

Vergaderjaar 2007–2008

**31 497**

**Passend onderwijs**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2008

**Vooraf**

In de afgelopen maanden is een begin gemaakt met de uitwerking van Passend onderwijs als beschreven in het Invoeringsplan dat op 5 december 2007 (Kamerstukken 2007/2008, 27 728, nr. 101) naar de Tweede Kamer is gestuurd. Op 19 december jl. heeft daarover een Algemeen overleg plaatsgevonden. Net als in het overleg in juli 2007 bleek dat de Kamer de uitgangspunten van Passend onderwijs: het verbeteren van de kwaliteit en organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ondersteunt. Om de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de ontwikkelingen binnen Passend onderwijs, heb ik toegezegd de Kamer tweemaal per jaar een voortgangsrapportage te sturen. Voorliggende brief is de eerste Voortgangsrapportage Passend onderwijs. Centraal hierin staan de ontwikkelingen in de regio's en de toezeggingen gedaan in het overleg op 19 december 2007. Ook kom ik in deze brief terug op toezeggingen gedaan in het onlangs gevoerde overleg naar aanleiding van de wijziging van onder meer het Besluit bekostiging WEC in verband met het wegnemen van knelpunten in de leerlinggebonden financiering.

**Waarom Passend onderwijs?**

Voordat wordt ingegaan op de stand van zaken van de uitwerking hecht ik eraan om eerst nog kort in te gaan op de aanleiding van Passend onderwijs. Belangrijkste reden hiervoor is dat te veel leerlingen die vanwege een handicap, stoornis of andere beperking niet «gewoon» het regulier onderwijs kunnen volgen en niet de kans krijgen om zich maximaal te ontwikkelen. Het stelsel is sterk gericht op wat leerlingen niet kunnen in plaats van wat leerlingen wel kunnen. Scholen worden onvoldoende in staat gesteld en uitgedaagd om een leeromgeving te creëren waar maatwerk mogelijk. De inzet van Passend onderwijs is om regionale netwerken te vormen. Deze netwerken vormen de basis om voor alle leerlingen een

passend onderwijszorgaanbod te bieden, om wachtlijsten en thuiszitters tegen te gaan en om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De vorming van regionale netwerken betekent niet dat een heel nieuw stelsel wordt ontwikkeld. Uitgangspunt is het verbinden van bestaande structuren: de samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns) in het primair onderwijs worden verbonden met de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs en met de regionale expertise centra (rec's) voor (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4. Met de clusters 1 en 2 wordt besproken op welke wijze zij binnen Passend onderwijs gaan participeren. Daar waar bestaande structuren knellen bij de vorming van regionale netwerken, zijn afwijkingen mogelijk. De regionale netwerken krijgen ruimte om een onderwijscontinuüm in te richten waarmee maatwerk voor individuele leerlingen gerealiseerd kan worden. Uitgangspunt daarbij is dat het kind centraal staat en niet het (bestaande) aanbod. Naast het ontwikkelen van een onderwijscontinuüm binnen een regionaal netwerk is het voor het daadwerkelijk realiseren van een passend onderwijszorgaanbod voor alle leerlingen essentieel dat ook scholen en leerkrachten weten hoe zij het onderwijsaanbod (vroegtijdig) kunnen aanpassen als de ontwikkeling van een leerling stagneert, welke ondersteuning zij voor die leerlingen nodig hebben en in kunnen zetten, etc. Daarvoor is het bieden van vrijheid bij de organisatie van het onderwijs op maat (deregulering) van belang. Budgetfinanciering biedt die vrijheid. Al met al betekent bovenstaande dat invulling wordt gegeven aan de zorgplicht die schoolbesturen de verantwoordelijkheid geeft om voor alle (zorg)leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden.

#### *In overleg met de Kamer*

Deze visie op het onderwijs aan leerlingen die extra aandacht nodig hebben, is geformuleerd in de brief van 25 juni 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2006/2007, 27 728, nr. 98) en besproken op 5 juli 2007 (27 728/29 240, nr. 99). Naast steun voor de uitgangspunten van Passend onderwijs zijn in dat overleg veel vragen gesteld over de uitwerking. In antwoord daarop zijn de hoofdlijnen van de uitwerking in de vorm van een Invoeringsplan op 5 december 2007 naar de Kamer gestuurd. Zoals in de inleiding al staat heeft uw Kamer op 19 december 2007 ingestemd met de uitwerking als beschreven in het Invoeringsplan. Daarnaast is een groot aantal vragen gesteld over met name de budgetfinanciering. Bij deze brief is daarom een notitie<sup>1</sup> gevoegd met een toelichting op budgetfinanciering binnen Passend onderwijs. Tot slot heeft de Kamer aangegeven behoefte te hebben aan een «go-no go» besluitvormingsmoment in 2009 met het oog op een wettelijke regeling.

#### *Proces van onderop*

Kenmerkend voor de ontwikkeling van Passend onderwijs is dat het een lerend proces van onderop is. Dit betekent dat ruimte wordt geboden aan het onderwijsveld, aan de regionale netwerken om Passend onderwijs vorm te geven. De wijze waarop regio's dat doen en de ervaringen die daarbij worden opgedaan vormen de basis voor het te ontwikkelen wettelijk kader. In het Invoeringsplan staat dat die ervaring kan worden opgedaan via de inrichting van experimenten en veldinitiatieven. In januari jl. is daarover een overleg georganiseerd met de initiatiefrijke regio's die zich eerder bij OCW hadden gemeld. Het gaat om de volgende regio's: Eemland, Midden Brabant (Tilburg e.o.), Deventer, Midden Limburg (Weert eo), Almere, Noord Limburg, Twente, Duin- en Bollenstreek Deventer, het landelijk reformatorisch verband, Zuid Limburg en Vijfheerenlanden. Daarna hebben gesprekken plaatsgevonden met regio's afzonderlijk over de wijze waarop zij een experiment/veldinitiatief Passend

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onderwijs vorm willen geven en waar zij tegenaan lopen op het gebied van regelgeving.

Hierna wordt de stand van zaken van de kernpunten van Passend onderwijs besproken. Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. Kwaliteit van het onderwijs
2. Vorming regionale netwerken
3. Betrokkenheid personeel en ouders
4. Budgettaire beheersing

#### *1. Kwaliteit van het onderwijs*

In de inleiding is aangegeven dat Passend onderwijs twee belangrijke pijlers kent, de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Verbetering van de kwaliteit staat daarbij voor mij voorop. Het belang daarvan is nog eens onderstreept door het Onderwijsverslag van de Inspectie dat onlangs is gepubliceerd. Nadat de inspectie vorig jaar al kritisch was over het onderwijs in cluster 4, heeft de inspectie dit jaar geconcludeerd dat ook het onderwijs in cluster 3 beter moet. Cluster 3 betreft het onderwijs aan zeer moeilijk lerende leerlingen, aan leerlingen met een lichamelijke handicap, een combinatie daarvan of chronisch zieke leerlingen. De afgelopen periode is in overleg met het speciale onderwijsveld gesproken over de concretisering van de kwaliteitsverbetering als beschreven in het Invoeringsplan. Kernwoorden daarbij zijn het vergroten van de doel- en opbrengstgerichtheid van het onderwijs. Belangrijke instrumenten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren:

- De invoering van kerndoelen in het speciaal onderwijs.
- De ontwikkeling van een digitaal leerlingvolgsysteem met daaraan gekoppeld een instrument waarmee het ontwikkelingsperspectief van een leerling kan worden bepaald.
- De ontwikkeling van leerlijnen en leermaterialen.
- De implementatie van een kwaliteitszorgsysteem bij alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Stage en stagebegeleiding worden onderdeel van de taakomschrijving van het voortgezet speciaal onderwijs.

Naast de hierboven genoemde specifieke maatregelen, participeren het so en sbo ook in de activiteiten die in het kader van de kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs worden gestart. Het betreft bijvoorbeeld het effectief gebruikmaken van passende toetsen/leerlingvolgsystemen, de verhoging van taal- en rekenprestaties en de doorlopende leerlijnen tussen de verschillende schoolsoorten alsmede de invoering van de (eventueel aangepaste) referentieniveaus taal en rekenen .

Een belangrijke katalysator in de kwaliteitsontwikkeling van het voortgezet speciaal onderwijs vormt de voorgenomen herziening van de Wajong. Als wij met elkaar willen bereiken dat minder leerlingen na het voortgezet speciaal onderwijs de Wajong instromen, moet het onderwijs de leerlingen beter voorbereiden op een plek op de arbeidsmarkt. Een aantal scholen heeft hiermee met subsidie vanuit het Europees stimuleringsfonds (ESF) al ervaring opgedaan. Deze ervaring wordt meegenomen bij de uitwerking van de verbeteringen die nodig zijn in het voortgezet speciaal onderwijs om de doorstroom te verbeteren. Onderdeel hiervan vormen in ieder geval assessments en stages voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. De uitwerking wordt in overleg met het onderwijsveld en met de Wajongteams van het UVW vorm gegeven.

Na de zomer kunt u een notitie tegemoet zien waarin staat hoe de kwaliteitsverbetering concreet wordt vormgegeven en welke (tussen-) resultaten daarvan worden verwacht. Daarin wordt ook ingegaan op de

relatie met de kwaliteitsagenda's in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo).

## *2. Vorming van regionale netwerken*

Om de ontwikkeling van de vorming van regionale netwerken breder te faciliteren is in april de regeling voor het aanvragen van startsubsidie of een subsidie veldinitiatief gepubliceerd. Op grond van deze regeling kunnen regionale netwerken (in oprichting) in aanmerking komen voor een startsubsidie van € 50 000 voor de verdere uitwerking van Passend onderwijs.

Regio's die Passend onderwijs vorm geven binnen de huidige wettelijke kaders kunnen subsidie aanvragen voor een veldinitiatief. De subsidie voor een veldinitiatief is € 15 per ingeschreven leerlingen in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een veldinitiatief zijn gebaseerd op de belangrijkste (organisatorische) doelen van Passend onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld om: er is een regionale netwerk gevormd, er is één loket ingericht voor de indicatiestelling binnen onderwijs, voor alle leerlingen wordt een passend onderwijszorgaanbod ontwikkeld en er wordt gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit.

In de subsidieregeling is ook informatie opgenomen voor regio's die een experiment willen starten. Omdat de Experimentenwet daarvoor de basis biedt, is het publiceren van een aparte regeling niet nodig. Een regionaal netwerk dat een experiment wil uitwerken, kan experimenteren met onderwijskundige vernieuwingen en kan experimenteren met budgetfinanciering en de mogelijkheden die dat biedt voor handelingsgerichte diagnostiek. De subsidie voor een experiment bedraagt € 20 per ingeschreven leerling in het basis- en voortgezet onderwijs.

### *Ontwikkeling koplopers/initiatiefrijke regio's*

Bij de initiatiefrijke regio's die al ver zijn met de uitwerking van Passend onderwijs zie je dat het stimuleren van de ontwikkelingen van onderop leidt tot veel dynamiek en kansen voor innovatieve ideeën. Aan de andere kant leidt de ruimte ook tot veel vragen en kost de uitwerking soms meer tijd dan de regio's eigenlijk zouden willen. Er wordt immers niet van bovenaf gezegd hoe Passend onderwijs vormgegeven moet worden. Uit de eerder genoemde gesprekken die met de regio's zijn gevoerd komt een aantal punten naar voren die van belang zijn voor de uitwerking van Passend onderwijs:

- Er wordt met veel inzet en enthousiasme aan de vormgeving van Passend onderwijs gewerkt. Zwaartepunt ligt daarbij op de verbreding en de versterking van het aanbod: men wil een sluitend aanbod realiseren waarbij flexibele tussenvormen tussen regulier- en speciaal onderwijs mogelijk zijn. Daartoe wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de volgende onderwijsvernieuwingen: vergaande samenwerking/samenvoegen van het onderwijs aan leerlingen in het speciaal basis-onderwijs en het speciaal onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdzorg, de inrichting van schakelklassen om de overgang naar (regulier) voortgezet onderwijs te verbeteren, etc.
- Veel regio's willen graag tempo maken maar merken dat het goed uitwerken en voorbereiden van een experiment veel tijd kost. Zeker in grotere regio's zijn veel partijen betrokken, binnen het onderwijs en vaak ook daarbuiten (zorginstellingen en gemeenten). De ontwikkeling van Passend onderwijs kost daardoor veel tijd. Initiatiefrijke regio's die op korte termijn willen starten met een veldinitiatief of experiment, zijn regio's waar men al veel langer samenwerkt.
- Gezocht wordt naar manieren om personeel en ouders te betrekken bij de uitwerking van Passend onderwijs.
- Er is aarzeling om over te stappen op budgetfinanciering. Dit heeft te

maken met de omvang van het budget (Is het budget toereikend? Doen wij onszelf niet tekort als de rest van Nederland nog uitgaat van open-einde bekostiging?). Daarnaast zijn er twijfels over eigen bestuurskracht (krijgen wij het gezamenlijk op een goede manier geregeld). Dit speelt zeker indien het aantal betrokken partijen groot is. Een aantal regio's heeft te kennen gegeven wel met budgetfinanciering te willen gaan experimenteren vanwege de ruimte die budgetfinanciering kan bieden.

In bijlage 1<sup>1</sup> bij deze brief is een overzicht gevoegd van de ontwikkelingen per regio.

#### *Ontwikkelingen in de rest van Nederland (nulmeting)*

In het voorjaar is een nulmeting uitgevoerd naar de vorming van regionale netwerken in Nederland. De vraag naar de stand van zaken over de vorming van de netwerken stond daarbij centraal. Daarnaast zijn vragen gesteld over de samenwerking, de inhoudelijke ontwikkelingen en de betrokkenheid van personeel en ouders. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen zijn gesprekken gevoerd met 75 regio's. Met 2 beoogde regionale netwerken heeft het gesprek niet tijdig kunnen plaatsvinden. Het onderzoeksrapport van de nulmeting is bij deze brief gevoegd.<sup>1</sup> Enkele belangrijke resultaten:

- In 55 regio's (73%) hebben de beoogde samenwerkingspartners onderwijs kennis gemaakt in het kader van Passend onderwijs. Hierbij zijn vooral coördinatoren (96%) en bestuurders (82%) betrokken. Personeel (17%) en ouders (4%) zijn slechts in een beperkt aantal gevallen betrokken.
- In 36 regio's (48%) is ook kennisgemaakt met overige partners in het kader van Passend onderwijs.
- Bijna een derde (32%) van de regio's beschouwt zichzelf als een regionaal netwerk. In de overige regio's moet de komende periode eerst meer duidelijkheid komen over de meerwaarde en het ambitieniveau van de regio, de afbakening en (de betrokkenheid van) de partners.
- Bijna een kwart (24%) geeft aan op korte termijn een startsubsidie aan te vragen.

Het vormen van een regionaal netwerk is uiteraard geen doel op zich. Inzet van Passend onderwijs is dat de samenwerking in de regio leidt tot een betere organisatie en kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die extra aandacht nodig hebben. De onderzoekers hebben bij veel regio's gezien dat de onderwerpen geagendeerd in Passend onderwijs al langer op de agenda in de regio staan. Het gaat om onderwerpen als: voor elke leerling een passende plek, doorgaande leerlijnen en het inrichten van één loket (sluitende indicatiestelling). Dit betekent mijns inziens dat het belang van Passend onderwijs wordt gezien en laat ook zien dat de wil er is om tot verbetering te komen.

Aan de regio's is ook gevraagd wat zij nodig hebben voor de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. In antwoord hierop hebben veel regio's te kennen gegeven behoefte te hebben aan een informatie- en steunpunt. Het voorzien in informatie over Passend onderwijs en het beantwoorden van vragen zijn belangrijke taken voor dit steunpunt. Daarnaast hebben veel regio's behoefte aan gesprekspartners waarmee voorstellingen besproken kunnen worden en die kunnen adviseren over uitwerking, mede op basis van ervaringen opgedaan in andere regio's. Belangrijke voorwaarde die aan de ondersteuning wordt gesteld is dat deze neutraal is. Regio's willen zoveel mogelijk ruimte houden om eigen keuzen te maken bij de invulling van Passend onderwijs.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uit de ervaringen tot nu toe blijkt dat een aantal regio's de uitwerking van Passend onderwijs voortvarend oppakt. Een deel is zo ver dat zij per augustus, al dan niet in voorbereiding op een experiment kunnen starten met een veldinitiatief. Naar verwachting gaat het om ca. 5 regio's. Voor andere regio's geldt dat zij nog geen veldinitiatief aanvragen per 1 augustus a.s. maar bijvoorbeeld wel per 1 januari 2009 willen starten. Er is echter ook nog een aantal regio's dat afwachtend is. Om ook die regio's te stimuleren en faciliteren bij de uitwerking van Passend onderwijs is de inrichting van een informatie- en steunpunt essentieel. In het regieoverleg, waarin de onderwijsorganisaties, de personeel- en ouderorganisaties zijn vertegenwoordigd is afgesproken het steunpunt te beleggen bij de PO-raad. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen zodat het steunpunt aan het begin van het schooljaar 2008/2009 operationeel is. Onlangs is de website [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl) al vernieuwd. Op die website staat ook een telefoonnummer waar regio's nu al terecht kunnen voor vragen, zolang het steunpunt nog niet operationeel is. Daarnaast worden ook voorbereidingen worden getroffen voor de inrichting van een netwerk van gesprekspartners. Zij kunnen op basis van hun expertise adviseren over de concrete regionale situatie. Zoals aanbevolen in de nulmeting wordt gezorgd voor vraaggestuurde, onafhankelijke ondersteuning. De overige aanbevelingen die in de nulmeting zijn gedaan worden besproken in het regieoverleg en worden gebruikt bij de vormgeving van het ondersteuningsprogramma voor de regionale netwerken. Onderdeel hiervan vormt in ieder geval een vervolgmeting om de ontwikkeling in de vorming en inhoudelijke vormgeving van de regionale netwerken te monitoren. Langs deze lijn kan worden gewerkt aan de doelstelling van Passend onderwijs om in 2011 een dekkende infrastructuur van regionale netwerken te realiseren.

### *3. Betrokkenheid personeel en ouders*

Versterking van de positie van personeel en ouders is cruciaal binnen de uitwerking van Passend onderwijs. Samenwerkende besturen krijgen meer ruimte om de inrichting van het onderwijs te verbeteren. Het is van belang dat personeel en ouders besturen op hun verantwoordelijkheid kunnen aanspreken. Personeel en ouders zijn nu nog weinig betrokken bij de vorming van de regionale netwerken. Gelet op het belang om ook die partijen vroegtijdig te betrekken bij de uitwerking van Passend onderwijs zal daarvoor de komende tijd extra aandacht zijn.

#### *Betrokkenheid personeel*

In overleg met de vakorganisaties is een activiteitenprogramma leraren opgesteld. Hierin worden leraren langs de volgende thema's ondersteund bij het realiseren van Passend onderwijs.

1. Een dekkend netwerk van professionalisering van het personeel.  
Binnen dit netwerk wordt onder meer door Pabo's, lerarenopleidingen, opleidingen speciaal onderwijs en de onderwijsadviesdiensten een (na)scholingsaanbod ontwikkeld. Dit gebeurt op basis van de concrete scholingsvragen uit de regionale netwerken.
2. Betrekken van personeel bij Passend onderwijs.  
Draaiboeken worden ontwikkeld voor conferenties/personeelsdagen voor en door leraren en voor het betrekken van leraren bij het opstellen van de ambities voor Passend onderwijs. Leren van elkaar wordt gestimuleerd door elkaar te bezoeken (zoals is gebeurd in de projecten Tomnibus en VIB-bus).

3. Ondersteunen van leraren in hun dagelijks werk.  
Voor de directe ondersteuning van leraren in de klas is een aantal ontwikkel- en professionaliseringsactiviteiten gewenst, zoals: inventarisatie van aanpak- en scholingsactiviteiten gericht op het omgaan met gedragsproblemen, ontwikkelen methodieken ter ondersteuning van het primaire proces, ook in preventieve zin.
  4. Ondersteunen van leraren bij het behartigen van hun belangen.  
Activiteiten die binnen dit thema plaatsvinden zijn onder andere: ontwikkelen en verspreiden flyer met beloningsmogelijkheden voor personeel, flyer ontwikkelen om meer inzicht in financiële stromen te krijgen, het testen en beschrijven van het werken met lerarenpanels en «creatief taakbeleid» (onderzoek naar taakbelasting en op basis daarvan uitwerken mogelijkheden voor creatief taakbeleid).
- In overleg met betrokkenen in het veld en het regieoverleg wordt het activiteitenprogramma jaarlijks getoetst en waar nodig aangepast. Hierbij wordt rekening gehouden met actuele ontwikkelingen en behoeften.

#### *Betrokkenheid ouders*

Het blijkt in de praktijk van de regio's niet gemakkelijk om de ouderbetrokkenheid goed te organiseren. Bij de ouderorganisaties zijn signalen binnen gekomen dat de regionale netwerken worstelen met de vraag hoe zij vorm en inhoud kunnen geven aan zowel de individuele als de collectieve belangenbehartiging. Gelet op het belang dat wordt gehecht aan de versterking van de positie van ouders binnen Passend onderwijs is door de ouderorganisaties een traject gestart om regio's gericht te ondersteunen. Centraal in dit traject, dat wordt uitgevoerd door Oberon, staan de opvattingen van ouders over de rol, de positie en de verantwoordelijkheid van ouders binnen het regionaal netwerk. Hierbij worden drie aandachtsvelden onderscheiden:

1. Individuele ouderondersteuning (zowel georganiseerd binnen het regionale netwerk als onafhankelijk in de vorm van procesbegeleiding);
2. collectieve belangenbehartiging;
3. kwaliteitssystematiek in het regionale netwerk.

Om antwoorden te formuleren op de vragen uit de regio's worden vier pilots uitgevoerd, in de regio's Almelo, Deventer, Dordrecht en 't Gooi. Op grond van de resultaten worden handreikingen ontwikkeld en conferenties georganiseerd om de individuele ouderondersteuning en collectieve belangenbehartiging op regionaal niveau te stimuleren en te realiseren.

#### *4. Inrichten één loket in combinatie met budgetfinanciering*

Regio's die Passend onderwijs vorm geven binnen de huidige wettelijke kaders (de zogenaamde veldinitiatieven), moeten één loket voor de indicatiestelling onderwijs inrichten. Dit betekent dat de bestaande indicatietrajecten binnen het onderwijs met elkaar worden verbonden. Het betreft de Permanente commissie leerlingenzorg (PCL) die indiceert voor plaatsing in het speciaal basis onderwijs, de Regionale verwijzingscommissie (RVC) voor de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) en de Commissie voor de indicatiestelling (Cvl). De Cvl's zijn georganiseerd per cluster voor de indicaties voor (voortgezet) speciaal onderwijs/de leerlinggebonden financiering. Voor deze operationalisering is gekozen omdat het loket binnen de huidige wettelijke kaders vormgegeven moet worden. Dit is echter een andere vorm dan het ene loket in het kader van Passend onderwijs. Bedoeling binnen Passend onderwijs is dat de bestaande commissies opgaan in het regionale loket waar handelingsgerichte toewijzing van extra ondersteuning plaatsvindt. Voorwaarde voor het samenvoegen van de verschillende indicatieorganen in één loket dat handelingsgericht zorg

kan toewijzen is budgetfinanciering. Over de budgetfinanciering zijn veel vragen gesteld door de Kamer. Ik heb hierover een notitie aan de Kamer toegezegd. Deze is bij deze brief gevoegd. Hierna benoem ik een aantal overwegingen en uitwerkingsvragen die aan de orde zijn bij de vormgeving van budgetfinanciering binnen Passend onderwijs.

#### *Overwegingen en uitwerkingsvragen bij de vormgeving van budgetfinanciering*

De reden voor de voorstellen om tot budgetfinanciering te komen zijn de volgende:

1. Het bekostigingsstelsel kan sterk worden vereenvoudigd en er kan regionaal maximale ruimte worden gecreëerd voor maatwerk. De regio's kunnen zelf bepalen hoe het budget voor zorgleerlingen wordt ingezet om voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod te bieden.
2. De vereenvoudiging van het stelsel betekent minder administratieve en bestuurlijke lasten.
3. Op het niveau van de Rijksoverheid is maximale duidelijkheid over de extra middelen die in het onderwijs worden toegekend voor de extra ondersteuning van leerlingen. Het brengt een einde aan de huidige onzekerheid in de uitgaven voor zorgleerlingen.

Naar mijn idee zijn de voordelen van budgetfinanciering groot. Echter, ik zie ook dat er een aantal uitwerkingsvragen is waarop een goed antwoord nodig is om over te kunnen stappen op budgetfinanciering. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- De wijze waarop het macrobudget wordt toegedeeld aan de regio's.
- Aan wie wordt het budget toegekend.
- De verdeling van de middelen binnen de regio.

In de brief van 25 juni 2007 is de hoofdrichting van de beantwoording gegeven. In de bijgevoegde notitie over budgetfinanciering wordt die richting nog eens uiteengezet. Deze hoofdrichting moet echter verder worden uitgewerkt.

#### *Uitwerking budgetfinanciering*

Ik heb er vertrouwen in, dat het in overleg met het onderwijsveld en met de experimenten mogelijk is om goede antwoorden te vinden op de uitwerkingsvragen. Het overleg met de regio's die voor budgetfinanciering gaan, is gestart. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de criteria op basis waarvan kan worden geconcludeerd of budgetfinanciering een succes is. De volgende criteria zijn daar in ieder geval aan de orde: lukt het om de zorg effectief te organiseren en kan met budgetfinanciering beter worden aangesloten bij de zorgvraag van de leerlingen. Bedoeling is dat de experimenten in het schooljaar 2009/2010 gaan werken met budgetfinanciering. De ervaringen die eerder op zijn gedaan bij de invoering van budgetfinanciering binnen de samenwerkingsverbanden po met de scholen voor speciaal basisonderwijs (wsns-beleid) en de ervaringen die zijn opgedaan in cluster 1 met budgetfinanciering worden meegenomen bij de uitwerking van budgetfinanciering binnen Passend onderwijs. Ook wordt gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel. Dit voorstel wordt echter pas ingediend bij de Tweede Kamer wanneer we zicht hebben op de resultaten van de experimenten.

#### *Budgetfinanciering in cluster 1*

Het onderwijs aan visueel gehandicapte leerlingen (cluster 1) kent al sinds ruim 10 jaar een vorm van budgetfinanciering (zie de bijlage<sup>1</sup> voor meer

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



informatie). De regeling is indertijd tot stand gekomen tegen de achtergrond van voortdurend dalende leerlingenaantallen. Budgetfinanciering geeft de mogelijkheid om expertise in stand te houden. De hoogte van het expertisebudget wordt om de vijf jaar geëvalueerd. Met de instellingen zijn de gesprekken gestart over een nieuwe evaluatie. In deze gesprekken hebben zij aangegeven dat er sinds enige tijd sprake is van groeiende aantallen leerlingen in zowel de speciale scholen als in de ambulante begeleiding. Afgesproken is dat een nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de groei. De onderwijsinspectie gaat dit onderzoek uitvoeren. De bedoeling is dat na het onderzoek besluitvorming kan plaatsvinden over de aanpassing van het budget voor de instellingen met ingang van het schooljaar 2008/2009. Intussen is de groei bij enkele scholen dusdanig groot dat plaatsing van alle leerlingen binnen het huidige budgettaire kader niet mogelijk. Daarom is een bedrag van € 250.00 toegezegd naar analogie met de regeling voor incidentele groei die in cluster 4 al enkele jaren is getroffen. Hiermee wordt voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten.

### *Cluster 2*

Vanuit het onderwijs aan leerlingen met een auditieve en/of communicatieve handicap (cluster 2) is door de clustervereniging Siméa een voorstel ingediend om tot een budgetfinanciering te komen naar analogie met de financieringswijze bij cluster 1. In de tweede helft van 2008 wordt dit voorstel in overleg tussen Siméa en het ministerie verder uitgewerkt ter voorbereiding op wetgeving. Bij deze uitwerking van dit voorstel worden de uitkomsten van het evaluatieonderzoek in cluster 1 betrokken.

### *Transparante inzet van middelen*

De commissie Dijsselbloem heeft in haar advies voorgesteld over te stappen op oormerking van zorgbudgetten. De Tweede Kamer heeft onlangs de reactie op het rapport van de commissie ontvangen. Hierin is gemeld dat meer helderheid over de inzet van middelen onderdeel vormt van het Invoeringsplan Passend onderwijs. Die helderheid – plus nieuwe mogelijkheden voor correctie, zoals bovenschoolse medezeggenschap – moet ervoor zorgen dat het geld voor zorg effectiever wordt besteed. Met scholen, schoolleiders, docenten en ouders wordt onderzocht of er betere manieren zijn om dat te bereiken. Zoals in genoemde brief aangekondigd, wordt u later dit jaar nader geïnformeerd.

In de gesprekken met initiatiefrijke regio's heb ik gemerkt dat er regionaal weinig zicht is op de verschillende bekostigingsstromen. Dit is echter wel een vereiste zowel voor het transparant maken van de inzet als voor een goede verdeling van middelen binnen een regio met budgetfinanciering. De komende periode wordt daarom in een aantal regio's bezien op welke wijze de bekostigingsstromen helder inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Dit is niet alleen van belang voor de uitwerking van de handelingsgerichte toedeling van extra ondersteuning maar ook voor de horizontale verantwoording van de inzet van (zorg)middelen.

### *Leerling-ontwikkeling*

Vorig voorjaar is bij Voorjaarsnota structureel een bedrag van € 140 miljoen toegevoegd aan de begroting om de groei van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs/met een leerlinggebonden financiering te bekostigen. Het totaal aan meerkosten voor het onderwijs aan zorgleerlingen is daarmee op ruim € 2 miljard gekomen. Naar mening van het kabinet is dit budget toereikend om voor alle zorgleerlingen extra ondersteuning te bieden. In bijlage 2<sup>1</sup> bij deze brief is een overzicht opge-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nomen van het aantal ingeschreven leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het aantal leerlingen met ambulante begeleiding (leerling-gebonden financiering) op 1 oktober 2007. De verwachting is dat met deze leerling-ontwikkeling de kosten binnen de begroting blijven.

## **5. Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO)**

De Kaderwet adviescolleges vormt de juridische basis voor de inrichting van de Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). Omdat het hier gaat om een tijdelijke commissie die adviseert over de invoering van Passend onderwijs wordt de commissie ingericht bij koninklijk besluit. Voordat het besluit kan worden genomen hebben de Eerste en Tweede Kamer vier weken om aan te geven of de instelling en de taken van de commissie aansluiten bij de ideeën die zij daarover hebben. Naar verwachting wordt het conceptbesluit u half juni toegestuurd. Zoals in de brief van 5 december 2007 staat, is mevrouw Lambrechts de beoogd voorzitter is van de commissie. Aan haar heb ik gevraagd de voorbereiding van de commissie ter hand te nemen zodat deze na instelling direct van start kan gaan. Aan de commissie wordt ook gevraagd te adviseren over onderwerpen die in het overleg van 19 december jl. aan de orde zijn geweest. Het gaat om advies over de verschuiving van middelen voor ambulante begeleiding naar preventieve ambulante begeleiding en de benutting van zorgmogelijkheden door de allochtone doelgroep.

## **6. Afstemming met de zorg**

### *Zorg- en adviesteams (ZAT's)*

Doel van Passend onderwijs is de verschillende zorgstructuren eerste- en tweedelij, in het primair en het voortgezet onderwijs beter op elkaar af te stemmen. Naast deze verbetering van de organisatie binnen het onderwijs is ook de afstemming en samenwerking met partijen om de school van belang, waaronder bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en leerplicht. De Zorg- en adviesteams (ZAT's) vormen daarvoor een belangrijk instrument. Doel van de samenwerking en afstemming met de partijen rond de school is snel doeltreffende hulp realiseren wanneer problemen bij kinderen/jongeren wordt gesignaleerd. Parallel aan deze brief ontvangt u ook een brief over de ZAT ontwikkeling. In die brief staat ondermeer dat het aantal ZAT's in de sectoren po, vo en mbo groeit en dat de verschijningsvorm binnen en tussen sectoren kan verschillen. Dat beeld zie je ook terug binnen de regionale netwerken die bezig zijn met de voorbereidingen van een experiment of veldinitiatief. De wijze waarop de ZAT's zijn georganiseerd verschilt maar overeenkomstig is dat deze een belangrijke positie hebben om externe deskundigheid dicht bij de school te betrekken en in te zetten.

### *Kader integraal indiceren*

Binnen de regionale netwerken Passend onderwijs wordt één loket ingericht voor de indicatiestelling. Voor leerlingen die naast een onderwijsindicatie ook een indicatie nodig hebben voor jeugdzorg of AWBZ-zorg, dient het loket zorg te dragen voor een integrale indicatiestelling. Ouders kunnen op die manier via één ingang meerdere indicaties aanvragen. Achter dit loket worden de verschillende indicaties afgehandeld en als één geheel teruggekoppeld aan de ouders. Om de integrale indicatiestelling te realiseren is het Kader integraal indiceren ontwikkeld. Zoals in het Invoeringsplan staat, wordt dit kader op dit moment geïmplementeerd. Gekozen is voor een strategie waarbij de invoering op provincieniveau wordt opgepakt. Vanuit Partners in jeugdbeleid, het bureau dat de implementatie verzorgt, zijn implementatieadviseurs aangesteld die de invoer-

ring van het Kader per provincie faciliteren. Doordat elke adviseur een aantal provincies doet is onderlinge uitwisseling van ervaring mogelijk. Hoewel het, gelet op de dynamische ontwikkelingen in de jeugdzorg, de ontwikkeling van Centra voor jeugd en gezin (CJG's) en Passend onderwijs niet altijd gemakkelijk is, wordt de implementatie in veel provincies voortvarend opgepakt. De uitdaging voor de komende periode is of het lukt om niet alleen afspraken te maken met elkaar maar ook om daadwerkelijk met het Kader te gaan werken zodat ouders, kinderen en jongeren minder last ervaren bij de indicatiestelling.

## 7. Invoeringsschema

In deze paragraaf wil ik ingaan op de planning voor het vervolgproces van de invoering van Passend onderwijs, resulterend in een concreet invoeringsschema waar de Kamer op 19 december jl. om heeft gevraagd. In de voorliggende rapportage is ingegaan op de stand van zaken van de verschillende onderwerpen binnen Passend onderwijs en hoe het proces er de komende periode uitziet. Gebleken is dat de gekozen werkwijze waarbij de ontwikkelingen van onderop centraal staan, maakt dat sommige ontwikkelingen meer tijd vragen. Zo ben ik mij ervan bewust dat de experimenten later starten dan in december werd verwacht. In bijlage 3<sup>1</sup> is een schema opgenomen waarin de verschillende activiteiten voor de invoering van Passend onderwijs in 2011 zijn geschetst. Dit schema is nog niet compleet. In de Tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs die u dit najaar ontvangt, wordt het schema aangevuld en wordt een preciezer tijdschema toegevoegd.

### Overige onderwerpen

#### *Buitenschoolse opvang (bso) in het speciaal (basis) onderwijs (s(b)o)*

Bij de brief van 5 december jl. is het rapport over bso voor s(b)o. Naar aanleiding van de resultaten van dat onderzoek heb ik toegezegd een nader inventariserend onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden van scholen en de wensen van ouders wat betreft opvang in de eigen buurt dan wel bij de een s(b)o school. De resultaten van het onderzoek zijn bij deze brief gevoegd<sup>1</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so) langzaam overgaan tot het organiseren van opvang na schooltijd, hoewel zij daarvoor geen wettelijke verplichting hebben. Ongeveer één op de zes scholen biedt bso aan. Uit het eerste onderzoek bleek dat ongeveer 5% van de kinderen uit het sbo en 10% uit het so gebruik maakt van bso. De behoefte is echter groter dan het aanbod. Ouders geven aan 17% so en 8% sbo dat ze graag bso willen maar geen geschikte plek kunnen vinden. Verder valt uit het onderzoek af te leiden, dat ouders speciale opvang bij school prefereren. Reguliere opvang zouden ze wel willen, maar de voorwaarden voor goede opvang ontbreken vaak. Hierbij kan worden gedacht aan speciaal opgeleid personeel en de omvang van de groepen. Integratie met kinderen uit de wijk is daarbij van ondergeschikt belang. Uit eerder onderzoek bleek dat ouders, die nog geen ervaring met bso hebben, hun voorkeur uitspreken voor bso in de buurt. Wat ouders wensen hangt wel af van de beperking van het kind. Voor leerlingen uit het so, die vaak zwaardere beperkingen hebben, geldt dat ouders (88%) het liefst opvang bij de school willen. Voor ouders met een kind uit het sbo gaat het hierbij om circa 56%.

Uit bovenstaande blijkt dat er behoefte is aan bso voor deze groep kinderen. Aangezien bso ook voor regulier onderwijs geregeld is het ook logisch om een verplichting voor het organiseren van bso voor het s(b)o in te voeren. Tegelijkertijd is de kwaliteit en bereikbaarheid van bso van groot belang. Als dit niet goed geregeld is dan zal er onvoldoende deel-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

name zijn. Invoering van een wettelijke verplichting betekent een behoorlijke belasting van de s(b)o-scholen. Gelet op de opdrachten die er nu al liggen bij deze scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en bij te dragen aan een goed functionerend regionaal netwerk acht ik het ongewenst om nu ook nog een wettelijke verplichting voor bso in te voeren. Dat neemt niet weg dat s(b)o-scholen op eigen initiatief in overleg met ouders door kunnen gaan met verbetering van de bso-voorzieningen. Deze ontwikkeling wordt vanuit OCW gestimuleerd.

#### *Toezeggingen*

In de voorliggende Voortgangsrapportage is een aantal toezeggingen uit het overleg van 19 december jl. nog niet aan de orde gekomen. In deze paragraaf ga ik op die toezeggingen in.

#### *Overleg met de VNG over de praktijklokalen*

De WEC-raad en de VNG hebben onderling afspraken gemaakt over de oplossing van de resterende knelpunten bij de inrichting van praktijklokalen. Daarom heb ik geen overleg meer daarover met de VNG en de WEC-raad gevoerd.

#### *Relatie samenwerkingsverband en regionale netwerken*

De vorming van regionale netwerken gaat uit van de huidige structuren. Dit betekent dat de samenwerkingsverbanden wsns, vo en de rec's blijven bestaan. Door de samenwerkingsverbanden en de rec's te verbinden ontstaan regionale netwerken die de mogelijkheid hebben om voor alle leerlingen van 4 tot ca. 20 jaar een passend onderwijsaanbod te ontwikkelen.

### **Vervolg**

Het stimuleren en faciliteren van de regio's bij de vorming van een netwerk is een belangrijke doelstelling voor de komende periode. In voorliggende, Eerste voortgangsrapportage Passend onderwijs heb ik aangekondigd dat hiertoe een steunpunt wordt ingericht dat vanaf augustus 2008 operationeel is. Vooruitlopend hierop is de website passend onderwijs ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)) vernieuwd zodat regio's daar al terecht kunnen met vragen. Tweede belangrijke doelstelling voor de komende periode is het verder uitwerken van de experimenten en veldinitiatieven, inclusief het kader voor budgetfinanciering. Over de vorderingen zal ik u informeren in de Tweede voortgangsrapportage Passend onderwijs die is voorzien voor het najaar 2008.

Voor het najaar 2009 heeft de Tweede Kamer voorzien in een besluitvormingsmoment over een wettelijke regeling per 2011. Naar verwachting beschikken we op dat moment over de volgende gegevens:

- De uitwerking van de experimenten, inclusief budgetfinanciering.
- Een aantal evaluatierapporten van de Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs.
- De evaluatie van de budgetfinanciering in cluster 1 door de inspectie.
- De landelijke stand van zaken van de vorming van regionale netwerken.

Zoals eerder in deze brief aangekondigd, wordt in de volgende Voortgangsrapportage Passend onderwijs een completer invoeringsschema en een preciezer tijdschema opgenomen. Genoemde punten worden daarin meegenomen.

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