

Passend onderwijs



Zevende voortgangsrapportage juni 2015

Samenvatting

Het eerste jaar passend onderwijs zit er bijna op. De start van passend onderwijs is goed verlopen. Dat was de conclusie van de zesde voortgangsrapportage en die staat nog steeds. Door het jaar heen zijn scholen, ouders en samenwerkingsverbanden beter bekend geraakt met de wet- en regelgeving en beginnen zij de ruimte te gebruiken die de wet- en regelgeving biedt. Deze voortgangsrapportage beschrijft wat er afgelopen periode is gedaan om steeds meer leerlingen een passende onderwijsplek te kunnen bieden.

In dit eerste jaar sinds de invoering van passend onderwijs is er sprake van veel ontwikkeling. Samenwerkingsverbanden en scholen zijn meer gaan kijken naar de ondersteuningsbehoefte van leerlingen en richten hun processen daarop in. Dat vraagt om organisatieverandering én een cultuuromslag. Daarin zijn stappen gezet. Tegelijkertijd is ook op het terrein van gemeenten en in de zorg veel in beweging, door de veranderingen die daar per 1 januari 2015 zijn ingevoerd. Door nieuwe regels en verantwoordelijkheden is er veel overleg en afstemming tussen onderwijs, gemeenten en zorg om tot nieuwe afspraken en werkwijzen te komen. Daarbij zijn twee belangrijke ontwikkelingen te benoemen. Allereerst komen thuiszittende leerlingen steeds beter in beeld. Onderwijs en gemeenten registreren beter over welke leerlingen het gaat en maken afspraken over hoe voor alle leerlingen een passende plek gevonden kan worden. Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden organiseert, al dan niet met de gemeenten, een doorzettingsmacht om een plek te realiseren als de partijen er samen niet uit komen. Concreet betekent dit dat één persoon mandaat heeft gekregen om een passend aanbod te doen.

Ten tweede zijn er maatregelen genomen om de knelpunten op te lossen die scholen en ouders ervaren in het onderwijs voor leerlingen met een ernstig meervoudige beperking. Dit voorjaar was er veel discussie over het onderwijs en de zorg aan deze doelgroep. Naar aanleiding daarvan is een regeling gemaakt voor aanvullende bekostiging, er is één formulier waarmee voor deze groep leerlingen een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs kan worden aangevraagd en ouders en scholen kunnen een beroep doen op de onderwijszorgconsulenten om bij onenigheid samen tot een oplossing te komen.

Passend onderwijs is nog niet klaar. Scholen en samenwerkingsverbanden leren van hun ervaringen en kunnen daarmee hun werkwijze verbeteren. De komende periode staat in het teken van het doorontwikkelen van passend onderwijs. Dit proces wordt begeleid door de onderwijsorganisaties en OCW.¹ Hoe het ministerie en de onderwijsorganisaties dit stimuleren, staat beschreven in het *Plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020*.² Samenwerkingsverbanden hebben daarbij de ruimte om binnen de wettelijke kaders een passende plek te bieden voor alle leerlingen.

Aandachtspunt is het gesprek op school over het passend onderwijs in de klas. Zo zijn er signalen binnengekomen dat leraren bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring te maken hebben met onnodige bureaucratie. Ook blijkt uit signalen dat scholen en ouders de onderwijsconsulenten en indien nodig de geschillencommissie nog niet altijd weten te vinden. Juist deze ondersteuning is beschikbaar als scholen en ouders samen niet tot een passende plek voor een leerling kunnen komen. OCW en de onderwijsorganisaties werken samen om te stimuleren dat het gesprek op school nog beter wordt gevoerd.

De Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) heeft zowel dit schooljaar als vorig schooljaar alle samenwerkingsverbanden bezocht. Ook komend schooljaar loopt het intensieve toezicht door. Daarnaast wordt er een uitgebreid evaluatieprogramma voor passend onderwijs uitgevoerd, waar tot aan 2020 jaarlijks rapportages van verschijnen. Zo is er de komende jaren steeds goed zicht op hoe passend onderwijs er voor staat en kan indien nodig worden bijgestuurd.

Leeswijzer

¹ Met de onderwijsorganisaties worden in deze voortgangsrapportage de sectororganisaties, de vakbonden en de ouderorganisaties bedoeld.

² Bijlage bij kamerstuk 31497-125, 20 juni 2014

Deze voortgangsrapportage is gebaseerd op informatie van de inspectie en de accountmanagers passend onderwijs van OCW. Verder is veelvuldig gebruik gemaakt van de onderzoeken die in het kader van het evaluatieprogramma passend onderwijs zijn uitgevoerd.

In hoofdstuk 1 staat de overgang van passend onderwijs *invoeren* naar passend onderwijs *uitvoeren* centraal. Hoofdstuk 2 gaat vervolgens in op de actuele ontwikkelingen in en rakend aan passend onderwijs. De raakvlakken tussen onderwijs en zorg komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 3. Als laatste geeft hoofdstuk 4 een overzicht van passend onderwijs in het mbo.

1. Van invoering naar ontwikkelen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden en het bieden van een dekkend aanbod voor alle leerlingen en thuiszittende leerlingen. Vervolgens wordt beschreven hoe ouders en leraren betrokken zijn bij de doorontwikkeling van passend onderwijs. Hierbij komen ook medezeggenschap en onderzoek naar bureaucratie aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van het toezicht op passend onderwijs.

1.1. Werk in uitvoering bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Scholen en samenwerkingsverbanden gebruiken de ruimte die ze hebben om aan te sluiten bij de situatie in de regio. De manier waarop samenwerkingsverbanden passend onderwijs organiseren verschilt dan ook. Dit blijkt onder andere uit het rapport *Richting en inrichting van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*.³ Het is nog te vroeg om te laten zien in hoeverre scholen en samenwerkingsverbanden de doelen van passend onderwijs bereiken.

Samenwerkingsverbanden hebben hun procedures op papier vrijwel allemaal in orde, zo blijkt uit bovengenoemd rapport en uit de informatie van de inspectie. Procedures zijn ingericht om leerlingen ondersteuning te geven en het is duidelijk hoe een plaatsing naar het speciaal onderwijs verloopt. Directeuren van samenwerkingsverbanden geven aan dat ze nauwlettend volgen hoe deze processen in de praktijk lopen en dat ze zo nodig de procedures naar aanleiding van de praktijkervaringen aanpassen. Dit biedt mogelijkheden om de werkwijze van het samenwerkingsverband steeds verder te ontwikkelen.

Onderzoeken als basis voor deze voortgangsrapportage

Deze voortgangsrapportage is gebaseerd op onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de korte termijn evaluatie van passend onderwijs onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In het rapport *Richting en inrichting van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden* (bestaande uit 2 deelrapporten) wordt de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden weergegeven. Het rapport *Stand van zaken en typologie passend onderwijs in het mbo* geeft weer hoe passend onderwijs er in het mbo voor staat. De meest recente cijfers zijn te vinden in het onderzoek *Kengetallen passend onderwijs*. Daarnaast zijn er twee aanvullende onderzoeken gedaan om de nulmeting passend onderwijs compleet te maken. Deze onderzoeken gaan over bureaucratie en oudertevredenheid voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs. Deze rapporten worden meegestuurd als bijlage en zijn beschikbaar via de website passend onderwijs.

Voor de lange termijn evaluatie is inmiddels bekend dat een consortium onder leiding van het Kohnstamm Instituut het onderzoeksprogramma passend onderwijs zal uitvoeren. Het onderzoeksprogramma wordt gecoördineerd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Op basis van onder andere de onderzoeken van dit consortium brengt de Onderwijsraad vanaf 2016 ieder jaar advies uit over de stand van zaken rondom passend onderwijs. Het complete onderzoeksvoorstel en de bijbehorende planning zijn binnenkort beschikbaar via de website passend onderwijs.

OCW en de onderwijsorganisaties ondersteunen scholen en samenwerkingsverbanden in de doorontwikkeling van passend onderwijs. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten, waarin het gebruik van het ontwikkelingsperspectief of de bedrijfsvoering centraal staan. Ook hebben de sectororganisaties een scholingsaanbod ontwikkeld voor het personeel van

³ Sardes (2015) *Richting en inrichting van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A: stand van zaken samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair en voortgezet onderwijs en Gion (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs.

samenwerkingsverbanden. Bovendien ontwikkelen de sectororganisaties activiteiten voor de professionalisering van intern toezichthouders van scholen en samenwerkingsverbanden. Ze doen dat samen met de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI), de inspectie en OCW.

De onderwijsorganisaties en OCW verzamelen daarnaast signalen en monitoren de ontwikkelingen. Dit wordt gedaan door middel van een schakelpunt, waarbij de organisaties regelmatig informatie bij elkaar brengen. Tot nu toe komen hier geen grote knelpunten aan het licht. Wel laten signalen uit het schakelpunt en van accountmanagers van OCW zien dat ouders en scholen niet altijd weten waar zij terecht kunnen voor ondersteuning in hun zoektocht naar passend onderwijs. Het gesprek tussen de school en het samenwerkingsverband komt dan nog niet tot stand en de onderwijsconsulenten en de geschillencommissie passend onderwijs zijn nog niet overal bekend. Ook signaleert men een risico op onnodige bureaucratie, omdat bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring veel papieren moeten worden ingevuld (zie verder paragraaf 1.6). De komende periode zullen OCW en de onderwijsorganisaties daarom nog meer aandacht aan deze thema's geven.

1.2. Aan de slag met een dekkend aanbod voor alle leerlingen

Nog niet alle samenwerkingsverbanden hebben een dekkend aanbod van voorzieningen, waardoor ze nog niet aan alle leerlingen de ondersteuning kunnen bieden die nodig is. Ongeveer driekwart van de directeurs in het po stelt dat hun samenwerkingsverband wél een dekkend aanbod heeft. In het vo zegt de helft van de directeurs van de verbanden een dekkend aanbod te hebben.⁴ Uit onderzoeken van de inspectie blijkt dat samenwerkingsverbanden de 'witte vlekken' snel aan het invullen zijn. In de meeste gevallen lukt het ook om leerlingen waarvoor een bestaand aanbod ontbreekt maatwerk te bieden, zodat ook die leerlingen een passende onderwijsplek krijgen. Deze ontwikkeling leidt tot een breder aanbod dan bestond in de periode vóór passend onderwijs.

Reguliere scholen en (voortgezet) speciaal onderwijs brengen expertise samen

Een dekkend aanbod wordt ook gecreëerd door expertise samen te brengen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het reguliere onderwijs. Het (v)so heeft kennis over begeleiding van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Door deze expertise in het regulier onderwijs in te zetten, kunnen meer kinderen dicht bij huis onderwijs krijgen. Samenwerkingsverbanden en scholen zetten de eerste stappen in deze samenwerking. De inspectie ziet de positieve effecten van daarvan: men leert elkaar kennen en ontdekt hoe de samenwerking meerwaarde heeft. Via de websites en nieuwsbrieven over passend onderwijs worden goede voorbeelden verspreid van deze samenwerking, zodat ook andere scholen en samenwerkingsverbanden ervan kunnen leren. Bovendien bieden de sectororganisaties extra ondersteuning aan om de samenwerking te bevorderen.

Ondersteuning voor leerlingen met autisme

In de vorige voortgangsrapportage is geconstateerd dat vooral het aanbod voor normaal tot hoogbegaafde leerlingen met autisme nog niet overal voldoende beschikbaar is. *Vanuit autisme bekeken* (VAB) is inmiddels met financiering van OCW begonnen met activiteiten om de kennis te vergroten die samenwerkingsverbanden en scholen hebben over onderwijs aan leerlingen met autisme. De VAB verspreidt handreikingen voor leraren, scholen en samenwerkingsverbanden, en onderzoekt in een aantal regio's wat succes- en faalfactoren zijn in het onderwijs aan leerlingen met autisme. De resultaten van dit onderzoek worden beschikbaar gesteld aan samenwerkingsverbanden en scholen.

⁴ Zie Sardes (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Zie ook: Gion (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs.

Talentontwikkeling binnen passend onderwijs

Het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling ondersteunt samenwerkingsverbanden bij het bieden van passend onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen.⁵ Het Informatiepunt heeft een plan van aanpak gemaakt, met activiteiten ter ondersteuning van samenwerkingsverbanden. Het belangrijkste doel van dit plan is om kennis en ervaring te delen. Het plan bevat netwerk- en expertbijeenkomsten in het hele land en een landelijke conferentie in november. Eerdere conferenties konden rekenen op veel aandacht. Ook ontwikkelt het steunpunt een elektronische kaart, die samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen kunnen gebruiken om hun ondersteuningsmogelijkheden en expertise vindbaar te maken. Met deze kaart kunnen samenwerkingsverbanden zich profileren. Deze kaart komt dit jaar beschikbaar via www.talentstimuleren.nl. Het informatiepunt ontwikkelt verder e-learningmodules over wat nodig is om verrijkend onderwijs te realiseren voor talentvolle en begaafde leerlingen. Tenslotte ontwikkelt het informatiepunt hulpmiddelen die leraren kunnen helpen bij het gesprek met leerlingen en andere betrokkenen.

Passend onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen in de Kop van Noord-Holland

Het samenwerkingsverband Kop van Noord-Holland (primair onderwijs) biedt in drie vormen onderwijs aan voor hoogbegaafde leerlingen. Allereerst krijgen alle leerkrachten van basisscholen scholing over hoogbegaafdheid. Voor extra ondersteuning kunnen scholen een beroep doen op een expertiseteam van het samenwerkingsverband. Aanvullend aanbod buiten het onderwijsprogramma om wordt gegeven in de vorm van plusklassen, waar de leerling enkele dagdelen per week naar toe kan. In 2014-2015 gaan ongeveer 65 kinderen naar een plusklas toe. Als laatste vorm is er een weekvullend aanbod, in de zogenoemde Eureka-groepen. Daar gaan dit schooljaar 45 kinderen vanuit het hele samenwerkingsverband naar toe. De leerkrachten van de plusklassen en de Eureka-groepen vormen samen een professionele leergemeenschap: ze vergaderen samen, zoeken samenhang in hun programma's en wisselen ervaringen uit. Zo blijven de twee teams van elkaar leren en zich ontwikkelen.

1.2.1. Maatwerk voor thuiszitters: doorzettingsmacht bij samenwerkingsverband of gemeente

De ambitie voor 2020 is om thuiszitten zoveel mogelijk te voorkomen en alle leerlingen die thuis komen te zitten binnen drie maanden weer op school te krijgen.⁶ Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het Jaarverslag en slotwet van OCW 2014 op 10 juni jongstleden hebben de Kamerleden Ypma, Rog en Van Meenen in een motie gevraagd om in gesprek te gaan met gemeenten en samenwerkingsverbanden over thuiszittende leerlingen.⁷ Zoals de staatssecretaris in reactie op deze motie heeft aangegeven, wordt aan deze motie uitvoering gegeven in lijn met de brief die de Tweede Kamer op 19 maart 2015 heeft ontvangen.⁸ Daarin is beschreven welke acties worden ondernomen om schoolverzuim verder terug te dringen. Een van de acties die beschreven staat, is dat OCW en Ingrado in gesprek gaan met gemeenten en samenwerkingsverbanden over het terugdringen van het aantal thuiszittende leerlingen en de duur van het thuiszitten. In dat kader wordt onder meer gesproken over de afspraken tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden over hun werkwijze om snel een passende plek te vinden voor thuiszittende leerlingen. In de gesprekken komt ook aan de orde op welke manier de gemeenten en het samenwerkingsverband om kunnen gaan met de doorzettingsmacht. Om dit verder te stimuleren worden ook op de website passend onderwijs voorbeelden verspreid.

⁵ Het informatiepunt Onderwijs & talentontwikkeling is ondergebracht bij SLO, het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling

⁶ Zie *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs* (juli 2014) en *Klaar voor de toekomst: samenwerken aan onderwijskwaliteit – sectorakkoord VO 2014-2017* (april 2014)

⁷ Kamerstuk 34200-10, 10 juni 2015

⁸ Kamerstuk 26695-100, 19 maart 2015

Gemeenten en onderwijs trekken samen op om tot een oplossing te komen voor leerlingen die thuiszitten. De leerlingen die thuiszitten komen door deze samenwerking beter in beeld: het is sneller duidelijk om wie het gaat en wat de oorzaak is van het niet naar school gaan. Dat betekent nog niet dat er direct een oplossing is, maar wel dat er stappen in deze richting gezet worden. De inspectie ziet dat samenwerkingsverbanden en de afdelingen Leerplicht van de gemeenten steeds vaker kiezen voor een centrale aanpak, waarbij één partij in een regio de regie voert voor het aanpakken van de thuiszittersproblematiek en het vinden van een plek voor individuele leerlingen. Uit het onderzoek *Richting en inrichting van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden* blijkt dat meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden (61 procent in het po en 60 procent in het vo) een dergelijke doorzettingsmacht geregeld heeft of daarmee bezig is.⁹ Dit is één van de manieren om toch een onderwijsplek te vinden voor 'moeilijk plaatsbare' leerlingen.

Aanpak van thuiszitters in Midden-Limburg

In de regio Midden-Limburg is de afgelopen jaren het aantal thuiszitters in het voortgezet onderwijs drastisch verminderd. Er was een groot aantal thuiszitters, hoewel exacte getallen ontbraken. In 2010-2011 heeft de voorloper van het huidige samenwerkingsverband besloten om thuiszitters structureel en gericht aan te pakken door ze te monitoren. In 2011-2012 heeft het samenwerkingsverband het Centraal Meldpunt opgericht. Ook is hebben het samenwerkingsverband, de gemeenten en het mbo een bestuurlijk thuiszittersoverleg én een overleg waarin leerlingen worden besproken. Het aantal thuiszittende leerlingen in het voortgezet onderwijs zakte: gemiddeld van jaarlijks 60 tot 80 naar nu gemiddeld 8-10 thuiszitters op jaarbasis. De meeste van de huidige thuiszitters hebben een justitiële achtergrond. Het samenwerkingsverband spant zich in om hen weer in het reguliere onderwijs te plaatsen. Daarvoor loopt nu de pilot 'Terugplaatsing vanuit JJI of Jeugdzorgplus'.

Inspectie grijpt in wanneer zorgplicht wordt omzeild

Uit het onderzoek naar de richting en inrichting van samenwerkingsverbanden passend onderwijs blijkt dat directeuren van 1 op de 6 samenwerkingsverbanden (po 18 procent en vo 16 procent) te maken hebben met enkele schoolbesturen die de zorgplicht proberen te omzeilen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door ouders het gevoel te geven dat andere scholen hun kind beter onderwijs kunnen bieden.¹⁰ Als de inspectie daarvan signalen krijgt, komt zij direct in actie. In het eerste jaar na invoering van de wet- en regelgeving passend onderwijs is het enkele keren voorgekomen dat de inspectie een school heeft aangesproken op de naleving van de zorgplicht. Inmiddels is voor deze leerlingen een plek in het onderwijs gevonden.

Onderwijs op andere locaties

Momenteel loopt een inventarisatie naar welke mogelijkheden de wet- en regelgeving bieden om maatwerk te leveren aan individuele kinderen voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk of wenselijk is.¹¹ Aan de hand van deze inventarisatie wordt gekeken of en waar aanpassingen nodig en mogelijk zijn. Het recht op onderwijs voor alle kinderen is hierbij het uitgangspunt. De Tweede Kamer wordt hierover voor het zomerreces van 2015 apart geïnformeerd.

Ondersteuning bij het zoeken naar een goede onderwijsplek

Samenwerkingsverbanden, scholen en gemeenten hadden behoefte aan het samenbrengen van beschikbare informatie over thuiszittende leerlingen. Daarom hebben verschillende organisaties

⁹ Zie Sardes (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

¹⁰ Idem en Gion (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs.

¹¹ Inventarisatie gedaan naar aanleiding van de motie van het lid Ypma (kamerstuk 34000 VIII 35), kamerdebat over artikel 23 Grondwet van 28 september 2014 en Kamerbrief 'Inventarisatie onderwijs op een andere locatie dan de school' (kamerstuk 31135-49).

een toolbox ontwikkeld, die te vinden is via de website passend onderwijs en de websites van deze organisaties.¹² In de toolbox zitten een begrippenkader over schoolverzuim, de 'routekaart passend onderwijs zonder thuiszitters' en een document over regievoering en doorzettingsmacht.

De toolbox wordt nog uitgebreid met een handreiking voor het verlenen van een (tijdelijke) vrijstelling van geregeld schoolbezoek. Ingrado, de inspectie en OCW werken momenteel aan deze handreiking, die is toegezegd in het VAO Passend onderwijs van 18 december 2014. Deze handreiking biedt mogelijkheden voor maatwerk als leerlingen niet in staat zijn om de hele week op school te zijn. Deze handreiking komt voor de start van schooljaar 2014-2015 beschikbaar.

Omdat bij langdurige ziekte de kans groter wordt op thuiszitten, hebben in veel gemeenten scholen, leerplicht en GGD of JGZ afspraken over hoe ze handelen als een leerling langdurig ziek wordt. Een goed voorbeeld daarvan is de Medische Advisering Ziekgemelde leerling (de M@ZL-aanpak) van de GGD West-Brabant.¹³ Dit is een effectieve integrale aanpak van ziekteverzuim bij scholieren.¹⁴ Ouder, kind, mentor, jeugdarts en leerplichtambtenaar werken samen aan de weg terug naar school. De staatssecretaris van OCW heeft Ingrado gevraagd om deze en vergelijkbare aanpakken ook actief bij andere gemeenten en regio's onder de aandacht te brengen.

Samen met de onderwijsconsulenten en gedragswerk zoeken naar een passende plek

Onderwijsconsulenten kunnen ouders en scholen ondersteunen bij het vinden van een passende onderwijsplek, als zij samen niet tot een passende plek komen. In vergelijking met eerdere jaren zijn er dit jaar iets minder aanvragen gedaan bij de onderwijsconsulenten: het gaat om 880 casussen die sinds de zomer in behandeling zijn genomen, terwijl dit er in dezelfde periode vorig jaar 974 waren. De verwachting dat er door de invoering van passend onderwijs juist meer aanvragen bij de onderwijsconsulenten zouden binnen komen is niet uitgekomen. Dit komt mede doordat onderwijsconsulenten bij de intake waar nodig naar samenwerkingsverbanden verwijzen, die daarna de kwestie in een groot deel van de gevallen zelf oppakken.

In sommige regio's wordt ook Gedragswerk ingezet. Gedragswerk ondersteunt ouders, onderwijs- en zorgprofessionals en gemeenten om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven totdat een oplossing is gevonden. Dat wordt gedaan wanneer vanwege complexiteit voor meerdere leerlingen in het samenwerkingsverband geen plek gevonden kan worden. Gedragswerk wordt voor deze vragen steeds vaker ingezet en kan samenwerkingsverbanden en gemeenten helpen om met de betrokken partijen te komen tot een plan van aanpak of werkagenda om het thuiszitten op te lossen en te voorkomen.

Geschillencommissie als vangnet

Sinds de invoering van passend onderwijs hebben ouders over 33 geschillen een oordeel gevraagd aan de geschillencommissie. Wanneer ouders en school er ook met hulp van een onderwijsconsulent niet uitkomen, kunnen ouders een oordeel vragen aan de geschillencommissie passend onderwijs. Geschillen die voorgelegd worden aan de commissie kunnen gaan over toelating, verwijdering of het ontwikkelingsperspectief van de leerling.¹⁵ Niet alle ingediende geschillen leidden tot een uitspraak, bijvoorbeeld omdat partijen hun geschil al voor de zitting oplosten. De commissie bracht 17 adviezen uit, waarvan er 15 zijn gepubliceerd. De resterende 2 volgen binnenkort. In 14 verzoeken zijn de ouders in het gelijk gesteld en in 3 gevallen niet.¹⁶ De commissie heeft nog twee adviezen in voorbereiding.

¹² Deze organisaties zijn de PO-Raad, VO-raad, VNG, NJI, Gedragswerk, Ingrado en het ministerie van OCW.

¹³ Tweede kamerlid mevrouw Ypma refereerde in het debat van 11 december 2014 aan deze aanpak

¹⁴ Zie de databank erkende interventies op <http://www.nji.nl/nl/Databanken/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/MZL-Medische-Advisering-Ziek-gemelde-Leerling>

¹⁵ Ouders kunnen de geschillencommissie om een oordeel vragen als ze er met de school niet uitkomen, ook niet met hulp van een onderwijsconsulent. De geschillen gaan over toelating, verwijdering of het ontwikkelingsperspectief van de leerling.

¹⁶ De uitspraken zijn te vinden op www.onderwijsgeschillen.nl

1.3. Competenties en betrokkenheid van onderwijspersoneel

Nieuwe onderzoeken naar de competenties van leraren laten zien dat leraren van zichzelf vinden dat ze voldoende competent zijn om met verschillen in de klas om te kunnen gaan.¹⁷ Wel hebben ze specifieke vragen wanneer het gaat om leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften. Een ander beeld van de beheersing van differentiatievaardigheden komt naar voren in het onderwijsverslag van 2013-2014. De inspectie constateert namelijk dat vooral veel leraren in het vo (66 procent) en vso (79 procent) de differentiatievaardigheden nog onvoldoende beheersen. Kenmerkend voor passend onderwijs is dat meer leerlingen met verschillende ondersteuningsbehoefte bij elkaar in de klas zitten. Dat maakt differentiatie noodzakelijk.

In de Lerarenagenda staan de acties die worden ondernomen om de professionaliteit van leraren te vergroten. Eén van de prioriteiten is de begeleiding van beginnende leraren, omdat juist zij de differentiatievaardigheden nog onder de knie moeten krijgen. Zo is in het vo het project 'Begeleiding Startende Leraren' gestart, in samenwerking met de universitaire lerarenopleidingen. Ook is er sterk geïnvesteerd in de samenwerking tussen scholen, pabo's en de eerste- en tweedegraads opleidingen.

De verdere professionalisering van ervaren leraren vereist een goed personeelsbeleid op school, zodat leraren de mogelijkheid krijgen zich verder te ontwikkelen. Het ministerie van OCW en de sectororganisaties hebben daarover vorig jaar afspraken gemaakt in de bestuursakkoorden voor primair en voortgezet onderwijs. Leraren kunnen direct worden ondersteund door middel van collegiale intervisie, lesbezoeken en observatie. Binnenkort verschijnt er ook nog een praktische toolbox, waarmee leraren hun lessen optimaal af kunnen stemmen op bijvoorbeeld toptalenten.

Leraren en ander onderwijspersoneel moeten weten waar zij binnen het samenwerkingsverband terecht kunnen voor vragen over extra ondersteuning en dat zij betrokken worden bij de doorontwikkeling van passend onderwijs op school en in het samenwerkingsverband. De schoolleider heeft hier, als schakel tussen het bestuur van de school en de leraar in de klas, een belangrijke rol in. Sommige samenwerkingsverbanden organiseren concrete en grootschalige activiteiten om onderwijspersoneel breder te informeren en te faciliteren. Op deze manier kunnen samenwerkingsverband en onderwijspersoneel met elkaar in gesprek en weten leraren steeds beter waar zij terecht kunnen. Ook zijn er samenwerkingsverbanden die werkgroepen hebben, waarin leraren, intern begeleiders en schoolleiders actief meedenken over het beleid van het samenwerkingsverband. OCW en de onderwijsorganisaties stimuleren ook de andere samenwerkingsverbanden om onderwijspersoneel te betrekken bij de doorontwikkeling van passend onderwijs.

1.4. Medezeggenschap binnen het samenwerkingsverband: op zoek naar de goede rol

In vrijwel alle samenwerkingsverbanden was de ondersteuningsplanraad betrokken bij de totstandkoming van het ondersteuningsplan.¹⁸ De adviezen van de ondersteuningsplanraad zijn in de meeste gevallen volledig of grotendeels overgenomen.¹⁹ De betrokkenheid van de raad blijft vaak in stand, ook na de instemming op het ondersteuningsplan.

De helft van de samenwerkingsverbanden, zowel in het po als het vo, past het ondersteuningsplan dit jaar (op onderdelen) aan. Ze doen dat omdat er alleen een plan was voor het eerste jaar passend onderwijs of omdat samenwerkingsverbanden op basis van hun ervaringen tot nu toe het

¹⁷ Zie Kohnstamm instituut, hogeschool Leiden en ITS (2015), *Passende competenties voor passend onderwijs: onderzoek naar competenties in het basisonderwijs* en Oberon (2013), *Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo-docenten en scholen*.

¹⁸ In de ondersteuningsplanraad is de medezeggenschap van onderwijspersoneel en ouders geregeld. De ondersteuningsplanraad heeft instemmingsrecht op (het vaststellen of wijzigen van) het ondersteuningsplan.

¹⁹ Zie Sardes (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Gion (2015). *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden*. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs.

plan of onderdelen van het plan willen aanpassen. Ook de inpassing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in passend onderwijs is aanleiding om het ondersteuningsplan aan te passen (zie paragraaf 2.1). De ondersteuningsplanraad moet dan weer instemmen met de aanpassingen.

Op veel plekken wordt gezocht naar een goede invulling van de medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband. Het gaat dan bijvoorbeeld over een goede invulling van de personeelsmedezeggenschapsraad, de rol van samenwerkingsverband en ondersteuningsplanraad of over het betrekken van personeel, ouders en leerlingen bij de ondersteuningsplanraad. Hier heeft het Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs de afgelopen jaren ondersteuning en advies geboden. Ook het komende jaar lopen de activiteiten door. Hiervoor is gekozen omdat de medezeggenschap op het niveau van het samenwerkingsverband nog aandacht vraagt en omdat de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs komend jaar plaatsvindt. De ondersteuningsplanraad heeft daar ook een rol in. Het heeft de voorkeur om niet een apart steunpunt medezeggenschap passend onderwijs in stand te houden. Er vindt daarom nog overleg plaats met de betrokken organisaties over de positionering van het steunpunt.

Leerling in de ondersteuningsplanraad in De Meierij (samenwerkingsverband vo)

Sinds half november 2014 heeft het samenwerkingsverband vo 3005 De Meierij een ondersteuningsplanraad (OPR) met 16 zetels. In de OPR zitten, naast ouders en medewerkers, vier leerlingen. Eén van de leerlingen was ook betrokken bij het opzetten van de raad. Hij dacht mee over het reglement en schreef een wervingsbrief voor kandidaat-leerlingen. De leerling vond het opzetten van en deelnemen aan de ondersteuningsplanraad een mooie en interessante ervaring. In de raad krijgt hij de ruimte om vragen te stellen en te vragen om verduidelijking. Daardoor worden de thema's ook voor de andere leden duidelijker en heeft de aanwezigheid van leerlingen meerwaarde.

1.5. Een eerste beeld van oudertevredenheid

De tevredenheid van ouders over de ondersteuning op school voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs is wisselend. Dat blijkt uit onderzoek dat is uitgevoerd in het najaar 2014 en gaat over het jaar vóór invoering van het passend onderwijs.²⁰ Tot nu toe was er geen beeld van de tevredenheid van ouders over de geboden ondersteuning op school vóór passend onderwijs en daarom is deze reconstructie gemaakt. Dit onderzoek dient tevens als nulmeting voor de evaluatie van passend onderwijs. Uit het onderzoek, waarin is gekeken naar drie groepen ouders, komen de volgende resultaten:²¹

- In het algemeen zijn ouders redelijk tevreden over de ondersteuning. Meer ouders van leerlingen met ondersteuning of een indicatie zijn tevreden over de school dan ouders van leerlingen zonder extra ondersteuning.
- Ouders van leerlingen in het speciaal onderwijs zijn vaker tevreden dan ouders van leerlingen in het reguliere onderwijs.
- Wanneer het gaat over het thema signalering en feitelijke gekregen ondersteuning zijn vooral de ouders van leerlingen met extra ondersteuning ontevreden, al zijn ook de ouders van leerlingen met een indicatie ook niet erg tevreden.
- De antwoorden op de gesloten vragen laten een positiever beeld zien dan de reacties die zijn gegeven op de open vragen.

²⁰ Dit is de ouderenquête naar de betrokkenheid van de ouders, zoals die is toegezegd aan de Tweede Kamer in het algemeen overleg van 11 december 2014

²¹ Zie Kuiper, Dijkers, Emmelot & Ledoux (2015). *Tevredenheid van ouders bij de start van passend onderwijs*. De drie groepen ouders uit het onderzoek zijn de volgende:

- Ouders van leerlingen met een indicatie voor extra ondersteuning in het po, vo, so en mbo.
- Ouders van leerlingen zonder een indicatie, maar met extra ondersteuning in po, vo en mbo, bijvoorbeeld voor dyslexie.
- Ouders van leerlingen die geen extra ondersteuning krijgen in het po, vo en mbo.

Ook na de invoering van passend onderwijs wordt de oudertevredenheid gevolgd. De verwachting is dat de tevredenheid van ouders zal verbeteren door de invoering van passend onderwijs, omdat scholen een zorgplicht hebben gekregen en ouders niet meer zelf met hun kind hoeven te 'shoppen' bij verschillende scholen. In 2016 wordt wederom gekeken hoe tevreden ouders zijn over passend onderwijs.

Ouders kunnen terecht bij het steunpunt passend onderwijs voor ouders van Ouders & Onderwijs (voorheen de Landelijke Ouderraad). In de afgelopen periode kreeg het steunpunt veel vragen van ouders, waaruit bleek dat ouders niet altijd weten waar ze terecht moeten. Daarom blijft het steunpunt voor ouders voorlopig beschikbaar om ouders hierbij te helpen. Ook organiseren de sectororganisaties activiteiten om de communicatie over passend onderwijs vanuit scholen en samenwerkingsverbanden richting ouders te verbeteren.

In de vorige voortgangsrapportage is gerapporteerd over het wetsvoorstel dat instemmingsrecht voor ouders regelt op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. Dit wetsvoorstel is opgesteld naar aanleiding van een motie van het kamerlid Ypma.²² De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. De reactie op dit advies is nog in voorbereiding.

1.6. Werk maken van minder bureaucratie

Op basis van de ervaringen tot nu toe stelt de inspectie vast dat samenwerkingsverbanden en scholen werk maken van het verminderen van bureaucratie, maar hier nog niet altijd in slagen. Scholen spreken samenwerkingsverbanden kritisch aan op onnodige of onduidelijke formulieren. Samenwerkingsverbanden leggen steeds beter uit waarom bepaalde informatie noodzakelijk is en proberen de informatieverzameling zo efficiënt mogelijk te organiseren. Ondanks dat scholen en samenwerkingsverbanden proberen om hun processen met zo min mogelijk bureaucratie te organiseren, lukt dat nog niet overall. Regelmatig moeten bijvoorbeeld uitgebreide formulieren ingevuld worden om voor een leerling een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs aan te vragen of een ontwikkelingsperspectief op te stellen. Zoals eerder aangegeven, zullen OCW en de onderwijsorganisaties de komende periode aandacht besteden aan dit thema.

Inmiddels is ook een reconstructie gemaakt van hoe samenwerkingsverbanden, scholen en ouders bureaucratie hebben ervaren vóór de invoering van passend onderwijs. Dit onderzoek dient als nulmeting en bestaat uit drie delen.²³ Allereerst is gekeken naar de overhead van 35 oude samenwerkingsverbanden. Deze organisaties hadden gemiddeld 10 tot 25 procent overhead in 2013. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het verzamelen van informatie om de overhead in beeld te brengen lastig was. De samenwerkingsverbanden waren ten tijde van het onderzoek al opgeheven en de jaarverslagen boden over het algemeen te weinig informatie om uitspraken te kunnen doen. De resultaten moeten dan ook met enige voorzichtigheid worden gelezen.

Het tweede deel bestond uit een onderzoek bij scholen. Voor een beeld van bureaucratie bij scholen is een vragenlijst gestuurd naar intern begeleiders en zorgcoördinatoren van ruim 900 scholen. Hiervan heeft slechts 6,9 procent gereageerd. Zij hebben de administratieve taken met betrekking tot leerlingenzorg als tijdrovend ervaren, maar vonden deze taken tegelijkertijd wel nuttig.

Het derde deel van het onderzoek naar bureaucratie bestond uit een meting naar ervaren bureaucratie bij ouders.²⁴ Net als bij scholen hebben ook ouders wisselende ervaringen. In de gesloten vragen geven ouders aan dat zij niet zoveel bureaucratie ervaren bij de indicatieprocedures of het opstellen van het handelingsplan. Op de open vragen is veel gereageerd

²² Kamerstuk 31497-95, 11 april 2013

²³ Kuiper, Dijkers, Ledoux, Van den Berg & Bos (2015). *Feitelijke en ervaren bureaucratie: nulmeting in het kader van de kortetermijn evaluatie passend onderwijs*.

²⁴ Ongeveer 22.000 ouders hebben een uitnodiging voor het invullen van een vragenlijst gehad. Hierbij is geselecteerd op ouders die een kind met een oude indicatie (bijvoorbeeld een rugzakje of een indicatie voor lwoo/pro) hadden en ouders van leerlingen zonder indicatie. Aan deze laatste groep is vervolgens gevraagd of hun kind wel of niet extra ondersteuning in het onderwijs kreeg. In totaal heeft 9,1 procent van de ouders een vragenlijst ingevuld.

en daar komt een wisselender beeld naar voren. Ouders klagen bijvoorbeeld over lange doorlooptijden en onduidelijke communicatie over hoe de procedure precies verloopt.

De Kafkabrigade, een organisatie die overheden helpt om onnodige bureaucratie te bestrijden, heeft voor de samenwerkingsverbanden een aantal handreikingen gemaakt ter ondersteuning bij het voorkomen en verminderen van overmatige bureaucratie. Op korte termijn start een onderzoek waarin wordt bekeken in hoeverre er sprake is van overmatige bureaucratie in de samenwerkingsverbanden in het eerste jaar passend onderwijs (bureaucratietoets). Dit maakt onderdeel uit van het evaluatieprogramma passend onderwijs. Dit onderzoek wordt voor het einde van 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden. Ook daarna wordt de ontwikkeling van bureaucratie en passend onderwijs gevolgd door middel van het onderzoeksprogramma passend onderwijs (zie paragraaf 2.6).

1.7. Ervaringen met toezicht op samenwerkingsverbanden leidt tot nieuwe aanpak

De ontwikkeling van passend onderwijs wordt, zoals hiervoor al gesteld, nauwgezet gevolgd. De inspectie bezocht sinds het begin van dit schooljaar tot 1 mei 2015 118 samenwerkingsverbanden. Op de wettelijke voorschriften waaraan het ondersteuningsplan moet voldoen zijn regelmatig tekortkomingen vastgesteld. Niet altijd zijn alle onderdelen aanwezig. De inspectie heeft deze samenwerkingsverbanden een herstelopdracht gegeven. Waar deze termijn inmiddels is verlopen, zijn de tekortkomingen steeds binnen de gestelde termijn hersteld. Bij twee scholen voor voortgezet onderwijs is de bekostiging gedeeltelijk opgeschort, omdat ze zich ook na aanmaning van de inspectie niet aansloten bij een samenwerkingsverband.

Toezicht in het nieuwe schooljaar

In 2013-2014 heeft de inspectie bij alle samenwerkingsverbanden een simulatie van het toezicht gedaan.²⁵ De uitkomsten daarvan zijn te vinden in het Onderwijsverslag over 2014. Aan het einde van het schooljaar 2014-2015 is bij alle samenwerkingsverbanden een vervolg onderzoek uitgevoerd. Het plan was om in 2015-2016 bij alle samenwerkingsverbanden een kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Op basis van de huidige ervaringen blijkt dit niet nodig, omdat op basis van de informatie een voldoende betrouwbaar beeld geschetst worden van de resultaten van een samenwerkingsverband tot nu toe. Een nieuwe ronde onderzoek levert voor de inspectie en de samenwerkingsverbanden weinig nieuwe inzichten op.

De werkwijze van de inspectie wordt daarom komend schooljaar aangepast. Daarmee wordt ook de toezichtslast voor samenwerkingsverbanden beperkt. De aanpak bestaat uit vier sporen:

1. Voortgangsgesprekken met samenwerkingsverbanden waar de kwaliteit nog niet op orde is. Zo worden deze samenwerkingsverbanden scherp gehouden op hun voortgang.
2. Kwaliteitsonderzoeken bij ongeveer 30 samenwerkingsverbanden, op basis van een risicoanalyse. Als daar aanleiding toe is, kan ook een kwaliteitsonderzoek worden uitgevoerd bij samenwerkingsverbanden waar een voortgangsgesprek mee is gevoerd. In de kwaliteitsonderzoeken zal nadrukkelijk gekeken worden naar passend onderwijs op de scholen in het samenwerkingsverband, omdat het samenwerkingsverband en de scholen nauw met elkaar zijn verbonden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bevindingen uit het scholentoezicht. Verder wordt in de kwaliteitsonderzoeken aandacht gegeven aan aspecten als verevening en demografische krimp in specifieke regio's.
3. Themaonderzoeken naar de inrichting van passend onderwijs. Deze onderzoeken worden afgestemd met het onderzoeksprogramma passend onderwijs (zie paragraaf 1.1).
4. Reactie op signalen die de inspectie bereiken, van bijvoorbeeld ouders.

²⁵ Tijdens een simulatie bootste de inspectie een kwaliteitsonderzoek bij een samenwerkingsverband na, ook al waren de samenwerkingsverbanden nog niet volledig ingericht.

2. Actuele ontwikkelingen

Dit hoofdstuk beschrijft actuele ontwikkelingen rondom passend onderwijs. Achtereenvolgens komen de inpassing van lwoo en pro, medezeggenschap binnen cluster 1 en 2, leerlingenstromen en het ontvlechten en invlechten van (v)so aan bod.

2.1. Alle samenwerkingsverbanden vo zijn bezig met de inpassing van lwoo en pro

Nu de Eerste en Tweede Kamer hebben ingestemd met de wet over de integratie van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) in passend onderwijs kunnen scholen en samenwerkingsverbanden aan de slag met de voorbereidingen. Uit een rondgang langs de samenwerkingsverbanden vo blijkt dat zij allemaal bezig zijn. Over het algemeen willen de samenwerkingsverbanden voor de zomervakantie hun plannen uitgewerkt hebben, zodat ze op tijd worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad. Het ziet er naar uit dat het alle samenwerkingsverbanden lukt om dit voor 1 september te doen. Dat betekent dat samenwerkingsverbanden de eerste mijlpaal behalen (zie tekstkader).

Mijlpalen

Er zijn mijlpalen vastgelegd die samenwerkingsverbanden vo moeten halen. Op 1 september 2015 moet het aangepaste ondersteuningsplan naar de ondersteuningsplanraad worden gestuurd. Vervolgens moet op 15 december 2015 het aangepaste ondersteuningsplan bij de inspectie ingediend zijn.

Mogelijkheden voor opting out voor lwoo

Op 1 augustus 2018 worden de landelijke criteria en duur van de toewijzing van lwoo losgelaten. Net als bij de zware ondersteuning en het speciaal basisonderwijs kunnen de scholen in het samenwerkingsverband vanaf dat moment zelf bepalen welke leerlingen aanspraak maken op lwoo-ondersteuning in het vmbo, en hoe lang ze deze ondersteuning krijgen. Samenwerkingsverbanden kunnen hierop vooruit lopen via de opting out-mogelijkheid. Dat kan alleen als alle schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband het daarmee eens zijn.

Samenwerkingsverbanden en scholen denken daar nu over na. Bijna een derde van de samenwerkingsverbanden overweegt te kiezen voor opting out. Zij doen dit bijvoorbeeld omdat ze meer willen denken vanuit de behoeften van de leerling in plaats van vanuit de criteria of omdat ze onnodige bureaucratie willen voorkomen. Er worden vaak verschillende varianten uitgewerkt en besproken met de betrokken scholen. Een deel van de samenwerkingsverbanden kiest ervoor in de beginfase nog weinig te veranderen. Zij willen geen opting out, en willen bovendien weinig veranderen in de procedure om lwoo en pro toe te wijzen. Een aantal van deze samenwerkingsverbanden is in overleg met de regionale verwijzingscentra (rvc) over hoe ze de taak van de rvc per 1 januari 2016 goed kunnen overnemen. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan om nu niet voor opting out te kiezen, maar wel alvast na te denken over de situatie na 2018, wanneer zij zelf de criteria zullen gaan bepalen. Omdat definitieve besluitvorming bijna altijd nog moet plaatsvinden, kan nog geen beeld geschetst worden hoeveel samenwerkingsverbanden daadwerkelijk voor opting out zullen kiezen.

Geen mogelijkheden voor opting out voor pro

Het is vooralsnog niet mogelijk om via opting out eigen criteria op te stellen voor pro of een eigen duur te kiezen. Het voornemen is om op termijn ook de criteria en duur van een toelaatbaarheidsverklaring voor pro los te laten, maar daarvoor is nog geen datum bekend.

Ondersteuning

Scholen en samenwerkingsverbanden worden ondersteund bij de inpassing van lwoo en pro. De ondersteuning richt zich op dit moment op voorlichting en het delen van goede voorbeelden. De implementatie wordt vorm gegeven in nauwe samenwerking met het steunpunt passend onderwijs van de VO-raad, het Landelijk werkverband pro, de Stichting Platforms Vmbo en het platform samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Informatiebijeenkomsten, workshops, handreikingen, folders, werkgroepen voor het vormgeven van opting out, en individueel maatwerk

behoren tot het aanbod. Daarnaast blijft de website www.passendonderwijs.nl informatie bieden, en zijn de accountmanagers passend onderwijs van OCW beschikbaar voor vragen en ondersteuning.

2.2. Moties over cluster 1 en 2

In het algemeen overleg van 3 juli 2014 zijn twee moties over cluster 1 en 2 ingediend:

- Het instellen van medezeggenschap voor ouders van leerlingen in het reguliere onderwijs met ondersteuning (arrangement) van een instelling cluster 1 of 2 op het beleid van deze instellingen en dit binnen de Wet medezeggenschap school te borgen (aangenomen) (Motie Ypma c.s.).²⁶
- Het zorgen voor een onafhankelijke indicatiestelling voor leerlingen in clusters 1 en 2 waarbij de ondersteuningsbehoeften van de leerling en de school uitgangspunt zijn en het overleg met de ouders geborgd is (Motie Van Meenen, aangehouden).²⁷

Naar aanleiding van deze moties hebben cluster 1 en 2 in november 2014 bijeenkomsten georganiseerd voor ouders van leerlingen op het regulier onderwijs die ondersteuning ontvangen vanuit de instellingen cluster 1 of 2. In de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs is verslag gedaan van deze ouderbijeenkomsten. In het voorjaar 2015 heeft er een gesprek plaatsgevonden met de instellingen cluster 1 en 2, de ouderorganisaties (Oogvereniging, Foss, Fodok en de Landelijke Ouderraad) en het steunpunt medezeggenschap. In dit gesprek zijn meerdere oplossingen verkend en is belangrijke voortgang geboekt over de wijze waarop de moties worden uitgewerkt. De volgende afspraken zijn gemaakt over de invulling van de moties.

In de bijeenkomsten van eind 2014 heeft het merendeel van de ouders de voorkeur uitgesproken voor het informeel regelen van de inspraak op het (ondersteunings)beleid van de instelling, bijvoorbeeld in de vorm van een klankborggroep of ouderpanel. In het overleg met de instellingen, de ouderorganisaties en het steunpunt medezeggenschap is daarom afgesproken dat de instellingen cluster 1 en 2 met de ouderorganisaties een convenant afsluiten. In dit convenant wordt de uitwerking van de medezeggenschap voor deze groep ouders beschreven. Dit convenant biedt daarmee het kader voor versterking van de inspraak en medezeggenschap. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de ouders. De motie vraagt om een wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), maar daarmee worden de mogelijkheden voor ouders om inspraak te hebben op één manier vastgelegd. Daarom wordt door het ministerie van OCW een wetstraject gestart om de medezeggenschap voor ouders met een kind in het reguliere onderwijs als specifieke taak van de instelling in de Wet op de expertise centra (WEC) op te nemen. Met aanpassing van de WEC is er ruimte voor verschillende manieren om medezeggenschap in te vullen en kan dit per instelling of cluster verschillen. Daarmee is dit ook wettelijk goed geborgd.

Zoals in de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs is gemeld, is uit de bijeenkomsten met de ouders naar voren gekomen dat het ouders gaat om vroegtijdige betrokkenheid, transparantie en inspraak in het proces van indicatiestelling. In het overleg met de instellingen, de ouderorganisaties en het steunpunt medezeggenschap is daarom afgesproken dat de instellingen de communicatie tussen individuele ouders, de reguliere school en de instelling gaan verbeteren. Daarbij wordt in ieder geval gezorgd voor vroegtijdig betrekken van de ouders, voorafgaand aan de indicatiestelling. Mocht dit voor ouders toch niet tot de gewenste invulling van de ondersteuning leiden, dan bieden de instellingen de mogelijkheid van een 'second opinion' door een andere instelling bij de toekenning van het ondersteuningsarrangement. Mochten ook daarna ouders niet tevreden zijn met het geboden ondersteuningsarrangement, dan heeft niet alleen de reguliere school, maar hebben ook ouders de mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen het ondersteuningsarrangement. Daarmee is de door ouders gewenste transparantie voldoende geborgd en wordt invulling gegeven aan de intentie van de aangehouden motie Van Meenen.

²⁶ Kamerstuk 31497-127, 3 juli 2014

²⁷ Kamerstuk 31497-132, 3 juli 2014

2.3. Leerlingenstromen

In het algemeen overleg over passend onderwijs van 11 december 2014 is toegezegd om in deze voortgangsrapportage in te gaan op de vraag of er een verschuiving zichtbaar is van leerlingen van het (voortgezet) speciaal onderwijs naar het reguliere onderwijs. Dat kan gedaan worden op basis van de jaarlijkse leerlingentelling op 1 oktober van DUO. Een volledig overzicht van alle kengetallen is te vinden in het rapport *Kengetallen* van het Kohnstamm instituut (2015).

Zoals eerder in deze rapportage opgemerkt, is het te vroeg om nu al effecten van passend onderwijs te meten. Dat geldt ook voor de leerlingenstromen. De telling van 1 oktober 2014 sluit aan bij de trend in de afgelopen jaren (zie tabel). Dat betekent een (lichte) daling van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs en een (lichte) toename van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs.

Ook de komende jaren worden de leerlingenontwikkelingen gevolgd, inclusief de overgang van leerlingen van (voortgezet) speciaal- naar regulier onderwijs. In onderstaande tabel zijn de leerlingenaantallen en percentages ten opzichte van het totale aantal leerlingen weergegeven.

Tabel 2.1: Ontwikkeling van leerlingenaantallen

| | 1-10-2012 | | 1-10-2013 | | 1-10-2014 | |
|-------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| | Aantal leerlingen | Percentage van totaal | Aantal leerlingen | Percentage van totaal | Aantal leerlingen | Percentage van totaal |
| Sbo | 39.929 | 2,60% | 38.135 | 2,52% | 36.847 | 2,47% |
| So* | 33.345 | 2,17% | 31.822 | 2,10% | 31.104 | 2,08% |
| Lwoo | 103.494 | 10,71% | 104.342 | 10,67% | 103.785 | 10,48% |
| Pro | 27.444 | 2,84% | 28.520 | 2,92% | 29.319 | 2,96% |
| Vso* | 37.077 | 3,84% | 39.411 | 4,03% | 39.891 | 4,03% |

* Dit zijn de leerlingenaantallen inclusief cluster 1 en 2 (maken geen deel uit van de samenwerkingsverbanden)

2.4. Ontvlechten en invlechten

In de bestuursakkoorden is de ontvlechting van het (voortgezet) speciaal onderwijs aangekondigd. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 11 december jl. is afgesproken dat in elke voortgangsrapportage aandacht wordt besteed aan de stand van zaken.

Op verzoek van een aantal (v)so scholen is gekozen voor de term 'invlechten' in plaats van 'ontvlechten', om beter aan te sluiten bij het doel van het traject om tot betere of meer samenwerking te komen tussen regulier en speciaal onderwijs. Met 'invlechten' wordt gestreefd naar dichter organiseren van het so bij het reguliere primair onderwijs en het vso dichter bij het voortgezet onderwijs. Het so en vso vallen nu beide onder de Wet op de expertise centra (WEC) en onder de cao voor het primair onderwijs.

Om tot een breed gedragen uitwerking van het invlechten van het so in het po en het vso in het vo te komen, worden dit voorjaar regiogesprekken gevoerd waarvoor samenwerkingsverbanden po en vo en scholen voor (v)so voor zijn uitgenodigd. Met hen wordt besproken welke ontwikkelingen zij zien als gevolg van passend onderwijs, van de ontwikkelingen in de zorg, wat de verwachtingen zijn voor de toekomst en hoe invlechten kan bijdragen aan de ontwikkelingen in de regio. Met een aantal (v)so scholen wordt besproken wat de effecten zijn wanneer het so en het vso worden gescheiden. Ook de verschillen in arbeidsvoorwaarden worden geanalyseerd. Parallel wordt een onderzoek gedaan om in kaart te brengen wat de bevoegdheden zijn van het huidige personeel in het (v)so. In de zomer worden de resultaten van de verschillende acties bij elkaar gelegd en wordt een concreet voorstel uitgewerkt voor de ontvlechting van het (v)so en de invlechting in het po en vo.

3. Onderwijs en zorg

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het snijvlak tussen onderwijs en zorg. De eerste paragraaf bevat de laatste tussenstand over onderwijs aan leerlingen met een ernstig meervoudige beperking (emb). Daarna wordt ingegaan op onderwijs aan leerlingen met diabetes en de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg.

3.1. Uitwerking toezeggingen en moties onderwijs aan emb leerlingen

In deze paragraaf wordt de uitwerking beschreven van de toezeggingen en moties over het onderwijs aan ernstig meervoudig beperkte leerlingen. De toezeggingen en moties zijn het resultaat van het overleg van de staatssecretarissen van VWS en OCW met de Tweede Kamer op 25 maart 2015.

Doel van de acties die in de afgelopen periode in gang zijn gezet is de knelpunten oplossen die scholen en ouders ervaren in het onderwijs en de zorg voor emb leerlingen. De uitwerking is gedaan in overleg met een aantal (v)so scholen, vertegenwoordigers van de ouders (IederIn en de BOSK), een paar samenwerkingsverbanden, de PO-Raad, Lecso en VO-raad en de ministeries van VWS en OCW.

Uit het overleg met de betrokken partijen bleek dat er nog veel vragen zijn bij scholen, samenwerkingsverbanden en ouders over de vernieuwingen in zorg en onderwijs en over de mogelijkheden om tot onderwijszorgarrangementen te komen. Daarom is afgesproken om in het begin van het nieuwe schooljaar een aantal regionale bijeenkomsten te organiseren. Ook is afgesproken dat de werkgroep met de betrokken partijen ook het komende schooljaar nog een aantal keer bij elkaar komt om de ontwikkelingen te monitoren.

Emb leerlingen zijn leerlingen met een combinatie van een (zeer) ernstige verstandelijke beperking (IQ tot 35), een lichamelijke beperking en bijkomende stoornissen. Voor leerlingen met een dergelijke complexe problematiek is naast extra ondersteuning in het onderwijs ook extra zorg nodig. Naar schatting volgen 2.000 tot 2.500 emb kinderen onderwijs.

3.1.1. Versnellen herindicatie Wet langdurige zorg (Wlz)

Het Centrum voor indicatiestelling zorg (CIZ) is 1 juni jongstleden gestart met het project herindiceren Wlz-indiceerbare. Onderdeel daarvan is het herindiceren van de ernstig meervoudig beperkte leerlingen die als Wlz-indiceerbare met een extramurale AWBZ-indicatie (functies/klasse) per 1 januari 2015 onder de Wlz zijn komen te vallen. Met het herindiceren wordt de onderwijsaftrek ongedaan gemaakt overeenkomstig de verschillende moties van de leden Siderius, Ypma en Dik-Faber.²⁸ Binnenkort start het CIZ ook met het herindiceren van kinderen die op grond van hun AWBZ-indicatie voor een zorgzwaartepakket onder het overgangsrecht Wlz vallen, maar bij wie dagbesteding nog geen onderdeel is van hun recht op Wlz-zorg. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van Dik-Faber en de motie Ypma.²⁹ De bedoeling is dat de herindicaties uiterlijk 1 september 2015 zijn afgegeven.

Het maatwerkprofiel in de Wlz, onderdeel van de moties Dik-Faber en Ypma, wordt meegenomen in een voorgenomen adviesaanvraag van de staatssecretaris van VWS aan het Zorginstituut betreffende de mogelijkheden tot verdere vereenvoudiging en/of aanpassing van de zorgprofielen Wlz.³⁰

3.1.2. Onderzoek inzet bekostiging (v)so voor emb leerlingen

Om beter zicht te krijgen op de inzet van de onderwijsbekostiging en eventuele andere financieringsstromen op (v)so scholen die onderwijs verzorgen aan emb leerlingen, is aan het bureau Infinite gevraagd om onderzoek te doen. De resultaten van het onderzoek zijn gebruikt bij de uitwerking van de toezeggingen en moties.

²⁸ Kamerstuk 31497-152, 164 en 167

²⁹ Kamerstuk 31497-156 en kamerstuk 31497-164

³⁰ Kamerstuk 31497-167 en kamerstuk 31497-164

Het onderzoek was enerzijds gericht op scholen die vanuit de historie een licentie hebben voor het bieden van onderwijs aan emb leerlingen. Deze 33 scholen zijn allemaal aangeschreven om mee te doen aan het onderzoek. Daarnaast is er een aantal zmlk scholen die vanaf 2003 via verbrede toelating onderwijs zijn gaan bieden aan emb leerlingen, uitgenodigd om mee te doen aan het onderzoek.

Het onderzoek bestond uit een analyse van de inzet van de bekostiging voor het onderwijs. Hierbij zijn zowel de reguliere onderwijsbekostiging (€ 26.000), de aanvullende bekostiging via de compensatieregeling AWBZ, de bekostiging vanuit de zorg via de ouders (bijvoorbeeld inzet van een deel van het persoonsgebonden budget) en eventuele andere geldstromen (bijvoorbeeld via de gemeenten) betrokken. De analyse is gemaakt voor de schooljaren 2013-2014 en 2014-2015. Daarnaast is met 9 scholen een verdiepend gesprek gevoerd over de inzet van het geld en de problemen die de scholen ervaren. Het rapport is bij deze voortgangsrapportage gevoegd. De conclusies van het onderzoek zijn:

- De meeste scholen gaan uit van 8 leerlingen per groep. Gemiddeld zitten er 7,5 leerlingen in een groep.
- De meeste scholen vormen aparte groepen voor emb leerlingen. Meestal wordt per groep een leraar, een onderwijs- of klassenassistent en een zorgassistent ingezet. Laatstgenoemde wordt meestal betaald uit de voormalige regeling AWBZ compensatie of uit de inzet van persoonsgebonden budgetten door ouders.
- Daarnaast wordt formatie ingezet voor bestuur, directie, management en beleidsmedewerkers, ondersteunend personeel zonder onderwijstaken (systeembeheer, conciërge, schoonmaak, technicus), orthopedagoog, psycholoog, logopedist, verpleegkundige, fysiotherapeut, ergotherapeut, leraar bewegingsonderwijs (incl. zwemmen) en maatschappelijk werkende.
- Scholen maakten en maken in wisselende mate gebruik van de voormalige AWBZ-compensatiemiddelen, variërend van scholen die (onder meer) voor alle meervoudig gehandicapte leerlingen (dus breder dan de emb leerlingen) de bijdrage aanvragen (en ontvingen) tot scholen die om hen moverende redenen geen gebruik ervan maken ('te onzekere regeling', 'te veel rompslomp'). Daar waar scholen een bijdrage ontvangen, is het bedrag in 2014-2015 over het algemeen lager dan in 2013-2014. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat samenwerkingsverbanden lagere bedragen per leerling vaststelden en/of alleen maar bedragen uitkeren voor 'lopende dossiers'.
- De meeste scholen maken geen kosten voor het bieden van therapieën. De inzet binnen de schoolsituatie van logopedist, fysiotherapeut, ergotherapeut, etc. wordt over het algemeen gerealiseerd in samenwerking met een revalidatiecentrum en bekostigd door de zorgverzekeraars. Voor zover genoemde functionarissen in de school op OCW-bekostiging werkzaam zijn, betreft dit onderwijsgerelateerde taken.
- In schooljaar 2013-2014 ging € 1,3 miljoen uit de compensatieregeling AWBZ naar 633 emb leerlingen (ca. € 2.000 per leerling). In het onderzoek is ook een schatting gemaakt van het aantal emb leerlingen. Deze komt uit op 1225 tot 1500 emb leerlingen. Daarmee komt het geschatte aandeel uit de compensatieregeling AWBZ uit op ongeveer € 3 miljoen.

De verwachting was dat alle emb leerlingen vanwege de ernst van hun handicap in aanmerking zouden komen voor een Wlz-indicatie. Uit het onderzoek blijkt dat voor een deel van de emb leerlingen nog niet duidelijk is of zij een Wlz-indicatie krijgen. Ook blijkt dat een deel van de leerlingen wel voldoet aan de in de inleiding beschreven definitie, maar (nog) niet in aanmerking komt voor een Wlz-indicatie. Mogelijk komt dat doordat bij jonge kinderen de mate waarin problematiek blijvend is nog niet altijd kan worden vastgesteld en/of doordat bij de indicatie rekening gehouden wordt met de gebruikelijke zorg van ouders voor een kind.

3.1.3. Regeling bekostiging voor emb leerlingen

Zoals toegezegd, is er een regeling bijzondere bekostiging opgesteld voor emb leerlingen. Op basis van deze regeling kunnen (v)so scholen bijzondere bekostiging aanvragen voor emb leerlingen die meer zorg nodig hebben dan geboden kan worden op basis van de onderwijsbekostiging. Met de komst van de landelijke regeling, hoeven (v)so scholen niet langer bij een groot aantal samenwerkingsverbanden per leerling een verzoek in te dienen voor aanvullende bekostiging. De middelen zijn afkomstig uit de voormalige OCW regeling compensatie AWBZ.

In totaal is er is voor de regeling € 5 miljoen beschikbaar (plafond). Dit bedrag is gebaseerd op het onderzoek van Infinite waaruit blijkt dat er uit de compensatieregeling AWBZ gemiddeld € 2.000 per emb leerling beschikbaar was. Dit bedrag is vermenigvuldigd met het aantal emb leerlingen. Hierbij is gekozen om niet uit te gaan van de (voorzichtige) schattingen in het onderzoek maar de (meest ruime) schatting van 2.500 emb leerlingen, die al langer wordt gebruikt.

Om de uitvoering voor scholen zo eenvoudig mogelijk te maken, vormt het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober het uitgangspunt. Voor het aantal leerlingen op de teldatum dat ernstig meervoudig beperkt is, kan bijzondere bekostiging worden aangevraagd. Ernstig meervoudig beperkt is gedefinieerd als in de inleiding beschreven en maakt onderdeel uit van de leerlingen met een categorie 3 bekostiging onderwijs. Op basis van de resultaten van het onderzoek door Infinite is losgelaten dat de leerling ook een Wlz-indicatie heeft (of Wlz-indiceerbaar is). Dan zouden scholen immers voor een deel van de emb leerlingen onterecht niet in aanmerking komen voor bijzondere bekostiging.

De regeling wordt uitgevoerd door de Dienst uitvoering onderwijs (DUO), die hiervoor een aanvraagformulier heeft ontwikkeld. Op 15 september 2015 moeten de aanvragen binnen zijn bij DUO. Per leerling wordt maximaal een bedrag van € 4.000 toegekend. Als er meer aanvragen worden gedaan dan er budget beschikbaar is, gaat het bedrag per leerling omlaag. De middelen worden toegekend voor het schooljaar 2015-2016. De verantwoording van de inzet van de middelen wordt gedaan via het jaarverslag van de school. De inspectie zal steekproefsgewijs op de scholen controleren of de leerlingen voor wie een aanvraag is ingediend voldoen aan de gestelde eisen. Zoals in de brief van 20 maart aan de Tweede Kamer is beschreven, worden de middelen voor de regeling weggehaald bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.³¹

3.1.4. Inrichten expertteam onderwijszorgconsulenten (expertteam/één loket)

Er wordt een expertteam met onderwijszorgconsulenten ingericht bij de onderwijsconsulenten. Hiervoor is gekozen omdat de onderwijsconsulenten al veel expertise hebben op het gebied van advisering en ondersteuning van ouders en scholen bij het ontwikkelen van onderwijs(zorg)arrangementen. Aan de huidige team van onderwijsconsulenten wordt extra expertise en capaciteit toegevoegd. Door aan te sluiten bij een bestaande organisatie is het bovendien mogelijk om het expertteam relatief snel, per 1 augustus aanstaande operationeel te hebben. Ook wordt voorkomen dat er een nieuw loket, naast al bestaande loketten, wordt ingericht.

De aanpak en de werkwijzen van de onderwijszorgconsulenten sluit aan bij de huidige consulentenaanpak. Dat betekent een goede, zorgvuldige telefonische intake en een team van onderwijszorgconsulenten (ozc) die ouders en scholen kunnen helpen om individueel en op maat tot goede afspraken te komen over de inzet van de zorg op school. De ozc's kunnen activeren, adviseren en bemiddelen. Een ozc gaat om tafel met de ouders, school en met zorgaanbieder/betrokken organisaties vanuit de zorg om maatwerk daadwerkelijk voor elkaar te krijgen.

Ouders en scholen kunnen een beroep op de ozc doen indien zij samen niet tot afspraken kunnen komen over een onderwijszorgarrangement. De ozc's zijn beschikbaar voor knelpunten bij onderwijszorgarrangementen waarbij zowel inzet vanuit de Wlz, Zvw als Jeugdwet aan de orde is. Het voortraject om te komen tot een indicatie voor zorg maakt geen onderdeel uit van de ozc. Hiervoor worden ouders verwezen naar de reguliere cliëntondersteuning die beschikbaar is via de gemeente, de zorgverzekeraar of het CIZ. De ozc's zijn ook niet bedoeld voor de afhandeling van klachten over geïndiceerde zorg. Daarvoor wordt verwezen naar de reguliere klachtenprocedures binnen de zorg of het onderwijs.

De ozc en het ondersteunend bureau monitoren de telefoontjes en cases die worden aangemeld, hebben een signaleringsfunctie en rapporteren (structurele) knelpunten aan VWS en OCW. In lijn

³¹ Tweede Kamer, 31497-150

met de motie van het lid Straus c.s., zal in de komende voortgangsrapportage passend onderwijs ook worden gerapporteerd over de ervaringen van de ozc.³²

3.1.5. Proces van aanmelden en toelaten

Om het proces van aanmelden en toelaten te ondersteunen zijn de volgende instrumenten ontwikkeld.

A. Een landelijk aanvraagformulier toelaatbaarheidsverklaring

De PO-raad en de VO-raad hebben een model aanvraagformulier opgesteld voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor emb leerlingen. Dit was aangekondigd in de brief van 20 maart aan de Tweede Kamer. Een tlv is voorwaarde voor toelating tot het (v)so. Scholen die onderwijs geven aan emb leerlingen hebben vaak met veel samenwerkingsverbanden te maken. Doordat deze allemaal eigen procedures en criteria kunnen hebben, kost het aanvragen van een tlv veel tijd. Het landelijke aanvraagformulier kan hiervoor een oplossing bieden. Voorwaarde daarvoor is wel dat alle samenwerkingsverbanden het formulier gaan gebruiken. Om dat te bevorderen hebben de raden een brief gestuurd aan alle samenwerkingsverbanden. Ook in verschillende conferenties is aandacht besteed aan het formulier en staat het formulier op de websites van de raden.

B. Gesprekhandleiding voor een onderwijszorgarrangement

Er is een gesprekhandleiding opgesteld voor scholen en ouders met de route om te komen tot een onderwijszorgarrangement. De handleiding is opgesteld naar analogie van het A4 *Tussen wal en schip* dat eerder is opgesteld door de onderwijsorganisaties en OCW om te komen tot een passend onderwijsaanbod. In aanvulling op *Tussen wal en schip* is aangegeven hoe tot een onderwijszorgarrangement kan worden gekomen. In de handleiding wordt rekening gehouden met de inzet van extra zorg op school vanuit de Wlz, de ZvW en de Jeugdwet. De handleiding is aangekondigd in de eerder genoemde brief van maart. Indien school en ouders samen niet tot een passend onderwijszorgarrangement kunnen komen, kunnen zij terecht bij de hierboven beschreven onderwijszorgconsulenten.

3.1.6. Onderwijs tot 20 jaar voor emb leerlingen

In de motie van het lid Ypma wordt de regering gevraagd te garanderen dat emb leerlingen tot 20 jaar naar het vso kunnen.³³ De Wet op de expertisecentra biedt de mogelijkheid om leerlingen tot hun twintigste in te schrijven. Dat is geen absolute leeftijd. De daadwerkelijke overstap is afhankelijk van de ontwikkeling van een leerling. In het ontwikkelingsperspectief leggen de scholen onder meer het uitstroomprofiel en de doelen van het onderwijs voor een leerling vast. Op basis van de ontwikkeling, kan de school in het ontwikkelingsperspectief een voorstel doen voor het moment van overgang naar de dagbesteding. Over het ontwikkelingsperspectief voeren school en ouders op overeenstemming gericht overleg. Als ouders het niet eens zijn met het ontwikkelingsperspectief, kunnen zij een onderwijsconsulent inschakelen of een oordeel vragen aan de landelijke geschillencommissie.

3.1.7. Leerlingen in het (v)so die ook zorg nodig hebben

In het algemeen overleg op 25 maart is toegezegd om in beeld te brengen welke leerlingen in het (v)so ook zorg nodig hebben. Landelijk wordt dit niet geregistreerd. Wel is duidelijk dat (lang) niet alle leerlingen in het (v)so ook zorg krijgen. Daarnaast zijn er ook leerlingen in het reguliere onderwijs die extra zorg nodig hebben, tijdelijk of doorlopend.

Kwantitatieve gegevens

In de afgelopen jaren zijn een paar onderzoeken gedaan waarbij is gekeken naar het gecombineerd gebruik van voorzieningen. Uit *Gezondheid en zorg in cijfers 2014*, gepubliceerd door het CBS blijkt dat 14 procent van de leerlingen van 5 tot 12 jaar in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs jeugdzorg kreeg. Van de kinderen van 12 tot 17 jaar in het speciaal onderwijs kreeg 19 procent een vorm van jeugdzorg. Hiervan zat bijna 20 procent op een cluster 3 school en 80 procent op een cluster 4 school.

³² Kamerstuk 31497-159

³³ Kamerstuk 31497-162

In een ander, wat ouder onderzoek, *Combinaties van zorg bij jeugdigen* is er, gezien de complexiteit van het verzamelen van gegevens, voor gekozen het onderzoek uit te voeren in de provincie Utrecht.³⁴ Van de 270.000 jeugdigen tot 18 jaar in deze provincie maakten iets meer dan 14.000 kinderen gebruik van één voorziening. Bijna 3.500 kinderen maakten gebruik van meerdere voorzieningen. Dit is 25 procent van het aantal zorggebruikers. Hiervan heeft 15 procent een stabiele combinatie, meestal (v)so met één andere voorziening. Zo'n 5 tot 10 procent van de jongeren die zorg combineren, valt moeilijk te definiëren. Deze jongeren gebruiken door de jaren heen verschillende zorgcombinaties.

Om een beeld te krijgen van de aantallen kinderen met een beperking van 0 tot 18 die gebruik maken van voorzieningen is een overzicht opgenomen in de bijlage.

3.2. Onderwijs aan leerlingen met diabetes

In het algemeen overleg van 3 juli 2014 zijn twee moties aangenomen over onderwijs aan leerlingen met diabetes.³⁵ De ministeries van OCW en VWS hebben concrete acties ondernomen om leerlingen met diabetes eenvoudiger toegang tot (medische zorg in) het onderwijs te bieden. Voor leerlingen met diabetes die verpleging nodig hebben is de wijk- of kinderverpleegkundige de eerst aangewezen voor de invulling van de zorg. Daarnaast biedt de Wet BIG de ruimte voor onderwijspersoneel om, onder een aantal voorwaarden, diabetes handelingen te verrichten bij leerlingen.³⁶ Dit heeft er onder andere toe geleid dat ouders en onderwijspersoneel op de website passend onderwijs goede voorbeelden kunnen vinden van de zorg voor kinderen met diabetes tijdens schooluren.

Op de website passend onderwijs staat ook een factsheet, opgesteld door de diabetesorganisaties, sectororganisaties, vakbonden, ouderorganisaties en de ministeries van VWS en OCW. De factsheet beschrijft juridische mogelijkheden om diabeteszorg op school te regelen.

Een handreiking medisch handelen voor scholen kan helpen om kinderen met diabetes gepaste zorg te geven. Momenteel werken de zorgverleners, zorgverzekeraars, diabetesorganisaties, vakbonden en sectororganisaties samen aan het opstellen van een dergelijke handreiking.

3.3. Samenwerking passend onderwijs en jeugdzorg

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft een monitor voor gemeenten en samenwerkingsverbanden ontwikkeld om de stand van zaken op de verbinding tussen de twee domeinen te meten. De eerste resultaten van de 9 pilotregio's zijn inmiddels bekend. Hieruit komt een gedifferentieerd beeld. Circa de helft van de respondenten geeft aan op de hoogte te zijn van de missie, visie, taken en doelen van de samenwerkingspartner, maar er is sprake van een grotere onduidelijkheid als het concreter wordt. Zo hebben beleidsmedewerkers van de gemeenten en coördinatoren van samenwerkingsverbanden in de deelnemende regio's nog weinig zicht op het aantal leerlingen dat zowel extra onderwijsondersteuning op school krijgt als jeugdhulp ontvangt. Opvallend daarbij is dat professionals in de jeugdhulp minder zicht hebben op deze aantallen dan professionals in het onderwijs.

Professionals in onderwijs en jeugdhulp uit de pilotregio's geven een gemiddelde waardering van 6,1 voor de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Over het algemeen gelden bij tevredenheidsonderzoeken van het NJI gemiddelden van 7,2. Deze uitkomst wijkt daar vanaf en is aan de lage kant.

Op 1 januari jongstleden is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding hebben samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten op overeenstemming gericht overleg gevoerd over hun plannen. Veelal is afgesproken dit overleg in 2015 voort te zetten en de afspraken over samenwerking verder uit te werken.

³⁴ B&A consulting bv (2009), *Combinaties van zorg bij jeugdigen*

³⁵ Motie Siderius-Ypma, Kamerstuk Motie Siderius-Ypma, Kamerstuk 31497-128 en Motie Van Meenen, Kamerstuk 31497-133.

³⁶ De voorwaarden zijn beschreven in de factsheet diabeteszorg in het primair onderwijs op de website passend onderwijs.

Om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp/zorg te verbeteren, blijven de ministeries van OCW en VWS zich de komende periode gezamenlijk inzetten voor de aansluiting zorg en onderwijs, diabetes in het onderwijs, gepaste zorg of demedicalisering, aanpak kindermishandeling en kinderrechten.

4. Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs

Passend Onderwijs is sinds 1 augustus 2014 ook van kracht in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In tegenstelling tot het primair- en voortgezet onderwijs werken mbo-instellingen niet samen in samenwerkingsverbanden en hebben zij ook geen zorgplicht. Wel zijn mbo-instellingen op basis van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking, tenzij dat een onevenredige belasting vormt voor de instelling. Ze zijn verplicht het ondersteuningsaanbod te beschrijven en bekend te maken. Ook moeten de afspraken die een mbo-instelling en de student maken over de extra ondersteuningsbehoefte van de student worden opgenomen in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst.

Dit hoofdstuk beschrijft een eerste stand van zaken van passend onderwijs in het mbo na de invoering per 1 augustus 2014. Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van het onderzoek *Passend Onderwijs mbo van start!*, dat in opdracht van het Nationaal regieorgaan onderwijsonderzoek (NRO) is uitgevoerd door KBA/ITS. Dit onderzoek geeft een overzicht van de manieren waarop mbo-instellingen passend onderwijs hebben ingevoerd. Het onderzoek wordt gelijktijdig met het verschijnen van deze voortgangsrapportage gepubliceerd.

4.1. Mbo-instellingen voortvarend van start met de invoering van passend onderwijs

Mbo-instellingen hebben een beleidsplan voor passend onderwijs opgesteld en hun organisatie daarop aangepast. Passend onderwijs leidt niet tot een grote omslag van beleid, maar eerder tot gerichte aanpassingen in de al bestaande ondersteuningsstructuur. Het zwaartepunt van de ondersteuning in het kader van passend onderwijs ligt bij de entreeopleiding en niveau 2. Instellingen hebben van de mogelijkheden gebruik gemaakt om intakers en docenten te scholen en de ondersteuningsteams voor te bereiden op passend onderwijs. De MBO-Raad heeft daar een waardevolle bijdrage aan geleverd door verschillende kennisdelingsbijeenkomsten te organiseren, waardoor instellingen volop van elkaars ervaringen hebben geleerd.

Een eenduidige typering van passend onderwijs in het mbo is op basis van het onderzoek niet vast te stellen. Grotere instellingen beschikken vaak over een uitgebreidere zorgstructuur, met aparte teams voor studenten met een indicatie (Studie & Handicap), voor schoolmaatschappelijk werk en voor studiekeuze- en loopbaanbegeleiding. Kleinere mbo-instellingen beleggen de extra ondersteuning vaker bij het gehele zorgteam. Ook bestaan er verschillen tussen de doelgroepen waar de mbo-instellingen passend onderwijs van toepassing op vinden.

4.2. Aantal jongeren met een ondersteuningsbehoefte

Mbo-instellingen zagen de afgelopen jaren een grotere instroom van jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit werd vooral veroorzaakt door de groeiende doorstroom van jongeren uit het pro en vso. Het aantal jongeren in het mbo met een beperking of gelijksoortige problematiek werd in 2012 op ongeveer 16.000 geschat. Dit aantal geeft deels een indicatie van het aantal studenten dat passend onderwijs ontvangt.

Mbo-instellingen bepalen zelf hoe breed de doelgroep is waar zij passend onderwijs voor bieden. Verschillende instellingen nemen naast bovengenoemde categorieën ook de groep studenten mee met problematiek die buiten de oorzaak van de student ligt, zoals problemen in de thuissituatie. Mbo-instellingen die een brede doelgroep hanteren worden door de onderzoekers als BREED getypeerd; instellingen met een scherper afgebakende doelgroep als SMAL. Instellingen die de doelgroep scherp hebben afgebakend bieden niet per definitie minder ondersteuning dan instellingen die de doelgroep breder hebben geformuleerd; ze omschrijven alleen niet alle ondersteuning die ze bieden als passend onderwijs.

4.3. Meeste mbo-instellingen voldoen aan wettelijke vereisten

Vrijwel alle mbo-instellingen leggen de afspraken die ze met studenten maken over extra ondersteuning vast in de bijlage bij de onderwijsovereenkomst (zie tabel 4.1). Uit het onderzoek blijkt verder dat nog niet alle instellingen hun ondersteuningsaanbod hebben beschreven en bekendgemaakt (zie tabel 4.2). Het is voor aankomende studenten en hun ouders belangrijk om goed te weten welke ondersteuning een mbo-instelling biedt.

Tabel 4.1: Is het binnen uw instelling verplicht om afspraken over extra ondersteuning vast te leggen in de Onderwijsovereenkomst? (percentages, N = 64)

| Ja, is verplicht | Nee, in voorbereiding | Nee, niet verplicht | Weet niet / niet bekend |
|------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|
| 86 | 11 | 3 | 0 |

Bron: *Passend Onderwijs mbo van start!*, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / ITS (2015)

Tabel 4.2: Heeft uw instelling een ondersteuningsprofiel vastgesteld? (percentages, N = 63)

| Ja, is vastgesteld | Nee, is in voorbereiding | Nee, geen ondersteuningsprofiel | Weet niet / niet bekend |
|--------------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 56 | 29 | 16 | 0 |

Bron: *Passend Onderwijs mbo van start!*, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / ITS (2015)

4.4. Passend onderwijs leidt niet tot meer afwijzingen in het mbo

Met de start van passend onderwijs is het aantal afwijzingen bij mbo-instellingen gelijk gebleven. Ongeveer de helft van de instellingen meldt wel aanpassingen in het toelatingsbeleid te hebben gedaan als gevolg van de invoering van passend onderwijs. Dat betekent niet dat het beleid strenger is geworden. Het gaat meestal om wijzigingen in de gehanteerde procedures en veel minder vaak om aanpassing van de normen en criteria voor toelating. Ook heeft de invoering van passend onderwijs bij verschillende instellingen tot meer aandacht voor de toelating van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte geleid.

Tabel 4.3: Is sinds vorig jaar (2013-2014) het aantal afwijzingen tijdens de intake veranderd?

| Sterk afgenomen | Enigszins afgenomen | Gelijk gebleven | Enigszins toegenomen | Sterk toegenomen | Weet niet / niet bekend |
|-----------------|---------------------|-----------------|----------------------|------------------|-------------------------|
| 6 | 6 | 55 | 11 | 0 | 22 |

Bron: *Passend Onderwijs mbo van start!*, Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / ITS (2015)

4.5. Bekostiging passend onderwijs in het mbo

Voor de invoering van passend onderwijs werd de extra ondersteuning van studenten met een indicatie gefinancierd door de Leerling Gebonden Financiering (LGF). Daarbij hoorde een vast aantal uren begeleiding door een ambulante begeleider van een rec. Met de invoering van passend onderwijs zijn de oude LGF-middelen toegevoegd aan de lumpsum van mbo-instellingen. Veel mbo-instellingen geven aan nu veel flexibeler om te kunnen gaan met het beschikbare ondersteuningsaanbod en -budget. Instellingen kunnen de beschikbare middelen over meer studenten verdelen.

De meeste mbo-instellingen geven aan over voldoende middelen te beschikken om passend onderwijs aan te kunnen bieden. De overheveling van het budget heeft geleid tot een verruiming van de bestedingsmogelijkheden bij de meeste mbo-instellingen nu de verplichte inzet van ambulante begeleiding (vanuit de rec's) is losgelaten. Wel is er onzekerheid of de beschikbare middelen de komende jaren toereikend zijn. De mogelijkheid om de middelen voor passend onderwijs flexibeler uit te geven zou tot een efficiëntere besteding moeten leiden. De overgangsregeling van de oude manier van financieren naar de nieuwe methode geeft de mbo-instellingen bovendien tijd om te wennen aan de nieuwe situatie.

4.6. Conclusie

De mbo-instellingen zijn voortvarend aan de slag gegaan met de invoering van passend onderwijs. Ze voldoen vrijwel allemaal aan de formele vereisten, al heeft nog niet elke instelling het ondersteuningsaanbod beschreven en gecommuniceerd aan studenten en ouders. De invoering van passend onderwijs heeft niet tot grote beleidswijzigingen binnen de instellingen geleid. Dat wil niet zeggen dat er niets verandert binnen de organisatie. Procedures moeten worden aangepast en soms wordt op een andere manier invulling gegeven aan de basis- en extra ondersteuning. Die veranderingen leiden niet tot grote knelpunten: het lijkt er dan ook op dat mbo-instellingen hun studenten goed passend onderwijs aan kunnen bieden.

Bijlage: Gebruik van voorzieningen door jongeren

| Voorziening | Datum | Aantal | Toelichting |
|---|-----------|---------|--|
| (voortgezet) speciaal onderwijs | | | |
| So | 1-10-2014 | 31.104 | Het gaat om leerlingen die staan ingeschreven in het (v)so voor cluster 1,2 ,3 en 4. Dit zijn zowel leerlingen die geen als wel extra zorg krijgen. |
| Vso | 1-10-2014 | 39.899 | |
| Wlz | | | |
| Overgangsrecht Wlz zonder dagbesteding in zorgzwaartepakket | 2015 | 2499 | Een deel van deze kinderen gaat niet naar school (onthefing leerplicht). Naar schatting hebben 2.000 tot 2.500 kinderen een ernstige meervoudige beperking en gaan ook naar school. |
| Overgangsrecht Wlz met dagbesteding in zorgzwaartepakket | 2015 | 2136 | |
| Wlz indiceerbaar | 2015 | 8351 | |
| ZvW | | | |
| Intensieve kindzorg (ZvW) | 2014 | 3000 | Het gaat hierbij om kinderen met zwaar complexe somatische problematiek (24 uren zorg) of lichtere complexe problematiek waarbij meer specialistische verpleegkundige handelingen nodig zijn en waarbij zorg voortdurend in de nabijheid nodig is. De zorg (verpleging en verzorging) wordt bekostigd via de Zvw. Ook voor deze kinderen geldt dat een deel een vrijstelling voor onderwijs kan hebben, gezien de ernst van de problematiek. Kinderen die naar school gaan, kunnen zowel regulier als speciaal onderwijs volgen. |
| Jeugdzorg (inmiddels Jeugdwet, onder verantwoordelijkheid gemeenten) | | | |
| Jeugdzorg | 2013 | 104.835 | 80 procent van de kinderen die jeugdzorg ontvangen gaat naar school, voor regulier of speciaal onderwijs. De overige kinderen zijn bijna allemaal jonger dan 5 jaar en daarmee nog niet leerplichtig. |