

Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs

Introductie

In deze notitie presenteer ik in hoofdlijnen de vernieuwing van de zorgtrajecten in het primair en voortgezet onderwijs. In januari van dit jaar hebben we na veel discussies geconcludeerd dat de huidige organisatie van het onderwijs aan 'zorgleerlingen' (leerlingen met extra onderwijsbehoeften) beter kan. Dat geldt voor de drie afzonderlijke structuren: Weer Samen Naar School (WSNS), Leerlinggebonden financiering (LGF) en Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO)/Praktijkonderwijs (PRO). Ik heb de Kamer daarom toegezegd de verschillende structuren onder de loep te nemen om te bezien of de organisatie van de zorgstructuren effectiever kan.

Wat gaat er niet goed?

In ons land is in de loop van de vorige eeuw een uitgebreid aanbod aan speciale scholen ontstaan voor kinderen die extra zorg nodig hebben vanwege een handicap, stoornis, leer- of gedragsmoeilijkheden. Deze speciale scholen hebben hun eigen doelgroepen en bekostigingsregelingen. De laatste 15 jaar hebben we geprobeerd deze zorgleerlingen zoveel mogelijk onder te brengen in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Daarvoor zijn de programma's Weer Samen Naar School (WSNS) en Leerlinggebonden financiering (LGF) opgezet. De wetgeving kent intussen een uitgebreid regelstelsel dat probeert recht te doen aan de belangen van scholen en de verlangens van ouders en kinderen. Het resultaat is een complex regelstelsel voor speciale leerlingenzorg. Het moet gezegd dat veel leerlingen binnen dit stelsel een goede plek vinden. Toch zorgen alle regels bij elkaar ervoor dat te veel leerlingen hun plaats niet - of alleen met zeer veel moeite - vinden. Ouders raken verstrikt in een woud van regels. Daarnaast blijkt dat ook scholen vaak niet eens meer weten hoe de verschillende systemen in elkaar zitten. In de huidige procedure wordt eerst nagegaan of de leerling het beste past in het WSNS-traject, het LWOO/PRO, of het (voortgezet) speciaal onderwijs. Vervolgens moet er een indicatie komen. Er worden onderzoeken gedaan en er moet een dossier worden samengesteld. Als dan blijkt dat het verkeerde traject is ingezet, kunnen ouders weer van voor af aan beginnen. Is de indicatie helemaal rond, dan kunnen de ouders eindelijk op zoek naar een school. En ook dát blijkt niet altijd eenvoudig: er zijn scholen die geïndiceerde leerlingen niet willen toelaten, weer andere scholen willen de leerling wel toelaten maar kunnen geen onderwijsprogramma op het juiste niveau verzorgen, etc. Dat kan én moet beter georganiseerd worden.

Niet alleen zijn er 'kokers' in het onderwijssysteem, ook de afstemming met bijvoorbeeld de zorg (zoals jeugdzorg en PGB's) moet beter. Voor scholen is het lastig werken met verschillende losse systemen naast elkaar. In het Jong-traject zijn we bezig dat beter op elkaar af te stemmen. Daarover heb ik u geïnformeerd in de uitwerkingsnotitie van april.

De belangrijkste knelpunten die we moeten oplossen zijn:

- Onduidelijke en ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdeling. Hierdoor zijn er leerlingen die tussen de wal en het schip vallen en thuis komen te zitten.
- Indicatiestelling. Niet alleen de bureaucratie rondom de indicatiestelling LGF vormt een belangrijk knelpunt, maar ook het feit dat elke zorgstructuur (LGF, WSNS en LWOO/PRO) een eigen indicatiesysteem heeft. Ouders worden zo van het kastje naar de muur gestuurd.
- De overgang van het primair naar voortgezet onderwijs is voor zorgleerlingen vaak heel moeilijk.
- Ouders hebben met de invoering van LGF het recht gekregen hun geïndiceerde kind in te schrijven in het regulier onderwijs. In de praktijk blijken ouders nogal eens aan te lopen tegen het toelatingsbeleid van scholen. Scholen weigeren geïndiceerde leerlingen soms wel erg gemakkelijk.

- Scholen die bijvoorbeeld onderwijsvormen tussen regulier- en speciaal willen ontwikkelen, zoals het Novaliscollege in Eindhoven worden belemmerd door de regelgeving. Sommige speciale scholen hebben expertise om leerlingen met autisme goed onderwijs te geven, maar kunnen dat op basis van de huidige regelgeving niet.

Noodzaak van een andere sturing

De afgelopen maanden hebben we onderzocht hoe we de beschreven situatie kunnen verbeteren. Dat gebeurde in drie deeltrajecten:

- De organisaties van besturen, management en personeel hebben samen de mogelijkheden van een gedereguleerd zorgstelsel verkend. De resultaten zijn beschreven in de notitie "Kaders naar een flexibele leerlingenzorg".
- Met ouders en ouderorganisaties is hun positie in de verschillende zorgtrajecten besproken.
- Een projectgroep met ambtenaren van OCW en Justitie heeft voor het traject Bruikbare rechtsorde verkend of gedereguleerde wetgeving op basis van zorgplicht mogelijk is. Dat houdt in dat er bepalingen in de wet komen die de betrokkenen in algemene bewoordingen verplichten om de zorg op zich te nemen voor een bepaalde groep mensen. De kern van de zorgplicht is dat de drager van de zorgplicht verantwoordelijk is voor de vormgeving van de zorg. Deze heeft ruimte om de zorgplicht op basis van visie en specifieke omstandigheden te vervullen. Wel zijn aanvullende voorschriften over de randvoorwaarden mogelijk.

De resultaten van deze trajecten staan in de bijlage van deze notitie.

Zowel de onderwijsorganisaties als de projectgroep concluderen dat aanvullende regels op de huidige systematiek geen oplossing bieden. In de praktijk blijkt namelijk dat deze onvoldoende ruimte geven aan de scholen om maatwerk te realiseren. Beide stellen voor de mogelijkheden van een zorgplicht verder uit te werken. Een belangrijke uitkomst van de gesprekken met de ouders is dat zij een eenduidige wettelijke regeling willen over de toelating van zorgleerlingen.

Hoe kan het beter?

Ik deel de opvatting dat nieuwe regels in het huidige systeem niet helpen om de problemen in het onderwijs aan zorgleerlingen op te lossen. Het wettelijke stelsel zou dan wéér complexer worden. Veel regels die een oplossing moeten bieden voor het probleem van vandaag, zijn zelf de oorzaak voor een nieuw probleem morgen. Als voorbeeld noem ik de regel dat ouders verantwoordelijk zijn voor de LGF-indicatie van hun kind. Deze regel is geïntroduceerd om ouders zoveel mogelijk vrijheid te geven in de keuze voor regulier of speciaal onderwijs. Een aantal ouders neemt deze verantwoordelijkheid echter niet, met als gevolg dat hun kind verstoken blijft van de zorg die het nodig heeft. De zorgbehoefte van de leerlingen is zó verschillend dat het niet goed mogelijk is om een landelijk geregeld onderwijsaanbod in te richten dat recht doet aan al deze verschillen. We kunnen daarom beter kiezen voor een andere vorm van sturing. Eentje waarin scholen de ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om zélf een aanbod te ontwikkelen dat recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen. De wetgever zal de verantwoordelijkheid van de scholen helder en duidelijk moeten vastleggen in een zorgplicht, om ervoor te zorgen dat zorgleerlingen passend onderwijs krijgen. De uitgangspunten voor deze nieuwe vorm van sturing sluiten aan op de Beleidsnotitie Governance die in juli 2005 aan de Kamer is gestuurd. Hierin staat dat de overheid instellingen zoveel mogelijk ruimte geeft om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs waar te maken. De overheid formuleert daarvoor noodzakelijke kwaliteitseisen, stelt voldoende middelen beschikbaar en houdt toezicht op de bereikte resultaten. Voor een evenwichtige sturing is het ook van belang dat ouders een goede gesprekspartner

voor scholen zijn. Hun ervaringen met het kind moeten van invloed zijn op de inrichting van het onderwijs. De Governance-notitie spreekt in dit verband over goede horizontale verantwoording. In het vervolg van deze notitie werk ik de nieuwe sturing verder uit.

Goed onderwijs voor alle leerlingen

Om de in het begin genoemde knelpunten op te lossen moet een omslag plaatsvinden. We moeten van een overwegend aanbodgerichte structuur overgaan naar een systeem waarbij de leerling centraal staat. In plaats van het inpassen van een leerling in een structuur, wordt het onderwijs flexibel en gevarieerd ingericht zodat de mogelijkheden en de ontwikkelingen van elke leerling tot zijn recht komen.

In de praktijk ziet dat er dan als volgt uit:

- Ouders melden hun kind aan bij de school van hun voorkeur. Vervolgens heeft deze school de plicht om een onderwijszorgarrangement aan te bieden. Het is mogelijk dat de school van de eerste keus het onderwijsprogramma niet (volledig) kan organiseren. In het onderwijszorgarrangement staat bij welke school de leerling dan wél onderwijs kan volgen. Bij die andere school moet dan ook daadwerkelijk plaatsing mogelijk zijn, zodat ouders niet langer van het kastje naar de muur gestuurd worden.
- Als er verschil van opvatting is tussen ouders en schoolbesturen over of het aanbod wel past bij het kind, kunnen zij een beroep doen op een geschillenregeling. Om ouders te ondersteunen bij de beoordeling van het aangeboden onderwijszorgarrangement worden regionale steunpunten ingericht. Bij deze organisatie worden ook onderwijsconsulenten ondergebracht.
- Leerlingen die extra aandacht nodig hebben kunnen een indicatie krijgen op basis van een objectief systeem. Er is één indicatiesystematiek voor alle leerlingen. Bij de inschrijving van een geïndiceerde leerling ontvangt de school een hogere bekostiging; de leerling heeft een zorggewicht. Dat stelt de school in staat om de zorgplicht waar te maken. Niet alle leerlingen die extra zorg nodig hebben moeten worden geïndiceerd. Dyslexie en lichte vormen van gedragsproblematiek komen immers in alle scholen voor. Als al die leerlingen geïndiceerd moeten worden, leidt dat tot onnodige bureaucratie. Scholen ontvangen voor dergelijke lichtere problematiek een basiszorgbudget, gebaseerd op het totale aantal leerlingen in de school.
- De aanbodgerichte vormen van bekostiging in het huidige systeem komen zoveel mogelijk te vervallen. De verschillen in bekostiging van een geïndiceerde leerling bij een speciale school en bij een gewone school worden weggenomen. De hoogte van de bekostiging is dus niet meer van invloed op de plaats waar de leerling onderwijs krijgt.
- Het verticale toezicht door de inspectie wordt toegesneden op de nieuwe situatie. Scholen hebben nu geen plicht om voor alle leerlingen die worden aangemeld een onderwijszorgarrangement aan te bieden. Dit betekent dat de inspectie in de nieuwe situatie nagaat of voor alle leerlingen een onderwijszorgarrangement is aangeboden. Vervolgens onderzoekt de inspectie of de kwaliteit van het geboden onderwijs en de behaalde resultaten voldoende is. De zorgplicht is een bekostigingsvoorwaarde. Voldoet de school niet aan deze voorwaarde, dan volgen sancties.

Gevarieerde en flexibele onderwijsprogramma's

Het resultaat moet zijn dat het onderwijsstelsel beter aansluit bij de behoefte van de leerlingen en wensen van ouders. Met de invoering van een zorgplicht kan het wettelijke onderscheid tussen regulier

en speciaal onderwijs vervallen. De nog wel noodzakelijke bepalingen krijgen een plek in de wetgeving voor primair en voortgezet onderwijs. Alle scholen worden wettelijk gezien reguliere scholen voor primair of voortgezet onderwijs. Naarmate zij meer of minder geïndiceerde leerlingen opnemen zijn zij meer of minder speciaal in hun onderwijsaanbod. De ingeschreven leerlingen bepalen de omvang van de bekostiging van een school. Dit betekent dus niet dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs moeten verdwijnen. Er zijn immers ook heel veel ouders die kiezen voor deze voorzieningen. Voor het onderwijs aan leerlingen met extra onderwijsbehoeften is het dan ook van belang dat de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hun expertise behouden en verder ontwikkelen. De grote kennis en ervaring die zij hebben met specifieke onderwijsprogramma's voor allerlei handicaps en stoornissen komt in de nieuwe situatie beter tot zijn recht. Er kunnen allerlei vormen van geïntegreerd onderwijs worden ontwikkeld, met inzet van de expertise van speciale voorzieningen. Bijvoorbeeld bij:

- Onderwijs aan leerlingen met autisme op havo/vwo-niveau
- Gezamenlijk arbeidsgericht onderwijs van vso/ PRO en delen van het VMBO
- Arrangementen waarbij een leerling een deel van het onderwijs in een speciale voorziening volgt en een deel in een reguliere klas
- Arrangementen met een korte periode van intensieve ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs
- Arrangementen met structurele ambulante begeleiding, maar slechts enkele keren per jaar
- Speciale klassen in reguliere scholen of scholen waar leerlingen met verschillende handicaps terecht kunnen

Het bovenstaande geldt niet alleen voor de expertise van het (voortgezet) speciaal onderwijs, maar ook voor scholen voor speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs. Hun expertise op het gebied van onderwijsprogramma's voor leerlingen met dyslexie, ADHD, hoogbegaafdheid en arbeidsgericht onderwijs kan worden ingezet om voor alle leerlingen een passend aanbod samen te stellen. Ook hier is het mogelijk de bestaande voorzieningen in stand te houden. De beoogde wijzigingen in de planning van voorzieningen voortgezet onderwijs geven regionaal samenwerkende scholen meer mogelijkheden om het aanbod in de regio beter af te stemmen. Dit betekent ook dat alle scholen voor voortgezet onderwijs ruimte krijgen om een praktijkschool in te richten. Het is niet de bedoeling dat alle scholen nu zelf expertise voor alle leerlingen moeten ontwikkelen maar dat de expertise, bij scholen voor speciaal onderwijs, bij speciale basisscholen en bij het Praktijkonderwijs, efficiënter, en breder wordt ingezet.

Voor veruit de meeste leerlingen kan op bovenstaande wijze een kwalitatief onderwijzorgarrangement worden aangeboden. Echter, er zijn ook specialismen die zo specifiek zijn en waarvan de doelgroep zo klein is dat niet van scholen kan worden verwacht dat zij met andere scholen in staat zullen zijn hierin te voorzien. Ik denk hierbij aan voorzieningen voor bijvoorbeeld blinde- en dove leerlingen. Dit aanbod wordt in stand gehouden door aanbodsfinanciering.

Bij de ontwikkeling van een flexibel en gevarieerd onderwijssysteem kunnen de ervaringen met verschillende vormen van integratie als voorbeeld dienen. Een goed voorbeeld is het experiment "Gewoon Anders" in Almere dat ervaring heeft opgedaan in het primair en voortgezet onderwijs. In Almere bestonden geen speciale scholen. De schoolbesturen hebben toen samen besloten een eigen structuur voor speciale leerlingenzorg te ontwikkelen; eentje die zoveel mogelijk vertrekt vanuit het reguliere onderwijs. Men werkt met een aantal modellen (kind in groep, groep in school, groep aan school). De keuze van ouders speelt hierin een belangrijke rol. De stichting Gewoon Anders begeleidt ouders en scholen bij de uitvoering van het onderwijs. De bekostiging loopt via de Experimentenwet.

Het experiment is intussen geëvalueerd en is wegens succes uitgebreid. Dit voorbeeld laat zien dat besturen in goede samenwerking tot een breed onderwijsaanbod kunnen komen.

Wat betekenen deze wijzigingen in de praktijk?

Deze notitie stelt ingrijpende wijzigingen voor. Een belangrijke vraag is wat de wijzigingen betekenen voor leerlingen en ouders. Met andere woorden: worden zij er beter van? En wat zijn de gevolgen voor scholen en hun besturen, voor de inspectie en de overheid?

Leerlingen en ouders

Leerlingen die vroeger nog van de ene naar de ander school werden doorverwezen en verschillende indicatietrajecten doorliepen, krijgen nu een plek op één school. Als een school het aanbod niet zelf kan verzorgen, dan moet zij zorgen voor een aanbod elders: ouders kunnen niet langer van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit betekent niet een absoluut toelatingsrecht bij de school van aanmelding. Wel biedt het ouders een plaatsingsgarantie voor hun kind. Ouders hoeven niet meer zelf op zoek naar een passende school: juist voor ouders die minder goed hun weg weten te vinden en daardoor in een kwetsbarer positie verkeren, is dit een verbetering. Leerlingen hoeven voortaan maar één indicatietraject te doorlopen. Met flexibele arrangementen halen we veel meer uit leerlingen, daar ben ik van overtuigd. Hierdoor halen uiteindelijk meer leerlingen een diploma.

Zodra de ouders zich aanmelden bij een school, hebben ze in feite een garantie op plaatsing van hun zoon of dochter. Voor ouders die vragen hebben over het aanbod en om ouders te ondersteunen bij de beoordeling van het arrangement dat ze aangeboden krijgen, wil ik regionale steunpunten inrichten. Daarnaast vind ik het belangrijk dat juist ook de minder mondige ouders bij deze steunpunten terecht kunnen voor informatie en advies over schoolkeuze, indicatiestelling, enz. De onderwijsconsulenten worden ook bij deze steunpunten ondergebracht. Als de school en de ouders er niet uitkomen samen, kunnen zij terecht bij een onafhankelijke geschillencommissie. In dit verband wordt nagegaan hoe een dergelijke commissie zich verhoudt tot de invoering van de Wet gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten. Voorkomen moet worden dat verschillende procedures naast elkaar worden ontwikkeld. De kern is een adequate geschillenregeling, of de Wet gelijke behandeling hierbij een rol kan spelen moet nader worden onderzocht.

Scholen en schoolbesturen

Er verandert veel voor ouders, scholen, besturen, de inspectie en OCW. Scholen en hun besturen moeten de grootste omslag maken. Zij moeten de verantwoordelijkheid die de zorgplicht biedt invullen. Het is niet zo dat scholen nu maar alles moeten kunnen en alles zelf moeten doen. Het bovenschoolsmanagement en het bestuur spelen een cruciale rol. Zij maken afspraken in de regio over samenwerking die een passend onderwijsarrangement voor alle leerlingen mogelijk maakt. Zeker voor éénpitters en kleine besturen wordt samenwerken essentieel. Het verschil met de huidige situatie is dat schoolbesturen straks zelf kiezen met wie zij samenwerken, op welke terreinen en met welke intensiteit.

In "Kaders naar een flexibele leerlingenzorg" hebben de schoolbesturen verklaard bereid te zijn deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. De samenwerking die her en der in het land al is bereikt en de zoektocht naar oplossingen voor alle leerlingen, sterken mij in de overtuiging dat scholen en besturen deze omslag kunnen maken. Ik ben me ervan bewust dat het niet voor iedereen even gemakkelijk is. De uitdaging voor het georganiseerde onderwijsveld is wat mij betreft om in overleg met OCW te bezien

hoe het alle schoolbesturen kan prikkelen en ondersteunen om hun verantwoordelijkheden waar te maken. De afgelopen jaren heeft OCW veel ervaring opgedaan met de invoering van beleidstrajecten waarbij scholen en besturen meer ruimte, maar ook meer verantwoordelijkheid krijgen. Zo zijn we nu hard op weg om alle schoolbesturen klaar te stomen voor de invoering van lumpsum in het primair onderwijs en heeft de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming in samenwerking met het onderwijsveld de vernieuwing van de onderbouw gerealiseerd. Mijn inzet is om in een periode van ongeveer 5 jaar tot een landelijke invoering van de zorgplicht te komen, in combinatie met de wijzigingen die worden voorgesteld op het gebied van de bekostiging, de positie van de ouders en het toezicht. Het onderwijs wordt gegeven door professionals in de scholen: zij moeten de zorgplicht elke schooldag waarmaken. Bovenschoolse samenwerking moet de condities scheppen waarbinnen leraren en schoolleiding daadwerkelijk uitvoering kunnen geven aan de zorgplicht.

Inspectie

De invoering van zorgplicht vereist aanpassing van het inspectietoezicht. De inspectie zal erop moeten toezien dat elke leerling (ook de leerling die extra zorg nodig heeft) onderwijs krijgt en dat dit onderwijs van voldoende kwaliteit is. De vraag of voor alle leerlingen een onderwijszorgarrangement is aangeboden is hierbij aan de orde. Is de plaatsing gegarandeerd, met andere woorden, zijn er geen thuiszitters meer. Naast de vragen over de vervulling van de zorgplicht ligt een belangrijk accent op de kwaliteit. Wordt het geboden onderwijszorgarrangement waargemaakt, en wat zijn de resultaten die de leerlingen behalen. Worden alle leerlingen voldoende geprikkeld en uitgedaagd om te leren, worden de talenten van alle leerlingen benut, zijn vragen die in dit kader aan de orde zijn. Zoals al eerder gesteld, is de zorgplicht een bekostigingsvoorwaarde. Dit betekent dat sancties volgen indien een school de zorgplicht niet vervult.

Overheid

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid, de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Ook moet de overheid zorgen voor een adequate bekostiging. Dit gaat met de invoering van de zorgplicht niet veranderen. Er verandert wél veel in de manier waarop de overheid deze verantwoordelijkheid invult. In plaats van zelf regels te maken laat de overheid de inrichting van het onderwijs over aan de professionals in het veld. De overheid regelt de bekostiging en stelt kwaliteitseisen waar scholen zich aan moeten houden. De kerndoelen in het basisonderwijs en de exameneisen in het voortgezet onderwijs zijn voorbeelden van kaders waarmee de overheid zicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. Kenmerkend voor een zorgplicht is dat degene die de plicht krijgt toebedeeld, de ruimte heeft om die verantwoordelijkheden op een eigen manier in te vullen. Schoolbesturen kiezen dus zelf voor een invulling die past bij hun visie, de omgeving en de mogelijkheden. Het schoolbestuur doet dat niet alleen, maar betreft ook de ouders en verschillende soorten scholen in de omgeving erbij. De inspectie controleert of de gekozen aanpak leidt tot het gewenste resultaat: een goed passende plek voor elke leerling. Als het onderwijssysteem onvoldoende functioneert, dan zal de overheid corrigerend optreden.

Hoe nu verder?

In deze notitie worden de hoofdlijnen van de richting voor de herijking van de zorgstructuren in het funderend onderwijs geschetst die ik verder wil verkennen. Ik ben mij ervan bewust dat mijn voorstellen vergaande consequenties hebben voor de organisatie van het onderwijs. De uitwerking is dan ook heel belangrijk. Voordat ik daarmee begin wil ik graag met u in debat over de beschreven hoofdlijnen. Indien u instemt met de hoofdlijnen, ga ik deze het komende half jaar verder uitwerken.

Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud. Net zo cruciaal is de cultuuromslag die nodig is voor een succesvolle invoering van de wijzigingen. Op basis van de uitgewerkte voorstellen kan dan definitieve besluitvorming plaatsvinden over de invoering.

Aan de basis van de nadere uitwerking staat de formulering van de zorgplicht, de aanvullende bepalingen die nodig zijn en de kwalitatieve randvoorwaarden die nodig zijn om over te stappen op wetgeving volgens het sturingsprincipe van zorgplicht. Tegelijkertijd wil ik de deregulering van het huidige wettelijk kader vormgeven.

Zoals elke vernieuwing, zal ook de omslag naar een nieuw stelsel gepaard met onzekerheid. Uit ervaring weet ik dat de betrokkenen in zo'n nieuwe situatie vragen om waarborgen. Daar heb ik oog voor, maar tegelijkertijd is het zaak de boel niet opnieuw dicht te regelen. Het is de kunst een evenwicht te vinden tussen waarborgen voor naleving van de zorgplicht en ruimte voor schoolbesturen om de zorgplicht daadwerkelijk waar te maken.

De positie van de ouders verandert. Bij de uitwerking van mijn voorstellen op dit punt, is mijn uitgangspunt dat school en ouders samen staan voor het belang van de leerling, niet tegenover elkaar maar naast elkaar. Niet alleen voor de groep mondige ouders, maar ook de minder mondige ouders moeten een plek krijgen binnen het vernieuwde stelsel. Een laagdrempelige regionale steunstructuur kan hierbij een belangrijk rol spelen. Verder vind ik het bij de uitwerking van de geschillencommissie van belang dat de procedures kort zijn, zodat zowel de ouders als de school snel duidelijkheid hebben.

Dan de bekostiging. Het is een randvoorwaarde dat het stelsel in financieel opzicht beheersbaar blijft en geen extra geld kost. Inhoudelijk moet we bekijken hoe we de bekostiging voor de zorgleerlingen opbouwen en de aanbodsgerichte bekostiging van de scholen zoveel mogelijk afbouwen. Dit betekent bijvoorbeeld dat onderzoek nodig is hoe de zogenaamde 2% regeling voor de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School leerlinggerelateerd kan worden. Dit betekent niet dat alle leerlingen met extra onderwijsbehoeften in de toekomst geïndiceerd moeten worden. Voorkomen moet worden dat een enorm 'indicatiecircuit' ontstaat voor relatief lichte problemen waar bovendien alle scholen mee te maken hebben. Alle scholen ontvangen hiervoor een basiszorgbudget, gebaseerd op het totaal aantal ingeschreven leerlingen. Verder wil ik onderzoeken hoe ik de leerlingenzorg in havo en vwo, de specifieke expertise die nu aanwezig is binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs en de ouderstructuur kan bekostigen.

Scholen en besturen kunnen niet allemaal even snel gestalte geven aan de zorgplicht. Dat hoeft ook niet. Daarom ontwikkelen we in overleg met de onderwijsorganisaties een invoeringsstrategie. Die begint bij de huidige situatie. Vervolgens wordt stap voor stap toegewerkt naar vernieuwingen, naar verbeteringen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de bestaande structuren zomaar over boord te gooien. Immers, er gaat ook veel goed in de huidige situatie. Scholen die de zorgplicht al waar kunnen maken, moeten, voorafgaand aan de brede invoering, daartoe ook de mogelijkheid krijgen. Dit kan door schoolbesturen de mogelijkheid te bieden om over te stappen op de nieuwe systematiek. Concreet betekent dit het volgende:

- Schoolbesturen in het po en vo werken samen binnen een regio ten behoeve van een sluitend onderwijsaanbod. Uitgangspunt hierbij is dat alle bestaande vormen van samenwerking binnen PO en VO (WSNS, REC, LWOO) blijven bestaan.

- Als schoolbesturen een deugdelijk alternatief ontwikkelen dat resulteert in een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen die zich bij een van de betrokken scholen aanmelden, dan kunnen zij ontheffing krijgen van (één of meer) wettelijke verplichtingen. Het moet volstrekt duidelijk zijn hoe de ouders daarbij zijn betrokken. OCW beoordeelt de alternatieve samenwerkingsvormen. Bij deze beoordeling wordt ook de ouders gevraagd om advies.

De gezamenlijke onderwijsorganisaties steunen dit principe van 'verdiende autonomie', waarmee schoolbesturen kunnen anticiperen op de nieuwe situatie.

Er moet dus nog veel worden gedaan. In de uitwerkingsagenda die bij deze notitie is gevoegd zijn alle uit te werken punten op een rijtje gezet. Daarbij zijn vragen geformuleerd waarop we de komende tijd het antwoord moeten vinden. Op grond van de antwoorden kan definitieve besluitvorming plaatsvinden over de wijze van organisatie en financiering van de leerlingenzorg. Al met al is het duidelijk dat de wijzigingen niet morgen zijn gerealiseerd. Ik streef naar een periode van vijf jaar waarin de nieuwe systematiek wordt ingevoerd. De verbeteringen in de huidige systematiek, zoals die in de uitwerkingsnotitie van april stonden, gaan gewoon door omdat deze ook belangrijk zijn voor de nieuwe situatie. Dit geldt voor bijvoorbeeld de indicatiestelling en de "kaart van Nederland" (gericht op samenwerking in de regio).