

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.minocw.nl

Contactpersoon

Onze referentie
JOZ/119233

Datum 5 juni 2009
Betreft Voortgang Passend onderwijs

In deze brief en de bijgevoegde stukken informeer ik u over de voortgang van het programma Passend onderwijs. De inzet van dat programma is de kwaliteit (opbrengstgerichtheid) en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning hebben te verbeteren.

Passend onderwijs is een proces dat van onderop wordt vormgegeven. Dat betekent dat de ervaringen in het veld de basis vormen voor het wettelijk kader. Over de ervaringen en de resultaten van één jaar Passend onderwijs heb ik in december 2008 met de Kamer gesproken. Op basis van de ontwikkelingen in het veld is toen afgesproken te komen tot een fasering van de wetgeving. Ik heb toegezegd de Kamer te informeren over invulling en fasering van de wetgeving. Ook heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de relatie tussen Passend onderwijs en het mbo. Tijdens de behandeling van de onderwijsbegroting, ook in december, heeft de Kamer een aantal moties aangenomen die samenhangen met het beleidsprogramma. Aangezien de invoering van Passend onderwijs de portefeuille van staatssecretaris Van Bijsterveldt raakt, stuur ik u deze brief mede namens haar.

Elke leerling passend onderwijs

Veel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben vanwege een beperking krijgen geen passend onderwijsaanbod. Daarom is een aantal jaren geleden in overleg met het onderwijsveld onderzocht wat er beter kan. Er bleek een forse kwaliteitsslag nodig, deze is gekoppeld aan een ander uitgangspunt. We moeten niet langer benadrukken wat leerlingen niet kunnen, maar alle leerlingen de kans geven zich maximaal te ontwikkelen. De leerling moet centraal.

Een groot aantal activiteiten is in gang gezet om dat te realiseren. Zo lopen de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so) volop mee in de reken- en taalverbetertrajecten van de PO-raad. In het vso wordt een voorstel uitgewerkt voor de verschillende uitstroomprofielen. In overleg met het ministerie van SZW wordt gewerkt aan een betere overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Alleen een kwaliteitsslag is echter onvoldoende. Er zitten nog steeds kinderen zonder onderwijsaanbod thuis en er staan nog steeds kinderen op de wachtlijst voor plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so).

Om dit probleem structureel op te lossen, is een sluitend systeem nodig. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden in het primair- en voortgezet onderwijs (po en vo) en voor het (v)so. Die samenwerkingsverbanden worden voor Passend onderwijs met elkaar verbonden. Zo ontstaat een regionaal netwerk met een dekkend palet aan voorzieningen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een onderwijscontinuüm.

Datum

Onze referentie
JOZ

Het regionale netwerk richt verder een centraal loket in voor de indicatiestelling binnen het onderwijs. Zo ontstaat een aanspreekpunt waar alle ouders en leraren terecht kunnen als zij het idee hebben dat extra ondersteuning nodig is. Achter dit loket blijven de bestaande commissies vooralsnog de indicatiestelling uitvoeren.

Voor meer informatie over de activiteiten die plaatsvinden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en voor de stand van zaken van de inrichting van regionale netwerken, verwijs ik u naar de derde voortgangsrapportage Passend onderwijs en de wetgevingsnotitie die bij deze brief zijn gevoegd (bijlage 1 en 2).

Passend onderwijs in de klas

Leerkrachten zijn onmisbaar om Passend onderwijs waar te maken. Aan 'de leerling centraal', wil ik graag toevoegen 'de leerkracht centraal'. En ik stel de belangrijke vraag: wat heeft de leerkracht nodig om het onderwijs aan deze (groep) leerlingen te verzorgen? Het antwoord verschilt van leerkracht tot leerkracht en is afhankelijk van zowel de kennis van de leraar als de ondersteuning die leerlingen nodig hebben. Daarom moet de ondersteuning vraaggestuurd worden ingevuld.

'Ondersteuning' kan daarbij breed worden ingevuld. Het kan gaan om (bij)scholing, coachingstrajecten of om 'meer handen in de klas'. In samenspraak met het onderwijsveld wil ik een impuls voor leraren ontwikkelen, zodat docenten zich in de nabije toekomst beter toegerust voelen om onderwijs te geven. Ook de Lerarenbeurs die het Kabinet heeft ingesteld kan hierbij een rol spelen. Op grond daarvan kunnen leraren die daaraan behoefte hebben een aanvraag indienen voor op- en bijscholing.

Overigens is het niet zo dat met Passend onderwijs leerkrachten ineens veel meer leerlingen in de klas krijgen die extra ondersteuning nodig hebben. Het netwerk krijgt weliswaar de verantwoordelijkheid om voor alle leerlingen een passende plek te bieden. Maar dat hoeft niet altijd in een klas op een reguliere school te gebeuren. Afhankelijk van de mogelijkheden van de leerling, de school en de wensen van de ouders wordt bekeken wat een passende plek is. Dat kan zijn in het regulier onderwijs, maar ook op het (v)so of in een speciale klas in een reguliere school.

Versterken positie ouders

Vanaf de start van het beleidsproject Passend onderwijs, was duidelijk dat de positie van ouders versterkt moet worden. Er moet een einde komen aan de problemen die ouders ervaren bij de indicatiestelling en plaatsing van hun kind. Ik wil ouders mee laten praten over de vorming van regionale netwerken en de ruimte die de netwerken krijgen bij het inrichten van een dekkend ondersteuningsaanbod voor leerlingen die extra steun nodig hebben. Ik wil de

bestuurlijke afstand verkleinen. De netwerken moeten de problemen oplossen die individuele ouders ervaren bij de indicatiestelling en plaatsing.

Datum

Onze referentie
JOZ

Daarom wordt de Wet medezeggenschap scholen (WMS) aangepast. Op het niveau van het regionale netwerk krijgen ouders, leraren en leerlingen medezeggenschap op de vormgeving van het onderwijscontinuüm in de regio en de inzet van de middelen van het regionale netwerk. Omdat het gaat om medezeggenschap op netwerkniveau, laat ik onderzoeken hoe de band met de achterban kan worden versterkt.

Voor de ondersteuning van de individuele ouders wordt een aantal voorzieningen geregeld om te waarborgen dat de huidige problemen worden opgelost:

- een onafhankelijk regionaal oudersteunpunt;
 - trajectbegeleiding (bij indicatiestelling en plaatsing);
 - een regionale onafhankelijke commissie;
 - een landelijke onafhankelijke geschillencommissie (zie de wetgevingsbrief).
- Deze voorzieningen kunnen regionaal op verschillende manieren worden ingevuld. Meer over de versterking van de positie van de ouders kunt u lezen in de derde voortgangsrapportage Passend onderwijs.

Fasering wetgeving Passend onderwijs

In het algemeen overleg over Passend onderwijs in december 2008 is gesproken over de gefaseerde invoering van Passend onderwijs. Aanleiding was dat onvoldoende ervaring in het veld kan worden opgedaan om in 2011 budgetfinanciering in het (v)so en de leerlinggebonden financiering (lgf) zorgvuldig in te voeren. De Kamer wilde weten welke zaken wanneer wettelijk worden geregeld voor Passend onderwijs. Met de wetgevingsnotitie bij deze brief wordt die duidelijkheid gegeven.

In hoofdlijnen gaat het om de volgende wijzigingen. Vooruitlopend op wetgeving Passend onderwijs worden in 2009 kerndoelen ingevoerd in het so, in 2010 gevolgd door de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Deze laatste worden dan ook ingevoerd in het vso. In 2011 krijgt het (v)so de verplichting om het ontwikkelingsperspectief in kaart te brengen, de voortgang te registreren en moet een transitiedocument worden opgesteld wanneer leerlingen het (v)so verlaat. Tot slot worden in 2011 binnen de Wet op de expertisecentra drie leerwegen in het vso onderscheiden: (arbeidsmatige) dagbesteding, arbeidsmarktgericht en diplomagericht (inhoud en afsluiting).

Wat betreft de vorming van de regionale netwerken is de inzet deze in 2011 wettelijk te verankeren in de verschillende sectorwetten (de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de WEC). De netwerken starten vanuit de huidige structuren (samenwerkingsverbanden vo, samenwerkingsverbanden wsns en de rec's). De taken die het netwerk vanaf dat moment krijgt, zijn:

- het inrichten van een onderwijscontinuüm (een dekkend palet aan voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben);
- ervoor te zorgen dat alle leerlingen een passende onderwijsplek krijgen ('plaatsgarantie');
- het inrichten van één loket voor de indicatiestelling binnen het onderwijs ('front- backofficemodel');

- het ondersteunen van ouders bij de indicatiestelling en plaatsing van hun kind.

Datum

In de Wet op de medezeggenschap scholen wordt geregeld dat ouders, leraren en leerlingen op niveau van het regionaal netwerk instemmingsrecht krijgen op de inrichting van het onderwijscontinuüm en de inzet van de middelen.

Onze referentie
JOZ

Streven is de budgetfinanciering zo spoedig mogelijk na 2011 in te voeren.

Regelmatig wordt de vraag gesteld of het veld klaar is voor de invoering van Passend onderwijs in 2011. Ik wil de eerste fase van de wetgeving voor Passend onderwijs in 2011 in werking laten treden. Daarmee is het proces nog niet afgerond. Het traject loopt ook na de invoering van de eerste fase wetgeving nog door. Dat geldt ook voor zaken als de ontwikkeling van de netwerken, de betere toerusting van de leerkrachten en de betrokkenheid van ouders. Er is een cultuuromslag nodig om er voor te zorgen dat het maximale uit al die leerlingen wordt gehaald, en dat kost tijd.

Inzet zorgmiddelen

De Kamer heeft bij de begrotingsbehandeling eind 2008 een motie aangenomen over een accountantsonderzoek naar de inzet van het geld voor zorg in het onderwijs. Het bureau Infinite heeft dat onderzoek met Ernst&Young in de eerste helft van dit jaar gedaan. De uitkomsten vindt u in het rapport Zicht op zorggelden (bijlage 3).

Uit het rapport blijkt dat op basis van de beschikbare documenten, zoals jaarverslagen en zorgplannen geen inzicht verkregen kan worden in de besteding van de middelen voor speciale leerlingenzorg. De verantwoording van de inzet van de middelen vindt op een veel algemener niveau plaats. De bestaande regelgeving vraagt ook niet om een gedetailleerder verantwoording van deze inzet. Op basis van de jaarverslagen en de goedkeurende verklaring daarbij van de accountant kan dan ook alleen worden geconcludeerd dat geen sprake is van een onrechtmatige inzet van middelen. Gelet hierop, geven de onderzoekers aan dat een diepgaand accountantsonderzoek waar in de motie om werd verzocht, op basis van de wettelijk voorgeschreven informatie geen tot beperkt zicht geeft op de besteding van zorgmiddelen.

Omdat deze onduidelijkheid onbevredigend is, hebben de onderzoekers verdiepend onderzoek gedaan bij een vo-school. Op basis van interviews en lestabellen is een reconstructie gemaakt van de inzet van (zorg)middelen. Door de verwevenheid van de aanpak van de school is het lastig de inzet van de zorgmiddelen apart inzichtelijk te maken. Wel werd zichtbaar dat de school de middelen inzet voor kleinere klassen voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Ook worden klassenassistenten ingezet bij praktijkvakken om alle leerlingen voldoende begeleiding te kunnen bieden. Geconcludeerd wordt dat de middelen die voor zorg worden ontvangen door de school ook voor dat doel worden besteed. De aanbeveling van de onderzoekers om meer van dit soort case-studies te doen is overgenomen. De resultaten hiervan verwacht ik rond de zomer. Deze worden ook naar de Kamer gestuurd.

Het moet beter zichtbaar worden hoe scholen (zorg)middelen inzetten en of de inzet efficiënt is. Ik vind, net als de onderzoekers, dat van onderwijsinstellingen mag en moet worden geëist dat zij hun omgeving en de overheid helder zicht geven op de inzet van de (zorg)middelen. Het rapport geeft aanbevelingen om de situatie te verbeteren. Ze betreffen a. het transparant koppelen van doelen en middelen, b. het naleven en c. het uitbreiden van wet- en regelgeving.

Datum

Onze referentie
JOZ

De eerste aanbeveling voor transparante verantwoording neem ik graag over. Binnen een regionale samenwerking is het van belang dat samenwerkende scholen en besturen over en weer helder zijn over de inzet van geld. Met de sectororganisaties zullen wij afspreken hoe dat het beste in praktijk gebracht kan worden.

Ook met de aanbeveling om bestaande wet- en regelgeving beter na te leven kunnen wij direct aan de slag. Met de inspectie zal overlegd worden hoe dat bereikt kan worden.

Het advies om wet- en regelgeving aan te passen vergt meer uitwerking. Zo moet worden gezien of de voorgestelde wijzigingen in het schoolplan en de schoolgids toereikend zijn. Bovendien wil ik eerst breder nagaan welke wijzigingen in het wettelijk kader nodig zijn. Aanleiding hiervoor is de voortgaande groei van het aantal geïndiceerde leerlingen voor (v)so en de lgf. Ter toelichting daarop het volgende.

In de brief van juni 2007 aan de Kamer over Passend onderwijs (Kamerstukken 2006/ 2007, 27728, nr. 98) is het budgettaire kader voor de speciale leerlingenzorg geschetst. Toen is het middelenkader voor dit doel met structureel 140 miljoen euro verhoogd. Daarbij is aangegeven dat het kabinet heeft besloten dat de uitgaven voor speciale leerlingenzorg binnen dit verhoogde budget dienen te blijven. Ook in volgende brieven over Passend onderwijs staat dat uitgangspunt. Inmiddels is uit recente cijfers gebleken dat het aantal geïndiceerde leerlingen (zowel in het (v)so als met lgf) verder is gegroeid. Door deze groei wordt het beschikbare budgettaire kader bij ongewijzigd beleid naar verwachting overschreden met een bedrag oplopend tot circa 70 miljoen euro in 2014. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat zonder het nemen van maatregelen de groei de komende tijd afzwakt. Dit is een zeer ongewenste ontwikkeling. Daarom is overleg gevoerd met de sectororganisaties over de mogelijkheid de groei te beperken door gebudgetteerde financiering voor de speciale leerlingenzorg ((v)so en lgf) zodat overschrijdingen in de toekomst worden voorkomen. In de maanden juni en juli vindt overleg met de organisaties plaats over de uitwerking van de aanpak. De resultaten hiervan worden opgenomen in de Rijksbegroting 2010 die de Kamer in september ontvangt. Onderdeel van de aanpak zal een transparantere en effectievere inzet van de beschikbare middelen zijn. Dit betekent dat ik in september zal reageren op de voorstellen tot wetswijziging uit het rapport 'Zicht op zorggelden'.

Tot slot

Uit voorliggende brief en de bijgevoegde voortgangsrapportage blijkt dat er in de afgelopen periode door de partijen in het veld veel werk verzet, op weg naar een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen. Op basis van de ontwikkelingen zijn, in overleg met het veld mijlpalen geformuleerd in de vorm van voornemens voor wetgeving. Graag wil ik de ontwikkelingen in het land en de voorgestelde

verdere uitwerking van Passend onderwijs met de Kamer bespreken. Op basis van voorliggende stukken en de bespreking met de Kamer verwacht ik dat we het veld duidelijkheid kunnen geven over het Passend onderwijs.

Datum

Onze referentie
JOZ

Sharon A.M. Dijkma

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap