

Bijlage 1

Wettelijk kader passend onderwijs

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Het wettelijke kader.....	5
2.1 Zorgplicht.....	5
<i>Aanmelding</i>	5
<i>Toelating en verwijdering</i>	6
<i>Onderwijszorgprofiel</i>	6
<i>Ontwikkelingsperspectief</i>	6
<i>Rechtsbescherming</i>	7
<i>Wetwijzigingen aanmelden, toelaten etc. (WPO, WVO en WEC)</i>	7
2.2 Samenwerkingsverbanden.....	7
<i>Samenstelling samenwerkingsverband</i>	8
<i>Vaststelling regio's samenwerkingsverbanden</i>	8
<i>Taken samenwerkingsverband</i>	9
<i>Rechtsvorm</i>	10
<i>Medezeggenschap</i>	10
<i>Wetwijzigingen samenwerkingsverbanden (WPO, WVO, WMS)</i>	11
2.3 Positie (v)so-scholen	11
<i>Cluster 1 en 2</i>	11
<i>Hoofd- en nevenvestigingen cluster 1 en 2</i>	11
<i>Aanmelding en toelating cluster 1 en 2</i>	12
<i>Bekostiging cluster 1 en 2</i>	12
<i>Cluster 3 en 4</i>	13
<i>Hoofd- en nevenvestigingen cluster 3 en 4</i>	13
<i>Toelating tot cluster 3 en 4</i>	13
<i>Bekostiging cluster 3 en 4</i>	14
<i>Wetwijzigingen positie (v)so (WEC)</i>	14
2.4 Toezicht	14
<i>Thuiszitters (al dan niet ingeschreven)/ voortijdig schoolverlaters</i>	15
<i>Opbrengsten, resultaten van het onderwijs</i>	15
<i>Spreiding en doorstroom in het onderwijs</i>	15
<i>Eerder gegeven inspectieoordelen op scholen en instellingen</i>	15
<i>Bestuurskracht, verdeling van de zorgmiddelen</i>	15
<i>De deskundigheid op het gebied van zorg van de leraar</i>	16
<i>Signalen</i>	16
<i>Wetwijzigingen toezicht (WOT)</i>	16
2.5 Middelbaar beroepsonderwijs	16
<i>Zorgplicht</i>	17
<i>Zorgaanbod</i>	17
<i>Rechtsbescherming</i>	18
<i>Bekostiging</i>	18
<i>Wetwijzigingen mbo (WEB)</i>	19
2.6 Samenwerken in de jeugdketen.....	19
<i>Passend onderwijs en de gemeente</i>	20
<i>Zorg in en om de school</i>	20

<i>Wetswijzigingen samenwerking in de jeugdketen (Wet op de jeugdzorg)</i>	21
2.7 Leerlingenvervoer	21
<i>Wetswijzigingen leerlingenvervoer (WEC)</i>	21
3. Financieel kader	22
3.1 Overzicht zorgmiddelen.....	22
3.2 Afbakening van de systematiek	22
3.3 Bekostigingsprincipe 'zware zorg'	23
<i>Algemeen</i>	23
<i>Uitwerking stapsgewijs</i>	24
<i>Conclusie</i>	25
3.4 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs po.....	25
<i>Lichte zorg (voorheen: wsns)</i>	26
<i>Zorgbudget zware zorg (voorheen: so-bekostiging en lgf)</i>	26
3.5 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo	26
<i>Lichte zorg (regionaal zorgbudget+ reboundmiddelen)</i>	27
<i>Zorgbudget zware zorg (voorheen: (v)so-bekostiging en lgf)</i>	27
<i>Schoolniveau: middelen voor lichte zorg (lwoo/pro)</i>	27
3.6 Verantwoording	27
3.7 Overgangsregeling bekostiging.....	28
<i>Stapsgewijze invoering noodzakelijk</i>	28
<i>Registratie</i>	28
<i>Overzicht per schooljaar</i>	29
<i>Wetswijziging nieuwe bekostigingsmodel (WPO, WVO, WEC, WEB)</i>	31
4. Invoering passend onderwijs	32
4.1 Besluitvormingsproces	32
4.2 Overgangsregelingen	32
<i>Afschaffing regionale expertisecentra</i>	33
<i>Opheffing samenwerkingsverbanden wsns en vo</i>	33
<i>Afschaffing van de landelijke indicatiestelling voor (v)so en lgf</i>	33
<i>Vorming samenwerkingsverbanden passend onderwijs</i>	33
<i>Omzetting naar instellingen cluster 2</i>	33
4.3 Implementatie.....	34

1. Inleiding

Kernelementen van het nieuwe wettelijke kader voor passend onderwijs zijn de zorgplicht, de versterking van de samenwerkingsverbanden en de budgetfinanciering. In deze bijlage worden de verschillende onderdelen van het nieuwe wettelijke kader toegelicht.

In hoofdstuk 2 vindt u allereerst een toelichting op de zorgplicht. Deze wordt gevolgd door de nieuwe inrichting van de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs en de positie van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) daarbinnen. Daarna volgt een uitwerking van het toezicht binnen het nieuwe kader. Vervolgens wordt beschreven welke gevolgen de invoering van passend onderwijs heeft op het mbo. Tot slot worden de samenwerking met zorg buiten het onderwijs en de veranderingen met betrekking tot het leerlingenvervoer toegelicht.

In hoofdstuk 3 staat het financiële kader. Hierin wordt de budgetfinanciering uitgewerkt.

Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet hoe de invoering van het nieuwe wettelijke kader eruit zal zien.

2. Het wettelijke kader

2.1 Zorgplicht

Met de invoering van passend onderwijs verdwijnen de leerlinggebonden financiering (Igf) en de landelijke indicatiestelling voor het (v)so. Daarvoor in de plaats worden de scholen verplicht een zo veel mogelijk passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die zich bij hen aanmelden. Die plek kan op de eigen school of op een andere school worden geboden. Kinderen mogen niet langer geweigerd of verwijderd worden vanwege hun extra ondersteuningsbehoefte, voordat er een plek op een andere school gevonden is. Om de zorgplicht mogelijk te maken, moet het proces van aanmelden en toelaten in de wet worden geregeld.

Aanmelding

In de huidige wetgeving is de aanmelding van leerlingen bij de school niet geregeld. In het kader van passend onderwijs zal in de wet worden opgenomen dat ouders hun kind schriftelijk bij de school van voorkeur aanmelden. De schriftelijke aanmelding betekent in de praktijk dat ouders een inschrijfformulier van de school invullen en ondertekenen.

Het blijft net als nu mogelijk om een kind bij meerdere scholen tegelijk aan te melden. Scholen kunnen ouders vragen de aanmelding via een centraal aanmeldpunt te doen, waar zij aangeven welke school hun voorkeur heeft.¹ Door de aanmelding op deze manier te regelen, kan worden gezien of ouders zich bij meerdere scholen hebben aangemeld. Centrale aanmelding wordt echter niet wettelijk vastgelegd. Het blijft een keuzemogelijkheid voor scholen om de aanmelding op deze manier in te richten.

Bij de aanmelding kunnen ouders aangeven dat zij vermoeden dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft. Bij de eerste aanmelding in het primair onderwijs is die informatie, eventueel aangevuld met informatie van een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal, de belangrijkste basis voor de school van voorkeur om vast te stellen of een kind extra ondersteuning nodig heeft. Bij aanmelding in het voortgezet onderwijs, of bij de verhuizing van een leerling die al eerder onderwijs heeft gevolgd, is de informatie van de vorige school belangrijk voor het vaststellen van de extra ondersteuningsbehoefte. Die informatie wordt vastgelegd in het onderwijskundig rapport. De vaststelling dat er extra ondersteuning nodig is, kan ook op initiatief van de school plaatsvinden.

¹ Een voorbeeld van een gemeente met centrale aanmelding is Nijmegen. De Nijmeegse schoolbesturen hebben afgesproken dat aanmelding voor het basisonderwijs uitsluitend loopt via de website Schoolwijzer Nijmegen. Schoolwijzer Nijmegen geeft adviezen over te plaatsen kinderen aan de Nijmeegse basisscholen. De schoolbesturen hebben bepaald dat die adviezen bindend zijn.

Toelating en verwijdering

Met de informatie van de ouders of het onderwijskundig rapport stelt de school vast of er extra ondersteuning nodig is. Als de school de extra ondersteuning – eventueel met behulp van middelen uit het samenwerkingsverband- zelf kan bieden en er geen andere factoren zijn die toelating in de weg staan (te denken valt aan denominatieve aspecten, een wachtlijst in verband met het capaciteitsbeleid van de school en het Inrichtingsbesluit WVO) wordt het kind direct toegelaten. Als de school de leerling niet kan toelaten, moet zij ervoor zorgen dat de leerling elders wordt geplaatst. Uitgangspunt is echter dat een kind zo veel mogelijk wordt geplaatst op de school van de eerste voorkeur van de ouders.

Scholen dienen aanpassingen te doen om het onderwijs aan een leerling met een beperking vorm te geven. Maar wanneer dit een onevenredige belasting voor de school vormt, is plaatsing op een andere school aan de orde. Dit sluit aan bij de reeds geldende systematiek van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Scholen moeten er in het geval waarin zij de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden na overleg met de ouders voor zorgen dat het kind elders kan worden geplaatst. Dat kan een reguliere school zijn of een school voor (v)so. In dat laatste geval is toestemming van het samenwerkingsverband vereist.

Ook voor zittende leerlingen geldt dat bij de constatering van een extra ondersteuningsbehoefte de school deze zelf probeert te bieden, al dan niet met ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband. Mocht de school hier niet toe in staat zijn, dan dient zij voor een plek op een andere school te zorgen. Verwijdering van leerlingen van de school vanwege hun ondersteuningsbehoefte kan dus niet plaatsvinden voordat er een andere school bereid is gevonden het onderwijs aan die leerling te verzorgen. Ook hierbij vindt overleg met de ouders van de leerling plaats.

Onderwijszorgprofiel

De extra ondersteuning die door een school geboden kan worden, wordt opgenomen in het onderwijszorgprofiel. In dit profiel formuleren scholen zowel de zorg die zij standaard kunnen bieden, als de gespecialiseerde zorg die zij met hulp van het samenwerkingsverband kunnen verzorgen. De invulling hiervan hangt af van de expertise van de school en de afspraken die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt.

Een vertaling van het onderwijszorgprofiel wordt opgenomen in de schoolgids, zodat ouders, leerlingen en andere partijen inzicht hebben in de mogelijkheden voor extra ondersteuning op de school.

Ontwikkelingsperspectief

Als een leerling tot de school is toegelaten, wordt de eventuele extra ondersteuning opgenomen in het ontwikkelingsperspectief. Het ontwikkelingsperspectief komt in de plaats van het handelingsplan. In de praktijk is het ontwikkelingsperspectief al geïntroduceerd in het speciaal (basis)onderwijs. Op basis van de goede ervaringen wordt het met de invoering van passend onderwijs ook in het reguliere onderwijs geïntroduceerd.

Het ontwikkelingsperspectief wordt na overleg met de ouders vastgesteld. Vervolgens vindt met de ouders periodiek overleg plaats over de vorderingen en de begeleiding. Indien voor het kind of het gezin ook opvoed- en opgroeihulp vanuit het gemeentelijke domein nodig is, kan dit worden opgenomen in het ontwikkelingsperspectief. Daarnaast wordt in het ontwikkelingsperspectief in het vso vermeld hoe de voorbereiding op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Op deze manier ontstaat er een zo integraal mogelijke aanpak.

Rechtsbescherming

Indien een leerling niet wordt toegelaten tot de school en ouders het hier niet mee eens zijn, kunnen zij bezwaar aantekenen bij de school. De huidige wetgeving biedt voldoende basis voor de beslechting van geschillen tussen individuele ouders en de school. Geregeld is dat het bevoegd gezag binnen 4 weken een besluit neemt over het bezwaar. Alvorens te beslissen gaat het bevoegd gezag in gesprek met de ouders.

Ouders van zittende leerlingen kunnen, indien zij ontevreden zijn over de uitvoering van het onderwijs, terecht bij de klachtencommissie van de school.

Wetswijzigingen aanmelden, toelaten etc. (WPO, WVO en WEC)

- Leerlinggebonden financiering wordt afgeschaft (WPO/WVO).
- Landelijke indicatiestelling wordt afgeschaft voor lgf en (v)so (WPO, WVO, WEC).
- Het proces van aanmelden van een leerling bij de school van voorkeur wordt in wetgeving opgenomen (WPO, WVO, WEC).
- Het bevoegd gezag besluit binnen 8 weken over toelating (WPO, WVO, WEC). Indien een leerling niet kan worden toegelaten omdat dit een onevenredige belasting van de school zou betekenen, biedt het bevoegd gezag van een school (na overleg met de ouders) een mogelijkheid tot plaatsing bij een school (WPO, WVO, WEC). De uiteindelijke beslissing tot toelating ligt bij het bevoegd gezag.
- Plaatsing in het (v)so, al dan niet rechtstreeks, gebeurt via het samenwerkingsverband (WEC).
- Het handelingsplan wordt vervangen door het ontwikkelingsperspectief, waarin zo nodig ook wordt benoemd welke opvoed- en opgroei-ondersteuning geboden wordt vanuit het gemeentelijke domein (WPO, WVO, WEC).

2.2 Samenwerkingsverbanden

De zorgplicht ligt bij het bevoegd gezag van de school. Om de zorgplicht echter waar te kunnen maken, moeten scholen met elkaar samenwerken. Indien een school geen passende onderwijsplek kan bieden aan een leerling, moet zij er immers voor zorgen dat de leerling elders kan worden geplaatst. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs werken de bevoegde gezagsorganen nu al samen in respectievelijk de samenwerkingsverbanden weer samen naar school (wsns) en voortgezet onderwijs (vo).

Samenstelling samenwerkingsverband

De bestaande samenwerkingsverbanden worden met de invoering van passend onderwijs omgezet in samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In het primair onderwijs zullen hierin, naast de reguliere basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo), scholen en vestigingen voor so van de clusters 3 en 4 deelnemen. In het voortgezet onderwijs zullen, naast het reguliere onderwijs waaronder praktijkonderwijs, ook de scholen en vestigingen voor vso deel van het samenwerkingsverband gaan uitmaken. Deze samenwerking bevordert onder andere de mogelijkheden om een leerling uit het (v)so weer in het reguliere onderwijs te plaatsen. Alleen het specialistische onderwijs aan visueel en auditief gehandicapte leerlingen wordt landelijk georganiseerd binnen instellingen. Dit onderwijs gaat in verband met de kleinschaligheid ervan geen deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden.

Om hun verantwoordelijkheid waar te maken, krijgen de samenwerkingsverbanden bij passend onderwijs de beschikking over de middelen die nu gebruikt worden voor de financiering van de rugzakken en de extra bekostiging van het (v)so in de clusters 3 en 4. De zorgkosten van leerlingen in het (v)so worden gefinancierd uit de zorgmiddelen van het samenwerkingsverband, maar direct toegekend aan de desbetreffende (v)so-scholen.

De nieuwe samenwerkingsverbanden krijgen een zo licht mogelijke organisatiestructuur: de afzonderlijke scholen (bevoegde gezagsorganen) blijven verantwoordelijk voor het verzorgen van het onderwijs.

Vaststelling regio's samenwerkingsverbanden

Het is de bedoeling dat samenwerkingsverbanden één geheel van onderwijsvoorzieningen vormen, die aan alle leerlingen een zo veel mogelijk passende onderwijsplek kunnen bieden. Daarvoor is nodig dat de samenwerkingsverbanden voldoende omvang hebben en geografisch op elkaar aansluiten. Op die manier is er voldoende draagkracht om een gedifferentieerd onderwijsaanbod te realiseren, zodat aan iedere leerling zo veel mogelijk passend onderwijs kan worden geboden.

Per AMvB zal daarom worden vastgelegd welke gemeenten één regio vormen. De samenwerkingsverbanden zullen zo worden ingedeeld dat een goede afstemming met aanpalende beleidsterreinen, te weten jeugdzorg, AWBZ en regionaal arbeidsmarktbeleid mogelijk is. Landelijke vaststelling van de samenwerkingsregio's zorgt ervoor dat duidelijk is welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor welke leerlingen. Dat geldt ook voor thuiszittende leerlingen. Hierdoor is de verantwoordelijkheid ten aanzien van het thuiszittersprobleem helder belegd. Een ander voordeel is dat gemeenten één partij in de regio hebben (voor po en vo afzonderlijk) waarmee de afstemming tussen onderwijs, de (jeugd)zorg en andere taken van de gemeenten kan worden geregeld. Tevens is de geografische vaststelling van de samenwerkingsverbanden ook van belang om een eenvoudig en uitvoerbaar bekostigingsmodel te realiseren. Tot slot voorkomt de landelijke vaststelling van de samenwerkingsregio's discussies tussen schoolbesturen over de samenstelling van het samenwerkingsverband, wat de implementatie van passend onderwijs bevordert.

In het voortgezet onderwijs bestaat op dit moment één landelijk reformatoerisch samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband is in die hoedanigheid een experiment passend

onderwijs gestart. Nagegaan zal worden of voor de continuering van dit landelijke reformatische samenwerkingsverband passend onderwijs een wettelijke basis kan worden gelegd.

Taken samenwerkingsverband

De bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband maken afspraken over de wijze waarop voor alle leerlingen een zo veel mogelijk passende plek in het onderwijs kan worden gerealiseerd. Het gaat dan om de verdeling van middelen en de geboden extra ondersteuning aan leerlingen. De gemaakte afspraken moeten worden vastgelegd in het zorgplan. In de huidige wetgeving zijn de bepalingen over het zorgplan in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs verschillend. In het nieuwe wettelijk kader dient het zorgplan zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs de volgende punten te omvatten:

1. De wijze waarop voor elke zorgleerling zo veel mogelijk passend onderwijs kan worden gerealiseerd. De onderwijszorgprofielen van de scholen die deelnemen aan het samenwerkingsverband maken hier onderdeel van uit.
2. De afspraken (procedure en criteria) die de bevoegde gezagsorganen hebben gemaakt over de verdeling en besteding van zorgmiddelen voor leerlingen in het reguliere basisonderwijs en voortgezet onderwijs.
3. De afspraken (procedure en criteria) die zijn gemaakt over de toewijzing van ondersteuning voor leerlingen in het reguliere basisonderwijs en voortgezet onderwijs.
4. De procedure voor plaatsing in het sbo, de clusters 3 en 4 van het so en de clusters 3 en 4 van het vso. In ieder geval moeten scholen voor sbo, so en vso altijd worden betrokken bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van leerlingen tot een school voor (v)so².
5. De manier waarop ouders worden geïnformeerd over de wijze waarop de zorg voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het samenwerkingsverband is ingericht.

Het zorgplan en de manier waarop wordt samengewerkt met aanpalende jeugdvoorzieningen wordt afgestemd met de gemeente en jaarlijks voor 15 mei, voorafgaand aan het schooljaar waarop het betrekking heeft, toegezonden aan de inspectie. Dat geldt voor de zorgplannen van zowel de samenwerkingsverbanden po als vo. Daarnaast stellen samenwerkingsverbanden een jaarverslag op.

In het wettelijk kader wordt dus geregeld dat de bevoegde gezagsorganen binnen een samenwerkingsverband afspraken moeten maken over de verdeling van middelen, de toewijzing van extra ondersteuning en de plaatsing van leerlingen in speciale voorzieningen. Welke afspraken zij hierover maken, wordt echter aan de bevoegde gezagsorganen zelf overgelaten. De gemaakte afspraken moeten wel transparant worden gemaakt in het zorgplan.

De verplichte inrichting van een permanente commissie leerlingenzorg (pcl) vervalt hiermee. Een samenwerkingsverband houdt echter de mogelijkheid om de huidige pcl, aangevuld met een afgevaardigde uit het speciaal onderwijs, de vaststelling van de extra ondersteuning uit te laten voeren. Voordeel van de pcl is dat die al veel ervaring heeft met het indiceren en verwijzen. Ook

² De toewijzing van lwoo/pro blijft vooralsnog gehandhaafd volgens de huidige systematiek. Zodoende blijft de landelijke indicatiestelling voor lwoo/pro in stand. Er zal monitoring plaatsvinden om te onderzoeken wat de effecten van passend onderwijs op lwoo/pro zijn en of eventuele aanpassing nodig is.

een (bovenschools) Zorg- en Adviesteam (ZAT) kan de taak van de vaststelling van extra ondersteuning uitvoeren. Het voordeel van het ZAT is dat er toewijzing van geïntegreerde ondersteuning kan plaatsvinden. Maar het samenwerkingsverband kan ook op een andere manier invulling geven aan deze taak, bijvoorbeeld door het instellen van een zorgmakelaar die de verbinding legt tussen de vraag van de leerling en de beschikbare voorzieningen in het samenwerkingsverband.

Rechtsvorm

Bij de invoering van passend onderwijs krijgen de samenwerkingsverbanden meer taken en zullen zij over een groter zorgbudget beschikken. Voor een adequaat toezicht en om de verantwoording over deze nieuwe taken en middelen voldoende te kunnen regelen, zullen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs op een andere manier worden georganiseerd dan de huidige samenwerkingsverbanden wsns en vo. Waar op dit moment in het vo wordt gewerkt met een centrale dienst en in het vo met de kassiersschool, zullen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben, die wordt opgericht door de aangesloten bevoegde gezagsorganen. De bevoegde gezagsorganen vormen gezamenlijk het bestuur van deze rechtspersoon en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Er wordt dus geen extra bestuurslaag gecreëerd. De afzonderlijke bevoegde gezagsorganen blijven uiteraard zelf verantwoordelijk voor het onderwijs en de zorg op hun eigen scholen.

Bij het oprichten van de privaatrechtelijke rechtspersoon worden tevens statuten opgesteld. Hierin worden voorschriften opgenomen die de basis van de samenwerking tussen de bevoegde gezagsorganen vormen. Hierin kan ook worden geregeld hoe er met eventuele geschillen in het samenwerkingsverband wordt omgegaan.

Medezeggenschap

De bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband spreken samen af op welke wijze voor zorgleerlingen een onderwijsplek kan worden gerealiseerd die zo veel mogelijk passend is. Deze afspraken worden vastgelegd in het zorgplan. Geborgd zal worden dat ook ouders en personeel inspraak hebben bij de beslissingen die in het samenwerkingsverband worden genomen.

Indien er geschillen ontstaan over deze inspraak op de beslissingen in het samenwerkingsverband, kan een beroep worden gedaan op de geschillencommissie Wet medezeggenschap op scholen. Deze geschillencommissie bestaat al, maar zal met de invoering van passend onderwijs ook kunnen worden ingezet bij geschillen over medezeggenschap in het samenwerkingsverband.

Wetswijzigingen samenwerkingsverbanden (WPO, WVO, WMS)

- Vaste, geografisch afgebakende, regionale indeling van samenwerkingsverbanden, die in zowel het po als vo gelijk is (WPO, WVO).
- (V)so-scholen in de clusters 3 en 4 nemen deel aan de samenwerkingsverbanden (WEC)
- De taken van het samenwerkingsverband worden uitgebreid (WPO,WVO).
- In het primair onderwijs wordt de pcl niet langer wettelijk geregeld (WPO). In het voortgezet onderwijs zal deze blijven bestaan voor het lwoo/praktijkonderwijs.
- In het primair onderwijs verdwijnt de regionale verwijzingscommissie (WPO). In het voortgezet onderwijs zal deze blijven bestaan voor lwoo/praktijkonderwijs.
- De rec's worden afgeschaft (WEC).
- De inhoud van het zorgplan wordt aangepast (WPO,WVO).
- Het zorgplan wordt voor 15 mei voorafgaand aan het betreffende jaar aan de inspectie gestuurd (WVO).
- De bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband moeten een private rechtspersoonlijkheid instellen (WPO, WVO).
- Geschillen over medezeggenschap in het samenwerkingsverband kunnen aan de geschillencommissie WMS worden voorgelegd (WMS).

2.3 Positie (v)so-scholen

Cluster 1 en 2

Er zijn maar weinig instellingen voor leerlingen met een visuele beperking (cluster 1) en hun aantal daalt. In 1995 is er een wetswijziging gerealiseerd om deze instellingen in staat te stellen hun expertise te borgen en uit te bouwen. Daarom is de bekostiging gebudgetteerd.

De situatie voor de auditief en/of communicatief beperkte leerlingen is vergelijkbaar. Binnen het onderwijs aan auditief en/of communicatief beperkte leerlingen is sprake van kleinschaligheid en specialistische expertise. Voor de doelgroep communicatief beperkten geldt dat deze doelgroep groter is dan de auditief beperkten en ten dele overlap kent wat betreft problematiek met leerlingen met een cluster 4 indicatie. Om te voorkomen dat hierdoor ongewenste effecten optreden, zal in overleg met cluster 2 en de ECPO worden onderzocht hoe deze doelgroep het beste kan worden gepositioneerd.

De omzetting van de huidige cluster 2-scholen naar instellingen kan plaatsvinden volgens dezelfde systematiek waarmee in 1995 de scholen voor visueel gehandicapte leerlingen zijn omgezet. In overleg met de besturen van de scholen in cluster 2 worden voorstellen ontwikkeld voor de vorming van een landelijk dekkend netwerk van instellingen, analoog aan de regeling voor cluster 1.

Hoofd- en nevenvestigingen cluster 1 en 2

De instellingen van cluster 1 kennen een interne organisatie voor het onderwijs met hoofd- en nevenvestigingen. De inrichting van de nevenvestigingen bij cluster-2-instellingen kan volgens de

zelfde procedure plaatsvinden die nu al geldt voor cluster 1. Vanuit cluster 1 en 2 is nadrukkelijk de behoefte geformuleerd om in aanvulling op nevenvestigingen ook te kunnen werken met speciale groepen in reguliere scholen. De leerlingen staan dan ingeschreven bij de instelling, die ook verantwoordelijk is voor het onderwijs, maar bij de uitvoering zo veel mogelijk gebruik maakt van de voorzieningen die de reguliere school biedt. Voor deze constructie komt een wettelijke basis. Zo kan een betere integratie en spreiding van het onderwijs worden gerealiseerd.

Aanmelding en toelating cluster 1 en 2

Om tot de instellingen van cluster 1 en 2 toegelaten te kunnen worden, dient een leerling aan landelijke indicatie criteria te voldoen. Deze criteria worden niet wettelijk verankerd, maar worden opgesteld door cluster 1 en 2. Daarbij zal tevens worden afgesproken welke procedures worden doorlopen bij de plaatsing van leerlingen binnen de instellingen en bij de toekenning van ondersteuning en begeleiding van leerlingen binnen het reguliere onderwijs.

Bekostiging cluster 1 en 2

De bekostiging van de cluster-2-instellingen volgt grotendeels de systematiek die nu al geldt voor de cluster-1-instellingen. Dit betekent dat de instellingen een basisbekostiging ontvangen voor elke ingeschreven leerling die onderwijs volgt binnen de instelling. Daarnaast ontvangen die instellingen een vast budget voor aanvullende bekostiging dat jaarlijks bij ministeriële regeling wordt vastgesteld (zie artikel 117 lid 4 WEC voor de bepaling die al geldt voor cluster 1). Het totale budget voor aanvullende bekostiging dat hiervoor beschikbaar is, wordt gemaximeerd. Uit het aanvullende budget kunnen de instellingen de kosten betalen voor extra ondersteuning en begeleiding voor leerlingen, zowel voor diegenen die onderwijs volgen binnen de instelling als voor diegenen die staan ingeschreven bij een reguliere school voor po, vo, of mbo. Het aanvullende budget wordt gevormd uit:

1. De meerkosten onderwijs op scholen in cluster 2;
2. De middelen voor ambulante begeleiding.

Op de punten 1 en 2 is voorzien in een bezuiniging die ook geldt voor het overige speciaal onderwijs, waardoor niet alle huidige middelen meegaan in de budgetfinanciering.

Binnen het budget voor aanvullende bekostiging kunnen ook uitgaven vallen voor de ondersteuning van dove leerlingen in reguliere scholen door doventolken. Op dit moment kunnen leerlingen met een daartoe afgegeven indicatie gebruik maken van doventolkvoorzieningen. Deze worden verstrekt door het UWV op basis van artikel 19a van de Wet overige OCW-subsidies. Dit gebeurt aan de hand van individuele aanvragen van de doven zelf. Deze regeling kent een aantal problemen wat betreft budgettaire beheersbaarheid, doelmatige inzet van middelen en flexibiliteit van de inzet van tolken. Die problemen kunnen opgelost worden door de tolkvoorziening onder te brengen bij nieuw te vormen instellingen. Die worden dan integraal verantwoordelijk voor al het onderwijs aan dove leerlingen en de daarbij in te zetten voorwaardelijke voorzieningen, zoals de efficiënte en effectieve inzet van doventolken in het reguliere onderwijs. Het overleg over deze overgang met alle betrokkenen wordt dit voorjaar afgerond, zodat de nodige wettelijke aanpassingen meegenomen kunnen worden in het wetsvoorstel passend onderwijs.

Uit het aanvullende budget kan in enkele bijzondere situaties ook verblijf in het internaat bij de dovenschool in Haren gefinancierd worden. Ook voor de instellingen voor visueel gehandicapten wordt internaatbesteding mogelijk gemaakt, omdat deze op basis van de AWBZ is komen te vervallen en niet alle leerlingen die daar een beroep op willen doen elders binnen het onderwijs opgevangen kunnen worden.

Cluster 3 en 4

Van de geïndiceerde leerlingen hebben veruit de meeste leerlingen een indicatie voor cluster 3 of 4. Ook is het aantal scholen (en nevenvestigingen) in deze clusters het grootst. Dit geldt vooral voor cluster 4. Hierdoor is er sprake van een brede regionale spreiding van de scholen in deze clusters. Om het onderwijs in deze scholen zo goed mogelijk aan te laten sluiten op het onderwijs dat in de samenwerkingsverbanden wordt georganiseerd, worden de huidige regionale expertisecentra opgeheven en sluiten de (v)so-scholen in cluster 3 en 4 (in totaal 269 scholen en nevenvestigingen) aan bij de samenwerkingsverbanden po en vo. Zo sluiten de scholen en nevenvestigingen voor so zich aan bij samenwerkingsverbanden po en de scholen en nevenvestigingen voor vso bij de samenwerkingsverbanden vo. Deze aansluiting zal plaatshebben conform de geografische indeling zoals die is beschreven in paragraaf 2.2.

Hoofd- en nevenvestigingen cluster 3 en 4

Op dit moment is geregeld dat er geen scholen voor (v)so gesticht kunnen worden. Hierin komt door passend onderwijs geen wijziging. Wel kunnen net als nu nevenvestigingen voor de clusters 3 en 4 worden ingericht. Het samenwerkingsverband maakt hierover afspraken. Voorwaarde is, net als nu, dat de gemeente waar een nevenvestiging wordt ingericht daarmee instemt.

Toelating tot cluster 3 en 4

De aanmelding voor het (v)so verloopt via twee wegen: kinderen kunnen direct bij de school voor (v)so worden aangemeld of door een reguliere school naar het (v)so worden verwezen. In het laatste geval kan het zowel gaan om een leerling die wordt aangemeld bij een reguliere school als om een zittende leerling.

Toelating van leerlingen die rechtstreeks bij het (v)so worden aangemeld, kan alleen als hierover overeenstemming is bereikt tussen de school van aanmelding en het samenwerkingsverband waartoe de leerling behoort³.

Ook de verwijzing van een leerling door een reguliere school naar het (v)so, verloopt altijd via het samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband wordt namelijk de procedure geregeld op grond waarvan leerlingen worden geplaatst in het (v)so. Uiteraard beslist het bevoegd gezag van de school voor (v)so tot toelating van de leerling.

Plaatsing in het (v)so is gericht op het zo mogelijk terug te geleiden van de leerling naar het regulier onderwijs.

³ In paragraaf 3.3 wordt uitgelegd hoe bepaald wordt welke leerling bij welk samenwerkingsverband hoort.

Bekostiging cluster 3 en 4

Met de invoering van passend onderwijs vervalt de opneindfinanciering van de (v)so-scholen. (V)so-scholen ontvangen, net als reguliere scholen, de reguliere basisbekostiging voor elke ingeschreven leerling direct vanuit de overheid. Daarnaast ontvangt de (v)so-school per ingeschreven leerling een extra zorgbekostiging.

De kosten hiervan worden vergoed uit het zorgbudget van het samenwerkingsverband waaruit de leerling afkomstig is. Deze systematiek wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Wetswijzigingen positie (v)so (WEC)

- Aansluiting (v)so cluster 3 en 4 bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs (WPO/WVO)
- Regionale expertisecentra worden afgeschaft (WEC).
- Commissies voor indicatiestelling worden afgeschaft (WEC).
- In de clusters 2, 3 en 4 wordt budgetfinanciering ingevoerd (WEC).
- Systematiek cluster 2 wordt aangepast aan de systematiek van cluster 1 (WEC).

2.4 Toezicht

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op scholen. Het toezicht is risicogestuurd en de uitkomsten worden voorgelegd aan het bevoegd gezag van de school. In de Wet op het OnderwijsToezicht is geregeld dat scholen die ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs laten zien, deze zo snel mogelijk moeten wegwerken. Voor passend onderwijs is dat niet anders: de school moet voor alle ingeschreven leerlingen kwaliteit leveren en wet- en regelgeving naleven. Om te voorkomen dat scholen alleen leerlingen aannemen van gemiddeld en bovengemiddeld niveau is het nodig dat scholen die meer zorg bieden daarvoor in positieve zin door de inspectie beoordeeld kunnen worden. Het is nodig om bij de risicobepaling en bij het oordeel over de opbrengsten van de school het gegeven 'geboden zorg' mee te nemen in de weging. De inspectie ontwikkelt hiervoor een risicomodel en een toezichtkader om de meerwaarde van het gegeven onderwijs op basis van het individuele ontwikkelingsperspectief van de leerling te kunnen bepalen. Dit kader is ontwikkeld voor sbo en (v)so en is te gebruiken in alle gevallen waarin leerlingen niet voldoen aan het gemiddelde ontwikkelingsperspectief.

Met de invoering van passend onderwijs verdwijnen de rec's en worden er meer taken toebedeeld aan het samenwerkingsverband. Daarom zal er toezicht op de uitvoering van de taken van de samenwerkingsverbanden moeten worden geregeld. Het toezicht zal zich binnen het samenwerkingsverband richten op de samenwerking tussen de schoolbesturen om tot zo veel mogelijk passend onderwijs voor alle leerlingen te komen. Om de inspectie in staat te stellen op efficiënte wijze slecht presterende samenwerkingsverbanden op het spoor te komen, zijn zeven indicatoren geformuleerd om het functioneren van het samenwerkingsverband te beoordelen. Deze zullen hieronder worden toegelicht. Bij de beoordeling van het functioneren van het samenwerkingsverband wegen de eerste drie indicatoren zwaarder dan de laatste vier.

Thuiszitters (al dan niet ingeschreven)/ voortijdig schoolverlaters

Allereerst kijkt de inspectie naar het aantal leerlingen dat binnen de geografische grenzen van het samenwerkingsverband niet bij een school staat ingeschreven of wel staat ingeschreven maar geen onderwijs volgt. Dit laatste kan voorkomen als leerlingen geschorst zijn, of in een voorziening voor de tijdelijke opvang voor leerlingen zijn geplaatst waar onvoldoende onderwijs kan worden gegeven. Specifiek voor het vo en mbo geldt dat het aantal voortijdig schoolverlaters eveneens een indicator is voor de mate waarin schoolbesturen en samenwerkingsverbanden erin slagen om aan elke jongere zo veel mogelijk passend onderwijs te bieden.

Opbrengsten, resultaten van het onderwijs

Vervolgens wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het onderwijs op de scholen in het samenwerkingsverband, die op basis van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Het is van belang om de resultaten van het onderwijs voor alle leerlingen, ook de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, te kunnen bepalen. Om dat te kunnen meten, worden de leerlingen in een aantal groepen onderverdeeld, waarbij de zwaarte van de benodigde extra ondersteuning per groep aan wordt gegeven. Het toezicht volgt het bereikte eindniveau van de leerlingen en geeft daar aan het einde van de onderwijsperiode een oordeel over. Zo wordt een norm voor een samenwerkingsverband ontwikkeld.

Spreiding en doorstroom in het onderwijs

Naast het bereikte onderwijsniveau zijn de spreiding van de leerlingen en de beoogde voortgang in de doorstroom in het onderwijs van belang. Zijn de leerlingen evenredig over de scholen (en instellingen) verdeeld, stromen zij evenredig door naar het te verwachten onderwijsniveau, is het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte evenredig en evenwichtig verdeeld en is de tijd die zij nodig hebben om tot eindbestemming te komen naar verwachting? Het gaat hierbij om een norm op horizontale en verticale doorstroming, en om afwijkingen van het landelijk gemiddelde.

Eerder gegeven inspectieoordelen op scholen en instellingen

In aansluiting op bovenstaande drie indicatoren, zal de inspectie kijken naar de kwaliteitsprofielen van de betrokken scholen als geheel en de planmatigheid van hun zorg en systeem van leerlingenzorg. Hierbij gaat het om de vraag of, naar eerdere oordelen van de inspectie, de kwaliteit van het onderwijszorgaanbod van de scholen in het samenwerkingsverband zodanig is dat de extra ondersteuning voor de leerling wordt gegarandeerd. Daarnaast gaat het om de vraag of naar eerdere oordelen van de inspectie de kwaliteit van het onderwijszorgaanbod van de scholen voldoende waarborg is voor het behalen van de beoogde resultaten voor alle leerlingen.

Bestuurskracht, verdeling van de zorgmiddelen

Tevens wordt bekeken hoe de bevoegde gezagsorganen in de samenwerkingsverbanden aan elkaar zijn verbonden. Is er een procedure afgesproken voor de verdeling van middelen en de toewijzing van extra ondersteuning? Is er een dekkend systeem voor passend onderwijs voor alle leerlingen? Hoe is de verantwoording geregeld: is de inzet van middelen transparant en voldoet die inzet aan

de afspraken? De inspectie kijkt op het niveau van het samenwerkingsverband, in samenhang met andere indicatoren, naar het systeem en mogelijke patronen in afwijkingen van het landelijk gemiddelde. De inspectie bekijkt de keuzes die zijn gemaakt in het licht van de beoogde effecten: de resultaten van de extra ondersteuning. Daarna wordt een waarderingskader voor het samenwerkingsverband ontwikkeld.

De deskundigheid op het gebied van zorg van de leraar

Verder onderzoekt de inspectie of de school voldoende kennis van onderwijszorg heeft. Is de leraar vakbekwaam op het gebied van pedagogische en didactische ondersteuning? Zijn de leerlingen die extra steun nodig hebben evenwichtig verdeeld? In het onderzoek op het niveau van het samenwerkingsverband gaat het om de relatie tussen zwaarte van de zorg, de keuzes voor de zorgprofielen door de besturen, de inzet van de middelen en daarbij horende aanname van vakbekwaamheid van het personeel. In de primaire detectie spelen signalen (ook van de vakbonden) een rol, naast het inspectietoezicht op de kwaliteit van de leraar.

Signalen

Tot slot zal de inspectie kijken of er signalen zijn die wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband. Allereerst kijkt de inspectie naar het aantal, de inhoud en de uitkomst van de geschillen per schoolbestuur. Verder kunnen ouderorganisaties signalen geven en kan er sprake zijn van een patroon van signalen in de vorm van telefonische contacten met een vertrouwensinspecteur of publieksfuncties, zoals postbus 51 of het loket van de onderwijsinspectie. Signalen dienen primair om in een samenwerkingsverband te onderzoeken of er een risico is, maar kunnen ook aanleiding vormen om op schoolniveau naar de kwaliteit van de aspecten van extra ondersteuning te gaan kijken.

Wetswijzigingen toezicht (WOT)

- Het toezicht op het rec wordt afgeschaft (WOT).
- Het toezicht op het samenwerkingsverband wordt geregeld (WOT).

2.5 Middelbaar beroepsonderwijs

Ook de mbo-instellingen doen mee met passend onderwijs. De zorg en extra begeleiding voor jongeren met een beperking of extra zorgbehoefte houdt immers niet op bij het voortgezet (speciaal) onderwijs. Jaarlijks stromen vanuit het praktijkonderwijs en het vso jongeren zonder diploma door naar het mbo. Zij komen doorgaans terecht in een assistent-opleiding (niveau 1). Ook jongeren met een beperking die mét een diploma het voortgezet (speciaal) onderwijs verlaten, stromen door naar het mbo, maar dan meestal naar de hogere niveaus. Omdat de leeromgeving binnen het mbo erg verschilt van de vorige schoolsituatie, is het noodzakelijk dat leerlingen met een beperking extra aandacht krijgen en goed worden begeleid door de instelling om de opleiding met succes te kunnen afronden.

Zorgplicht

Voor de mbo-instellingen is de situatie anders dan voor de scholen voor primair onderwijs en voortgezet (speciaal) onderwijs. De mbo-instellingen zullen vanwege de spreiding niet meedoen aan de samenwerkingsverbanden. Bovendien kent het mbo geen speciaal onderwijs. De zorgplicht wordt voor het mbo als volgt ingevuld.

Mbo-instellingen zijn op grond van de *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte* verplicht voor iedere deelnemer met een beperking doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij het een onevenredige belasting vormt voor de instelling. Onder deze verplichting valt ook aanpassing van opleidingen en van de wijze van examinering aan de handicap van de deelnemer. Daarnaast dienen echter de wettelijke inrichtingsnormen uit de WEB in acht genomen te worden en mogen de aanpassingen niet leiden tot verlaging van het niveau van de opleiding en het examen. De instellingen kunnen hierover advies vragen aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB).

Het kan voorkomen dat een jongere met een beperking of extra zorgbehoefte niet de door hem gewenste opleiding kan volgen, omdat de beroepsuitoefening waarop de opleiding gericht is met de beperking die de jongere heeft onmogelijk is. In dat geval kan de instelling hem een andere beroepsopleiding adviseren.

Mocht de noodzakelijke begeleiding voor het kunnen volgen van de gewenste opleiding op de instelling niet mogelijk zijn, dan kan de instelling hem doorverwijzen naar een andere mbo-instelling.

Zorgaanbod

Voor passend onderwijs is het van belang dat ook de mbo-instellingen hun aanbod aan extra begeleiding en ondersteuning formuleren en openbaar maken, zodat voor iedereen (maar vooral voor de potentiële nieuwe deelnemers en, als die minderjarig zijn, hun ouders) duidelijk is welke extra ondersteuning en begeleiding bij die instelling beschikbaar is. De mbo-instellingen moeten deelnemers volledig en tijdig informeren over het onderwijsprogramma, de examens en de inhoud van hun zorgaanbod.

Hoewel naar zo veel mogelijk transparantie wordt gestreefd, blijft een passende plek in het onderwijs een kwestie van maatwerk, dat in overleg met de jongere en eventueel zijn of haar ouders tot stand komt. Nadat de jongere bij de intake voor een mbo-opleiding heeft aangegeven in verband met diens beperking extra begeleiding of ondersteuning nodig te hebben, bekijkt de instelling met de deelnemer of ouders waaruit die begeleiding - binnen het geboden zorgaanbod - kan bestaan. De extra begeleiding dient te worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijs-overeenkomst. Door het ondertekenen van de onderwijsovereenkomst door de deelnemer en het bevoegd gezag worden de gemaakte afspraken over extra begeleiding en ondersteuning vastgesteld. In beginsel blijft de onderwijsovereenkomst gedurende de gehele opleiding van kracht, maar wijzigingen daarop kunnen met onderling goedvinden plaatsvinden. De wijzigingen worden opgenomen in de bijlage bij de onderwijsovereenkomst.

Rechtsbescherming

Deelnemers (of hun ouders) die niet tevreden zijn over de extra begeleiding die wordt aangeboden bij de inschrijving, of niet akkoord zijn met afwijzing voor een opleiding, kunnen zich in eerste instantie richten tot het bevoegd gezag van de instelling. Als dat niet leidt tot een aanvaardbare oplossing, dan kunnen zij zich wenden tot de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) voor mediation of een (juridisch) oordeel of tot de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter betreft, indien voorhanden, het (juridisch) oordeel van de CGB in zijn uitspraak.

Deelnemers met een beperking die wel zijn ingeschreven, maar niet tevreden zijn met de uitvoering van de overeengekomen ondersteuning en begeleiding, (of hun ouders) kunnen een klacht indienen bij de instelling, conform de klachtenprocedure van de instelling. Daarna kunnen zij zich eventueel wenden tot de CGB voor *mediation* of een (juridisch) oordeel of tot de burgerlijke rechter.

Bekostiging

Voor de extra ondersteuning voor deelnemers met een beperking beschikken de instellingen nu al over middelen, die zijn toegevoegd aan de lumpsum. Te denken valt aan de interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)-middelen BVE, de middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) en de middelen voor schoolmaatschappelijk werk. Daarnaast is op basis van de WEB voor deelnemers met een indicatie leerlinggebonden financiering (de rugzak) beschikbaar. In het kader van passend onderwijs worden deze leerlinggebonden middelen met deze wetswijziging toegevoegd aan het zorgbudget (lumpsum) van de instelling en daarmee aan de hiervoor genoemde middelen. De instellingen beschikken daarmee over de middelen om deelnemers de overeengekomen ondersteuning en begeleiding te bieden. Om te garanderen dat de instellingen een zo groot mogelijke vrijheid hebben om extra ondersteuning en begeleiding te bieden, is ervoor gekozen alle lgf-middelen aan de lumpsum toe te voegen. Op die manier kunnen de instellingen in overleg met de deelnemer of diens ouders vaststellen welke extra begeleiding en ondersteuning nodig is en welke middelen hiervoor moeten worden ingezet. Dit is conform de uitgangspunten van de WEB, die de instellingen een eigen verantwoordelijkheid laat voor de uitvoering van het beleid.

Zoals hierboven al opgemerkt, wordt het geld voor leerlinggebonden financiering voor de clusters 2, 3 en 4 toegevoegd aan het zorgbudget en verdeeld over de mbo-instellingen. Hiertoe zal het lgf-budget worden bevroren op het niveau van het studiejaar 2011- 2012. Er wordt aansluiting gezocht bij de beoogde invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek. Voor de periode 1 augustus 2012 tot 1 januari 2014, worden de middelen over de instellingen verdeeld op grond van het gemiddelde lgf-bedrag dat de instellingen ontvingen over de studiejaren 2009-2010, 2010-2011 en 2011-2012. Vanaf het kalenderjaar 2014 worden de lgf-middelen verdeeld naar rato van de lumpsum. Er komt een overgangsregeling om eventuele herverdeeleffecten van de nieuwe bekostiging te verzachten.

Wetswijzigingen mbo (WEB)

- Leerlinggebonden financiering wordt afgeschaft (WEB/Uweb)
- De bekostigingssystematiek van het mbo wordt aangepast door het toevoegen van het lgf-budget aan de lumpsum (WEB/Uweb).
- Het handelingsplan wordt afgeschaft (WEB).
- De afspraken van de instelling met deelnemer en ouder over extra ondersteuning worden opgenomen in de bijlage van de onderwijsovereenkomst (WEB).

2.6 Samenwerken in de jeugdketen

Elk kind en elke jongere heeft recht op zowel passend onderwijs als een veilige, evenwichtige en stimulerende opvoeding. Hiervoor is een omslag nodig in het denken en handelen in het onderwijs en de jeugdzorg: van het indiceren voor gespecialiseerde opvang- en onderwijsvoorzieningen naar het mogelijk maken dat kinderen in hun eigen omgeving opgroeien en naar school gaan en van een gefragmenteerde situatie met verschillende soorten hulpverleners en specialisten op school, die niet van elkaar weten wat ze doen en problemen vanuit sterk verschillende visies benaderen, naar een meer integrale aanpak volgens één kind, één gezin, één plan. De afgelopen jaren zijn hier al behoorlijke stappen gezet. Zo beschikken de meeste scholen inmiddels over een zorg- en adviesteam, waarin onderwijs en zorg met elkaar samenwerken.

Samenwerking tussen onderwijs en zorg is een vereiste om kinderen en jongeren te ondersteunen bij het opgroeien, hun ouders te ondersteunen bij het opvoeden en elk kind zo veel mogelijk passend onderwijs te bieden. Leraren en ouders moeten waar nodig versterkt worden in hun eigen handelingsbekwaamheid, om de ontwikkeling van jeugdigen met alle 'gewone strubbelingen' in goede banen te leiden. Inzet van professionals van de jeugdzorg en de jeugd-GGZ moet meer dan nu ten dienste komen van professionals die dagelijks met kinderen en hun ouders werken. De benodigde zorg moet veel meer dan nu in en om het gezin en de school worden georganiseerd. En als kinderen en jongeren intensievere hulp nodig hebben, dan moet deze ook in de eigen omgeving aangeboden worden, zo veel mogelijk geïntegreerd in het normale dagelijkse leven van het kind.

Het succes van passend onderwijs hangt nauw samen met de mate waarin scholen erin slagen tot een vruchtbare samenwerking met gemeenten te komen. De gemeente is al verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de leerplicht en RMC-functie en wordt in de nabije toekomst verantwoordelijk voor veel andere zaken die nauw samenhangen met passend onderwijs. Zo voert de gemeente de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uit en is het kabinet voornemens om tot één naar gemeenten gedecentraliseerde regeling te komen voor de onderkant van de arbeidsmarkt, waarin de WWB, de WIJ, de Wajong en WSW opgaan. Op termijn zal het volledige (jeugd)zorgdomein onder de aansturing van gemeenten komen te vallen. In de eerste jaren na inwerkingtreding van het passend onderwijs is dat echter nog niet het geval. De provincies zijn dan nog verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg en de bureaus jeugdzorg en de zorgverzekeraars voor de jeugd-GGZ en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Dit neemt niet weg dat gemeenten al meer en meer de regierol krijgen om ervoor te zorgen dat er – uiteraard binnen de bestuurlijke kaders - sluitende afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen de instellingen in de jeugdketen. Ook voordat de aansturing van het

volledige (jeugd)zorgdomein onder de gemeenten komt te vallen, kan en zal de gemeente dus als aanspreekpunt dienen voor het onderwijs.

Passend onderwijs en de gemeente

Om de zorgplicht op het niveau van de school waar te kunnen maken, moeten onderwijs en andere jeugdvoorzieningen nog hechter samenwerken. De meeste scholen hebben al een zorg- en adviesteam (ZAT), waarin onderwijs en zorg samenwerken. Voor de extra zorg zal ook afstemming met de gemeente plaats moeten vinden. Die wordt immers verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Op het niveau van het samenwerkingsverband geldt dat het zorgplan moet worden afgestemd met de betrokken gemeenten.

Daarnaast geldt dat het schoolbestuur bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief voor een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte als dat voor die leerling nodig lijkt te zijn ook afstemt met gemeente en/of (jeugd-)zorg over de mogelijkheden voor opvoed- en opgroeiondersteuning. Per saldo betekent dit dat onderwijs en gemeente samen en in samenhang passend onderwijs en passende opvoed- en opgroeiondersteuning bieden voor het kind en het gezin.

Spiegelbeeldig wordt in de Wet zorg voor jeugd de opdracht aan gemeenten geformuleerd om zorg te dragen voor passende opvoed- en opgroeiondersteuning en afstemming hierover met het samenwerkingsverband.

Zorg in en om de school

Daarnaast wordt samenwerking in de jeugdketen voor alle kinderen, dus ook voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, in alle onderwijssectoren (po, vo, (v)so en mbo) verplicht gesteld. Hiermee wordt samenwerking tussen onderwijs en zorg bij andere dan onderwijsgerelateerde problemen geregeld. Die samenwerking moet voorkomen dat jeugdigen met onderwijsverstijgende problemen tussen wal en schip terechtkomen, voortijdig de school verlaten of maatschappelijk uitvallen. Daarbij krijgt het bestuur van de school de opdracht om voorzieningen te treffen om problemen die niet uitsluitend het onderwijs betreffen vroegtijdig te signaleren. Met dergelijke voorzieningen wordt beoogd dat scholen hun organisatie zo inrichten dat scholen signalen van problemen van individuele leerlingen kunnen herkennen en daar vervolgens ook actie op kunnen nemen. Dit onderdeel werkt gespiegeld aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (Kamerstukken 2008/09 31 977, nr. 2).

De manier waarop schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten afspraken maken is vrij. Het is verplicht dat schoolbesturen en gemeenten overleggen over de inhoud van het zorgplan van het samenwerkingsverband. Het is logisch dat er ook overleg plaatsvindt over de plannen die de gemeente heeft voor de (jeugd-)zorg, over de manieren waarop bijvoorbeeld zorgtoewijzing plaatsvindt voor een kind en het gezin en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Het ligt voor de hand om het overleg tussen onderwijs en gemeente via de lokale educatieve agenda te voeren.

Wetswijzigingen samenwerking in de jeugdketen (Wet op de jeugdzorg)

- Bevoegde gezagsorganen worden verplicht tot samenwerken en tot het meewerken aan de totstandkoming van afspraken, het beheer en de nakoming daarvan.
- Ten behoeve van de samenwerking, bedoeld in artikel 1c van de Wet op de jeugdzorg treft het bevoegd gezag op de school voorzieningen die ten doel hebben problemen die niet uitsluitend het onderwijs betreffen vroegtijdig te signaleren.

2.7 Leerlingenvervoer

Als gevolg van de invoering van passend onderwijs zal het aantal vervoerbewegingen de komende jaren gaan afnemen, door een betere spreiding van voorzieningen voor leerlingen met een handicap, meer integratie van leerlingen met een handicap in het reguliere onderwijs en door het vergroten van de zelfredzaamheid van leerlingen met een handicap binnen het vso. Echter, een groot deel van de leerlingen in het vso, dat nu een beroep doet op bekostiging leerlingenvervoer, is in staat om zelfstandig te reizen. Daarom wordt voor de vso-leerlingen de aanspraak op het leerlingenvervoer in de WEC aangepast. Dat betekent dat leerlingen alleen nog maar in aanmerking komen voor leerlingenvervoer als zij gezien hun handicap niet in staat zijn om zelfstandig naar school te komen. Een indicatie voor het vso geeft niet langer zonder meer recht op leerlingenvervoer. Dit zal ook gelden voor het vervoer van en naar stages die, met de geplande invoering van de wetgeving kwaliteit van het (v)so op 1-8-2013, op het vso verplicht worden gesteld bij het uitstroomprofiel arbeidsmarktgericht.

Wetswijzigingen leerlingenvervoer (WEC)

- Aanpassen aanspraak op leerlingenvervoer voor leerlingen van het vso (WEC). In het so blijft de huidige wetgeving van toepassing.

3. Financieel kader

3.1 Overzicht zorgmiddelen

Er zijn diverse geldstromen die betrekking hebben op 'onderwijszorg'. Als we de basisbekostiging meetellen⁴, komen deze geldstromen op dit moment samen op een bedrag van ongeveer 3.7 miljard. Daarop wordt 0.3 miljard bezuinigd. De invulling van deze bezuiniging is uitgewerkt in een aparte bijlage bij de brief. Hieronder staat op hoofdlijnen een overzicht van de huidige middelen.

Categorie	Titel	Basiskosten (afgerond)	Zorgkosten (afgerond)	Totaal (afgerond)
Structuur 'zware' zorg	(voortgezet) speciaal onderwijs	0.5 mld	0.7 mld.	1.2 mld.
	Leerlinggebonden financiering (rugzakken)	n.v.t.	0.4 mld.	0.4 mld.
Structuur 'lichte' zorg	Weer samen naar school	0.2 mld	0.4 mld	0.6 mld.
	Leerwegondersteunend en praktijkonderwijs	0.8 mld	0.5 mld	1.3 mld.
Overige bekostiging ⁵	Zoals: JJI's, GJI's, Rebound, Herstart, Op de Rails, Zorgbudget VO, enveloppemiddelen etc.	n.v.t.	0.2 mld	0.2 mld.
Totaal		1.5 mld	2.2 mld	3.7 mld

3.2 Afbakening van de systematiek

Met de invoering van passend onderwijs zal voor 'zware zorg' een nieuw, gebudgetteerd, bekostigingssysteem worden geïntroduceerd op het niveau van de samenwerkingsverbanden. Dit systeem vervangt de huidige (openeinde) bekostigingssystematiek voor het (v)so en de leerlinggebonden financiering. Om deze systematiek mogelijk te maken wordt er een onderscheid gemaakt tussen basiskosten (de gemiddelde kosten voor een reguliere leerling) en zorgkosten. Dit onderscheid is er nu al voor bijvoorbeeld het speciaal basisonderwijs. Iedere school krijgt op deze manier vanuit het Rijk de basisbekostiging per ingeschreven leerling. Aanvullend daarop is zorgbudget beschikbaar, dat verdeeld wordt via de samenwerkingsverbanden.

⁴ Met 'basisbekostiging' doelen we op de bekostiging die voor elke leerling beschikbaar is (dus ook voor leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte).

⁵ Onderdelen hiervan zouden weer geplaatst kunnen worden onder 'lichte' of juist 'zware' zorg, zoals het regionaal zorgbudget, of de bekostiging van JJI's en GJI's. . Andere onderdelen zijn hierin niet te vatten (zoals de enveloppemiddelen) Om een en ander overzichtelijk te houden is dit als verzamelpost opgenomen.

De bekostiging van een aantal doelgroepen valt niet binnen dit nieuwe systeem voor zorgbekostiging via de samenwerkingsverbanden. Het betreft de bekostiging van:

Visueel en auditief gehandicapte leerlingen

Vanwege de schaalgrootte blijft er voor visueel en voor auditief gehandicapte leerlingen een landelijke bekostigingssystematiek. Zie verder hoofdstuk 2.3.

Leerlingen in JJI's en GJI's

De bekostiging voor leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen (JJI) en gesloten jeugdzorginstellingen (GJI) blijft ongewijzigd (plaatsbekostiging) en valt niet onder de nieuwe systematiek. Met de ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn afspraken gemaakt over de bekostiging van deze plaatsen. Dit blijft ongewijzigd.

De bekostiging van de andere onderwijssoorten wordt vervangen door de nieuwe, gebudgetteerde, bekostigingssystematiek die hieronder beschreven staat.

Het betreft dan:

Cluster 3: lichamelijke handicap, meervoudige handicap, langdurige ziekte (somatisch), zeer moeilijk lerend

Cluster 4: langdurige ziekte (psychiatrisch), pedologische instituten, zeer moeilijk opvoedbaar

3.3 Bekostigingsprincipe 'zware zorg'

Algemeen

Ieder samenwerkingsverband krijgt een normatief zorgbudget. De omvang van dit zorgbudget wordt bepaald op basis van het aantal leerlingen van het samenwerkingsverband. Ieder samenwerkingsverband krijgt dus naar rato evenveel. Uitgangspunt hierbij is dat van een populatie leerlingen altijd een bepaald (gemiddeld) percentage extra zorg nodig heeft en dat dit percentage niet verschillend is per regio. Dit uitgangspunt (ook wel 'verevening' genoemd) is conform het advies van de ECPO hierover⁶.

In het samenwerkingsverband wordt bepaald op welke wijze dit zorgbudget wordt ingezet om invulling te geven aan de zorgplicht. Verwijzingen naar het (v)so, aparte klassen, extra ondersteuning in de reguliere klas: het zijn allemaal mogelijkheden die betaald kunnen worden uit het zorgbudget. Plaatsing in het (v)so is, vanwege het principe: wie betaalt, bepaalt, dan ook pas mogelijk na instemming van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is dus zelf budgetbeheerder van zijn 'lumpsum' zorgbudget.

De kosten voor plaatsing in het (v)so worden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verrekend met het zorgbudget en rechtstreeks toegekend aan het (v)so.

Koppeling leerlingen-samenwerkingsverbanden

Onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband vallen dus zowel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op reguliere scholen (inclusief sbo en lwoo/pro) als leerlingen op het (v)so. Leerlingen op het reguliere onderwijs melden zich aan bij de school van voorkeur en vallen

⁶ ECPO, verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg, 2010

vanaf dat moment onder het samenwerkingsverband waartoe deze school behoort. Indien leerlingen zich direct aanmelden bij het (v)so, wordt op basis van de postcode van de woonplaats van de leerling bepaald welk samenwerkingsverband voor hen verantwoordelijk is. Aan dat samenwerkingsverband wordt vervolgens instemming gevraagd om de leerling al dan niet toe te laten tot de (v)so-school.

Leerlingen die nu al op een (v)so-school zitten worden in het nieuwe systeem ook op basis van de postcode van de woonplaats toegerekend aan een samenwerkingsverband. Op dit moment stromen er nog veel leerlingen direct door van het so naar het vso. Om te voorkomen dat samenwerkingsverbanden vo moeten betalen voor een groep leerlingen die zij nooit hebben 'gezien', zal deze directe doorstroom niet langer mogelijk zijn: toelating tot het vso is pas mogelijk na instemming van het samenwerkingsverband vo dat verantwoordelijk is: de postcode van de woonplaats van deze so-leerlingen bepaalt welk samenwerkingsverband vo voor hen verantwoordelijk is.

Uitwerking stapsgewijs

1. Vaststellen omvang normatieve zorgbudget zware zorg

Het aantal leerlingen van een samenwerkingsverband wordt jaarlijks op 1 oktober vastgesteld. Het betreft dan voor het po het aantal leerlingen dat op de teldatum is ingeschreven op de scholen voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs (sbo) binnen het samenwerkingsverband⁷. Voor het vo gaat het om de ingeschreven leerlingen op het reguliere voortgezet onderwijs, waaronder de leerlingen in het lwoo/pro.

Voor een vast percentage van dit aantal leerlingen ontvangt het samenwerkingsverband zorgmiddelen. Dit percentage wordt landelijk vastgesteld.

Ook wordt landelijk een normprijs per leerling vastgesteld. Het aantal zorgleerlingen dat op grond van het landelijke percentage binnen een samenwerkingsverband verwacht mag worden wordt vermenigvuldigd met de normprijs. De rekensom voor het normatieve zorgbudget ziet er dan als volgt uit:

$(\text{Aantal leerlingen van een samenwerkingsverband} * \text{landelijk percentage}) * \text{normprijs} =$
normatieve zorgbudget van een samenwerkingsverband

2. In kaart brengen leerlingen op het (v)so

Het normatieve zorgbudget wordt niet direct volledig gestort op de rekening van het samenwerkingsverband. Nadat het normatieve budget is berekend, kijkt DUO eerst hoeveel leerlingen het samenwerkingsverband naar een (v)so-school heeft verwezen. Dit kan met behulp van de gegevens vanuit de Basisregistratie Onderwijsnummer (Bron). Leerlingen kunnen dus ook worden verwezen naar (v)so-scholen buiten het eigen samenwerkingsverband.

Bij de afstemming tussen samenwerkingsverband en (v)so-school over het al dan niet toelaten van de leerling tot het (v)so wordt tevens afgesproken welke kosten gemoeid zijn met de plaatsing. Er worden drie zorgbedragen onderscheiden voor het speciaal onderwijs (laag,

⁷ Leerlingen op wec-scholen tellen niet mee. Zo wordt voorkomen dat samenwerkingsverbanden met (v)so scholen met een sterk bovenregionale functie onterecht meer middelen krijgen.

middel en hoog). Ook voor het vso gelden 3 zorgbedragen. Samenwerkingsverband en (v)so-school bepalen welk bedrag van toepassing is. De (v)so-school geeft in de leerlingregistratie aan in welke (afgesproken) prijscategorie de leerling valt. Het hanteren van één prijs (de onder 1 genoemde normprijs) zal namelijk in praktijk niet mogelijk zijn: de ondersteuning van een meervoudig gehandicapte leerling kost meer dan de ondersteuning van bijvoorbeeld een zeer moeilijk opvoedbare leerling.

3. **Betaling zorgkosten van de leerlingen op het speciaal onderwijs**
DUO berekent de zorgkosten van de ingeschreven leerlingen in het (v)so en betaalt de zorgkosten van de leerlingen aan de desbetreffende (v)so school. Vervolgens worden deze kosten in mindering gebracht op het normatieve zorgbudget van het verantwoordelijke samenwerkingsverband. Dit gaat op basis van T-1, wat wil zeggen: de bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen van het voorafgaande schooljaar. Er zal worden onderzocht hoe met eventuele groei tussen teldatum en bekostigingsdatum moet worden omgegaan.
4. **Betaling zorgbudget samenwerkingsverband**
De resterende zorgmiddelen (het normatieve zorgbudget zware zorg minus de kosten van de leerlingen die men heeft verwezen naar het (v)so) worden naar het samenwerkingsverband overgemaakt. Binnen het samenwerkingsverband kan vervolgens maatwerk plaatsvinden met betrekking tot de verdere verdeling van de middelen. Het samenwerkingsverband heeft maximale ruimte om deze resterende middelen optimaal in te zetten.

In formule:

Normatieve zorgbudget – de kosten van leerlingen in het (v)so op 1 oktober van het jaar daarvoor (T-1) = bekostiging voor 'zware zorg' van het samenwerkingsverband op 1 augustus.

Conclusie

- Door deze bekostigingssystematiek zijn de samenwerkingsverbanden in positie gebracht: zij bepalen of zij naar het (v)so verwijzen, of dat zij leerlingen een passend aanbod doen in het reguliere onderwijs. Bepalen en betalen ligt daarmee in één hand.
- Het (v)so is betrokken bij de beoordeling of de leerling is aangewezen op het (v)so en ontvangt altijd de bekostiging voor de leerlingen die op de (v)so-scholen zitten.
- Doordat DUO de bekostiging van het (v)so verrekent en rechtstreeks toedeelt is het (v)so niet afhankelijk van afzonderlijke overboekingen van samenwerkingsverbanden.
- Het samenwerkingsverband ontvangt altijd waar het recht op heeft: men betaalt immers voor de leerlingen in het (v)so waarvan men zelf heeft gekozen om die te verwijzen.

3.4 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs po

De samenwerkingverbanden passend onderwijs po krijgen te maken met een zorgbudget dat bestaat uit twee onderdelen:

- Middelen voor lichte zorg (voorheen wsns)
- Middelen voor zware zorg (voorheen so-bekostiging en lgf)

De basiskosten worden rechtstreeks naar de scholen overgemaakt en zijn daarom niet in dit overzicht opgenomen. De rechtstreekse bekostiging van het sbo gaat ook naar de scholen en staat dus ook niet in dit overzicht.

Zorgmiddelen samenwerkingsverbanden (<i>excl. basiskosten</i>)	Bedrag op basis van huidige gegevens na aftrek bezuiniging
Lichte zorg wsns	€ 241 mln.
Zware zorg	€ 387 mln.
Totaal	€ 628 mln.

Lichte zorg (voorheen: wsns)

Het samenwerkingsverband krijgt, net als nu, de beschikking over de huidige middelen voor wsns. De bekostigingssystematiek voor die middelen blijft ongewijzigd: zowel de bepaling van de omvang van het budget per samenwerkingsverband (naar rato van het aantal leerlingen) als de toewijzing (2% direct bekostigd aan de sbo-scholen en het overige, ongeveer 3%, aan het samenwerkingsverband) verandert niet. Toelating tot de sbo-school is pas mogelijk na instemming van het samenwerkingsverband.

Wat wel verandert is de samenstelling van het samenwerkingsverband (geografisch afgebakend). De continuïteit van de bekostiging van zittende leerlingen op het sbo blijft geborgd door toepassing van grensverkeer in de overgangperiode.

Zorgbudget zware zorg (voorheen: so-bekostiging en lgf)

Naast het budget voor 'lichte' zorg, krijgt het samenwerkingsverband passend onderwijs po een normatief zorgbudget voor zware zorg, conform de systematiek die is uitgelegd in paragraaf 3.3.

Samenwerkingsverbanden hebben dus de mogelijkheid om, afhankelijk van de situatie, tot een optimale inzet van het beschikbare totale zorgbudget te komen, zodat voor alle leerlingen een zo goed mogelijk passend onderwijsaanbod kan worden gerealiseerd.

3.5 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo

Het samenwerkingsverband vo heeft te maken met een zorgbudget waarin twee onderdelen te onderscheiden zijn:

- Het zorgbudget lichte zorg (regionaal zorgbudget en rebound);
- Het zorgbudget zware zorg (voorheen vso-bekostiging en lgf).

Daarnaast is er capaciteit beschikbaar in het lwoo/pro. De zorgkosten hiervan bedragen ongeveer 0.5 mld (excl. basiskosten). Deze middelen worden echter rechtstreeks toegekend aan de scholen en staan dus niet in onderstaand overzicht.

Zorgmiddelen samenwerkingsverbanden passend onderwijs vo (<i>excl. basiskosten</i>)	Bedrag op basis van de huidige gegevens na aftrek bezuiniging
Lichte zorg regiobudget + reboundmiddelen ⁸	€ 66 mln.
Zware zorg	€ 317 mln.
Totaal	€ 383 mln.

Lichte zorg (regionaal zorgbudget+ reboundmiddelen)

De middelen voor lichte zorg blijven toegekend worden aan de samenwerkingsverbanden vo op de manier waarop dat ook nu gebeurt. Het bedrag wordt alleen niet meer overgemaakt aan de kassiersschool, maar aan het samenwerkingsverband.

Zorgbudget zware zorg (voorheen: (v)so-bekostiging en lgf)

De samenwerkingsverbanden beschikken ook over de middelen voor zware zorg, conform de systematiek die is beschreven in paragraaf 3.3. Samenwerkingsverbanden bepalen dus zelf of zij een leerling plaatsen in het vso, of dat zij elders een passend aanbod realiseren.

Schoolniveau: middelen voor lichte zorg (lwoo/pro)

Het lwoo en het pro hebben een verschillend karakter. Het lwoo is bedoeld voor vmbo-leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om hun diploma te halen. Bij het praktijkonderwijs gaat het om eindonderwijs gericht op participatie op de arbeidsmarkt.

Conform kabinetsbesluit wordt er een eind gemaakt aan de huidige opneindfinanciering van het lwoo en het pro en worden de middelen gebudgetteerd.

Daartoe wordt ook hier een splitsing gemaakt in basiskosten en zorgkosten.

De huidige systematiek rondom de toekenning en verdeling van middelen lwoo/pro blijft verder vooralsnog gehandhaafd. Als het aantal indicaties groeit en het beschikbare budget overschreden dreigt te worden, zal het zorgbedrag per leerling naar beneden toe worden bijgesteld. Op lange termijn is het echter ongewenst om deze systematiek met indicatiestelling te handhaven. Daarom zal, in overleg met onder meer de VO-Raad, worden bezien op welke wijze de bekostiging van het lwoo/pro in de toekomst vorm gegeven kan worden.

3.6 Verantwoording

De nieuwe bekostigingssystematiek biedt veel ruimte voor samenwerkingsverbanden en scholen om hun verantwoordelijkheid in te vullen. Het belangrijkste verantwoordingselement zit in het systeem zelf: scholen zullen elkaar vragen hoe ze de middelen inzetten. De inefficiënte inzet van middelen door één school heeft immers gevolgen voor alle andere scholen in het samenwerkingsverband. Daarnaast moeten de samenwerkingsverbanden in het jaarverslag jaarlijks op hoofdlijnen verantwoording afleggen over de inzet van de middelen en de daarmee bereikte resultaten. Er wordt nog onderzocht op welke manier dit precies vorm zal krijgen, zodat een evenwicht wordt gevonden tussen optimale transparantie enerzijds en zo min mogelijk administratieve last anderzijds.

⁸ Dit is exclusief de middelen die nog moeten worden toegevoegd voor Herstart en Op de Rails (zie bijlage 2).

3.7 Overgangsregeling bekostiging

Stapsgewijze invoering noodzakelijk

De nieuwe bekostigingssystematiek zal stapsgewijs worden ingevoerd. Hiervoor zijn twee redenen.

1. Samenwerkingsverbanden hebben tijd nodig om te bezien op welke manier de leerlingen die onder hun verantwoordelijkheid vallen en die in de 'oude systematiek' geïndiceerd zijn passen binnen hun nieuwe systematiek van toewijzing van extra ondersteuning (een soort herindicatie).
2. De beoogde verevening leidt tot forse herverdeeeffecten. Bepaalde delen van het land zitten momenteel met het aantal indicaties ver boven het landelijk gemiddelde, andere eronder. Het is evident dat deze verevening stapsgewijs plaats moet vinden. Ook de ECPO heeft dit gemeld in hun advies over de verevening.⁹

Daarom wordt een meerjarige overgangsregeling ingevoerd, waardoor ieder samenwerkingsverband stapsgewijs toegroeit naar het normatieve zorgbudget.

Registratie

De planning is dat per 01-08-2012 de oude indicatiestelling vervalst. Tot die tijd worden geïndiceerde leerlingen net zoals nu geregistreerd. Instroom van leerlingen in het (v)so is vanaf 01-08-2012 alleen mogelijk met instemming van het samenwerkingsverband dat voor hen verantwoordelijk is. Deze leerlingen worden conform de nieuwe systematiek geregistreerd in de Basisregistratie Onderwijsnummer (Bron). Dat wil zeggen dat het betalende samenwerkingsverband (waar overeenstemming mee is bereikt) bekend is, evenals de prijscategorie van de desbetreffende leerling.

De leerlingen die voor 01-08-2012 al deelnamen aan het (v)so zullen in de loop van de tijd door het samenwerkingsverband dat voor hen verantwoordelijk is¹⁰, worden geherindiceerd. Dat wil zeggen dat het samenwerkingsverband per leerling beziet wat de meest passende plek is. In de meeste gevallen zal dit waarschijnlijk betekenen dat zij aan het (v)so blijven deelnemen, maar wel wordt in die gevallen in overleg met het (v)so de prijscategorie bepaald.

Leerlingen die deelnemen aan het (v)so en per 1-10-2012 nog geen herindicatie hebben ontvangen worden door DUO automatisch in een prijscategorie geplaatst (denk hierbij bijvoorbeeld aan een omlabeling als: mg= prijscategorie hoog, lg= prijscategorie midden, cluster 4=prijscategorie laag).

⁹ ECPO, verevening als verdeelmodel voor de bekostiging van speciale onderwijszorg, 2010

¹⁰ De postcode van de woonplaats van de leerlingen bepaalt welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is. Leerlingen die ouder zijn dan 14 worden toegerekend aan het samenwerkingsverband vo.

Overzicht per schooljaar

2012 -2013

- situatie: De CvI is afgeschaft. Plaatsing in het (v)so is alleen mogelijk als het verantwoordelijke samenwerkingsverband hiermee instemt. Leerlingen die instromen in het (v)so worden op de nieuwe wijze geregistreerd in Bron. Samenwerkingsverbanden kunnen beginnen met herindicatie van zittende leerlingen in het (v)so die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Het totale beschikbare budget wordt dit jaar voor het eerst gekort als gevolg van de bezuiniging.
- (v)so: Het (v)so wordt, net als nu, bekostigd op basis van de teldatum van het schooljaar daarvoor (in dit geval 1-10-2011).
- rugzakken: Samenwerkingsverbanden krijgen de beschikking over de rugzakbekostiging (regulier + AB). Het beschikbare budget wordt verdeeld op basis van de stand 1-10-2011.
- prijs: De beschikkingen zijn zoals gebruikelijk in april 2012 opgesteld. In de beschikking staan dan ook nog de huidige prijscategorieën per onderwijssoort, inclusief bezuiniging. Mocht er sprake zijn geweest van groei van indicaties waardoor het beschikbare budget overschreden dreigde te worden, dan zijn de prijzen naar beneden gecorrigeerd zodat het totale budget per saldo gelijk blijft.
- informatie: Samenwerkingsverbanden passend onderwijs ontvangen dit jaar *ter informatie* een brief waarin staat wat op grond van de nieuwe bekostiging hun *normatieve* zorgbudget zou zijn.

2013-2014

- situatie: Samenwerkingsverbanden gaan door met het herindiceren van zittende leerlingen op het (v)so.
- (v)so: Het (v)so wordt bekostigd op basis van T-1 (in dit geval 1-10-2012).
- swv-en: Dit jaar gaat de nieuwe bekostigingssystematiek in: samenwerkingsverbanden krijgen een normatief zorgbudget.
De overgangsregeling is maximaal van toepassing om herverdeeffecten op te vangen.
- prijs: Conform de wetswijziging die is ingegaan per 01-08-2012 is een splitsing gemaakt in basiskosten en zorgkosten. De nieuwe prijscategorieën (laag, midden, hoog) worden toegepast op de getelde leerlingen 1-10-2012.
Leerlingen die deelnemen aan het (v)so en nog geen herindicatie hebben ontvangen worden door DUO in een prijscategorie geplaatst. De hoogte van de prijzen is vastgesteld in de regeling bekostiging. Mocht er sprake zijn van groei van indicaties waardoor het beschikbare budget overschreden dreigt te worden, dan worden de prijzen naar beneden gecorrigeerd zodat het totale budget per saldo gelijk blijft¹¹.

¹¹ Om te bepalen of het landelijk budget wordt overschreden wordt in de berekening de stand rugzakken 1-10-2011 meegenomen.

- regeling: De overgangsregeling houdt in dat er een bedrag wordt opgeteld/afgetrokken bij of van het normatieve zorgbudget van het samenwerkingsverband. De omvang van dat bedrag wordt in dit jaar als volgt bepaald:
 $(\text{zorgkosten} - \text{normatieve zorgbudget}) * 100\%$.
 Zorgkosten zijn: de feitelijke kosten van (v)so-leerlingen die bij het samenwerkingsverband behoren op 1-10-2012¹² plus de rugzakkosten van dat samenwerkingsverband op basis van 1-10-2011.
 Het normatieve zorgbudget is: het aantal reguliere leerlingen van het samenwerkingsverband * landelijk percentage * vaste prijs.
- informatie: Samenwerkingsverbanden ontvangen dit jaar een beschikking waarin staat wat op grond van de nieuwe bekostiging hun normatieve zorgbudget is, welk bedrag wordt verrekend op basis van de overgangsregeling en welke kosten zijn afgetrokken als gevolg van leerlingen in het (v)so.

2014-2015

- situatie: Dit jaar wordt een eerste kleine stap gezet in de verevening. Men krijgt 90% verrekend (positief of negatief) van het verschil tussen het normatieve budget en de zorgkosten. In de volgende jaren zal dit percentage stapsgewijs (60%, 30%, 0%) verder dalen tot alle samenwerkingsverbanden alleen het normatieve budget krijgen.
- (v)so: Het (v)so wordt bekostigd op basis van 1-10-2013.
- Swv-en: Samenwerkingsverbanden krijgen hun normatieve zorgbudget, aangevuld met een bedrag van de overgangsregeling. De leerlingen op het (v)so worden automatisch door DUO verrekend. Het resterende bedrag wordt overgemaakt aan het samenwerkingsverband.
- prijs: De prijzen voor het (v)so zijn conform de nieuwe systematiek (prijscategorieën).
- regeling: De omvang van dat bedrag wordt in dit jaar als volgt bepaald:
 $(\text{zorgkosten} - \text{het normatieve zorgbudget}) * 90\%$.
 Zorgkosten zijn: de feitelijke kosten van (v)so-leerlingen die bij een samenwerkingsverband behoren op 1-10-2012 plus de rugzakkosten van dat samenwerkingsverband op basis van 1-10-2011.
 Het normatieve zorgbudget is: het aantal reguliere leerlingen van het samenwerkingsverband * landelijk percentage * vaste prijs.
- informatie: Samenwerkingsverbanden ontvangen dit jaar een beschikking waarin staat wat op grond van de nieuwe bekostiging hun normatieve zorgbudget is, welk bedrag wordt verrekend op basis van de overgangsregeling en welke kosten zijn afgetrokken als gevolg van leerlingen in het (v)so.

Volgende jaren

In de volgende schooljaren blijft de systematiek hetzelfde. Alleen de overgangsregeling wordt afgebouwd. In 2016-2017 wordt nog 60% verrekend.
 In 2017-2018 wordt 30% verrekend. Vanaf 2018-2019 is het gehele budget verevend en krijgt ieder samenwerkingsverband op basis van het landelijk gemiddelde bekostigd.

¹² In de overgangsregeling is dit een gefixeerd moment.

Wetswijziging nieuwe bekostigingsmodel (WPO, WVO, WEC, WEB)

- Afschaffen Igf (WPO, WVO, WEB)
- Aanpassen personeelsbekostiging zorgvoorziening (WPO)
- Zorgbudget samenwerkingsverbanden regelen (WPO, WVO, WEC in AMvB)
- Splitsing basis-/meerkosten (WVO, WEC)
- Rechtstreekse bekostiging (v)so op basis van t-1 (WEC)
- Afschaffen bekostiging rec's (WEC)
- Aanpassen grondslag personeel (WEC)
- Afschaffen expertisebekostiging (WEC)
- Afschaffen wettelijke basis preventieve ambulante begeleiding en terugplaatsings ambulante begeleiding (WEC)

4. Invoering passend onderwijs

4.1 Besluitvormingsproces

De invoering van passend onderwijs vergt onder meer de wijziging van enkele (onderwijs)wetten en hun onderliggende AMvB's en ministeriële regelingen. Het gaat dan vooral om:

- de Wet op het primair onderwijs (WPO)
- de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)
- de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB)
- de Wet op de expertisecentra (WEC)
- de Wet op de medezeggenschap (WMS)
- de Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

Voor deze wettelijke wijzigingen moeten verschillende stappen worden doorlopen. Deze zullen hieronder worden toegelicht.

Allereerst zal het wetsvoorstel passend onderwijs in februari voor openbare internetconsultatie worden aangeboden op www.internetconsultatie.nl. Hiermee worden de beoogde wetswijzigingen rechtstreeks aan de betrokken doelgroepen voorgelegd, zoals schoolbesturen, docenten en ouders. Hierdoor kunnen in een vroeg stadium nieuwe invalshoeken en opvattingen worden gehoord.

Op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer vindt in deze periode ook een algemeen overleg over passend onderwijs plaats. Hierin zal onder meer de uitwerking van passend onderwijs en het tijdpad worden besproken.

Volgens planning gaat het conceptwetsvoorstel na het algemeen overleg en de internetconsultatie via de Ministerraad naar de Raad van State. Wanneer de Raad van State advies heeft uitgebracht, wordt het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Streven is om dit voor het einde van het zomerreces plaats te laten vinden.

Indien de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, wordt het bij de Eerste Kamer ingediend. Wanneer het ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen, wordt de wet in het staatsblad gepubliceerd. Inzet is om publicatie van de wet uiterlijk op 1 juni 2012 te realiseren. De wet treedt vervolgens op 1 augustus 2012 in werking.

4.2 Overgangsregelingen

Het streven is om passend onderwijs per 1 augustus 2012 in te voeren. Omdat ingrijpende wetswijzigingen niet altijd van de ene op de andere dag tot uitvoering kunnen worden gebracht, wordt voorzien in een aantal overgangsregelingen. De overgang van het huidige naar het nieuwe systeem zal hieronder worden toegelicht.

Afschaffing regionale expertisecentra

Per 1 augustus 2012 worden de regionale expertisecentra en steunpunten autisme afgeschaft. Aandachtspunt daarbij is de wijze waarop met eventueel personeel wordt omgegaan. Verder beschikken de rec's over eigen vermogen. Wanneer een rec ophoudt te bestaan, zullen de middelen overgedragen worden aan de betrokken scholen.

Opheffing samenwerkingsverbanden wsns en vo

De vorming van nieuwe samenwerkingsverbanden betekent tegelijkertijd dat de huidige samenwerkingsverbanden wsns en vo op 1 augustus 2012 moeten zijn aangepast en omgezet in samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Binnen de samenwerkingsverbanden dienen afspraken te worden gemaakt over de verdeling van de overige middelen.

Afschaffing van de landelijke indicatiestelling voor (v)so en lgf

Met de invoering van passend onderwijs wordt de huidige, landelijke indicatiestelling afgeschaft. Met ingang van 1 augustus 2012 zullen daarom geen nieuwe indicaties of herindicaties meer worden afgegeven en geldt de zorgplicht. Tot die tijd kunnen weliswaar indicaties worden afgegeven, maar met dien verstande dat onderwijszorg in het nieuwe systeem niet meer op basis van indicaties georganiseerd is. Samenwerkingsverbanden zorgen er voor dat leerlingen die op 1 augustus 2012 een indicatie hebben worden geherindiceerd en een zoveel mogelijk passende plek in het onderwijs krijgen volgens de nieuwe systematiek.

Vorming samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Op 1 augustus 2012 moeten alle scholen zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband waarbij zij zijn ingedeeld en moeten de bijbehorende taken worden uitgevoerd. Vanaf dat moment geldt immers de zorgplicht en moeten de samenwerkingsverbanden er gezamenlijk voor zorgen dat er aan alle leerlingen een zo veel mogelijk passende plek in het onderwijs kan worden geboden. Op 1 augustus 2012 moeten de bij het samenwerkingsverband betrokken bevoegde gezagsorganen daarom gezamenlijk een privaatrechtelijke rechtspersoon, met bijbehorende statuten, hebben ingesteld, waarvan het bestuur wordt gevormd door alle betrokken bevoegde gezagsorganen. Ook moeten zij op dat moment een zorgplan hebben vastgesteld.

De sectororganisaties, vakbonden en ouderorganisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij de invoering van passend onderwijs. Daarom zal met hen in overleg worden getreden.

Omzetting naar instellingen cluster 2

Scholen voor (v)so in de clusters 1 en 2 zullen niet deelnemen aan de samenwerkingsverbanden, maar wegens hun geringe aantal en specifieke expertise landelijk gebudgetteerd worden. Hiervoor moeten de scholen uit cluster 2 worden samengevoegd tot instellingen. In de wetgeving wordt vastgelegd welke scholen uit cluster 2 worden samengevoegd tot een instelling. Het overleg met de besturen van de cluster-2-scholen over de samenvoegingen zal in het voorjaar van 2011 worden afgerond, zodat de resultaten meegenomen kunnen worden in het wetsvoorstel passend onderwijs.

4.3 Implementatie

Op 1 augustus 2012 dienen schoolbesturen, schoolleiders, docenten, ouders, gemeenten en ondersteunende organisaties te zijn toegerust op het nieuwe systeem. Om hen daarbij zoveel mogelijk te ondersteunen zal er een landelijke ondersteuningsorganisatie passend onderwijs worden ingericht, die in samenwerking met de sectororganisaties alle betrokkenen zal ondersteunen bij de voorbereidingen van de invoering van passend onderwijs.

Tevens wordt een referentiekader uitgewerkt, dat een handreiking zal bevatten voor de inrichting van de onderwijszorg binnen de samenwerkingsverbanden. De sectororganisaties hebben aangegeven het referentiekader uit te willen werken. Het spreekt voor zich dat het aan de overheid is om te borgen dat er tijdig een adequaat kader is, dat scholen effectief ondersteunt bij de implementatie van passend onderwijs.

Het referentiekader heeft als doel het onderwijsveld te ondersteunen bij het inrichten van het zorgcontinuüm en bij het passend onderwijs in de praktijk. Het kader kent de volgende uitgangspunten:

- betrokkenheid leraren en ouders zijn gegarandeerd;
- transparantie over inzet van middelen en het proces zijn belangrijke voorwaarden;
- maatwerk voor leerling en school staan voorop;
- de onderwijsvraag van de leerling en de ondersteuningsvraag van de school staan centraal;
- geld volgt leerling, flexibiliteit is mogelijk, nieuwe of overbodige bureaucratie en overhead moet worden voorkomen;
- aangesloten wordt bij de wetgeving op het terrein van de zorgplicht.

In het referentiekader wordt uitgegaan van een aantal thema's, per thema wordt bekeken wat het landelijke uitgangspunt is en wat dit betekent voor het regionale- en het schoolniveau. Thema's in het referentiekader zijn:

- de wijze van toewijzing van onderwijszorg en welke criteria daarbij kunnen worden gehanteerd. Hierbij wordt ook bekeken welke rol de *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) kan spelen bij het bepalen van de omvang van de extra ondersteuning die aan een leerling in het onderwijs wordt geboden;
- de ondersteuning van de ouders;
- de medezeggenschap van leraren en ouders;
- de kwaliteit van zorg;
- de professionalisering van leraren;
- de zorg in en om de school;
- de overgangen tussen de verschillende onderwijsvormen;
- de (transparante) verantwoording van zorgmiddelen;
- een geschillenregeling tussen bevoegde gezagsorganen en tussen het bevoegd gezag en ouders.

De implementatie van passend onderwijs zal de komende jaren in nauwe samenhang met de nieuwe zorgsystemen voor jeugd geschieden. De effecten van het nieuwe stelsel van passend onderwijs zullen in kaart worden gebracht met de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO). In overleg met de Inspectie van het Onderwijs, DUO en het CBS wordt bekeken op welke wijze betrouwbare gegevens kunnen worden verzameld, zodat ook op langere termijn zicht is op de effectiviteit van passend onderwijs

Begrippenlijst

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
Lgf	Leerlinggebonden financiering
LWOO	Leerwegondersteunend onderwijs
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
Pcl	Permanente commissie leerlingenzorg
PO	Primair onderwijs
PRO	Praktijkonderwijs
REC	Regionaal expertisecentrum
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
RVC	Regionale verwijzingscommissie
SBO	speciaal basisonderwijs
SO	speciaal onderwijs
SWV	Samenwerkingsverband passend onderwijs
VMBO	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VO	Voortgezet onderwijs
(V)SO	(Voortgezet) speciaal onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WSNS	Weer samen naar school
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
ZAT	Zorg- en Adviesteam