

Vergaderjaar 2010–2011

31 497

Passend onderwijs

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2010

In voorliggende brief wordt ingegaan op de stand van zaken van de uitwerking van passend onderwijs en het tijdpad. Ook wordt een reactie gegeven op de moties over passend onderwijs die tijdens de begrotingsbehandeling zijn ingediend. Hiermee kom ik tegemoet aan uw verzoek van 18 november 2010, met het kenmerk 2010D45975. Tot slot wordt ingegaan op een aantal openstaande toezeggingen.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de voorgenomen invoering van passend onderwijs doorgaat, maar met een korting van € 300 miljoen. Het blijft daarmee mogelijk om leerlingen die dat echt nodig hebben te plaatsen in het speciaal onderwijs en daarnaast extra onderwijssteuning te bieden aan leerlingen in het reguliere onderwijs. Zoals ik heb aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling, is er naast de korting ook sprake van extra investeringen in de kwaliteit van het onderwijs en in de professionalisering van leraren. Daarmee ontstaat meer ruimte om leerlingen een passend onderwijsaanbod te geven.

Stand van zaken uitwerking passend onderwijs

Wetgeving

Het uitwerken van de hoofdlijnen passend onderwijs en de vertaling daarvan in wetgeving heeft sinds mijn aantreden hoge prioriteit gekregen. Er wordt voortgebouwd op de notitie die in januari aan de Tweede Kamer is gestuurd¹. Het betreft onder meer de invoering van de zorgplicht voor schoolbesturen, de samenwerking in de bestaande samenwerkingsverbanden, budgetfinanciering en het vastleggen van de medezeggenschap van ouders en leraren op het gebied van passend onderwijs. Wat nog niet was uitgewerkt en nu wel wordt meegenomen zijn de positionering van het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en de regionale expertisecentra (rec's).

¹ Kamerstukken 2009/2010, 31 497, nr. 21

Mijn inzet is het wetsvoorstel in de tweede helft van januari aan te bieden voor openbare internetconsultatie. Op dat moment zal ik de Tweede Kamer door middel van een beleidsbrief informeren over de uitwerking van passend onderwijs.

Volgens planning gaat het conceptwetsvoorstel daarna via de Ministerraad naar de Raad van State. Het streven is dat het wetsvoorstel vlak voor het einde van het zomerreces bij uw Kamer wordt ingediend. Inzet is publicatie uiterlijk 1 juni 2012 te realiseren zodat de wet met ingang van 1 augustus 2012 in werking kan treden.

De planning van het wetsvoorstel is ambitieus. De invoering van passend onderwijs vergt ingrijpende wijzigingen in tenminste vijf onderwijswetten, te weten de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (W.V.O.), de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op de medezeggenschap (WMS). Vanwege de omvang en complexiteit van het wetsvoorstel, in combinatie met de krappe planning, werk ik parallel aan de wetgeving aan de wijziging van een aantal AMvB's (de besluiten waarin onder meer de bekostiging van het po, vo en (v)so is geregeld). Door deze wijzigingen in het huidige stelsel, kunnen de bezuinigingen in ieder geval op tijd worden gerealiseerd. Dit conform de afspraken in het regeer- en gedoogakkoord en zoals met u besproken tijdens de begrotingsbehandeling.

Referentiekader

Het referentiekader moet besturen, scholen en samenwerkingsverbanden helpen bij het vormgeven van passend onderwijs in de praktijk. Wanneer het referentiekader voldoende handvatten biedt voor het veld, kan in de wetgeving worden volstaan met de kaders waarbinnen passend onderwijs moet worden vormgegeven. De formulering van de zorgplicht in de wetgeving is een kwestie van balans. Scholen en hun besturen moeten de zorgplicht uit kunnen voeren op een manier die past bij de regionale situatie. Tegelijkertijd moeten er wettelijke garanties zijn dat alle leerlingen een passende plek krijgen, liefst op de school waar ouders hun kind willen inschrijven. Belangrijk aandachtspunt daarbij is het voorkomen dat de bureaucratie van de landelijke regelgeving wordt vervangen door bureaucratie in de samenwerkingsverbanden.

In juni 2010 hebben de sectororganisaties de stand van zaken van de uitwerking van het referentiekader, in de vorm van een werkdokument naar de Tweede Kamer gestuurd. Bedoeling was dat het kader dit najaar besproken zou worden met de leden van de sectororganisaties. Vanwege de korting van € 300 miljoen op passend onderwijs, is de raadpleging in de oorspronkelijke opzet niet doorgegaan. Echter, ongeacht de korting op passend onderwijs, is het voor de formulering van de wetgeving van belang een handreiking voor het veld te hebben in de vorm van het referentiekader. Ik hecht er aan om passend onderwijs in overleg met het onderwijsveld verder uit te werken.

Bekostiging

In het Regeerakkoord is opgenomen dat de bekostiging voor passend onderwijs wordt gebudgetteerd. Concreet betreft het de bekostiging van het (v)so en de leerlinggebonden financiering (lgf). De basis hiervan wordt meegenomen in het wetsvoorstel passend onderwijs, zoals aangegeven in de paragraaf over de wetgeving. De uitwerking wordt verder geconcretiseerd in de besluiten inzake de bekostiging die onder de WPO, W.V.O. en WEC hangen. Risico van het eenzijdig budgetteren van het (v)so en de lgf is dat er dan een weglek ontstaat naar het leerwegondersteunend- en

praktijkonderwijs (lwoo/ pro). Om dat te voorkomen is in het Regeerakkoord ook opgenomen dat het lwoo/ pro wordt gebudgetteerd. De wijze waarop dat gebeurt wil ik bespreken met de VO-Raad. In de beleidsbrief die in de tweede helft van januari 2011 naar de Kamer wordt gestuurd, informeer ik u over de resultaten.

De omvang van het budget voor passend onderwijs wordt gekort met € 300 miljoen. Zoals ik tijdens de begrotingsbehandeling heb gemeld, zal ik beginnen met het schrappen in de bureaucratie. In dat overleg heb ik echter ook al gewaarschuwd dat de bureaucratie in de bekostiging veel lager is dan de bureaucratie die door ouders en scholen wordt ervaren bij bijvoorbeeld het aanvragen van een indicatie voor (v)so/lgf. Daarna wordt gezien hoeveel middelen zijn gemoeid met aanvullende bekostiging en projecten en welke daarvan kunnen vervallen om het primaire proces zoveel mogelijk te ontzien. Bij de invulling van de bezuiniging zal ik het reguliere onderwijs zoveel mogelijk ontzien. Immers, de inzet van passend onderwijs is dat meer leerlingen een passend onderwijsaanbod krijgen in het reguliere onderwijs. In de brief van januari 2011 wordt uiteen gezet hoe de bezuiniging van € 300 miljoen kan worden ingevuld en wat de effecten zijn voor de scholen.

Reactie op moties

Tijdens de begrotingsbehandeling is een aantal moties aangenomen over passend onderwijs. Zowel in de motie van de leden Celik en Dijsselbloem (beiden PvdA)¹ als in de motie van het lid Voordewind (ChristenUnie) c.s.², wordt de regering verzocht om de bezuiniging zoveel mogelijk te realiseren door het schrappen van bureaucratie (in de motie wordt gesproken over een «stofkamoperatie») en er alles aan te doen om de bezuiniging niet in de klas, bij de zorgleerlingen terecht te laten komen. Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik aangegeven dat ik het eens ben met de strekking van deze moties, namelijk het zoveel mogelijk ontzien van het primaire proces. Ook heb ik toen aangegeven dat het gezien de omvang van de bezuiniging niet mogelijk is de bezuiniging volledig te dekken uit het schrappen in bureaucratie en vormen van aanvullende bekostiging.

Een derde motie die is aangenomen, betreft de motie van de leden Ferrier (CDA), Elias (VVD), Celik (PvdA) en Voordewind (ChristenUnie)³. Hierin wordt de regering verzocht om het beleid passend onderwijs af te stemmen met de betrokken ministeries en de Kamer in het voorjaar van 2011 te informeren wat de gevolgen van de korting van € 300 miljoen op passend onderwijs zijn, waarbij het primaire proces centraal dient te staan. Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik al aangegeven dat ik deze motie zie als een ondersteuning van het beleid. De decentralisatie van de jeugdzorg en de begeleiding van de AWBZ naar de gemeenten biedt de mogelijkheid om tot betere afstemming te komen. Daar waar scholen nu te maken hebben met de gemeente, provinciale jeugdzorg, Jeugd-GGZ, etc., is straks de gemeente verantwoordelijk voor alle jeugdzorg, waardoor het makkelijker is afspraken te maken over afgestemde onderwijsondersteuning en jeugdzorg. Op korte termijn wordt een overleg gepland met de staatssecretaris van VWS over passend onderwijs in samenhang met de decentralisatie van de jeugdzorg. In de eerder genoemde beleidsbrief die de Kamer in de tweede helft van januari ontvangt, zal ik u nader informeren.

Openstaande toezeggingen

Er staat nog een aantal toezeggingen aan uw Kamer open die zijn gedaan voordat ik ben aangetreden als Minister van OCW. Allereerst betreft het de

¹ Kamerstukken 2010/ 2011, 32 500 VIII, nr. 16.

² Kamerstukken 2010/ 2011, 32 500 VIII, nr. 34.

³ Kamerstukken 2010/ 2011, 32 500 VIII, nr. 22.

toezegging dat u dit najaar een tussenrapportage over de stand van zaken passend onderwijs zou ontvangen. Met voorliggende brief kom ik deze toezegging na. Daarnaast staat de toezegging dat u een proeve van wetgeving zou ontvangen nog open. Echter, het aanbieden van een proeve van wetgeving is niet meer actueel gezien de planning van het wetsvoorstel passend onderwijs. De inzet is immers om in de tweede helft van januari een ontwerp voor het wetsvoorstel te hebben dat kan worden aangeboden voor openbare internetconsultatie. Zoals eerder aangegeven, wordt de Kamer op dat moment geïnformeerd over de uitwerking van passend onderwijs via een beleidsbrief.

Reactie op het advies van de ECPO over verevening

In het Algemeen overleg over passend onderwijs op 2 februari 2010, heeft voormalig staatssecretaris mevrouw Dijkma toegezegd dat u een reactie zou ontvangen op het advies over verevening van de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO). In antwoord hierop het volgende.

In januari 2010 is aan de ECPO gevraagd om een advies uit te brengen over de verevening als uitgangspunt voor de verdeling van het budget dat beschikbaar is voor speciale onderwijszorg. Aanleiding hiervoor was de brief van 2 november 2009 over de «heroverweging passend onderwijs»¹. Daarin staat dat de zorgmiddelen op dit moment ongelijk over het land zijn gespreid en dat dit niet verklaard kan worden op grond van verschillen in zorgbehoeften. Een gelijkmatiger spreiding van zorgmiddelen over Nederland zou daarom voor de hand liggen. De ECPO heeft in juni 2010 het gevraagde advies opgeleverd en toen is het ook naar de Kamer gestuurd². In dit advies worden vier mogelijke manieren genoemd om de zorgmiddelen te verdelen:

1. Verdeling op basis van historisch gegroeide verhoudingen (voordeel is een soepele overgang naar het nieuwe systeem, maar het nadeel is dat hetgeen ooit «scheef is gegroeid» ook scheef blijft).
2. Verdeling op basis van zorgbehoefte (dit is het meest rechtvaardige model, maar het nadeel is dat het onmogelijk is om deze behoeften op objectieve wijze vast te stellen).
3. Verdeling op basis van geleverde prestaties (voordeel is dat goed presteren wordt beloond, maar het nadeel is ook hier dat het op objectieve wijze vaststellen van de kwaliteit van geleverde prestaties op dit terrein vrijwel onmogelijk is).
4. Verdeling op basis van verevening: naar rato van het totaal aantal leerlingen (het nadeel is dat er geen directe relatie is met de daadwerkelijke onderwijszorg maar uit gaat van een landelijk gemiddelde. Het voordeel is de objectiviteit, transparantie en eenvoud).

De ECPO adviseert om te kiezen voor het model van verevening. Daarbij spelen de voordelen (transparantie, efficiëntie, objectiviteit en uitvoerbaarheid) een belangrijke rol. Daarnaast geeft de ECPO aan dat het aannemelijk is dat de behoefte aan onderwijszorg evenwichtig over het land gespreid is en dat noch uit de literatuur, noch uit gesprekken met deskundigen, op dit moment iets anders kan worden opgemaakt. De enige risicofactor die, naar mening van de ECPO objectief is en waarvan is aangetoond dat deze een relatie heeft met leer- en opvoedingsproblemen, is die van sociale achterstand (opleidingsniveau en inkomen van ouders). Daarmee wordt op dit moment al rekening gehouden met het toekennen van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid, zo stelt de ECPO.

¹ Kamerstukken 2009/2010, 31 497, nr. 17.

² Kamerstukken 2009/2010, 31 497, nr. 27.

In het advies benoemt de ECPO een aantal punten die de aandacht verdienen bij de implementatie van de verevening. De eerste daarvan betreft het risico van weglek naar het lwoo/pro. Echter, in het Regeerakkoord is inmiddels afgesproken dat het lwoo/pro worden gebudgetteerd. Hiermee is dit risico teniet gedaan.

Het tweede aandachtspunt betreft de positie van kleine samenwerkingsverbanden. Vooral de samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns) kent een aantal kleine samenwerkingsverbanden: de ondergrens is 2000 leerlingen. Samenwerkingsverbanden met deze geringe omvang lopen in het model van verevening een groter risico omdat de verschillen tussen scholen zich onvoldoende «uitmiddelen». Daarnaast signaleert de ECPO dat het grote aantal samenwerkingsverbanden het nieuwe stelsel extra complex zal maken. Daarom adviseert de ECPO om de minimumomvang van de samenwerkingsverbanden bij te stellen. Daarnaast wordt nog aandacht gevraagd voor de wijze waarop samenwerkingsverbanden de toegang tot het (v)so gaan bepalen en de verantwoording over de zorgmiddelen. Al deze genoemde punten, maar ook de andere adviezen van de ECPO worden meegenomen in de uitwerking van de wetgeving passend onderwijs, inclusief de bekostigingssystematiek.

Tenslotte stelt de ECPO dat de overgang van de huidige open-einde financiering naar verevende budgetten vraagt om een zorgvuldige overgangperiode en tijdige informatie. Het belang van een zorgvuldige overgang onderschrijf ik volledig. Ook ben ik met de ECPO van mening dat het veld gebaat is bij helderheid over de nieuwe wetgeving en bekostigingssystematiek. Mijn inzet is om die duidelijkheid in de tweede helft van januari te bieden.

Stand van zaken van het wetsvoorstel kwaliteit (v)so

Tijdens het Algemeen overleg van 11 februari jl is ook toegezegd dat in het najaar het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs zou worden toegestuurd. Het wetsvoorstel zou ingaan op de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. Het betreffende wetsvoorstel benoemt (directe) uitstroom naar de arbeidsmarkt als één van de drie uitstroomprofielen en past de inhoud van het onderwijs in dat profiel daaraan aan, onder andere door de stagemogelijkheden verplicht te stellen. Overigens heb ik in het voorjaar opdracht gegeven voor een pilotproject op dat vlak. Dit project, met de naam Boris, leidt in de periode van september 2010 tot de zomer van 2012 minimaal 400 leerlingen naar de arbeidsmarkt toe.

Het wetsvoorstel heeft in het kader van de zogeheten openbare internetconsultatie al op internet gestaan en is daarnaast uitgebreid besproken met de relevante actoren in het veld. Het mag zich verheugen in een breed draagvlak. Echter, de demissionaire status van het vorige kabinet heeft ook op dit traject tot enige vertraging geleid. Daarnaast vergt de samenhang met regulier voortgezet onderwijs, het middelbaar beroeps-onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs ook grote zorgvuldigheid. De stand van zaken is dat de Onderwijsraad zijn advies onlangs heeft uitgebracht. Na verwerking van dat advies, behandeling in de Ministerraad en advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, zal het wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend. Gestreefd wordt naar indiening voor het zomerreces van 2011.

Tot slot

De uitwerking van passend onderwijs heeft wat mij betreft grote prioriteit. Niet alleen om de bezuiniging te realiseren, maar ook om de doelstelling, namelijk meer leerlingen een passend onderwijsprogramma bieden te realiseren en aan het veld duidelijkheid te geven over de uitwerking van

passend onderwijs. Mijn inzet is in de tweede helft van januari de voorstellen voor passend onderwijs, in de vorm van een beleidsbrief aan de Tweede Kamer te presenteren.

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