

Vergaderjaar 2007–2008

**30 956**

**Wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wegnemen van enkele knelpunten bij leerlinggebonden financiering en het opheffen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling**

**27 728**

**Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering)**

**Nr. 15**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 5 februari 2008

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup> heeft op 19 december 2007 overleg gevoerd met staatssecretaris Dijkma van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Dijkma, d.d. 4 september 2007 inzake toezicht indicatiestelling (30 956, nr. 14);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Dijkma, d.d. 5 december 2007 inzake het Invoeringsplan passend onderwijs (27 728, nr. 101).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (ChristenUnie), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Jan Jacob van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Jasper van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GroenLinks).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (ChristenUnie), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Nicolai (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerken (SP), Thieme (PvdD) en Van Gent (GroenLinks).

## Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Ferrier** (CDA) vindt het van het grootste belang dat ieder kind het onderwijs krijgt dat bij zijn mogelijkheden past. Voor het realiseren van deze ambitie acht zij het noodzakelijk dat het indicatieproces wordt verbeterd. Het kind dient voor alle betrokkenen altijd centraal te staan. Tevens dient de kwaliteit van de zorg in het onderwijs te worden verhoogd, onder andere door de verbetering van de opleiding en de deskundigheid van de onderwijsgeevenden. Verantwoordelijkheden, ook de financiële, moeten worden gelegd waar deze het best kunnen worden gedragen.

Mevrouw Ferrier gelooft dat de staatssecretaris met haar plannen de juiste intenties heeft, maar vindt daarin nog veel onduidelijk. Zo ontbreekt een helder plan van aanpak en tijdspad. Ook de criteria voor de experimenten en veldinitiatieven moeten duidelijker worden, evenals de momenten waarop de Kamer over de resultaten wordt geïnformeerd. Er

moeten duidelijke ijkpunten komen voor indicatie en kwaliteit. Bovenal moet de nieuwe wetgeving een einde maken aan de lange wachtlijsten. Voordat wordt overgegaan tot de procedurele wetsbehandeling, moet een duidelijk go-no-go-moment worden vastgesteld. Er moet op zeer korte termijn een schematisch overzicht beschikbaar komen dat al deze zaken duidelijk maakt.

Mevrouw Ferrier waarschuwt dat de plannen nog meer administratieve rompslomp kunnen opleveren. Om dit te voorkomen, moet duidelijk worden wat het mandaat van de regiegroep en de onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie-Lambrechts wordt. En welke rol is weggelegd voor de Centra voor Jeugd en Gezin, de samenwerkingsverbanden en de regionale netwerken? Hoe kan ook in de grotere samenwerkingsverbanden de keuze van ouders voor bijzonder onderwijs, een fundamenteel recht van ouders, worden gehonoreerd?

Idealiter gaan alle middelen rechtstreeks naar de schoolbesturen, die immers de hoofdverantwoordelijkheid dragen. Mevrouw Ferrier gaat echter akkoord met het voorstel om de financiering via de samenwerkingsverbanden te regelen als schoolbesturen onvoldoende presteren. Een intensivering van de preventieve ambulante begeleiding zal zeker winst opleveren, maar hoe moet die worden gefinancierd en wanneer zullen ouders en schoolbesturen echt vrijelijk kunnen kiezen voor de beste kwaliteit? De plannen voor het langzaam afbouwen van het huidige systeem van gedwongen winkelnering in de ambulante begeleiding behoeven ook enige toelichting.

De indicatiestelling moet grondig worden verbeterd. Dat de financiering niet meer plaatsvindt op basis van indicatie betekent toch niet de afschaffing van de verplichte indicatie? Mevrouw Ferrier vindt dat die moet blijven bestaan, maar ze moet wel handelingsgericht worden, met landelijke richtlijnen op basis van de experimenten en veldinitiatieven. En zal het eenloketsysteem ook werkelijk een eind maken aan de administratieve rompslomp voor ouders?

Uiteindelijk draait alles om kwaliteitsverbetering en daarvoor is het behoud en de vergroting van de deskundigheid van docenten onontbeerlijk. Er moet dus sprake zijn van adequate (bij)scholing en vrijwillige specialisatie dient te worden beloofd. Mevrouw Ferrier wil weten hoe de staatssecretaris het behoud van deskundigheid in cluster 1 en 2 wil garanderen; niet alle samenwerkingsverbanden hebben daarvoor immers de benodigde capaciteit en middelen. Zij roept de staatssecretaris op om een veel effectiever gebruik te maken van de vele bestaande leerlingvolgsystemen.

Verder wil mevrouw Ferrier weten hoe de zorg gegarandeerd blijft na de overgang naar budgetfinanciering. Het zou voor haar onacceptabel zijn dat kinderen de zorg die zij nodig hebben, niet krijgen omdat het budget toevallig op is. Hoeveel geld is er precies beschikbaar? En ten koste waarvan wordt extra zorg gefinancierd, als budgetten tekortschieten? Een pilot, met duidelijke criteria, moet uitwijzen hoe de budgetfinanciering in de praktijk zal uitwerken.

Tot slot vindt mevrouw Ferrier de voorstellen over de medezeggenschap voor ouders onduidelijk. Zij vraagt de staatssecretaris deze toe te lichten in de toegezegde notitie over goed bestuur.

Mevrouw **Kraneveldt-van der Veen** (PvdA) herinnert aan de toezegging van de minister van OCW tijdens de begrotingsbehandeling dat er in deze kabinetsperiode geen grote stelselwijzigingen in het onderwijs zouden komen. Maar houdt het traject naar Passend onderwijs geen flinke stelselwijziging in? Zij is uiteraard bereid om mee te werken aan de beoogde verbetering, maar zal alleen toestemmen als zij ervan is overtuigd dat het onderwijs hieraan toe is. Onderwijskundige argumenten zullen voor haar dan prevaleren boven budgettaire overwegingen.

Mevrouw Kraneveldt-van der Veen heeft waardering voor de benadering «van onderop», met de vrijheid voor instellingen op regionaal niveau om eigen keuzes te maken. Maar voor scholen die ervoor kiezen om niet mee te doen aan experimenten of veldinitiatieven, blijft er de komende drie jaar nog erg veel open, terwijl ook zij behoefte hebben aan meer zekerheid. Daarom moet de staatssecretaris zorgen voor een exact tijdpad, waarin staat wanneer beslissingen zijn voorzien, wanneer evaluaties zijn te verwachten en wanneer de resultaten van de experimenten bekend zijn. Zeer belangrijk is dat er een duidelijk go-no-go-moment wordt vastgesteld.

De groei in cluster 4 zal de komende jaren natuurlijk gewoon doorgaan, ook al zijn de budgetten bevroren. Wat zijn daarvan de gevolgen? Een verschraving van het rugzakstelsel, vertragingen in de indicatie of langere wachtlijsten zijn voor mevrouw Kraneveldt-van der Veen niet acceptabel. Hoeveel experimenten en veldinitiatieven acht de staatssecretaris nodig voor een representatief beeld? Zonder een overzicht van alle gehonoreerde experimenten en veldinitiatieven kan de Kamer deze niet goed beoordelen. Voor een ondubbelzinnige interpretatie van de resultaten is het tevens van groot belang dat vóóraf de slaagcriteria worden geformuleerd. En voor echt valide en bruikbare gegevens moeten niet alleen de ervaringen van de succesvolle scholen worden gebruikt, maar juist ook die van de doorsnee- of de wat zwakkere scholen, die nog zoekende zijn naar de juiste aanpak. Mevrouw Kraneveldt-van der Veen wil ook een experiment met de gedeeltelijk of volledig afgeschafte gedwongen winkelnering in de ambulante begeleiding.

Begin 2008 worden de subsidievoorwaarden bekend. Mevrouw Kraneveldt-van der Veen zou het waarderen als ook kleinere initiatieven een kans maakten, zoals initiatieven met e-learning voor thuiszittende autisten, plannen voor inclusiever werken of pilots met preventieve ambulante begeleiding. De deelname van havo/vwo-scholen in de nieuwe samenwerkingsverbanden zou een noodzakelijk voorwaarde moeten zijn voor subsidie. Ouder- en docentenmedezeggenschap zouden als pre in de voorwaarden moeten worden opgenomen.

De staatssecretaris wil gaan snoeien in de bureaucratie rondom de speciale voorzieningen, maar hoe en waar precies blijft onduidelijk. De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) houdt per 1 januari op te bestaan. Gaat het personeel in zijn geheel over naar de nieuwe adviescommissie-Lambrechts of is er een overgangsregeling? Van de gewenste nieuwe aanpak komt weinig terecht als de commissie precies dezelfde bezetting krijgt als de LCTI, zeker op de cruciale posities. Mevrouw Lambrechts als voorzitter is overigens een prima keuze.

Mevrouw Kraneveldt-van der Veen wil verder dat de staatssecretaris gaat zorgen voor de formele versterking van de individuele en collectieve positie van ouders. Voor zorgleerlingen is een doorlopende leerlijn net zo belangrijk als voor «gewone» leerlingen, maar scholen voor havo/vwo zijn vooralsnog niet verplicht aangesloten bij een samenwerkingsverband. Waarom kan dit niet eerder worden bewerkstelligd dan in 2011?

Recent onderzoek heeft uitgewezen dat de noodzakelijke zorg voor sbo-leerlingen vergelijkbaar is met die van een groot aantal WEC-leerlingen. Toch is de bekostiging anders en zijn er minder faciliteiten voor sbo-leerlingen. Mevrouw Kraneveldt-van der Veen vindt dat de beschikbare middelen eerder moeten worden geïnvesteerd in handelingsgerichte diagnostiek dan in slagboomdiagnostiek. Een verplichte psychodiagnostische rapportage voor iedere (her)indicatie van cluster 4-leerlingen zal de druk op de capaciteit van het nu al overbelaste psychologische en psychiatrische onderzoek slechts verder vergroten. Ook de uitbreiding van de indicatiecriteria voor cluster 3-leerlingen met aange-toonde leerachterstand en ontoereikendheid van de zorg zal contraproductief uitwerken. Nadelige effecten kunnen ook worden verwacht van de

uitstroom van leerlingen met gedragsproblemen naar het nu al overbelaste cluster 4.

Tot slot signaleert Mevrouw Kraneveldt-van der Veen dat tussen overheid, schoolbesturen, docenten en ouders verschillende opvattingen bestaan over wat «passend onderwijs» precies inhoudt. Deze interpretatieverschillen vormen een bron van conflicten en misverstanden en zijn een belangrijke oorzaak van het probleem dat vele kinderen zonder goede reden thuiszitten. In de nieuwe wetgeving zou daarom een definitie van «passend onderwijs» moeten komen te staan, die duidelijk maakt welke verantwoordelijkheids- en prestatienormen gelden, dus wat redelijkerwijs mag worden verwacht van een gemiddelde school voor de reguliere en speciale zorgbudgetten. Terecht wil men uitgaan van wat het kind wel kan en niet van wat het kind niet kan, maar een dergelijk uitgangspunt maakt de vraag van de ouders leidend en niet het onderwijsaanbod. Omdat de mogelijkheden van scholen beperkt zijn, dient er een finaal beslismoment te komen, waarin duidelijk wordt wat de precieze rechten en plichten zijn van leerlingen, ouders en scholen, zodat iedereen weet wat hij kan verwachten. Niet budgettaire, maar onderwijskundige principes dienen hierbij leidend te zijn.

De heer **Dibi** (GroenLinks) verwacht niet dat de plannen het ideaal van passend onderwijs voor alle leerlingen dichterbij zullen brengen. De problematiek is duidelijk: het aantal zorgkinderen en de zorgvraag nemen in alle geledingen van het onderwijs toe en van het onderwijsveld worden oplossingen verwacht. Elke vorm van onderwijsvernieuwing is complex en heeft veel tijd nodig, maar juist tijd wordt het onderwijs en de onderwijsgeevenden in de plannen nauwelijks gegund: er worden veel te veel wijzigingen en regels in veel te korte tijd op hen afgevuurd. De plannen voor passend onderwijs lijken louter ingegeven door budgettaire overwegingen: moet met Passend onderwijs inderdaad op het speciaal onderwijs worden bezuinigd?

Ook de heer Dibi vindt veel in de plannen onvoldoende duidelijk. Hoe groot is de groep jongeren met een zorgvraag die in het reguliere onderwijs terecht zal komen? Wat heeft de staatssecretaris ervoor over om van alle zwakke speciale scholen goede scholen te maken? Hoe wil zij de maatschappelijke waarde vergroten van de in het speciaal onderwijs behaalde kwalificaties? Welke wijzigingen zullen de pabo-opleidingen ondergaan, zodat leerkrachten goed worden voorbereid op de specifieke noden van zorgleerlingen? Waarom kiest men voor een regionale aanpak in plaats van voor een gemeentelijke aanpak, die dichterbij de ouders staat? Vanwaar de budgetfinanciering en de bevrozing van budgetten, terwijl er juist meer geld nodig is?

Op de nieuwe financieringswijze is zeer veel kritiek gekomen, die vraagt om een reactie van de staatssecretaris. Waarom houdt zij vast aan 2011 als invoeringsjaar? Van een reëel go-no-go-moment in 2011 kan immers geen sprake zijn als het onderwijsveld allerlei verplichtingen worden opgelegd en geconfronteerd wordt met dwingende afspraken. De staatssecretaris spreekt van een proces «van onderop» en hecht veel waarde aan draagvlak. Waarom kan zij er dan niet gewoon mee volstaan om lokale initiatieven individueel te ondersteunen, zonder dat deze na verloop van tijd landelijk moeten worden geïmplementeerd?

Het zou mooi meegenomen zijn als een paar zorgkinderen hun plek konden vinden in het reguliere onderwijs, maar vooralsnog kiest de heer Dibi ervoor om alle investeringen te richten op de verbetering van het speciaal onderwijs en Passend onderwijs te laten voor wat het is.

Mevrouw **Dezentjé Hamming** (VVD) heeft sympathie voor alle initiatieven die zorgkinderen ondersteunen bij het vinden van een plek in het reguliere onderwijs. Toch moet in alle gevallen worden voorkomen dat leerlingen in het reguliere onderwijs de dupe worden van kinderen die

extra zorg nodig hebben. Ook mag men van de leerkrachten niet het onmogelijke verwachten. De stelregel «naar het regulier onderwijs als het kan, naar het speciaal onderwijs als het moet» heeft voor mevrouw Dezentjé Hamming nog zeker niet aan belang ingeboet. Zij stelt vast dat de plannen in hoge mate zijn gericht op het reguliere onderwijs, maar benadrukt dat «passend onderwijs» voor sommige kinderen toch echt speciaal onderwijs inhoudt.

De plannen zijn in dit stadium al vrij gedetailleerd. Desondanks acht de staatssecretaris een adviescommissie nodig om alle voorstellen, uitgangspunten en vragen opnieuw te bezien. Mevrouw Dezentjé Hamming pleit juist voor de instelling van een werkcommissie, die zich gaat bezighouden met de vele onderdelen die rijp zijn voor uitvoering. Zij is er niet van overtuigd dat de voorgestelde financieringssystematiek een optimale besteding van de (nieuwe) middelen garandeert. Veel geld blijkt namelijk te gaan naar het opzetten van de nieuwe structuren, terwijl de investeringen primair op de leerlingen zelf en op de kwaliteit van het onderwijs zouden moeten zijn gericht. Is een concrete verdeelsleutel mogelijk? En budget-financiering impliceert dat het geld op een gegeven moment gewoon op is; hoe gaat men dan om met gevallen waarin de zorgbehoefte groter is dan begroot?

Mevrouw Dezentjé Hamming ziet dat uitgebreid wordt overlegd met de onderwijsorganisaties, maar vraagt zich af in hoeverre de werkvloer, de leerkrachten zelf met ervaring uit de praktijk, wordt gehoord. En waarom houdt de staatssecretaris vast aan de gedwongen winkelnering in de ambulante begeleiding? Als de huidige aanbieders werkelijk zo goed zijn, hoeven zij de vrijere markt toch niet te vrezen? Wat wordt gedaan voor leerlingen die nu op de wachtlijsten staan? Het aantal zeer zwakke speciale scholen is schrikbarend hoog. Hoe denkt de staatssecretaris dit probleem aan te pakken en hoeveel geld heeft zij daarvoor beschikbaar? De kerndoelen voor de sbo's zijn een vooruitgang, evenals de plannen om het aanbod van het vso te verbeteren, maar het is onvoldoende duidelijk hoe dit moet gebeuren: wie zijn hierbij betrokken, hoe worden scholen en leerkrachten begeleid, hoe wordt er gecontroleerd en wat zijn daarbij de criteria? Scholen blijven verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid. Maar wie beslist waar leerlingen uiteindelijk terechtkomen als scholen in de samenwerkingsverbanden er niet uitkomen?

Mevrouw Dezentjé Hamming wijst erop dat 30% van de hoogbegaafde leerlingen terechtkomt in het speciaal onderwijs. Deze groep lijkt haar een zeer geschikte kandidaat voor Passend onderwijs. Is de staatssecretaris bereid om de mogelijkheden te onderzoeken om deze leerlingen ook in aanmerking te laten komen voor een rugzak? En wat zijn de mogelijkheden voor buitenschoolse opvang in het speciaal onderwijs? Verder refereert mevrouw Dezentjé Hamming aan een opleidingsinstituut in Brugge, dat werkt met nieuwe categorieën voor moeilijk lerende kinderen en goede resultaten boekt met specifiek op technische en verzorgende beroepen gerichte scholing. Zij stelt verder voor om de kwaliteit van de naschoolse carrière van leerlingen op te nemen als evaluatiecriterium voor het succes van (vormen van) speciaal onderwijs. Meer in algemene zin acht zij het van belang dat binnen het so niet te veel op zorg wordt aangestuurd ten koste van kennisverwerving voor een toekomstig beroep; er moet worden gezocht naar een juiste balans.

De heer **Slob** (ChristenUnie) wil van de staatssecretaris weten hoe het Invoeringsplan zich verhoudt met de afspraken in het coalitieakkoord, waarin de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs afhankelijk wordt gemaakt van voldoende voorzieningen en expertise. Het stemt hem tevreden dat in Passend onderwijs de zorgleerling centraal blijft staan en dat zorg op maat een streven blijft, ook al staat dit soms op gespannen voet met de noodzaak tot kostenbeheersing.

De aandacht voor de structuur mag niet leiden tot een marginalisering van de docenten en hun ondersteuning. Wat gaat de staatssecretaris concreet doen aan de opleiding, de ontwikkeling van zorgexpertise en de beloning van docenten? Welke stem moeten zij krijgen bij de intake van zorgleerlingen?

De heer Slob vindt het streven naar een veranderingsproces «van onderop» positief, maar waarschuwt ervoor dat de afwezigheid van blauwdrukken kan leiden tot vrijblijvendheid. Daarom moet duidelijkheid worden geschapen over doelen, tijdspad en de evaluatie van resultaten. Ook dient er een duidelijk go-no-go-moment te worden bepaald. Verder vraagt hij om een toelichting op het takenpakket en de beoogde werkwijze van de commissie-Lambrechts. Hij stelt voor om de commissie ook een rol te geven bij de ambulante begeleiding. Verder vraagt de heer Slob om een inventarisatie van de voor- en nadelen van budgetfinanciering. En hoe gaat de staatssecretaris de gebrekkige besteding van het voor de huisvesting van de vso-praktijklokalen geormerkte geld aanpakken?

De heer **Bosma** (PVV) signaleert dat de problematiek in het speciaal onderwijs bijzonder hardnekkig is: vele problemen, zoals de wachtlijsten en bureaucratie, waren een groot aantal jaren geleden ook al urgent. Hij vraagt om een overzicht van de ontwikkeling van de bureaucratie in het so. Het vervolgtraject van Passend onderwijs moet worden voorzien van duidelijke ijkpunten en criteria. In hoeverre is er in 2011 nog sprake van een reëel go-no-go-moment?

De heer Bosma wijst erop dat een zorgleerling in het speciaal onderwijs twee keer zo veel kost als in het reguliere onderwijs. Wat gebeurt er binnen de systematiek van budgetfinanciering als het geld op is? Waarom kan de ambulante begeleiding niet in grotere mate door vraag en aanbod worden bepaald? En wiens stem is doorslaggevend bij toelating als in de regionale centra de stemmen staken? Welke groei wordt nog verwacht in cluster 4 en wat betekent dit voor de toekomstige financiering? En welk personeelsbeleid heeft de staatssecretaris voor ogen in het licht van de conclusies van de commissie-Rinnooy Kan?

De heer Bosma is ervan overtuigd dat vele problemen in het onderwijs verkapte immigratieproblemen zijn. Er circuleren schokkende cijfers die suggereren dat Marokkaanse en Turkse kinderen zwaar zijn oververtegenwoordigd in de populatie kinderen en jongeren met gedragsproblemen. Harde gegevens ontbreken echter, mede doordat etniciteit door de zorginstellingen tot nu toe niet wordt geregistreerd. Landelijk empirisch onderzoek naar de relatie tussen gedragsproblematiek en etniciteit zou interessante inzichten kunnen verschaffen, achtergronden kunnen blootleggen en verklaringen kunnen opleveren waarop effectief beleid kan worden gebaseerd.

Volgens mevrouw **De Rooij** (SP) kan Passend onderwijs alleen slagen als aan de juiste randvoorwaarden wordt voldaan. De Onderwijsinspectie constateert dat vele so-scholen onder de maat presteren. De kwaliteitsverbetering verdient alle steun, maar structuurwijzigingen alleen zijn daarvoor onvoldoende; goed opgeleide docenten en goede ondersteuning wel. Bij de regionale expertisecentra blijft geld op de plank liggen, wat een extra signaal is dat juist op kwaliteitsverbetering moet worden ingezet. Mevrouw De Rooij wil weten hoe de uitwisseling van de resultaten van experimenten en initiatieven wordt begeleid en gecoördineerd. Hoe gaat de staatssecretaris concreet om met scholen die met een buddysysteem willen gaan werken en op welke wijze worden experimenten met «extra handen voor de klas» gefinancierd? Wat is de samenstelling van de commissie-Lambrechts, hoe wordt het veld geraadpleegd, wat is het tijdspad en wanneer is de evaluatie? De expertise van de LCTI hoeft niet verloren te gaan als deze een plaats vindt in de commissie. Het eenloket-systeem kan de bureaucratie enorm verminderen. Op welke manier wil de



staatssecretaris de positie van de ouders versterken? De vrije schoolkeuze van ouders wordt vaak gedwarsboemd door afspraken in de regionale netwerken; hoe wordt voorkomen dat kinderen ver van de eigen omgeving worden geplaatst? Hoe gaat de staatssecretaris de plannen over een onafhankelijke ouderconsulent uitwerken?

Uit het veld komen signalen dat de rugzakmiddelen niet altijd op de juiste plek terechtkomen. Hoe wordt voorkomen dat te veel geld opgaat aan overhead? Van het invoeringsproces «van onderaf» blijft volgens mevrouw De Rooij weinig over als aan elementaire financiële randvoorwaarden niet wordt voldaan; leerkrachten moeten daarom goed worden gehonoreerd en scholen moeten indien nodig worden bijgestaan. Bij de vaststelling van de budgetten moet rekening worden gehouden met de grote toekomstige groei van het aantal zorgleerlingen. En hoe gaat de staatssecretaris de wachtlijsten aanpakken? Door de explosieve groei van het aantal rugzakleerlingen is een gebrek aan ambulante begeleiders ontstaan. Kan de staatssecretaris reageren op de bewering van de NVS-NVL, de vereniging van schooldecanen en leerlingbegeleiders, dat op jaarbasis 16 mln. wordt verspild?

Mevrouw De Rooij vindt Passend onderwijs op papier een prachtplan, maar betwijfelt of het beschikbare budget voldoende zal zijn. Leraren zouden meer invloed moeten krijgen op de verdeling en besteding van de gelden. Het aantal rugzakleerlingen zou per school en klas moeten worden gemaximeerd, om te voorkomen dat scholen die in dit opzicht goed presteren, het slachtoffer worden van hun eigen succes.

### **Antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** zet uiteen dat er in 2011 een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken moet zijn gerealiseerd, waarin alle leerlingen een passend onderwijstraject wordt aangeboden, het kind centraal staat en de talenten van leerlingen maximaal tot hun recht moeten komen. Deze infrastructuur moet het resultaat zijn van een verregaande samenwerking tussen onderwijsorganisaties, onderwijsinstellingen, overheid en overige betrokkenen. In het voortraject werden de vele verschillende, soms tegengestelde opvattingen en belangen van de betrokken partijen blootgelegd. Passend onderwijs biedt een evenwichtig pakket van maatregelen voor de aanpak van een aantal hardnekkige problemen. Hierbij is een principiële keuze gemaakt voor een open bottom-up proces, een incrementele en lerende aanpak «van onderop», waarin niet alles van tevoren topdown wordt vastgelegd en de concrete invulling van een aantal maatregelen en voorwaarden bewust aan het veld wordt overgelaten. De staatssecretaris wijst er wel op dat juist vanwege deze open beleidsbenadering, een aantal van de zeer gedetailleerde vragen van de Kamer in dit stadium nog niet kunnen worden beantwoord.

De staatssecretaris vindt het Invoeringsplan ambitieus. In de komende jaren moet hard worden gewerkt aan de opbouw van de regionale samenwerkingsstructuren, aan kwaliteitsverbetering en aan de versterking van de positie van ouders en docenten. Inmiddels zijn elf initiatieven van regio's gehonoreerd met een startsubsidie; andere initiatieven kunnen nog voor subsidie in aanmerking komen, mits zij aan de voorwaarden voldoen. Een belangrijke voorwaarde is het aanbod van een gesloten onderwijsketen. Verdere ijkpunten zijn de garantie van een goede plek voor alle leerlingen, een vermindering van de bureaucratie, de verzekering dat geld primair naar de leerlingen gaat en niet in overhead blijft steken, en de verhoging van de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Al deze ijkpunten zullen worden gemonitord. In 2008 worden de steunpunten in de regio's ingericht en wordt de monitor ontwikkeld, in samenspraak met de commissie-Lambrechts. Er zullen 30 startsubsidies worden toegekend, er komen vijf experimenten en tien veldinitiatieven. De open beleids-

aanpak staat in dit stadium geen precieze raming toe, maar de Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de vorderingen. Gehoord de wens van de Kamer, zegt de staatssecretaris toe dat zij de Kamer in het vroege voorjaar van 2008 een notitie stuurt met een overzicht van de gehonoreerde experimenten, voorzien van de gehanteerde slaagcriteria. De verplichte aansluiting van havo- en vwo-scholen bij de samenwerkingsverbanden vereist wetswijziging. Deze kan niet binnen twee jaar worden gerealiseerd; vandaar 2011 als invoeringsjaar.

De regionale expertisecentra blijven bestaan en houden hun specifieke verantwoordelijkheid voor leerlingenzorg in primair en voortgezet speciaal onderwijs. De overige regionale samenwerkingsverbanden en hun financieringsstelsel blijven ook in stand. De regionale netwerken moeten wel zorgen voor doorlopende leerlijnen. De regionale samenwerking en de coördinatie van indicatiestelling en plaatsing moeten bevorderen dat elk kind een passende plek krijgt. De samenwerking is van dermate groot belang, dat die desnoods van bovenaf moet worden geforceerd. Wel is het de bedoeling dat de regionale samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk ruimte wordt gelaten bij de praktische invulling van het beleid: zo kan, als hierover overeenstemming bestaat, de organisatie per regio verschillen, bijvoorbeeld op basis van denominatie; tevens kunnen de regio's zelf besluiten of zij de geldstromen al dan niet wijzigen, kiezen voor bundeling of een aparte rechtspersoon creëren.

Het is de bedoeling dat de nieuwe wetgeving met betrekking tot Passend onderwijs in 2011 wordt ingevoerd en dat deze mede is gebaseerd op de praktijkevaluaties. De nieuwe evaluatie- en adviescommissie-Lambrechts wordt begin 2008 geïnstalleerd. In 2008, 2009 en 2010 zullen jaarlijkse evaluaties plaatsvinden op basis van de monitorgegevens en aanvullend onderzoek. In 2009 kunnen de eerste onderdelen van het wetsvoorstel worden uitgewerkt: de kwalificatiestructuur, een definiëring van de zorgplicht, de mogelijkheden van deregulering en harmonisatie. Tegen die tijd ziet de staatssecretaris mogelijkheden om te bezien of invoering in 2011 mogelijk en wenselijk is. Gehoord de behoefte van de Kamer aan meer inzicht in het beoogde invoeringstraject, is de staatssecretaris bereid om de chronologie van de invoering schematisch te verhelderen: een invoeringsschema met de over ieder jaar verspreide ijkmomenten voor regionale aanpak, kwaliteitsverbetering, positieversterking van ouders en leerkrachten en evaluatie en wetgevingstraject is op dit moment beschikbaar en zal nader uitgewerkt zo spoedig mogelijk aan de Kamer worden toegezonden.

De Kamer zal minimaal eenmaal per jaar rapportages van de commissie-Lambrechts ontvangen, voorzien van beleidsreacties. Op basis hiervan is bijsturing mogelijk. De commissie zal ook adviseren over specifieke aangelegenheden, zoals de verschuiving van gelden voor ambulante begeleiding naar de preventieve aanpak. De staatssecretaris stelt voor om in het najaar van 2009, op basis van de dan beschikbare gegevens, te overleggen over inhoudelijke aspecten van het traject en de invoeringstermijnen. Als de Kamer dit wenst, is zij bereid om meer dan eenmaal per jaar te overleggen over de publicaties van de commissie, voorzien van een beleidsreactie, bijvoorbeeld in het voor- en najaar. Zij acht het in dit stadium niet opportuun om te spreken van go-no-go-momenten. De urgentie en de hardnekkigheid van de problematiek zijn daarvoor te groot en te zijner tijd moet worden beoordeeld of met het ingezette traject de beoogde doelen worden verwezenlijkt.

De staatssecretaris is bereid om de Kamer een notitie te zenden over de opdracht van de advies- en evaluatiecommissie-Lambrechts. Deze commissie zal, inclusief de voorzitter, bestaan uit vijf leden, elk met een eigen expertise. De commissie wordt ondersteund door een klein bureau, waarvan een deel afkomstig zal zijn van de LCTI; zo blijft expertise behouden. De samenstelling van de commissie is geen voortzetting van de LCTI. De onderwijsinspectie zorgt voor het toezicht op de indicatiestel-



ling, maar de commissie zal hierover wel kunnen adviseren. De commissie kan voor haar evaluatieactiviteiten onder andere beschikken over gegevens uit de monitor van de regionale ontwikkelingen, de toezichtgegevens van de inspectie, de onderzoeksgegevens over samenwerkingsverbanden en rec's en de gegevens uit het BOPO-onderzoek van NWO. Overigens zullen de experimenten de noodzaak van landelijke indicatiecriteria moeten aantonen. Indicatie zal wel verplicht blijven. De staatssecretaris verwacht dat het meer handelingsgericht maken van de indicatiecriteria zal leiden tot grote verbetering.

De staatssecretaris schetst het beoogde traject van de kwaliteitsverbetering als volgt. In het voorjaar van 2008 komt een overzicht van de zwak en zeer zwak scorende sbo/so-scholen. De invoering van de kerndoelen in het so is gepland voor augustus 2008. In het najaar van 2008 starten de scholen met de uitvoering van de verbeterplannen. In 2009 kan de kwalificatiestructuur voor het vso gereed zijn. De bedoeling is dat in 2011 het percentage zeer zwakke scholen is gedaald tot ca. 10. De inspectie zal de ontwikkelingen nauwlettend volgen en hierover rapporteren. De uitkomsten worden bij de evaluatie betrokken. De WEC-Raad en het Landelijk werkverband werken hierbij samen met de inspectie. De inspectie overlegt met de desbetreffende scholen over de aanpak van de kwaliteitsverbetering. Scholen worden gestimuleerd om mee te werken aan de verbeterprogramma's; deelname is dus vrijwillig, maar niet vrijblijvend. De staatssecretaris is bekend met de aanpak van het opleidingsinstituut in Brugge; de ervaringen aldaar worden meegenomen in de ontwikkeling van de kwalificatiestructuur. De kerndoelen zijn in samenspraak met het so-veld ontwikkeld. In 2011 moet 75% van de scholen hiermee werken. Voor de belangrijke leergebieden rekenen, taal en sociale competenties wordt speciaal materiaal ontwikkeld.

De positie van de docenten wordt op verschillende manieren verbeterd. De aanbevelingen van de commissie-Rinnooy Kan zijn juist vanwege de specifieke competenties van de docenten in het so relevant. De positie van de ouders wordt onder meer versterkt door de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken en de verbetering van de positie van consulenten. In de experimenten en veldinitiatieven komen de diverse vormen van inspraak, medezeggenschap en invloed aan de orde. De staatssecretaris wijst er wel op dat er altijd spanning zal blijven bestaan tussen de wensen van ouders en de voorzieningen die onderwijsinstellingen en docenten kunnen bieden. De collectieve positie van ouders in het regionale netwerk wordt versterkt door de themaraad in de ouderplatforms. In het wetsvoorstel zullen de rechten van ouders worden vastgelegd.

De staatssecretaris is bekend met de kritiek uit het veld op de herziening van de bekostiging, die moet bijdragen aan de stabilisatie van de macro-uitgaven op de onderwijsbegroting. Toch ontkent niemand de ondoelmatigheden in de huidige bekostigingsstructuur. De LCTI en WEC-Raad pleiten voor de flexibilisering van de rugzakmiddelen en voor meer ruimte voor preventieve ambulante begeleiding. De inspectie constateert regelmatig onduidelijkheden bij de inzet van de rugzakmiddelen in de reguliere scholen. Ook de ondoelmatigheden in de organisatie van de ambulante begeleiding worden vaak bekritiseerd.

De staatssecretaris wijst erop dat het budget voor speciale leerlingenzorg met ruim 2 mld. vrij ruim is en dat de laatste jaren sprake is geweest van een forse inzet van extra middelen. Toch leert de ervaring dat meer middelen niet automatisch leiden tot de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs of tot minder lange wachtlijsten; vandaar ook de inzet op een grotere doelmatigheid. Zoals bekend, is in de Voorjaarsnota bij de begroting voor 2008 140 mln. extra voor het speciaal onderwijs gereserveerd. Hierbij is wel afgesproken dat de vastgestelde meerjarige begrotingskaders niet meer zullen worden overschreden. Omdat ook een kritischere indicatiestelling hieraan kan bijdragen, zijn voorstellen gedaan

om de criteria aan te scherpen, zonder dat kinderen hiervan de dupe worden en zonder dat de bureaucratie wordt vergroot. Hierover wordt overlegd met WEC-Raad en LCTI. Een voorstel tot wijziging van het Indicatiebesluit zal in het voorjaar bij de Kamer worden voorgehangen. Te zijner tijd zullen de voorgestelde aanpassingen worden beargumenteerd. De staatssecretaris is desgevraagd bereid tot een apart overleg met de Kamer over de budgetfinanciering, aan de hand van een speciaal hiervoor opgestelde notitie. In een aantal experimenten zal met budgetfinanciering worden gewerkt; deze zullen worden gemonitord aan de hand van vooraf vastgestelde criteria.

WEC-Raad en LCTI constateren ondoelmatigheden in de toekenning van de ambulante begeleiding, evenals een behoefte aan lichtere vormen van begeleiding in een eerder stadium. Een en ander heeft geleid tot het voorstel om een deel van de huidige middelen voor ambulante begeleiding te verplaatsen van de rugzak naar het op dit moment relatief beperkte budget voor preventieve ambulante begeleiding. De evaluatiecommissie zal volgend jaar adviseren over de wenselijkheid van de verschuiving. Op basis daarvan wordt de Kamer een voorstel voorgelegd. Met de afschaffing van de gedwongen winkelnering bij ambulante begeleiding zal ervaring worden opgedaan in de experimenten. De evaluatiecommissie zal vervolgens de resultaten, bijvoorbeeld op het gebied van expertiseverlies, beoordelen en erover adviseren.

In cluster 2 bestaat de behoefte aan een regeling voor het behoud van expertise die vergelijkbaar is met die van cluster 1. Hierover vindt overleg plaats. De eventuele regeling zal op landelijk niveau beslag krijgen, niet op het niveau van de regionale samenwerkingsverbanden. De Centra voor Jeugd en Gezin participeren in de zorgadviesteams; op dat niveau vindt de afstemming tussen onderwijs en zorg plaats. De minister voor Jeugd en Gezin heeft de Kamer hierover per brief geïnformeerd. Op dit moment wordt aanvullend onderzoek verricht naar de mogelijkheden van voorzieningen van buitenschoolse opvang in het so; de Kamer ontvangt een voorstel als de resultaten bekend zijn.

Het is onmogelijk en in dit stadium onwenselijk om een prognose te geven van hoeveel jongeren met een zorgvraag in het reguliere onderwijs terecht zullen komen. Met streefpercentages wordt niet gewerkt. De staatssecretaris beseft terdege dat er altijd jongeren zullen zijn die alleen maar in het so een passende plaats vinden. Met de structuurverandering en de experimenten wordt een grotere differentiatie en diversiteit in het onderwijsaanbod beoogd. De staatssecretaris vindt de opmerkingen over een eventuele onderof oververtegenwoordiging van allochtone leerlingen interessant en zal zorgen voor een verkenning van de etnische samenstelling van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs.

De Kamer ontvangt begin 2008 een brief over de positie van de hoogbegaafden. De staatssecretaris wijst erop dat hoogbegaafde kinderen qualitate qua niet in aanmerking komen voor extra ondersteuning; daarvan kan wel sprake zijn als zij, bijvoorbeeld, gedragsproblemen vertonen. Over de vso-praktijklokalen vindt overleg plaats tussen VNG, WEC-Raad en het ministerie van OCW. De WEC-Raad heeft de knelpunten in de gemeenten geïnventariseerd, de VNG heeft hierover met de desbetreffende gemeenten contact. Over nieuwe knelpunten zal nader worden overlegd. De Kamer zal hierover begin februari 2008 worden geïnformeerd.

### **Toezeggingen**

- De Kamer ontvangt in het voorjaar van 2008 de taakopdracht van de evaluatie-adviescommissie-Lambrechts.
- Er komt een apart overleg tussen staatssecretaris en de Kamer over de voor- en nadelen van de invoering van de budgetfinanciering, op basis van een brief van de staatssecretaris van OCW.

- De Kamer ontvangt in 2008 een voorstel voor de opzet van de monitor van het invoeringsplan.
- De Kamer ontvangt een concreet voorstel over de verschuiving van de middelen binnen de ambulante begeleiding.
- De Kamer ontvangt de resultaten van het onderzoek naar de knelpunten in de buitenschoolse opvang in het speciaal onderwijs, indien van toepassing vergezeld van een voorstel voor oplossingen en een beleidsreactie.
- De Kamer ontvangt tweemaal per jaar een voortgangsrapportage, inclusief een beleidsreactie.
- De Kamer ontvangt een concreet invoeringsschema met betrekking tot Passend onderwijs.
- De Kamer ontvangt in het vroege voorjaar van 2008 een overzicht van de toegekende experimenten, vergezeld van informatie over de slaagcriteria voor de experimenten.
- De Kamer ontvangt informatie over de verkenning van de benutting van de zorgmogelijkheden door de allochtone doelgroep.
- De Kamer ontvangt begin februari 2008 de resultaten van het overleg van de staatssecretaris met de VNG en de WEC-raad inzake knelpunten bij de praktijklokalen in het vso.
- De Kamer ontvangt informatie over de relatie tussen de samenwerkingsverbanden en de regionale netwerken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Van de Camp

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Van Erp