

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)

29 240

## Veiligheid op school

Nr. 99

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 augustus 2007

<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, Abel (SP), Van Leeuwen (SP), Verdonk (VVD), 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), Weekers (VVD), Atsma (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Ten Broeke (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van Bommel (SP), Langkamp (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Nicolai (VVD), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Azough (GroenLinks).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Hamer (PvdA), Kant (SP), ondervoorzitter, Çörüz (CDA), Sterk (CDA), Van Miltenburg (VVD), Van Dijken (PvdA), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (VVD), Wolbert (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Voordewind (ChristenUnie), Zijlstra (VVD), Bouchibti (PvdA), Langkamp (SP), Van Gijlswijk (SP), Ouwehand (PvdD), Agema (BVV), Leijten (SP), Dibi (GroenLinks), Heijnen (PvdA), voorzitter en Van Toorenburg (CDA).

Plv. leden: Heerts (PvdA), Gerkens (SP), De Rouwe (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van der Burg (VVD), Eijsink (PvdA), Biskop (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Nicolai (VVD), Bouwmeester (PvdA), Van Dijk (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Schippers (VVD), Wolfsen (PvdA), Gesthuizen (SP), Karabulut (SP), Graus (PVV), De Wit (SP), Azough (GroenLinks), Arib (PvdA) en Jan de Vries (CDA).

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup> en de algemene commissie voor Jeugd en Gezin<sup>2</sup> hebben op 5 juli 2007 overleg gevoerd met staatssecretaris Dijkma van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 16 januari 2007 over het advies over de groei-problematiek binnen cluster-4-onderwijs (30 800-VIII, nr. 92);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 23 januari 2007 over passend onderwijs en de resultaten van het programma Zorg in en om de school (ZIOS) (27 728, nr. 96);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 27 januari 2006 over het verslag van het werkbezoek aan Ontario (30 342, nr. 2);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 3 februari 2006 over het plan van aanpak Op de rails (29 240, nr. 11);**
- **de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 17 januari 2007 en de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegenthart, d.d. 2 april 2007 over de evaluatie van de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs; verslag van een schriftelijk overleg (27 728, nrs. 95 en 97);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Dijkma, d.d. 25 juni 2007 over de uitwerking van passend onderwijs (27 728, nr. 98);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Dijkma, d.d. 27 juni 2007 over de huisvesting van cluster 4 (ocw 700 478).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Kraneveldt-van der Veen** (PvdA) benadrukt dat elk kind recht heeft op goed onderwijs. Regulier en bijzonder onderwijs zijn haar dan ook even waardevol. In de praktijk blijken zich bij het passend onderwijs verschillende problemen voor te doen:

- het systeem is nodeloos ingewikkeld, waardoor kinderen te lang moeten wachten op de voor hen juiste school;
- reguliere scholen hebben veelal niet de benodigde kennis in huis en ontberen voldoende middelen om zorgkinderen op te vangen;
- er staan onacceptabel veel kinderen op wachtlijsten;
- de doorstroom van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs (vo) is niet goed geregeld;
- de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen schiet ernstig tekort.

Om deze problemen op te lossen, moeten scholen en zorginstellingen in een regio hun activiteiten op elkaar kunnen afstemmen. Verder moeten zij zelf de indicatie rugzakje of speciaal onderwijs mogen stellen, bepalen wie welke zorg levert, de kwaliteit bewaken en een klachtenregeling opstellen. De minister moet de regio's hiervoor ruimte bieden, maar tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs bewaken en de besteding van het geld controleren.

Mevrouw Kraneveldt zegt niet onverdeeld gelukkig te zijn met de brief van 25 juni 2007. De achterliggende ideeën zijn goed, maar aan de uitwerking schort een en ander. Zo gaat de staatssecretaris bij een aantal maatregelen te veel uit van een papieren werkelijkheid.

Het is een goed plan om scholen een zorgplicht op te leggen. Dit plan laat zich echter moeilijk rijmen met het voornemen om de budgetten op het niveau van 2007 te bevroren. Goed gedrag moet worden beloond en dat geldt zeker voor de regio's die alles op alles zetten om de groei van het aantal rugzakjes in te dammen. Wat gaat de staatssecretaris doen aan regio's die relatief veel leerlingen in het speciaal onderwijs plaatsen?

Om hun zorgplicht in te kunnen vullen, hebben scholen gemotiveerd en goed opgeleid personeel nodig. Hoe gaat de staatssecretaris de professionaliteit vergroten? Volgens de bonden zijn er onvoldoende gekwalificeerde schoolleiders. Hoe gaat de staatssecretaris dit probleem oplossen? Scholen moeten de helft van het geld van de rugzakjes besteden bij de regionale expertise centra (verder: rec's). Aan deze gedwongen winkelnering moet een einde komen, omdat de kwaliteit van de rec's niet voldoet. Wel moet gegarandeerd zijn dat scholen het geld van de rugzakjes uitgeven aan het doel waarvoor het is bedoeld. Hoe gaat de staatssecretaris dat regelen?

In de praktijk blijkt de medezeggenschap van ouders te vaak een papieren tijger. Krijgen ouders in de toekomst betere ondersteuning, bijvoorbeeld door een onafhankelijke belangenbehartiger? De staatssecretaris heeft een aantal experimenten aangekondigd. Zal daarbij ook aandacht worden besteed aan de positie van ouders? Verder moet het absorptievermogen van scholen beter worden gedefinieerd om te voorkomen dat ze onnodig doorverwijzen naar het speciaal onderwijs.

De zorgplicht dwingt scholen op een natuurlijke manier tot samenwerking. Het is dan ook niet goed dat de staatssecretaris deze ontwikkeling doorkruist door scholen te dwingen in grote samenwerkingsverbanden op te gaan. Worden de samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs (vo) niet te groot voor het doel waarvoor zij bedoeld zijn? Mogen schoolbesturen die regulier en speciaal onderwijs onder hun hoede hebben, weigeren om toe te treden tot een samenwerkingsverband?

De zorgstructuren rond de school worden door de nieuwe plannen van de staatssecretaris erg ingewikkeld. Is zij bereid om de Kamer een organogram van deze zorgstructuur te doen toekomen?

Mevrouw **De Rooij** (SP) wijst erop dat steeds meer kinderen passend onderwijs nodig hebben om hun talenten volledig te ontplooien. Het is dan ook schokkend dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs volgens de inspectie te wensen overlaat. Is de staatssecretaris bereid om al het geld beschikbaar te stellen dat nodig is om de kwaliteit van dit type onderwijs op orde te brengen? Wat gaat zij verder doen om de kennis van leraren te verbeteren?

De staatssecretaris erkent dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs onder druk staat door de groeiende instroom. Zij is echter niet bereid om hiervoor extra geld beschikbaar te stellen, omdat dan alleen nog maar meer kinderen zouden worden aangemeld en de kwaliteit daardoor verder zou afnemen. Vindt zij dit bij nader inzien ook niet een vreemde redenering?

Uit cijfers van de inspectie blijkt dat de wachtlijsten voor speciaal onderwijs korter zijn geworden. Dat is positief, maar laat onverlet dat er nog steeds ongeveer vijfduizend leerlingen op passend onderwijs wachten. Er zijn zelfs kinderen die thuis zitten of, erger nog, op straat rotzooi trappen. Deze wachtlijst verdwijnt alleen als de staatssecretaris meer geld beschikbaar stelt voor de scholing van docenten, ambulante begeleiders, specialisten, huisvesting en zorguren.

In 2006 had slechts 7% van de scholen in het primair onderwijs goede begeleidingsdoelen geformuleerd in hun behandelingsplan. In het vo was dat slechts 3%. Op welke manier helpt de inspectie scholen die op dit punt tekortschieten?

Het aantal cluster-4-leerlingen zal de komende jaren verder toenemen. Daardoor neemt de druk op leraren in het regulier onderwijs toe. Deze leraren zijn echter onvoldoende voorbereid op leerlingen met gedragsproblemen. Moet het praktijkgedeelte van de lerarenopleidingen wellicht worden uitgebreid met een module leerlingenzorg voor leerlingen met gedragsproblemen?

In de Verenigde Staten kent men een buddysysteem voor leraren die leerlingen met gedragsproblemen in de klas hebben. Een buddy, een gespecialiseerde klassenassistent, houdt zich dan bezig met de «moeilijke» leerlingen en ontlast de leraar. Kan een dergelijk systeem ook in Nederland worden ingevoerd?

Schoolbesturen mogen zorgleerlingen niet weigeren en daardoor kan de kwaliteit van het onderwijs in het gedrang komen. Is het mogelijk om het aantal zorgleerlingen per school aan een maximum te binden? Wat is de optimale verhouding tussen zorgleerlingen en gespecialiseerde begeleiders?

Samenwerkingsverbanden zijn een goede manier om kennis te verzamelen en vast te houden. Komt er een samenwerkingsverplichting en hoe is gegarandeerd dat het geld voor zorgleerlingen aan deze leerlingen wordt besteed?

Ten slotte vraagt mevrouw De Rooij of het mogelijk is om speciaal voor ouders een onafhankelijke vraagbaak in het leven te roepen.

Mevrouw **Ferrier** (CDA) wijst op de problemen die ouders ondervinden bij hun zoektocht naar passend onderwijs: wachtlijsten en bureaucratie maken hun gang langs instellingen tot een lijdensweg. Zijn de voorstellen van de staatssecretaris een oplossing voor de problemen van deze ouders? Vervolgens vraagt zij wat de staatssecretaris vindt van het oordeel van de inspectie dat de kwaliteit van het speciaal onderwijs te wensen overlaat.

Het is begrijpelijk dat de staatssecretaris geen pasklaar antwoord heeft op alle problemen van het speciaal onderwijs. Desondanks is het teleurstellend dat de voorstellen in de brief van 25 juni weinig concreet zijn. De staatssecretaris had in ieder geval voorstellen moeten doen voor de procesgang, de verantwoordelijkheidsverdeling en de financiering. Om

met de plannen van de staatssecretaris in te kunnen stemmen moet hierover duidelijkheid komen.

De staatssecretaris maakt de schoolbesturen verantwoordelijk voor het aanbod van passend onderwijs. Daartoe moeten zij gaan samenwerken in één van de tachtig nog op te richten regionale samenwerkingsverbanden. Het primair onderwijs is nu verdeeld over 240 samenwerkingsverbanden en dat roept de vraag op of de nieuwe verbanden niet te groot worden. Wat is verder de meerwaarde van deze nieuwe samenwerkingsverbanden en worden scholen nu wel of niet verplicht om zich hierbij aan te sluiten? Mogen de oude samenwerkingsverbanden naast de nieuwe blijven bestaan?

Het grootste deel van het budget voor passend onderwijs gaat naar de regionale samenwerkingsverbanden en de rec's. Mevrouw Ferrier verbaast zich hierover hogelijk, omdat niet zij maar de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het aanbod van passend onderwijs. Een ander nadeel van deze structuur is dat niet duidelijk is wat de gevolgen zijn als scholen van een verschillende signatuur moeten samenwerken. Is voorzien in een geschillenregeling in het geval scholen met elkaar in conflict raken? Is het alles overziend niet beter om de schoolbesturen te laten beslissen bij wie zij ambulante hulp inkopen?

Op dit moment wordt gewerkt met leerlinggebonden financiering. Leidt dit na invoering van de regionale samenwerkingsverbanden niet tot problemen, bijvoorbeeld wanneer een leerling naar een andere regio verhuist?

Het is een goede zaak dat ouders meer invloed krijgen in de medezeggenschapsraad. Kunnen ouders echter ook prestatieafspraken maken over het onderwijsaanbod voor hun kinderen? Zo ja, bestaat dan niet het gevaar dat scholen risicomijdend gedrag gaan vertonen en de leerdoelen van kinderen zo laag mogelijk proberen vast te stellen?

Het is op zichzelf een logische gedachte om de indicatiestelling te vereenvoudigen door nog maar met één loket te werken. Ondanks die vereenvoudiging blijven hierbij nog steeds vier partijen betrokken, te weten de jeugdzorg, de schooladviesdiensten, de AWBZ en de regionale samenwerkingsverbanden. Is het gevaar niet levensgroot dat hierdoor de wachtlijsten weer zullen groeien?

Mevrouw Ferrier stelt vervolgens voor om een commissie alle instellingen die bij passend onderwijs zijn betrokken tegen het licht te laten houden. Is de staatssecretaris hiertoe bereid? Zo ja, zal zij deze commissie vragen te adviseren over alternatieven voor een samenhangend systeem?

De instellingen moeten maatwerk leveren. Wat betekent dit in de praktijk? Het systeem van teldata, de zogenaamde t-1-systematiek, is verwarrend. Zo komt het voor dat een school meer leerlingen moet financieren dan volgens de teldata aanwezig zijn.

De kwaliteit van leraren is niet altijd voldoende. De pabo's zullen dan ook meer aandacht moeten besteden aan de problemen waarmee leraren in het reguliere onderwijs worden geconfronteerd. Daartoe moet een master special education op de pabo's worden ingevoerd.

Het is een goede zaak dat de staatssecretaris experimenten heeft gestart. Welke mogelijkheden om in te grijpen heeft zij echter als zich problemen voordoen? Kunnen deze experimenten desnoods tussentijds worden beëindigd?

De staatssecretaris schrijft dat het budget voor 2007 bepalend is voor de toedeling in 2011. Dat betekent dat zij het budget de komende jaren handhaaft op het niveau van 2007. Hoe verhoudt zich dat met haar opmerking dat het speciaal onderwijs zal blijven groeien als gevolg van de toeneemende complexiteit van de samenleving?

De heer **Slob** (ChristenUnie) merkt op dat de plannen van de staatssecretaris niet voldragen zijn. Duidelijk is wel dat haar plannen de uitkomst zijn van de worsteling tussen het uitgangspunt dat het kind centraal dient te

staan en de wens om de financiën in de hand te houden. Hij benadrukt dat zijn fractie vindt dat de financiën niet leidend mogen zijn in de discussie over passend onderwijs.

De plannen voor passend onderwijs mogen alleen doorgang vinden als de scholen financieel in staat worden gesteld om zorgleerlingen een plaats te geven en er voldoende expertise op de scholen aanwezig is. Als aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan, zijn de zorgleerlingen uiteindelijk het kind van de rekening. De heer Slob betreurt het dat de staatssecretaris in haar brief zo summier op deze randvoorwaarden is ingegaan.

Het is onvermijdelijk dat de regionale samenwerkingsverbanden een verplichtender karakter krijgen dan de huidige samenwerkingsverbanden. Dat kan echter alleen met goede en sluitende afspraken over de procedures. Waarom is daarmee nog geen begin gemaakt? In de nieuwe samenwerkingsverbanden zullen scholen met verschillende identiteiten gaan samenwerken. Hoe voorkomt de staatssecretaris dat scholen gedwongen worden om dingen te doen die in strijd zijn met hun identiteit?

De staatssecretaris gaat in haar plannen uit van tachtig regionale samenwerkingsverbanden. Waarop is dit aantal gebaseerd? Hoe stelt zij de grenzen tussen de regio's vast en hoe voorkomt zij dat de samenwerkingsverbanden een administratief waterhoofd worden?

Een deel van de leerlinggebonden financiering van de scholen gaat in de toekomst naar de regionale samenwerkingsverbanden. Op zichzelf is dit een te begrijpen voornemen, maar doet de staatssecretaris daarmee geen onrecht aan de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen? Zij hebben immers de zorgplicht voor deze leerlingen.

De staatssecretaris gaat over op budgetfinanciering en bevriest het budget tegelijkertijd op het niveau van 2007. Volgens de heer Slob is dat een dodelijke combinatie die het de staatssecretaris onmogelijk maakt om draagvlak te verwerven voor haar plannen.

De Wet medezeggenschap op scholen heeft de positie van de ouders versterkt, maar door de nieuwe plannen is het niet langer duidelijk op welke manier ouders invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de regionale samenwerkingsverbanden. Bestaat niet het gevaar dat een kind heen en weer wordt geschoven tussen verschillende scholen uit een samenwerkingsverband?

Over de opvang van zorgkinderen op havo en vwo wordt nog overlegd. Wat is de stand van zaken?

De staatssecretaris gaat een aantal experimenten organiseren. Hoe gaat zij ervoor zorgen dat die niet vrijblijvend zijn? Welke criteria worden bij deze experimenten gehanteerd?

Over de ambulante begeleiding moet in de nabije toekomst diepgaand gediscussieerd worden. De heer Slob vindt daarom dat er nu geen ingrijpende beslissingen mogen worden genomen. In die discussie zal verder ingegaan moeten worden op de positie van de ouders, de vraag of er voldoende expertise voorhanden is en de verantwoordelijkheid van de scholen.

Ten slotte vraagt hij de staatssecretaris de Kamer in het najaar een concrete uitwerking van haar plannen voor te leggen. Aan de hand daarvan kan de Kamer dan besluiten om wel of niet het groene licht te geven.

De heer **Dibi** (GroenLinks) wijst op het probleem dat het lesprogramma van het speciaal onderwijs vaak niet aansluit op de specifieke interesses en behoeften van leerlingen. Jongeren met aanleg voor praktische vakken besteden daardoor te veel tijd aan theoretische vakken en taalonderwijs. Gevolg hiervan is dat veel leerlingen hun eindtermen niet halen of de orde in de klas verstoren.

Leraren zijn niet voorbereid op de problemen van leerlingen in het speciaal onderwijs. Mede daardoor is het verloop onder leraren in het speciaal onderwijs groot.

Als de staatssecretaris meer wil doen dan de bestaande situatie oppoetsen, moet zij bereid zijn om meer geld vrij te maken voor het speciaal onderwijs dan de toegezegde €200 000. Verder zal er aandacht moeten komen voor de positie van de leraar. Hoe denkt zij de kennis van de leraren te vergroten?

Het is de bedoeling om het budget voor de rugzakfinanciering en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) op het huidige niveau te handhaven. Dat is alleen mogelijk als het aantal zorgleerlingen afneemt. Hoe denkt de staatssecretaris dat te bereiken?

De schoolbesturen worden verantwoordelijk voor het aanbieden van passend onderwijs. Wie bepaalt echter wat voor een leerling passend onderwijs is? De invloed van de ouders hierop moet worden versterkt en het verdient dan ook zeker overweging om ouders het recht te geven op een second opinion. Is het mogelijk om de positie van ouders te versterken door de Wet gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken uit te breiden tot zorgleerlingen?

De staatssecretaris richt zich vooral op de structuur van het passend onderwijs, samenwerkingsverbanden en experimenten. De heer Dibi is het hiermee oneens. Hij vindt dat het geld zoveel mogelijk aan de kinderen moet worden besteed. *HH* Het geld moet de hulpvraag volgen en nieuwe structureren moeten vrijwillig ontstaan. Om dat doel te bereiken, moeten onder meer de termijnen en de resultaatverplichtingen aan de middelen worden gekoppeld.

Het speciaal onderwijs is voor ouders vooral een ondoorzichtige bureaucratie. Hoe voorkomt de staatssecretaris dat het door de nieuwe regionale samenwerkingsverbanden voor ouders nog onoverzichtelijker wordt?

Mevrouw **Verdonk** (VVD) benadrukt dat in het onderwijsbeleid de kansen en mogelijkheden van het kind centraal dienen te staan. Dat geldt nog sterker voor kinderen die passend onderwijs nodig hebben. Het is dan ook een goede zaak dat de andere woordvoerders hier zo de nadruk op hebben gelegd. Zij sluit zich korthedshalve bij hen aan.

#### **Antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** benadrukt dat voor alle kinderen een passende vorm van onderwijs beschikbaar moet zijn en dat de wachtlijsten moeten verdwijnen. Toen bleek dat het aantal cluster-4-leerlingen snel toenam, is zij dan ook onmiddellijk met de minister van Financiën in overleg gegaan over aanvullende financiële middelen. Resultaat hiervan is dat er in de Voorjaarsnota structureel 140 mln. extra beschikbaar is gesteld. Aanvullend hierop zal in de komende begroting extra geld beschikbaar worden gesteld voor passend onderwijs. De Kamer zal op Prinsjesdag vernemen om hoeveel geld het precies gaat.

De plannen op hoofdlijnen uit de brief worden in overleg met het veld uitgewerkt in het invoeringsplan passend onderwijs 2007/2011. In dit plan wordt ingegaan op:

- de inrichting van de experimenten, inclusief monitoring en evaluatie;
- de stimuleringsregelingen voor regionale samenwerking;
- de monitor van de regio-ontwikkelingen;
- de inrichting van de landelijke ondersteuning voor besturen, personeel en ouders;
- de uitwerking van het kwalificatiesysteem en de kwaliteitsverbetering;
- de versterking van de scholing van leraren;
- de invulling van de handelingsgerichte indicatiestelling en de inzet van het geld uit de onderwijsenveloppe.

Het opstellen van een dergelijk plan verdient de voorkeur boven het van

bovenaf opleggen van een volledig uitgewerkt plan, omdat het draagvlak op deze manier wordt versterkt. De staatssecretaris zegt toe dat zij het invoeringsplan in oktober aan de Kamer zal voorleggen. Omdat in de regio's voldoende kennis voorhanden is, wijst zij het voorstel af om voor de ontwikkeling van specifieke onderdelen commissies in te stellen. Het is noodzakelijk om te komen tot een vereenvoudigde en sluitende zorgstructuur en onderwijs op een kwalitatief hoog niveau. Binnen deze structuur staat het kind centraal en krijgen de schoolbesturen de verplichting om binnen een regionaal samenwerkingsverband voor elke leerling een passend onderwijsaanbod te ontwikkelen. Deze ontwikkeling moet, ook om inhoudelijke redenen, binnen beheersbare financiële kaders plaatsvinden.

Tot 2011 wordt uitgegaan van de bestaande structuur. Het onderwijszorgaanbod zal binnen deze structuur op orde worden gebracht door de invoering van kerndoelen, een kwalificatiesysteem en leerlijnen. Verder wordt de positie van ouders versterkt en komt er een loket voor indicatiestelling. Omdat de behandeling aan de indicatiestelling is gekoppeld, worden problemen als die in de jeugdzorg voorkomen. De wetgeving die hiervoor nodig, wordt aan de hand van experimenten ontwikkeld en is in augustus 2011 gereed. Vooruitlopend op deze wetgeving worden enkele criteria geconcretiseerd, waaronder het criterium «ontoereikende zorg». Bovendien zal het toezicht worden geïntensiveerd en de ambulante begeleiding flexibeler worden.

De uitwerking van de wetgeving wordt pas in de tweede helft van 2008 ter hand genomen, omdat dan de resultaten van de experimenten bekend zijn. De AMvB's voor de aanpassing van de criteria en de verschuiving van de ambulante begeleiding naar de preventieve begeleiding, worden op dit moment uitgewerkt. De staatssecretaris merkt hierbij op dat deze AMvB's pas van kracht worden als hierover in oktober met de Kamer is gesproken. Het kind dient centraal te staan. In de praktijk betekent dat onder meer dat het huidige systeem op zo'n manier vereenvoudigd moet worden dat begeleiders in het speciaal onderwijs meer tijd kunnen besteden aan hun kerntaken. Daarbij kan worden gedacht aan het handelingsgericht maken van de indicatiestelling. Om een vereenvoudigd systeem goed te laten werken, moeten resultaatsverplichtingen worden ingevoerd. Verder dienen ouders meer dan vroeger betrokken te worden bij de uitwerking van het beleid in de regio's en het behandelingsvoorstel voor hun kinderen.

Het draagvlak onder leraren voor passend onderwijs moet uiteraard zo groot mogelijk zijn. Het is dan ook van belang dat de invoering van passend onderwijs niet leidt tot een onevenredig grote belasting van leraren. Om het lesgevend personeel voor te bereiden, zal een scholingsprogramma worden ontwikkeld, mede op basis van al bestaande programma's. De Kamer zal hierover schriftelijk worden geïnformeerd. Verder zullen leraren worden ondersteund door coaching van buitenaf. Onderzocht zal worden of een buddysysteem daarbij nuttig kan zijn. De staatssecretaris voegt hier wel aan toe dat zij er in ieder geval geen voorstander van is om een dergelijk systeem verplicht te stellen.

Er bestaat al een master of special education. Met staatssecretaris Bijsterveldt zal worden overlegd over mogelijkheden om de opleiding op de pabo's te verbeteren. De staatssecretaris zegt verder toe dat daarbij ook gesproken zal worden over na- en bijscholing van leraren.

De kwaliteit van de ambulante begeleiding is niet overal voldoende. Het negatieve beeld dat in de media wordt geschetst, is echter niet terecht. Afschaffing van gedwongen winkelnering in de ambulante begeleiding is dan ook voorbarig. Daarbij komt dat het een ingrijpende wijziging van het stelsel zou zijn met alle gevolgen van dien, bijvoorbeeld kennisverlies doordat ervaren mensen hun baan verliezen. Al met al verdient het de voorkeur om de ambulante begeleiding te flexibiliseren door meer nadruk te leggen op preventieve ambulante begeleiding. Hierover zal worden

overlegd met de rec's en de samenwerkingsverbanden. Deze stap kan op relatief korte termijn worden gezet. Een maatregel die op langere termijn tot meer flexibiliteit zal leiden, is het toekennen van de budgetten aan de rec's in de vorm van een lumpsumbedrag. De rec's kunnen dan zelf afspraken maken over de inzet van expertise in het regulier onderwijs. Hierop en op de financiële consequenties zal worden teruggekomen in het invoeringsplan.

Het is begrijpelijk dat schoolbesturen zoveel mogelijk problemen zelf willen oplossen en dat zij daarom huiverig staan tegenover de nieuwe regionale samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingsverbanden zijn echter wel nodig om een sluitend systeem te realiseren waarin het niet meer kan voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten omdat er voor hem of haar geen plaats op een school kan worden gevonden. «Een sluitend systeem» wil overigens niet zeggen dat alles van bovenaf wordt opgelegd. Zo houden regio's in de toekomst een grote mate van vrijheid bij de invulling van hun wettelijke opdracht om voor ieder kind een passend onderwijsaanbod te ontwikkelen. Om te voorkomen dat de besluitvorming stagneert, krijgen ouders een beroepsmogelijkheid en gaat de inspectie toezien op de kwaliteit van het onderwijsaanbod. In augustus wordt het bijbehorende toezichtskader naar de Kamer gestuurd. Alle schoolbesturen dienen zich aan te sluiten bij een regionaal samenwerkingsorgaan. Op deze regel wordt geen uitzondering gemaakt voor schoolbesturen die menen alle benodigde kennis al in huis te hebben.

De staatssecretaris stuurt de Kamer een organogram van een regionaal samenwerkingsverband. Zij tekent hierbij aan dat het een min of meer vrijblijvend voorbeeld zal zijn, omdat zij de regio's geen blauwdruk wil opleggen.

De nieuwe regionale samenwerkingsverbanden zijn aanvullend op de bestaande samenwerkingsverbanden. Deze zullen dan ook niet verdwijnen. Het is de bedoeling om met de nieuwe samenwerkingsverbanden in een regio samenhang aan te brengen tussen de voorzieningen voor het basisonderwijs tot en met het vervolgonderwijs en het onderwijsaanbod sluitend te maken. Het aantal nieuwe samenwerkingsverbanden staat nog niet vast. Het aantal van tachtig is genoemd, omdat de samenwerkingsverbanden dan zo groot zijn dat ervan uitgegaan mag worden dat zij alle benodigde expertise in huis hebben. Hoeveel het er uiteindelijk precies worden, zal in de komende maanden duidelijk worden. De staatssecretaris merkt op dat het haar intentie is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk. Zij zal in het invoeringsplan dieper ingaan op de vormgeving van de regionale samenwerkingsverbanden. Het vervolgotraject voor een zwakke school wordt neergelegd in een verbeterplan. De inspectie controleert dit. De rol van de inspectie hierbij is niet alleen controlerend, maar ook ondersteunend.

Door de grote toeloop van leerlingen zijn scholen voor speciaal onderwijs op dit moment relatief veel tijd kwijt met het zoeken naar huisvesting en het werven van personeel. Volgens de inspectie is dit een belangrijke reden waarom de kwaliteit van het speciaal onderwijs onder druk staat. Dit probleem kan worden opgelost door of de budgetten te verhogen of de groei van het speciaal onderwijs te beheersen. De staatssecretaris benadrukt dat zij voor de laatste mogelijkheid kiest. Dit is een lange-termijnstrategie. Voor de korte termijn is besloten om bij een groei van 10% (vorig jaar 15%) extra geld beschikbaar te stellen. De Kamer zal worden geïnformeerd over de techniek van de teldata (t-1-systematiek) die wordt gebruikt om de groei te bepalen. In de begroting zal worden aangegeven bij welk groeipercentage scholen worden gecompenseerd en hoeveel geld hiervoor in het komende begrotingsjaar beschikbaar is. Samenwerking op basis van denominatie is mogelijk. Aan de hand van de ervaringen met de experimenten zal worden bepaald op welke manier het



denominatieve aspect een plek kan krijgen in de sluitende aanpak, zonder dat de regionale samenwerking in het gedrang komt.

De Kamer ontvangt binnenkort een brief van staatssecretaris Bussemaker en staatssecretaris Dijksma over het voornemen de Wet gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken uit te breiden tot het primair en voortgezet onderwijs.

Havo en vwo zullen in 2011, het jaar waarin de nieuwe wetgeving in werking treedt, deel uit gaan maken van de regionale samenwerkingsverbanden.

De criteria voor deelname aan experimenten zijn inmiddels gereed. Alle regio's die aan deze criteria voldoen, kunnen deelnemen. Het experiment dat in Almere is gehouden, wordt geëvalueerd.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Kraneveldt-van der Veen** (PvdA) benadrukt dat zij gedwongen winkelnering bij de rec's nog steeds afwijst. Is de staatssecretaris bereid om te experimenteren met vrije inkoop van ambulante begeleiding, bijvoorbeeld door de gedwongen winkelnering geleidelijk af te bouwen? Is de staatssecretaris bereid om in het invoeringsplan prikkels op te nemen voor goed gedrag? Zo ja, hoe gaan die er dan uitzien?

Mevrouw **De Rooij** (SP) zegt dat de verschuiving van ambulante begeleiding naar preventieve ambulante begeleiding niet ten koste mag gaan van de rugzakfinanciering.

Vervolgens herhaalt zij de vraag of het mogelijk is om voor ouders een onafhankelijke vraagbaak in het leven te roepen.

Mevrouw **Ferrier** (CDA) vraagt de staatssecretaris de garantie dat door de nieuwe werkwijze de wachtlijsten zullen verdwijnen.

Vervolgens vraagt zij de staatssecretaris dieper in te gaan op haar kritiek, dat het een vreemde beslissing is om de schoolbesturen een zorgplicht op te leggen en tegelijkertijd de budgetten aan de regionale samenwerkingsverbanden toe te wijzen.

De wetgeving voor het passend onderwijs wordt aan de hand van de resultaten van de experimenten ontwikkeld. Op welke manier kan de staatssecretaris bijsturen als zich problemen voordoen bij die experimenten? Kunnen eventuele problemen leiden tot vertraging in het wetgevingsproces?

De heer **Slob** (ChristenUnie) zegt dat zijn fractie na bestudering van het invoeringsplan zal beslissen om de staatssecretaris wel of niet het groene licht te geven voor haar plannen.

Vervolgens zegt hij te hopen dat de hoofdlijnen in het invoeringsplan zo scherp worden geformuleerd dat het mogelijk wordt om spijkers met koppen te slaan. Het veld heeft na al het overleg van de afgelopen tijd recht op duidelijkheid.

De heer **Dibi** (GroenLinks) herhaalt zijn vraag over de te grote nadruk op theoretische vakken in het passend onderwijs. Komt de staatssecretaris hierop terug in het invoeringsplan?

Mevrouw **Verdonk** (VVD) zegt twijfels te houden over de werkwijze van de staatssecretaris. Zij overlegt intensief met het veld. Dat is een goede zaak, maar het is dan wel vreemd dat de financiële kaders al zijn vastgelegd voordat dit overleg is afgerond.

Is het niet beter om criteria te ontwikkelen voor de hulp waarop een kind aanspraak kan maken?

De bekostiging van het svo is gebaseerd op de criteria voor het primair onderwijs. Scholen krijgen daardoor niet altijd het geld waar zij recht op

zouden hebben als zij worden beoordeeld op basis van de criteria van het reguliere vo.

De **staatssecretaris** zegt dat er op termijn binnen een regio flexibel omgegaan kan worden met de gedwongen winkelnering. Of hiermee een experiment wordt gehouden, is afhankelijk van het veld. Het is namelijk niet de bedoeling om van bovenaf een experiment op te leggen.

In de brief van 25 juni staat dat de inspectie toe zal zien op de kwaliteit en verbetering van de scholing. Er zijn dus al prikkels om te komen tot goed gedrag.

Aan een indicatie is een vast budget verbonden. Dit starre systeem wordt flexibeler, zodat al naar gelang de behoefte van het kind een hoger of lager budget per indicatie kan worden toegekend. In het invoeringsplan wordt hierop nader ingegaan.

Op dit moment verlenen onderwijsconsulenten ouders al individuele ondersteuning. Het is de bedoeling om hieraan meer aandacht te besteden. Hierop zal in het uitvoeringsplan worden teruggekomen. De experimenten worden uiteraard gemonitord. Bijsturen is verder altijd mogelijk, omdat de experimenten aan de wetgeving voorafgaan. De ervaringen van de experimenten kunnen dus gebruikt worden om de wetgeving aan te passen.

Bij het opstellen van de kwalificaties voor het passend onderwijs zal rekening worden gehouden met de behoefte van leerlingen. Het is de bedoeling dat daardoor in de praktijk een goede oplossing gevonden kan worden voor leerlingen die meer behoefte hebben aan praktisch dan aan theoretisch onderwijs.

Het is een historisch gegroeide situatie dat het vso onder de Wet op de expertisecentra valt en niet onder de Wet op het voortgezet onderwijs. Reden daarvoor is dat het voornaamste doel van het vso de opvang van kinderen was. Het gevolg hiervan is dat de bekostiging per leerling in het vso hoger is dan in het vo. Daar staat evenwel tegenover dat de bekostiging voor de directie in het vso lager is dan in het vo. De staatssecretaris wijst erop dat de scholen in het vso over het algemeen kleiner zijn en dat er op dit moment al met geen reden is om het vso onder de Wet op het voortgezet onderwijs te brengen.

### **Toezeggingen**

- In oktober 2007 zendt de staatssecretaris een voorstel naar de Kamer voor een invoeringsplan 2007/2011 inzake het passend onderwijs.
- De Kamer ontvangt bij het invoeringsplan een organogram van de betrokkenen en hun verantwoordelijkheden.
- De Kamer ontvangt een technische uitleg over de teldata in het primair onderwijs.
- De Kamer ontvangt een proeve van de AMvB's.

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

De voorzitter van de algemene commissie voor Jeugd en Gezin,  
Heijnen

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