

Vergaderjaar 2006–2007

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. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2007

Op donderdag 5 juli staat een Algemeen overleg gepland over onder andere passend onderwijs. Bij de beantwoording van de schriftelijke vragen over het Onderwijsverslag heb ik de Kamer toegezegd dat zij voortgaand aan het AO een brief zal ontvangen over mijn beleidsvoornemens voor passend onderwijs. Met deze brief kom ik deze toezegging na. Mijn uitgangspunt is: de beste kansen voor elk kind.

Onze samenleving wordt met de dag drukker en vooral complexer. Daardoor zijn er steeds meer kinderen die extra zorg en ondersteuning nodig hebben. Veel kinderen kunnen dankzij die extra aandacht gewoon naar de basisschool. Andere kinderen krijgen betere ontwikkelingskansen in het speciaal onderwijs.

Wat ik wil, is dat voor elk kind de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan. Dus niet kijken naar de problemen, maar naar de mogelijkheden. Het gaat niet om wat een kind niet kan, maar wat een kind wél kan. Daar heeft ieder kind het volste recht op. En als maatschappij hebben wij de plicht dat onze kinderen te bieden.

Dat betekent «onderwijskansenbeleid» met passend onderwijs voor ieder kind. Maatwerk dus. Daarbij kijken we zorgvuldig waar een kind de beste kansen heeft: op een reguliere school met extra aandacht. Of in het speciaal onderwijs. Waar de juiste specialisten de ideale omgeving creëren om een kind de beste leerloopbaan te bieden. Dat kunnen leerkrachten niet alleen. Dat moeten ze samen met ouders en professionele deskundigen doen. Want elk kind is het waard zich optimaal te kunnen ontwikkelen.

Dit wil ik bereiken op de volgende manier:

- Ouders van kinderen met een handicap hoeven voortaan niet meer van school naar school te gaan om een plek voor hun kind te vinden. Schoolbesturen moeten vanaf 2011 voor ieder kind passend onderwijs kunnen leveren. De besturen gaan daarvoor regionaal samenwerken.
- De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen moet omhoog door duidelijker te maken wat zij precies gaan leren.

- Meer ruimte voor maatwerk in het passend onderwijs door het aantal regels te verminderen en door regionaal meer met vaste budgetten te gaan werken.

De brief is opgebouwd uit vier delen:

- Eerst wordt ingegaan op de voorgeschiedenis die aanleiding is voor de herziening van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.
- In deel twee worden vervolgens de hoofdlijnen van het nieuwe beleid geschetst.
- Het invoerings- en wetgevingstraject worden beschreven in deel drie. In dat deel wordt ook ingegaan op de evaluatie.
- In het laatste deel wordt het financiële kader voor de periode 2007 tot en met de invoering van passend onderwijs in 2011 beschreven.

Deel I. Voorgeschiedenis

Binnen het funderend onderwijs bestaan er verschillende voorzieningen voor leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben vanwege leer- of ontwikkelingsproblemen, een handicap, stoornis of een ziekte. In het primair onderwijs zijn er samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School, waarin basisscholen met een speciale school voor basisonderwijs samenwerken. In het voortgezet onderwijs werken vmbo-scholen ook samen in samenwerkingsverbanden. Extra zorg wordt geboden in het praktijkonderwijs (PRO) en in het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). Voor leerlingen met specifieke handicaps en stoornissen is er de mogelijkheid om onderwijs te volgen in scholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, dan wel om met een leerlinggebonden financiering onderwijs te volgen in reguliere scholen.

De huidige zorgstructuur is sterk aanbodgericht. De structuren zijn complex: elke voorziening heeft zijn eigen indicatiestelling, financieringswijze en bestuurlijke organisatie. Er is maar weinig afstemming en samenwerking. Als kinderen extra zorg nodig hebben, dan moeten ouders zelf uitzoeken in welke voorziening hun kind opgevangen kan worden. Ouders worden geconfronteerd met ingewikkelde indicatieprocedures, met wachtlijsten en capaciteitsproblemen bij scholen. In het ergste geval komen kinderen thuis te zitten.

Als antwoord op de knelpunten is het concept «passend onderwijs» ontwikkeld. Kern hiervan is dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen om voor elke leerling een onderwijsaanbod te ontwikkelen dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen. Dat aanbod kan georganiseerd worden bij de eigen scholen of bij een school van een ander bestuur. Door samenwerking kunnen besturen een aanbod organiseren voor elke leerling.

De bestaande wet en regelgeving dient fors gedereguleerd te worden, zodat er veel meer flexibiliteit in het onderwijsaanbod mogelijk is. Het onderwijsaanbod ligt nu vast en de leerling moet maar zien waar hij een plekje kan krijgen. Bij passend onderwijs staat de leerling centraal en wordt het aanbod waar nodig op hem afgestemd.

Er is een uitvoerige discussie met het onderwijsveld gevoerd over de uitwerking van het concept. De Kamer is over de resultaten daarvan geïnformeerd in september 2006¹. Belangrijke conclusie was dat bij de organisatie van de samenwerking tussen de schoolbesturen wordt uitgegaan van de bestaande samenwerkingsverbanden en de Regionale expertisecentra (REC's). De verdere uitwerking van passend onderwijs is door de politieke ontwikkelingen stil komen te liggen. In januari 2007 heeft minister Van der Hoeven nog een brief aan de Kamer gestuurd². Daarin gaf zij aan dat een begin is gemaakt met de uitwerking van de wettelijke bepalingen voor passend onderwijs.

In het overleg met het georganiseerde onderwijsveld is geconcludeerd dat parallel aan de uitwerking van de wetgeving ook gewerkt moet worden

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 27 728, nr. 93.

² Kamerstukken II, 2006/07, 27 728, nr. 96.

aan een ontwikkelingskader. Daarin moet staan welke organisatorische aanpassingen nodig zijn om passend onderwijs voor alle kinderen die dat nodig hebben te realiseren.

Groeiproblemen

Bij de invoering van de leerlinggebonden financiering – het rugzakje – was de verwachting dat het aantal leerlingen met een indicatie voor (voortgezet) speciaal onderwijs stabiel zou blijven. Uitgangspunt was dat de indicatiecriteria zouden leiden tot een stabiele groep leerlingen. De inzet was dat 25% van geïndiceerde leerlingen met een rugzak naar het reguliere onderwijs zou gaan, in plaats van naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so).

Dat liep anders. Het aantal geïndiceerde leerlingen is met meer dan 50% gegroeid tot boven de 90 000. Het aantal rugzakleerlingen groeide het sterkst, maar ook het aantal leerlingen in de (v)so-scholen is gegroeid. Het vorige kabinet heeft onderzoek laten doen naar deze groei. In augustus 2006 heeft de Kamer een drietal onderzoeksrapporten hierover ontvangen¹. De grootste groei doet zich voor bij het onderwijs van cluster 4, voor leerlingen met gedragsproblemen.

In januari van dit jaar heeft de voormalige commissaris voor het jeugdbeleid, de heer Van Eijck, advies uitgebracht om de problemen op te lossen die bij de REC's ontstaan door die groei. Minister Van der Hoeven heeft de besluitvorming op dit advies en op een rapport van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) bij het volgende kabinet gelegd. Door het vorige kabinet is afgesproken dat er maatregelen worden genomen om de groei te beheersen. Als gevolg van de politieke situatie heeft het vorige kabinet geen uitvoering kunnen geven aan deze maatregelen.

Kwaliteit

In het afgelopen jaar heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs in het speciaal basisonderwijs (sbo) en binnen cluster 4. De rapportages over deze onderzoeken zijn in mei gepubliceerd. De voornaamste bevindingen zijn ook opgenomen in het Onderwijsverslag dat in mei 2007 naar de Kamer is gestuurd².

Slechts 45% van de scholen in het speciaal basisonderwijs biedt voldoende basiskwaliteit. Van de 55% die onvoldoende scoort, bestaat het grootste deel uit zwakke scholen. Ze stemmen hun onderwijs onvoldoende af op verschillen in onderwijsbehoeften en slagen er niet in goede leerlingenzorg te realiseren. Bovendien zijn zij onvoldoende opbrengstgericht. Het lukt ze onvoldoende in een planmatig aanbod te voorzien dat past bij de vermogens van hun leerlingen, aldus de inspectie. 5% van de scholen (11) is zeer zwak. Ze zijn inmiddels wel begonnen met een voor elke school specifiek traject voor kwaliteitsverbetering. De inspectie stelt verder dat de leerlingen in cluster 4 niet het onderwijs krijgen waarop ze op grond van hun specifieke onderwijsbehoeften recht hebben. Bij 45% van de 202 scholen of afdelingen is de kwaliteit risicovol of zorgelijk. Elf scholen en afdelingen vallen onder de categorie zeer zwak. Ook over de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen in reguliere scholen is de inspectie kritisch. In de meeste gevallen is dit onderwijs niet gebaseerd op helder uitgewerkte handelingsplannen.

Noodzaak integrale aanpak; het kind centraal!

Uit het voorgaande blijkt dat er forse problemen zijn die om een oplossing vragen: de complexiteit van de speciale leerlingenzorg en het gebrek aan samenhang, de budgettaire beheersbaarheid, en de kwaliteit die te wensen overlaat. Het kabinet kiest ervoor om deze problemen in een

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 300 VIII, nr. 267.

² Kamerstukken II, 2006/07, 30 800, nr. 127.

samenhangende aanpak op te lossen. Dat is noodzakelijk omdat de problemen onderling sterk verweven zijn. Het «kind centraal» staat aan de basis van de aanpak die het kabinet voorstaat. Door regionale netwerken te vormen kan voor elke leerling een passend onderwijszorgaanbod worden ontwikkeld.

Deel II. Aanpak op hoofdlijnen: Maatwerk binnen regionale netwerken

Uitgangspunt is de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om voor elke leerling een passend onderwijszorgaanbod te ontwikkelen. Als een bestuur het passende aanbod niet (volledig) zelf kan bieden, dan moet het met andere besturen en scholen afspreken wie dat wel aan zal bieden en hoe. Regionaal moeten er sluitende afspraken zijn, om elke leerling een passend aanbod te bieden.

Uitgaande van de huidige samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs worden regionale netwerken gevormd. In die netwerken zitten alle reguliere scholen in de regio. In elk netwerk participeren ook de REC's van de verschillende clusters. Met de regionale- en agrarische opleidingscentra (roc's en aoc's) worden ook afspraken gemaakt voor een sluitend aanbod. Binnen elk netwerk geldt een sluitende indicatiestelling (één loket). De indicatiestelling is erop gericht vast te stellen welk onderwijstraject het beste bij de leerling past. Landelijk worden heldere kaders ontwikkeld voor het speciaal onderwijs om voor leerlingen die geen reguliere kwalificatie kunnen behalen goed gedefinieerde speciale kwalificaties vast te stellen. Er worden kerndoelen en leerlijnen uitgewerkt, zodat de doelstellingen van het onderwijs helder zijn en de resultaten beter kunnen worden verantwoord. Uitgangspunt is dat elk regionaal netwerk op zijn eigen manier de extra zorg voor leerlingen moet kunnen inrichten. Landelijk wordt zoveel mogelijk ruimte geboden. Regionaal is een budgettair kader vastgesteld waarbinnen de speciale leerlingen-zorg wordt gefinancierd. Besturen bepalen in onderling overleg hoe zij de middelen het beste kunnen inzetten.

De positie van ouders wordt langs twee lijnen versterkt: ouders krijgen als groep meer zeggenschap, zodat zij effectief invloed kunnen uitoefenen op de afspraken die besturen binnen het regionale netwerk maken. De rechtspositie van individuele ouders wordt versterkt bij afspraken over het passende onderwijszorgaanbod voor hun kind.

Vanuit het regionale onderwijsnetwerk wordt de samenwerking met gemeentelijke en provinciale jeugdzorg sluitend geregeld. Het kabinet blijft de vorming van ZAT's ondersteunen. Het kabinet bepaalt in 2008 aan de hand van de uitkomsten van een pilot wat verder nodig is om de kwaliteit van de ZAT's te versterken. Het kabinet wil dat de wetgeving in 2011 zodanig is aangepast dat deze hoofdlijnen een wettelijke basis hebben. Op de weg daar naartoe stimuleert het kabinet de vorming en inrichting van regionale netwerken. Hierna wordt een nadere uitwerking van de hoofdlijnen gegeven.

Uitwerking resultaat 2011

Het kabinet streeft naar een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken in 2011. Binnen deze netwerken kunnen schoolbesturen hun verplichting vormgeven om passend onderwijs te bieden voor elke leerling. Dat betekent voor alle leerlingen een onderwijszorgaanbod is ontwikkeld, geen leerlingen op wachtlijsten staan en/ of thuiszitten.

Samenstelling

Een regionaal netwerk wordt gevormd vanuit de bestaande samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voor voortgezet onderwijs.

Samenwerkingsverbanden po (nu zijn er zo'n 250) zijn gemiddeld kleinschaliger dan de samenwerkingsverbanden vo (waarvan er zo'n 80 zijn). Samenwerkingsverbanden vo zijn regionaal aaneengesloten en relatief groter dan de verbanden po. Daarom worden de regio's van de vo-verbanden als uitgangspunt genomen bij de ontwikkeling van de regionale netwerken.

In het regionale netwerk nemen ook deel de REC's van de clusters 2 (voor leerlingen met auditieve en communicatieve handicaps), cluster 3 (leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke handicap) en cluster 4 (leerlingen met psychiatrische en gedragsproblemen). REC's kunnen in onderlinge samenwerking hun organisatie aanpassen, zodat zij in elk regionaal netwerk onderwijs en begeleiding kunnen geven over de volle breedte van de clusters.

De instellingen van cluster 1 (visueel gehandicapten) nemen nu al een bijzondere positie in: zij kunnen vanuit hun huidige organisatie onderwijs en begeleiding bieden in alle regio's. De huidige samenstelling van samenwerkingsverbanden en REC's vormt het vertrekpunt bij de organisatie van de regionale netwerken. Als in de praktijk blijkt dat in die samenstelling wijzigingen nodig zijn om tot een goede regio-indeling te komen, dan is daar ruimte voor binnen het wettelijke kader. Samenwerkingsverbanden en REC's kunnen desgewenst worden samengevoegd of gesplitst. Uiteindelijk zal iedere reguliere school in een regionaal netwerk moeten participeren. REC's kunnen in meerdere netwerken deelnemen.

Scholen voor havo/vwo nemen nu nog niet deel in de samenwerkingsverbanden vo, maar kunnen wel aansluiting zoeken bij de samenwerkingsverbanden. Over wettelijke verplichting en de budgettaire gevolgen daarvan dient nog besluitvorming binnen het kabinet plaats te vinden.

Roc's en aoc's nemen ook zoveel mogelijk deel in de regionale samenwerking. In ieder geval zullen goede afspraken gemaakt moeten worden over de overgang van vo naar mbo, vooral over de instroom in de niveaus 1 en 2 en de begeleiding vanuit het vso.

Onderwijsaanbod

Het regionale netwerk heeft in principe alles in huis om elke leerling een passend aanbod te kunnen bieden. Voor de meeste leerlingen die extra zorg nodig hebben, zal het gaan om een regulier onderwijsprogramma dat met extra ondersteuning gevolgd kan worden. Leerlingen die geen regulier programma kunnen volgen kunnen een onderwijszorgaanbod op het (v)so volgen.

De extra ondersteuning wordt op maat geboden, en is daardoor effectiever. Het accent ligt zoveel mogelijk op vroegtijdige begeleiding, met een preventief karakter. Extra ondersteuning wordt nu vrijwel altijd binnen de reguliere school geboden in de vorm van ambulante begeleiding. Het is echter ook goed mogelijk dat leerlingen extra onderwijsactiviteiten bij het (voortgezet) speciaal onderwijs volgen, bijvoorbeeld gedragstrainingen. Leerlingen kunnen ook tijdelijk in een speciale omgeving worden geplaatst, om daarna weer terug te keren in de reguliere school. Binnen de Reboundvoorzieningen en de projecten Herstart en Op de rails is daar al ervaring mee opgedaan. Ook zal er een groep leerlingen zijn die permanent is aangewezen op onderwijs in een speciale setting. Dat kan zijn omdat de ouders kiezen het speciaal onderwijs maar ook vanwege de specialistische zorg en ondersteuning die de leerling nodig heeft.

Voor leerlingen die niet in staat zijn om de reguliere programma's te doorlopen, worden aangepaste trajecten ontwikkeld. Een deel van deze leerlingen zal later werkzaamheden kunnen vervullen in een (beschermde) arbeidssituatie. Landelijk worden kaders ontwikkeld om de kwalificaties die deze leerlingen behalen helder te kunnen benoemen. Het deel van de leerlingen dat geen reguliere kwalificatie kan behalen, zal naar verwachting ook niet in staat zijn om straks op de reguliere arbeidsmarkt te partici-

peren. Ook voor deze leerlingen kunnen ontwikkelingsdoelen worden vastgesteld, vooral op het vlak van de persoonlijke en sociale zelfredzaamheid. Ook hiervoor worden landelijke kaders ontwikkeld, zodat speciale scholen de doelstellingen van hun onderwijs transparant kunnen formuleren- zowel naar leerlingen/ouders als naar de inspectie. Bovendien kan met de landelijke kaders worden nagegaan of die doelstellingen ook worden bereikt.

Bij de uitvoering van het onderwijs zullen scholen meer samenwerken. Vooral voor leerlingen in het vso is het van belang dat zij praktijkgericht onderwijs kunnen volgen. De meeste vso-scholen missen de praktijkkolen daarvoor doordat ze te kleinschalig zijn. Als die scholen samenwerken met vmbo's en roc's/aoc's kunnen hun leerlingen een deel van hun praktijkgerichte onderwijs daar volgen.

Indicatiestelling

Elk regionaal netwerk heeft een geïntegreerde indicatiestelling zodat er één indicatieorgaan voor het onderwijs ontstaat. De indicatiestelling is zoveel mogelijk handelingsgericht. Dit betekent dat op basis van onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van de leerling vastgesteld kan worden welk onderwijstraject de leerling kan doorlopen en welke kwalificaties nagestreefd worden.

De indicatiestelling voor het onderwijs wordt zoveel mogelijk afgestemd met indicatiestelling buiten het onderwijs, voor (jeugd)zorg. Op dit moment wordt een begin gemaakt met de implementatie van het kader integraal indiceren dat in het kader van de operatie Jong is ontwikkeld. Streven is dat het kader eind 2008 in heel Nederland wordt gebruikt. Ook binnen de ZAT's kunnen afspraken gemaakt worden over de indicatie van individuele leerlingen, zodat begeleiding en behandeling buiten het onderwijs zo goed mogelijk afgestemd kunnen worden op het onderwijsaanbod dat de leerling volgt. Het Centrum voor Jeugd en Gezin participeert in de ZAT's zodat ook inzichten over het functioneren van het kind uit de voorschoolse periode (consultatiebureau) meegenomen kunnen worden in een goede toeleiding naar school.

Indicatiestelling vindt in nauw overleg met de ouders plaats. De procedures zijn zo ingericht dat ouders zo min mogelijk formulieren in hoeven te vullen.

Wettelijke bepalingen die de flexibiliteit in het aanbod in de weg staan worden weggenomen.

Bekostiging

De deelnemers in het regionale netwerk moeten in onderling overleg het onderwijs zo kunnen inrichten dat elke leerling een passend traject kan volgen. Belangrijke voorwaarde is dat de middelen voor leerlingenzorg flexibel en doelmatig kunnen worden ingezet met het oog op wat leerlingen in het onderwijs daadwerkelijk aan extra ondersteuning en aanpassing nodig hebben. De huidige toekenning van zorgmiddelen is complex, houdt onvoldoende rekening met verschillen tussen leerlingen en werkt daardoor belemmerend. Daarom wordt de toekenning van zorgmiddelen aan de deelnemers in het regionale netwerk deels vereenvoudigd:

- De toekenning van zorgmiddelen aan de samenwerkingsverbanden is al flexibel. Een samenwerkingsverband krijgt voor elke leerling een vast bedrag. Een deel van de middelen gaat naar de speciale basisschool: samenwerkingsverbanden kunnen zelf sturen in de omvang van het budget dat naar deze school gaat. Er gelden nu wettelijke regelingen bij grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden. Deze regelingen worden vereenvoudigd, scholen kunnen zelf afspraken maken over de wijze waarop middelen onderling verrekend worden.
- Ook de budgetten die aan de samenwerkingsverbanden worden

toegekend zijn duidelijk. De inzet is de toegekende middelen te verhogen met het oog op de aansluiting van de havo/vwo-scholen bij de samenwerkingsverbanden (zie paragraaf financiën). De bekostiging voor LWOO en PRO wordt niet gewijzigd.

- De bekostiging van de leerlinggebonden financiering (lgf/de rugzak) vraagt zowel voor de flexibele inzet als met het oog op de budgettaire beheersbaarheid om een grondiger aanpassing. Voor een deel van de leerlingen kan de huidige individuele bekostigingssystematiek blijven bestaan, namelijk daar waar de indicatie gebaseerd is op objectieve kindgerelateerde criteria, zoals een zintuiglijke of verstandelijke handicap. De indicatie kan daarbij eenvoudig (medisch) gesteld worden, en is blijvend. Als de indicatie is gebaseerd op kindkenmerken in combinatie met de (on)toereikendheid van de zorg die een reguliere school kan bieden, voldoet de huidige systematiek niet. De criteria zijn moeilijk te toetsen. Bovendien wordt het verlenen van ontoereikende zorg beloond. Voor deze indicatiecategorieën wordt daarom gekozen voor een overgang naar een vorm van budgetfinanciering. Daarbij wordt het schooldeel van de middelen toegevoegd aan de middelen van de samenwerkingsverbanden po en vo en wordt het ambulante begeleidingsdeel toegekend aan de rec's/(v)so-scholen. Dit begeleidingsbudget wordt samengevoegd met het budget voor preventieve ambulante begeleiding. Binnen het regionale netwerk maken de deelnemers onderling afspraken over de inzet van deze middelen. Daarmee kan de inzet van de ambulante begeleidingsmiddelen veel beter aansluiten op de behoefte van de reguliere scholen. Dit punt is aan de orde geweest in het plenair overleg over de wijzigingen in de *Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht* op 13 juni jl.
- De bekostiging van de (v)so-scholen wordt ook gebudgetteerd. De (v)so-scholen/REC's maken binnen de regionale netwerken afspraken over de plaatsing van leerlingen binnen de beschikbare plaatsingscapaciteit van de (v)so-scholen. In principe is er ook de ruimte om een deel van de (v)so capaciteit in te zetten voor bijvoorbeeld de inrichting van speciale klassen bij reguliere scholen. Middelen kunnen ook ingezet worden voor extra begeleiding van leerlingen in reguliere scholen. De voorgestelde budgettering sluit ook aan op de motie van het lid Slob uit 2005¹ waarin de regering wordt verzocht budgetfinanciering voor het speciaal onderwijs te bespreken met de sector.

De partners binnen het regionale netwerk beschikken langs deze financieringslijnen ieder over een afgebakend budget. In onderling overleg zullen zij moeten vaststellen hoe deze middelen het beste ingezet kunnen worden voor passend onderwijs. Bij de inzet van de middelen is er alle ruimte voor een gedifferentieerde inzet van de middelen.

In 2011 bij de invoering van de nieuwe wetgeving wordt de toedeling van de middelen voor (v)so/lgf gebaseerd op de huidige (historisch gegroeide) situatie. Dat geeft scholen en besturen zekerheid over de middelen waarover zij kunnen beschikken bij het maken van afspraken binnen de regionale netwerken. In 2011 zal wel worden nagegaan of de verdeling van middelen ook in de jaren daarna kan worden gehandhaafd. Landelijk gezien zijn er namelijk verschillen bijvoorbeeld in het aantal toegekende rugzakken, die niet goed verklaarbaar zijn.

Bestuurlijke organisatie

De wettelijke plicht om voor elke aangemelde of ingeschreven leerling passend onderwijs te realiseren motiveert scholen en hun besturen om deel te nemen in het regionale netwerk. In de wet wordt geregeld dat besturen die om samenwerking vragen, die samenwerking niet geweigerd kan worden. Samenwerkingsverbanden en REC's zullen vervolgens tot

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 21 860, nr. 78.

een invulling van hun regionale onderwijszorgaanbod moeten komen en een sluitende indicatiesystematiek moeten ontwikkelen. Het is niet uitgesloten dat bij het overleg daarover geschillen ontstaan. Daarom zal worden voorzien in een landelijke geschillenregeling, waardoor de besluitvorming in een regio voortgang kan vinden. Partijen in het regionale netwerk moeten zelf beslissen hoe zij hun afspraken juridisch vastleggen. Dat kan in de vorm van overeenkomsten, maar het kan ook in de vorm van de inrichting van een aparte rechtspersoon, die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de organisatie van de speciale leerlingenzorg, of specifieke taken daarbinnen. Uit de zorgplicht volgt dat het speciale aanbod in ieder geval transparant moet zijn voor anderen.

Positie ouders

Minder regels vanuit de overheid en meer ruimte voor de school(besturen) om de resultaatsverplichting passend onderwijs vorm te geven, betekent ook dat de positie van de ouders versterkt moet worden. School en ouders staan samen voor het belang van de leerling. Uitgangspunt is dan ook dat ouders gesprekspartner zijn van de school. Dat geldt zowel op regionaal niveau bij de ontwikkeling van het beleid voor zorgleerlingen als bij de vormgeving van het individuele onderwijszorgaanbod voor hun kind. De ouders worden daarom op twee niveaus beter in positie gebracht. In de eerste plaats wordt geregeld dat ouders als geleding binnen de medezeggenschap in de gelegenheid zijn om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de afspraken binnen het regionale netwerk. De huidige medezeggenschapsregelingen voorzien vooral in medezeggenschap per school en op gemeenschappelijke medezeggenschap per bestuur. Binnen het regionale netwerk gaat het vrijwel altijd over afspraken tussen meerdere besturen dus ook over invloed op bovenbestuurlijk niveau. Van belang is dat de ouders van de leerlingen die extra zorg nodig hebben, voldoende in positie zijn. Door aanpassing van de WMS zal voorzien worden in een adequate aanvullende regeling van de medezeggenschap, zodat gewaarborgd wordt dat ook in de ogen van ouders een daadwerkelijk passend onderwijsaanbod gerealiseerd wordt. Ook als er regionaal goede afspraken over de organisatie van passend onderwijs zijn gemaakt, dan kan in individuele situaties nog steeds discussie ontstaan tussen ouders en een school(bestuur) over de passendheid van het aanbod. Er blijft dan ook een voorziening in stand waar individuele ouders om ondersteuning kunnen vragen bij hun gesprek met de school. De huidige onderwijsconsulenten vervullen een belangrijke mediërende functie. Onder de nieuwe wetgeving zal voorzien worden in opvolging voor deze functie. Daarnaast zal in de wet voorzien worden in een geschillenregeling.

Toezicht

De wijze waarop de speciale leerlingenzorg binnen de regionale netwerken wordt georganiseerd, maakt ook een herziening van het inspectietoezicht noodzakelijk. Het inspectietoezicht zal primair gericht zijn op de vraag of alle leerlingen passend onderwijs krijgen dat leidt tot een duidelijke kwalificatie. In 2010 wordt het onderwijsnummer ingevoerd in het primair onderwijs. Daarmee wordt het mogelijk om na te gaan of alle leerlingen onderwijs volgen. Als blijkt dat in een regio nog niet alle kinderen en jongeren naar school gaan, dan kan de inspectie nagaan of het regionale netwerk onvoldoende functioneert. Mocht blijken dat dit het geval is dan zal de inspectie de besturen aanspreken op hun wettelijke opdracht om passend onderwijs te bieden. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe beoordeelt de inspectie

primair de leerresultaten van leerlingen. Zijn deze onvoldoende, dan zal de inspectie het bestuur daarop aanspreken.

Deel III. Invoeringstraject

In het voorafgaande is de ambitie geformuleerd om in 2011 een landelijk dekkende structuur van regionale netwerken te hebben die passend onderwijs bieden voor elke leerling. De totstandbrenging van die structuur is bestuurlijk geen gemakkelijke opgave: in elke regio is een groot aantal partijen betrokken die samen tot een geïntegreerde aanpak moeten komen. Aan de andere kant gaat het niet om vanuit het niets een geheel nieuwe structuur op te bouwen. Het is vooral een kwestie van verbanden leggen tussen bestaande voorzieningen en het verbeteren van de kwaliteit van het bestaande aanbod. Dat blijft nog steeds een ingewikkelde opgave, maar gelukkig onderschrijft het onderwijsveld het belang van meer samenhang in voorzieningen. Er is een sterk gevoel dat de samenwerking echt beter kan, dat het onderwijs beter kan, en dat de structuren veel te ingewikkeld zijn. Steeds meer regio's nemen dan ook initiatieven voor betere samenwerking.

Door dat goede draagvlak kunnen het komende schooljaar 2007/08 experimenten voor passend onderwijs van start gaan. De *Experimentenwet onderwijs* biedt scholen de gelegenheid om tijdelijk van de wettelijke bepalingen af te wijken. De aanvraag voor een experiment zal door alle besturen voor po en vo in de regio en de REC's en besturen voor (v)so moeten worden gedaan. Bij voorkeur ondersteunen de ROC's en AOC's in de regio de aanvraag en doen zij mee in de organisatie van het geïntegreerde aanbod. In veel regio's worden initiatieven ontplooid om te komen tot regionale samenwerking. Voorbeelden zijn de regio's: Midden Brabant, Almere, Twente, Noord en Zuid Limburg, Eemland, de Alblasserwaard/ Vijfherenlanden, Waterland, de Meijerij, Weert en omstreken, de Duin en Bollenstreek, Drechtsteden, Zeeland. In de drie Noordelijke provincies zijn er initiatieven die nu worden geïnventariseerd op initiatief van de provincies. Ook in het reformatorisch onderwijs wil men een experiment opzetten. Bij de organisaties voor bestuur- en management zijn circa 60 initiatieven gemeld. Naar verwachting kunnen komend schooljaar enkele initiatieven worden uitgebouwd tot experiment. De ervaringen van de experimenten worden meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel dat de invoering van passend onderwijs landelijk regelt. Dit wetsvoorstel kan begin 2009 in procedure gebracht worden, zodat het in 2011 in werking kan treden. Vanaf dat tijdstip kunnen dan in alle regio's de regionale netwerken gaan functioneren.

Regio's die al wel volop bezig zijn met de uitwerking van passend onderwijs, maar nog niet klaar zijn voor een experiment kunnen worden benoemd tot «veldinitiatief». In de aanloop naar de inwerkingtreding van de wettelijke regeling worden ook de besturen en scholen in andere regio's gestimuleerd om voorbereidingen te treffen op de inrichting van regionale netwerken. Al eerder is opgemerkt dat het niet gaat om het ontwikkelen van een geheel nieuwe structuur, maar om het verbinden van bestaande voorzieningen en samenwerkingsverbanden zodat voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod kan worden gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat van de scholen en hun besturen een flinke inspanning wordt verlangd. Besturen die regionaal in overleg zijn over de inrichting van het netwerk kunnen dan ook in aanmerking komen voor subsidie. Hiermee kunnen gezamenlijk activiteiten worden ondernomen zoals de inrichting van één loket voor de indicatiestelling. Dit najaar wordt een subsidieregeling passend onderwijs gepubliceerd. In deze regeling worden de voorwaarden en bedragen genoemd om in

aanmerking te komen voor een subsidie en voor een experiment passend onderwijs op basis van de Experimentenwet.

Naast de subsidie die regio's kunnen krijgen voor de uitwerking van passend onderwijs, wordt op landelijk niveau voorzien in ondersteuning. Het is van belang om een groot veranderingsproces als passend onderwijs is, goed te ondersteunen. Over de wijze waarop dat moet gebeuren ben ik in overleg met het georganiseerde onderwijsveld, inclusief de ouderorganisaties. Inzet is een efficiënt ondersteuningsprogramma te ontwikkelen dat ondersteunend is aan de ontwikkelingen in het veld en aan de behoefte van de scholen en besturen in de regio's. In september kan ik u nader informeren over dit programma.

Deel IV. Financieel kader 2007/ 2011

Zoals in het begin van deze brief al aangegeven is het aantal leerlingen in het (v)so en met een rugzak sinds 2003 sterk gegroeid. Een groei van meer dan 50%. Het vorige kabinet had in de begroting geen voorziening getroffen om de sterke groei te financieren. In de Voorjaarsnota 2007 is voorzien in extra middelen om de groei die tot dit en met dit jaar is geraamd te bekostigen. Het gaat daarbij om een bedrag van ruim € 140 miljoen structureel.

Het kabinet is van mening dat verdere groei van de uitgaven voor (v)so en rugzakfinanciering ongewenst is. Niet alleen met het oog op een beheerste ontwikkeling van de uitgaven binnen de begroting voor onderwijs, maar ook omdat de scholen de kwaliteit van onderwijs en begeleiding onvoldoende kunnen waarborgen door de sterke groei. De inspectie is bij veel scholen kritisch over deze kwaliteit. De sterke groei beperkt de mogelijkheden voor de scholen om de kwaliteit te verbeteren: veel scholen en REC's vooral in cluster 4 zijn permanent bezig om nieuw personeel te werven en te zoeken naar nieuwe huisvesting. Intussen is het reservoir van ervaren personeel wel ongeveer uitgeput. Dit leidt in sommige situaties al tot klachten over de deskundigheid van personeel dat ambulante begeleiding verzorgt. Uit de gesprekken van de heer Van Eijck met de REC's blijkt dat in sommige (v)so-scholen onervaren personeel moet worden ingezet omdat de ervaren leraren overstappen naar de ambulante begeleiding. Deze ontwikkelingen zijn niet goed voor de speciale leerlingenzorg binnen het onderwijs. Het kabinet wil dan ook inzetten op een stabilisatie van de omvang van het (v)so en de rugzakfinanciering in de komende jaren. In het voorgaande is uiteengezet dat met de invoering van de wettelijke regeling voor passend onderwijs wordt gekozen voor een grotendeels gebudgetteerde financiering van de samenwerkingsverbanden in po en vo en de REC's en hun scholen. Uitgangspunt is dat de uitgaven passen binnen de nu in de begroting opgenomen budgettaire kaders. Het kabinet streeft ernaar de uitgaven in de jaren tot 2011 te stabiliseren en te voorkomen dat er nog schommelingen gaan optreden tussen scholen en REC's. Om strategisch gedrag te voorkomen kiest het kabinet als uitgangspunt dat de middelenverdeling in 2007 bepalend is voor de toedeling van de gebudgetteerde middelen vanaf 2011.

In de jaren tot 2011 geldt nog het huidige wettelijke kader. Het kabinet wil op de volgende manier tot een beheersing van het aantal geïndiceerde leerlingen komen:

1. Het indicatiecriterium «ontoereikende zorg» in het reguliere onderwijs wordt geconcretiseerd. De LCTI zal een voorstel doen voor aanpassing van dit criterium, waardoor duidelijker tot uitdrukking komt welke zorg binnen het reguliere onderwijs in de samenwerkingsverbanden moet zijn verstrekt voordat gesproken kan worden over niet toereikende

zorg. Op dit moment wordt te gemakkelijk geconcludeerd dat de zorg in het reguliere onderwijs onvoldoende is, terwijl dat in het indicatiedossier onvoldoende gemotiveerd wordt. Deze aanpassing leidt tot een betere afstemming tussen de eerste en de tweede lijn. De wijziging van het criterium vereist aanpassing van het Besluit leerlinggebonden financiering. Streven is om deze wijziging begin 2008 in het Staatsblad te publiceren.

2. Het toezicht op de indicatiestelling door de Commissies voor de indicatiestelling (Cvl's) blijft ook de komende periode intensief. Dat geldt ook wanneer de Inspectie het toezicht op de indicatiestelling gaat uitvoeren, naar verwachting per 1 januari a.s. In het plenaire overleg op 13 juni jl. over de wijzigingen in de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijstoezicht is de overgang van het toezicht op de indicatiestelling van de Landelijke commissie toezicht indicatiestelling (LCTI) naar de Inspectie voor het onderwijs aan de orde geweest. In antwoord op vragen die toen zijn gesteld over het toezichtkader dat de inspectie gaat gebruiken, kan ik u mededelen dat het conceptkader u in augustus wordt toegestuurd.
3. In de derde plaats wil het kabinet de bekostiging van de ambulante begeleiding herzien. Op dit moment ontvangen de (v)so-scholen een heel beperkt bedrag voor de zogenaamde preventieve begeleiding en een vele malen groter bedrag voor de begeleiding van rugzakleerlingen. Het kabinet wil meer ruimte scheppen voor preventieve ambulante begeleiding met name bij cluster 4, waardoor bij meer leerlingen in een eerder stadium begeleiding geboden kan worden en escalatie van problemen en dientengevolge een indicatie voor (v)so dan wel rugzak voorkomen kan worden. Om deze versterking van de ambulante begeleiding budgettair neutraal uit te voeren kiest het kabinet voor verlaging van het bedrag voor ambulante begeleiding bij de rugzakfinanciering en toevoeging van deze middelen aan het budget voor preventieve ambulante begeleiding. Om herverdeeleffecten te voorkomen zal worden voorzien in een overgangsregeling. Deze maatregel vereist aanpassing van de bekostigingsbesluiten WPO, WVO en WEC. Ook hier is het streven om de wijzigingen begin 2008 in het Staatsblad te publiceren, zodat de verschuiving tussen de budgetten met ingang van het schooljaar 2008/2009 gerealiseerd kan worden.

Deze wijzigingen zullen bijdragen aan de gewenste beheersing van het aantal geïndiceerde leerlingen. Tegelijk zal door de wijzigingen de afstemming tussen de zorg die in de samenwerkingsverbanden geboden kan worden en die door de REC's geboden wordt al beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Hiermee kan ook een effectievere inzet van de beschikbare middelen gerealiseerd worden.

Tot slot

In deze brief heb ik de lijnen geschetst waarlangs betere voorwaarden gerealiseerd kunnen worden voor passend onderwijs. Scholen en hun besturen zullen in de regio's zelf invulling moeten geven aan dit onderwijs. Op basis van de vele initiatieven die er in het hele land worden genomen, heb ik er vertrouwen in dat de regionale uitwerking van passend onderwijs tot stand zal komen. Ik zal ervoor zorgen dat de ontwikkelingen in de regio's de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord en geëvalueerd. De uitkomsten kunnen leiden tot het bijsturen van het invoeringsproces en zullen – zoals eerder gezegd – meegenomen worden bij de uitwerking van de wetgeving.

Ik hoop dat de landelijke organisaties voor bestuur, ouders en personeel bereid zullen zijn om de invoering van passend onderwijs in de komende periode te ondersteunen. Voor de inhoudelijke hoofdlijnen is er veel steun.

Ik ben mij ervan bewust dat er over de financiële randvoorwaarden voor de invoering van passend onderwijs nog discussie bestaat. Mijns inziens bieden de structurele investeringen die het kabinet heeft gedaan in de voorjaarsnota en de investeringen uit de enveloppenmiddelen voor onderwijs die nog volgen een goede basis om passend onderwijs te realiseren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma