

Vergaderjaar 2009–2010

31 497

Passend onderwijs

Nr. 21

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2010

Nieuwe koers passend onderwijs

In deze brief schets ik u de eerste uitwerking van het nieuwe beleid voor passend onderwijs. Met die inzet streeft het kabinet naar een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen, zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen. Deze brief had ik u toegezegd in een eerdere brief van 17 december 2009¹ en verstuur ik mede namens staatssecretaris Van Bijsterveldt en minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin.

De nieuwe koers krijgt veel bijval, maar roept ook vragen op over de uitwerking ervan. Deze brief moet die vragen beantwoorden en u informeren over de ontwikkelingen in de afgelopen maanden.

Deel 1 gaat over de uitwerking van passend onderwijs en behandelt de volgende onderwerpen:

- reacties van de achterban van sector-, vak- en ouderorganisaties;
- een eerste uitwerking van de zorgplicht;
- het referentiekader;
- de bekostiging;
- het toezicht;
- de kwaliteit van het onderwijs;
- de planning.

Deel 2 behandelt recent onderzoek. Ook komen de wijzigingen in de subsidieregelingen passend onderwijs aan de orde. Het bevat een reactie op het onderzoek «Zorg om zorgleerlingen» van het CPB. Tot slot behandel ik de compensatie van de effecten van de pakketmaatregel AWBZ 2009.

¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 31 497, nr. 19.

Deel 1. Uitwerking passend onderwijs

In gesprek met de achterban

De leden van sector-, vak- en ouderorganisaties zijn redelijk positief over de nieuwe koers, al laten ze hun eindoordeel afhangen van de verdere uitwerking. Op het moment is de stemming als volgt:

PO-Raad. De leden kunnen zich op hoofdlijnen vinden in het nieuwe beleid, al vinden ze de beheersingsmaatregelen reden tot zorg. Ze willen dat de nieuwe bekostigingssystematiek en de toewijzing van zorg zeer zorgvuldig worden geregeld. Ze vragen om een adequate overgangstermijn en een goede steun bij de invoering. Op 26 januari 2010 houden de PO-Raad en WEC-raad een slotconferentie, waar de uiteindelijke balans wordt opgemaakt.

WEC-Raad. De achterban ziet nieuwe kansen, maar heeft ook zorgen. De leden zijn constructief, maar willen goede regelingen voor zaken als: goed werkgeverschap; omgaan met expertise; hun positie in de samenwerkingsverbanden; de huidige indicatiecriteria; toegang van speciale groepen tot speciaal onderwijs; een realistische inzet bij de budgetfinanciering. Op 26 januari 2010 maken de PO-Raad en WEC-raad de eindbalans op tijdens een slotconferentie.

VO-raad. De leden van de raad zijn uitgebreid geraadpleegd. Ze willen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, en accepteren daarom de zorgplicht. Ze zien de omslag naar passend onderwijs wel als een zware opdracht en hebben nog veel uitwerkingsvragen, kanttekeningen en voorwaarden. Vooral voor de financiering maken ze een voorbehoud.

MBO Raad. De leden van de MBO Raad zien ook kansen, maar zijn onzeker over de consequenties van de groeiende toestroom van zorgleerlingen in het mbo; de inzet van zorg; de verdeling en toewijzing van middelen; en het borgen van een goede overgang tussen de verschillende onderwijsvormen.

AOC-raad. De meerderheid van de leden stemt in met de nieuwe koers. Er zijn wel kritische vragen over onder meer de omvang en verdeling van de middelen; de wijze waarop middelen verantwoord worden; en medezeggenschap. De leden vinden het verder van groot belang dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften evenredig worden verdeeld. Dat moet voorkomen dat AOC's, die nu al veel zorg bieden, een nog groter aandeel moeten leveren in de regionale zorgstructuur.

AOb. Bij een peiling bleek dat 70% van de respondenten achter het idee van passend onderwijs staat. Als voorwaarden stellen ze wel adequate professionalisering en ondersteuning en invloed van het personeel op de financiën. Verder werd opgemerkt dat de spankracht van het team een rol moet spelen bij wat een school wel of niet kan met passend onderwijs.

CNVO. De ledenraadpleging heeft geresulteerd in een Zevenpuntenplan passend onderwijs. Een meerderheid van de leraren ziet de optimale ontwikkeling van het kind als het meest positieve gevolg van passend onderwijs. Tegelijkertijd hebben leraren de nodige zorgen over de noodzakelijke randvoorwaarden om dit waar te kunnen maken. Bijvoorbeeld op het gebied van ondersteuning in de klas, deskundigheidsbevordering en inspraak bij de besluitvorming.

Landelijke ouderorganisaties. De leden maken zich zorgen over de keuzevrijheid in passend onderwijs. Zij wijzen op het belang van medezeggenschap.

schap, ondersteuning en de juridische positie van individuele ouders. De Vereniging Openbaar Onderwijs wijst op het gevaar van een «passendonderwijsvlucht», doordat dat ouders hun kinderen van school halen als er te veel zorgleerlingen in een klas bijkomen. Voor de ouderorganisaties hangt veel af van de concretisering van passend onderwijs.

MBO. Hoewel het mbo binnen passend onderwijs een uitzonderlijke positie inneemt, wordt ook daar de landelijke indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering afgeschaft. Het grootste deel van deze middelen wordt per 1 augustus 2012 verdeeld onder de mbo-instellingen. De verdeelsystematiek zal in overleg met de MBO Raad en de AOC Raad worden ingevuld.

ECPO. Ook de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO) heeft gereageerd op de nieuwe koers passend onderwijs. De brief die ik hierover op 10 december jl. heb ontvangen vindt u in bijlage 1.¹ Centraal in deze reactie staat de spanning tussen de verantwoordelijkheid van de overheid om waarborgen te bieden en de noodzaak om ruimte te geven aan scholen en samenwerkingsverbanden. Zij hebben deze ruimte nodig om passend onderwijs te kunnen vormgeven dat past bij hun regionale situatie. Gezien die spanning noemt de ECPO een aantal punten die met voorrang verduidelijking behoeven. Deze brief en de bijlagen over zorgplicht en de contouren van het referentiekader komen tegemoet aan deze wens om verduidelijking.

Zorgplicht

Het kabinet streeft naar het invoeren van een zorgplicht voor schoolbesturen per 1 augustus 2012. In de afgelopen maanden is de zorgplicht uitgewerkt en besproken met de sector-, vak- en ouderorganisaties. Dat is de basis voor het *Wetsvoorstel passend onderwijs*, dat in de eerste helft van 2010 zal worden ontwikkeld. In de volgende alinea's staat de hoofdlijn van de uitwerking van de zorgplicht. Bijlage 2 over de zorgplicht gaat hier uitgebreider op in.¹

Zorgplicht voor schoolbesturen en de geschillencommissie

De zorgplicht verplicht schoolbesturen om te zorgen voor passend onderwijs voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die op de school worden aangemeld of al staan ingeschreven. Onderwijs en ondersteuning moeten passend zijn, en dus aansluiten op de ontwikkeling van het kind, de mogelijkheden van het personeel en de wensen van de ouders. Als een school niet aan de wensen van de ouders tegemoet kan komen, wordt met hen uitgezocht welke school binnen het samenwerkingsverband dat wel kan. De samenwerkingsverbanden po en vo maken afspraken met het so en het vso, zodat leerlingen voor wie dat echt nodig is geplaatst kunnen worden in het (v)so. Leerlingen kunnen ook rechtstreeks aangemeld worden bij het (v)so. Het speciaal onderwijs blijft dus bestaan en wordt verbeterd. De zorgplicht moet ervoor zorgen dat het niet langer mogelijk is dat leerlingen thuis zitten. De inspectie ziet toe op de uitvoering van de zorgplicht door schoolbesturen.

Als ouders met een school van mening verschillen over de passendheid van het aanbod, kunnen zij ondersteuning krijgen en eventueel een beroep doen op mediation door een onafhankelijke partij. In het uiterste geval kunnen zij bij een geschillencommissie terecht. De uitspraken van de geschillencommissie zijn bindend.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Evenwicht tussen ruimte en waarborgen

De zorgplicht 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 voor een goed evenwicht zijn:

- Medezeggenschap van leraren, ouders en leerlingen bij de vormgeving van het ondersteuningsaanbod op school en in het samenwerkingsverband.
- Een geschillencommissie die bij individuele geschillen bindende uitspraken doet.
- Het referentiekader dat de sectororganisaties op het moment opstellen, in overleg met de vak- en ouderorganisaties.

Onderwijszorgprofiel en een dekkend aanbod

Scholen stellen met het personeel een onderwijszorgprofiel op. Het onderwijszorgprofiel geeft aan welke zorg en ondersteuning een school kan bieden, eventueel met hulp van derden. Onderdeel van het profiel zijn afspraken over de deskundigheidsbevordering van het personeel, die nodig is om het zorgprofiel te kunnen realiseren. Het schoolbestuur bespreekt het profiel in het samenwerkingsverband. Ook voor gemeenten en de partners uit de gezondheidszorg, jeugdzorg en welzijn is afstemming over de invulling van zorg op school essentieel. Afspraken met externe partners in de jeugdhulpverlening worden ook vastgelegd in het onderwijszorgprofiel.

Het geheel aan profielen, de speciale bovenschoolse voorzieningen en de afspraken met het (voortgezet) speciaal onderwijs, moeten zorgen voor een dekkend aanbod van onderwijszorg. Het samenwerkingsverband legt dit vast in een zorgplan. Dit zorgplan moet een sluitend aanbod van voorzieningen opleveren, waarin ook afspraken staan over de handelingsgerichte diagnostiek. Het zorgplan zorgt ook voor helderheid over de verdeling en besteding van de middelen. Uitgangspunt is dat passend onderwijs zo veel mogelijk op de scholen wordt vormgegeven.

Deskundigheidsbevordering leraren

Leraren die goed zijn in klassenmanagement en geschoold zijn in het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen kunnen uitval en het ernstiger worden van problematiek van leerlingen vaak voorkomen. Essentieel voor het slagen van passend onderwijs is dan ook dat leraren beter toegerust worden om met diversiteit in de klas om te kunnen gaan. Dit geldt voor zowel aankomende als voor zittende leraren. De generieke kennisbasis voor initiële opleidingen wordt het komende jaar vorm gegeven. De redactie die zich hierover gaat buigen heeft als opdracht meegekregen om naast opbrengstgerichtheid ook passend onderwijs als prioriteit mee te nemen.

Voor zittende leraren geldt dat in het onderwijszorgprofiel afspraken gemaakt worden over noodzakelijke na- en bijscholing. Zoals in de brief van november aangegeven zullen met ingang van schooljaar 2010–2011 alle samenwerkingsverbanden vo, wsns en rec's een bedrag van voornog € 10 per leerling krijgen uit de enveloppemiddelen. Dit bedrag is in de beginfase allereerst bedoeld om het traject rond passend onderwijs op te starten, maar zeker ook om leraren en scholen voor te bereiden op passend onderwijs. In de structurele fase zijn deze gelden uiteindelijk

bedoeld om passend onderwijs voor alle leerlingen in de school en in de klas te realiseren.

Medezeggenschap

Personeel, ouders en leerlingen, verenigd in de medezeggenschapsraad, krijgen een instemmingsbevoegdheid op de inrichting van de onderwijszorg. Het gaat daarbij zowel om de onderwijszorg op schoolniveau als op het dekkende aanbod van onderwijszorg binnen het samenwerkingsverband. De verdeling van de zorgmiddelen is onderdeel van het zorgplan van het samenwerkingsverband, zodat de medezeggenschapsraad zich ook daarover kan uitspreken.

Onderzocht wordt of de instemmingsbevoegdheid op het onderwijszorgprofiel van de school en op het zorgplan van het samenwerkingsverband passen binnen de bestaande bepalingen in de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS). Zo nodig wordt de WMS aangepast. Omdat de mbo- en aoc-sector onder de Wet op de Ondernemingsraad (WOR) en niet onder de WMS vallen, wordt de medezeggenschap voor deze sector apart uitgewerkt.

Belangrijk is dat de medezeggenschapsorganen goed worden ondersteund in hun rol als kritische gesprekspartner van de schoolbesturen. De vakbonden en de landelijke ouderorganisaties hebben hierin een rol. Aansluitend bij de ondersteuning die de organisaties nu al bieden, moeten zij hun achterban in de medezeggenschapsraden goed ondersteunen in het beoordelen van de kwaliteit van de onderwijszorgprofielen en de zorgplannen.

In het referentiekader komen handreikingen voor de wijze waarop de medezeggenschap zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden vormgegeven. Hierbij komt onder meer aan de orde de verhouding tussen de medezeggenschapsraad op schoolniveau, de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en een eventueel medezeggenschapsorgaan op het niveau van het samenwerkingsverband.

Vaststellen ondersteuningsbehoefte

Wanneer ouders of de school vermoeden dat extra ondersteuning nodig is, moet de ondersteuningsbehoefte van de leerling worden vastgesteld. Dit gebeurt op basis van handelingsgerichte diagnostiek¹. Er wordt vastgesteld welke steun leerling en leraar nodig hebben in de specifieke situatie van de school. De handelingsgerichte diagnostiek vindt zo nodig integraal plaats, in overleg met organisaties voor jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugdgezondheidszorg. In het referentiekader worden modellen uitgewerkt om de handelingsgerichte diagnostiek vorm te geven.

Ondersteuning van ouders

Ouders worden bij passend onderwijs op verschillende manieren ondersteund. Allereerst wordt gezorgd voor goede en toegankelijke algemene informatie over passend onderwijs op het niveau van de school, het samenwerkingsverband en landelijk. Daarbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande kanalen. Daarnaast krijgen ouders ondersteuning en deskundig advies bij het beoordelen van het aanbod van de school voor hun kind. Gedacht wordt om hiervoor onderwijsconsulenten in te zetten die regionaal werken en toegankelijk zijn voor ouders en scholen. Als ouders en de school er niet uitkomen, kunnen ze gebruik maken van mediation door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld door de onderwijsconsulenten. Als dat nog niet tot een oplossing leidt, kan een

¹ Binnen de handelingsgerichte diagnostiek staat de vraag centraal: waarom heeft dit kind met zijn mogelijkheden en beperkingen, uit dit gezin, in deze school, met deze leraar en deze medeleerlingen, de onderkende problemen en hoe kunnen ze effectief worden opgelost?

landelijke geschillencommissie uitkomst bieden. De zorgplicht biedt ouders dus een afdwingbaar recht op passend onderwijs voor hun kind. Hoewel het natuurlijk de bedoeling is om conflicten te voorkomen, met goede medezeggenschap, goede informatie en hulp voor ouders. Het recht op ondersteuning van ouders wordt wettelijk verankerd.

Referentiekader

In de komende maanden stellen de sectororganisaties een referentiekader op, dat eind mei 2010 gereed moet zijn. Met dat kader helpen ze besturen, scholen en samenwerkingsverbanden bij de inrichting van het zorgcontinuüm en van passend onderwijs in de praktijk. Thema's in het referentiekader zijn: het zorgprofiel; toewijzing onderwijszorg; ouders; medezeggenschap; kwaliteit; professionalisering; zorg in en om de school; overgang tussen onderwijsvormen; verantwoording; de geschillenregeling. Per thema wordt bekeken wat het landelijke uitgangspunt is en wat dit betekent voor het regionale en schoolniveau.

Het referentiekader wordt niet wettelijk vastgelegd in een AmvB. Dat zou niet passen bij het streven om de hoeveelheid en de complexiteit van de regels voor leerlingenzorg terug te dringen. Het referentiekader wordt wel beschreven in de memorie van toelichting van de wet. Hierin kan worden opgenomen wie het kader opstellen, en wat het doel en de belangrijkste thema's zijn. In mei wordt gekeken of deze aanpak voldoende houvast biedt of dat er toch meer wettelijke waarborgen nodig zijn.

Bekostiging

Binnen passend onderwijs wordt het geld voor extra ondersteuning toegekend aan de samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns) en vo, die de middelen verdelen over de scholen. Daarbij volgt geld de taken en leerlingen. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen de uitwerking in het referentiekader gebruiken om tot de toewijzing van extra onderwijsondersteuning te komen. Het referentiekader doet echter geen uitspraken over de benodigde middelen voor individuele leerlingen. Samenwerkingsverbanden maken zelf, na instemming door de medezeggenschap, de keuze hoe de beschikbare middelen over de scholen en leerlingen worden verdeeld. Zoals eerder al is aangegeven, moet passend onderwijs zo veel mogelijk op school en in de klas worden vormgegeven. De samenwerkingsverbanden moeten geen nieuwe bureaucratische laag vormen.

Het totale budget is gebaseerd op de huidige rugzakmiddelen voor cluster 3 en 4 en het grootste deel van de ambulante begeleiding, op het niveau Rijksbegroting 2008. De verdeling over de samenwerkingsverbanden gebeurt jaarlijks op basis van het totale aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband in het voorafgaande schooljaar. Dit betekent dat als het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband toe- of afneemt, het budget voor extra ondersteuning stijgt of daalt. De samenwerkingsverbanden krijgen immers voor een percentage van hun leerlingen zorgmiddelen. Deze systematiek geldt nu ook voor het wsns-beleid.

Doordat de samenwerkingsverbanden en (v)so-instelling per leerling eenzelfde bedrag krijgen, vindt verevening plaats. Die verevening zal leiden tot herverdeeffecten. Onder de huidige regeling verschillen de aantallen en percentages zorgleerlingen immers, en dus ook het toegekende budget. Er komt daarom een compensatieregeling om de effecten van de herverdeling te dempen.

Ik heb de ECPO gevraagd om mij te adviseren over verevening als uitgangspunt voor de budgetfinanciering en daarover vóór de zomer 2010 advies uit te brengen. Het gaat met name om de vraag hoe we de positieve effecten van verevening kunnen behouden en de (onbedoelde) nadelen kunnen verminderen of voorkomen. Om dit onderwerp te verkennen heeft de ECPO in februari een expertmeeting met een aantal wetenschappers en ervaringsdeskundigen georganiseerd.

Transparante inzet middelen

Helderheid over de inzet van geld vindt het kabinet zo belangrijk dat zij niet tot 2012 wil wachten op verbetering. Daarom laat ik onderzoeken of het haalbaar is om de rugzakmiddelen al in schooljaar 2010–2011 (en 2011–2012) toe te voegen aan de «bestemmingsbox». De bestemmingsbox is een onderdeel van de lumpsum, met middelen voor specifieke doelen. Besturen zijn vrij in de besteding, maar moeten in hun jaarverslag aangeven waar zij het geld voor hebben gebruikt. Zo wordt snel en zonder veel rompslomp duidelijk wat er met de «rugzak» is gebeurd.

Als deze aanpak in praktijk goed werkt, kan ze worden gebruikt voor de verantwoording vanaf 2012. Bij de verantwoording gaat het overigens niet alleen over wat er met de middelen is gebeurd, maar over de vraag of dat effectief was. Indicatoren om effectiviteit vast te stellen worden met het onderwijs onderzocht.

Toezicht

Passend onderwijs heeft ook gevolgen voor het toezicht van de inspectie. De verantwoordelijkheid voor passend onderwijs wordt, in de vorm van een zorgplicht, geheel bij de schoolbesturen gelegd. Het samenwerkingsverband moet zorgen voor een dekkend geheel aan voorzieningen waarin alle leerlingen een passende plek vinden.

Dit brengt twee toezichtvragen met zich mee:

1. Maakt het schoolbestuur de zorgplicht waar?
2. Biedt het samenwerkingsverband een sluitend zorgaanbod?

Om de vragen te kunnen beantwoorden moet de inspectie haar waarderingskaders uitbreiden. Uitgangspunten daarvan zijn:

- Leerlingen krijgen een passend aanbod.
- Het aanbod is voor alle leerlingen opbrengstgericht.
- Leerlingen ontvangen daadwerkelijk de zorg die ze, op grond van hun onderwijsbehoeften, nodig hebben.

Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van een verantwoording over de opbrengsten (i.c. de leerresultaten) voor alle leerlingen en hierbij zijn *ontwikkelingsperspectief* en *meetbare opbrengsten* kernbegrippen. Voor het dekkende aanbod zal het toezichtkader zoveel mogelijk aansluiten bij het referentiekader, dat wordt ontwikkeld door het onderwijsveld. Het toezicht zal daarbij uitgaan van de indicatoren voor de dekkendheid van het onderwijszorgaanbod in het samenwerkingsverband en de relatie met de zorgprofielen van de scholen binnen dat verband. De inspectie zal het toezicht inrichten vanuit de huidige opvattingen over risicogestuurd toezicht en binnen de kaders van de *Wet op het onderwijstoezicht* (WOT). Tevens blijft het toezicht op de kwaliteit van de afzonderlijke scholen een essentieel onderdeel van passend onderwijs voor alle leerlingen. Tot slot vraagt het veld aandacht voor een positieve waardering voor de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die extra zorg ontvangen. Dit wordt meegenomen bij de nadere uitwerking.

Kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs

Naar verwachting ontvangt uw Kamer eind september 2010 het *Wetsvoorstel kwaliteit (v)so*. Het wetsvoorstel legt vast dat leerlingen die speciaal onderwijs nodig hebben onderwijs krijgen dat:

- hen maximaal uitdaagt;
- zo goed mogelijk aansluit op hun mogelijkheden;
- hen toeleidt naar optimale maatschappelijke participatie, in de vorm van vervolgonderwijs of een betaalde plaats op de arbeidsmarkt.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel komen in nauwe samenspraak met het veld en betrokken departementen tot stand.

Het wetsvoorstel ondersteunt het proces van kwaliteitsverbetering dat de laatste jaren is ingezet. De eerste resultaten zijn al binnen. Het aantal zeer zwakke (v)so-scholen was op 1 januari 2010 gedaald van 19 naar 10, een daling van bijna 50%.

Cluster 2

Dat neemt niet weg dat er nog een hele weg is te gaan. De inspectie heeft de kwaliteit onderzocht van het onderwijs in cluster 2 en aan cluster 2 geïndiceerde leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs. De resultaten vindt u in bijlage 4.¹ De inspectie concludeert dat de kwaliteit van de cluster-2-scholen is verbeterd. De kwaliteitszorg, het pedagogisch en didactisch handelen en het actief betrekken van leerlingen bij de lessen zijn in de meeste scholen op orde. Op een aantal essentiële punten is de score echter onvoldoende. Leerlingenzorg, evaluatie en borging, differentiatie en veiligheidsbeleid zijn zwakker ontwikkeld. Het beeld komt overeen met de resultaten van onderzoeken in de clusters 3 en 4 en onderstreept de noodzaak van de voorgenomen *Wetswijziging kwaliteit (v)so*. De sector zelf, verenigd in Siméa, is daarom al gestart met een traject om de kwaliteit van het onderwijs in de cluster-2-scholen te verbeteren.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het Cinop past in 2010 de beroepsopleidingen en de examinering van de nieuwe kwalificatiestructuur aan voor leerlingen met een handicap of chronische ziekte die doorstromen vanuit het voortgezet (speciaal) onderwijs. Dat geeft hen de kans om zich in het mbo zo goed mogelijk te kwalificeren, overigens zonder aan de kwalificatie-eisen te tornen. Het plan van aanpak («Competentiegericht onderwijs en studenten met een beperking in het mbo») heb ik u toegezonden op 23 september 2009.²

Planning

De komende periode ga ik door met de uitwerking van passend onderwijs, in overleg met de sectororganisaties de ouder- en vakorganisaties, IPO en de VNG. Ook wordt een implementatietraject uitgewerkt om scholen, samenwerkingsverbanden en ouders goed te informeren en voor te bereiden op passend onderwijs. Voor de zomer 2010 ontvangt u het implementatietraject.

De nieuwe koers van passend onderwijs is voor de ECPO aanleiding om haar huidige werkplan te herzien. De ECPO wil hier het uitgewerkte referentiekader bij betrekken. Het bijgestelde werkplan wordt voor de zomer samen met het referentiekader aan de Kamer aangeboden. In de tussentijd blijft de ECPO wel onderzoeken uitzetten. Momenteel wordt er een onderzoek onder «de koplopers» uitgevoerd, onder andere naar de effecten van de heroverweging op de oorspronkelijke plannen passend onderwijs.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer 2009–2010, 31 524, nr. 30.

Eind van dit jaar stuur ik u het wetsvoorstel Kwaliteit (v)so. Het streven is deze wet met ingang van 1-8-2011 in werking te laten treden. Inzet is u in de zomer van 2011 het wetsvoorstel passend onderwijs aan te bieden. Hierin worden ook de bekostigingselementen verwerkt, met als belangrijk onderdeel de budgetfinanciering. Streefdatum voor inwerkingtreding van deze wet is 1-8-2012.

Tot slot stel ik voor de Kamer halfjaarlijks te informeren over de verdere uitwerking van de hoofdlijnen van passend onderwijs.

Deel 2. Onderzoeken en regelingen op het terrein van passend onderwijs

In dit tweede deel informeer ik u over ontwikkelingen die van groot belang zijn voor de invoering van passend onderwijs.

Onderzoeken ECPO

De Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) heeft het afgelopen half jaar vijf onderzoeken laten uitvoeren. Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. veranderingen in de bekostiging voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften;
2. het regionale loket passend onderwijs;
3. keuzevrijheid in ambulante begeleiding;
4. benchmarking voor ambulante begeleiding;
5. allochtone leerlingen in speciale onderwijsvoorzieningen.

Dit laatste onderzoek komt tegemoet aan een eerder verzoek van de Kamer. Een brief met de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken vindt u in bijlage 5.¹ De afzonderlijke rapporten zijn te downloaden via de website van de ECPO.

De aanbevelingen zijn een waardevolle bijdrage aan de uitwerking van de beleidsvoorstellen voor passend onderwijs. Enkele voorbeelden zijn:

- Het belang van een laagdrempelig en onafhankelijk «loket» voor ouders waar zij ondersteuning kunnen ontvangen. De voorzieningen komen ten goede aan alle ouders.
- Betere afstemming tussen voorzieningen voor onderwijs en zorg.
- Duidelijkheid over de wijze van invoering van budgetfinanciering (omvang, verdeling landelijke middelen, verantwoording).
- Faciliteren van ondersteuningstrajecten van de werkvloer die met budgetfinanciering moet gaan werken.

Wachtlijsten speciaal basisonderwijs in 2008

Volgens onderzoek van de inspectie worden de meeste leerlingen binnen de wettelijke termijn geplaatst (bijlage 6).¹ In 2008 stonden 666 leerlingen op de lijst om onderzocht te worden of ze naar het speciaal basisonderwijs moesten. Nog 65 leerlingen stonden op een plaatsingslijst voor het speciaal basisonderwijs. Op de onderzoekslijst stonden iets meer leerlingen dan in 2007. De plaatsingslijst bleef stabiel.

Subsidieregelingen passend onderwijs

Alle samenwerkingsverbanden po, samenwerkingsverbanden vo en rec's krijgen vanaf 1 augustus 2010 per leerling € 10 leerling voor de voorbereiding op passend onderwijs. In de komende periode kunnen de middelen ook worden ingezet om passend onderwijs in de regio vorm te geven. Daarna moeten de middelen vooral ten goede komen aan het realiseren van passend onderwijs in de klas en voor het opleiden en ondersteunen van het personeel. Voorwaarde voor de toekenning het bedrag van € 10

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

per leerling is dat de groei in het (v)so en van leerlingen met een rugzak wordt beheerst. Voor de toekenning van deze middelen wordt een subsidieregeling opgesteld.

Deze brede inzet van de enveloppe-middelen en de invoering van passend onderwijs, maken een aanpassing van de bestaande subsidieregeling noodzakelijk. De mogelijkheid om nieuwe startsubsidies aan te vragen vervalt. Ook vervalt per 1 augustus 2010 de «subsidie veldinitiatief» en worden nieuwe aanvragen voor brede experimenten niet meer toegekend. Lopende veldinitiatieven kunnen met de € 10 per leerling van de nieuwe regeling de samenwerking en de uitwerking van passend onderwijs voortzetten.

Het blijft mogelijk om af te wijken van bestaande regelgeving voor passend onderwijs. De mogelijkheid blijft bestaan om deze smalle experimenten eenmalig te stimuleren met € 30 000. Ook éénmalige subsidiëring van stimuleringsubsidies met € 20 000 blijft mogelijk. Wel worden de voorwaarden aangepast en wordt het subsidieplafond verlaagd.

Regio Eemland – het enige lopende brede experiment – wil doorgaan en de budgetfinanciering uitbreiden met cluster 3. Omdat al een subsidiebeschikking is afgegeven, houdt Eemland de bekostiging van € 20 per leerling per jaar en verandert er niets. Ook voor lopende smalle experimenten verandert er niets. Hun subsidie heeft een looptijd van 5 jaar.

CPB-rapport zorgleerlingen.

Het CPB heeft een rapport uitgebracht onder de titel «Zorg om zorgleerlingen; een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen» (bijlage 7). Het CPB stelt vast dat het geld voor extra ondersteuning in het onderwijs in de gelopen jaren flink steeg. Volgens het CPB komt dat vooral doordat meer aanbod – vooral van het rugzakje – meer vraag heeft opgeroepen. Door de openeindesystematiek was er geen beperking.

Ik kan mij vinden in die conclusies, al doet de groei zich niet alleen voor in het onderwijs. Ook het beroep op de AWBZ, jeugdzorg, jeugd ggz en de Wajong groeit. Onder het vorige kabinet is een aantal rapporten¹ over de groei naar de Kamer gestuurd, waarin werd geconcludeerd dat de oorzaak complex is. Dat neemt niet weg dat de door het CPB genoemde prikkels er inderdaad zijn. Het onderzoek van het CPB steunt de keuze om over te gaan op een vorm van budgetbekostiging. Die ondervangt immers de door het CPB vastgestelde weeffouten. Verder zal het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft, zorgvuldig worden gemonitord. Over de factoren die ten grondslag liggen aan het toenemende beroep op eerdergenoemde voorzieningen als AWBZ, jeugdzorg, jeugd ggz en de Wajong, wordt uw Kamer op korte termijn in het kader van de kabinetsvisie op de toekomst van de zorg voor jeugd nader geïnformeerd.

Zoals aangegeven in de brief van 17 december, heb ik de Algemene Rekenkamer gevraagd of deze mogelijkheden ziet voor nader onderzoek naar de inzet van zorgmiddelen. Op deze vraag heb ik nog geen reactie ontvangen.

Compensatiemaatregel met de pakketmaatregel Awbz

Het kabinet heeft de grondslagen voor de aanspraak op AWBZ-middelen aangescherpt. De wijzigingen hebben gevolgen voor leerlingen die AWBZ-middelen als persoonsgebonden budget (pgb) inzetten op school. De effecten zijn nog niet precies duidelijk, omdat de meeste leerlingen met pgb inzetten op school nog niet zijn gherindiceerd. De verwachting is dat

¹ Tweede Kamer, 2005/2006, 30 300 VIII, nr. 267.

minder leerlingen (een deel) van hun pgb kunnen inzetten op school. Ze zullen dus een zwaarder beroep gaan doen op het onderwijs. OCW heeft vanaf 1 januari 2010 jaarlijks € 10 miljoen om dat te compenseren.

Samen met de ouder- en sectororganisaties is een regeling uitgewerkt om de 10 miljoen zo effectief mogelijk en met zo min mogelijk bureaucratie in te zetten. Dit heeft geresulteerd in een tijdelijke regeling, die loopt van 1 januari 2010 tot 1 augustus 2012. Dit zijn de hoofdpunten:

- De middelen worden op aanvraag van de rec's cluster 3 en 4 toegekend op basis van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van een rec.
- De rec's kennen de middelen toe aan scholen met zorgleerlingen die meer dan de gebruikelijke ondersteuning nodig hebben om onderwijs te kunnen blijven volgen op de school waar zij staan ingeschreven.
- Ouders en verzorgers, de instelling waar een leerling eventueel woont, de Commissie van begeleiding, en de ambulante begeleiders worden bij het opstellen van de aanvragen betrokken.
- De regeling wordt in 2012 geëvalueerd.
- Inzet is om na 1 augustus 2012 de compensatiemiddelen in te passen in passend onderwijs.

De regeling wordt zo spoedig mogelijk gepubliceerd.

Tot slot

In de afgelopen maanden is hard gewerkt aan de uitwerking van de nieuwe koers passend onderwijs. Graag wil ik zo snel mogelijk met uw Kamer praten over de nieuwe koers passend onderwijs, zodat ik uw reactie kan meenemen bij de verdere uitwerking.

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