

Vergaderjaar 2007–2008

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. 101

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2007

Op 5 juli 2007 heb ik met de vaste commissie van OCW gesproken over de uitwerking van Passend onderwijs (27 728/29 240, nr. 99). Ter voorbereiding op dit overleg is op 25 juni 2007 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met de hoofdlijnen van «Passend onderwijs» (Kamerstukken II, 2006/2007, 27 728, nr. 98). Kern van passend onderwijs is dat voor elke zorgleerling 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. Voor dit uitgangspunt is veel steun, zowel in het onderwijsveld als in de Tweede Kamer, zoals ook in het overleg op 5 juli jl. bleek. In dat overleg zijn echter ook veel vragen gesteld en suggesties gedaan voor de nadere uitwerking van de hoofdlijnen. Ik heb daarom aan de Tweede Kamer toegezegd om een invoeringsplan passend onderwijs te sturen waarin wordt ingegaan op de uitwerking. In deze brief ga ik in op de overwegingen en keuzes die zijn gemaakt bij de uitwerking van passend onderwijs. Bijgevoegd is het invoeringsplan Passend onderwijs waarin de concrete activiteiten op weg naar de invoering van Passend onderwijs in 2011 worden beschreven.¹

Aanleiding

Passend onderwijs gaat over kinderen die vanwege een handicap of stoornis of een andere beperking niet gewoon het reguliere onderwijs kunnen volgen dat de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs bieden. Voor deze kinderen zijn speciale voorzieningen in het onderwijs tot stand gekomen in de vorm van scholen voor speciaal (basis)onderwijs, scholen of afdelingen voor praktijkonderwijs en voor voortgezet speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er speciale voorzieningen om hen onderwijs te laten volgen binnen reguliere scholen. Het gaat dan om ondersteuning door samenwerkingsverbanden, rugzakfinanciering met ambulante begeleiding en leerwegondersteunend onderwijs. Een deel van de leerlingen heeft binnen en buiten het onderwijs behoefte aan extra zorg vanuit jeugdzorg of AWBZ-zorg.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In 2004 zijn de bestaande voorzieningen binnen het onderwijs geëvalueerd. Hierin is een aantal knelpunten gesignaleerd: kinderen die thuis zitten of op wachtlijsten staan, veel bureaucratie rond indicatiestelling, onvoldoende aansluiting en samenwerking tussen de deelsystemen, onvoldoende afstemming en samenwerking met (jeugd)zorg, etc. Deze knelpunten hebben geleid tot de voornemens van het vorige kabinet om tot herziening van de zorgstructuren te komen. De discussie over deze beleidsvoornemens heeft geleid tot het concept Passend onderwijs. In de brief van 25 juni heeft het kabinet een uitwerking van dit concept gegeven. Centraal in deze uitwerking staan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan deze kinderen en de vorming van regionale netwerken om tot een betere organisatie van onderwijs en zorg te komen. Voor een goed begrip volgen hierna nog eens de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de gekozen uitwerking.

Uitgangspunten

1. Het kind moet centraal staan. Taak van het onderwijs is om de kwetsbare kinderen waar het in Passend onderwijs om gaat zo goed mogelijk voor te bereiden op een zo zelfstandig mogelijke plaats in de samenleving. Tussen de leerlingen zijn er grote verschillen naar de aard van de beperkingen en de mogelijkheden die zij hebben. Het onderwijs moet rekening houden met die verschillen en het aanbod aanpassen op de behoeften van het kind. Met ouders moet goed overlegd worden over het onderwijstraject voor hun kind.
2. Passend onderwijs betekent niet dat alle leerlingen in de gewone school voor basis- of voortgezet onderwijs moeten worden opgevangen. Een deel van de leerlingen kan met goede ondersteuning in de reguliere school onderwijs volgen, maar een ander deel kan beter onderwijs volgen in een speciale school. Er zijn ook tussenvormen mogelijk zoals de inrichting van een speciale klas binnen een reguliere school. Tot slot zijn er mogelijkheden om leerlingen tijdelijk in een speciale voorziening te plaatsen, bijvoorbeeld om via goede observatie tot een betere beslissing over plaatsing te komen. Regionaal moet er een goed continuüm van onderwijsvoorzieningen komen met doorlopende leerlijnen po-vo-(v)so.
3. De kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen moet goed zijn. De inspectie signaleert dat te veel speciale voorzieningen (scholen voor sbo, so, vso) zwak of zeer zwak van kwaliteit zijn. Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat als hun kind naar een speciale school gaat, het onderwijs daar van goede kwaliteit is, en dat het onderwijs leidt tot een heldere kwalificatie. Daarom heeft kwaliteitsversterking prioriteit binnen Passend onderwijs.
4. Passend onderwijs moet in de klas gerealiseerd worden. Personeel in de scholen moet voldoende toegerust zijn om het onderwijs aan deze leerlingen te geven. Onderwijs is niet passend als de leraar die het geeft niet de bekwaamheid heeft ontwikkeld om het te geven of niet voldoende ondersteuning krijgt. Daarom moet de positie van de leraren versterkt worden.
5. Een deel van de leerlingen heeft ook zorg buiten het onderwijs nodig. Als bijvoorbeeld problemen in de gezinsituatie leiden tot gedragsproblemen in de school, dan moet de school erop kunnen rekenen dat maatschappelijk werk en jeugdzorg de problemen in het gezin aanpakken. Het onderwijs in de school moet aansluiten op de zorg die vanuit instellingen voor jeugdzorg en vanuit de AWBZ-zorg wordt gegeven.
6. In de bureaucratie die samenhangt met de speciale voorzieningen moet fors gesnoeid worden. Indicatiestelling moet handelingsgericht zijn: wat willen we met deze leerling bereiken in het onderwijs en wat

- is daarvoor nodig? Dubbelingen in indicaties moeten afgebouwd worden in samenwerking met de zorg buiten het onderwijs.
7. Voor zowel de huidige middelen voor zorgleerlingen als de middelen die beschikbaar komen voor de uitwerking van Passend onderwijs geldt dat deze zoveel mogelijk in het primaire onderwijsproces moeten worden ingezet: handen in de klas! De inzet van middelen moet flexibel zijn om maatwerk in het onderwijs mogelijk te maken. De inzet moet ook doelmatig en transparant zijn: voor scholen, voor ouders, voor andere instellingen en voor de overheid.
 8. De uitgaven voor extra zorg (op de Rijksbegroting) moeten beheersbaar zijn. Voor de veranderingen die noodzakelijk zijn om Passend onderwijs te realiseren worden extra middelen beschikbaar gesteld.

Uitwerking

Vanuit deze uitgangspunten heeft het kabinet in de brief van 25 juni 2007 een uitwerking gegeven hoe Passend onderwijs in de praktijk vorm gegeven kan worden. Centraal in deze uitwerking staat de vorming van regionale netwerken op basis van de bestaande samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra (rec's). Met als centrale punten: de inrichting van één loket, de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (in het bijzonder de kwalificatiestructuur), de aanpassingen in de bekostigingssystematiek en de versterking van de positie van ouders. Ook is een beeld geschetst waar we in 2011 uit zouden moeten komen. In het overleg van 5 juli jl. heb ik toegezegd om een invoeringsplan op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de invoering eruit gaat zien. Het invoeringsplan is bij deze brief gevoegd. Over dit plan is overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van de organisaties voor bestuur en management in het primair onderwijs, de VO-raad, de WEC-raad, de AOC-raad, de MBO-Raad en de ouderorganisaties in het overleg Passend onderwijs. Ook met de personeelsorganisaties zijn gesprekken gevoerd over de positie van het personeel binnen Passend onderwijs. Aan deze positie wordt in het invoeringsplan nadrukkelijk aandacht gegeven. Met de sectororganisaties en de ouderorganisaties is afgesproken dat voor de uitvoering van het invoeringsplan een regiooverleg wordt ingericht. Voor dit overleg worden ook de personeelsorganisaties uitgenodigd. Er wordt een steunpunt Passend onderwijs ingericht om de regio's te ondersteunen bij de vormgeving van Passend onderwijs.

Evaluatie- en adviescommissie

In de inleiding is al aangegeven dat naar aanleiding van de brief van 25 juni jl. in het AO van 5 juli jl. veel vragen zijn gesteld over de uitwerking van Passend onderwijs. Het betrof vragen over de financiering van de zorg (beheersing van de begrotingsuitgaven voor speciale leerlingenzorg, financiering van de regionale netwerken, verschuiving van ambulante naar preventieve ambulante begeleiding en afschaffing van de zogenaamde gedwongen winkelnering), de organisatie en de inrichting van de regionale netwerken (grootte van de netwerken, de verantwoordelijkheid van de besturen en de bestaande samenwerkingsverbanden, de organisatie van het ene loket), de positie van de ouders en het personeel en de samenwerking met de zorg buiten het onderwijs. Uit de gestelde vragen blijkt bezorgdheid of de gedane voorstellen in de praktijk wel zullen werken en het beoogde effect zullen hebben. Ik ben mij terdege bewust van de complexiteit van het voorgestelde veranderingsproces gelet op de verschillen in problematiek tussen de leerlingen, de grote aantallen betrokken scholen en besturen, en de belangen van ouders en personeel. Daarom begrijp ik heel goed de vragen die de Kamer gesteld heeft en de zorg die daaruit blijkt ten aanzien van de realiseerbaarheid van de beleids-

voorstellen. Ook voor het kabinet staat een zorgvuldig invoeringsproces voorop.

In de brief en in het overleg is daarom aangegeven dat bij de invoering van Passend onderwijs wordt gekozen voor «een proces van onderop». Dat betekent twee dingen. In de eerste plaats dat er veel ruimte komt om bij de invulling van Passend onderwijs op regionaal niveau eigen keuzes te maken: het wettelijk kader biedt ruimte voor regionaal maatwerk. Er komen geen landelijke blauwdrukken. In de tweede plaats betekent «van onderop» dat de praktijk vooraf gaat aan de wetgeving: in de praktijk moet de uitvoerbaarheid van bestuurlijke en organisatorische concepten zijn gebleken voordat deze in wetgeving worden verankerd. Vandaar de keuze om op korte termijn te starten met experimenten en veldinitiatieven en op basis van de daaruit voortvloeiende ervaringen te starten met wetgeving. Langs deze weg wil ik voorkomen dat onvoldoende overwogen stappen worden gezet in het invoeringsproces. Bestaande wettelijke regelingen worden pas veranderd als in de praktijk blijkt dat dit verantwoord kan. De beoordeling van de resultaten in de praktijk en de beantwoording van de vraag of vervolgstappen gezet kunnen worden, zijn van groot belang voor de voortgang van het invoeringsproces. Om deze beoordeling en beantwoording zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden, stel ik de Kamer voor om een onafhankelijke evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs in te stellen. Deze commissie evalueert en adviseert de komende vier jaar over vervolgstappen in het invoeringsproces. Ik heb mevrouw Ursie Lambrechts, voormalig lid van de Tweede Kamer, bereid gevonden om het voorzitterschap van deze commissie op zich te nemen. De commissie zal, inclusief de voorzitter bestaan uit vijf leden. Bij de verdere samenstelling van de commissie wordt er rekening mee worden gehouden dat de noodzakelijke deskundigheid op onderwijskundig, orthopedagogisch, bestuurlijk, organisatorisch en financieel terrein vertegenwoordigd is. Vragen waarover de commissie zal adviseren op basis van evaluatief onderzoek, met name bij de experimenten en de veldinitiatieven, zijn de volgende:

Wat betreft de regionale netwerken:

- Lukt het om tot werkbare netwerken te komen naar samenstelling en grootte?
- Lukt het om de één loket gedachte in de praktijk efficiënt en effectief vorm te geven?
- Zijn alle leerlingen in beeld en zijn de doorlooptijden voor handelingsgerichte indicatiestelling adequaat?
- Lukt het om leerlingen snel op een passende plek te plaatsen en zijn er geen te lange wachttijden?
- Slagen samenwerkende partijen erin om te komen tot de beoogde kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan de leerlingen die speciale zorg behoeven?

Wat betreft de financiering:

- Leidt budgetfinanciering van de partners in de netwerken tot een effectievere inzet van middelen en betere zorg?
- Hoe kunnen de middelen voor ambulante begeleiding het beste toegedeeld worden (opheffen gedwongen winkelnering)?
- Zijn er valide redenen voor verschillen in de hoogte van de regionaal toe te kennen zorgmiddelen?

Wat betreft de positie van het personeel:

- Is de deskundigheid en handelingsbekwaamheid van het personeel in de scholen voldoende om Passend onderwijs te realiseren? Voeren scholen op dit punt adequaat beleid?
- Lukt het om voldoende ondersteuning in de klas te realiseren?

Wat betreft de positie van ouders:

- Zijn de ouders voldoende betrokken bij de invulling van Passend onderwijs in een regionaal netwerk? Wat zijn de meest effectieve en efficiënte modellen?
- Is er voor individuele ouders een adequate procesgang als zij problemen ervaren waar het gaat om Passend onderwijs voor hun kind?

Wat betreft de samenwerking buiten het onderwijs;

- Lukt het om tot betere samenwerking en afstemming met jeugdzorg en AWBZ-zorg te komen, niet alleen wat betreft de indicatiestelling, maar ook wat betreft de uitvoering van de zorg?
- Lukt het om tot betere aansluiting op de arbeidsmarkt te komen?

Dit zijn kernvragen wat betreft de invoering van het nieuwe stelsel voor Passend onderwijs in de komende jaren. Invoering van nieuwe wetgeving is voorzien voor 2011. Intussen blijft de bestaande regelgeving van kracht. Dat geldt ook voor de systematiek van de leerlinggebonden financiering en de daaraan verbonden indicatiestelling. Per 1 januari 2008 houdt de LCTI op te bestaan. Het toezicht op de indicatiestelling gaat dan over naar de onderwijsinspectie. Het voorstel is de adviestaak van de LCTI onder te brengen bij de nieuwe evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs. Deze commissie zal onder meer advies uitbrengen over mogelijkheden om binnen de huidige indicatiesystematiek verbeteringen aan te brengen. Ook zal de commissie de effecten van het afschaffen van het model aanmeldingsformulier monitoren. In het verlengde hiervan wordt een deel van de middelen die nu gemoeid zijn met de instandhouding en taakuitvoering van de LCTI gebruikt voor de inrichting van de nieuwe commissie en voor de uitvoering van (evaluatief) onderzoek. Concreet betekent dit dat ca. € 1 miljoen beschikbaar is voor de commissie. Het andere deel van de middelen wordt ingezet voor de uitvoering van de toezichtstaak door de inspectie, ondersteund door CFI voor wat betreft de dataverzameling (het Cvi-Net). Ik zal de commissie vragen om in samenwerking met de inspectie tot een efficiënte opzet van onderzoek en dataverzameling te komen. Behalve van toezichtgegevens zal de commissie ook gebruik kunnen maken van de gegevens die de sectororganisaties verzamelen in het kader van de ondersteuning van samenwerkingsverbanden, scholen en besturen bij de vorming en inrichting van regionale netwerken (landelijk steunpunt). Tot slot kan de commissie gebruik maken van lopende en nog te plannen onderzoeken in het kader van de zogenaamde BOPO-onderzoeksprogrammering bij NWO. De commissie zal een meerjarig onderzoeks- en evaluatieprogramma opstellen, waarbij de commissie minimaal één keer per jaar zal rapporteren over haar bevindingen en advies uit zal brengen ten aanzien van de geformuleerde vragen. Vanzelfsprekend ontvangt de Kamer deze rapportages, voorzien van een beleidsreactie.

Kwaliteitsverbetering

De verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is een centraal thema binnen Passend onderwijs. Dat begint in de gewone school voor basis- of voortgezet onderwijs. De afspraken die zijn gemaakt in de kwaliteitsagenda's voor het po en vo spelen daar een belangrijke rol in. Net als de maatregelen en het Convenant professionelere scholen die zijn aangekondigd in reactie op het advies van de commissie Rinnooy Kan over het lerarenbeleid. De activiteiten in het invoeringsplan zijn aanvullend, gericht op zorgleerlingen. Naast het aanpassen van het kwalificatiesysteem voor leerlingen die geen reguliere startkwalificatie kunnen halen en instrumenten om het onderwijs aan zorgleerlingen te faciliteren zijn veel activiteiten gericht op scholing en ondersteuning van leerkrachten. Immers,

voor een succesvolle invoering van Passend onderwijs is het cruciaal dat leerkrachten in zowel het reguliere als het speciaal onderwijs zich voldoende competent en gesteund voelen om voor alle leerlingen passend onderwijs te verzorgen.

In het overleg op 5 juli jl. is gesproken over een «buddysysteem» voor leerkrachten in de Verenigde Staten. Gevraagd is wat wij daarvan kunnen leren en of dit systeem ook in Nederland kan worden ingevoerd. Omdat mij op dat moment niet duidelijk was wat precies werd bedoeld, heb ik toegezegd hier op terug te komen. Naar mijn idee wordt met het buddy-systeem de individuele ondersteuning van leerkrachten door «para-teachers» of «para-professionals» bedoeld. Dit zijn persoonlijke begeleiders voor leerlingen die behoefte hebben aan verdergaande individuele ondersteuning. In het verslag van een bezoek van een delegatie van de CG-raad aan de Verenigde Staten (Connecticut) wordt uitgebreid ingegaan op het «buddysysteem». De inzet van klassenassistenten, maar ook andere vormen van ondersteuning van leerkrachten die in het invoeringsplan worden beschreven, zijn naar mijn idee vergelijkbaar met de «para-teachers» of «para-professionals». Ik denk dat we van de ervaringen in de Verenigde Staten kunnen leren maar, zoals ik op 5 juli jl. al heb gezegd, ben ik niet voor verplichte invoering van dat systeem. Scholen hebben binnen het netwerk ruimte om afspraken te maken over de ondersteuning van leerkrachten in het onderwijs aan zorgleerlingen die past bij behoeften en wensen.

Regionale netwerken

Schoolbesturen krijgen de verantwoordelijkheid om voor alle leerlingen die worden aangemeld of staan ingeschreven bij één van hun scholen, een passend onderwijszorgaanbod te formuleren. Om dat te realiseren gaan scholen samenwerken in regionale netwerken. In het overleg op 5 juli zijn vragen gesteld over het regionale netwerk en de relatie tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. De kern van Passend onderwijs is «verbinden». Concreet betekent dit dat schoolbesturen net als nu samenwerken in regionale verbanden. De samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs (weer samen naar schoolverbanden) en in het voortgezet onderwijs maken onderling en met de rec's afspraken over de inrichting van één loket voor zorgtoewijzing en over het onderwijscontinuüm waarbinnen voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod kan worden geboden. Met het verbinden van samenwerkingsverbanden en de rec's wordt een regionaal netwerk gevormd. De individuele schoolbesturen blijven, ook wanneer een netwerk is gevormd verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en het onderwijs op de scholen. Indien het gelet op bijvoorbeeld leerling-stromen of het vormen van een sluitend en functioneel netwerk wenselijk is, kan de samenstelling van wsns-, vo verbanden en rec's gewijzigd worden. Regionale netwerken worden in het veld gevormd. Daarbij is ruimte om Passend onderwijs vorm te geven aansluitend bij de regionale situatie. Er is dan ook niet één uitwerking van Passend onderwijs. Bijgevoegd zijn voorbeelden van hoe een regionaal netwerk er uit kan zien.¹

Inrichten één loket voor zorgtoewijzing

Een belangrijke functie van het regionale netwerk is de inrichting van één loket voor zorgtoewijzing. Zowel in bezoeken in het veld, als in het overleg met uw Kamer is gebleken dat er veel verschillende beelden bestaan van het ene loket. Hierna wordt daarom een toelichting gegeven op de drie belangrijkste (toekomstige) functies van het loket. De regio's zijn vrij in de wijze waarop deze functies in het loket worden vormgegeven, met dien verstande dat er voor ouders één duidelijk herkenbaar loket is. Verder dient het loket tot de invoering van de wetgeving Passend onderwijs te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

passen binnen het huidige wettelijk kader. Zoals eerder aangegeven, wordt de evaluatie- en adviescommissie gevraagd te adviseren over de inrichting van het ene loket. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

1. Handelingsgerichte toewijzing van extra ondersteuning. De nadruk bij de huidige indicatiesystematiek ligt sterk op medische gegevens en belemmeringen die de handicap/stoornis met zich meebrengen. Inzet is met Passend onderwijs uit te gaan van wat een leerling nog wel kan. De extra zorgtoewijzing vindt handelingsgericht plaats. Dit betekent dat een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld en dat op grond daarvan wordt bekeken welke extra zorg/ondersteuning nodig is.
2. Eén loket voor de indicatiestelling binnen het onderwijs. Bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs en steeds meer wsnssamenwerkingsverbanden hebben een zorgadviesteam (ZAT) ingericht: een netwerk waarin onderwijsprofessionals, welzijnswerk, jeugd- (gezondheid)zorg en veiligheid samenwerken. Doel van het netwerk is snel passende ondersteuning te bieden wanneer problemen worden gesignaleerd zodat kan worden voorkomen dat de problematiek ernstiger wordt en uitval van leerlingen kan worden voorkomen. De ZAT's zullen in de praktijk een belangrijke toeleidende functie hebben tot dit regionale loket. Met de informatie die de verschillende partijen in het ZAT inbrengen kan op een relatief eenvoudige manier de benodigde informatie voor een indicatiestelling bij het regionale loket worden aangeleverd. De ZAT's en het regionale loket maken afspraken over het doorgeleiden en/of aanmelden van leerlingen bij het loket. Ook kan ervoor worden gekozen dat een vertegenwoordiger van het loket (op verzoek) deelneemt aan een overleg van het ZAT.
3. Het loket en de ZAT's zijn verantwoordelijk voor de afstemming van de indicatiestelling met de jeugd- en AWBZ-zorg. Wanneer leerlingen zowel onderwijs als (jeugd)zorg nodig hebben, wordt een integraal indicatietraject gestart. Dit betekent dat ouders één aanspreekpunt hebben voor de aanvraag van zowel de indicatie voor extra onderwijs-ondersteuning als voor (jeugd)zorg. In de «back office» worden nog wel twee indicatietrajecten doorlopen, maar de indicatiestellers voor onderwijs en (jeugd)zorg maken wel afspraken over het gebruik van elkaars onderzoek zodat wordt voorkomen dat onnodig extra onderzoek wordt voorkomen.

Afstemming met de zorg

Afstemming en samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg is op meerdere onderdelen van belang. De eerste stappen in de samenwerking zijn gezet met de inrichting van de ZAT's en op het gebied van de indicatiestelling. Maar, we zijn er nog niet. Regelmatig komen berichten uit het veld dat Passend onderwijs pas echt succesvol kan zijn als ook (jeugd)zorg is betrokken. Zowel op landelijk niveau als in de regio's is een impuls nodig om de samenwerking te versterken. Een veel belovende ontwikkeling is de bundeling van taken en functies in de jeugdhulpverlening in Centra voor Jeugd en Gezin en de beschikbaarheid van € 200 miljoen aan middelen voor opgroei- en opvoedondersteuning, onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wettelijk wordt vastgelegd dat de gemeente de regierol heeft in de jeugdketen, met bijbehorende bevoegdheden. Resultaat van deze regierol moet zijn dat onderwijs en gemeenten samen afspraken kunnen maken over Passend onderwijs en passende zorg voor elk kind. Om een beter beeld te krijgen van de mogelijkheden voor (verdergaande) samenwerking wordt binnen de experimenten Passend onderwijs bekeken of ook ervaring kan worden opgedaan met een integrale aanpak van onderwijs en (jeugd)zorg.

Versterken positie ouders en de Wet gelijke behandeling

Met de ruimte die ontstaat voor de schoolbesturen om Passend onderwijs binnen de regio vorm te geven, is het van belang dat ook de ouders in positie zijn, als collectief en individueel. Zij hebben immers belang bij een goede organisatie van het onderwijs in de regio en voor hun kind. Een belangrijke stap om de positie van de (individuele) ouders te versterken is de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekten. In de toelichting op de nota van wijziging is aangegeven dat wordt onderzocht of de bemiddelende rol van de onderwijsconsulenten die zijn verbonden aan de ACTB kan worden overgenomen door de Commissie gelijke behandeling. Bij dat onderzoek wordt ook de rapportage betrokken die ik onlangs heb ontvangen van de ACTB. In die rapportage, die bij deze brief is gevoegd¹, geeft de ACTB aan dat het aantal adviesaanvragen voor een onderwijsconsulent zich lijkt te stabiliseren. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de bemiddelingsvragen complexer worden. Door de intermediaire rol die de consulenten hebben, lukt het echter in de meeste gevallen om tot plaatsing van de leerling te komen.

Financieel kader

Passend onderwijs moet regionaal ruimte bieden om voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te kunnen bieden. Daarvoor is een flinke inspanning nodig van de onderwijsprofessionals in het veld en hun besturen. In het Algemeen overleg van 5 juli jl. is veel aandacht uitgegaan naar de financiële aspecten van de beleidsvoornemens voor Passend onderwijs. Hierna wordt een toelichting geven op de extra investering voor Passend onderwijs, op het totale budgettaire kader voor (speciale) leerlingenzorg, op de voorstellen voor een gebudgetteerde toekenning van de middelen voor Igf/(v)so, op de verschuiving van middelen naar preventieve ambulante begeleiding en op de werking van de groei-regeling.

Extra investering passend onderwijs

Voor de invoering van Passend onderwijs zijn in de onderwijsenveloppe extra middelen gereserveerd. Het gaat om een bedrag van € 20 miljoen in 2008, oplopend tot indicatief € 60 miljoen in 2011. Daarnaast is een bedrag oplopend tot indicatief € 10 miljoen in 2011 beschikbaar voor de eerstelijnszorgvoorziening voor leerlingen in havo en vwo. Over de toekenning van de oploop wordt jaarlijks bij Voorjaarsnota besloten. In de eerste jaren wordt het grootste deel van de middelen ingezet voor de inrichting van een regionaal sluitend onderwijszorgaanbod in de vorm van startsubsidies en extra middelen voor experimenten en veld-initiatieven. Daarna is steeds meer geld bedoeld om het onderwijs aan de leerlingen vorm te geven. In de aanloop naar de invoering van Passend onderwijs wordt een beperkt deel van de extra investering gereserveerd voor ontwikkelings- en ondersteuningsactiviteiten. Voorwaarde voor toekenning van subsidies aan regionaal samenwerkende partijen is dat zowel de samenwerkingsverbanden wsns (basisscholen en speciale basisscholen), de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs (met daarin de scholen voor vmbo, praktijkonderwijs) als de rec's (met daarin de scholen voor (v)so) participeren. De afgelopen weken hebben zich de eerste regionale initiatieven aangemeld bij het ministerie voor de toekenning van een eenmalige startsubsidie. Binnen de begroting voor het lopende jaar is er beperkte ruimte om initiatieven die voldoen aan bovenstaande criteria de startsubsidie toe te kennen. Zodra de begroting voor 2008 is vastgesteld kunnen vanaf het begin van komend jaar voor meer nieuwe initiatieven startsubsidies worden toegekend. Begin 2008 wordt

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een beleidsregel gepubliceerd waarin ook de subsidievoorwaarden voor toekenning van meerjarige subsidies voor experimenten en veld-initiatieven worden uitgewerkt. In het invoeringsplan wordt nader ingegaan op de besteding van de middelen.

Budgettering (v)so/lgf

De meerjarige ontwikkeling van de middelen voor leerlingenzorg is evenwichtig met uitzondering van de middelen voor lgf en het (v)so. De toekenning van middelen voor lgf/(v)so is nu gebaseerd op indicatiestelling van leerlingen op basis van landelijke criteria. In de brief van 25 juni jl. is een voorstel opgenomen om deze middelen vanaf 2011 toe te kennen in de vorm van een budgetfinanciering, waarbij de rugzakmiddelen voor de scholen voor (s)bo en voor vo worden toegekend aan de samenwerkingsverbanden voor po en vo en de middelen voor ambulante begeleiding gebudgetteerd aan de rec's worden toegekend. Behalve dat deze toekenningsystematiek leidt tot een betere beheersing van de uitgaven, heeft zij als belangrijke voordelen dat de huidige complexe, bureaucratische indicatiesystematiek kan komen te vervallen, en dat een flexibeler en doelmatiger inzet van de middelen mogelijk wordt gemaakt. Daardoor kan meer maatwerk gerealiseerd worden in de leerlingenzorg. Het voorstel heeft in het overleg van 5 juli jl. echter ook veel vragen opgeroepen. In de eerste plaats betreft het vragen over de toekenning van extra ondersteuning in de regio, zoals de vraag of het lukt om regionaal tot een goede inzet van middelen te komen. Eerder in deze brief is aangegeven dat de evaluatie- en adviescommissie wordt gevraagd hierover te adviseren. Vervolgens is gevraagd of de omvang van de gebudgetteerde middelen wel toereikend zal zijn om alle leerlingen passend onderwijs aan te bieden. In de brief van 4 september 2007 (Kamerstukken II, 2007/2008, 30 956, nr. 14) is aangegeven dat met de extra investering in de Voorjaarsnota van structureel ruim € 140 miljoen de meerkosten voor het (v)so en de ambulante begeleiding op € 920 miljoen vanaf 2008 komen (exclusief de reguliere bekostiging per leerling). Dit is het meerjarige macrobudget in de Rijksbegroting waarbinnen de financiering van (v)so en ambulante begeleiding moet plaatsvinden. Daarbij is aangegeven dat het mogelijk moet zijn om alle leerlingen die dat nodig hebben extra ondersteuning te bieden. Voor de goede orde wijs ik er op dat de huidige financierings-systematiek van toepassing blijft tot de invoering van Passend onderwijs in 2011.

In het begrotingsonderzoek op 21 november jl. is met de Kamer gesproken over de middelen die zijn gemoeid met de extra ondersteuning van leerlingen binnen de huidige structuren. Conform de toezegging in dat overleg is in onderstaande tabel weergegeven wat de kosten zijn.

	Aantal leerlingen	Bedrag
Samenwerkingsverbanden wsns (inclusief leerlingen in het sbo)	45 000	€ 365 miljoen
Samenwerkingsverbanden vo (exclusief leerlingen lwoo/pro)		€ 40 miljoen
Rec's		€ 15 miljoen
Leerlingen lwoo/pro	lwoo ca. 100 000 pro ca. 28 000	€ 475 miljoen
Rugzakken po en vo (extra middelen regulier plus ambulante begeleiding (ab))	ca. 30 000	€ 370 miljoen (€ 200 miljoen regulier + € 170 miljoen voor ab)
Meerkosten (v)so + ab	so ca. 35 000 vso ca. 30 000	€ 950 miljoen* (€ 780 miljoen meerkosten + € 170 miljoen ab)
Totaal		€ 2 215 miljoen

* Het eerder genoemde bedrag van € 920 miljoen is geactualiseerd in verband met onder andere prijsontwikkelingen.

Meer ruimte voor preventieve ambulante begeleiding

Een mogelijkheid om op korte termijn, voor de invoering van Passend onderwijs al meer ruimte te bieden voor maatwerk is het omzetten van een deel van de middelen voor ambulante begeleiding in preventieve ambulante begeleiding. In het overleg op 5 juli 2007 heeft uw Kamer gevraagd om een nadere toelichting van deze optie voordat deze kan worden uitgewerkt in de regelgeving. De reactie van de Kamer is aanleiding voor mij om over dit onderwerp advies te vragen aan de evaluatiecommissie. Concrete vraag daarbij is of het omzetten van een deel van de middelen voor ambulante begeleiding in preventieve ambulante begeleiding kan bijdragen aan de omslag van «curatie naar preventie». Immers, in de brief van 25 juni 2007 is aangegeven dat de inzet van de maatregel is dat meer leerlingen in een vroeg stadium worden begeleid waardoor een indicatie voor (v)so dan wel rugzak kan worden voorkomen.

Verplichte herbesteding ambulante begeleiding

Geïndiceerde leerlingen in het reguliere onderwijs ontvangen een rugzak, waarvan een deel verplicht herbested moet worden bij de (v)so-scholen/rec voor ambulante begeleiding. Vanuit het reguliere onderwijs is er kritiek op de beschikbaarheid en de kwaliteit van de ambulante begeleiding die door het speciaal onderwijs geleverd wordt en is voorgesteld de herbestedingsverplichting te laten vervallen. Hoewel de kritiek serieus genomen moet worden kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst zijn er grote verschillen, regionaal en per cluster: er zijn ook (v)so-scholen/rec's die goede ambulante begeleiding leveren waar de reguliere scholen tevreden zijn over de geleverde kwaliteit. In de tweede plaats kunnen er ook kritische vragen gesteld worden bij de wijze waarop de eigen rugzakmiddelen door reguliere scholen worden ingezet. Volgens onderzoek van de onderwijsinspectie ontbreekt bij nogal wat scholen een handelingsplan voor de rugzakleerling of is dit plan onvoldoende duidelijk uitgewerkt onder andere wat betreft de inzet van rugzakmiddelen. Tegen deze achtergrond is er reden om voorzichtig te zijn met het treffen van generieke maatregelen zoals het opheffen van de verplichte herbesteding. Het verdient de voorkeur om door een gerichte aanpak ervoor te zorgen dat daar waar de inzet en kwaliteit van de ambulante begeleiding onvoldoende is tot verbetering te komen. Dat kan door de inzet van de middelen transparant te maken en deze zichtbaar af te stemmen op de wensen van de reguliere scholen. In de landelijke monitor zal daarom de inzet van de ambulante begeleiding opgenomen worden op zo'n manier dat benchmarking mogelijk wordt. Binnen de experimenten en veldinitiatieven die de komende tijd van start gaan wordt gericht aandacht gegeven aan de mogelijkheden om ambulante begeleiding flexibel en doelmatig in te zetten. Goede voorbeelden worden landelijk beschikbaar gesteld. In het kader van de evaluatie wordt op basis van de uitkomsten van de monitor en de experimenten en veldinitiatieven nagegaan of de beleidsvoornemens inzake de bekostiging van de ambulante begeleiding vanaf 2011 (gebudgetteerde toekenning aan de rec's) nog bijstelling behoeft.

Bekostigingssystematiek (v)so

In navolging van de toezegging in het overleg op 5 juli jl. wordt in deze paragraaf een toelichting gegeven op de zogenaamde t-1 bekostigingssystematiek. Alle (v)so scholen tellen op 1 oktober het aantal ingeschreven geïndiceerde leerlingen en leerlingen afkomstig uit een residentiële instelling. Dit aantal vormt de basis voor de bekostiging in het volgende schooljaar. Wanneer een school (sterk) groeit kan de bekostiging op twee momenten worden bijgesteld:

1. Wanneer uit de 1 oktober telling blijkt dat het aantal leerlingen meer dan één N (is genormeerde groepsgrootte) hoger is dan de bekostiging die de school voor het lopende schooljaar ontvangt, dan wordt vanaf januari de bekostiging verhoogd.
 2. Wanneer het aantal leerlingen na 1 oktober toeneemt (tenminste een halve factor N), dan telt de school op 16 januari opnieuw het aantal leerlingen. Dit aantal vormt dan de basis voor de bekostiging voor het volgende schooljaar (vanaf 1 augustus).
- NB. De factor N is de groepsgrootte. Deze is voor de meeste onderwijssoorten in het so 12 leerlingen, in het vso 7 leerlingen.

Huisvesting

In het overleg van 5 juli jl. bleek er onduidelijkheid te zijn over de besteding van de FES middelen voor praktijklokalen in het vso. Uit onderzoek van de WEC-raad bleek dat een groot deel van de aan de gemeenten toegekende middelen op dat moment (nog) niet was ingezet voor genoemd doel. Naar aanleiding hiervan heeft overleg plaatsgevonden tussen de VNG, de WEC-raad en OCW. Afgesproken is dat de VNG, bij de door de WEC-raad genoemde gemeenten zou inventariseren waar de middelen aan zijn besteed. Uit de resultaten die recent beschikbaar zijn gekomen blijkt dat de middelen veelal worden meegenomen in een integraal huisvestingsplan voor het vso, waar praktijklokalen deel van uitmaken. Over de resultaten wordt nog gesproken met de VNG en de WEC-raad.

Toezicht op de indicatiestelling

In de brief van 4 september 2007 (Kamerstukken 2007/2008, 30 956, nr. 14) heb ik u geïnformeerd over het (concept)toezichtkader dat de inspectie gaat hanteren bij het toezicht op de rec-taken, waaronder de indicatiestelling en over de aanpassing van de criteria voor de indicatiestelling. Conform toezegging, is het advies van de LCTI waar de aanpassingen op zijn gebaseerd bij deze brief gevoegd.¹ Inmiddels heeft een eerste gesprek met het veld plaatsgevonden en is de pilot van de inspectie bij twee rec's in volle gang. Uit het eerste gesprek met het veld is naar voren gekomen dat zij zich kunnen vinden in de gekozen uitwerking. Van de ruim € 2 miljoen die nu beschikbaar is voor de LCTI gaat ca. € 800 000 naar de inspectie voor de uitvoering van het toezicht. Voor het beheren, vernieuwen en onderhouden van het Cvl-Net door CFI wordt ruim € 200 000 beschikbaar gesteld. Het resterende bedrag van ca. € 1 miljoen gaat naar de evaluatie- en adviescommissie. Overigens heeft de vorige minister van OCW, mevrouw Van der Hoeven toegezegd om in het najaar van 2006 een inspectierapport aan de Tweede Kamer te zenden over de uitvoering van de taken door de rec's. De inspectie heeft de resultaten van dat onderzoek beschikbaar gesteld aan de heer Van Eijck voor het onderzoek naar de groei in het (v)so. Dit rapport heeft de Tweede Kamer in januari ontvangen (Kamerstukken 2006/ 07, 27 728, nr. 96). Er is daarom geen afzonderlijk rapport opgesteld door de inspectie. Komend jaar worden alle rec's door de inspectie bezocht voor een beoordeling van de rec-taken, waaronder de indicatiestelling. Over de resultaten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Overige punten

Buitenschoolse opvang in het speciaal (basis)onderwijs

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voorschoolse en naschoolse opvang in het basisonderwijs in oktober 2006 heeft minister van der Hoeven toegezegd te laten onderzoeken welke knelpunten er zijn voor

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

scholen voor speciaal (basis) onderwijs waar het gaat om buitenschoolse opvang. Dit onderzoek is vervolgens uitgevoerd door Sardes. Het onderzoek heeft geleid tot een rapport dat voor de zomer is opgeleverd. Dit rapport stuur ik u bijgaand toe.¹ Op basis van de uitkomsten van het rapport is na de zomer overleg gestart met de ouderorganisaties (CG-raad en Balans), met vertegenwoordigers van de WEC-raad en de landelijke vereniging voor sbo en met vertegenwoordigers van de MO-groep en de Branchevereniging kinderopvang. In dit overleg zijn de verschillende aspecten van buitenschoolse opvang voor leerlingen van de speciale (basis)scholen uitvoerig besproken. De belangrijkste aspecten zijn: opvang bij de school, die meestal buiten de woonwijk ligt, danwel opvang in de eigen buurt; de vervoersproblematiek tussen school en opvangvoorziening; de kwalitatieve aspecten bij de opvangvoorziening (deskundigheid personeel en aanpassingen aan gebouwen) en de organisatorische en financieringsaspecten. Op basis van het overleg is geconcludeerd dat het gewenst is landelijk een nader inventariserend onderzoek te doen naar de mogelijkheden van scholen en de wensen van ouders wat betreft opvang in de eigen buurt danwel bij de speciale (basis)school. Dit onderzoek is nu nog gaande. Op basis van de resultaten van dit nadere onderzoek en het verder overleg met de genoemde organisaties zal ik de Kamer in de eerste maanden van het komende jaar een uitgewerkt beleidsvoorstel toesturen.

Masters special education

In oktober 2006 heeft minister van der Hoeven toegezegd dat de Kamer schriftelijk geïnformeerd zal worden waar de afgestudeerde masters special education terecht komen. Naar aanleiding van deze toezegging is overleg gevoerd met de onderwijsinspectie en met de lerarenopleidingen speciaal onderwijs. Gevraagd is welke gegevens beschikbaar zijn over de achtergrond van de studenten van de masteropleidingen bij de opleidingen speciaal onderwijs. Systematisch worden op dit punt geen (kwantitatieve) gegevens verzameld. Wel is er een kwalitatief beeld bij de vertegenwoordigers van de opleidingen speciaal onderwijs: de indruk is dat de meeste studenten in de masteropleiding al werkzaam zijn in het onderwijs, meestal in het (v)so of in het sbo. Ook leraren uit reguliere scholen volgen de opleiding: veelal zijn zij werkzaam als intern begeleider (bao) of als zorgcoördinator (vo). Het volgen van de masteropleiding stelt de studenten in staat om hun deskundigheid te vergroten, zodat zij hun werk in de school waar zij al werkzaam zijn beter kunnen uitvoeren. In het bijgevoegde invoeringsplan zijn voornemens opgenomen om de (postinitiële) lerarenopleidingen voor speciale leerlingenzorg verder uit te bouwen. In het kader van deze uitbouw wordt er ook voor gezorgd dat wij beter inzicht verkrijgen in de kwantitatieve aspecten van de deelname aan de opleidingen, zowel wat betreft de herkomst van de studenten als wat betreft hun bestemming.

Meervoudig gehandicapte (mg) leerlingen die een vso programma volgen

In het voorjaar 2007 hebben wij in het kader van de wijzigingen in de WEC en WOT in verband met het wegnemen van knelpunten in de leerlinggebonden financiering en het afschaffen van de LCTI gesproken over mg-leerlingen die een vso programma volgen. Geconstateerd is dat weinig bekend is over de mogelijkheden van deze leerlingen. Ik verwacht dat met de activiteiten in het invoeringsplan inzake de uitwerking van het nieuwe kwalificatiesysteem een beter beeld wordt verkregen van wat deze leerlingen kunnen. Met de aanpassingen in het kwalificatiesysteem verwacht ik dat zij beter kunnen worden voorbereid op zinvolle participatie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tot slot

In voorliggende brief en het bijgevoegde invoeringsplan is, in vervolg op de brief van 25 juni 2007 uitgebreid ingegaan op de uitwerking van Passend onderwijs. Ik vertrouw erop dat de vele vragen die in het overleg op 5 juli jl. zijn gesteld hiermee zijn beantwoord. Verder hoop ik dat de brief en de notitie u voldoende basis bieden om de voorgestelde aanpak voor de invoering van Passend onderwijs te ondersteunen. Ik zie dan ook uit naar het overleg dat ik binnenkort met u over Passend onderwijs zal voeren.

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