen en leraren onder andere beter toe te rusten op het omgaan met verschillende soorten leerlingen. De bezuiniging op het speciaal onderwijs heeft zo veel mogelijk betrekking op middelen buiten de klas, op tijdelijke projecten en aanvullende bekostiging. Ook na de bezuiniging blijft speciaal onderwijs met voldoende capaciteit voor bijna 70 000 leerlingen beschikbaar. Passend onderwijs is dan ook geen inclusief onderwijs. Na de bezuinigingen blijft nog steeds een budget van 3,4 miljard euro beschikbaar voor het voorzien in zorg en ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben.

De maatregel gaat ten koste van de werkgelegenheid in de zorgstructuur van het onderwijs. De investeringen bieden mogelijkheden om een deel van het personeel te herplaatsen. De samenwerkingsverbanden bekijken in afstemming met de zorg en de jeugdzorg in hoeverre het mogelijk is personeel naar deze sectoren door te laten stromen. In overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verken ik welke mogelijkheden er zijn deze doorstroom naar zorg en jeugdzorg te bevorderen. Leraren en begeleiders die hun baan verliezen in het speciaal onderwijs, kunnen op basis van hun specifieke deskundigheid heel goed bijdragen aan de realisatie van passend onderwijs in de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Zorgvuldig mobiliteitsbeleid, in combinatie met natuurlijk verloop, kan een bijdrage leveren. Maar gedwongen ontslagen zijn helaas niet te vermijden.

Alle schoolbesturen in het speciaal onderwijs krijgen binnenkort een brief waarin staat aangegeven dat het kabinet voornemens is om met ingang van 1 augustus 2012 de bekostiging te verlagen, inclusief de financiële consequenties voor het eigen schoolbestuur. Besturen kunnen hiermee anticiperen op de toekomstige lagere bekostiging van de overheid. In bijlage 2 worden de bezuinigingen verder toegelicht.

5 – Planning en implementatie

In deze paragraaf volgt een korte toelichting op de implementatie (zie verder bijlage 1)¹. Tevens is aangegeven de wijze waarop de effectiviteit in kaart zal worden gebracht.

Implementatie

De invoering van passend onderwijs vergt wijzigingen in tenminste zes onderwijswetten. Inzet is om publicatie van de wet uiterlijk 1 juni 2012 te realiseren. Het wettelijk kader passend onderwijs treedt dan per 1 augustus 2012 in werking. Bij een dergelijke stelselwijziging tezamen met de bezuiniging is het de realiteit dat zich in de overgang problemen voordoen. Het kabinet zal de ontwikkelingen zo goed mogelijk monitoren, en zodra zich problemen voordoen zo veel mogelijk bijsturen.

De implementatie van wetgeving betekent het doorlopen van de volgende stappen. Een korte toelichting:

- Het conceptwetsvoorstel passend onderwijs zal in februari voor openbare internetconsultatie worden aangeboden op www.internetconsultatie.nl. Zo kan in een vroeg stadium kennis

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- worden genomen van nieuwe invalshoeken en opvattingen, zodat daar bij de nadere uitwerking rekening mee kan worden gehouden.
- Voor de toetsing van de uitvoering- en handhavinggevolgen zal het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs.
 - De Onderwijsraad zal om advies worden gevraagd.
 - Na behandeling van het wetsvoorstel in de Ministerraad, vindt advisering door de Raad van State plaats.
 - Hierna zal het wetsvoorstel worden ingediend bij uw Kamer, waarbij het streven is om dit te doen voor het einde van het zomerreces.
 - Inzet is om publicatie van de wet uiterlijk 1 juni 2012 te realiseren. Het wettelijk kader passend onderwijs treedt dan per 1 augustus 2012 in werking.
 - Ingrijpende wetswijzigingen kunnen echter niet altijd van de ene op de andere dag tot uitvoering worden gebracht. Daarom wordt in een aantal overgangsregelingen voorzien.
 - De invoering van passend onderwijs loopt vrijwel parallel aan de stelselwijzigingen in de zorg voor jeugd. De implementatie van beiden zal in nauwe samenhang plaatsvinden.

Organisatie

Het nieuwe stelsel voor passend onderwijs komt niet van de ene op de andere dag tot stand. Hier is veel voor nodig. Zo moeten samenwerkingsverbanden worden ingericht, moeten zorgplannen met daarin de afspraken binnen het samenwerkingsverband worden opgesteld, moet de medezeggenschap worden vormgegeven en ouders worden geïnformeerd. Ook de overgangsregelingen moeten goed worden georganiseerd. Naast het wetgevingstraject zal daarom een landelijke ondersteuningsorganisatie implementatie passend onderwijs worden opgezet die er in samenwerking met de sectororganisaties voor zorgt dat passend onderwijs in de praktijk ook gaat werken.

Meer kennis over effectiviteit

De onderwijsinspectie, het CPB en de Algemene Rekenkamer wijzen erop dat niet goed bekend is wat de investeringen in leerlingenzorg precies opleveren.¹ Daarom zal het kabinet de effecten van het nieuwe stelsel van passend onderwijs in kaart brengen met de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). In overleg met de Inspectie van het Onderwijs, DUO en het CBS wordt bekeken op welke wijze betrouwbare gegevens te verzamelen, zodat ook op langere termijn zicht is op de effectiviteit van de investeringen in passend onderwijs.

6 – Concluderende opmerkingen

De houdbaarheidsdatum van het huidige stelsel van passend onderwijs is verstreken. Het is tijd voor een vorm van passend onderwijs die beter werkt. Aan een nieuw stelsel van passend onderwijs wordt al sinds 2005 gewerkt. Nu wordt hierover helderheid geboden.

Met de zorgplicht creëert het kabinet de mogelijkheid dat leerlingen zo veel mogelijk passend onderwijs krijgen. Ouders worden niet meer van het kastje naar de muur gestuurd en zijn betrokken bij hun kind op school. De zorgplicht in combinatie met samenwerking binnen het samenwerkingsverband maken een werkbaar evenwicht mogelijk tussen wat de school kan bieden en wat ouders mogen verwachten. Door middel van een sterke inzet op opbrengstgericht werken, het meten van prestaties en goed toezicht gaat de lat omhoog voor het onderwijs.

¹ Inspectie van het Onderwijs, 2010, Onderwijsverslag 2008/2009, Utrecht. Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Den Haag: SDU. CPB, 2009, *Zorg om zorgleerlingen*, Den Haag.

Docenten krijgen de kans om hun deskundigheid te verbeteren om beter om te kunnen gaan met verschillen tussen leerlingen. Daartoe wordt ingezet op professionalisering en prestatiebeloning van docenten en schoolleiders.

Verder snijdt het kabinet in de bureaucratie. Binnen samenwerkingsverbanden kunnen scholen zelf bepalen hoe de middelen worden verdeeld en hoe de zorg wordt vormgegeven. Hierbij is een goede samenwerking met gemeenten nodig in het kader van jeugdzorg en participatie.

Een stelselwijziging van dergelijke omvang zal gepaard gaan met overgangsproblemen. Het kabinet zal dit monitoren en waar nodig bijsturen. De bezuiniging zal pijn doen bij een deel van de mensen die in de zorgstructuur van het onderwijs werken. Het verlies aan werkgelegenheid kan echter worden beperkt met zorgvuldig mobiliteitsbeleid, in combinatie met natuurlijk verloop.

De invoering van een nieuwe vorm van passend onderwijs vraagt veel van betrokkenen. Het kabinet is er echter van overtuigd dat het doel die inzet rechtvaardigt: zo goed mogelijk onderwijs voor alle leerlingen.

Mede namens,
De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart