

Vergaderjaar 2008–2009

31 497

Passend onderwijs

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2008

Inleiding

Bijna een jaar geleden heb ik u het Invoeringsplan Passend onderwijs toegestuurd (Kamerstuk 27 728, nr. 101). Hierbij wil ik u informeren over de tot nu toe opgedane ervaringen. In voorliggende brief schets ik de hoofdlijn van de ontwikkelingen van het afgelopen. Deze bieden naar mijn idee aanleiding om de huidige koers Passend onderwijs tegen het licht te houden. De discussie over de nu te nemen stappen ten aanzien van het Invoeringsplan voer ik graag met uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Passend onderwijs op 4 december a.s. Bij deze brief zijn de notitie Kwaliteit en de notitie Tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs gevoegd.¹ Daarin vindt u meer informatie over hetgeen in voorliggende brief wordt gesteld. Ook treft u, mede op basis van de toezeggingen die zijn gedaan in het notaoverleg van 23 juni jl. (Kamerstuk 31 497, nr. 8) een groot aantal bijlagen aan.¹

1. Eén jaar Passend onderwijs

De inzet van Passend onderwijs is de kwaliteit (opbrengstgerichtheid) en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning hebben te verbeteren. Zoals in het Invoeringsplan staat, is het de bedoeling dit te realiseren door in 2011 de schoolbesturen de verantwoordelijkheid te geven om voor alle aangemelde en ingeschreven leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passend onderwijszorgaanbod te bieden. Om de scholen (en hun besturen) in staat te stellen deze verantwoordelijkheid waar te maken, is het traject Passend onderwijs gestart. Naast activiteiten gericht op de kwaliteitsverbetering, gaat het om het verbinden van de bestaande zorgstructuren in het primair- en voortgezet onderwijs in regionale netwerken, het vereenvoudigen (dereguleren) van de complexe regelgeving rondom ondermeer de indicatiestelling (inrichten één loket) en de bekostiging. Het bekostigingssysteem moet beheersbaar zijn en de inzet van de middelen transparant.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Kenmerkend voor Passend onderwijs is dat het een proces is dat van onderop wordt vormgegeven. Dit betekent dat de ontwikkelingen in het veld de basis vormen voor het wettelijk kader. Gelet hierop is het van belang om de ontwikkelingen in het onderwijsveld goed te volgen. Hiervoor is de onafhankelijke Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) ingesteld, onder voorzitterschap van mevrouw Lambrechts. De commissie, die formeel is ingesteld bij Besluit van 18 augustus 2008 (Staatsblad 369), heeft een werkplan opgesteld dat bij deze brief is gevoegd (bijlage 6).

2. Wat zien we?

In de eerste voortgangsrapportage heb ik al een aantal trends benoemd op basis van gesprekken met de zogenaamde koplopers. Nu we een half jaar verder zijn, wordt duidelijk dat een aantal trends ook breder in het land zichtbaar is. Ook in de in bijlage 3 opgenomen veldrapportage komt een aantal van deze ontwikkelingen terug.

- *Enthousiasme en beweging*
Er is veel beweging: in bijna het hele land zijn partners in de regio met elkaar in gesprek over Passend onderwijs. Ik zie dat met veel betrokkenheid en enthousiasme wordt gewerkt aan de regionale uitwerking van Passend onderwijs. Meer dan veertig regio's hebben een startsubsidie aangevraagd waarmee de intentie om gezamenlijk Passend onderwijs vorm te gaan geven, verder uitgewerkt kan worden. Wat opvalt bij de ontwikkelingen in de regio is dat vooral de inhoudelijke doelstelling: «passend onderwijs voor alle leerlingen» aanspreekt. Dit blijkt ook uit de positieve reacties op de Stimuleringsregeling Passend onderwijs. Deze regeling is opgesteld naar aanleiding van de motie Kranenveld c.s., ingediend in het notaoverleg in juni jl. Conform het verzoek in de motie is het doel van deze subsidieregeling het stimuleren van waardevolle – vaak meer onderwijsinhoudelijke – initiatieven op kleinere schaal, die bijdragen aan de ontwikkeling van Passend onderwijs. De omvang van de subsidie bedraagt € 20 000 per initiatief. Begin 2009 wordt, eveneens naar aanleiding van de motie Kranenveld c.s. ook nog een beleidsregel gepubliceerd om inhoudelijke initiatieven op kleine schaal te stimuleren die niet passen binnen de huidige wet- en regelgeving.
- *Veel bestuurlijke drukte*
Net als in de eerste voortgangsrapportage constateer ik dat het proces complex is en veel tijd kost. Die complexiteit zit enerzijds in het feit dat regionaal veel partijen betrokken zijn. Anderzijds is helder dat vooral de discussie over budgetfinanciering slechts langzaam tot stand komt. Van een voortvarend gesprek over de inhoudelijke doelstellingen komen regio's terecht in een behoedzaam gesprek over geld, budgetten en vooral de verdeling daarvan.
Daarnaast leidt al deze begrijpelijke aandacht voor de vorming van bestuurlijke netwerken er wel toe dat ouders en leraren zich niet altijd voldoende betrokken weten bij het proces. Die betrokkenheid is een belangrijk punt van aandacht.
- *Onduidelijkheid over de doelstellingen:*
In het veld leeft onduidelijkheid over de doelstellingen van Passend onderwijs. Ik wil een paar punten noemen:
 - Passend onderwijs is niet inclusief onderwijs Bij leraren en ouders leeft nog altijd het idee dat Passend onderwijs gelijk staat aan inclusief onderwijs. Dat beeld is onjuist. De slogan van de WEC-raad: «regulier waar het kan, speciaal waar het moet» wil ik hier dan ook aanhalen. Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat Nederland niet

zonder speciaal onderwijs kan, is het experiment Gewoon Anders in Almere. Tien jaar geleden zijn we daar gestart met het idee dat alle leerlingen naar het regulier onderwijs zouden moeten kunnen. Nu, tien jaar later constateren we met elkaar dat dat niet haalbaar is. Het experiment heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van waardevolle tussenvormen, de zogenaamde «groep in school», maar ook in Almere is voor een deel van de leerlingen en hun ouders behoefte aan speciaal onderwijs. In het onlangs verlengde experiment, wordt die mogelijkheid dan ook geboden. In bijgevoegde notitie voortgangsrapportage (bijlage 2) wordt nader ingegaan op het experiment Gewoon Anders.

- Onduidelijkheid over de uitwerking van Passend onderwijs Passend onderwijs voor alle leerlingen is een mooi streven, waar niemand op tegen kan zijn. Gelet op de adviezen van de commissie Dijsselbloem en ervaringen uit het verleden is er bewust voor gekozen een strategie te volgen waarbij de beleidsvorming van onderop vorm moet krijgen. Groot voordeel van deze aanpak is uiteraard dat het eigenaarschap van de sector bij het vormgeven van het beleid voorop staat. Nadeel is wel dat die ruimte er in de praktijk soms ook toe leidt dat betrokken partijen niet goed raad weten met de beleidsvrijheid en aarzelen om stappen te zetten vanwege het gebrek aan een duidelijk voorgeschreven kader.
- Onduidelijkheid over de doelstellingen in relatie tot de verantwoordelijkheden

Laatste punt, in het verlengde van het vorige punt dat ik hier wil noemen is de onduidelijkheid over de doelstellingen van Passend onderwijs en het proces. Wie wordt in 2011 waar op «afgerekend» is de vraag die aan de orde was in een gesprek dat ik onlangs heb gevoerd met vertegenwoordigers uit het veld. Wat zijn de resultaten waar we naartoe werken? En ook in het overleg met de ECPO is duidelijk geworden dat de commissie behoefte heeft aan concrete doelstellingen die de basis kunnen vormen van de evaluatie. Tot slot, leidt het «go-no go» in 2009 bij een deel van het veld tot een afwachtende houding. Zij willen eerst weten wat er landelijk besloten wordt voor zij in actie komen.

- *Veldinitiatieven*

In een groot aantal regio's wordt een veldinitiatief voorbereid. Dit betekent dat de regio één loket inricht voor de indicatiestelling en dat Passend onderwijs binnen de huidige wettelijke kaders wordt vormgegeven. Negen regio's hebben inmiddels subsidie voor een veldinitiatief aangevraagd. In veel gevallen is de subsidie echter niet goedgekeurd. Dit komt omdat in de regeling, die de basis is voor deze subsidie is opgenomen dat alle scholen in de regio moeten deelnemen. Geen enkele aanvraag voldeed bij het indienen van de subsidieaanvraag aan deze voorwaarde. Soms waren regio's zelf niet op de hoogte van het incompleet zijn. Tot slot leidde de afhandeling van de aanvragen door de Centrale financiën instelling (CFI) tot vertraging. Naar aanleiding van de problemen is een aantal maatregelen genomen. Alle regio's ontvangen begin 2009 een overzicht met alle scholen in de regio. Indien (nog) niet alle scholen in de regio hebben getekend voor deelname, betekent dat niet automatisch dat de regio geen subsidie kan krijgen. Scholen die niet meedoen moeten dan wel een verklaring afgeven waarin staat dat zij (nog) niet meedoen maar geen bezwaar hebben. Uiteraard kan het niet zo zijn dat slechts de helft van de regio meedoet of dat essentiële partners ontbreken. Dit wordt beoordeeld door de adviescommissie van het regiooverleg. Cfi heeft een aantal verbeteringen gerealiseerd in de uitvoering. De verwachting is dat hiermee de problemen worden opgelost.

- *Experimenten*
Vlak voor de zomer is de eerste aanvraag voor een experiment ontvangen van de regio Eemland. Om van deze aanvraag tot een concrete experimenteerbeschikking te komen blijkt een hele klus. Niet alleen voor de regio, die maar liefst bestaat uit bijna 50 besturen, maar ook voor het departement. Dit komt onder meer door de complexiteit van het huidige regelkader en de toepassing van de Experimentenwet. Het bevestigt voor mij wel de noodzaak van Passend onderwijs. Vereenvoudiging van de regelgeving rondom zorgleerlingen is absoluut noodzakelijk! Met Eemland werken we stap voor stap aan de experimenteerbeschikking. Onlangs heb ik zelf gesproken met vertegenwoordigers van de regio Eemland en hen beloofd er alles aan te doen om op 1 januari a.s. te kunnen starten met een experiment. Ik ben buitengewoon positief over de inzet van deze regio en wil daarvoor ook mijn waardering uitspreken.

3. Wat leren we hiervan?

Passend onderwijs is een proces dat van onderop wordt uitgewerkt. In de eerder genoemde veldrapportage die bij deze brief is gevoegd, staat dat het veld deze werkwijze waardeert. Wat ik echter constateer is dat het proces van onderop op een aantal vlakken stagneert. Dat betekent niet dat de strategie «van onderop» moet worden gewijzigd, maar het betekent mijns inziens wel dat bijsturing nodig is. Daarbij is het verstandig om nu, bijna halverwege deze kabinetsperiode, een duidelijk signaal aan het veld te geven. Waar willen we naartoe in 2011? Wat verwachten we op dat moment van de scholen en andere betrokken partners? En, wat betekent dit alles voor het «go-no go» in 2009. Hierna wordt een aantal alternatieven geschetst. Graag wil ik deze op 4 december met u bespreken.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken is het goed de verschillende opties op een rij te zetten. Graag bediscussieer ik deze met uw Kamer in het overleg van 4 december a.s. Vanzelfsprekend zal ik mijn overwegingen ten aanzien van deze opties met u delen.

3.1. Niet ingrijpen in proces

De eerste optie is dat we nu niet ingrijpen in het proces. Dit leidt er naar mijn mening toe dat de inzet om in 2011 Passend onderwijs in te voeren niet wordt gehaald. Voor deze optie kan worden gekozen vanuit het perspectief dat is gekozen voor een proces van onderop en dat het dus niet gepast is om daarop te interveniëren. Er is echter ook een aantal argumenten dat tegen deze eerste optie pleit. Passend onderwijs is geïnitieerd naar aanleiding van knelpunten in de huidige wetgeving voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (complexe, niet sluitende regelgeving, het achterblijven van de kwaliteit en de onbeheersbaarheid van de uitgaven). Indien het proces van onderop nu niet verder wordt gestimuleerd, duurt het oplossen van de knelpunten (nog) langer. Daarnaast wordt ook door het veld gevraagd om meer duidelijkheid en meer handvatten voor de uitwerking. Binnen dit alternatief is daarvoor geen ruimte. Zoals ik in de inleiding van deze paragraaf al heb aangegeven, ben ik geen voorstander van deze optie.

3.2. Vasthouden aan proces en doelstellingen voor Passend onderwijs in 2011

Tegenover niet ingrijpen staat de variant waarbij wordt vastgehouden aan de inzet om Passend onderwijs, inclusief de budgetfinanciering in te voeren in augustus 2011, conform de oorspronkelijke doelstelling. Het voordeel van deze variant is dat de knelpunten die de aanleiding zijn voor

Passend onderwijs op afzienbare termijn worden opgelost. Het gaat dan bijvoorbeeld om vereenvoudigen van de complexe regelgeving en de indicatiestelling. Het voorkomen van wachtlijsten en thuiszittende kinderen, het verbeteren van het onderwijsperspectief voor kinderen met een zorgvraag.

Tegelijkertijd kunnen we constateren dat het proces van onderop nog niet zo ver is gevorderd dat voldoende ervaring is opgedaan om tot een probleemloze invoering over te gaan. Invoering van Passend onderwijs in 2011 betekent dat het wetsvoorstel uiterlijk in het najaar 2009 in procedure moet. Vooral op het punt van de budgetfinanciering is de afgelopen periode onvoldoende voortgang geboekt om de ervaringen in het onderwijsveld mee te nemen in het wettelijk kader. In de voorbereiding van de experimenten en breder in het veld lijkt het vooral lastig om tot een goede procedure voor de verdeling en inzet van extra ondersteuning te komen. Er is veel kritiek op de huidige indicatiecriteria en procedures maar deze bieden het veld wel houvast. Je ziet dan ook dat regio's vanuit de huidige situatie willen starten en van daaruit willen zoeken naar veranderingen. De verwachting is dat vooral op het gebied van de ambulante begeleiding gezocht gaat worden naar meer ruimte: toekennen van een indicatie voor een kortere periode en extra ondersteuning bieden in het regulier onderwijs om te voorkomen dat leerlingen afglijden naar een indicatie (zoeken naar vormen van preventieve ambulante begeleiding).

3.3. Gefaseerde invoering van Passend onderwijs

Tussen de twee bovenstaande varianten in, is er een derde variant die recht doet aan het proces van onderop en aan de noodzaak om tot het oplossen van knelpunten in de huidige praktijk te komen. Dit betekent dat op korte termijn wordt gestart met de formulering van de wetgeving. Deze kan worden opgebouwd in een aantal componenten, wat de mogelijkheid biedt om te kiezen voor een gefaseerde invoering. Voordeel van deze optie is dat ook aan het veld duidelijkheid wordt geboden ten aanzien van de route en de richting. De mogelijkheid om onderdelen van de wet gefaseerd in te voeren biedt ruimte om de ervaring van onderop mee te nemen voordat alle onderdelen van de wetgeving definitief van kracht worden.

Dat leidt tot een keuze waarbij in 2011 wettelijk wordt vastgelegd dat er een sluitend systeem voor leerlingenzorg is, zodat alle leerlingen onderwijs kunnen volgen. Hiertoe zou de inrichting van regionale netwerken en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen in het netwerk om voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden vastgelegd moet worden. In paragraaf 4 ga ik nader in op de noodzaak om dit te regelen.

Een tweede element voor wetgeving vormt de inrichting van één loket. Teveel ouders moeten op dit moment een lang traject, via verschillende loketten doorlopen om tot een indicatie te komen. In de wetgeving Passend onderwijs zou dan ook vastgelegd moeten worden dat er per regio één loket (front office) voor de indicatiestelling ingericht wordt. Naast indicaties voor onderwijs zorgt dit loket ook voor de afstemming van de indicatiestelling met de (jeugd)zorg.

Derde belangrijk onderdeel van de wetgeving Passend onderwijs is de invoering van de budgetfinanciering. Budgetfinanciering biedt de mogelijkheid om maximale ruimte aan het veld te bieden om maatwerk voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben te realiseren. Nu krijgen leerlingen ofwel een «volle rugzak», of helemaal niets. Er is geen ruimte om leerlingen te ondersteunen die een «halve rugzak» nodig hebben. Naast vereenvoudiging in de regeling kan budgetfinanciering bijdragen aan een sterke vermindering van de administratieve lasten. Zo moeten nu bijvoorbeeld aanvragen voor projecten als Rebound, Op de rails en Herstart, allen bedoeld voor leerlingen met gedragsproblemen die

buiten het onderwijs (dreigen te) vallen, afzonderlijk worden ingediend. Bundeling kan daaraan een eind maken.

Aangezien de experimenten met budgetfinanciering meer tijd vragen, biedt een gefaseerde invoering de mogelijkheid om ook op dit punt de ervaringen uit de praktijk mee te nemen. Om de knelpunten in de huidige systematiek op te lossen, zou het streven mijns inziens wel moeten zijn de budgetfinanciering zo spoedig mogelijk na 2011 in te voeren. Verder dient opgemerkt te worden, dat, indien uw Kamer kiest voor een gefaseerde invoering van de budgetfinanciering het macrobudgettaire kader onverkort overeind blijft. In paragraaf 6 ga ik nader in op de financiële randvoorwaarden en de mogelijke consequenties van deze keuze.

Graag wil ik de verschillende alternatieven op 4 december met u bespreken. Op basis van die bespreking wil ik het proces en de doelstellingen van Passend onderwijs voor de komende periode vaststellen.

4. De leerling centraal!

Ongeacht het resultaat van de bespreking over het proces, staat de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben centraal. Dit heeft wat mij betreft de hoogste prioriteit. «Terug naar de leerling» is wat mij betreft de boodschap voor de uitwerking van Passend onderwijs in de regio's. Graag daag ik de regio's uit om het proces van onderop niet alleen te gebruiken voor een gesprek over structuren en verdelen van geld, maar om tot een kwaliteitslag te komen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In de notitie Kwaliteit die bij deze brief is gevoegd (bijlage 1), staat de aanpak om de scholen en regio's te ondersteunen bij de kwaliteitsverbetering uitgebreid beschreven, inclusief de planning. Ik beperk mij hier dan ook tot de hoofdlijn. Centrale begrippen zijn: uitgaan van wat de leerling kan, doel- en opbrengstgerichtheid, registreren en evalueren, aansluiten bij wat vervolgopleidingen en arbeidsmarkt vragen en betere kwalificatiemogelijkheden.

Kwaliteitslag speciaal onderwijs (so)

Kern voor het speciaal onderwijs, is de invoering van kerndoelen. Dit is echter onvoldoende om de kwaliteit te verbeteren. Het biedt wel een handvat voor scholen voor waar zij naartoe werken met leerlingen, wat de opbrengstgerichtheid bevordert. Het biedt echter niet de instrumenten om die doelstellingen ook te bereiken. Daarom worden, gericht op de doelgroepen in het so materialen en leerlijnen ontwikkeld en geïmplementeerd.

Arbeidsgericht onderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs (vso)

Complex in het vso is dat de capaciteiten van de leerlingen sterk verschillen. En, daar waar in het reguliere voortgezet onderwijs (vo) leerlingen in een klas zitten met vergelijkbare capaciteiten, kunnen in het vso leerlingen met heel verschillende capaciteiten bij elkaar zitten, van zeer laag functionerend tot leerlingen die een reguliere startkwalificatie kunnen halen. Het traject voor de kwaliteitsverbetering is hierop aangepast. Voor leerlingen die een regulier diploma kunnen halen ligt het accent op samenwerking met het reguliere onderwijs en het inrichten van tussenvoorzieningen waar zowel de expertise van het vo als het vso tot hun recht kunnen komen.

Voor leerlingen die geen reguliere startkwalificatie kunnen halen, wordt vooral gekeken naar hetgeen de afgelopen jaren is ontwikkeld in het Praktijkonderwijs (pro) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Met deze sectoren wordt gekeken hoe we gezamenlijk tot een kwaliteits-

verbetering van het onderwijs voor deze leerlingen kunnen komen. Het gaat immers om een doelgroep die we zowel zien in het vo (in het leerwegondersteunend en het praktijkonderwijs) en in het mbo (vooral in de assistent-opleiding niveau 1 en de Arbeidsmarktqualificerende Assistent-opleidingen (AKA)). Kernelementen zijn het vormgeven van praktijkgericht onderwijs, stage (uitmondend in een baan) en een traject onder de noemer «kwalificeren». Ook, of misschien wel juist deze leerlingen hebben recht om hun opleiding af te sluiten met een erkend document. Of dit nu een diploma is of een portfolio. Dat is niet alleen belangrijk voor de jongere, maar ook voor de arbeidsmarkt. Nu is vaak niet duidelijk wat een jongere afkomstig van het vso wel en niet kan. Om jongeren een betere kans op de arbeidsmarkt te geven, moet daarin verandering komen. Het ligt in mijn bedoeling uitstroomprofielen wettelijk te verankeren, om scholen voor vso een steun in de rug te geven om deze ambities waar te maken. Tegelijkertijd wil ik een aantal wettelijke belemmeringen weg nemen, die scholen nu hinderen in het inrichten van hun curriculum conform die uitstroomprofielen.

De kwaliteitsverbetering, de stages en het traject richting kwalificaties en arbeidsmarkt, zijn bovendien essentieel om de doelstelling van het kabinet te realiseren om de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking te verhogen. Naast het onderwijs, wordt hieraan ook een bijdrage geleverd door minister Donner van SZW. Om de overgang van onderwijs naar arbeid soepel te laten verlopen, wordt onder zijn verantwoordelijkheid in overleg met OCW, een aantal pilots uitgevoerd om jobcoaches al in de laatste fase van de onderwijsloopbaan in te zetten.

Geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs

Tot slot, de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs. Ook voor deze leerlingen is het van belang in beeld te brengen hoe het onderwijs aan de leerling wordt vormgegeven, met welke resultaten. Om dit gericht te doen verwacht ik van scholen dat zij een handelingsplan opstellen. Dit hoeven geen dikke papieren rapporten te zijn. Het moet een hulpmiddel voor de leraren zijn om het onderwijs doelgericht vorm te kunnen geven. Daarnaast is ook de zorgbreedte in het regulier onderwijs een belangrijk punt van aandacht. Passend onderwijs is niet alleen een traject voor leerlingen met een rugzak. Ook andere leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, moeten die ondersteuning krijgen.

Versterken positie leraren

Voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en om alle leerlingen die extra ondersteuning te bieden die zij nodig hebben, is de inzet van leraren essentieel. Zij moeten in staat worden gesteld om een passend onderwijszorgaanbod voor alle leerlingen te realiseren. Leraren moeten daarbij worden ondersteund. Dat kan door scholing/training om handelingsverlegenheid weg te nemen, door extra ondersteuning in de klas maar bijvoorbeeld ook door collegiale ondersteuning. Afhankelijk van wat past bij de leraar. In de notitie voortgangsrapportage Passend onderwijs (bijlage 2) wordt nader ingegaan op de activiteiten gericht op de versterking van de positie van de leraren.

Gelet op het belang van de positie van de leraren en het belang dat de doelstellingen van Passend onderwijs worden verankerd in de opleidingen, participeren de opleidingen via de HBO-Raad nu ook in het Regieoverleg Passend onderwijs, waarin verder de sectorraden, de vak- en ouderorganisaties en OCW zijn vertegenwoordigd.

5. Alle leerlingen onderwijs!

Nog steeds zijn er leerlingen die geen onderwijs volgen. Dat vind ik niet acceptabel. Bij de overwegingen voor de inrichting van het proces Passend onderwijs richting 2011, heb ik in paragraaf drie dan ook aangegeven, dat de vorming van de regionale netwerken een belangrijk instrument zijn om iets te doen aan de problematiek rond wachtlijsten en thuiszitters. Immers, op dit moment zijn de verantwoordelijkheden niet sluitend geregeld. De noodzaak om tot een sluitende aanpak te komen, blijkt ook uit de resultaten van de jaarlijkse onderzoeken naar de wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs (sbo) en het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) door de inspectie en de inventarisatie van het aantal thuiszitters door Ingrado. In de notitie tweede voortgangsrapportage bij deze brief wordt uitgebreid ingegaan op de resultaten van deze onderzoeken. Ook bijgevoegd zijn de verschillende onderzoeksrapporten.

Wachtlijsten in het sbo en het (v)so

De dalende trend van het aantal leerlingen op een wachtlijst in het sbo is doorgezet. Dit geldt zowel voor de onderzoeks- als voor de plaatsingslijsten. Positief resultaat vind ik dat de coördinatoren opmerken dat veel basisscholen de professionaliteit hebben vergroot waardoor de zorg op de basisschool is verbeterd.

In het (v)so is het beeld van de wachtlijsten wisselend. Het aantal leerlingen op een aanmeldingslijst is gedaald, het aantal leerlingen op een onderzoekslijst is gestegen en het aantal leerlingen op een plaatsingslijst is weer gedaald. Een van de verklaringen die wordt gegeven voor de plaatsingslijst is dat scholen dat onvoldoende zicht hebben op de toestroom van nieuwe leerlingen. Beter regionale samenwerking kan er naar mijn idee voor zorgen dat scholen beter zicht krijgen op leerlingstromen.

Inventarisatie thuiszitters

Aanleiding voor de inventarisatie naar het aantal thuiszitters was de al langer bestaande behoefte om een beter beeld te krijgen van het aantal thuiszitters. De inspectie baseert de inventarisatie van het aantal thuiszitters op een opgave van de bij de scholen voor sbo/(v)so bekend zijnde thuiszitters. Hierdoor wordt een onvolledig beeld verkregen. Gelet hierop is in overleg met de inspectie en de WEC-raad aan Ingrado (landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten) gevraagd een inventarisatie onder leerplichtambtenaren uit te voeren. Het verslag van de eerste inventarisatie heb ik onlangs ontvangen. Hoewel enige kanttekeningen bij de inventarisatie zijn te maken, is nu wel voor het eerst via de lijn van leerplicht onderzoek gedaan naar het aantal thuiszitters. Belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn:

- 90 gemeenten hebben deelgenomen aan de inventarisatie; 71 hebben aangegeven thuiszitters te hebben. Gegevens over de 852 aangeleverde thuiszitters zijn bij het onderzoek betrokken.
- Inschatting op basis van extrapolatie is dat er op jaarbasis 2000 tot 3100 nieuwe thuiszitters zijn. Uitgaande van 2500 nieuwe thuiszitters per jaar en herplaatsing na 4 maanden, kan als vuistregel worden gehanteerd dat op elk gegeven moment minimaal 800 leerlingen thuiszitten, met een piek rond de kerst- en zomervakantie.
- 10% van de 852 thuiszitters hadden de basisschoolleeftijd, 90% was 13 jaar of ouder (50% is 16 of 17 jaar). Er zijn tweemaal zoveel jongens als meisjes onder de thuiszitters.
- Bij veel leerlingen die thuiszitten is sprake van gedragsproblematiek en psychisch/psychiatrische problemen.

Het ontwikkelen van een sluitend systeem van verantwoordelijkheden voor het onderwijs om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden, kan mijn inziens niet zonder de versterking van de positie van de ouders. Zowel op individueel- als op collectief niveau is het van belang dat ouders kunnen kiezen voor een school en mee kunnen praten over het onderwijs aan hun kind. Omdat er relatief weinig ervaring is met ouderbetrokkenheid, zeker op collectief niveau, is door Oberon onderzoek gedaan naar de wijze waarop de ouderpositie versterkt kan worden. Hoewel het onderzoeksrapport nog niet beschikbaar is, kan ik al wel een aantal bevindingen noemen. Kern wat betreft de individuele ondersteuning betreft, is dat wordt aanbevolen tot een gedifferentieerde aanpak te komen. Op die manier kan recht worden gedaan aan de verschillen in behoefte aan ondersteuning bij ouders. Ervaring op het gebied van de collectieve ouderbetrokkenheid is nog zeer beperkt. In het onderzoek zijn daarom punten geïnventariseerd die ouders belangrijk vinden bij het vormgeven van die collectieve ouderbetrokkenheid. De verwachting is dat de veldinitiatieven meer praktijkervaring gaan opleveren. Op basis van het onderzoek worden handreikingen gemaakt om de betrokkenheid van ouders op individueel en collectief niveau breder in het land te bevorderen.

6. Bekostiging

In paragraaf twee is opgemerkt dat de uitwerking van de budgetfinanciering in de regio's meer tijd kost dan voorzien. Dat neemt niet weg dat ik er vertrouwen in heb dat de komende periode alsnog een aantal experimenten ervaring op kan gaan doen met vormen van budgetfinanciering. Het gesprek met cluster 2 over hun verzoek om binnen Passend onderwijs tot budgetfinanciering te komen, verloopt constructief en voortvarend. De verwachting is dan ook dat er medio 2009 een concreet voorstel ligt. Ook is een werkgroep ingericht die de budgetfinanciering en de uitwerkingsvragen die in de eerste voortgangsrapportage zijn genoemd, verder gaat uitwerken. Zoals eerder in deze brief al gemeld, ben ik er van overtuigd dat budgetfinanciering veruit de meeste mogelijkheden biedt om het onderwijsveld maximale ruimte te bieden om voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden. Inzet zou mijns inziens dan ook moeten zijn om de budgetfinanciering zo snel mogelijk na 2011 in te voeren.

Transparante inzet van middelen

Naar aanleiding van het advies van de commissie Dijsselbloem om over te stappen op oormerking van zorgbudgetten, heb ik u in de eerste voortgangsrapportage helderheid over de inzet van middelen een belangrijk onderwerp vormt van Passend onderwijs. Transparante inzet van middelen – plus nieuwe mogelijkheden voor correctie, zoals bovenschoolse medezeggenschap – moet ervoor zorgen dat het geld voor zorg effectiever wordt besteed. Om tot meer transparante inzet van middelen te komen, is een onderzoek uitgezet. In het kader van dat onderzoek wordt in een aantal pilotregio's een analyse uitgevoerd naar de inzet van de (zorg-)middelen. Op grond van de resultaten worden aanbevelingen gedaan over hoe breder tot een transparante inzet van middelen kan worden gekomen.

Inzet middelen voor ambulante begeleiding

Ook aangekondigd in de eerste voortgangsrapportage, is het advies dat ik heb gevraagd aan de ECPO over de ambulante begeleiding. Concreet was

de vraag of het verstandig is om een deel van de middelen voor ambulante begeleiding (ab) om te zetten in preventieve ambulante begeleiding (pab). In het advies dat bij deze brief is gevoegd (bijlage), adviseert de ECPO dat niet te doen. Hoewel er behoefte is in het veld om de pab uit te breiden, constateert de commissie dat er geen empirisch bewijs is waaruit blijkt dat zo'n uitbreiding zal leiden tot vermindering van het aantal indicaties speciaal onderwijs. Bovendien worden effecten van de inzet van pab nu niet vastgelegd. Voorgesteld wordt om het onderwijsveld ruimte te geven voor proefprojecten gericht op ontwikkelen van meer flexibiliteit en maatwerk in preventieve ambulante begeleiding. Dit voorstel van de ECPO neem ik over. In de bijgevoegde notitie voortgangsrapportage (bijlage 2) wordt nader ingegaan op het advies van de ECPO.

Financieel kader Passend onderwijs

In paragraaf drie is een aantal mogelijkheden geschetst voor de inrichting van het proces Passend onderwijs voor de komende periode. Zowel de eerste als de derde variant kan leiden tot een vertraging in de invoering van de budgetfinanciering. Ik wil benadrukken dat, indien ervoor wordt gekozen de budgetfinanciering uit te stellen, dat niet betekent dat er meer ruimte komt in het budgettaire kader. Bij Voorjaarsnota 2007 is structureel een bedrag van ruim € 140 miljoen aan de begroting toegevoegd om de groei van het aantal leerlingen met een indicatie te bekostigen. Het budgettaire kader dat daarmee is ontstaan, blijft, zoals beschreven in de brief van juni 2007 (Kamerstukken 2006/2007, 27 728, nr. 98), het uitgangspunt voor Passend onderwijs. Dit betekent dat, indien niet per 2011 wordt gekozen voor budgetfinanciering, een eventuele groei van het aantal leerlingen leidt tot aanpassingen in de huidige systematiek.

Tweede punt van aandacht, indien tot een andere fasering van Passend onderwijs wordt gekomen, is het invoeringsbudget. In totaal is voor de invoering van Passend onderwijs een bedrag oplopend tot structureel € 60 miljoen vanaf 2011 beschikbaar. Destijds was het voorstel, uitgaande van de budgetfinanciering in 2011 en de vrijheid die daarmee gepaard zou gaan, de middelen in de vorm van een lumpsumbedrag toe te voegen aan het bedrag dat de regio's beschikbaar zouden hebben voor het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Indien er voor wordt gekozen de budgetfinanciering te faseren wil ik in overweging geven ook tot een concretisering van de inzet van de invoeringsmiddelen te komen. Mijn voorstel zou in dat geval zijn om op korte termijn, in overleg met het veld tot een aangepaste investeringsagenda Passend onderwijs te komen. Inzet zou naar mijn idee moeten bijdragen aan: het verbeteren van de kwaliteit (van het onderwijs en de leraren), stimuleren regionale samenwerking (belonen van goede initiatieven, netwerken, één loket en experimenten met budgetfinanciering) en het oplossen van specifieke knelpunten (zoals de bekostiging van de visueel gehandicapten (cluster 1)).

Tot slot

In voorliggende brief heb ik de ervaringen van één jaar Passend onderwijs geschetst. Conclusie is naar mijn idee dat er naast enthousiasme om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te bieden, ook een aantal ontwikkelingen de invoering van Passend onderwijs in 2011 kan belemmeren. In deze brief heb ik daarom een aantal varianten beschreven voor de inrichting van het traject Passend onderwijs die ik graag op 4 december met de Kamer wil bespreken. Op basis van die bespreking wil ik het proces en de doelstellingen van Passend onderwijs voor de komende periode vaststellen. De regio's wil ik uitnodigen om verder te gaan met de inhoudelijke doelstellingen van Passend onderwijs zodat in 2011 de kwali-

teit van het onderwijs substantieel is verbeterd en alle leerlingen onderwijs volgen!

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