

Vergaderjaar 2013–2014

33 106

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs

S

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2013

Met passend onderwijs kiezen we voor ondersteuning op maat aan leerlingen. We kiezen voor een stelsel waarin dit maatwerk mogelijk is. Waarbij wordt uitgegaan van de mogelijkheden van kinderen in plaats van hun beperkingen. Waarin het regulier en speciaal onderwijs nauw met elkaar samenwerken en waarin scholen en samenwerkingsverbanden meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om hun eigen keuzes te maken.

We kiezen met passend onderwijs bewust voor een ander systeem, omdat het huidige stelsel tekortkomingen heeft in het vormgeven van de ondersteuning voor kinderen. Zo gaat het huidige systeem uit van labeling en wat kinderen niet kunnen, is er onvoldoende ruimte voor maatwerk door de rigide landelijke indicatiesystematiek en bekostiging. Ook zitten er nog steeds te veel kinderen thuis en worden, internationaal vergeleken, veel leerlingen verwezen naar speciale voorzieningen. Ouders worden te vaak van het kastje naar de muur gestuurd bij het zoeken naar een passende plek voor hun kind. Dit alles in een systeem dat budgettair onbeheersbaar is geworden door de toename van het aantal indicaties.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken met betrekking tot passend onderwijs. Dit doe ik op basis van drie rapporten, die ik hierbij aanbied:

1. De derde voortgangsrapportage passend onderwijs. Deze is gebaseerd op de monitor van de voortgang in de samenwerkingsverbanden. Ook wordt ingegaan op verschillende moties en toezeggingen;
2. Het eindadvies «Routeplanner passend onderwijs» van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) met het daarbij behorende Evaluatieplan 2014–2020 en de Nulmeting passend onderwijs; en

3. De vervolg Gateway review passend onderwijs. Na de Gateway review van januari dit jaar is in oktober een vervolg Gateway review uitgevoerd.

Het eindadvies van de ECPO en de vervolg Gateway review zijn kritisch. Ouders en leraren zijn onvoldoende betrokken, terwijl juist zij belangrijke partners zijn voor het succes van passend onderwijs. Beide rapporten concluderen dat als er geen extra maatregelen worden getroffen een verantwoorde invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 in gevaar komt. Ik neem deze bevindingen en conclusies zeer serieus en zet daarom samen met de sector-, vak- en ouderorganisaties extra acties in gang. Met deze acties heb ik er vertrouwen in dat de overgang naar het nieuwe stelsel plaatsvindt zonder dat er kinderen buiten de boot vallen.

Een advies in de rapporten is daarnaast om helderheid te geven over wat op 1 augustus 2014 minimaal geregeld moet zijn. Dat doe ik in deze brief. Passend onderwijs wordt op 1 augustus 2014 ingevoerd, maar is dan niet «af»: de ontwikkeling die het mogelijk maakt kinderen een zo passend mogelijke onderwijsplek te bieden krijgt in de jaren daarna verder vorm.

Zoals de monitor laat zien, zijn er grote verschillen in hoe ver samenwerkingsverbanden zijn met de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs. In drie samenwerkingsverbanden is passend onderwijs al per 1 augustus 2013 van start gegaan. Daarnaast zijn alle 152 samenwerkingsverbanden formeel opgericht en hebben daarmee de eerste wettelijke mijlpaal gerealiseerd.

Ouders en leraren beter betrekken

Ouders en leraren zijn tot nu toe onvoldoende betrokken bij de uitwerking van passend onderwijs. De veranderingen voor ouders en leraren verschillen per samenwerkingsverband. Het is daarom de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om ouders, leraren en schoolleiders te betrekken en te informeren. Ik roep schoolbesturen op om die verantwoordelijkheid te nemen en ondersteun hen daarbij met de onderwijsorganisaties. Ik doe dit zowel door gerichte ondersteuning per samenwerkingsverband te bieden, als door landelijke informatie over passend onderwijs beschikbaar te stellen.

Weten wat er speelt

Om gerichte ondersteuning te kunnen bieden, is het nodig om preciezer te weten wat er speelt, ook op schoolniveau. Op het niveau van het samenwerkingsverband is er een beeld door de regelmatige bezoeken van de accountmanagers, de contacten van de sectororganisaties en de monitor passend onderwijs. Op het niveau van ouders, leraren en schoolleiders ontbreekt echter een goed inzicht per samenwerkingsverband. In januari 2014 ga ik daarom met de onderwijsorganisaties ook ouders, leraren en schoolleiders rechtstreeks vragen in hoeverre zij betrokken en geïnformeerd zijn. In maart en mei 2014 wordt dit onderzoek herhaald. Per samenwerkingsverband kijken we op basis van deze informatie of extra ondersteuning nodig is. Ook andere signalen kunnen aanleiding geven tot het bieden van ondersteuning op maat. De ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit de inzet van de experts van de organisaties (clinics, handreikingen, informatiebijeenkomsten), extra ondersteuning vanuit de accountmanagers van OCW, goede voorbeelden van andere samenwerkingsverbanden of ondersteuning door het steunpunt medezeggenschap.

De ECPO constateert dat over passend onderwijs onjuiste beelden bestaan die het invoeringstraject van passend onderwijs bemoeilijken. Voor kinderen die nu in het speciaal onderwijs zitten, verandert er bijvoorbeeld de komende twee jaar niets, terwijl veel mensen denken dat deze plekken met de invoering van passend onderwijs verdwijnen. Ook is het belangrijk om te weten dat leraren in het regulier onderwijs niet per 1 augustus 2014 «busladingen» leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas krijgen, het speciaal onderwijs blijft bestaan en passend onderwijs niet gepaard gaat met een bezuiniging.

Met de volgende acties wil ervoor zorgen dat alle betrokkenen goed geïnformeerd zijn. Immers, om het gesprek over de uitwerking van passend onderwijs goed te kunnen voeren, moeten alle betrokkenen weten wat passend onderwijs daadwerkelijk inhoudt. De volgende aanvullende acties dragen daaraan bij:

- Eind november heb ik alle schoolbesturen een brief gestuurd met daarin de oproep om in gesprek te gaan met ouders, leraren en schoolleiders. Om dat gesprek te ondersteunen heb ik een informatiepakket naar alle scholen gestuurd. Het informatiepakket bestaat uit brochures voor leraren en informatie voor ouders. Er zijn nu 130.000 exemplaren beschikbaar en indien nodig worden nog exemplaren bijgedrukt. De brochures zijn ook online beschikbaar op www.passend-onderwijs.nl.
- Begin volgend jaar komt een geactualiseerde versie van de brochure voor ouders beschikbaar. Er is voor ouders ook een zogenaamde *infographic* ontwikkeld waarin de kernpunten van passend onderwijs op een A4tje zijn samengevat. Deze infographic is ook toegestuurd aan de scholen en te downloaden op de website.
- Samenwerkingsverbanden krijgen gerichte hulpmiddelen toegestuurd voor de informatievoorziening binnen hun regio, bijvoorbeeld modelbrieven om ouders van rugzakleerlingen te informeren over de overgang naar passend onderwijs.
- De informatie van de samenwerkingsverbanden wordt zo veel mogelijk online toegankelijk gemaakt, zodat samenwerkingsverbanden van elkaar kunnen leren en ouders en leraren kunnen zien wat er in hun regio gebeurt.
- 24 t/m 28 maart 2014 wordt een actieweek georganiseerd. Goede voorbeelden en initiatieven over passend onderwijs in de klas staan deze week centraal. Ouders en leraren worden in de voorbereiding betrokken en gestimuleerd om op hun eigen school het gesprek over passend onderwijs te voeren.

Wat moet in elk geval op 1 augustus 2014 geregeld zijn?

In het advies van de ECPO en de Gateway review wordt geconstateerd dat op 1 augustus 2014 passend onderwijs wel van start gaat, maar dat daarmee de ontwikkeling niet klaar is. In de praktijk kiezen de meeste samenwerkingsverbanden voor een geleidelijke overgang naar het nieuwe systeem, waarbij er in het begin nog weinig verandert. De ECPO adviseert wel om meer duidelijkheid te geven over wat er in ieder geval op 1 augustus 2014 geregeld moet zijn. Concreet houdt dit in dat de volgende zaken duidelijk moeten zijn:

- Ouders en scholen moeten weten hoe de ondersteuning van leerlingen die nu een rugzak hebben eruit ziet. De rugzak wordt weliswaar afgeschaft, maar het geld blijft beschikbaar.
- Scholen moeten weten wat zij moeten doen als een ouder een leerling met extra ondersteuningsbehoefte voor het eerst aanmeldt bij een school.

- Scholen moeten weten wat zij moeten doen als er op school geen passende plek (meer) is voor een leerling.
- Ouders en scholen moeten weten hoe een samenwerkingsverband een leerling toelaatbaar verklaart tot het speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Ouders en scholen moeten weten waar zij terecht kunnen met problemen en klachten over de extra ondersteuning of passend onderwijs.

Deze afspraken moeten worden vastgelegd in de ondersteuningsplannen en de schoolondersteuningsprofielen.

Kwaliteit van de ondersteuningsplannen toetsen

Bovengenoemde afspraken moeten in elk geval in iedere regio op 1 augustus 2014 op orde zijn. Welke invulling samenwerkingsverbanden hierbij ook kiezen, de ondersteuningsplannen moeten wel voldoen aan de wettelijke kaders, in de praktijk werken, recht doen aan de regionale situatie en kunnen rekenen op draagvlak binnen de scholen en bij de ouders. Er zijn twee instrumenten beschikbaar om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de plannen: het simulatieonderzoek door de inspectie en de praktijktoets van de sectororganisaties. De inspectie voert dit schooljaar bij ieder samenwerkingsverband het simulatieonderzoek uit. Met de onderwijsorganisaties stimuleer ik alle samenwerkingsverbanden om ook voor dat moment een praktijktoets te doen. Als de resultaten daar aanleiding toe geven, wordt er gerichte extra ondersteuning geboden. De voortgangsrapportage geeft de ervaringen met deze instrumenten tot nu toe weer.

Noodzakelijke voorzieningen

Mijn inzet is dat alle samenwerkingsverbanden op eigen kracht goed van start gaan op 1 augustus 2014. Wanneer blijkt dat een samenwerkingsverband niet aan de wettelijke vereisten voldoet, dan heb ik de mogelijkheid om in te grijpen. De wet passend onderwijs bevat de bepaling dat ik de noodzakelijke voorzieningen kan treffen indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing door een samenwerkingsverband. Deze voorziening moet waarborgen dat passend onderwijs op 1 augustus 2014 verantwoord wordt ingevoerd zonder dat er kinderen tussen wal en schip vallen. De aanpak die daarbij wordt gevolgd, wordt nu uitgewerkt in een draaiboek dat in januari beschikbaar is.

Volgen en ondersteunen van de meerjarige ontwikkeling

Zoals gezegd is de ontwikkeling van passend onderwijs op 1 augustus 2014 niet klaar. Afhankelijk van de inhoudelijke keuzes die het samenwerkingsverband maakt, moet er op verschillende onderwerpen nog veel gebeuren:

- Professionalisering van docenten: scholen kiezen vaak bij de start voor een niveau van basisondersteuning dat dicht ligt bij de huidige praktijk en beschrijven waar hun ambitie in de komende jaren ligt. Om invulling te geven aan die ambitie moeten leraren in staat worden gesteld om beter om te gaan met verschillen tussen leerlingen.
- Betere samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs: om echt meer maatwerk voor leerlingen mogelijk te maken moet de expertise van het speciaal onderwijs beter worden benut.
- Betere samenwerking onderwijs en zorg: naar verwachting treedt op 1 januari 2015 de nieuwe Jeugdwet in werking. De veranderingen rondom passend onderwijs en zorg voor jeugd moeten integraal worden aangepakt. Dit moet op alle niveaus gebeuren: leraren en

- zorgprofessionals moeten elkaar beter kunnen vinden en samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten afspraken maken.
- Thuiszitters weer naar school: met de start van passend onderwijs op 1 augustus 2014 moeten afspraken zijn gemaakt om te voorkomen dat leerlingen tussen wal en schip raken. Binnen het samenwerkingsverband moet er daarnaast voor worden gezorgd dat de leerlingen die nu thuiszitten weer terug naar school gaan.
 - Budgetfinanciering: op 1 augustus 2015 gaat de nieuwe bekostigingssystematiek van start. Het samenwerkingsverband ontvangt vanaf dat moment het totale budget voor extra ondersteuning op het niveau van 1 oktober 2011.
 - Verevening: tussen 1 augustus 2015 en 2020 wordt het budget voor extra ondersteuning stapsgewijs gelijk over het land verdeeld, naar rato van het aantal leerlingen dat naar school gaat in het samenwerkingsverband. De financiële gevolgen zullen per samenwerkingsverband verschillend zijn. Regio's die erop achteruitgaan zullen zich fors moeten inspannen om ervoor te zorgen dat de benodigde ondersteuning in de komende jaren wordt geboden.
 - Inpassing leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro): samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs worden per 1 augustus 2015 ook verantwoordelijk voor de toewijzing van lwoo en pro. Het concept wetsvoorstel staat momenteel ter consultatie op internet.

Omdat er de komende jaren nog veel moet gebeuren houdt ook de ondersteuning van ouders, leraren, schoolleiders en samenwerkingsverbanden niet op. Met de onderwijsorganisaties wordt komend voorjaar de ondersteuning vanaf 1 augustus 2014 verder uitgewerkt. Ook de inspectie bezoekt volgend schooljaar nogmaals alle samenwerkingsverbanden om de ontwikkelingen te volgen.

Meerjarige monitoring en evaluatie

Het is belangrijk om de ontwikkelingen in de periode van 2014 tot 2020 te monitoren, evalueren en waar nodig bij te sturen. Het evaluatieplan en de nulmeting van de ECPO vormen hiervoor een goede basis. Tijdens de eindconferentie op 25 november jl. heb ik de ECPO bedankt voor haar goede werk de afgelopen jaren. Het evaluatieplan van de ECPO vormt het startpunt voor de onderzoeksprogrammering passend onderwijs bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). De Onderwijsraad zal jaarlijks een advies over passend onderwijs uitbrengen op basis van onder andere de onderzoeken van het NRO.

Passend onderwijs en mbo

Met ingang van 1 augustus 2014 wordt passend onderwijs ook in het mbo ingevoerd. De landelijke indicatiestelling wordt afgeschaft en daarmee ook de rugzak. Hoewel de invoering van passend onderwijs in het mbo minder ingrijpend lijkt dan in het po en vo, moeten ook de mbo-instellingen de nodige aanpassingen doen. Zo moeten zij vanaf 1 augustus 2014 zelf de extra ondersteuning en begeleiding van studenten met een beperking of chronische ziekte vaststellen, organiseren en vormgeven. Ook is het de bedoeling dat de instellingen de extra begeleiding en ondersteuning verbreden tot alle studenten die een extra ondersteunings- of begeleidingsbehoefte hebben. Om een passend ondersteuningsaanbod te realiseren, zullen de mbo-instellingen in veel gevallen de interne zorgstructuur opnieuw vormgeven. Ook vraagt passend onderwijs om een andere manier van denken en werken. Centraal staat wat de student nodig heeft om succesvol zijn mbo-studie te volgen en met een diploma af te ronden. Het is belangrijk dat ze daarbij

samenwerken met het voortgezet onderwijs, gemeenten, UWV-werkpleinen, (jeugd)hulpverleningsinstanties en werkgevers voor de benodigde begeleiding en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt. Instellingen moeten voor (potentiële) studenten en hun ouders ruim voor de aanvang van het nieuwe studiejaar aangeven welke ondersteuning zij aan deze studenten kunnen geven. Zij moeten dit aanbod vastleggen in zogenoemde «ondersteuningsprofielen».

Overigens zijn de instellingen op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) nu al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking. Bijvoorbeeld een aanpassing van de opleiding en de wijze van examinering aan de beperking van de student. Desondanks hebben de mbo-instellingen wel behoefte aan ondersteuning bij de invoering van passend onderwijs. Daarom heb ik de MBO Raad subsidie gegeven om ze bij dit implementatieproces te ondersteunen. Hiermee wordt samen met de instellingen onder andere gezocht naar goede praktijkvoorbeelden, worden handreikingen opgesteld en visiedocumenten gepubliceerd. Alle relevante documenten worden geplaatst op de site www.passendonderwijs.nl, onder «mbo».

In oktober jl. is via een korte enquête de stand van zaken rond de invoering in beeld gebracht. Geconcludeerd kan worden dat de mbo-instellingen druk bezig zijn om passend onderwijs goed in te voeren. Het merendeel van de instellingen heeft nut en noodzaak van passend onderwijs goed op het netvlies. Natuurlijk ligt er nog veel werk, zoals het optimaliseren van het draagvlak binnen de instellingen, het formuleren van de ondersteuningsprofielen, de voorlichting aan studenten en ouders, het maken van samenwerkingsafspraken met diverse partijen en de professionalisering van docenten, begeleiders en intakers. Hoewel veel instellingen hebben aangegeven daar al mee bezig te zijn of binnenkort te zullen starten, moeten deze voor studenten cruciale zaken goed geregeld zijn per 1 augustus 2014. Met de MBO Raad wordt ter verbetering van met name deze punten nader overleg gevoerd.

Tot slot

Ik heb er vertrouwen in dat vanaf 1 augustus 2014 er voor alle kinderen een plaats is in het onderwijs. Samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben in de afgelopen periode vooruitgang geboekt bij de voorbereiding van passend onderwijs. Het op korte termijn vergroten van de betrokkenheid van ouders, leraren en schoolleiders is van groot belang. Ook moeten er nu afspraken worden gemaakt over dat wat op 1 augustus 2014 in ieder geval geregeld moet zijn. Deze afspraken moeten voldoen aan de wet, in de praktijk werken en bij alle betrokkenen bekend zijn. In de jaren daarna moet de inhoudelijke ontwikkeling van passend onderwijs verder vorm krijgen. Ook daarbij zal ik samen met de onderwijsorganisaties scholen en samenwerkingsverbanden blijven ondersteunen.

Tijdens dit proces houd ik de vinger aan de pols. Ik houd uw Kamer regelmatig op de hoogte van de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden. In maart en mei 2014 informeer ik uw Kamer per brief over de voortgang.

Mede namens

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker