

Vergaderjaar 2018–2019

31 497

Passend onderwijs

Nr. 284

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2019

In de kamerbrief passend onderwijs van 25 juni¹ en het notaoverleg van 2 juli² heb ik maatregelen aangekondigd die ik zal nemen tot aan de eindevaluatie van de wet passend onderwijs in 2020. Ik ben inmiddels gestart met de regiogesprekken in het land. Het eigenaarschap van de regio voor passend onderwijs onderstrepd, wil ik mij een beeld vormen van de stand van zaken in verschillende regio's. In deze brief geef ik een stand van zaken van verschillende onderwerpen.

Regiogesprekken passend onderwijs

Zoals aangekondigd in de beleidsbrief passend onderwijs van 25 juni, bezoek ik dit eerste kwartaal zes regio's om gesprekken te voeren over de ervaringen met passend onderwijs. Met deze gesprekken wil ik het eigenaarschap ondersteunen, zodat alle betrokkenen – schoolleiders en schoolbesturen, leraren en andere professionals, ouders en leerlingen – het onderwijs in hun eigen omgeving (nog) beter kunnen maken. De gesprekken zullen niet alleen gaan over knelpunten, maar juist ook over verbeteringen, samenwerking en onderlinge verwachtingen. Tijdens het gesprek hoor en zie ik wat er speelt in de regio en hoe de regio aan de slag gaat met verbeteringen. Ook de onderwerpen die door de Kamer zijn aangedragen in het notaoverleg passend onderwijs van 2 juli worden in de gesprekken meegenomen.

Om zo veel mogelijk betrokkenen bij passend onderwijs in Nederland te bereiken, heb ik een online vertelpunt laten ontwikkelen. Op dit vertelpunt kunnen leerlingen, ouders en professionals in en rondom de school hun ervaringen delen over situaties die te maken hebben met (passend) onderwijs. Daarbij geldt geen goed of fout. Ervaringen laten juist de verschillende belevingen, meningen en emoties zien, die meer vertellen dan cijfers. De (anonieme) ervaringen laten zien op welke punten passend

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 262

² Kamerstuk 31 497, nr. 281

onderwijs goed gaat, en wat er verbeterd moet worden. De ervaringen worden op thema's bijeen gebracht, en vervolgens uitgesplitst naar regio. Met deze thema's kunnen alle betrokkenen en gemeenten zelf aan de slag om het onderwijs in de eigen regio (nog) passender te maken. Het online vertelpunt is geopend tot en met 31 maart 2019 en is te vinden op www.vertelpunt.nl/ocw. Er zijn tot nu toe 3.100 ervaringen binnengekomen, waarvan 200 van leerlingen, 1.650 van ouders, 700 van leerkrachten en 550 van andere professionals in en rondom de klas.

In de dertiende voortgangsrapportage voor het zomerreces van 2019 wordt aan uw Kamer gerapporteerd over het landelijke (kwalitatieve) beeld van de ervaringen met passend onderwijs, op basis van de ervaringen uit het online vertelpunt. Daarnaast zullen op hoofdlijnen de uitkomsten van de bijeenkomsten in de regio worden weergegeven. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om op basis van de ervaringen uit het vertelpunt en de regiogesprekken te generaliseren.

Dit zou het regionale karakter van passend onderwijs teniet doen: juist de verschillen tussen regio's vragen om genuanceerde berichtgeving die recht doet aan de specifieke dilemma's en bijbehorende oplossingen. Wel kunnen de uitkomsten zowel door de regio's als landelijk worden gebruikt om te bepalen op welke zaken extra kan worden ingezet of ondersteund, mede in aanloop naar de evaluatie van passend onderwijs in 2020.

Onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden

In het regeerakkoord is opgenomen dat er meer onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden komt, om te zorgen dat de middelen voor passend onderwijs in de klas terecht komen. In mijn brief van 25 juni jl. heb ik aangegeven dat ik hierover in gesprek ben met de sector. De PO-Raad en VO-raad hebben – na raadplegen van hun achterban – voorgesteld om in te zetten op drie maatregelen:

- 1) Allereerst zal het toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband ten minste één onafhankelijk lid – niet verbonden aan een deelnemend schoolbestuur – moeten hebben.
- 2) De PO-Raad en VO-raad zijn reeds gestart met het aanspreken van de samenwerkingsverbanden met onverantwoord hoge reserves. Daarnaast werken zij, op basis van een aantal criteria, een bandbreedte uit, waarmee de raden de samenwerkingsverbanden aanspreken. Ook wordt de mogelijkheid tot het oprichten van een benchmark van de reserves van samenwerkingsverbanden onderzocht.
- 3) Tot slot wordt een openbaar Dashboard passend onderwijs ontwikkeld, waar op geaggregeerd niveau belangrijke indicatoren voor passend onderwijs te vinden zullen zijn, waaronder leerlingaantallen (v)so/sbo en financiële verantwoordingsinformatie.

Dit is een goede inzet om het toezicht meer onafhankelijk te maken. Een openbaar Dashboard passend onderwijs draagt bij aan het beter inzichtelijk maken van de inspanningen van samenwerkingsverbanden en de resultaten van passend onderwijs. De raden hebben een handreiking gepubliceerd hoe dat vormgegeven kan worden met een onafhankelijk voorzitter.³ Wel vragen de maatregelen nog om een tijdpad waarbinnen resultaten bereikt moeten zijn en hoe de afspraken gemonitord worden. Ik wacht de uitwerking van de raden ten aanzien van de verantwoorde reservepositie af, waarmee samenwerkingsverbanden beter inzicht hebben in hoe ze hun reservepositie in balans kunnen brengen. Ik heb de raden gevraagd in het voorjaar van 2019 met een nadere uitwerking te

³ Harry Nijkamp (2019). Handreiking onafhankelijk voorzitter samenwerkingsverband passend onderwijs. <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2019/01/Handreiking-onafhankelijk-voorzitter-sww-2019.pdf>

komen. Daarnaast neem ik, zoals aangegeven in de beleidsreactie op de Financiële Staat 2017⁴ dit onderwerp ook mee in de regiogesprekken. De Inspectie onderzoekt in 2019 of er een (boven) signaleringswaarde kan worden ontwikkeld. De uitwerking van de raden en de uitkomsten van dit onderzoek zullen tezamen een verantwoord ijkpunt moeten vormen. Op basis daarvan zal ik afwegen of een wettelijke verankering nodig is.

Naast deze maatregelen hebben de sectorraden aangegeven graag een breder gesprek te voeren over passend onderwijs en wat er beter kan in de organisatie en sturing. De komende tijd ben ik in gesprek in de regio over hoe passend onderwijs in de regio verder versterkt kan worden. Daarnaast wordt hard gewerkt om de maatregelen uit het regeerakkoord en de brief van 25 juni jl. uit te werken en te realiseren. Wanneer de resultaten van de eindevaluatie compleet zijn in de tweede helft van 2020 kan dit bredere gesprek op een waardevolle manier worden gevoerd. Dit is tijdens het notaoverleg van 2 juli jl. ook zo met u gewisseld. Ik zal hierbij de sectorraden en andere partners uitvoerig betrekken.

Nominale bekostiging

In mijn eerdere brief heb ik aangekondigd scholen meer inzicht te willen geven in de beschikbare middelen voor extra ondersteuning. DUO heeft hiervoor een open databestand ontwikkeld. De bestanden zijn inmiddels gepubliceerd.⁵ Hierin kan worden opgezocht welke middelen de school zou ontvangen wanneer alle daarvoor beschikbare middelen door het samenwerkingsverband (evenredig naar aantal leerlingen) over de scholen zouden worden verdeeld. Omdat samenwerkingsverbanden van deze middelen ook nog andere voorzieningen en/of personeel moeten betalen, zullen de getoonde bedragen waarschijnlijk afwijken van de bedragen die bij de scholen en samenwerkingsverbanden bekend zijn. Desalniettemin kunnen scholen, leraren en ouders met behulp van deze bedragen het gesprek aangaan met de schoolleider, het schoolbestuur en/of samenwerkingsverband over de ondersteuning op school. Ook biedt het databestand de mogelijkheid om scholen en samenwerkingsverbanden met elkaar te vergelijken. Het open databestand is een eerste aanzet tot het verbeteren van het inzicht in de middelen voor extra ondersteuning.

Ontwikkelingen leerlingaantallen (voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs

In de bijlage⁶ bij deze brief zijn de meest actuele leerlingaantallen opgenomen van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en speciaal basisonderwijs (sbo). Net als vorig jaar is er in het so en het sbo sprake van een stijging van de leerlingaantallen ten opzichte van het voorgaande jaar. In beide schoolsoorten gaat het om ongeveer 1.000 leerlingen extra ten opzichte van schooljaar 2017–2018. In het reguliere basisonderwijs is er juist sprake van een daling van het aantal leerlingen als gevolg van demografische ontwikkelingen. Binnen het so doet de stijging zich het sterkste voor bij de leerlingen uit cluster 3/4 (ruim 700 leerlingen), gevolgd door cluster 2 (ruim 260 leerlingen).

⁴ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 145

⁵ De bestanden zijn te benaderen via de volgende links.

Primair onderwijs: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/bekostiging/rest-svv-po.jsp

Voortgezet onderwijs: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/bekost-vo/

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In het so en het vso is er sprake van een stijging van het aantal leerlingen in de eerste twee bekostigingscategorieën en een afname van het aantal leerlingen in de zwaarste bekostigingscategorie.

In het praktijkonderwijs en vso is er sprake van een lichte daling van de leerlingaantallen ten opzichte van vorig schooljaar. Deze daling doet zich in absolute zin het sterkste voor in het praktijkonderwijs (ruim 250 leerlingen minder) en cluster 2 (bijna 150 leerlingen minder), terwijl de leerlingaantallen in cluster 3/4 licht stijgen. In relatieve zin is het aandeel leerlingen in het vso licht gestegen.

Het uitgangspunt van passend onderwijs is dat leerlingen passende ondersteuning krijgen, in het reguliere onderwijs waar dat kan, en in het speciaal onderwijs als dat moet. Mogelijk vinden scholen, leraren, ouders en samenwerkingsverbanden dat meer leerlingen passender ondersteuning kunnen krijgen in het speciaal (basis) onderwijs. Het komende voorjaar zal ik nader onderzoek doen naar de oorzaken van deze stijging en daarbij ook kijken naar regionale verschillen. Hierover rapporteer ik in de dertiende voortgangsrapportage passend onderwijs.

Reactie op onderzoek De medezeggenschapsketen in passend onderwijs

Huisman, Flippo en Reijken (2018)⁷ hebben onderzocht of het nodig is om wetgeving over medezeggenschap bij passend onderwijs te verbeteren.

Zij benoemen twee thema's waarbij juridische knelpunten gevonden zijn:

1. De reikwijdte van de bevoegdheden van de ondersteuningsplanraad (OPR) en de medezeggenschapsraad van het personeel van het samenwerkingsverband (MR SWV) is onduidelijk. Als het gaat om de bevoegdheden rondom de governance van het samenwerkingsverband, is er een overlap van bevoegdheden. De onderlinge positie van OPR en MR SWV kan verbeterd worden.
2. Er is onvoldoende aansluiting tussen de bevoegdheden van de OPR en de medezeggenschap op schoolniveau. Ook is de positie van de bovenschoolse medezeggenschap (GMR) onduidelijk.

In mijn brief van 25 juni jl. heb ik aangegeven dat ik het eigenaarschap van passend onderwijs meer bij scholen en leraren wil leggen. Het versterken van de medezeggenschap is daar, onder andere, een goed vehikel voor. Het onderzoeksrapport biedt een aantal aandachtspunten en oplossingsrichtingen die ik in de komende periode nader zal verkennen en zal betrekken bij de eindevaluatie van passend onderwijs. Ik denk dan aan de onderlinge positie en bevoegdheden van de OPR, de MR SWV, de GMR en de MR op schoolniveau. Verder benoemt het onderzoek de (onduidelijkheid rondom) de instemming op het ondersteuningsplan, bijvoorbeeld bij de verdeling van de middelen. Dat wil ik aanpakken door binnen het project Versterking Medezeggenschap in te zetten op de ondersteuning van OPR-en bij het opbouwen van hun financiële expertise en door het instemmingsrecht van de OPR op de meerjarenbegroting bij het ondersteuningsplan mee te nemen in het wetstraject gericht op instemmingsrecht van de mr op de hoofdlijnen van de begroting.

Informatiepositie van samenwerkingsverbanden

Eerder heb ik aangekondigd dat ik het belangrijk vind dat samenwerkingsverbanden zich integraal kunnen verantwoorden over de besteding van de aan hen toegekende middelen. Omdat samenwerkingsverbanden momenteel niet altijd vanzelfsprekend toegang hebben tot de benodigde

⁷ Huisman, Flippo en Reijken (2018). De medezeggenschapsketen in passend onderwijs: juridische knelpunten en oplossingen <https://www.onderwijsgeschieden.nl/publicaties/de-medezeggenschapsketen-passend-onderwijs-juridische-knelpunten-en-oplossingen>

sturings- en verantwoordingsinformatie, ben ik een verkenning gestart. Deze verkenning richt zich op het preciezer definiëren van de gewenste informatie, het uitvoeren van privacy impact assessments (PIA's) en het in kaart brengen van mogelijke (wettelijke) oplossingen. In de dertiende voortgangsrapportage passend onderwijs kan ik u hierover een stand van zaken geven.

Particulier onderwijs

In mijn brief van 25 juni jl. heb ik aangekondigd het wetsvoorstel particulier onderwijs eind van dit jaar aan Onderwijsraad aan te bieden voor advies.

Het wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om een leerling gedurende maximaal een jaar onderwijs te laten volgen op een particuliere school, zodat het samenwerkingsverband de tijd krijgt om een passend aanbod te realiseren, zal ik in voorjaar 2019 aan de nieuwe Onderwijsraad voorleggen voor advies. Het voorstel zal naar verwachting eind 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden worden.

Onderwijs op afstand stimuleren

Naar aanleiding van de motie (Kamerstuk 32 034, nr. 25) waarin de Kamer verzoekt om met de samenwerkingsverbanden in overleg te treden met als doel dat onderwijs op afstand gestimuleerd wordt wanneer de leerling om medische redenen niet fysiek op school aanwezig kan zijn, is er in maart 2018 onder andere in de nieuwsbrief passend onderwijs aandacht besteed aan de mogelijkheden van de inzet van ict in het onderwijs bij leerlingen die ziek thuis zijn of in een ziekenhuis liggen. Het gaat dan om de inzet van KlasseContact onder begeleiding van consulenten onderwijs aan zieke leerlingen die in dienst zijn van onderwijsadviesdiensten en bekostigd worden door het Ministerie van OCW.

Bekostiging LWOE

De Inspectie van het Onderwijs heeft in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar de kwaliteit en doelmatigheid van de ambulante begeleiding verzorgd door het Landelijk Werkverband Onderwijs en Epilepsie (LWOE). Bijgevoegd vindt u dit rapport⁸. Komende periode zal ik na overleg met LWOE een besluit nemen over de vormgeving van de bekostiging van ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie na augustus 2019. De resultaten van het rapport zal ik bij mijn afweging betrekken. Voor de zomer van 2019 zal ik uw Kamer hierover verder informeren.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl