

Vergaderjaar 2010–2011

31 497

Passend onderwijs

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2011

1. Inleiding

Met deze tussenrapportage informeer ik u over de voortgang van passend onderwijs, dat moet garanderen dat elke leerling onderwijs krijgt dat aansluit bij zijn of haar mogelijkheden en talenten. In de Kamer hebben wij hier de afgelopen maanden verscheidene malen met elkaar over gesproken. Ik heb toegezegd u in juni te informeren over de volgende zaken:

- De temporisering van de bezuinigingen op passend onderwijs en de gevolgen daarvan.
- De stand van zaken rond scholen die door de bezuinigingen extra worden geraakt.
- Het behoud van expertise en de daaraan verbonden mobiliteit.
- De voortgang van de vorming van de samenwerkingsverbanden.
- Het verloop van de verdere uitwerking van passend onderwijs.
- Moties en toezeggingen over passend onderwijs.

Op een aantal onderdelen van passend onderwijs kan ik in deze brief helaas nog niet verder ingaan in. Het gaat dan bijvoorbeeld om de zorgplicht, de positie van de ouders binnen passend onderwijs en de medezeggenschap, maar ook om lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) en pro (praktijkonderwijs). De middelen voor lwoo en pro blijven toegekend aan de scholen, maar worden wel gebudgetteerd. Dit systeem zal worden aangepast. De manier waarop wordt nog onderzocht. Over deze onderwerpen informeer ik u na de zomer, wanneer ik u ook het wetsvoorstel passend onderwijs stuur.

Voor deze brief heb ik vele en diepgaande gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen. Ik vond het belangrijk om goed naar hun standpunten te luisteren, omdat ik besef dat de maatregelen in de scholen en in gezinnen met zorgleerlingen soms hard kunnen aankomen.

De afgelopen maanden zijn in tachtig regio's, gesprekken gevoerd met schoolbesturen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Ook zijn er zeven bijeenkomsten gehouden voor vertegenwoordigers van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De opkomst bij de verschillende gesprekken was groot. De gesprekken waren soms heftig met boosheid erin, maar in het algemeen overwegend constructief.

Daarnaast ben ik op bezoek geweest bij een aantal scholen, vooral bij scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die door de bezuinigingen het meest geraakt worden. Daarbij waren doorgaans ook ouders en hun vertegenwoordigers aanwezig. Ook heb ik met de ouderorganisaties en ouders apart gesproken. Zij toonden zich bezorgd, maar ook zeer betrokken bij passend onderwijs en hun positie daarbinnen. Ook heeft een aantal regionale ouderverenigingen en medezeggenschapsraden het initiatief genomen om constructief mee te denken over de verdere invulling van het stelsel.

Voor alle gesprekken geldt dat ze openhartig waren en dat veel facetten van passend onderwijs, de invoering daarvan en de aan passend onderwijs gekoppelde bezuiniging aan bod kwamen. Ik ben alle betrokkenen dankbaar voor de open en constructieve manier waarop ze hun visie met mij wilden delen. Dat is niet altijd makkelijk geweest en voor sommigen op dat moment een brug te ver. Ik heb vooral een beter beeld gekregen over hoe de schoolbesturen aankijken tegen de vormgeving van passend onderwijs, de invulling van de bezuiniging en de vormgeving van de samenwerkingverbanden.

Bij de verdere uitwerking van passend onderwijs en bij de vorming van de samenwerkingsverbanden heb ik zoveel mogelijk gebruik gemaakt van hun inzichten.

Leeswijzer

In paragraaf 2 ga ik in op de temporisering van de bezuiniging. In paragraaf 3 bespreek ik wat dat betekent voor het personeel. Ook ga ik in op het actieplan *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* dat de staatssecretaris van OCW u eerder heeft gestuurd, de professionalisering van leraren en het behoud van expertise uit het (v)so. Paragraaf 4 behandelt de verwachte effecten van het stelsel zoals deze naar voren kwamen uit de regiogesprekken met schoolbesturen. Paragraaf 5 beschrijft het proces rond de vormgeving van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Paragraaf 6 gaat in op de ondersteuning die scholen willen. Paragraaf 7 betreft het wetgevingstraject. In paragraaf 8 volgen nog enkele concluderende opmerkingen. In de bijlage wordt verslag gedaan van de regiogesprekken, worden vragen beantwoord die in de gesprekken zijn gesteld en worden de indeling en de afwegingen per samenwerkingsverband beschreven.¹

2. Scholen krijgen meer tijd

Uit de gesprekken bleek dat veel schoolbesturen de stelselwijziging op zich positief beoordelen. Tegelijkertijd zien ze de bezuiniging en het tijdpad als een zeer groot probleem voor een succesvolle implementatie.

In de brief van 13 april 2011² heb ik, mede daarom, aangekondigd dat de bezuinigingen op passend onderwijs worden getemporiseerd. Bij de voorbereiding van de begroting voor 2012 heb ik daartoe mogelijkheden gevonden. De structurele bezuiniging blijft staan, maar gaat later en geleidelijker in.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 618, nr. 32.

Dit betekent dat de bezuiniging in 2012 van 50 miljoen euro op passend onderwijs niet doorgaat. In 2013 wordt 100 miljoen euro bezuinigd en in 2014, 200 miljoen euro, in plaats van de eerder geplande 300 miljoen per jaar. Vanaf 2015 wordt jaarlijks 300 miljoen euro bezuinigd, het eerder beoogde bedrag.

Goed passend onderwijs blijft mogelijk

Ondanks de bezuinigingen blijft er een bedrag van 1,9 miljard euro beschikbaar voor passend onderwijs (naast de 1,5 miljard euro basisbekostiging). Daarmee kunnen leerlingen extra ondersteuning krijgen in regulier en speciaal onderwijs.

Daarnaast wordt extra geïnvesteerd in de professionalisering van docenten en schoolleiders. Hiervoor is in 2012 100 miljoen euro en vanaf 2013 structureel 150 miljoen euro beschikbaar. Een substantieel deel daarvan zal ingezet worden voor scholing in verband met passend onderwijs.

Ik ontzie het reguliere onderwijs bij de bezuiniging op passend onderwijs, omdat er juist van het reguliere onderwijs een extra inspanning wordt gevraagd.

Reactie schoolbesturen

De schoolbesturen zijn blij met de temporisering. Toch zijn ze het nog steeds niet eens met de bezuinigingen, ook al zien ze de noodzaak van de stelselwijziging meestal wel. Verder vinden ze dat de knelpunten in de huidige systematiek zo snel mogelijk moeten worden opgelost. Knelpunten zijn onder meer de bureaucratie bij de indicatiestelling, het gebrek aan flexibiliteit en maatwerk en de prikkel richting de duurste voorzieningen.

Geen alternatieven

Ik heb eerder gezegd dat een andere invulling van de bezuiniging mogelijk was als de onderwijsorganisaties met alternatieve voorstellen kwamen die binnen het nieuwe budgettaire kader zouden passen. Ik heb meerdere malen overleg gevoerd met betrokken organisaties, maar daarbij zijn geen alternatieven voorgesteld.

Expertisebekostiging

Ik heb aan de Kamer toegezegd terug te komen op de expertisebekostiging. Daarbij heeft de Kamer mij gevraagd of ik kan garanderen dat de expertise behouden blijft als de expertisebekostiging vervalt. Ook is in het debat gevraagd hoe de invoering van de expertisebekostiging destijds precies is verlopen. De heer Elias heeft gevraagd hoe het zit met de correspondentie rondom de expertisebekostiging aan de epilepsiescholen. De heer Dijsselbloem heeft gevraagd of de scholen voor epilepsie een bekostiging als cluster 1 en 2 kunnen krijgen.

Terugblik invoering expertisebekostiging

Ik heb mij de afgelopen weken nader verdiept in de expertisebekostiging en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Allereerst ga ik in op het laatste punt. Bij de invoering van de leerlinggebonden financiering in 2003 was het de bedoeling om 20 onderwijssoorten te reduceren tot 4 gebundelde clusters van gerelateerde onderwijssoorten. Hierdoor is een aantal onderwijs-

soorten vervallen of samengevoegd. Het betreft onderwijssoorten voor meervoudig gehandicapte leerlingen met «leer en opvoedingsmoeilikheden (lom)» en «moeilijk lerende kinderen (mlk)». Om te voorkomen dat deze scholen er door de invoering van de leerlinggebonden financiering op achteruit zouden gaan, is door de toenmalige staatssecretaris voorgesteld in de wet een overgangsbepaling op te nemen. Hiermee beoogde zij middels een overgangsregeling de financiële achteruitgang op te vangen.

Voor de Tweede Kamer bood de door de staatsecretaris voorgestelde overgangsregeling echter te weinig garantie om de expertise van deze scholen te behouden en daarom werd een amendement ingediend¹. Op basis van dit amendement werd expertisebekostiging toegekend aan die scholen als ware het dat ze de status «meervoudig gehandicapt» hadden. Over het behouden van de expertise (taken en functies) van de scholen voor epilepsie binnen de kaders van de vorming van de regionale expertisecentra en de overgangsbekostiging, is destijds met de scholen gecorrespondeerd. Na het aannemen van het amendement was deze correspondentie gericht op de uitwerking van de expertisebekostiging.

Behouden expertise

Zoals ik eerder aangaf heb ik mij nader verdiept in de expertisebekostiging en het huidige gebruik ervan. Dit vanuit de breed levende wens de expertise zoveel mogelijk te behouden. Ik ben daarvoor onder andere op bezoek geweest bij de twee epilepsiescholen en een school voor dove leerlingen die expertisebekostiging ontvangen. Daarnaast is gesproken met alle besturen die expertisebekostiging ontvangen en heb ik de Auditdienst van het ministerie van OCW gevraagd te kijken hoe de expertisebekostiging wordt ingezet bij de scholen voor kinderen met epilepsie.

Vanuit de gesprekken en uit de quick-scan van de Auditdienst is een onduidelijk beeld ontstaan hoe de expertisebekostiging precies ingezet wordt in de scholen. De scholen zetten de expertisemiddelen vooral in voor onderwijs dat rekening houdt met de problematiek van de leerlingen. Als deze expertisemiddelen worden geschrapt, kan ik op basis van de huidige beschikbare informatie niet garanderen dat die inzet in dezelfde mate behouden blijft. Tegelijkertijd kan ook niet geconcludeerd worden dat de volledige expertisebekostiging ook in de toekomst noodzakelijk blijft. Diepgaander onderzoek is hiervoor nodig.

In de Tweede Kamer leven grote zorgen rondom het afschaffen van de expertisebekostiging. In dat licht zijn twee moties ingediend door Smits c.s. over het risico dat scholen voor speciaal onderwijs door de bezuiniging zouden moeten sluiten² en Ferrier c.s. met het verzoek de bezuiniging op de expertisebekostiging te faseren, waardoor de scholen meer tijd krijgen zich voor te bereiden³.

Tevens is er sprake van cumulatie van bezuinigingen rondom scholen met expertisebekostiging die op weinig draagvlak kan rekenen in de Kamer.

Dit alles overwegende heb ik besloten de expertisebekostiging in stand te houden tot aan de eerstvolgende evaluatie van passend onderwijs. Op dat moment kan naar aanleiding van nader onderzoek beter bezien worden hoe hier verder mee door te gaan. Wel heb ik na overleg met de besturen van de betrokken scholen besloten om een korting van 10% op de expertisebekostiging toe te passen in lijn met de bezuiniging van 10% op de groeps grootte op de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001- 2002, 27 728, nr. 39.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010- 2011, 31 497, nr. 37.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010- 2011, 31 497, nr. 43.

Hiermee kom ik tegemoet aan zowel de zorgen in het onderwijsveld als de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer.

Dekking voor deze aanpassing in de bezuiniging wordt gevonden in het schrappen van de groeiregeling voor het (voortgezet) speciaal onderwijs vanaf 1 augustus 2012 (zie ook de alinea onder «*Voorkomen tussentijdse groei*»).

Gelet op het bovenstaande acht ik het niet noodzakelijk om de twee epilepsiescholen apart te bekostigen als clusters 1 en 2. Dit zou ook geen recht doen aan de andere scholen voor langdurig zieke kinderen (Izk).

Nieuw budgettair kader

Wat betreft de overige invulling van de bezuiniging, blijft de uiteindelijke invulling in 2015 hetzelfde als eerder voorzien. Dit betekent dat een deel van de bezuinigingen wordt gerealiseerd door te bezuinigen op bureaucratie, projecten en aanvullende bekostiging (€ 133,7 mln.). Een tweede deel wordt bezuinigd door minder middelen beschikbaar te stellen voor ambulante begeleiding (€ 81,8 mln.) en een derde deel wordt bespaard door klassen in het (voortgezet) speciaal onderwijs te vergroten (€ 84,5 mln.).

Schooljaar 2012–2013

In het schooljaar 2012–2013 wordt niet bezuinigd op passend onderwijs. Ook worden in dat jaar geen geldstromen verlegd: de middelen voor de ambulante begeleiding blijven naar de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs gaan en ook de regionale expertisecentra worden dat jaar nog bekostigd voor de uitvoering van de taken.

Schooljaar 2013–2014

In dit schooljaar wordt de bezuiniging op de bureaucratie, projecten¹ en aanvullende bekostiging geëffectueerd. De korting van 10% op de expertisebekostiging valt hier ook onder. Daarnaast wordt de helft van de bezuiniging op de ambulante begeleiding gerealiseerd.

Schooljaar 2014–2015

Dit jaar worden ook de laatste onderdelen van de bezuiniging doorgevoerd. Dat betekent dat dan het tweede deel van de bezuiniging op de ambulante begeleiding ingaat, net als de korting van 10% op de groeps-grootte in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Gevolgen voor tijdspad van invoering

Op basis van het overleg met de vak- en sectororganisaties kom ik tot het volgende tijdspad voor de invoering. Het streven is de nieuwe wetgeving vanaf 1 augustus 2012 in werking te laten treden. Voor 1 augustus 2012 wordt de *Wetgeving passend onderwijs* gepubliceerd in het Staatsblad. Zodra de wet is gepubliceerd, wordt ook de ministeriële regeling met de indeling van de samenwerkingsverbanden gepubliceerd.

De bestuurlijke inrichting van de nieuwe samenwerkingsverbanden moet gereed zijn per 1 november 2012. De samenwerkingsverbanden moeten het zorgplan voor 1 maart 2013 naar de inspectie sturen. De zorgplicht voor de schoolbesturen treedt per 1 augustus 2013 in werking.

¹ De subsidie aan Hoenderloo (Glenn Mills) wordt wel al op 1 augustus 2011 stopgezet omdat de specifieke aanpak al is stopgezet (€ 1,1 mln.).

Opting out

Het plan is om het – overgebleven – geld voor de ambulante begeleiding in de schooljaren 2013–2014 en 2014–2015 nog bij het (voortgezet) speciaal onderwijs te laten. Dit betekent dat er in die jaren sprake is van verplichte winkelen bij het (v)so. De samenwerkingsverbanden krijgen echter de mogelijkheid tot «opting out» vanaf 1 augustus 2013. Dat wil zeggen dat ze onder bepaalde voorwaarden over kunnen stappen naar een systeem met toekenning van de middelen voor ambulante begeleiding direct aan het samenwerkingsverband.

Komende periode wordt de opting out verder uitgewerkt. Voorwaarde hiervoor is in ieder geval dat regionaal afspraken zijn gemaakt over het waar mogelijk behouden en inzetten van expertise van het (voortgezet) speciaal onderwijs en over het personeel. Deze aanpak stimuleert dat regulier- en speciaal onderwijs goede afspraken maken over de zorgvoorzieningen en de begeleiding aan leerlingen. Na de zomer, wanneer ik u het wetsvoorstel passend onderwijs toestuur, informeer ik u ook nader over de uitwerking van dit voorstel.

In schooljaar 2015/2016 gaan de middelen voor de ambulante begeleiding over naar alle samenwerkingsverbanden. Dan wordt ook de eerste stap gezet voor de gelijke verdeling van middelen over het land (verevening van de bekostiging).

Voorkomen tussentijdse groei

Het is van belang dat voorafgaand aan de invoering van het nieuwe stelsel geen verdere groei optreedt in het aantal indicaties voor (voortgezet) speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering. Verdere groei past niet binnen het budgettaire kader van de onderwijsbegroting en leidt tot nieuwe bezuinigingen. Het reguliere onderwijs heeft invloed op de totstandkoming van de indicatiestelling en kan daarmee actief de groei beïnvloeden. Immers, belemmeringen als de handelingsverlegenheid van reguliere scholen vormt een belangrijk onderdeel bij de indicatiestelling. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen vooruitlopend op de invoering van passend onderwijs al bezien hoe zij de huidige middelen beter kunnen inzetten met het oog hierop. Op die manier kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat leerlingen een indicatie voor (voortgezet) speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering nodig hebben.

Binnen het nieuwe stelsel van passend onderwijs worden alle leerlingen die zijn ingeschreven in het (voortgezet) speciaal onderwijs, betaald uit het zorgbudget van het samenwerkingsverband. Scholen en samenwerkingsverbanden hebben er dan ook belang bij om alleen die leerlingen te verwijzen die dat ook echt nodig hebben.

Om dit proces te stimuleren wordt de overgangsregeling om tot verevening te komen gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2011. Ook wordt per 1 augustus 2012 de groeiregeling voor het (voortgezet) speciaal onderwijs afgeschaft. Dit zijn prikkels om te voorkomen dat vlak voor de invoering van passend onderwijs nog veel leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs worden verwezen.

3. Meer tijd voor personele gevolgen, professionalisering en expertisebehoud

De temporisering van de bezuiniging heeft grote voordelen voor de besturen.

Personele gevolgen

Door het temporiseren van de bezuiniging, kunnen besturen de personele gevolgen beter opvangen. Dat helpt om gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen doordat een groter deel kan worden opgevangen met natuurlijk verloop.

Expertise

Meer tijd betekent ook meer gelegenheid om afspraken te maken over de inzet van expertise uit het speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs.

Professionalisering

Er is ook meer tijd voor professionalisering van leraren. Om hen beter toe te rusten op de invoering van passend onderwijs zet ik, samen met de staatssecretaris, sterk in op professionalisering van leraren.

De staatssecretaris heeft op 23 mei het actieplan *Leraar 2020 – een krachtig beroep!* naar de Tweede Kamer gestuurd. In het actieplan staat onder andere dat een deel van het geld voor professionalisering zal worden gebruikt om leraren beter in staat te stellen met verschillen tussen leerlingen om te gaan. Dit is essentieel voor passend onderwijs. Het kabinet maakt hierover voor de periode 2012 tot en met 2015 prestatieafspraken met de werkgevers in het primair- en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Schoolbesturen mogen het geld voor professionalisering volledig afstemmen op hun situatie. Uit consultatie blijkt dat daarbij vooral behoefte is aan langlopende en teamgerichte trajecten, bij voorkeur op de school zelf. Het actieplan zet verder in op de functiemix en experimenten rond prestatiebeloning. Beide onderdelen kunnen worden benut om leraren te stimuleren beter om te gaan met verschillen tussen leerlingen.

De inspectie houdt vanaf 2012 explicieter toezicht op het leraarschap. Met het onderwijsveld worden afspraken gemaakt om meer gebruik te maken van collegiale visitatie en peer-review tussen scholen, zodat leraren van elkaar kunnen leren.

Verder wil ik afspraken maken met de sectororganisaties over manieren waarop de expertise van het speciaal onderwijs kan bijdragen aan de professionalisering van docenten. In de regiogesprekken kwam namelijk naar voren dat leraren het erg nuttig vinden om feedback en adviezen te krijgen van ambulante begeleiders. Zo kan de expertise uit het speciaal onderwijs zo veel mogelijk gebruikt worden en behouden blijven.

4. Uitkomsten van de gesprekken

In de regiogesprekken met de schoolbesturen heb ik geprobeerd in beeld te brengen hoe ik schoolbesturen nog tegemoet kan komen of kan ondersteunen bij door hen verwachte moeilijkheden.

Misverstanden opgehelderd

De gesprekken boden ook de gelegenheid om misverstanden weg te nemen. Zo is zorg uitgesproken over de herverdeeleffecten van de verevening die ontstaan met de invoering van passend onderwijs. In antwoord hierop is stilgestaan bij de geleidelijkheid waarmee de verevening doorgevoerd wordt (in vijf jaar vanaf het tweede jaar na

invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek), waardoor besturen zich een aantal jaren op de nieuwe situatie kunnen voorbereiden.

Geld niet direct naar scholen

In meerdere gesprekken werd de voorkeur uitgesproken voor een stelsel van passend onderwijs waarbij middelen direct naar schoolbesturen gaan, in plaats van naar een samenwerkingsverband. Aan deze variant kleefde een aantal nadelen. Zo is het aantal zorgleerlingen niet gelijk over de scholen verdeeld, wat voor sommige scholen tot problemen zou leiden. Ook zijn veel schoolbesturen, zeker in het primair onderwijs te klein om onderwijs op maat voor elke leerling zelfstandig uit te voeren. Zij zouden toch moeten gaan samenwerken. Passend onderwijs biedt een kader voor deze samenwerking zodat wordt voorkomen dat elk bestuur zelf uitwerking moet geven aan passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden zijn dan ook nodig om de zorgplicht zo goed mogelijk waar te kunnen maken. Een verdere toelichting vindt u in de bijlage.

Angst weggenomen

Ook is gesproken over de angst van scholen dat van de ene op de andere dag stromen leerlingen uit het speciaal onderwijs naar reguliere scholen terugkeren. Dit is echter niet het geval. De huidige capaciteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs blijft in het nieuwe stelsel beschikbaar. Er is dus ruimte om leerlingen die nu in het (voortgezet) speciaal onderwijs zitten, daar te laten blijven. Het blijft in de nieuwe situatie ook mogelijk leerlingen door te verwijzen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Schoolbesturen beslissen gezamenlijk hoe ze dit vormgeven.

Meer tijd en geld voor zorgvuldigheid

De meeste bestuurders waren in grote lijnen positief over de stelselwijziging, maar negatief over de bezuinigingen en het tijdpad. Als alternatief werd vaak gesuggereerd om de prestatiebeloning niet in te voeren, en het geld daarvoor te gebruiken voor passend onderwijs. Het kabinet heeft ten dele gehoor gegeven aan dit voorstel door de bezuiniging te temporiseren en dat deels te financieren met geld voor de prestatiebeloning (€ 120 miljoen). Hierdoor is er meer tijd en geld voor een zorgvuldige invoering van passend onderwijs.

Expertisebehoud

In nagenoeg alle gesprekken werd gewezen op het grote belang van het behoud van expertise. Daarover waren zorgen, zeker in krimpregio's. Ik deel de wens om de opgebouwde expertise in het (voortgezet) speciaal onderwijs zo veel mogelijk te behouden. In paragraaf 3 ben ik nadrukkelijk ingegaan op mijn stappen om professionalisering en expertise te behouden.

Passend onderwijs anticipeert op decentrale jeugdzorg

Een andere vraag die vaak werd gesteld was waarom de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten en de invoering van passend onderwijs niet synchroon lopen. Met de mensen in het veld ben ik van mening dat het van groot belang is beide trajecten goed op elkaar af te stemmen. De voorbereidingen op passend onderwijs lopen al lang. Heel veel schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn ook al lang bezig met de voorbereiding. Ik vind het daarom van belang nu door te gaan.

Passend onderwijs is een goede eerste stap voor de decentralisatie van de jeugdzorg, door het zoveel mogelijk afbakenen van de samenwerkingsverbanden naar gemeentegrenzen. Hiermee wordt grote winst geboekt voor samenwerking met gemeenten, vooral in het primair onderwijs.

Gemeenten als partner

De gemeente is een belangrijke partner voor scholen om passend onderwijs goed uit te kunnen voeren. De gemeente is al verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de leerplicht, de RMC-functie¹ en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Daar komen de decentralisatie van de jeugdzorg en «werken naar vermogen» nog bij. Passend onderwijs en bovengenoemde onderwerpen betreffen voor een groot deel dezelfde groep jongeren. Dat maakt samenwerking noodzakelijk en nuttig. Helderheid over de verantwoordelijkheden van verschillende partijen is hierbij van belang.

Gemeenten en schoolbesturen hebben belang bij een goede samenwerking voor zorg. Een goede samenwerking maakt het mogelijk kinderen in een vroeg stadium en in de eigen omgeving te helpen, waarmee escalatie van problematiek mogelijk kan worden voorkomen. De verantwoordelijkheid voor passend onderwijs ligt bij de schoolbesturen. Over het zorgplan vindt door het samenwerkingsverband op overeenstemming gericht overleg plaats met gemeenten. Het zorgplan wordt ten minste eens per vier jaar wordt opgesteld. In dat plan worden de belangrijke lijnen van passend onderwijs in het samenwerkingsverband uitgewerkt worden. Het kabinet zal de samenwerking tussen scholen en gemeenten de komende periode waar nodig met raad en daad ondersteunen.

Gemeenten zullen onderling samenwerken op het terrein van gespecialiseerde zorg. De regio's waarin bij de jeugdzorg na decentralisatie samengewerkt zal gaan worden, zijn nog niet bekend. Bij de invoering van decentrale jeugdzorg wordt waar mogelijk rekening gehouden met de regionale indeling voor passend onderwijs, en wordt zo nodig bekeken hoe verdere aansluiting mogelijk is. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben aangegeven op experimentele basis nu al aan de slag te willen gaan om de samenwerking met jeugdzorg in het kader van passend onderwijs vorm te geven.

Pilot Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft een regievoerder aangesteld om de verbinding te maken tussen de ontwikkelingen in het onderwijs en de aangrenzende ontwikkelingen in het jeugddomein. Centrale thema's bij de uitwerking van de pilot zijn de versterking en doorontwikkeling van de zorgadviesteams (zat's), de aansluiting tussen de centra voor jeugd en gezin (cvg's) en onderwijs, de aansluiting van de te decentraliseren jeugdzorg op het onderwijs, de inzet van expertise uit het (voortgezet) speciaal onderwijs in het regulier onderwijs, de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en de ontwikkeling van zorgtoewijzing, professionalisering en nieuwe tussenvoorzieningen. De rol van de gemeente en andere partners verschilt per onderwerp.

Pilot Rotterdam

In Rotterdam wordt de komende tijd gefaseerd gewerkt aan de invoering van passend onderwijs in combinatie met de decentralisatie van de jeugdzorg. Om een goede samenhang tussen de zorg in en om de school te realiseren, start Rotterdam in september aanstaande met de pilot zat-cvg voor het primair en voortgezet onderwijs. De gemeente overlegt

¹ Regionaal meld en coördinatiefunctie waarin alle gemeenten participeren met als doel om voortijdig schoolverlaters te registreren en er voor te zorgen dat zij via een passend traject alsnog een startkwalificatie behalen. Er zijn 39 RMC-regio's.

momenteel met het onderwijsveld en de jeugdzorg over de concrete invulling daarvan. Het doel is om door middel van deze pilot de aansluiting tussen de zat's en cjb te versterken en een werkwijze voor integrale zorgtoewijzing te ontwikkelen. Daarbij moet ook de rolverdeling tussen de diverse partners in de pilot helder worden.

Pilots in de rest van het land

De pilots in Amsterdam en Rotterdam worden nu inhoudelijk uitgewerkt in nauwe afstemming met OCW. Na de zomer stuur ik u, met het wetsvoorstel, de uitwerking van de pilots toe. Den Haag en Utrecht hebben belangstelling bij de pilots aan te sluiten. Daarnaast wordt gezien of ook pilots in andere gemeenten, waaronder in krimpregio's mogelijk zijn. Ook ben ik in overleg met de VNG getreden over de uitwerking van passend onderwijs in samenhang met de decentralisatie van de jeugdzorg, AWBZ en werken naar vermogen.

Resterende gespreksthema's

In de bijlage wordt nader ingegaan op onderwerpen die in veel gesprekken aan de orde kwamen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen rondom thuiszitters, het toezichtkader van de inspectie, zorgen over de expertise van het (voortgezet) speciaal onderwijs binnen het samenwerkingsverband en vragen over grensverkeer van leerlingen tussen regio's.

5. Vormgeving samenwerkingsverbanden

Bij de vormgeving van de samenwerkingsverbanden sluit ik zo veel mogelijk aan bij de wensen en reeds opgebouwde samenwerking van schoolbesturen. Veel schoolbesturen werken namelijk al hard aan een goede zorgstructuur en ontwikkelen daarbij hun eigen visie op passend onderwijs. Ze werken vaak ook al nauw samen met bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg of de gemeente.

Door aan te sluiten op de wensen van schoolbesturen en wat zij al doen, geef ik gevolg aan de motie van de heer Elias c.s.. Zij vroegen om rekening te houden met de verworvenheden van bestaande samenwerkingsverbanden en om die zoveel mogelijk in te passen in de nieuwe geografisch afgebakende samenwerkingsverbanden zonder de goed werkende verbanden te ontvlechten. Bovendien kom ik zo bestuurders tegemoet die bij nieuwe samenwerkingsverbanden niet altijd mogelijkheden zien om bestaande experimenten en samenwerking te behouden. Ik ben het met hen eens dat wat goed loopt behouden moet blijven als het kan.

In de afweging spelen echter ook nog andere factoren mee. De belangrijkste is dat het zeer wenselijk is dat verbanden samenvallen met gemeentegrenzen. Dat maakt een betere samenwerking tussen scholen en gemeente mogelijk op het gebied van zorg, jeugdzorg en arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 4). In de gesprekken werd dit door de meeste schoolbesturen onderschreven.

Andere overwegingen zijn de leerlingstromen binnen en tussen regio's, het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband, de beschikbaarheid van speciaal onderwijs voor cluster 3 en 4 binnen verbanden, de doorgaande leerlijn tussen primair- en voortgezet onderwijs en de samenhang met andere beleidsterreinen.

In de bijlage vindt u de gemaakte afwegingen in het algemeen en specifiek per regio. In deze bijlage staat ook de beoogde indeling. Schoolbesturen kunnen binnen deze indeling aan de slag met de invulling van passend onderwijs binnen hun regio. Mocht op basis van deze invulling blijken dat nog aanpassingen wenselijk zijn in de indeling, dan is dat in goed overleg met alle betrokkenen mogelijk.

Reformatorische landelijke samenwerkingsverbanden

Het reformatorisch onderwijs heeft verzocht een landelijk verband te mogen vormen. In de bijlage bij de brief van 31 januari aan de Kamer, heb ik reeds geschreven dat ik na zou gaan of voor de continuering van dit landelijke reformatorische samenwerkingsverband passend onderwijs een wettelijke basis kan worden gelegd. Het wetsvoorstel zal mogelijk maken dat het onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om in aanmerking te komen voor een landelijk samenwerkingsverband naar richting. Het reformatorisch onderwijs voldoet aan de voorwaarden, zoals het kunnen bieden van (v)so onderwijs cluster 3 en 4. Er kunnen dan ook twee reformatorische landelijke samenwerkingsverbanden komen, één voor primair- en één voor voortgezet onderwijs.

6. Invoering passend onderwijs en ondersteuning

OCW zal in samenwerking met de sectororganisaties zorgen voor een strakke regie op de invoering van passend onderwijs. Daarbij wordt wel ruimte gegeven aan schoolbesturen om passend onderwijs zelf invulling te geven.

In de gesprekken met schoolbesturen heb ik gevraagd wat schoolbesturen aan praktische ondersteuning wensen. De hieronder beschreven zaken kwam in de meeste gesprekken naar voren.

Vorming samenwerkingsverbanden en planning

Veel gesprekspartners vroegen om duidelijkheid over de nieuwe regeling en het tijdpad. Met het tijdpad in deze brief en met de in de bijlage bij deze brief opgenomen indeling van de samenwerkingsverbanden kom ik daaraan tegemoet.

Voor de meeste samenwerkingsverbanden is daarmee de indeling duidelijk. Zij kunnen direct verder met de voorbereidingen voor passend onderwijs. Voor een aantal regio's is de indeling nog niet helemaal duidelijk. De komende weken zullen in overleg met de sectororganisaties en de partners in de regio's, waaronder de gemeenten, de laatste punten in de regio-indeling worden besproken en hierover een besluit worden genomen. Het betreft hier met name gemeenten die zijn ontstaan door een gemeentelijke herindeling. Centraal in het gesprek is de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs. In paragraaf 2 is het tijdpad geschetst:

- In het schooljaar 2011/ 2012 staat de voorbereiding op de invoering van passend onderwijs centraal.
- Streven is per augustus 2012 het wetsvoorstel in werking te laten treden.
- Op 1 november 2012 moet de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden zijn gerealiseerd en per 1 maart 2013 moet het zorgplan van het samenwerkingsverband naar de inspectie gestuurd worden.
- Op 1 augustus 2013 treedt de zorgplicht in werking.

Om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsverbanden op tijd klaar zijn, komt er een stappenplan met mijlpalen. Zo is het voor het opstellen van het zorgplan van belang dat op het niveau van het samenwerkingsverband helderheid is over de leerlingen die op dit moment in het (voortgezet) speciaal onderwijs zitten of met een rugzak onderwijs volgen op een reguliere school.

Zorgprofiel

Alle scholen moeten een zorgprofiel opstellen. Om te zien of voor alle leerlingen een zo passend mogelijk onderwijsaanbod kan worden gedaan, moeten de zorgprofielen op het niveau van het samenwerkingsverband naast elkaar worden gelegd. Er dient sprake te zijn van een dekkend geheel aan zorgprofielen, welke worden vastgelegd in het zorgplan van het samenwerkingsverband. In het zorgplan wordt ook aangegeven hoe de middelen worden verdeeld.

Om dit proces goed te begeleiden overleg ik op dit moment met de sectororganisaties. Bij de invulling van de ondersteuning, houd ik ook rekening met de wensen en voorkeuren die in de regiogesprekken naar voren zijn gekomen.

Informatiepunt passend onderwijs

Op dit moment is er al een informatiepunt passend onderwijs actief dat vooral het onderwijsveld van informatie voorziet. Nog vóór de zomer van 2011 wil ik het informatiepunt zo optimaliseren dat alle betrokkenen (scholen en besturen maar ook ouders en leraren) zich meer herkennen in de website en de nieuwsbrief van dat informatiepunt. Goede informatievoorziening, generiek maar ook individueel – via bijvoorbeeld een helpdesk – is voor een succesvolle invoering essentieel.

Referentiekader

Er werd ook vaak gevraagd naar de stand van zaken rond het aangekondigde referentiekader met modellen en instrumenten die de scholen en samenwerkingsverbanden kunnen gebruiken bij de uitwerking van passend onderwijs. De sectororganisaties werken daar nu aan. Het opstellen van het referentiekader heeft helaas enige vertraging opgelopen. Ik zal zorgen voor een inhaalslag, samen met de sectororganisaties. Na de zomer, wanneer ik u het wetsvoorstel stuur, is ook het referentiekader beschikbaar.

Ruimte voor schoolbesturen

Schoolbesturen vroegen om ruimte om passend onderwijs zelf goed vorm te geven. Ze willen wel graag handvatten in de vorm van bijvoorbeeld het referentiekader, maar ook ruimte om hun visie op passend onderwijs te verwezenlijken.

Ik wil scholen deze ruimte geven en heb er vertrouwen in dat het lukt om passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden vorm te geven. Met respect heb ik gehoord en gezien wat er in sommige regio's al aan voorbereidingen plaatsvindt. Dit is overigens niet alleen sinds de aankondiging van passend onderwijs begin dit jaar. Veel schoolbesturen zijn al jaren bezig om voorbereidingen te treffen voor het vormgeven van een goede regionale zorgstructuur in afwachting van passend onderwijs. Hierbij werkt men intensief samen met elkaar, maar ook met bijvoorbeeld gemeenten en jeugdzorg.

Feiten en cijfers

Tot slot is er veel behoefte aan cijfers over de situatie in de eigen regio. Daarbij gaat het zowel om leerlingenstromen als financiële gegevens in het nieuwe stelsel. Nadat schoolbesturen zich met een regiovoorstel tot OCW wenden, voorziet OCW regio's van deze cijfers, zodat schoolbesturen dit mee kunnen nemen in hun voorbereiding op de nieuwe situatie.

7. Wetgevingstraject

Zoals in de brief van 13 april is aangekondigd, blijft de planning van het wetsvoorstel ongewijzigd. De inzet blijft om het wetsvoorstel passend onderwijs voor 1 augustus 2012 in het Staatsblad te publiceren zodat de invoering kan starten.

Na de internetconsultatie, die meer dan 2000 reacties opleverde, is het wetsvoorstel aangepast en voor advies aangeboden aan onder meer de Onderwijsraad en de Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). De adviezen zijn inmiddels binnen en verwerkt. Na de zomer verwacht ik u het wetsvoorstel te kunnen toesturen. Bij dit wetsvoorstel volgt ook de reactie op het recente advies van de ECPO en de Onderwijsraad.

8. Tot slot

Er is in de afgelopen periode veel gesproken over passend onderwijs. Uit deze gesprekken met ouders en mensen uit het onderwijsveld klinkt grote betrokkenheid. Hoewel zij grote zorgen hebben over de bezuiniging is hun houding ten aanzien van de stelselwijziging overwegend constructief. Scholen en leerkrachten realiseren zich dat het bestaande stelsel grote nadelen heeft en toe is aan herziening.

In de gesprekken met schoolbesturen heb ik, los van de bezuinigingen, bij velen de bereidheid gezien om van passend onderwijs een succes te maken. Een zorgvuldige invoering van passend onderwijs is daarbij van groot belang.

In antwoord op die constructieve houding heb ik een fors knelpunt weggenomen met de temporisering van de bezuiniging. De temporisering geeft meer ruimte voor een zorgvuldige invoering van de stelselwijziging, en tijd om personele gevolgen goed op te vangen.

Een belangrijk onderdeel van de gesprekken was de vorming van de samenwerkingsverbanden. Daar zijn de afgelopen weken met de regiogesprekken belangrijke stappen in gezet. Met de voorgestelde indeling (zie de bijlage), krijgen besturen meer duidelijkheid en kan passend onderwijs binnen de verbanden verder worden vormgegeven.

De komende tijd zal ik vooral inzetten op de wettelijke uitwerking van passend onderwijs en actieve ondersteuning van scholen. Zoals ik in de inleiding heb aangekondigd, stuur ik u na de zomer het wetsvoorstel. Parallel daaraan informeer ik u over de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs.

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