

Vergaderjaar 2010–2011

31 497

Passend onderwijs

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2011

Eerder vandaag heb ik met uw Kamer gesproken over passend onderwijs. In het overleg heb ik veel vragen van de leden kunnen beantwoorden, maar nog niet allemaal. Het algemeen overleg passend onderwijs wordt daarom vanavond voortgezet. Ter voorbereiding daarop stuur ik u hierbij een reactie op de vragen die in de eerste termijn nog niet zijn beantwoord. Ik ga eerst in op vragen over het stelsel passend onderwijs, in het bijzonder op de gevolgen van de invoering van passend onderwijs op het aantal thuiszitters. Daarna ga ik in op de bezuinigingen passend onderwijs, in het bijzonder op het wegvallen van de expertisebekostiging en de gevolgen daarvan. In het laatste deel beantwoord ik een aantal losse vragen.

Deel 1. Voorkomen thuiszitters en kwaliteit van het onderwijs

Wat is er gebeurd met de ambitie van passend onderwijs dat er geen kind thuiszit?

De ambitie van passend onderwijs is nog steeds dat er geen kind thuiszit. Daarom wordt de zorgplicht voor schoolbesturen ingevoerd. Hierdoor hoeven ouders niet meer met hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft, zoals nu wel het geval is, langs verschillende scholen te gaan voor plaatsing van hun kind. De zorgplicht zal vooral in het regulier onderwijs moeten worden waargemaakt. Daarom wordt het regulier onderwijs bij de voorgenomen bezuiniging ontzien.

Wanneer er toch kinderen thuiszitten, is het de ambitie dat zij goed worden geregistreerd en dat zij zo snel weer terug worden begeleid naar een plek in het onderwijs. De bestrijding van thuiszitten is integraal onderdeel van de aanpak van passend onderwijs.

Gaat u toezien op thuiszitters?

Ja, er wordt toegezien op thuiszitters. Vanaf dit jaar moeten gemeenten het aantal thuiszitters opnemen in de jaarlijkse leerplichtrapportage. De inspectie zal in het kader van passend onderwijs toezien op de uitvoering van de zorgplicht door de scholen en op de uitvoering van de taken door het samenwerkingsverband. Hiertoe wordt een toezichtkader opgesteld. Het aantal thuiszitters zal onderdeel zijn van dit toezichtkader.

Waarom wordt het ontwikkelingsperspectief niet in overleg met de ouders vastgesteld?

In het nieuwe systeem is de invoering van de zorgplicht een waarborg dat alle leerlingen een zo goed mogelijke plek in het onderwijs krijgen. Dit is een belangrijke versterking van de positie van ouders. Hierbij is het van belang een realistisch evenwicht te vinden tussen de wensen van de ouders en de mogelijkheden van de school. Het ontwikkelingsperspectief geeft expliciet aan welk onderwijsdoel de leerling zal bereiken en welke ondersteuning hij krijgt. Hierbij moet de school rekening houden met de wensen van de ouders en daarover een overleg voeren. Het is aan de school als professional het ontwikkelingsperspectief daarna vast te stellen.

Is een plaatsing in het (v)so een recht? Wordt de keuze hiervoor door de ouders en leraren gemaakt en niet door de financiële belangen van het samenwerkingsverband?

Binnen passend onderwijs blijft het voor ouders, net als nu, mogelijk hun kind rechtstreeks aan te melden bij het (v)so. De leerling moet dan wel toelaatbaar tot het (v)so worden verklaard door het samenwerkingsverband. De scholen in het samenwerkingsverband maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen wordt georganiseerd en de procedure en het beleid voor de plaatsing van leerlingen in het (v)so. Dit wordt vastgelegd in het zorgplan. Over het zorgplan wordt overleg gevoerd met medezeggenschapsraden van de scholen.

Hoe werkt de medezeggenschap in het nieuwe systeem van passend onderwijs?

De medezeggenschap van ouders en leraren vindt in het nieuwe systeem op twee niveaus plaats. Op het niveau van het samenwerkingsverband hebben zij medezeggenschap bij het zorgplan dat wordt opgesteld door het samenwerkingsverband via de medezeggenschapsraden van de deelnemende scholen.

Op het niveau van de school hebben ouders en personeel in het kader van de medezeggenschap instemmingsrecht op het schoolplan. In het schoolplan worden ook de zorgvoorzieningen van de school beschreven.

Deel 2: Bezuinigingen

Expertisebekostiging

Veel vragen zijn gesteld over de expertisebekostiging. In reactie hierop het volgende. Het begrip «expertisebekostiging» komt niet goed overeen met de achtergrond. Wanneer we kijken naar de herkomst van de expertisebekostiging dan gaat eigenlijk om «garantiebekostiging»: scholen die er als gevolg van de invoering van de wetgeving leerlinggebonden financiering in 2003 op achteruit dreigden te gaan, zijn daarvoor gecompenseerd in de vorm van expertisebekostiging, zonder dat daarvoor andere of extra taken

zijn gedefinieerd. In totaal ontvangen 11 van de 51 scholen in cluster 2 en 17 van de 166 scholen in cluster 3 expertisebekostiging.

De belangrijkste wijzigingen die tot expertisebekostiging hebben geleid zijn:

1. Definiëring van combinaties meervoudgehandicapte leerlingen

Met de invoering van de Igf-wetgeving in 2003 zijn de combinaties voor meervoudig gehandicapte (mg) leerlingen aangepast. Dit hield in dat de combinaties met «lom en mlk» (leer-en opvoedingsproblemen en moeilijk lerende kinderen) zijn komen te vervallen. De onderwijssoorten lom en mlk bestonden immers niet meer als zodanig. Deze zijn in het kader van de wetgeving Weer samen naar school opgegaan in speciale scholen voor basisonderwijs (sbo).

Meervoudig gehandicapt was alleen nog mogelijk in combinatie met «zeer moeilijk lerend» (ipv mlk, dus doof/zmlk, slechthorend/ zmlk, etc). De IQ grens is daarbij wel opgetrokken van 60 naar 70 (een leerling komt hierdoor wel eerder in aanmerking voor een mg-indicatie). De omvang van de expertisebekostiging varieerde per school en is vastgesteld op basis van het toenmalige aantal leerlingen met lom/mlk.

Ook de scholen voor epilepsie hebben op deze basis expertisebekostiging ontvangen. Na de bezuiniging komt de bekostiging voor deze scholen op hetzelfde niveau als andere scholen voor langdurig zieke leerlingen, de onderwijssoort waartoe de scholen voor epilepsie behoren. Concreet betekent dit dat de bekostiging van ca. 23 000 euro per leerling teruggaat naar ongeveer 12 500 euro per leerling. Ter vergelijking, een reguliere basisschoolleerling kost ca. 3 900 euro en in het voortgezet onderwijs kost een leerling ongeveer 5 500 euro.

2. Afschaffen «dubbele inschrijving» Effatha en Sint Michielsgestel (huidig Kentalis)

Deze scholen mochten voor de invoering van Igf dove leerlingen inschrijven bij het vso en bij een school voor voortgezet onderwijs (vo), vallend onder hetzelfde bestuur. Naast de hoge bekostiging voor een dove vso-leerling ontving het bestuur voor deze leerlingen ook de reguliere vo-bekostiging. Deze extra bekostiging is gegarandeerd in de vorm van expertisebekostiging. De omvang van deze bekostiging varieerde per school en is vastgesteld op basis van het toenmalige aantal leerlingen.

Het afschaffen van de expertisebekostiging leidt er dan ook toe dat de scholen terug gaan naar een bekostigingsniveau dat gelijk staat aan de bekostiging van scholen voor speciaal onderwijs van dezelfde onderwijssoort. Concreet, er zijn 10 scholen onderwijs aan dove leerlingen als hoofdrichting. Hiervan ontvangen er op dit moment 5 wel expertisebekostiging en 5 niet. In de nieuwe situatie krijgen alle scholen per leerling gemiddeld ruim € 18 000 voor een dove leerling in het so en € 17 000 in het vso. Ik ga er dan ook vanuit dat de scholen ook na de bezuiniging nog steeds kwalitatief goed onderwijs kunnen bieden.

Ik ben mij er van bewust dat het wegvallen van de expertisebekostiging tot een flinke reorganisatie op de scholen leidt. In de voorstellen is daarom opgenomen de expertisebekostiging per augustus 2013 te laten vervallen zodat de scholen ruim de tijd hebben zich hierop voor te bereiden.

Bekostiging cluster 1 (visueel gehandicapte leerlingen)

Waarom wordt er wel op cluster 1 wordt bezuinigd, terwijl er daar geen groei heeft plaatsgevonden?

Er heeft ook bij cluster 1 groei plaatsgevonden. In de periode van 2003 tot 2009 is het aantal leerlingen toegenomen met iets meer dan 30%. Deze groei zit met name in de ambulante begeleiding. Vanaf 2008 ontvangt cluster 1 vanwege de groei twee miljoen euro structureel meer.

Bekostiging cluster 2 (voor auditieve en communicatieve handicaps)

Waarom moet er zoveel (22%) op cluster 2 worden bezuinigd? Door deze grote bezuiniging, wordt het nagenoeg onmogelijk om de noodzakelijke expertise te kunnen handhaven?

Er heeft een correctie plaatsgevonden ten opzichte van de brief aan de Tweede Kamer. De ambulante begeleiding voor slechthorende leerlingen (sh) wordt uitgezonderd van bezuiniging (net als de blinde, dove, doofblinde en slechtziende leerlingen). Hiermee komt de bezuiniging op circa 19% te liggen in plaats van 22%. Er heeft ook bij cluster 2 groei plaatsgevonden. In de periode van 2003 tot 2009 is het aantal leerlingen met een cluster 2 indicatie toegenomen met ongeveer 19%. In de onderwijssoort ernstige spraaktaalmoeilijkheden (esm) is de groei 32%. Daarnaast is cluster 2 ook in het huidige voorstel al deels ontzien bij de bezuiniging. Voor dove, slechthorende en meervoudgehandicapte leerlingen in cluster 2, wordt niet bezuinigd op de middelen voor ambulante begeleiding. Daar is na de bezuiniging dan ook hetzelfde bedrag per leerling beschikbaar.

Gaan de dovenscholen in Haren en St. Michielsgestel er 35% op achteruit, waarvan Viataal Compas zelfs met 65%?

De dovenscholen in Haren, drie in totaal, gaan er respectievelijk 8,7%, 9,6% en 15,8% op achteruit. De twee dovenscholen in St. Michielsgestel gaan er 9,2% en 46,9% op achteruit. In het laatste geval gaat het om een school met veel expertisebekostiging. In alle gevallen blijft er circa 19 000 euro per dove leerling, 31 000 euro per dove zeer moeilijk lerende leerling en 41 000 euro per doofblinde leerling beschikbaar in het speciaal onderwijs.

Bekostiging cluster 3 (lichamelijk-verstandelijk gehandicapt en langdurige zieke leerlingen)

Is er een risico dat door de bezuiniging op zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) in het regulier onderwijs kinderen met het Downsyndroom naar het (duurdere) speciaal onderwijs zouden moeten?

Het is onjuist te stellen dat de kosten voor een zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) in het speciaal onderwijs hoger liggen dan die in het regulier onderwijs met een rugzak. De gemiddelde huidige bekostiging voor een zmlk leerling in het speciaal onderwijs is 11 922 euro. Diezelfde leerling kost in het regulier onderwijs met een rugzak ongeveer 15 000 euro. Vanaf groep 3 van de basisschool krijgt de school voor diezelfde leerling een dubbele rugzak waarmee het bedrag voor die leerling uitkomt op 26 000 euro. Zelfs na de bezuinigingen op de ambulante begeleiding en het afschaffen van de dubbele bekostiging van de rugzak, is het resterende bedrag per leerling op een reguliere basisschool hoger dan de huidige bekostiging in het speciaal onderwijs (namelijk 12 335 euro). Er is

dan ook op basis van de hoogte van de bekostiging geen noodzaak dat meer zeer moeilijk lerende kinderen naar het speciaal onderwijs zouden moeten.

Steunpunt autisme

Welke garantie is er dat de opgedane kennis in de steunpunten autisme ook blijft worden toegepast zodanig dat een autistisch kind een goede plek in het regulier onderwijs kan krijgen en houden?

Doel van de steunpunten was het opbouwen en overdragen van expertise, juist ook aan het regulier onderwijs. In de afgelopen jaren hebben heel veel reguliere scholen al ervaring opgedaan met leerlingen met autisme. De scholen in de samenwerkingsverbanden zijn straks integraal verantwoordelijk om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden, dus ook voor leerlingen met autisme. Het bieden van kwalitatief goed onderwijs voor alle leerlingen kan niet zonder het ontwikkelen en borgen van expertise. De onderwijsinspectie ziet daar op toe.

Deel 3: Overige vragen

Hoe wordt voorkomen dat meer leerlingen afstromen naar het (v)so?

In het huidige systeem zit een prikkel om leerlingen te verwijzen naar het speciaal onderwijs. De leerlingen komen op een zijspoor en kunnen moeilijk terug naar het reguliere onderwijs. Met passend onderwijs verandert dat. De prikkel om veel leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs te verwijzen gaat eruit, omdat de scholen in de samenwerkingsverbanden zelf moeten gaan betalen als zij teveel leerlingen verwijzen. Dat is een goede prikkel om onnodig verwijzen te voorkomen en te zoeken naar zo passend mogelijk onderwijs voor alle leerlingen, waar mogelijk binnen een reguliere school.

Is de minister bereid om pilots passend onderwijs te starten in krimpgebieden?

Er is reeds sprake van een interbestuurlijke aanpak van krimpgebieden. Pilots op het gebied van onderwijs vormen hier een onderdeel van. Regio's hebben de mogelijkheid om waar nodig het (voortgezet) speciaal onderwijs mee te nemen in deze pilots. Omdat het (v)so echter een bovenregionale functie heeft, is het doorgaans minder kwetsbaar voor krimp.

Hoe wordt de ECPO betrokken bij het proces?

De ECPO zal allereerst advies uitbrengen op het wetsvoorstel passend onderwijs. Tot slot zullen in samenwerking met ECPO voorstellen worden gedaan voor een evaluatieprogramma passend onderwijs vanaf 2012.

Wat komt er naar voren uit de internetconsultatie? Wat doet u daarmee?

Er zijn al meer dan 300 reacties binnengekomen op de internetconsultatie passend onderwijs, waarvan 200 openbaar zijn. De reacties zijn grotendeels gericht op de bezuinigingen. Deze maken echter geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Maar er zijn ook reacties met betrekking tot de inhoudelijke lijn. Deze reacties worden meegenomen in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

Eerder is in antwoord op mondelinge vragen van dhr. Elias door de staatssecretaris toegezegd om met de sectororganisaties in gesprek te

gaan over hoe we er in de toekomst mee omgaan dat er feitelijk op rijkskosten met onderwijsgeld actie wordt gevoerd of wordt gestaakt en wat de rol van de raden (PO-raad, VO-raad, MBO-raad) daarbij is. Hierover zal nog overleg worden gevoerd met de sectororganisaties en vakbonden. De staatssecretaris heeft aangegeven dat we niet over alles moeilijk zullen doen, maar dat het geen trend moet worden. Onderwijsgeld is immers voor onderwijs. Daar ben ik het van harte mee eens. Ik heb tot nu toe geen signalen ontvangen dat er meer acties of stakingen worden georganiseerd dan die op 9 februari jl. We gaan wel het gesprek aan om onduidelijkheid hierover in de toekomst te voorkomen.

Er is gevraagd om een reactie op het concept «Slim Fit»

Slim-Fit is een innovatieconcept waarbij scholen gaan werken vanuit een ander organisatieprincipe. Hierbij wordt niet meer gewerkt in klassieke jaargroepen. Leerlingen krijgen les van een gedifferentieerd team van medewerkers: niet alleen van één leerkracht. Dit is één van de experimenten die worden gedaan in het kader van de Innovatie-Impuls onderwijs met als doel het bijdragen aan het opvangen van het lerarentekort. Alle experimenten worden jaarlijks geëvalueerd waarbij wordt gekeken naar het effect op: het verhogen van de arbeidsproductiviteit; de onderwijskwaliteit en de werkdruk. Daarnaast vindt er na afloop van de experimenten (na vier jaar) een eindevaluatie plaats.

Gaat het ten koste van de kwaliteit als er meer leerlingen naar het speciaal onderwijs worden verwezen dan waar geld voor is?

Het samenwerkingsverband beheert zelf het eigen budget voor zware zorg. Het samenwerkingsverband kan er voor kiezen om leerlingen naar het (v)so te verwijzen. In dat geval betekent het wel dat het zorgbudget geheel opgaat aan deze leerlingen. Als het samenwerkingsverband meer leerlingen naar het (v)so verwijst dan waar zorgmiddelen voor zijn, dan worden de extra kosten voor deze leerlingen verrekend met de reguliere bekostiging van de scholen binnen het samenwerkingsverband. Er is dus een prikkel om zo goed mogelijk passend onderwijs te realiseren op de reguliere scholen.

Wat als de samenwerkingsverbanden hun taken niet goed uitvoeren? Kan een school daar de dupe van worden?

De inspectie gaat toezicht houden op de samenwerkingsverbanden. Als de samenwerkingsverbanden onvoldoende kwaliteit leveren, worden zij daar door de inspectie op aangesproken. Indien nodig start de inspectie een interventietraject uiteenlopend van intensivering van het toezicht tot sanctienering door opschorten van de bekostiging.

Waarom kiest de minister voor verevening van de middelen als er wel degelijk verschillen bestaan tussen de regio's?

Op dit moment zijn de zorgmiddelen inderdaad ongelijk verdeeld over het land. Aan de ECPO is gevraagd om advies uit te brengen over de wenselijkheid van verevening. De conclusie van de ECPO is dat het model van verevening de voorkeur verdient omdat het objectief, efficiënt, transparant en eenvoudig is en weinig gevoelig voor strategisch gedrag. Daarnaast concludeert de ECPO dat uitzonderingen op de verevening alléén wenselijk zijn als de noodzaak onderbouwd kan worden op basis van objectieve risicofactoren. Tot op heden blijkt noch uit de literatuur, noch uit gesprekken met deskundigen dat dergelijke uitzonderingen wenselijk zijn. Dat neemt niet weg dat de verevening een extra druk op het traject legt. Daarom wordt voor de verevening ruim de tijd genomen. In

2014–2015 wordt begonnen met de verevening. In 5 jaar wordt de bekostiging tot op het niveau van de verevening afgebouwd.

Verschillende vragen zijn gesteld over het tegengaan van bureaucratie. In reactie hierop het volgende.

Vanaf het moment van invoering van passend onderwijs is er ruimte voor het veld om te schrappen in de huidige bureaucratie op het gebied van de indicatiestelling en van de ambulante begeleiding.

De nieuwe samenwerkingsverbanden vormen geen nieuwe bureaucratistische laag, maar bestaan uit de gezamenlijke bevoegde gezagsorganen en komen in de plaats van de huidige samenwerkingsverbanden. De taken van het samenwerkingsverband worden beperkt tot het maken van afspraken over de verdeling van de zorgmiddelen en de zorg aan leerlingen.

De samenwerkingsverbanden worden zelf verantwoordelijk voor de kosten van de bureaucratie. Dit is een goede prikkel om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Daarom is het niet nodig om een regel op te leggen dat maximaal 3% van de zorgmiddelen aan bureaucratie mag worden besteed. Een dergelijke regel leidt slechts tot extra bureaucratie omdat er weer aparte registraties- en verantwoordingssystemen moeten worden ingevoerd.

Leerlingenvervoer: wat gaat er veranderen?

Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs die zelfstandig kunnen reizen, krijgen vanaf 2012 geen vergoeding meer voor leerlingenvervoer. Leerlingen die vanwege hun handicap niet naar en van school kunnen reizen, krijgen deze vergoeding uiteraard wel. Deze systematiek geldt nu al in het voortgezet onderwijs.

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