

PASSEND ONDERWIJS



Eerste voortgangsrapportage februari 2013

Inleiding en leeswijzer

Voor u ligt de eerste voortgangsrapportage passend onderwijs, die inzicht biedt in de vorderingen van de invoering van passend onderwijs. De voortgangsrapportage passend onderwijs zal vanaf nu halfjaarlijks uitkomen.

In deze voortgangsrapportage vindt u de volgende onderdelen:

1. Wat is de uitdaging?
 - Waarom passend onderwijs
 - Passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs
 - Vorming samenwerkingsverbanden: wie is verantwoordelijk?
 - Ondersteuningsplan: hoe komt passend onderwijs eruit te zien?
 - Samenwerking: met wie werken de samenwerkingsverbanden samen?
 - De planning
 - Toezicht door de inspectie: het nieuwe toezichtskader
 - Passend onderwijs in cluster 1 en 2 van het ` (voortgezet) speciaal onderwijs
 - Passend onderwijs in het mbo
2. Waar staan we nu?
 - Passend onderwijs in primair en voortgezet onderwijs
 - Vorming van de samenwerkingsverbanden
 - Het ondersteuningsplan
 - Samenwerking
 - Experimenten
 - Voorlopers passend onderwijs en zorg voor jeugd
 - Passend onderwijs in cluster 2
 - Passend onderwijs in het mbo
3. Wat gaan we de komende tijd doen?
 - Het invoeringsprogramma
 - Kritisch kijken naar het ondersteuningsprogramma: de Gateway review

De voortgangsrapportage is bedoeld om beeld te krijgen van de voortgang van de invoering. De nadruk ligt dan ook op hoofdstuk 2. In de bijlagen wordt op verschillende punten dieper ingegaan, met name op de stand van zaken wet- en regelgeving en de (wettelijke) mijlpalen van de invoering passend onderwijs.

1. Wat is de uitdaging?

Waarom passend onderwijs?

Ieder kind verdient goed onderwijs. Goed onderwijs dat kinderen in staat stelt hun talenten te ontwikkelen, dat hen uitdaagt steeds een stap extra te zetten. De huidige organisatie van de extra onderwijsondersteuning biedt daarvoor onvoldoende mogelijkheden. Knelpunten zijn:

- De huidige organisatie van de onderwijsondersteuning is complex en lichte en zware ondersteuning zijn apart van elkaar georganiseerd. Hierdoor vallen kinderen tussen wal en schip en zijn er (te) veel thuiszitters.
- De landelijke indicatiestelling voor zware ondersteuning (plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs of met een leerlinggebonden financiering in het reguliere onderwijs) gaat uit van wat kinderen niet kunnen, in plaats van wat zij wel kunnen. Ook is de aanvraagprocedure ingewikkeld en zijn de doorlooptijden om een indicatie te krijgen lang.
- Ouders worden van het kastje naar de muur gestuurd bij het vinden van een goede plek voor hun kind.
- Het aantal kinderen met zware ondersteuning is de afgelopen tien jaar sterk gestegen. Elke indicatie leidt tot een extra bekostiging. De totale kosten die gemoeid zijn met de extra ondersteuning zijn dan ook sterk gestegen en daarmee onbeheersbaar zijn geworden. Bovendien is onvoldoende zicht op de inzet van de middelen en de daarmee beoogde en bereikte resultaten.

Passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs

Met passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de extra onderwijsondersteuning neergelegd bij de schoolbesturen, in overleg met de ouders, leraren en gemeente(n). De wetgeving passend onderwijs biedt hen daarvoor veel ruimte. Dat is een bewuste keuze. Door de verantwoordelijkheden dicht bij de scholen te beleggen kan beter worden aangesloten bij de ondersteuningsvraag van kinderen en de specifieke kenmerken van het samenwerkingsverband. Goede ondersteuning in de reguliere scholen kan voorkomen dat kinderen verwezen moeten worden naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs blijft bestaan voor kinderen die dat echt nodig hebben.

Passend onderwijs staat niet op zichzelf. Het is onderdeel van het bredere kwaliteitsbeleid dat in de afgelopen jaren in gang is gezet, met opbrengstgericht werken, leerlingvolgsystemen en extra scholingsmogelijkheden voor leraren en schoolleiders. Goede leraren zijn essentieel voor passend onderwijs.

Zorgplicht

Er is veel vrijheid, maar die is niet vrijblijvend. Met de invoering van de zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs krijgen schoolbesturen de verantwoordelijkheid om voor kinderen die extra ondersteuning nodig zo passend mogelijk onderwijs te bieden. Dat kan zijn op de eigen school, maar dat kan ook op een andere reguliere- of speciale school. Ook is in het wettelijk kader een aantal waarborgen ingebouwd, rondom onder andere de medezeggenschap, een geschillenregeling en op overeenstemming gericht overleg met de gemeente(n). Dit om tot een gedragen uitwerking van passend onderwijs te komen.

Vorming samenwerkingsverbanden

Er worden samenwerkingsverbanden passend onderwijs gevormd in het primair en het voortgezet onderwijs die ervoor moeten zorgen dat voor alle kinderen een passend onderwijsprogramma kan worden geboden. In het primair onderwijs betekent dit dat de huidige 240 samenwerkingsverbanden weer samen naar school worden omgevormd tot 76 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In het voortgezet onderwijs blijven er van de huidige 83 samenwerkingsverbanden nog 74 over. De regionale expertisecentra, dat zijn de samenwerkingsverbanden van het (voortgezet) speciaal onderwijs, worden afgeschaft. De speciale scholen in cluster 3 en 4, voor kinderen met een lichamelijke- of verstandelijke beperking, voor langdurig zieke kinderen en kinderen met ernstige gedragsstoornissen, sluiten aan bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Doel van de samenwerkingsverbanden is om een samenhangend geheel van ondersteuning en voorzieningen te bieden, binnen en tussen scholen zodat voor alle leerlingen een passend onderwijsprogramma kan worden geboden.

In bijlage 1 is de kaart van Nederland opgenomen met daarin de samenwerkingsverbanden in het primair- en voortgezet onderwijs, zoals die zijn vastgesteld per ministeriele regeling die op 1 januari jl. in werking is getreden.

Ondersteuningsplan: hoe komt passend onderwijs eruit te zien?

De scholen in een samenwerkingsverband stellen minstens eenmaal in de vier jaar een ondersteuningsplan op, waarin zij afspraken vastleggen over de organisatie en bekostiging van de onderwijsondersteuning. Die afspraken beslaan in ieder geval

- de basisondersteuning, die alle scholen binnen het samenwerkingsverband bieden,
- de schoolprofielen, waarin scholen aangeven wat zij kunnen bieden aan basis- en extra ondersteuning,
- de organisatie van de extra ondersteuning die bovenschools wordt georganiseerd,
- de toelating van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs,
- en de verdeling en besteding van de middelen.

De schoolondersteuningsprofielen worden opgesteld door de scholen in het samenwerkingsverband, in overleg tussen directie en leraren. Naast de ondersteuning die de school nu al kan bieden, worden de ambities geformuleerd. Dat biedt ook de basis om afspraken te maken over het toerusten en (na)scholen van leraren.

In het ondersteuningsplan worden ook afspraken vastgelegd over de verdeling en inzet van het geld. De middelen die nu beschikbaar zijn voor extra onderwijsondersteuning, worden gebudgetteerd toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Zo komt er meer ruimte voor maatwerk en een handelingsgerichte aanpak dan in de huidige situatie. Per ingeschreven leerling krijgt het samenwerkingsverband een bedrag. Alle samenwerkingsverbanden krijgen daarmee naar verhouding evenveel geld om passende ondersteuningsarrangementen te bieden. Op dit moment zijn de middelen ongelijk over het land verdeeld. Er is een overgangsregeling opgesteld van vijf jaar om tot een gelijke verdeling van middelen over het land te komen (de zogenoemde verevening).

Samenwerking: met wie werken de samenwerkingsverbanden samen?

Passend onderwijs vraagt inzet van alle betrokken partners rond het kind, zoals de leraar, de ouders en de gemeente. Vandaar dat ouders en leraren (verenigd in de ondersteuningsplanraad) moeten instemmen met het ondersteuningsplan. Ook moet het samenwerkingsverband op overeenstemming gericht overleg voeren met de betrokken gemeente(n).

Parallel aan de invoering van passend onderwijs worden nog drie decentralisaties voorbereid waarbij de verantwoordelijkheid wordt verlegd naar de gemeente. Dat zijn de decentralisatie van de jeugdzorg, de decentralisatie van de AWBZ en de Participatiewet. In alle decentralisaties gaat het om kwetsbare kinderen, jongeren en gezinnen, die extra begeleiding nodig hebben thuis, op school en bij werk. Deze decentralisaties zijn nog niet volledig uitgewerkt, maar het is duidelijk dat ze het belang van een goede samenwerking tussen gemeente en samenwerkingsverband vergroten.

Toezicht door de inspectie: het nieuwe toezichtskader

De inspectie gaat toezicht houden op de uitvoering van de taken door de samenwerkingsverbanden. Het toezicht door de inspectie is risicogericht. Dat wil zeggen dat alleen bij samenwerkingsverbanden die slecht scoren op bepaalde indicatoren, nader onderzoek wordt gedaan. Daarnaast doet de inspectie jaarlijks een kwaliteitsonderzoek bij een steekproef uit de samenwerkingsverbanden.

Voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden gelden de volgende indicatoren:

1. het aantal thuiszittende jongeren (niet-deelnemers aan onderwijs);
2. de spreiding en doorstroom in het onderwijs;
3. inspectieoordelen over scholen in het samenwerkingsverband;
4. signalen die de inspectie krijgt van ouders, scholen, zorginstellingen;
5. het ondersteuningsplan, de jaarverslagen en de verdeling van middelen;
6. de deskundigheid in de school en bij leraren op het gebied van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

De eerste jaren zal intensief toezicht worden gehouden. De nadruk ligt dan op de uitvoering van de ambitie van het samenwerkingsverband en het daarmee beoogde continuüm aan ondersteuning. Daarbij wordt rekening gehouden met de opbouwfase van de samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat de inspectie de normen voor de basiskwaliteit door de jaren heen verscherpt.

De planning

Op 5 november 2012 is de Wet passend onderwijs gepubliceerd in het Staatsblad.¹ Daarmee zijn de wettelijke kaders vastgesteld. Wel moet een aantal zaken nader worden uitgewerkt in lagere regelgeving en is er op bepaalde (technische) punten behoefte aan extra wetgeving. In bijlage 2 van deze rapportage kunt u meer lezen over de onderwerpen en de planning.

De belangrijkste mijlpalen voor de invoering zijn:

- Uiterlijk 1 november 2013 moet de bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband zijn gerealiseerd, door het inrichten van een rechtspersoon.
- Uiterlijk 1 mei 2014 moet het vastgestelde ondersteuningsplan worden ingediend bij de Inspectie van het Onderwijs.

¹ Stb. 2012, nr. 533

- Per 1 augustus 2014 gaat de zorgplicht in voor schoolbesturen.
- Per 1 augustus 2020 is passend onderwijs volledig ingevoerd (middelen worden gelijk over het land verdeeld).

In bijlage 3 vindt u een totaaloverzicht van de mijlpalen van de invoering van passend onderwijs tot de afronding in 2020.

Leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (lwoo/pro)

In het regeerakkoord is opgenomen dat het lwoo/pro onderdeel gaat uitmaken van de systematiek van de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Ook is er een taakstelling opgenomen van € 50 mln. Over de uitwerking hiervan informeer ik u binnenkort in een aparte brief.

Passend onderwijs in cluster 1 en 2

De scholen en instellingen voor kinderen met een visuele, auditieve en communicatieve beperking (cluster 1 en 2), gaan niet deelnemen aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Cluster 2, wordt net als cluster 1 landelijk georganiseerd en gebudgetteerd. De instellingen bieden zowel ondersteuning en begeleiding aan leerlingen met een visuele, auditieve en communicatieve beperking op reguliere scholen als op het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Passend onderwijs in het mbo

Ook van instellingen in het mbo wordt gevraagd om hun studenten passend onderwijs te bieden. Vanwege de specifieke kenmerken van die sector is het in het mbo wel anders geregeld dan in het primair en voortgezet onderwijs. Zo ontbreekt de zorgplicht en worden er geen samenwerkingsverbanden ingericht. De mbo-instellingen moeten op basis van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte doeltreffende aanpassingen doen in zowel opleidingen als examens. Net als in het primair- en voortgezet onderwijs, vervalt de landelijke indicatiestelling.

De mbo-instellingen moeten zelf hun ondersteuningsaanbod gaan vormgeven en organiseren. Kernvraag is wat de student nodig heeft om zijn mbo-studie te kunnen volgen en afronden, in plaats van wat zijn beperking is. Instellingen moeten studenten (en ouders) op tijd laten weten welke ondersteuning ze kunnen verwachten om de opleiding succesvol te kunnen afronden. De extra begeleiding en ondersteuning leggen student en bevoegd gezag vast in de onderwijsovereenkomst, die door beiden wordt ondertekend. De middelen die nu zijn gemoeid met de leerlinggebonden financiering worden toegevoegd aan het gehandicaptenbudget van de mbo-instellingen.

Om deze uitdaging aan te kunnen, is samenwerken ook voor het mbo onontbeerlijk. Denk hierbij aan samenwerking met de scholen en samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs, de gemeenten, UWV-werkpleinen, werkgevers en hulpverleningsinstanties.

2. Waar staan we nu?

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de voortgang in:

- Passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs;
 - de 150 samenwerkingsverbanden;
 - drie samenwerkingsverbanden willen een jaar eerder van start;
 - 35 voorlopers samenwerking onderwijs en gemeenten
- Passend onderwijs in cluster 2 en
- Passend onderwijs in het mbo.

Passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs

De voortgang van de invoering van passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs wordt continu gevolgd. Voor de halfjaarlijkse voortgangsrapportages wordt een monitor uitgevoerd die de voortgang op dat moment weergeeft.

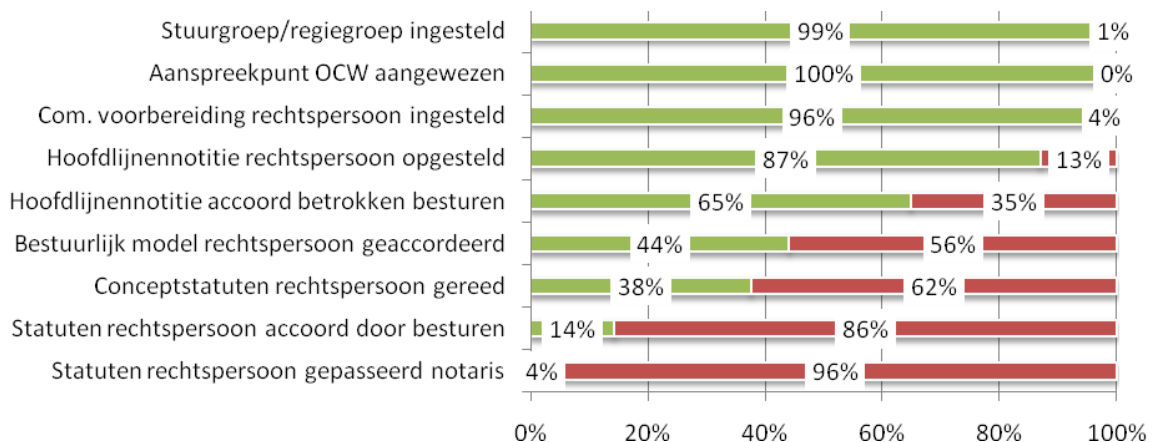
Uit de monitor blijkt dat alle samenwerkingsverbanden hard werken aan de bestuurlijke en inhoudelijke voorbereiding voor passend onderwijs. Dat is een belangrijke stap op weg naar een zorgvuldige invoering. Er zijn wel grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden in de wijze en de snelheid waarmee passend onderwijs wordt vormgegeven. Voornaamste aandachtspunt is dat de samenwerking van de schoolbesturen met ouders, leraren en gemeenten veelal nog moet worden opgestart.

In deze paragraaf vindt u de voortgang van de vorming van de samenwerkingsverbanden, het opstellen van het inhoudelijke ondersteuningsplan en de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen. Daarnaast vindt u informatie over de experimenten en de voorlopers.

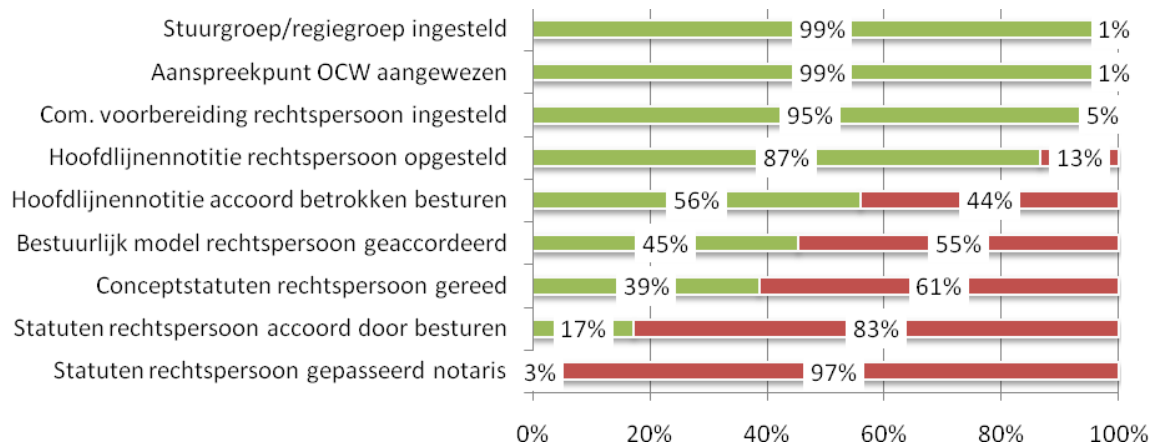
Vorming van de samenwerkingsverbanden: de bestuurlijke inrichting

Eerste mijlpaal in het invoeringstraject is 1 november 2013. Uiterlijk op die datum dient de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden te zijn gerealiseerd, in de vorm van een rechtspersoon. De samenwerkingsverbanden stellen hiertoe statuten op. Daarin staat onder andere welke besturen deelnemen, de vorm die het samenwerkingsverband krijgt (stichting of vereniging) en hoe besluitvorming verloopt, inclusief de stemverhoudingen.

Grafiek 1. Stand van zaken bestuurlijke inrichting primair onderwijs



Grafiek 2. Stand van zaken bestuurlijke inrichting voortgezet onderwijs



Veel samenwerkingsverbanden willen de bestuurlijke inrichting ruim voor de uiterste datum van 1 november 2013 op orde hebben. Gezien de resultaten van de eerste meting lijkt dat haalbaar. Begin februari 2013 waren al 9 samenwerkingsverbanden opgericht. Dat is een mooie prestatie! Op www.passendonderwijs.nl staat een teller met het actuele aantal opgerichte samenwerkingsverbanden.

Praktisch alle samenwerkingsverbanden (87%, in zowel primair al voortgezet onderwijs) hebben een hoofdlijnennotitie opgesteld voor de bestuurlijke inrichting. In 65% van de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en 56% van de verbanden in het voortgezet onderwijs is de hoofdlijnennotitie geaccordeerd door alle betrokken besturen. In ruim een derde van de samenwerkingsverbanden (38% in het primair en 39% in het voortgezet onderwijs) zijn de hoofdlijnen vertaald in concept statuten.

Het ondersteuningsplan: hoe komt passend onderwijs eruit te zien?

Het eerste ondersteuningsplan moet uiterlijk op 1 februari 2014 worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad en op 1 mei 2014 worden vastgesteld en toegestuurd aan de Inspectie van het Onderwijs.

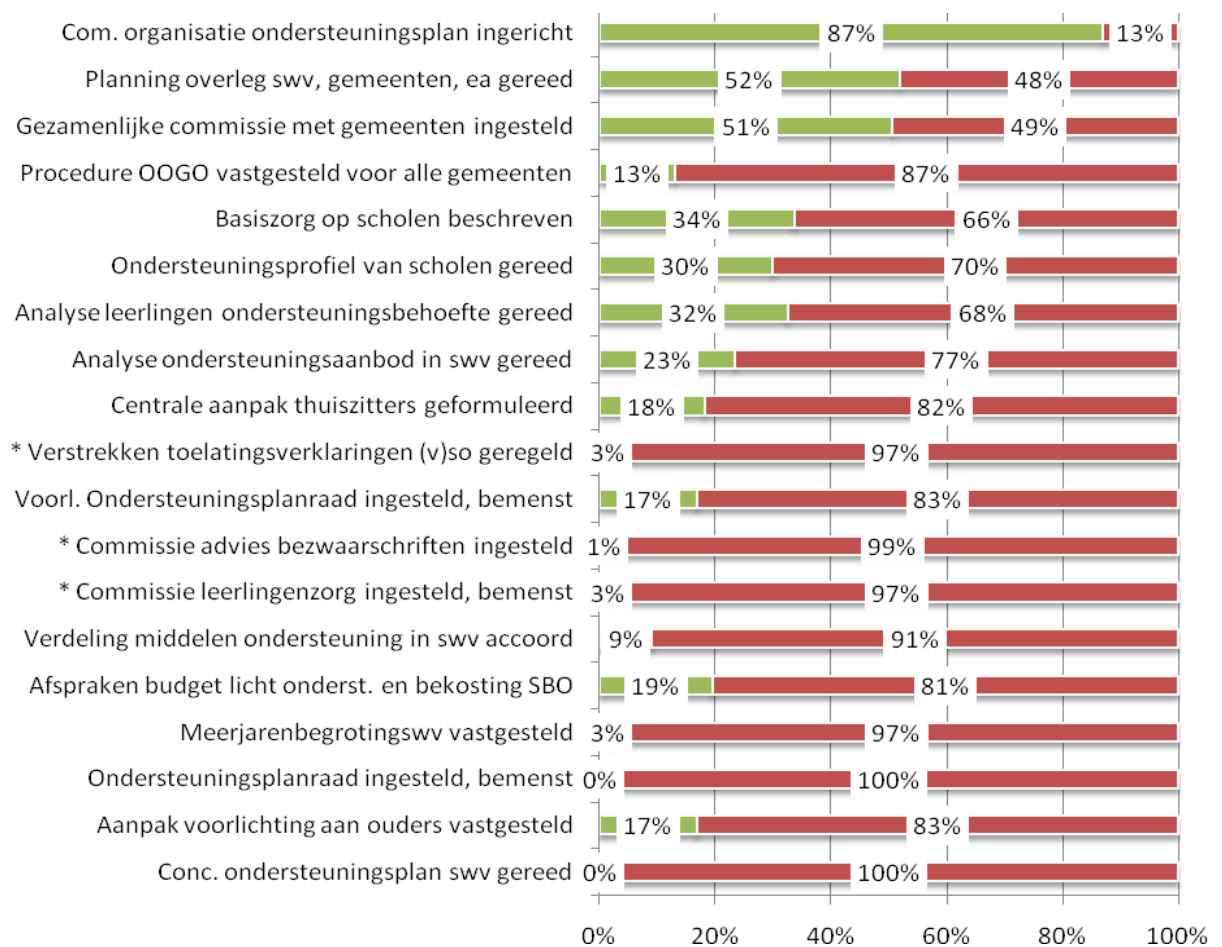
In veel samenwerkingsverbanden (87% in het primair en 85% in het voortgezet onderwijs) zijn werkgroepen ingericht voor de uitwerking van het ondersteuningsplan. Als geen commissie is ingericht, wordt de inhoudelijke voorbereiding op een andere wijze vormgegeven. Zo'n 5% van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs heeft nu al een concept ondersteuningsplan. Veruit de meeste verbanden moeten er dit voorjaar nog mee aan de slag.

Er zijn verschillen in aanpak bij het opstellen van de schoolondersteuningsprofielen en de basisondersteuning. Er zijn verbanden die eerst de schoolondersteuningsprofielen opstellen en op basis daarvan de basisondersteuning bepalen. Andere verbanden beschrijven eerst de basisondersteuning. In beide gevallen geldt dat alle scholen binnen het samenwerkingsverband de basisondersteuning, als afgesproken in het samenwerkingsverband moeten kunnen bieden.

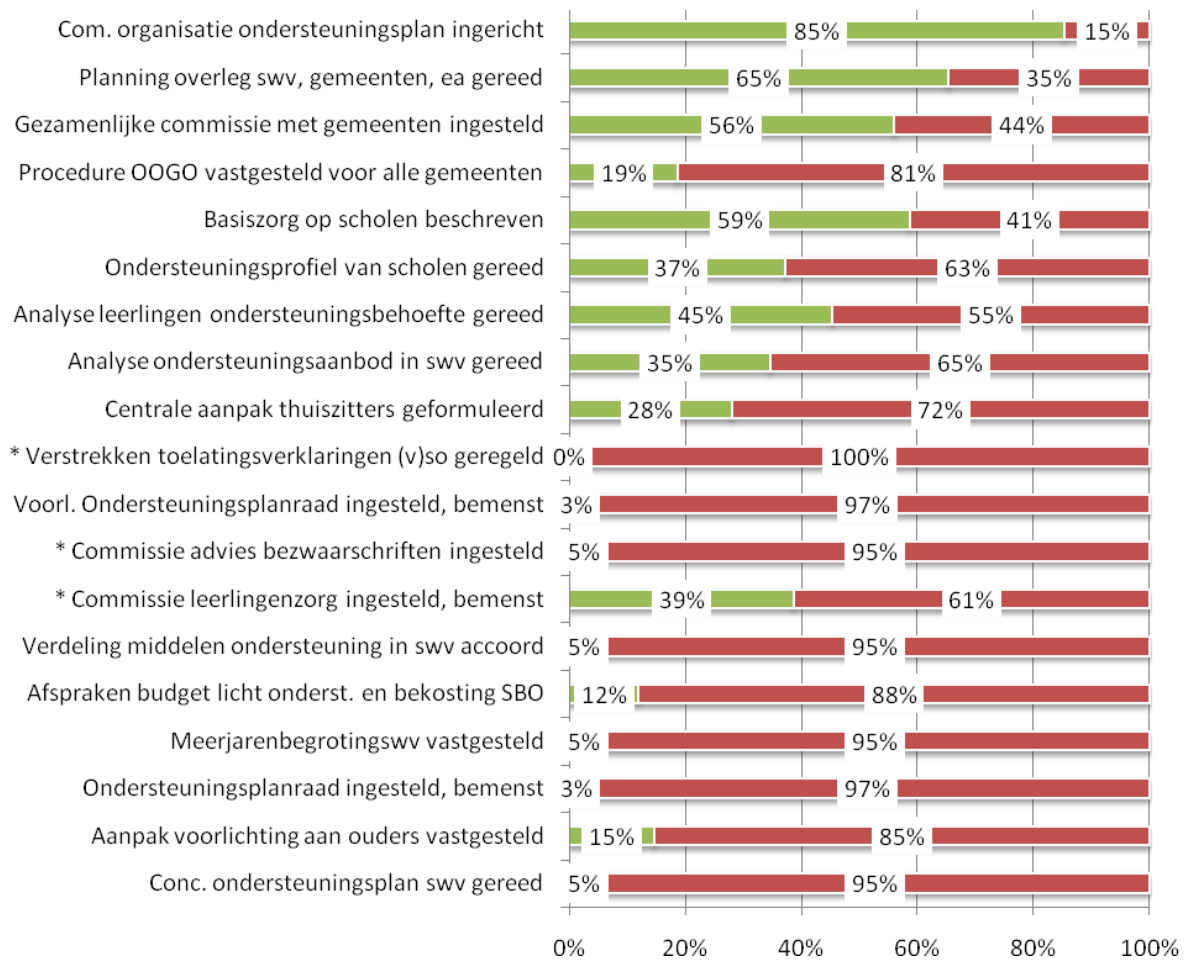
In ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden hebben de scholen een schoolondersteuningsprofiel opgesteld (30% in het primair en 37% in het voortgezet onderwijs). Daarin hebben zij vastgelegd welke ondersteuning zij kunnen bieden.

Samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs hebben vaker dan in het primair onderwijs al een beschrijving opgesteld van de basisondersteuning: het basisniveau van ondersteuning die elke school in het samenwerkingsverband zal bieden. In het voortgezet onderwijs heeft 59% van de samenwerkingsverbanden de basisondersteuning al beschreven, tegen 34% in het primair onderwijs.

Grafiek 3. Stand van zaken ondersteuningsplan in het primair onderwijs



Grafiek 4. Stand van zaken ondersteuningsplan voortgezet onderwijs



Samenwerking

De samenwerkingsverbanden krijgen een sleutelrol in het nieuwe stelsel passend onderwijs. De besturen zijn daarbinnen de trekkers. Om het stelsel goed te laten functioneren is het cruciaal dat de besturen goed samenwerken met andere betrokkenen, in eerste instantie met ouders, personeel en gemeenten.

De mijlpalen gekoppeld aan de afstemming met betrokken partijen zijn:

- Uiterlijk op 1 februari 2014 moet het ondersteuningsplan worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad. Dit is het medezeggenschapsorgaan van het samenwerkingsverband.
- Er moet op overeenstemming gericht overleg worden gevoerd met de gemeente(n) waar het samenwerkingsverband actief is. Dat overleg moet uiterlijk op 1 mei 2014 zijn afgerond. Op die datum moet het vastgestelde ondersteuningsplan worden ingediend bij de inspectie.

Uit de monitor blijkt dat het overleg met partners veelal wel is gepland, maar nog niet is gevoerd. De besturen in veel samenwerkingsverbanden kiezen ervoor eerst met elkaar in gesprek te gaan, voordat ze er ouders en leraren bij betrekken. Omdat het gesprek over het ondersteuningsplan veelal nog moet starten, is in deze eerste

rapportage nog geen grafiek opgenomen. Onderstaand staan de vragen die in de monitor zijn opgenomen. In de volgende rapportage worden hierover uitgebreider gerapporteerd.

<i>Overleg en vaststellen ondersteuningsplan</i>	Ja	nee
Concept ondersteuningsplan swv gereed		
Concept ondersteuningsplan afgestemd met andere swv		
Concept ondersteuningsplan afgestemd met gemeente(n)		
Afspraken gemaakt over herbesteding middelen bij (v)so scholen		
Ondersteuningsplan akkoord van ondersteuningsplanraad		
Ondersteuningsplan is vastgesteld door swv		
Ondersteuningsplan aangeboden aan inspectie		
Administratie voor gezondheidsgegevens ingericht (wettelijk voorschrift voor elk swv)		

De komende periode zal er extra aandacht zijn voor de afstemming met ouders en leraren, via de medezeggenschap. Dat gebeurt onder meer via het steunpunt medezeggenschap dat in december 2012 is ingericht.

Uit de gesprekken met samenwerkingsverbanden komt naar voren dat er steeds meer goede voorbeelden zijn van samenwerkingsverbanden die – via de schoolbesturen - de medezeggenschapsraden meenemen in de voorbereidingen op passend onderwijs. De komende periode zal hier ook op de website van passendonderwijs.nl aandacht aan worden besteed.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten kunnen op de website informatie vinden over de verdeling van verantwoordelijkheden voor passend onderwijs, een stappenplan en een checklist. Samenwerkingsverbanden kunnen die gebruiken voor het op overeenstemming gerichte overleg over het ondersteuningsplan.

Het is belangrijk dat de samenwerkende schoolbesturen en gemeenten al in een vroeg stadium het gesprek aangaan over de (inhoudelijke) afstemming en een zorgvuldig proces voor het overleg. Dat is nodig voor een goede ondersteuning op school en in de thuissituatie.

Experimenten: een jaar eerder starten

Drie samenwerkingsverbanden zijn al zo ver dat zij graag een jaar eerder willen starten met passend onderwijs. Het ministerie van OCW is met hen in gesprek om dat mogelijk te maken via een experiment. Het gaat om het samenwerkingsverband voor primair onderwijs in Haarlem, en de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs in Helmond en Utrecht.

Kern van het experiment is dat de deelnemers al per 1 augustus 2013 zorgplicht krijgen en verantwoordelijk worden voor de toewijzing en bekostiging van extra onderwijssteuning.

Het experiment moet ervaringen en voorbeelden opleveren met het proces en inhoudelijke uitvoeringstechnische zaken. Die ervaring moet bijdragen aan een zorgvuldige landelijke invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014.

35 voorlopers: samenwerking tussen gemeenten en onderwijs

Doel van de voorloperaanpak is de afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeenten te verbeteren, voorbeelden te verzamelen en eventuele knelpunten vroegtijdig op te sporen en op te lossen. Er doen 35 regio's mee.

Vorig jaar is gestart met de voorloperaanpak (passend onderwijs en zorg voor jeugd verbonden) omdat het voor een groot deel gaat over dezelfde kinderen en jongeren, het belang is tot goede samenwerking te komen en omdat er een faseverschil is in uitwerking van beide trajecten.

In januari 2013 zijn netwerken gevormd, waarbinnen de regio's kennis kunnen ontwikkelen en uitwisselen. Er zijn netwerken gevormd voor de volgende vier thema's:

- ondersteuning en herstel van het 'gewone leven';
- integrale ondersteuningstoewijzing voor onderwijs en zorg;
- vernieuwende arrangementen van onderwijs en zorg (zoals AWBZ en onderwijs, en onderwijs en GGZ);
- voorbereiding van het op overeenstemming gerichte overleg.

De themanetwerken moeten duidelijk maken wat de succes- en faalfactoren zijn in de samenwerking onderwijs, gemeenten en zorg. Ook moet duidelijk worden in welke mate succesfactoren te vertalen zijn naar andere situaties, en wat daar eventueel voor nodig is. De opbrengsten worden beschikbaar gesteld aan andere regio's die de samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en zorg willen verbeteren.

Passend onderwijs in cluster 2

Zoals eerder is aangegeven, worden de bestaande scholen voor het onderwijs aan kinderen met auditieve- en communicatieve beperkingen samengevoegd tot instellingen. Siméa, de landelijke organisatie waarin alle 11 besturen hun belangenbehartiging hebben ondergebracht, coördineert en begeleidt de oprichting van de instellingen. Siméa heeft onlangs een voorstel gedaan om te komen tot de volgende 5 instellingen in oprichting:

- Instelling i.o. Koninklijke Kentalis: een combinatie van de besturen Koninklijke Kentalis en Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden.
- Instelling i.o. Koninklijke Auris Groep: een combinatie van de besturen Koninklijke Auris Groep, Stichting onderwijs voor slechthorenden en spraakgebrekkigen en de Stichting Speciaal Onderwijs Leiden.
- Instelling i.o. Attendiz: het bestuur Attendiz.
- Instelling i.o. Cluster 2 Zuid: een combinatie van de besturen Stichting Speciaal Onderwijs Eindhoven en Stichting INNOVO.
- Openbare Instelling i.o. Noord- en Zuid- Holland: een combinatie van de besturen Stichting Orion, Stichting Spaarnesant, Stichting Surplus en De Haagse Scholen.

Tot 1 augustus 2015 is sprake van instellingen in oprichting. De wet voorziet namelijk in een overgangperiode, zodat het ontvlechten van de scholen uit de bestaande besturen en de overdracht naar de instellingen zorgvuldig kan plaatsvinden. Dat betekent dat tot die datum de huidige scholen het onderwijs geven.

Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

De mbo instellingen moeten hun interne ondersteuningsstructuur herdefiniëren. Kernvraag is wat de student nodig heeft om zijn mbo-opleiding te kunnen volgen en afronden. Om de instellingen te helpen bij deze transitie zijn in de afgelopen periode de volgende activiteiten al in gang gezet.

Themabijeenkomsten

In 2012 zijn door de MBO Raad diverse start- en themabijeenkomsten voor de mbo-instellingen georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten was kennisdeling en het uitwisselen van ervaringen.

Kansrijke initiatieven/kenniskringen

De instrumenten, resultaten uit de hierboven genoemde themabijeenkomsten en de kansrijke initiatieven die door het veld zijn ontwikkeld, zullen verder worden verspreid en besproken in zogenoemde kenniskringen. Deze kenniskringen hebben tot doel de mbo-instellingen te betrekken en informeren over zowel regionale als landelijke ontwikkelingen die passend onderwijs raken. Deze kenniskringen worden ook in 2013 gecontinueerd.

Website

In het voorjaar 2013 wordt de website www.passendonderwijs.nl uitgebreid met informatie over de invoering van passend onderwijs in het mbo. Daarmee komt een einde aan de huidige, versnipperde informatievoorziening over onderwijs aan studenten met een beperking in het mbo op verschillende websites.

Samenwerking vo-mbo

Uit de gesprekken met de instellingen blijkt dat de samenwerking tussen mbo en vo op veel plaatsen is gegroeid. Ook de komende periode zal aandacht worden besteed aan de samenwerking zodat doorlopende ondersteuningslijnen gerealiseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door verbetering van de informatieoverdracht (al dan niet via persoonlijke gesprekken) kunnen de instellingen beter zicht krijgen op de extra begeleiding die de jongere in het voortgezet onderwijs heeft gekregen. Dat kan de basis zijn voor het gesprek met de (toekomstige) student over de extra begeleiding en ondersteuning in het mbo.

Voorloperaanpak passend onderwijs en zorg voor de jeugd

Hiervoor is de voorloperaanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd beschreven. Ook het mbo doet hieraan mee. In totaal doen vijf gemeenten met mbo-instellingen mee. De focus in deze trajecten ligt op het thema 'soepele overgang onderwijs naar werk'.

Arbeidsmarkt/beroepspraktijkvorming (bpv)

De beroepspraktijkvorming is een integraal onderdeel van de beroepsopleiding. Voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte is het soms lastig een bpv-plek te vinden of en de beroepspraktijkvorming succesvol af te ronden. Door het maken van goede afspraken tussen de werkgevers, de kenniscentra, UVW, de gemeenten en de mbo-instellingen kan worden voorkomen dat studenten met een extra ondersteuningsbehoefte tussen wal en schip terecht komen.

In de drie noordelijke provincies is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met het Project Intensieve Praktijkbegeleiding (PIP). Dit is een project gericht op het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen partijen betrokken bij de stage en overgang van onderwijs naar arbeid. Het PIP-project en andere goede voorbeelden worden verspreid via de website passendonderwijs.nl en via kenniskringen.

3. Wat gaan we de komende tijd doen?

Het invoeringsprogramma

De invoering van passend onderwijs is een uitdaging voor besturen. Zij moeten met elkaar komen tot een uitwerking van passend onderwijs die op steun kan rekenen vanuit de medezeggenschap, gemeente(n) en tussen de samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs onderling. Dat is een hele opgave, maar zij staan er niet alleen voor.

Er is een intensief programma ontwikkeld om de samenwerkingsverbanden te ondersteunen en begeleiden. Doel hiervan is een goede invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 te waarborgen. Het ondersteuningsprogramma is gebaseerd op samenwerking, tussen OCW, andere betrokken ministeries, de sectorraden, de VNG en de ouderorganisaties.

De activiteiten zijn in het kort gericht op:

- duidelijkheid geven over het wettelijk kader, via de website www.passendonderwijs.nl,
- direct contact met de samenwerkingsverbanden, om waar mogelijk te kunnen helpen, en signalen vroegtijdig op te pikken,
- kennis ontwikkelen en delen (referentiekader, handreikingen en bijeenkomsten),
- bevorderen goede afstemming en samenwerking met partners (via medezeggenschap en met gemeente(n)),
- afspraken maken en voorzieningen treffen op nationaal niveau (bijvoorbeeld rondom de personele gevolgen en rondom geschillen).

Website

Sinds januari 2012 beheert OCW de website www.passendonderwijs.nl. Op de website staan praktijkvoorbeelden en tips van OCW en de sectororganisaties. Samenwerkingsverbanden kunnen op de site berekenen hoeveel bekostiging ze ongeveer ontvangen na de invoering van passend onderwijs.

Maandelijks bezoeken zo'n 20.000 bezoekers de site. De maandelijkse nieuwsbrief heeft meer dan 7.000 abonnees. Voor het verspreiden van actuele berichten worden nieuwsflitsen verstuurd. Via de website (e-mail) en telefonisch kunnen vragen worden gesteld, die door het ministerie van OCW worden beantwoord.

Direct contact tussen OCW en de samenwerkingsverbanden

Er zijn accountmanagers van het ministerie gekoppeld aan de samenwerkingsverbanden in oprichting. De accountmanagers voeren gesprekken met de samenwerkingsverbanden over de invoering van passend onderwijs, via mail en op locatie. Zo worden de samenwerkingsverbanden direct geïnformeerd over de wetgeving passend onderwijs en blijft OCW op de hoogte van de vorderingen van de samenwerkingsverbanden. Knelpunten worden zo in een vroeg stadium gesignaleerd en opgelost. De contacten tussen samenwerkingsverbanden en accountmanagers zijn ook een goede manier om praktijkvoorbeelden uit te wisselen.

Kennis delen: voorbeelden voor de uitwerking van passend onderwijs

Besturen zijn verantwoordelijk voor de invoering van passend onderwijs. Het ondersteuningsprogramma bevat veel activiteiten om ervoor te zorgen dat bestaande kennis zo goed mogelijk wordt gebruikt, dat samenwerkingsverbanden van elkaar leren en dat waar mogelijk, praktische tools beschikbaar zijn.

Een belangrijk instrument daarbij is het zogenaamde referentiekader, dat is ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de sectororganisaties. Het referentiekader bevat allerlei werkwijzen en afspraken die besturen kunnen gebruiken als voorbeeld. Bij het referentiekader hoort ook een 'toolbox' met concrete modellen en handreikingen, zoals:

- bestuursmodellen voor de inrichting van het samenwerkingsverband;
- werken met het schoolondersteuningsprofiel;
- handreiking medezeggenschap en ondersteuningsplanraad;
- model ondersteuningsplan;
- begrotingsmodulen voor het opstellen van een meerjarenbegroting.

Daarnaast organiseren de sectororganisaties regionale bijeenkomsten voor het uitwisselen van kennis en ervaring over de inhoudelijke uitwerking van passend onderwijs.

Steunpunt medezeggenschap ingericht

De ouder-, leerling- en vakorganisaties hebben een steunpunt medezeggenschap ingericht om het onderwijsveld te informeren over de wijzigingen in de medezeggenschap. Ook helpen zij het onderwijsveld met handreikingen en bijeenkomsten. Aandachtspunt hierbij is het vroegtijdig betrekken van ouders en personeel. Dat vergroot het draagvlak en de kans op een voorspoedig formeel traject voor instemming op het ondersteuningsplan.

Personele gevolgen

De samenwerkingsverbanden moeten met het (voortgezet) speciaal onderwijs afspraken maken over personeel. Daarover wordt decentraal overleg gevoerd met de vakorganisaties. Dat is het resultaat van de tripartiete afspraken die zijn gemaakt tussen de sector- en vakorganisaties en het ministerie van OCW. Doel hiervan is dat zoveel mogelijk ambulante begeleiders en ander personeel van de huidige samenwerkingsverbanden een plek krijgen binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden, zodat kennis en expertise behouden blijft. Er is een begeleidingscommissie ingericht die de ontwikkelingen in het land volgt.

Subsidie

Voor een goede invoering van passend onderwijs moet veel werk worden verzet door de samenwerkingsverbanden. Het ministerie van OCW heeft daarom subsidie beschikbaar gesteld voor het schooljaar 2012-2013. Voorwaarde voor het verkrijgen van de subsidie was dat men een werkagenda had voor de invoering van passend onderwijs. De subsidie bedraagt 10 euro per ingeschreven leerling. Ook voor het schooljaar 2013-2014 wordt een subsidieregeling opgesteld. De omvang van het bedrag per leerling in die regeling is afhankelijk van de kosten gemoeid met de groei in het aantal indicaties voor zware ondersteuning op 1 oktober jl.

Kritisch kijken naar het ondersteuningsprogramma: Gateway review

Er moet nog veel werk worden verzet om ervoor te zorgen dat de wetgeving per 1 augustus 2014 op een goede manier kan worden ingevoerd. Om na te gaan of met het ingezette programma dat doel wordt bereikt, is aan onafhankelijke deskundigen gevraagd het invoeringsprogramma door te lichten. Daarvoor is half januari een zogenoemde Gateway review uitgevoerd.

Het reviewteam is kritisch en geeft aan dat het ondersteuningsprogramma op een aantal punten moet worden verbeterd, om een geslaagde implementatie niet in

gevaar te brengen. Verder wordt geconcludeerd dat een geslaagde invoering van passend onderwijs mogelijk is, op basis van het draagvlak voor passend onderwijs en de positieve energie in het onderwijsveld. Onderstaand worden de kritieke punten besproken, inclusief de acties die het ministerie erop neemt.

Inhoudelijke doelen

Passend onderwijs is er om passende ondersteuning te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. Volgens het reviewteam is het invoeringsprogramma en de aandacht van OCW echter vooral gericht op de bestuurlijke en organisatorische mijlpalen uit de wet. Hierdoor ligt teveel focus op de datum van 1 augustus 2014, terwijl veel van het werk daarna nog moet worden verricht. Ook krijgen samenwerkingsverbanden te weinig helderheid over de (inhoudelijke) doelen en over de kwaliteitseisen die aan de samenwerkingsverbanden worden gesteld op augustus 2014 en daarna. Uit de review blijkt ook dat veel samenwerkingsverbanden behoefte hebben aan een inhoudelijk gesprek met elkaar, met de sectorraden, onafhankelijke experts en/of de accountmanagers van OCW.

Om voor helderheid te zorgen, zijn OCW en de sectororganisaties een traject gestart om de doelen en (inhoudelijke) kwaliteitseisen te verduidelijken. Daar zit wel een spanning. Met passend onderwijs is immers bewust gekozen voor ruimte aan het veld om passend onderwijs vorm te geven. Voorkomen moet worden dat naar aanleiding van de review voorschriften worden gegeven voor de inhoudelijke uitwerking. Bij het verduidelijken van de doelen zal dan ook steeds rekening worden gehouden met de ruimte die de wet biedt.

Verder wordt een zogenoemde praktijkcheck uitgewerkt. Er komt een groep experts beschikbaar die in samenspraak met het samenwerkingsverband de uitwerking van passend onderwijs, als beschreven in het ondersteuningsplan kan testen. De experts kunnen met het samenwerkingsverband bespreken of het samenwerkingsverband zichzelf heldere doelen stelt en of de activiteiten die het zich heeft voorgenomen die doelen in de praktijk zullen realiseren.

Om het inhoudelijke gesprek met de samenwerkingsverbanden beter te kunnen voeren, gaat OCW de inhoudelijke kennis van haar accountmanagers vergroten en meer differentiëren in de inzet van de accountmanagers. Daarbij kijken we ook hoe de accountmanagers van OCW samen met de inhoudelijk experts van de sectorraden hun gesprekken met samenwerkingsverbanden onderling beter kunnen afstemmen of samen kunnen voeren.

Samenhang in activiteiten

Het reviewteam geeft aan dat bij de invoering van passend onderwijs veel spelers betrokken zijn, en dat het invoeringsprogramma erg omvangrijk is met ondersteuningsactiviteiten van allerlei kanten. Hierdoor is het voor het veld soms moeilijk om overzicht te houden en de ondersteuning te kiezen die nodig is. En is het vanuit de ondersteunende organisaties, waaronder OCW, moeilijk om samenhang in en regie op het totale activiteitenpakket te houden.

De komende periode wordt met de organisaties een totaaloverzicht opgesteld met mijlpalen en activiteiten. Daarbij worden de rollen verduidelijkt en wordt meer samenhang in het programma gebracht. Het overzicht met activiteiten, en wie ze wanneer uitvoert, komt op www.passendonderwijs.nl te staan. Dit totaaloverzicht zal ook gebruikt worden om op landelijk niveau met verschillende partijen de voortgang te bewaken, en zo nodig bij te sturen.

Tot slot

De verbeteringen in het programma wordt werkende weg gerealiseerd. Ondertussen gaat het werk in de samenwerkingsverbanden door. In september 2013 wordt een volgende Gateway review uitgevoerd om te toetsen of het programma voldoende is aangepast.

In mei 2013 zal een tweede meting van de monitor worden uitgevoerd, waarmee opnieuw wordt beoordeeld hoe de invoering in het onderwijsveld ervoor staat. Indien nodig zal het ondersteuningsprogramma worden bijgesteld.

Bijlage 1. A. Regio-indeling po



Bijlage 1. B. Regio-indeling vo



Bijlage 2. Stand van zaken wet- en regelgeving

De eerste artikelen van de Wet passend onderwijs zijn op 1 januari 2013 in werking getreden. Dit zijn artikelen die nodig zijn ter voorbereiding op de invoering van passend onderwijs, zoals de inrichting van samenwerkingsverbanden. Per augustus 2013 treedt opnieuw een aantal artikelen in werking. Het betreft de artikelen over schorsing in de WPO en de WEC en over de schoolprofielen. De zorgplicht, de kern van de stelselwijziging passend onderwijs wordt per 1 augustus 2014 ingevoerd.

De ministeriële regeling met de regio-indeling is op 4 december 2012 gepubliceerd in de Staatscourant en op 1 januari 2013 in werking getreden. Hiermee zijn ook de geografisch afgebakende regio's duidelijk waarbinnen de schoolbesturen passend onderwijs gaan vormgeven.

In vergelijking met de conceptregio-indeling die in het najaar 2011 is gepubliceerd zijn, op verzoek van betrokkenen de volgende wijzigingen gerealiseerd.

- Tynaarlo is gesplitst en maakt nu deel uit van de samenwerkingsverbanden voortgezetonderwijs 2001 en 2201;
- de samenwerkingsverbanden vo 2502 en 2512 zijn samengevoegd in 2502
- Midden Delfland is, net als in het primair onderwijs gesplitst en maakt nu deel uit van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs 2809 en 2811;
- Bergen (L) is, in verband met leerlingenstromen over van samenwerkingsverband voortgezet onderwijs 3101 naar 2507.

Besluit passend onderwijs

Op dit moment wordt de lagere regelgeving uitgewerkt in besluiten (Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. In het Besluit passend onderwijs worden de volgende onderwerpen uitgewerkt:

- Nadere voorschriften de deskundigen die het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van een leerling tot het sbao en het (v)so;
- Nadere voorschriften over de tijdelijke geschillencommissie;
- Vaststellen van de kaders voor de inrichting van orthopedagogische centra (opdc). Het gaat daarbij om een tijdelijke plaatsing, leerlingen krijgen een ontwikkelingsperspectief en over de bevoegdheden van docenten;
- Aanpassen van de regels voor symbiose;
- Verplicht op overeenstemming gericht overleg tussen samenwerkingsverbanden, vakorganisaties en (v)so scholen;
- Bekostigingsaspecten, waaronder:
 - Vast te stellen bedrag per leerling hoeveelheid formatie van leraren en onderwijsondersteunend personeel;
 - Afschaffen reguliere personele groei en groei materiële instandhouding
 - Vaststellen welke scholen in cluster 2 in aanmerking kunnen worden gebracht voor bekostiging als instelling voor (v)so cluster 2
 - Percentages voor de verevening (komen tot een gelijke verdeling van middelen over het land).

De wijzigingen als verwerkt in het Besluit passend onderwijs worden in februari 2013 aangeboden voor internetconsultatie. Dan kan iedereen het Besluit inzien en daarop kan reageren. Nadat de uitvoeringstoets is gedaan en de Raad van State heeft geadviseerd, wordt het Besluit naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer gestuurd. Op 1 augustus 2014 treedt het Besluit vervolgens in werking.

Ook is een ministeriële regeling in voorbereiding waarin de tripartiete afspraken die zijn gemaakt over de personele gevolgen van de invoering van passend onderwijs worden vertaald.

Aanvullende wetgeving

Tijdens de uitwerking van de wetgeving in lagere regelgeving en bij voorbereiding op de invoering is gebleken dat een aantal (technische) wetswijzigingen nodig zijn om een goede invoering van passend onderwijs te realiseren. Het gaat om de volgende punten:

- Mogelijk maken dat leerlingen die extra ondersteuning krijgen en waarvoor een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld geregistreerd kunnen worden in BRON (basisregistratie onderwijsnummer)
- Mogelijk maken dat ook in het primair onderwijs flexibele arrangementen kunnen worden ingericht door middel van het inrichten van een orthopedagogisch centrum (opdc), het aanpassen van de bepaling over opdc in het voortgezet onderwijs en de registratie van leerlingen die onderwijs volgen op een opdc in BRON.
- Registratie van leerlingen mogelijk maken die een arrangement/ begeleiding krijgen in het reguliere onderwijs vanuit een instelling voor cluster 1 of 2.
- De bepaling over leerlingenvervoer compleet maken door ernstige gedragsstoornissen toe te voegen.
- De mogelijkheid opnemen om af te wijken van het minimum aantal uren in het vso;
- Het opnemen van een grondslag voor een uitstroommonitor uit het (v)so op basis van BRON;

Het streven is deze wet in mei 2013 aan te bieden voor internetconsultatie en per 1 augustus 2014 in werking te laten treden.

Bijlage 3. Mijlpalen invoering passend onderwijs

In onderstaande schema zijn de planning en de mijlpalen beschreven voor de invoering van passend onderwijs.

Datum	Mijlpaal/ actie
Schooljaar 2012/2013	Inhoudelijke voorbereiding op de invoering van passend onderwijs: <ul style="list-style-type: none">• Bestuurlijke inrichting (oprichten rechtspersoon)• opstellen (concept)ondersteuningsplan• inrichten van en overleg voeren met ondersteuningsplanraad• overleg met gemeenten.
Uiterlijk 1 november 2013	Inrichten rechtspersoon door de samenwerkingsverbanden.
Uiterlijk 1 februari 2014	Voorleggen ondersteuningsplan aan de ondersteuningsplanraad.
Uiterlijk 1 mei 2014	Indienen eerste ondersteuningsplan bij de inspectie. Over het plan heeft op overeenstemming gericht overleg plaatsgevonden met de gemeenten en de ondersteuningsplanraad heeft ingestemd met het plan.
1 augustus 2014	<ul style="list-style-type: none">• invoering zorgplicht, overgangsjaar bekostiging• vervallen huidige samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns) en voortgezet onderwijs (vo) en de regionale expertisecentra• de nieuwe samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor toedeling extra onderwijsondersteuning• wat betreft de middelen die op dit moment zijn gemoeid met de leerlinggebonden financiering (lgf)/rugzak: deel dat nu naar reguliere scholen gaat, gaat naar de samenwerkingsverbanden. De middelen voor de ambulante begeleiding blijven nog naar (v)so-scholen gaan (tenzij afspraken zijn gemaakt met (v)so-scholen ('opting out'))
1 augustus 2015	<ul style="list-style-type: none">• start nieuwe bekostiging en verevening• middelen ambulante begeleiding naar de samenwerkingsverbanden (wel met verplichte herbesteding bij (v)so-scholen, tenzij is gekozen voor 'opting out'). Dit geldt ook voor de budgetten preventieve en terugplaatsing ambulante begeleiding (PAB en TAB).
1 augustus 2020	Verevening is afgerond.

