

Vergaderjaar 2018–2019

31 497

Passend onderwijs

Nr. 310

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2019

Passend onderwijs is en blijft een thema dat leeft. Dat blijkt ook weer uit de meer dan 5.000 reacties uit het vertelpunt, dat ik online heb geopend, en de zes regiobijeenkomsten, die ik heb georganiseerd.

Ik hoor twee kanten. Scholen, hun besturen en samenwerkingsverbanden zijn inmiddels flink aan de slag om van passend onderwijs voor álle leerlingen een succes te maken. Ook steeds vaker met de (jeugd)zorg. In vele regio's worden betekenisvolle gesprekken gevoerd en stappen gezet naar een dekkend aanbod en meer maatwerk.

Tegelijkertijd geven ook veel leerlingen en ouders aan, dat de zorgplicht naar hun idee nog vaak onvoldoende wordt ingevuld, dat ze niet tevreden zijn met het aangeboden en dat het nog geregeld een zoektocht is om tijdig het beste onderwijs (in combinatie met zorg) georganiseerd te krijgen. In de Staat van de Ouder kwam dit alles weer duidelijk naar voren. Veel leraren geven bovendien aan, dat ze passend onderwijs als een pittige opdracht ervaren, die bijdraagt aan de ervaren werkdruk.

Voor u ligt de dertiende voortgangsrapportage¹ sinds de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs². Het is de laatste voortgangsbrief, voordat we in de eerste helft van 2020 deze wet formeel met elkaar gaan evalueren. In de bijlagen treft u, zoals met elke voortgangsrapportage, enkele studies van het NRO-onderzoeksconsortium aan naar de stand van passend onderwijs, waaronder een vijfde Stand van Zaken rapport (bijlage 2)³.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Formeel: De Wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Deze voortgangsbrief gaat vooral in op:

- A. De voornaamste lessen uit het online vertelpunt en de zes regiogesprekken. (pagina 2 en 3)
- B. Datgene, waar het veld en/of het Rijk op dit moment aan werken om passend onderwijs te verbeteren. Binnen elk thema ga ik, waar relevant, ook in op toezeggingen aan en moties van uw Kamer. (pagina 4 t/m 13)
- C. Welke extra inspanningen het veld en ik nog kunnen doen, vooruitlopend op de evaluatie. Denk daarbij vooral aan: het beter informeren en bij de hand nemen van leerlingen en ouders en het verder ondersteunen van leraren. (pagina 13 t/m 15)
- D. Een aanzet tot een kader voor de evaluatie van komend jaar. Deze aanzet wil ik met het veld nader uit gaan werken. Dit evaluatiekader is mijn inziens nodig om goed te kunnen evalueren. Dit omdat er nu geen eenduidig beeld bestaat over de doelen van passend onderwijs. Onder andere, omdat meer aan passend onderwijs toegerekend wordt dan met de wet in 2014 was beoogd. Hiernaast wordt geschetst, welke input beschikbaar is voor de evaluatie. Met dank aan de flexibiliteit van het NRO-consortium van onderzoekspartijen en de Onderwijsraad kunnen we ruim een half jaar eerder evalueren dan voorzien. Ik schets ook kort, hoe ik uw Kamer en alle partijen goed wil betrekken om gezamenlijk tot conclusies te komen over wat naar de toekomst toe nodig is. (pagina 15 t/m 19).

A. De lessen uit het vertelpunt en de regiobijeenkomsten

Ik heb in de vorige voortgangsrapportage en in onze debatten aangegeven, dat ik voornemens was gestructureerd ervaringen met passend onderwijs op te halen. Daartoe heb ik begin dit jaar een online vertelpunt laten inrichten en heb ik zes regiobijeenkomsten georganiseerd.

Meer dan 5.000 mensen hebben de moeite genomen om hun ervaring met passend onderwijs in het vertelpunt te delen. Daarvoor ben ik hen erkentelijk. De helft daarvan zijn ouders. Op basis van deze 5.000 ervaringen zijn in zes regiobijeenkomsten steeds ruim 100 mensen aan de slag gegaan om te bezien wat er in de betreffende regio beter kan. Het ging daarbij onder andere om onderwijzend personeel, zorgverleners en schoolleiders, maar ook ouders en leerlingen zaten aan tafel. In elk regiogesprek zijn de resultaten van de middag aan bestuurders van scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten gepresenteerd. In bijlage 1 treft u een uitgebreid verslag aan van de methodologie en de uitkomsten van het vertelpunt en de regiobijeenkomsten⁴.

Uit het vertelpunt en de regiobijeenkomsten valt het volgende op:

- Iedereen onderkent, dat het voor veel leerlingen, zeker met complexere ondersteuningsbehoefte, beter en sneller kan. Tegelijkertijd geven veel mensen ook aan dat een te negatief beeld van passend onderwijs is ontstaan. In veel regio's is inmiddels echte samenwerking tot stand gekomen tussen scholen onderling en ook met de (jeugd)zorg. Dat de samenwerking pas sinds kort van de grond komt, komt mede omdat scholen en hun samenwerkingsverbanden de eerste jaren vooral nog zoekende waren wat hun (nieuwe) opdracht is. De (jeugd)zorg bevond zich in een eigen decentralisatieproces. Ook daar was men zoekende naar een goede invulling van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Ondanks de verbeterde samenwerking geven sommige leraren aan nog niet altijd te weten welke ondersteuning zij zouden moeten kunnen bieden en waar hun verantwoordelijkheid ophoudt. Een deel

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van de leraren vindt het nog lastig om dit gesprek te voeren binnen de school.

- Scholen, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders geven aan, dat ze hopen de ruimte te krijgen deze ingezette samenwerking door te kunnen zetten. Ze spreken de wens uit, dat wij, de politiek, niet de conclusie trekken, dat weer alles anders moet. Het weer anders beleggen van verantwoordelijkheden en het weer veranderen van de bekostiging zal er volgens velen toe leiden, dat een ieder eerst weer een aantal jaar in zichzelf is gekeerd. Men hoopt dat de evaluatie vooral wordt aangegrepen om tot concrete verdere verbeteringen te komen.
- Ouders en (oudere) leerlingen kunnen veel meer vroegtijdig en meer als partner en eindverantwoordelijke voor hun kind worden benut. Via formele medezeggenschap op beleid, maar vooral op het individuele niveau: leerling, leraar, ouder en ander ondersteund (zorg)personeel, die met elkaar bedenken wat het beste is voor een leerling. Van leerlingen in het VO hoor ik, dat ze graag een vertrouwenspersoon willen hebben, juist omdat er zoveel verschillende leraren zijn.
- Samenwerkingsverbanden vullen hun opdracht zeer verschillend in. Gemene deler is dat veel samenwerkingsverbanden voor ouders en leraren nog erg onzichtbaar zijn. Het samenwerkingsverband is vaak onbekend en wordt ervaren als een bestuurlijk construct op afstand. Dat roept bij velen de vraag op of ze een actievere rol zouden moeten spelen wanneer nog geen sprake is van voldoende aanbod en maatwerk.
- Er is, ondanks de zorgplicht, bij reguliere scholen nog altijd schroom om kinderen met een (flinke) ondersteuningsbehoefte te accepteren. Dat ligt aan de ene kant aan de reeds ervaren werkdruk, het ontbreken van expertise en de moeite om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Dat ligt aan de andere kant in het feit, dat scholen vrezen, dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte mindere resultaten boeken (ondanks dat de Inspectie hier rekening mee houdt).
- Leraren, in het bijzonder in het regulier onderwijs, kunnen nog beter worden geëquipeerd en ondersteund om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte goed te begeleiden. Daarvoor kan en moet nog veel meer worden ingezet op de verbinding tussen regulier en speciaal onderwijs. Velen wijzen ook naar meer aandacht binnen opleidingen. Ook moet er ruimte zijn en blijven voor leraren om aan te geven, dat ze bepaalde ondersteuning echt niet (nu) kunnen leveren.
- Er kan nog meer worden gedaan om tot differentiatie en maatwerk te komen voor leerlingen met een complexere ondersteuningsbehoefte. Dit zou volgens de gesprekspartners in de regio kunnen door: de expertise vanuit speciaal onderwijs in regulier onderwijs in te zetten, door de (financiële) schotten tussen onderwijs en (jeugd)zorg verder te beslechten, maar ook door onderwijs anders te organiseren, zoals kleinere klassen, meer te doen voor leerlingen die niet in één keer het hele onderwijsprogramma kunnen doorlopen of niet alles op hetzelfde niveau kunnen volbrengen.
- Veel mensen zijn benieuwd hoe zo passend mogelijk onderwijs en zo inclusief mogelijk onderwijs samenhangen. De Wet passend onderwijs ging niet over inclusief onderwijs. Sommige samenwerkingsverbanden wachten op meer richting, anderen geven daar al wel zelf invulling aan.

B. Overzicht en stand van zaken van alles waaraan wordt gewerkt

De komende pagina's treft u een overzicht aan van alle activiteiten van het veld en van het Rijk, geordend langs thema's. De activiteit kan voortkomen uit een toezegging aan of motie van uw Kamer. Dat staat daar dan

bij. Soms zal ik verwijzen naar eerder verzonden of nog te versturen brieven en voortgangsrapportages.

Steeds meer aandacht voor inclusief onderwijs

Er is veel meer aandacht en mogelijkheid voor de verbinding tussen passend en inclusief onderwijs. De ondertekening van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het kabinetsprogramma «Onbeperkt Meedoen!» geven een impuls aan een toegankelijke samenleving en aan het denken over zo inclusief mogelijk onderwijs. Uw Kamer ontvangt een afzonderlijke voortgangsrapportage van het programma Onbeperkt Meedoen.

Zoals net aangegeven ging de Wet passend onderwijs niet over inclusief onderwijs. In Nederland gaan in verhouding nog veel kinderen naar het speciaal onderwijs. De wens van verschillende ouders is, dat ze zoveel mogelijk willen kunnen kiezen voor een reguliere school. Dit opdat hun kinderen, ondanks een zwaardere ondersteuningsbehoefte, thuis nabij, met kinderen uit de buurt, naar school kunnen. En zo leren kinderen zonder ondersteuningsbehoefte, dat een aandoening of handicap heel normaal is.

Het is belangrijk dat meer ouders kunnen kiezen voor een vorm van onderwijs zonder drempels. Een groeiend aantal scholen maakt reeds werk van enige vorm van inclusie: in- en ontvlechting, symbiose of integratie. Het Steunpunt Passend Onderwijs heeft een ontwikkelgroep, waarin wordt gewerkt aan meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Tot 1 mei konden regulier en speciaal onderwijs zich samen melden om als experiment aangemerkt te worden. Ik hoor uit het veld dat er behoefte is om deze regeling te verlengen en verruimen. Daarop beraad ik me.

Onderzoek naar leerrecht loopt

In het regeerakkoord staat de opdracht om te onderzoeken op welke wijze het leerrecht van kinderen wettelijk kan worden vastgelegd. Hoewel een breder vraagstuk, is het zeer zeker ook verbonden aan passend onderwijs. Mijn (juridisch) medewerkers zijn momenteel bezig met dit onderzoek. Ik zal uw Kamer hierover zo snel mogelijk informeren.

Tevredenheid over basisondersteuning in het reguliere onderwijs

Uit het onderzoek blijkt dat 75% van de intern begeleiders en 87% van de zorgcoördinatoren vinden, dat zij de basisondersteuning in (zeer) ruime mate kunnen realiseren. Zij zijn positief over de mogelijkheden die de school heeft om leerlingen de ondersteuning te geven, die zij nodig hebben. Het betreffende NRO-onderzoek treft u in bijlage 4 aan⁵.

Dit zijn mooie cijfers, maar we zijn er nog niet. De PvdA deed in haar notitie Gelijke Kansen daarom een oproep tot het wettelijk verankeren van een minimumniveau van basisondersteuning. De Minister van OCW en ik hebben in onze reactie⁶ op deze notitie aangegeven, dat niet als oplossing te zien. Wij denken niet, dat een landelijk voorschrift scholen stimuleert om het maximale te doen, passend bij de lokale situatie, alsmede met het oog op de extra onderwijssteuning. Ook het zonet aangehaalde onderzoek laat zien dat er weinig steun is voor een landelijke norm. De inzet moet dan ook zijn dat, wanneer reguliere scholen hun zorgplicht

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Kamerstuk 35 162, nr. 3.

onvoldoende invullen, dat dit gemeld kan worden en bij het schoolbestuur, het samenwerkingsverband, en het Steunpunt Passend. De school kan dan aangesproken worden. Ook de Inspectie zal komend jaar, mede op basis van signalen, in haar handhaving extra aandacht voor zorgplicht hebben.

Steeds beter vindbaar voor ouders wat reguliere scholen bieden.

Het ondersteuningsaanbod maakt inmiddels standaard onderdeel uit van de (digitale) schoolgids. Zo kunnen ouders makkelijker vinden wat een school ongeveer aan ondersteuning kan bieden. Ik zal, conform de motie van het Kamerlid Van Meenen, regelen dat een meer uitgebreide beschrijving van het ondersteuningsaanbod van de school straks ook in de schoolgids opgenomen wordt (Kamerstuk 31 497, nr. 267). De basis daarvoor is het schoolondersteuningsprofiel. Het Steunpunt Passend Onderwijs heeft een handreiking gemaakt voor een «levend» schoolondersteuningsprofiel (op basis van praktijkervaringen) en start binnenkort met een ontwikkelgroep.

Ontwikkelingen op gebied van dyslexie

U heeft in een debat over de jeugdzorg aangegeven een debat aan te vragen met de Minister van VWS en mij over dyslexie. Hierbij alvast de laatste ontwikkelingen.

Dyslexie is onderdeel van de basisondersteuning. Bekend is, dat het aantal dyslexieverklaringen in het onderwijs hoger is dan verwacht mag worden op basis van prevalentie onder de bevolking. De Minister van VWS en ik hebben maatregelen genomen om die aantallen omlaag te brengen. In eerdere brieven is al aangekondigd, dat de beroepsgroepen in de zorg met subsidie van OCW en VWS zijn gestart met de ontwikkeling van een brede vakinhoudelijke richtlijn. Ook wordt werk gemaakt van voorlichting voor en ondersteuning van samenwerkingsverbanden en scholen. Hiervoor is het Stimuleringsprogramma Preventieve & Integrale Aanpak Dyslexie & Hulpmiddelen Onderwijs.

Hiernaast stellen steeds meer regio's een poortwachter aan. Deze functionaris, bij de gemeente of samenwerkingsverband, maakt onderscheid tussen leerlingen met (mogelijke) EED en zij die dat niet hebben, maar wel ondersteuning vanuit het onderwijs nodig hebben. In de betreffende regio's daalt het aantal verklaringen. De Minister van VWS en ik zien dit als een kansrijke ontwikkeling. Wij laten een handreiking ontwikkelen, opdat gemeenten en samenwerkingsverbanden deze poortwachtersfunctie kunnen vormgeven.

In het wetgevingsoverleg Jeugd van 12 november jl. heeft de Minister van VWS aangegeven terug te komen op de taakverdeling tussen zorg en onderwijs op gebied van dyslexie. De taakverdeling is naar ons idee helder. Gemeenten en scholen herkennen de volgende verantwoordelijkheidsverdeling en geven ook aan op deze manier te werken. De taakverdeling is als volgt. Gemeenten zijn in het kader van de Jeugdwet aan zet als het gaat om diagnose en behandeling van ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) van 7 tot en met 12 jaar. Deze diagnose kan alleen worden gesteld door een gz-psycholoog of door een orthopedagoog-generalist met kennis van dyslexie. Zij geven ook de verklaringen af. Het onderwijs is primair verantwoordelijk voor het signaleren van mogelijke dyslexie, en, na diagnose door de zorg, voor passende ondersteuning. Wanneer geen sprake is van EED, is het aan de school om onderzoek te laten doen. Dat onderzoek moet ook weer door genoemde zorgprofessionals worden gedaan.

In het verslag Algemeen Overleg Onderwijs-Zorg (Kamerstuk 31 497, nr. 296) heb ik toegezegd bij u terug te komen op de motie van de leden Westerveld en Van Meenen (Kamerstuk 34 638, nr. 6). Deze motie gaat over het aanpassen van lesmateriaal voor leerlingen met dyslexie. Wij hebben met alle partijen gesproken en zien geen aanleiding om op ons eerdere besluit – stoppen met bekostigen van aanpassen van lesmateriaal – terug te komen. De markt voor leermiddelen voor leerlingen met dyslexie is al enige tijd geen nichemarkt meer. Voor de overheid is dan geen rol meer weggelegd om het omzetten van leermiddelen te bekostigen. In het kader van de nieuwe richtlijnen over staatssteun is dat bovendien onmogelijk geworden. De gesprekken, die we met alle partijen hebben gevoerd, stellen mij gerust. De educatieve uitgeverij hebben aangegeven, dat zij werken aan toegankelijke materialen voor mensen met een leesbeperking, waaronder leerlingen met dyslexie. Die uitgeverij participeren ook in de door mij gesubsidieerde ronde tafel over toegankelijk publiceren. Daarnaast heeft Dedicon aangegeven zonder financiële steun het omzetten van een aantal meest gebruikte lesmethoden ter hand te willen nemen. Ook kunnen leerlingen met dyslexie gebruik blijven maken van omgezette leermiddelen voor leerlingen met een visuele beperking. Het verzoek om ook leermiddelen om te zetten voor studenten met een motorische beperking, heb ik aan de Minister van OCW, voorgelegd.

De ondersteuning van leerlingen met epilepsie

Ik verleng via het Landelijk Werkverband Onderwijs & Epilepsie (LWOE) de huidige bekostiging voor de ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie in het regulier onderwijs met drie schooljaren. Het betreft De Berkenschutse en De Waterlelie. Ik verken met het LWOE en de consulenten Onderwijsondersteuning Zieke Leerlingen (OZL) nadere samenwerking of integratie.

Veel aanvragen voor de regeling (hoog)begaafdheid

De subsidieregeling voor onderwijs- en ondersteuningsaanbod voor (hoog)begaafden is een groot succes gebleken. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de regeling⁷. Maar liefst 147 van de 152 samenwerkingsverbanden hebben een aanvraag gedaan om het regionale aanbod een impuls te geven. De aanvragen worden nu beoordeeld. Naar de toekomst toe moet dit gaan zorgen voor meer aanbod. Subsidieontvangers zullen bovendien mee gaan doen aan een monitor- en effectonderzoek, dat wordt uitgevoerd gedurende en na afloop van het subsidietraject. Hiermee wordt de kennis over (hoog)begaafdheid vergroot. De kennis en goede voorbeelden die hierdoor ontstaan, zullen worden verspreid door het kenniscentrum. In september 2019 wordt gestart met de procedure om het nieuwe kenniscentrum in te richten.

Lichte stijging speciaal (basis)onderwijs

Na jarenlange dalingen, stijgt het aantal leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs weer licht. De daling in het voortgezet speciaal onderwijs vakt af. DUO heeft de afgelopen periode een nadere analyse gemaakt. In bijlage 3 treft u het rapport van DUO aan over de trends passend onderwijs 2011–2018⁸. In bijlage 8 treft u, mede op basis van het onderzoek, nog enkele antwoorden aan op uw vragen naar aanleiding de Staat van het Onderwijs⁹.

⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 259.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Speciaal onderwijs na 18 jaar

Sommige samenwerkingsverbanden voeren het beleid, dat jongeren na hun 18^{de} niet meer op het voortgezet speciaal onderwijs terecht kunnen. U ontvangt hierover nog een afzonderlijke brief. Ik geef alvast een korte reactie. Algemeen beleid, dat leerlingen per definitie na hun 18^{de} uitsluit van speciaal onderwijs, is dus niet toegestaan.

Samenwerkingsverbanden hebben de ruimte gekregen om eigen beleid te maken. Zo kunnen ze aansluiten bij de specifieke behoeften en ontwikkelingen in de regio. Deze beleidsruimte geldt ook voor wie wel of niet toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs. In de *Wet op de expertisecentra* (WEC, artikel 39, 4^e lid) is echter geregeld, dat leerlingen uiterlijk tot het einde van het schooljaar waarin de leerling 20 wordt, ingeschreven kunnen blijven op het vso. Dit is geen absolute grens. Het gaat erom, dat per leerling de afweging wordt gemaakt wat het beste bij zijn of haar ontwikkeling past: of langer verblijf in het onderwijs of een vervolgbestemming daarbuiten (bv. dagbesteding). De afweging moet, in overleg met de ouders, worden gebaseerd op het ontwikkelingsperspectief van de leerling en het aanbod in de regio. En niet alleen vanuit financiële overwegingen.

De samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg is echt ingezet.

De Minister van VWS en ik sturen uw Kamer zo snel als mogelijk een afzonderlijke voortgangsrapportage ten aanzien van de maatregelen, die wij met de Onderwijs-Zorg-brief van november 2018 (Kamerstuk 31 497, nr. 282) hebben aangekondigd. Waar dat kan, zo mogelijk voor het AO Passend Onderwijs. Ik geef omwille van het totaaloverzicht, dat deze brief wil bieden, hierbij al wel een beknopt overzicht van alle activiteiten op het snijvlak van onderwijs en zorg.

Mijn collega van VWS en ik ontvangen deze maand een rapport van Berenschot, dat inzicht geeft in *(de financiering van) zorg in onderwijstijd*, in het bijzonder de inzet van onderwijs- en zorgmiddelen in het speciaal onderwijs (cluster 3 en 4). Dit betreft maatregel 1 uit de Onderwijs-Zorg-brief.

De implementatie van het rapport van dhr. René Peeters is door de *brede coalitie Onderwijs-Zorg en Jeugdhulp* opgepakt. Onderdeel is een team, dat gemeenten en het onderwijs (scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden) zal ondersteunen om de volgende betekenisvolle stappen in hun samenwerking te zetten. Dan gaat het vooral over het ontwikkelen van interprofessionele samenwerking (van onderwijs en zorg in teams) op en rondom scholen en het realiseren van brede lokale afspraken over jeugd onder regie van de gemeente. Ook hierop gaat de komende voortgangsrapportage Onderwijs-Zorg verder in. Dit alles is ook mede de uitwerking van lijn 3 van het programma Zorg voor de Jeugd. Daarover heeft uw Kamer recent een voortgangsrapportage ontvangen.

Maatwerk is er nog niet altijd, vaak zijn er weldegelijk mogelijkheden, maar zijn deze onvoldoende bekend. Met alle partijen wordt bezien hoe we de *bestaande maatwerk mogelijkheden* beter bij leraren en ouders over het voetlicht kunnen krijgen. We organiseren een aantal regiobijeenkomsten. Dit is de uitwerking van maatregel 3 uit de Onderwijs-Zorg-brief van november jl.

Ik heb samen met Minister van VWS *extra middelen voor de onderwijs-(zorg)consulenten* ter beschikking gesteld. De bestaande subsidie zal met

ruim € 300.000 worden verhoogd naar ruim € 4,6 miljoen. Dat is nodig, omdat het aantal zaken, waarin zij tussen alle partijen bemiddelen, blijft groeien. Het zijn er inmiddels ruim 1900. Ik wil uiteraard zicht krijgen op de achtergrond van deze toename en hoe we ervoor zorgen dat de verantwoordelijke partijen dit niet zo ver laten komen. We brengen de onderwijs(zorg)consulenten met alle betrokken actoren in gesprek.

Het rapport van Dhr. Dullaert biedt een integrale aanpak om sneller tot een passend aanbod en maatwerk te komen en daarmee thuiszitters te voorkomen. De partners van het Landelijke Thuiszitterspact hebben het rapport begin dit jaar aangegrepen om tot een versnellingsagenda te komen. Deze agenda heb ik uw Kamer in februari toegestuurd. De voornaamste actie was om te komen tot doorbraken in een aantal regio's. Op 17 juni zijn 10 gemeenten en alle betrokken partijen bij elkaar gekomen om te bezien wat in elke regio nodig is om tot doorbraken te komen. Daarbij hebben ze gebruik gemaakt van een eerste concept van een onderzoek, dat de Pactpartners aan Regioplan hebben gevraagd uit te voeren. Dat onderzoek brengt in beeld wat iedere partij kan doen om oplossingen voor thuiszitters te versnellen. De ervaringen die deze regio's opdoen, gebruiken de Minister van VWS en ik om te besluiten over doorzettingsmacht. Dit opdat in elke regio helder wordt wie de knoop doorhakt wanneer alle partijen in een impasse belanden.

Op 3 juni jongstleden heeft hiernaast een inspirerende editie van de Thuiszitterstop plaatsgevonden. Ditmaal op mijn departement. Het inspirerende was, dat de bijeenkomst door thuiszittende jongeren zelf was georganiseerd. Zo stonden hun verhalen en die van andere thuiszitters centraal. De jongeren benadrukten richting de partners van het Thuiszitterspact een aantal zaken:

- hoe belangrijk het is, dat er zonder oordeel geluisterd wordt en dat met ze in gesprek wordt gegaan i.p.v. over ze wordt gesproken. Ze zijn namelijk de expert over zichzelf;
- dat bij iemand de kennis moet zijn wat er allemaal voor de thuiszitter mogelijk is in een regio, bijv. de zorgcoördinator;
- dat scholen veel meer hun mooiste oplossingen kunnen delen;
- dat er nog meer maatwerk en differentiatie mogelijk moet worden;

De Minister van VWS en ik kunnen elk moment het rapport naar onderwijs-zorgarrangementen ontvangen. Dit betreft maatregel 8 uit de Onderwijs-Zorg-brief. Meer en betere arrangementen betekent, dat meer kinderen met een complexe ondersteuningsbehoefte zich kunnen ontwikkelen. Kinderen, die nu helaas vaak tussen wal en schip van (speciaal) onderwijs en (jeugd)zorg belanden. Kinderen, die als gevolg daarvan thuis zitten of onnodig van de leerplicht worden ontheven. We verwachten uw Kamer in het najaar van 2019 verder te kunnen informeren wat we gaan doen. De Minister van VWS en ik komen ook bij u terug op de concrete aanpassingen in de procedure voor leerplichtontheffing (5 onder a) om de noodzaak tot ontheffingen zoveel als mogelijk te beperken.

Wetsvoorstel voor tijdelijk particulier onderwijs in consultatie

Uw kamer heeft mijn voorganger, mede naar aanleiding van een motie van de leden Rog en Ypma (Kamerstuk 31 497, nr. 218), gevraagd om te bezien of bekostiging aan particulier onderwijs als tijdelijke oplossing mogelijk gemaakt kan worden. De huidige onderwijswetgeving biedt daarvoor nu geen ruimte. Ik heb het conceptwetsvoorstel, dat regelt dat leerlingen met complexere psychische of lichamelijke problematiek voor maximaal een jaar particulier onderwijs kunnen volgen, de afgelopen

maanden met het veld besproken. Ik kom hierop direct na het zomerreces bij uw Kamer terug.

Residentieel onderwijs in beweging

Het residentiële stelsel is flink in beweging door de wens om jongeren meer thuis nabij en ambulant te helpen. Deze beweging wordt kracht bijgezet door de plannen, die de Minister van VWS in april van dit jaar naar uw Kamer heeft gestuurd. Inzet is om een deel van de gesloten jeugdzorg te transformeren naar meer kleinschalige voorzieningen en meer in te zetten op gezinshuizen. Het is van groot belang dat de jeugdzorg samen optrekt met het onderwijs om passend onderwijs te borgen. Ook hebben deze transformaties gevolgen voor de onderwijsinstellingen verbonden aan de residentiële jeugdzorg. Recent opgedane ervaringen in bijvoorbeeld Noord-Holland-Noord zijn hiervoor van grote waarde.

In het debat over de Staat van het Onderwijs heeft het lid Westerveld een motie ingediend, die de regering oproept onderzoek te doen of er sprake is van een passend onderwijsaanbod voor jongeren in jeugdzorginstellingen en hierbij ervaringen van jongeren zelf mee te nemen (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 197). Deze motie is aangehouden tot het Algemeen Overleg Passend Onderwijs van 26 juni. De Minister van VWS en ik zullen u dit najaar een beleidsinventarisatie naar open en gesloten onderwijs sturen. Deze brief zal ook een beleidsreactie bevatten op het recente onderzoek van de onderwijsinspectie naar residentieel onderwijs, dat als bijlage (nummer 9)¹⁰ bij deze voortgangsrapportage is gevoegd.

Meer uniformering van toelaatbaarheidsverklaringen voor kinderen met ernstige meervoudige beperkingen (emb)

Voor deze groep kinderen heb ik met het veld een aanvraagformulier ontwikkeld, dat scholen en samenwerkingsverbanden kunnen gebruiken om aanvragen eenduidiger en efficiënter te laten verlopen. Het formulier is bijna gereed. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Van Meenen c.s. (Kamerstuk 31 497, nr. 228).

Goede gegevensuitwisseling in het Dashboard Passend Onderwijs

Op dit moment wordt nog eens grondig bezien, welke partij welke gegevens nodig heeft om de taken voor passend onderwijs goed te kunnen doen. Het gaat met name om de informatiepositie van samenwerkingsverbanden. Vervolgens wordt bezien of de betreffende partij deze informatie ook daadwerkelijk mag hebben (privacy-impact assessments). Hierin trek ik op met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Ministerie van BZK regelt de gegevensuitwisseling in het sociaal domein.

Publieke versie Dashboard Passend Onderwijs

Naast het Dashboard Passend Onderwijs voor samenwerkingsverbanden werken de PO- en VO-raad aan een voor het publiek toegankelijke versie. Deze site krijgt een zelfde «look & feel» als Scholen op de Kaart en levert een bijdrage aan transparantie over passend onderwijs binnen elk samenwerkingsverband. Met alle partijen wordt op dit moment bezien welke indicatoren het beste gebruikt kunnen worden. De indicatoren zeggen bijvoorbeeld wat over governance en financiën van samenwerkingsverbanden alsmede over het aantal thuiszitters. Ook biedt de site

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

ruimte voor samenwerkingsverbanden om de cijfers te duiden. De regionale ondersteuningsplannen zullen er ook op te vinden zijn. Voor belanghebbenden biedt de website informatie om het gesprek over passend onderwijs te kunnen voeren met de school, het schoolbestuur of het samenwerkingsverband. De website zal naar verwachting in november 2019 live gaan.

In gesprek met minder goed functionerende samenwerkingsverbanden

Een gewijzigde motie van het lid Van Meenen riep mij op met minder goed functionerende samenwerkingsverbanden (Kamerstuk 31 497, nr. 280) in gesprek te gaan, in het bijzonder wanneer zij een «schoolmodel» hanteren. Dat model betekent dat het samenwerkingsverband niet veel meer doet, dan het geld verdelen. In het aanspreken wordt goed voorzien. Ten eerste is sprake van intern toezicht, waar ik in de volgende alinea op in ga. Het Steunpunt Passend Onderwijs kan signaleren en ondersteuning bieden. De Raden doen geregeld navraag op basis van signalen. De Inspectie treedt, ongeacht het verkozen samenwerkingsmodel, in gesprek met samenwerkingsverbanden die slecht samenwerken. Dit zowel naar aanleiding van vierjaarlijkse onderzoeken als naar aanleiding van tussentijdse signalen. Waar nodig geeft de Inspectie herstelopdrachten of intensificeert zij haar toezicht.

Meer onafhankelijkheid in het toezicht op samenwerkingsverbanden

In het regeerakkoord staat de maatregel om tot meer onafhankelijkheid in het toezicht van samenwerkingsverbanden te komen. Ik informeerde uw Kamer hierover in februari en gaf aan er bij uw Kamer op terug te komen. De PO- en VO-raad hebben zich actief ingezet om binnen het toezichthoudend orgaan van elk samenwerkingsverband te komen tot minimaal één lid, dat niet verbonden is aan een deelnemend schoolbestuur. Een groeiend aantal samenwerkingsverbanden zet inmiddels in op van buiten aangetrokken leden in het intern toezicht.

De inzet van de raden bestaat uit:

- Het opnemen in de bestuurlijke codes van het streven tot minimaal één onafhankelijk lid in het intern toezicht. De leden van de VO-raad hebben daarmee ingestemd. De PO-raad brengt dit streven dit najaar in stemming.
- Een handreiking, die ondersteuning biedt bij het aanstellen van een onafhankelijk lid of voorzitter. Deze is reeds gepubliceerd.
- Juridische en bestuurlijk expertise via het Steunpunt Passend Onderwijs voor het beantwoorden van vragen rond onafhankelijk toezicht.
- De organisatie van diverse activiteiten en bijeenkomsten op het gebied van governance van samenwerkingsverbanden, waaronder over het aanstellen van een onafhankelijk lid in het toezichthoudend orgaan.
- Monitoring door de indicator op te nemen in de eerder genoemde publieke verantwoordingswebsite Passend Onderwijs.

De inspectie voert een themaonderzoek uit naar de onafhankelijkheid van intern toezicht bij de samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek wordt met de Staat van het Onderwijs in voorjaar 2020 gepubliceerd.

Reserves van samenwerkingsverbanden worden zoveel mogelijk beperkt

Ik vind het zeer onwenselijk wanneer samenwerkingsverbanden onnodig en teveel reserves aanhouden. Dat geld wordt dan niet besteed aan ondersteuning van leerlingen. In een afzonderlijke brief over reserves in het onderwijs¹¹, ben ik ingegaan op wat ik hierop verder ga ondernemen.

Ook de leden van de PO- en VO-raad vinden het van belang, dat samenwerkingsverbanden met hoge, niet-verantwoorde reserves worden aangesproken. De raden hebben inmiddels vrijwel alle samenwerkingsverbanden met reserves gesproken. De laatste gesprekken volgen begin juli. Sommige samenwerkingsverbanden geven aan, dat een deel van de reserve ontstaat door de bekostigingssystematiek: ze krijgen laat in het jaar nog een correctie op hun middelen, waardoor geld niet meer besteed kan worden. Ook geven ze aan, dat ze reserve moeten aanhouden, omdat ze personeel in dienst hebben. Reserve zal een indicator worden binnen de genoemde publieke verantwoordingswebsite.

Besteding en verantwoording middelen passend onderwijs

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de besteding en verantwoording van de middelen voor passend onderwijs¹². Ik heb aangegeven, dat ik in deze voortgangsrapportage een reactie geef op de aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten aan op acties, die ik reeds in gang heb gezet en op de maatregelen die we nemen om de verantwoording te verbeteren.

- De inspectie geeft (aanbeveling 1 en 2) aan een indicator voor reserves en de scheiding van bestuur en intern toezicht te ontwikkelen. Deze ben ik aan het invullen, zoals hierboven beschreven.
- De inspectie beveelt ten derde aan om de mogelijkheid voor een landelijk normenkader voor het beoordelen van doelmatig besteden van ondersteuningsmiddelen te verkennen. Dat neem ik mee in het Programma Verantwoording, dat ik samen met de Minister van OCW uitvoer. Dit sluit aan bij aanbevelingen uit het advies van Onderwijsraad «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld».
- De inspectie constateert (aanbeveling 4 en 5), dat de inzet van ondersteuningsmiddelen voor leerlingen in het regulier onderwijs niet goed te volgen zijn, onder meer omdat ontwikkelperspectieven (OPP) niet altijd goed worden geregistreerd in BRON. De inspectie suggereert een direct verband met de bekostiging te leggen. Binnen de huidige bekostigingssystematiek is echter geen sprake meer van leerlinggebonden financiering, waarmee een directe koppeling tussen middelen en een individuele leerling niet te maken is. Ik vind het evenwel belangrijk dat scholen het OPP goed registreren, zodat de school zelf alsmede het samenwerkingsverband in staat zijn om goed te sturen. Het is niet duidelijk wat hen hierin concreet belemmert. Ik ga dit onderzoeken.
- De inspectie geeft ten zesde aan dat scholen en samenwerkingsverbanden ten aanzien van ondersteuningsmiddelen beleidsrijker kunnen begroten en verantwoorden. Dit verdient opvolging. Op welke wijze dat het beste kan, wordt uitgewerkt binnen het genoemde Programma Verantwoording. Het Steunpunt Passend Onderwijs werkt aan een handreiking over een goede verantwoordingscyclus.

¹¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 208.

¹² De Inspectie heeft dit rapport gepubliceerd. Het is te vinden onder: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/documenten/rapporten/2018/12/03/zicht-op-de-besteding-van-de-middelen-voor-passend-onderwijs>.

Aanvullende maatregelen in de vereenvoudiging van de bekostiging van het primair onderwijs

Samen met de PO- en VO-Raad en vertegenwoordigers vanuit samenwerkingsverbanden, besturen uit het speciaal basisonderwijs (sbo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), heb ik vier aanvullende maatregelen uitgewerkt om de bekostiging van het primair onderwijs verder te vereenvoudigen. Zodanig dat dit budgetneutraal gebeurt. Hierover heb ik ook gesprekken gevoerd met de vakbonden.

In mijn brief van 19 december 2018¹³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om de bekostiging in het primair onderwijs te vereenvoudigen, naar aanleiding van het vereenvoudigingsvoorstel van de PO-Raad. In dezelfde brief, heb ik aangegeven samen met het veld te verkennen of de bekostigingssystematiek op nog meer onderdelen vereenvoudigd kan worden, dan wat de PO-Raad al in had voorgesteld.

Het gaat om de volgende vier maatregelen:

- De bekostigingssystematiek van het sbo vereenvoudigen en gelijk trekken met de systematiek van het (v)so.
- Instellingen alleen te verplichten om mee te betalen aan de overschrijding van het budget van de samenwerkingsverbanden als ze die met doorverwijzingen hadden kunnen voorkomen.
- De groeiregeling in het sbo en (v)so afschaffen.
- Het aantal vaste bedragen per vso-school terug te brengen van 31 naar 4.

Deze maatregelen zijn nader toegelicht in een bijlage 10¹⁴. Het streven is het wetsvoorstel in het najaar van 2020 naar de Kamer te sturen.

Stand van zaken LWOO en PRO

Op 4 december 2018 heb ik u geïnformeerd over de *nieuwe bekostigingssystematiek* voor het Leerwegondersteunend Onderwijs (LWOO) en het Praktijkonderwijs (PRO). Het doel is de middelen zo goed mogelijk over de samenwerkingsverbanden te verdelen. Ik verwacht dat we in het najaar een keuze voor een nieuwe verdeelsystematiek kunnen maken. Een onderzoek, uitgevoerd door het CBS, is gestart en moet leiden tot een indicator die de behoefte aan lwoo en pro zo goed mogelijk voorspelt. De VO-Raad, de Sectorraad Praktijkonderwijs, de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, de Stichting Platforms VMBO en de voormalige AOC-Raad zitten in de begeleidingscommissie van het onderzoek. Gezamenlijk hebben wij de uitgangspunten vastgesteld. Het verdelingsmodel moet voorspelbaar, betrouwbaar en toekomstbestendig zijn en het geld moet de leerling volgen. In het najaar kan het wetsvoorstel concrete vormen aannemen. Ik zal uw Kamer over de voortgang blijven informeren.

Met dit wetsvoorstel zal tevens het *loslaten van de landelijke criteria lwoo* worden geregeld. Tot de nieuwe wet in werking is, kunnen samenwerkingsverbanden in het vo starten met «opting out». Recent hebben weer 12 samenwerkingsverbanden daarvoor gekozen. Sinds 2016 zijn daarmee nu in totaal 54 van de 76 gestart met het loslaten van de landelijk vastgestelde criteria, procedure, duur en licenties voor lwoo.

Het onderzoek naar opting out (bijlage 11)¹⁵ laat nog niet zien dat de verwachte effecten optreden. Deze zijn: dat er meer ruimte komt voor

¹³ Kamerstuk 31 293, nr. 426.

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

maatwerk, dat ouders beter betrokken worden, dat de administratieve lasten dalen en de testdruk voor leerlingen afneemt. Hoewel de samenwerkingsverbanden positief zijn dat dit op termijn gaat lukken. Ook laat het onderzoek geen negatieve effecten zien. Er is verder ook geen onrust over de herverdeling van middelen. Wel geeft een aantal scholen aan minder goed in staat te zijn de benodigde ondersteuning aan te bieden, omdat ze door de herverdeling minder middelen ontvangen.

Zoals aan uw Kamer medegedeeld op 4 december 2018 beginnen dit jaar maximaal 30 scholencombinaties een pilot voor een *brugklas praktijkonderwijs-vmbo* voor het stimuleren van samenwerking tussen deze schoolsoorten. Verder vinden er momenteel gesprekken plaats over samenwerking tussen het pro en het mbo. Ik informeer u op een later moment nog over de stand van zaken ten aanzien van het schooldiploma pro.

Passend onderwijs in het mbo

Hierover ontvangt u een separate brief van de Minister van OCW.

C. Waarop nog in te zetten vooruitlopend op de evaluatie

Hoewel er dus al heel veel wordt gedaan, zie ik kansen om op een aantal zaken nog meer te doen. Daarbij gaat zowel om het ontwikkelen van nieuw beleid als om processtappen voor beter beleid. Deze processtappen helpen ook om komend jaar goed en samen te evalueren.

Voor beter beleid is het volgende nodig:

1. Ik ga *klankbordgroepen van leerlingen, ouders en andere ervaringsdeskundigen, leraren en schoolbesturen* inrichten. Deze klankbordgroepen wil ik eerst benutten voor de evaluatie. Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordigende partijen, die samenkomen in het *Impulsoverleg Passend Onderwijs*. Dit overleg wordt geïntensiveerd in aanloop naar de evaluatie. Aan die tafel wil ik vanaf nu ook het LAKS en de inspectie uitnodigen. Reeds zitting nemen Ouders & Onderwijs, Iederin, de verschillende bonden (AOB, CNV, FVOV), de vereniging van schoolleiders (AVS), LECSO en de koepels van samenwerkingsverbanden in po en vo. Ik kijk met alle partijen of nog andere vertegenwoordigende partijen uitgenodigd moeten worden.
2. Binnenkort ga ik met de raden en het *Steunpunt Passend Onderwijs* aan tafel over de verlenging van de subsidie voor het steunpunt. De subsidie loopt nu tot 2020. Het geeft een kans om te bezien wat het steunpunt nog meer kan betekenen om scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden te helpen. Het kan nog meer samen met de koepels van samenwerkingsverbanden.
3. Ik beraad me op enig *vervolg voor de regiobijeenkomsten*. Dit mede op verzoeken vanuit het land. Ik wil daartoe eerst horen van de bezochte regio's welke meerwaarde de huidige bijeenkomsten hebben gehad om de nieuwe bijeenkomsten zo goed mogelijk vorm te kunnen geven. Bij een vervolg, wil ik dat graag organiseren met het Steunpunt Passend Onderwijs, de raden en alle andere partijen uit het Impulsoverleg. Ook denk ik aan een gezamenlijk landelijk congres, in aanloop naar de evaluatie.

Het volgende extra beleid is nodig:

4. *Hoorrecht*. Ik ben op initiatief van het LAKS, aan het kijken hoe we tot hoorrecht voor (oudere) leerlingen kunnen komen. Het is belangrijk dat

leerlingen echt worden gehoord en dat oplossingen met hen worden bedacht.

5. Betere regionale informatievoorziening voor ouders Ik deel de conclusie van uw Kamer – andermaal bevestigd door de Staat van de Ouder – dat ouders meer vroegtijdig en beter kunnen worden geïnformeerd, bij de hand genomen en betrokken. Het is voor ouders nog onvoldoende duidelijk bij wie ze waarvoor terecht kunnen. Ook voor hun eerste aanspreekpunt in het onderwijs, de leraar, is het vaak onduidelijk waar de benodigde informatie beschikbaar is en wat er allemaal mogelijk is om ouders te begeleiden naar passende ondersteuning elders, wanneer het in de betreffende klas en school niet lukt. Ik ben begonnen met gesprekken voeren met alle actoren, die een rol hebben richting ouders. Het gaat naast leraren om schoolleiders, zorgcoördinatoren van een school(bestuur), samenwerkingsverbanden en onderwijs(zorg)consulenten. Ook wil ik verder kijken naar de samenhang met de mogelijk al bij de leerling of diens gezin betrokken cliëntondersteuning, (jeugd)wijkteams en zorgprofessionals. Tijdens een werkconferentie, die ik samen met Ouders & Onderwijs wil organiseren over ouderbetrokkenheid komen alle partijen bij elkaar. Dat is zo snel mogelijk na de zomer. Ik wil met alle partijen onderzoeken en met concrete voorstellen komen hoe de informatievoorziening en het bijstaan van ouders het beste regionaal kunnen organiseren. Regionaal, en niet met een extra landelijk loket, omdat het vraagt om kennis wat in de regio speelt en voor handen is. Ook lopen in sommige regio's al initiatieven.
6. Een speciale editie van de brochure «Ruimte in regels» Om leraren beter te ondersteunen verschijnt na de zomer een speciale editie van de brochure Ruimte in regels. Dit mede op verzoek van uw Kamer. Deze brochure stel ik samen met onder meer de bonden en raden op. De brochure zal de leraar, zowel po als vo, zowel regulier als speciaal, meer inzicht geven over wat van hem of haar wordt verwacht en wat mogelijk is, in het kader van passend onderwijs. Betere informatie over wat verwacht wordt, helpt om het eigenaarschap van passend onderwijs onder leraren te vergroten. Een soortgelijke brochure «Het Waarom en Wat van Passend Onderwijs» wil ik op basis hiervan maken voor ouders. Die versie is dan meer gericht op wie ouders waarvoor kunnen benaderen. Ik wil hiernaast met alle partijen in overleg wat we nog meer kunnen doen om leraren te ondersteunen bij passend onderwijs. Daarbij denk ik ook aan wat we met de pabo's en andere opleidingen kunnen doen om de toekomstige generatie docenten beter voor te bereiden op een andere samenstelling van een klas, met een grotere diversiteit aan ondersteuningsbehoeften, dan 10 of 20 jaar geleden.
7. Zorgplicht. De inspectie heeft aangegeven komend jaar extra aandacht voor de zorgplicht te hebben in haar handhaving. Ook de PO- en VO-raad spreken hun leden aan. Ik ga in gesprek met alle partijen, in het bijzonder de raden, over wat er nog gedaan kan worden.
8. Inclusief onderwijs. Het komende evaluatiejaar wil ik inzetten op een verkenning welke stappen nodig zijn om de drempels weg te nemen, die leerlingen, ouders en scholen in het primair en voortgezet onderwijs ervaren. We gaan internationale kennis en ervaringen goed benutten, zoals de kennis van European Agency of Special Needs and Inclusive Education. De Minister en het veld zetten ook in op een routekaart voor het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.
9. Twee extra onderzoeken. Het NRO-onderzoeksconsortium werkt aan haar eindrapportage. Ze werkt hiernaast nog aan twee specifieke onderzoeken: één naar de effecten van de verevening en één naar de ervaringen van schoolbesturen met passend onderwijs.

D. De evaluatie

Komend jaar zal ik met uw Kamer de Wet passend onderwijs evalueren. Voor de zomer van 2020 gaan wij daarover in debat. Dat is ruim een half jaar eerder dan voorzien. Dit omdat het NRO-onderzoeksconsortium en de Onderwijsraad hun eindrapport en eindadvies eerder zullen opleveren. Vanuit de evaluatie, en alles dat daarvoor beschikbaar is, kunnen we met elkaar gaan bepalen wat naar de toekomst toe nog meer nodig is om ervoor te zorgen dat iedere leerling, ongedacht beperking, ziekte, aandoening of (leer)probleem, zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen.

Het valt mij op, dat de verwachtingen over passend onderwijs groter zijn dan met de wet is beoogd. Passend onderwijs is wat sociologen noemen een «kruipend concept». Door de tijd worden steeds meer betekenissen toegevoegd. Het wordt komend jaar lastig om samen te evalueren als iedereen passend onderwijs vanuit andere verwachting beoordeelt. Ik wil daarom in deze brief alvast een aftrap doen voor een evaluatiekader. Ik begin bij het «waarom en wat» van de Wet passend onderwijs en geef vervolgens aan wat daarbij aan verwachtingen en ontwikkelingen meespeelt.

Het waarom en wat van de Wijzigingswet passend onderwijs

Volgens het memorie van toelichting van de wet in 2014 speelden de volgende overwegingen een rol:

- dat we veel meer kunnen uitgaan van wat het kind nodig heeft in plaats van alleen te kijken wat het kind heeft (doorgeslagen diagnostisering en labeling);
- dat er echt nog winst valt te behalen om daadwerkelijk ieder kind onderwijs te kunnen laten volgen (er is nog geen dekkend aanbod);
- dat het wenselijk is dat zoveel mogelijk kinderen thuis nabij onderwijs kunnen volgen en alleen naar het speciaal onderwijs als dat echt moet;
- dat lichte ondersteuning in het regulier onderwijs en zware ondersteuning in het speciaal onderwijs te veel gescheiden werelden zijn en veel meer met elkaar verbonden kunnen worden;
- dat er een einde moet komen aan de zoektochten, die ouders moeten ondernemen om voor hun kind met een ondersteuningsbehoefte een goede plek te vinden. Omdat scholen, wanneer ze dat willen, wel heel makkelijk nee kunnen zeggen;
- dat het (vorige) systeem als zeer bureaucratisch werd ervaren;
- dat een verdere groei van zware ondersteuning en het speciaal onderwijs op termijn onbetaalbaar zou worden. Dat geldt zeker wanneer we eigenlijk niet kunnen verklaren waarom die groei in sommige regio's veel groter was dan in andere;

In 2014 zijn met de Wet passend onderwijs daarom de volgende aanpassingen gemaakt:

- *Scholen krijgen zorgplicht.* Deze maatregel moet ervoor zorgen, dat scholen niet te makkelijk nee kunnen zeggen tegen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. En dat wanneer scholen echt niet in een ondersteuningsbehoefte kunnen voorzien, zij ook aan de lat staan voor een goede overdracht naar een andere school, waar die ondersteuning wel kan worden geboden. Het is hiervoor van belang dat scholen met hun ondersteuningsprofiel helder maken wat ze kunnen bieden.
- *Scholen moeten in de regio samenwerken voor een dekkend aanbod.* Scholen, regulier en speciaal (cluster 3 en 4) kunnen alleen tot een dekkend aanbod komen, wanneer ze weten wat anderen bieden. Daarmee zien ze ook wat er nog aan aanbod ontbreekt en wat van daaruit nog moet worden ontwikkeld. Sinds 2014 werken scholen verplicht samen in een samenwerkingsverband op basis van een

ondersteuningsplan voor de betreffende regio. In de manier waarop een samenwerkingsverband vorm krijgt is met opzet veel ruimte gelaten.

- *Sterke positie voor leerlingen, ouders en leraren.* Inspraak en medezeggenschap van leerlingen, ouders en leraren op het beleid van het samenwerkingsverband is van groot belang. Dat wordt ingevuld door middel van de ondersteuningsplanraad.
- *Betere financiële prikkels via een nieuw bekostigingssysteem.* De bekostiging van de extra ondersteuning in het regulier onderwijs en het speciaal onderwijs cluster 3 en 4 loopt niet meer via de leerlingebonden financiering. De landelijke criteria van de regionale toetsingscommissies worden losgelaten. Het samenwerkingsverband bepaalt of een leerling toelaatbaar is voor het duurdere speciaal onderwijs en financiert dat vervolgens. Dat vermindert de administratieve lasten, zeker voor extra ondersteuning in het regulier onderwijs.
- *Verevening.* De landelijk beschikbare middelen worden gedurende 5 jaar in stappen herverdeeld, omdat onderzoek heeft uitgewezen dat de ene regio niet meer kinderen met een (zware) ondersteuningsbehoefte zou moeten hebben dan een andere regio. Regio's met relatief veel speciaal onderwijs worden aangespoord om daar kritisch naar te kijken.

De beleidstheorie, die de het NRO-onderzoekconsortium als uitgangspunt heeft genomen, geeft aan dat wanneer bovenstaande beleidsaanpassingen succes hebben, we zouden moeten zien, dat meerdere van de volgende effecten optreden:

1. Leerlingen krijgen geen label meer;
2. Het is voor ouders duidelijker, wat scholen kunnen bieden en ze hoeven niet meer te shoppen;
3. Leerlingen en ouders worden sneller en efficiënter geholpen;
4. Leerlingen krijgen ondersteuning, die past bij hun behoeften en talenten, er is sprake van meer differentiatie en maatwerk;
5. Het aantal kinderen dat langdurig thuiszit daalt. In het kader van het Thuiszitterspact is het streven, dat sprake is van 0 thuiszitters, die niet binnen 3 maanden een passend aanbod hebben gehad.
6. Scholen – vooral reguliere – ervaren minder administratieve lasten, doordat niet voor elke leerling financiering hoeft te worden geregeld.
7. Op het niveau van het stelsel zijn de kosten niet verder gestegen en worden de middelen doelmatig besteed.

Het eindrapport van het NRO zal over deze oorspronkelijke doelen van passend onderwijs uitspraken doen. Door ontwikkeling van beleid en voortschrijdend inzicht zie ik een aantal mogelijk aanvullende indicatoren:

8. Het aanbod aan onderwijsondersteuning is verbreed en elke regio heeft een meer dekkend aanbod, ook aan initiatieven op de rand van speciaal onderwijs en zorg;
9. Reguliere scholen onderling en reguliere en speciale scholen hebben veel meer dan voorheen contact met elkaar, werken meer met elkaar samen en benutten elkaars expertise vaker bij het organiseren van de ondersteuning voor leerlingen.
10. Regio's die voorheen veel leerlingen naar het speciaal onderwijs verwezen, zullen, als gevolg van de verevening, meer leerlingen in het regulier onderwijs ondersteunen.
11. Ouders die voorheen een beroep zouden hebben gedaan op vrijstelling van de leerplicht van hun kind (5 onder a) proberen vaker om toch met het onderwijs in gesprek te gaan voor een aanbod;

De komende periode zal ik deze (nadere) indicatoren verder met het veld vorm geven. Daarbij bezie ik of inderdaad ook voor elk indicator

onderzoek beschikbaar is, op basis waarvan we gefundeerde uitspraken kunnen doen.

Ontwikkelingen van invloed op de doelen van Passend Onderwijs

Mensen rekenen meer toe aan passend onderwijs dan wat met de wet werd beoogd. Ook zijn bepaalde ontwikkelingen van invloed op (het succes van) passend onderwijs. Ik loop de voornaamste langs.

Ervaren werkdruk en lerarentekort

Wanneer leraren een grotere werkdruk ervaren, het minder makkelijk is om vacatures op te vullen en vaker moet worden gewerkt met invalkrachten, is het lastiger om tot passend onderwijs te komen.

Omgekeerd wordt ook vaak naar passend onderwijs gewezen als één van de oorzaken van de ervaren werkdruk. Leraren ervaren dat ze meer hun best doen om leerlingen binnen de klas te helpen en geven aan, dat de ondersteuningsbehoefte complexer is geworden. Dit geldt zowel in het regulier als speciaal onderwijs.

De genoemde beweging naar meer inclusief onderwijs

Het uitgangspunt «regulier waar kan, speciaal waar moet» lijkt niet meer aan ieders verwachtingen te voldoen. Steeds meer ouders zien graag dat hun kind met een (zware) ondersteuningsbehoefte in de buurt van huis en met hun leeftijdsgenootjes uit de buurt naar school kan. Ouders van kinderen zonder ondersteuningsbehoefte vinden het belangrijk dat kinderen zo al jong leren dat een beperking heel normaal is. Steeds vaker worden passend en inclusief onderwijs in één adem genoemd, terwijl inclusief onderwijs niet met de wet was beoogd.

Van zo passend mogelijk naar onderwijs op maat

In de Wet passend onderwijs gaat het steeds om «zo passend mogelijk onderwijs», ook omdat onderwijs een collectieve aangelegenheid is. Passend onderwijs lijkt door velen een grotere belofte in zich te dragen, namelijk: onderwijs op maat. Bovendien zien we dat de ondersteuningsbehoefte complexer aan het worden is. Het kan als gevolg hebben, dat hoewel scholen, samenwerkingsverbanden en hun partners in de (jeugd)zorg weldegelijk komen tot een passender aanbod dan voorheen, het aantal mensen dat tevreden is over het aanbod niet stijgt.

Gelijktijdige grote veranderingen in de jeugdhulp en zorg

Passend onderwijs is vrij geïsoleerd ingevoerd. Om ervoor te zorgen dat de ondersteuning in het (speciaal) onderwijs verbetert en het aantal thuiszitters daalt, is het echter nodig dat onderwijs en (jeugd)zorg goed samenwerken. De adviezen van René Peeters en Marc Dullaert hebben gezorgd voor een flinke impuls om landelijk, regionaal en lokaal nog meer werk te maken van deze samenwerking. Maar dit is pas van recente datum. De decentralisatie en hervorming van de (jeugd)zorg en die naar passend onderwijs zijn niet met elkaar in gang gezet. Beide sectoren zijn eerst met zichzelf bezig geweest. Pas sinds enige tijd is de blik ook naar elkaar gericht, ondanks ook nog voldoende eigenstandige uitdagingen binnen beide sectoren.

De hoofdvraag tijdens het evalueren

Uiteindelijk gaat het komend evaluatiejaar om de vraag of we op de goede weg zijn om het onderwijs in Nederland steeds meer passend te krijgen voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte of behoefte aan zorg. Zodat echt ieder kind zich naar zijn of haar vermogens kan ontwikkelen.

De evaluatie: een proces met elkaar op basis van veel input

Tijdens het evalueren zal veel input beschikbaar zijn:

- Het *eindrappport van het onderzoeksconsortium* o.l.v. de NRO. Het eindrapport van de NRO is de culminatie van alle voorbije onderzoeken en tussenrapportages. Ik verwacht het eindrapport begin mei 2020. Ik ben het consortium erkentelijk dat zij bereid zijn om eerder dan oorspronkelijk afgesproken, mede op het verzoek van uw Kamer, hun eindrapport op te leveren.
Het onderzoeksprogramma richt zich op het onderzoeken van een beleidstheorie die bij de start van Passend onderwijs is ontworpen. Op basis daarvan heeft zij de afgelopen jaren al vele onderzoeken op deelaspecten en tussenrapportages over de stand van Passend Onderwijs uitgebracht. Ook heeft zij studies opgepakt op basis van beleidsontwikkeling en voortschrijdend inzicht. Ook bij deze voortgangsrapportage treft u weer enkele studies aan, deze zijn:
 - o Deel 5 stand van zaken passend onderwijs (bijlage 2)¹⁶
 - o Monitor Scholen 2018 (bijlage 6)¹⁷
 - o Monitor Samenwerkingsverbanden 2018 (bijlage 7)¹⁸
 - o Deel II van het onderzoek Passend Onderwijs in de klas (bijlage 5a)¹⁹ met daarbij horende bijlage (bijlage 5b)²⁰
 - o Deel II van onderzoek naar Basisondersteuning (bijlage 4)²¹
 - o Deel II van het onderzoek naar LWOO en Opting Out (bijlage 11)²²
- Een rapportage van DUO met de trends in passend onderwijs 2011–2018 (bijlage 3)²³
- Een laatste *advies van de Onderwijsraad* over passend onderwijs, mede op basis van het eindrapport van het onderzoeksconsortium. Ook de Raad ben ik erkentelijk dat zij bereid zijn om hun advies eerder uit te brengen dan oorspronkelijk met hen afgesproken. Naar verwachting is het eind mei/begin 2020 gereed.
- De bijgevoegde rapportage van wat het *vertelpunt passend onderwijs* en de regiobijeenkomsten hebben opgeleverd (bijlage 1)
- De *Staat van het Onderwijs 2020*, waarin de Inspectie, mede op basis van enkele specifieke onderzoeken, extra goed stil zal staan bij passend onderwijs.

Naast al deze waardevolle input wil ik komend jaar in goed gesprek blijven met alle betrokken actoren en hun vertegenwoordigers om tot mijn reactie te komen. Ik gaf eerder al aan hoe ik dat wil doen. Ik ga vaker met alle betrokken (vertegenwoordigende) partijen in overleg (Impulsoverleg), beraad me op een vervolg op de regiogesprekken en stel klankbordgroepen in van leerlingen, ouders, ervaringsdeskundigen, leraren en schoolbesturen.

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Afrondend

Het onderwijsveld, en steeds vaker samen met het (jeugd)zorgveld, maakt flink werk om van passend onderwijs een succes te maken. Tegelijkertijd hoor ik, dat het echt nog flink beter moet. Veel leerlingen en ouders hebben grote moeite om tot een passende oplossing te komen. Ik hoop van harte dat iedereen op gelijke voet, en liefst nog met een stap erbij, doorgaat met de ingezette samenwerking en verbeterlagen. Ik wil iedereen oproepen daar ook mee door te gaan, ondanks dat we komend jaar gaan evalueren. Ook ik zet vooruitlopend op de evaluatie weer een aantal zaken in gang om de randvoorwaarden voor passend onderwijs te verbeteren. Wel hecht ik aan goed evalueren. Daarom de aanzet tot een evaluatiekader, dat ik verder met iedereen wil uitwerken. Van daaruit kunnen we gaan bepalen wat naar de toekomst toe nodig is, opdat ieder kind, ongeacht behoefte aan onderwijsondersteuning of zorg, zich optimaal kan ontwikkelen.

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