

Vergaderjaar 2017–2018

31 497

Passend onderwijs

Nr. 262

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2018

In vrijwel alle gesprekken die ik in het land op scholen voer, komt passend onderwijs als thema naar voren. Ik zie dat er op veel plekken hard gewerkt wordt om kinderen en jongeren goed te ondersteunen en dat daar mooie dingen uit voortkomen. Passend onderwijs is in mijn ogen dan ook zeker niet mislukt. We zitten nu nog de implementatiefase, waarvan bij invoering is afgesproken dat die tot 2020 zou duren. Tegelijkertijd zie ik wel dat er verbeteringen nodig zijn. Leraren, schoolleiders en ouders die ik spreek maken zich zorgen. Zorgen over werkdruk, lerarentekort en administratieve lasten, en vaak worden die onderwerpen verbonden met passend onderwijs. Ik deel de zorgen die er in het onderwijsveld leven. Hoewel een deel van de zorgen een bredere achtergrond heeft, zal ik knelpunten aanpakken, om de ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben beter te organiseren.

Zeggenschap over passend onderwijs in de klas en op de school

Bij passend onderwijs moet het kind voorop staan, niet het systeem. Om dat te bewerkstelligen wil ik verbeteringen in de systematiek van passend onderwijs aanbrengen. Allereerst wil ik eigenaarschap veel meer neerleggen bij lerarenteams, schoolleiders en ouders, door hen vaker inspraak te geven in de vormgeving van passend onderwijs en tegelijkertijd administratieve lasten te beperken. Om die betrokkenheid verder te vergroten zal ik ten tweede de informatievoorziening vergroten en hen meer zicht geven op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Ten derde wil ik de taken, verwachtingen en governance van samenwerkingsverbanden aanscherpen, zodat voor ouders duidelijker is waar zij terecht kunnen, maar ook wat zij van scholen en samenwerkingsverbanden kunnen vragen en verwachten.

Een aantoonbare beweging richting beter passend onderwijs

Verschillende studies naar passend onderwijs constateren geen grote problemen met de uitvoering van de wettelijke taken door samenwerkingsverbanden.¹ Over de gehele linie lijken de prestaties van de samenwerkingsverbanden dan ook op orde. Tegelijkertijd stroken deze onderzoeksresultaten op het niveau van samenwerkingsverbanden niet altijd met wat leraren in hun dagelijkse praktijk rondom passend onderwijs ervaren en waar ouders tegenaanlopen in de zoektocht naar goede onderwijsondersteuning en zorg. Hoewel veel ouders aangeven dat zij zich sinds passend onderwijs beter geholpen voelen, lijkt passend onderwijs aan de andere kant te veel een bestuurlijke aangelegenheid geworden.² Het is te weinig iets dat scholen, schoolleiders, leraren, ouders en vooral ook leerlingen in de praktijk echt ondersteunt.

Een decentralisatie betekent altijd dat er regionale verschillen ontstaan. Tot op zekere hoogte is dit logisch en tot op zekere hoogte ook wenselijk: maatwerk impliceert verschillen. Wat werkt in Groningen, werkt wellicht niet per se ook in Cuijk. De vraag is evenwel waar het omslagpunt ligt tussen aanvaardbare en gewenste verschillen en ongewenste ongelijkheid.³ Leerlingen in het hele land moeten kunnen rekenen op dezelfde kwaliteit van ondersteuning. Daar wil ik mij de komende tijd hard voor maken. We moeten met elkaar een aantoonbare beweging maken richting beter passend onderwijs die de mensen die hier in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben – leraren, schoolleiders, leerlingen en ouders – daadwerkelijk voelen.

Leeswijzer

In het vervolg van deze brief zal ik allereerst nader ingaan op de problemen die ik op dit moment constateer met passend onderwijs. Vervolgens zal ik ingaan op de manier waarop ik goed werkend passend onderwijs voor me zie. Daarna werk ik de drie lijnen uit om tot verbetering te komen. Daarbij richt ik mij in eerste instantie met name op maatregelen waarvan ik in de praktijk op korte termijn verbeteringen verwacht, maar zal ik ook verdergaande opties samen met het veld onderzoeken. Ten slotte zal ik schetsen hoe ik deze lijnen wil uitwerken samen met de betrokkenen die passend onderwijs in de praktijk moeten realiseren: leraren, ouders, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.

Als bijlage bij deze brief ontvangt u de twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs waarin wordt ingegaan op de resultaten van een aantal studies die, naast gesprekken met en ervaringen van betrokkenen, ten grondslag liggen aan deze analyse⁴. In de voortgangsrapportage wordt ook ingegaan op beleidsontwikkelingen en de recente stijging van leerlingaantallen in het speciaal onderwijs en op ontwikkelingen rond lwoo/pro. Voor de totstandkoming van deze brief is tevens gebruik gemaakt van het recente advies van de Onderwijsraad over passend onderwijs.⁵

In deze brief zal ik beperkt ingaan op de samenhang tussen onderwijs en zorg die voor het kunnen realiseren van passend onderwijs zo cruciaal is.

¹ Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken Evaluatie passend onderwijs deel 2*; Ledoux, G. & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken Evaluatie passend onderwijs deel 4, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl*.

² Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*.

³ Zie ook Onderwijsraad (2016) *Passend onderwijs*. Den Haag, Onderwijsraad.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Onderwijsraad (2018) *Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht*. Den Haag, Onderwijsraad.

Over dit onderwerp ontvangt uw Kamer een gezamenlijke brief van mij en mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Doelen passend onderwijs

Knelpunten oude systematiek (voor passend onderwijs):

- Steeds meer kinderen werden doorverwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en apart gezet van de reguliere stroom. Oorzaak hiervan was dat van steeds meer kinderen werd aangegeven welke stoornis het kind heeft, zoals bijvoorbeeld autisme of ADHD.
- Kinderen konden een indicatie krijgen voor lichte of zware ondersteuning, maar waren daarmee nog niet op een school geplaatst. Ouders moesten zelf naar een plek zoeken en werden vaak van het kastje naar de muur gestuurd omdat scholen de toelating weigeren.
- De gescheiden organisatie van lichte en zware ondersteuning en de verschillende clusters binnen het (v)so leidde tot complexiteit en bureaucratie.
- De voorzieningen voor extra ondersteuning in het onderwijs en het bredere (jeugd)zorgdomein waren maar weinig op elkaar afgestemd.
- De kwaliteit van het speciaal onderwijs was (te) vaak onvoldoende. De kwaliteit was onder druk komen te staan door de snelle groei die het speciaal onderwijs had doorgemaakt. In het regulier onderwijs voelden leerkrachten zich vaak onvoldoende toegerust in het omgaan met leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte.

Doelen passend onderwijs (bij invoering)

- Geen noodzaak tot labelen van kinderen door de afschaffing van de landelijke systematiek van de indicatiestelling;
- Zorgplicht maakt scholen verantwoordelijk voor het vinden van een zo passend mogelijke plek;
- Handelingsbekwame leerkrachten;
- Betere afstemming van de inzet van ondersteuning in het onderwijs op de inzet vanuit andere sectoren in het jeugddomein, zoals de jeugdzorg, de wmo-zorg en de arbeidsmarkt
- Geen thuiszitters door het bieden van een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs;
- Budgettaire beheersbaarheid en transparantie;
- Minder complexiteit en bureaucratie.

Zie: Kamerstuk 33 106, nr. 3; memorie van toelichting Wet Passend Onderwijs

1. Probleemanalyse passend onderwijs in vijf thema's

Kijkend naar de problemen die spelen rond passend onderwijs zie ik vijf met elkaar samenhangende thema's. Thema's die enerzijds te maken hebben met beeldvorming en verwachtingen en anderzijds ook met de praktijk die anders is gegroeid dan bij invoering was bedacht. En soms zijn er ook hardnekkige misverstanden, zoals dat leerlingen nu niet meer naar het speciaal onderwijs zouden kunnen wanneer dat voor hen de beste oplossing is. Dit is namelijk nog steeds mogelijk; het speciaal onderwijs is een waardevol onderdeel van het stelsel. In deze paragraaf zal ik op deze vijf thema's ingaan.

1) Passend onderwijs gaat nog te weinig over ondersteuning van leraren en leerlingen; het is te veel een bestuurlijk construct

Passend onderwijs gaat over ondersteuning aan leerlingen, maar in de praktijk gaat het heel vaak over inrichting van bestuurlijke constructies en administratieve lasten, dus over het bestuurlijke gesprek in plaats van over wat het beste is voor kinderen. Door het te hebben over systemen, worden de mensen achter dat systeem anoniem en verdwijnt de menselijke maat. Schoolleiders en leraren zijn vaak onvoldoende betrokken bij de keuzes die het samenwerkingsverband maakt. Zij zijn echter de werkers in de frontlinie die bij uitstek passend onderwijs voor leerlingen moeten organiseren. Middelen die hiervoor in het leven zijn geroepen – het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband – werken op veel plaatsen nog onvoldoende.

Het schoolondersteuningsprofiel biedt onvoldoende helderheid

Het schoolondersteuningsprofiel beschrijft wat een school kan bieden aan extra ondersteuning. Voor ouders zou dat een houvast moeten zijn om te beoordelen of een school in staat is om onderwijssteuning voor hun kind te bieden. Voor leraren en ouders is het schoolondersteuningsprofiel het instrument waarmee zij (via de MR) het meeste inspraak hebben in de uitvoering van passend onderwijs op hun school.

De bedoeling van de systematiek is dat schoolleiding, leraren en andere medewerkers op scholen het gesprek voeren over wat zij aan kunnen en wat zij daarvoor nodig hebben. Wat voor school wil je zijn, ook gezien de populatie leerlingen? Over de samenhang van het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband kan vervolgens het gesprek met het samenwerkingsverband gevoerd worden. Past dit voldoende binnen het ondersteuningsplan? Voldoet het aan de afspraken rond basisondersteuning?⁶ Wat voor ondersteuning kan en moet het samenwerkingsverband bieden om dit mogelijk te maken? De samenwerkingsverbanden kunnen de schoolondersteuningsprofielen van de scholen op hun beurt weer gebruiken bij het zoeken van een passende plek voor leerlingen of om na te gaan of in het samenwerkingsverband voldoende voorzieningen zijn voor extra ondersteuning (dekkend aanbod).

Hoewel er plaatsen zijn waar het ook daadwerkelijk zo wordt gebruikt is dit op veel scholen anders. Toen de schoolondersteuningsprofielen voor het eerst moesten worden geschreven, was voor scholen vaak nog niet duidelijk wat het samenwerkingsverband zou gaan bieden en hoe de procedures zouden lopen. Door veel scholen zijn de schoolondersteuningsprofielen daarom vrij conservatief ingevuld: zij beschrijven vaak vooral wat een school niet kan bieden of wat de school altijd al bood in plaats van wat de school wel kan betekenen voor een kind met een ondersteuningsbehoefte.⁷ Uit het recent uitgevoerde onderzoek naar basisondersteuning blijkt tevens dat schoolondersteuningsprofielen lastig vindbaar zijn, vaak gedateerd zijn en onderling slecht vergelijkbaar zijn.⁸ Dit alles maakt dat ouders op veel plaatsen geen goed beeld kunnen krijgen welke ondersteuning een school kan bieden, en waar een kind met

⁶ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.*

⁷ Onderwijsraad (2016) *Advies Passend Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad

⁸ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.*

een ondersteuningsvraag goed terecht kan. Ook maakt dit voor samenwerkingsverbanden het organiseren van een dekkend aanbod van voorzieningen soms lastig.

Scholen hebben weinig inzicht in beschikbare middelen op schoolniveau

Voor invoering van passend onderwijs was er de zogeheten leerling gebonden financiering (LGF), de «rugzakjes.» Als een kind een «rugzak» had, was duidelijk dat er voor dat kind extra financiering was. Met passend onderwijs is er in een groot aantal samenwerkingsverbanden sprake van dat een deel van de voor het samenwerkingsverband beschikbare ondersteuningsmiddelen (soms kleiner, soms groter) rechtstreeks naar de schoolbesturen gaat, voor het organiseren van een deel van de extra ondersteuning die eerder uit de rugzakjes werd gefinancierd. Die middelen zijn echter voor de school niet geormerkt als «middelen passend onderwijs.» Zij maken deel uit van de lumpsum van schoolbesturen, en worden ook als zodanig ingezet. Dat leidt ertoe dat er op scholen ook vaak geen besef is van welke middelen het schoolbestuur voor dat doel van het samenwerkingsverband ontvangt. Overigens wordt het schoolmodel soms in samenwerkingsverbanden ook juist ingezet om de discussie over tegenstrijdige belangen tussen schoolbesturen uit de weg te gaan.⁹

Een (groter of kleiner) deel van de middelen kan door samenwerkingsverbanden worden ingezet via het expertisemodel. Het samenwerkingsverband stelt dan expertise of middelen beschikbaar voor specifieke arrangementen aansluitend bij de behoefte van de leerling. Hierdoor heeft het samenwerkingsverband meer zicht op de onderwijsondersteuning die door scholen wordt geboden en welke expertise er mogelijk nog ontbreekt. Ook kan hierdoor onderlinge solidariteit worden georganiseerd. Een school met meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kan daardoor in aanmerking komen voor meer middelen. Deze systematiek kan er echter toe leiden dat er bureaucratische hordes ontstaan en veel formulieren moeten worden ingevuld. Er zijn nog steeds samenwerkingsverbanden die hierbij onnodig bureaucratisch te werk gaan, met name rond de verlenging van toelaatbaarheidsverklaringen.

2) De term «passend onderwijs» wekt hoge verwachtingen

De term passend onderwijs lijkt de belofte in zich te hebben dat er voor ieder kind het optimaal passende onderwijs kan worden geboden. Onderwijs dat rekening houdt met de eigenheden van ieder afzonderlijk kind. Onderwijs dat zich helemaal aan het kind aanpast en niet vraagt dat het kind zich aanpast aan het systeem. Anders is het onderwijs immers niet passend.

Uiteraard zullen scholen en leraren waar mogelijk hun onderwijs aanpassen om zo het beste uit ieder kind te halen. Maar helemaal op het individu toegesneden zal het nooit worden. Onderwijs is immers ook een groepsproces. Leerlingen leren op school ook met elkaar functioneren in een groep. En dat vraagt ook aanpassing van de leerling. Daarnaast hebben scholen ook de middelen en de mogelijkheden niet om onderwijs te bieden dat op ieder kind afzonderlijk is toegesneden. Bij het zoeken naar een zo passend mogelijk aanbod is het ook van belang om rekening te houden met de draagkracht van leraren en scholen.

⁹ Ledoux, G. & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.*

Gebleken is dat het voor ouders en andere betrokkenen vaak niet goed helder is wat zij wel en wat zij niet van een school kunnen en mogen vragen en verwachten. En ook andersom is het voor leraren en scholen vaak niet duidelijk wat zij kunnen en moeten bieden. De instrumenten die daarover meer duidelijkheid zouden moeten bieden, namelijk het schoolplan, de schoolgids, het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband waarin samenwerkingsverband en school aangeven hoe de ondersteuning van leerlingen is georganiseerd, blijken niet zo te werken als bedoeld. Het zijn vaak papieren werkelijkheden die op de werkvloer nauwelijks doorleefd zijn. Het zouden echter levende documenten moeten zijn, waarover regelmatig het gesprek wordt gevoerd en waarop scholen, leraren en ouders kunnen terugvallen bij onduidelijkheden.

Tegelijkertijd speelt hier nog een ander probleem. Los van dat het gesprek niet overal goed is gevoerd, vragen leraren soms ook om randvoorwaarden die niet altijd passen bij de daarvoor beschikbare middelen. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de klaslokalen te klein zijn, of dat iedere docent een onderwijsassistent zou moeten hebben. Ook leraren hebben – gebaseerd op de maatschappelijke verwachtingen – vaak hogere verwachtingen dan wat er op basis van de beschikbare middelen aan ondersteuning mogelijk is.

Ouders zijn vaak heel nadrukkelijk betrokken bij passend onderwijs voor hun kind. Zij doen dit vanuit een hele begrijpelijke zorg voor het welzijn van hun kind. Tegelijkertijd nemen zij daarbij soms ook een veeleisende houding richting scholen. Dat leidt ook tot een vorm van juridisering van de relatie tussen ouders en scholen. Passend onderwijs is, niet een kwestie van de lat zo hoog mogelijk leggen, en vervolgens de school daarop afrekenen. De wensen (vraag) van ouders en de mogelijkheden (aanbod) van het onderwijs moeten met elkaar in evenwicht komen. Daar zijn maar beperkt objectieve maatstaven voor. Dat vraagt dan ook om gesprek.

Te midden van hooggespannen verwachtingen en teleurstelling wanneer die niet waar worden gemaakt verliezen we soms ook uit het oog dat er met passend onderwijs wel degelijk belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd in het organiseren van onderwijsondersteuning. In het systeem voor invoering van passend onderwijs konden kinderen een indicatie krijgen voor lichte of zware ondersteuning, maar daarmee was het kind nog niet op een school geplaatst. Ouders moesten zelf naar een plek zoeken en werden vaak van het kastje naar de muur gestuurd omdat scholen de toelating weigeren. Bovendien was voor ouders en leraren ook vaak niet duidelijk wat de school nu precies met de rugzakmiddelen deed. Een van de maatregelen bij de invoering van passend onderwijs was invoering van de zorgplicht. Deze zorgplicht maakt de school van aanmelding verantwoordelijk voor het vinden van een zo passend mogelijke plek die goed aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van het kind. Deze zoektocht is lang niet altijd gemakkelijk, en ouders en school zijn het lang niet altijd eens over wat «passend» is, maar de verantwoordelijkheid ligt nu wel bij de school. Uit onderzoek blijkt niet dat scholen en schoolbesturen in groten getale de zorgplicht niet naleven. Directeuren van samenwerkingsverbanden zijn gemiddeld positief over de werking van de zorgplicht in hun regio.¹⁰ Toch zijn er wel signalen dat scholen proberen de zorgplicht te ontlopen. Samenwerkingsverbanden proberen hiertegen op te treden, ook al zijn ze hiertoe niet verplicht.¹¹ Ook de

¹⁰ Van Aarsen, E., Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren.*

¹¹ Ledoux & Waslander (2018).

inspectie neemt bij signalen contact op met betrokken scholen. Dit leidt vrijwel altijd tot een oplossing.

3) Niet alles wat aan passend onderwijs wordt toegeschreven, wordt er ook door veroorzaakt

In de berichtgeving rond passend onderwijs lijkt het soms alsof het speciaal onderwijs zo goed als afgeschaft is en reguliere scholen nu alle leerlingen moeten opvangen. In werkelijkheid zijn de aantallen kinderen die voorheen naar het speciaal onderwijs gingen en die nu in reguliere klassen zitten maar beperkt. En zelfs wanneer alle kinderen van het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs zouden gaan, zou dat neerkomen op gemiddeld één leerling per klas. Het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft wordt door leraren al jaren (ook voor invoering van passend onderwijs) stabiel ingeschat op ongeveer 20–25%.¹²

Toch wordt er veelal gesproken over een grote toename van het aantal zorgleerlingen op reguliere scholen. Leraren en schoolleiders geven aan dat de populatie zowel op het (v)so, het sbo en het regulier onderwijs ingewikkelder is geworden. Dat heeft niet zozeer te maken met de invoering van passend onderwijs, als met ontwikkelingen in de maatschappij. Aan de ene kant is de maatschappij steeds ingewikkelder geworden. Het is steeds belangrijker geworden om «mee te kunnen komen» om je een goede plek in de maatschappij te kunnen verwerven.¹³ We verwachten dus ook meer van kinderen. Tegelijkertijd zijn we ook steeds beter (en eerder) in staat om te herkennen wat er met een kind aan de hand is. Waar het doel van passend onderwijs was om van indicaties, diagnoses en medicalisering af te komen door «gewoon» de ondersteuning te bieden die nodig was zonder ingewikkelde procedures, lijkt het inmiddels alsof het aantal diagnoses alleen maar is toegenomen. Zowel ouders als leraren zijn veel alerter geworden op alles wat afwijkt van de norm, of niet lijkt te voldoen aan verwachtingen. In iedere klas zitten wel kinderen met adhd, add, odd, pdd-nos, dyslexie, dyscalculie en dyspraxie.¹⁴ Wel is het zo dat het sinds de invoering van passend onderwijs voor het verkrijgen van onderwijssteuning niet meer noodzakelijk is om een dergelijke indicatie te hebben. Kinderen krijgen nu wel makkelijker ondersteuning ook wanneer ze niet over een label beschikken.¹⁵

Er zit uiteraard ook een positieve kant aan het stellen van meer en betere diagnoses. Een heel aantal leerlingen kan door de toegenomen alertheid en diagnoses en de bijbehorende ondersteuning en behandeling nu veel meer presteren in lijn met hun vermogens.¹⁶

Als een diagnose eenmaal is gesteld, dan heeft ook de leraar vaak het gevoel dat hij of zij er iets mee moet. Dit gevoel is sinds de invoering van passend onderwijs nog verder versterkt. Leraren wijzen die ontwikkelingen niet af, maar ervaren de grenzen wel aan den lijve. Zij hebben met een hele groep te maken, die vaak groot is. Ze zijn ook gewend en opgeleid om aan een groep les te geven. Tegelijkertijd voelen zij zich verantwoordelijk voor alle individuele leerlingen in die groep. Leraren

¹² Ledoux, G. *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs deel 3*.

¹³ Zie bijvoorbeeld: WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: RVS (2017) *Recept voor maatschappelijk probleem: Medicalisering van levensfasen*.

¹⁵ Kamerstuk 31 497, nr. 242.

¹⁶ Overigens zijn er ook nog groepen (bijvoorbeeld achterstandsgroepen en leerlingen met een migratieachtergrond) waar relatief te weinig diagnoses worden gesteld.

leggen zich ook zelf een hoge norm op voor wat ze eigenlijk zouden moeten bieden. Het gevoel niet aan die (verschuivende) normen te kunnen voldoen veroorzaakt werkdruk en een gevoel tekort te schieten.¹⁷

Passend onderwijs is van deze verschuivende normen niet de oorzaak, maar wel een punt waar de maatschappelijke druk en het gevoel van tekortschieten samenkomen. Over deze ontwikkelingen moet daarom ook breder dan alleen in het kader van passend onderwijs worden gesproken.

4) Het is niet altijd duidelijk wat we van samenwerkingsverbanden verwachten

De verschillen tussen samenwerkingsverbanden zijn groot. Dat is het gevolg van de beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden hebben gekregen om zelf voor een inrichting te kiezen. Niet alle regio's gaan daar echter op een optimale manier mee om.

Waar in het ene geval schoolbesturen goed samenwerken en daarvoor een werkende structuur inrichten, zien we ook dat in andere gevallen schoolbesturen het samenwerkingsverband zo inrichten dat de samenwerking niet goed van de grond komt. Dat kan bijvoorbeeld een samenwerkingsverband zijn dat voornamelijk fungeert als doorgeefluik van middelen richting de deelnemende schoolbesturen, waarin er nauwelijks met elkaar wordt meegedacht over het plaatsen van leerlingen met ondersteuningsbehoefte. Aan de andere kant kan dit juist ook gelden voor een samenwerkingsverband waarin veel administratief zware procedures worden opgetuigd om dat men elkaar niet het voordeel van de twijfel gunt.

Het is dan ook de vraag of de grote beleidsvrijheid die samenwerkingsverbanden hebben gekregen om zich optimaal te kunnen aanpassen aan regionale verschillen niet heeft geleid tot verschillen die niet altijd meer wenselijk zijn. Er zijn weinig harde criteria om de kwaliteit van een samenwerkingsverband te bepalen. Het draait (ook in het inspectietoezicht) om zaken als:

- Is er een goed werkend systeem voor kwaliteitszorg?
- Is er een dekkend aanbod aan voorzieningen?
- Spant het samenwerkingsverband zich in voldoende mate in om te zorgen voor het plaatsen van leerlingen en het tegengaan van thuiszitten?

Maar harde criteria zijn niet per se een oplossing, zeker als ze te beperkt worden ingevuld. De Onderwijsraad waarschuwt bijvoorbeeld dat het succes van passend onderwijs niet alleen moet worden afgemeten aan het aantal thuiszitters.¹⁸ Tegelijkertijd zal de kwaliteit waar het echt om gaat, moeten worden geboden op scholen. Het samenwerkingsverband heeft daarin slechts een faciliterende rol.

5) Passend onderwijs schuurt op de grenzen van het onderwijs en het zorgstelsel

Leerlingen die extra onderwijsondersteuning nodig hebben zijn in veel gevallen ook leerlingen die zorg nodig hebben. Voor een deel kan dat laagdrempelige zorg zijn (om latere escalatie te voorkomen), en voor een deel gaat het om leerlingen met complexe zorgvragen (veelal in het speciaal onderwijs). In alle gevallen moeten het onderwijs- en het zorgstelsel met elkaar samenwerken om deze kinderen optimaal te

¹⁷ Ledoux, G. *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs deel 3*.

¹⁸ Onderwijsraad (2016) *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

ondersteunen. Zo kan aan een ononderbroken ontwikkeling van een kind worden gewerkt. In het regeerakkoord is daartoe afgesproken om de combinatie van onderwijs en zorg eenduidiger en eenvoudiger te regelen.

Voor samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs is het belangrijk dat partijen hun eigen en elkaars expertise erkennen en bereid zijn van en met elkaar te leren. Daar zijn in verschillende regio's al goede voorbeelden van. Die verdienen navolging en ondersteuning om deze in hele land mogelijk te gaan maken.

Voor sommige scholen is het veel te ingewikkeld geworden om de zorg op school vanuit de verschillende zorgstelsels voor hun leerlingen te organiseren. Samen met betrokkenen uit het veld, zowel vanuit het (speciaal) onderwijs als vanuit de zorg ga ik samen met de Minister van VWS en met gehandicapten / ouderorganisaties op zoek naar verbetering van bovenstaande situatie. Daarbij hebben de Minister van VWS en ik specifiek aandacht voor de situatie van kinderen met een ernstig meervoudige handicap die ook in het regeerakkoord zijn benoemd.

Voor ouders en leerlingen en professionals die mogelijkheden zoeken complexere combinaties van zorg en onderwijs te realiseren ligt er een opdracht om hen te ondersteunen en te verhelderen waar mogelijk. Ik kom samen met de Minister van VWS met een brief waarin wij aangeven hoe wij hier samen met gemeenten, zorgverzekeraars, onderwijspartners, zorginstellingen en ouders en kinderen de komende jaren verder aan willen gaan werken en wat onze ambities, doelstellingen en acties zijn.

2. Goede voorbeelden van passend onderwijs in de praktijk

Scholen en samenwerkingsverbanden hebben in de wettelijke bepalingen veel ruimte gekregen om passend onderwijs in te richten op de manier die het beste past bij hun visie en de beschikbare voorzieningen. Zo wordt er in dunbevolkte gebieden vaker gekozen voor een hoog niveau van basisondersteuning om leerlingen thuisnabij onderwijs te kunnen geven en wordt er in stedelijke gebieden vaker gekozen voor het verwijzen naar specialistische settings die daar dichterbij in de buurt beschikbaar zijn.¹⁹ Ook de verschillen in de financiële opdracht die samenwerkingsverbanden hebben kunnen hierbij mogelijk een rol spelen.

Op verschillende plekken in het land zie ik de mooie voorbeelden.²⁰ Zo geeft een deel van de samenwerkingsverbanden ouders, leraren en scholen digitaal inzicht in de ondersteuning die de verschillende scholen binnen het samenwerkingsverband kunnen bieden. Een voorbeeld daarvan is de webapplicatie van samenwerkingsverband Passend Primair Onderwijs Rotterdam (<https://www.pporotterdam.nl/scholen/>).

Een ander samenwerkingsverband dat een mooie informatiefunctie heeft ingericht is Sine Limite in Deventer en omstreken. Bij een speciaal loket, het zogenoemde Sineteam kunnen ouders en scholen terecht voor toelichting over procedures en onderwijsarrangementen en over voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het loket kent de sociale kaart van Deventer en omstreken en kan op basis daarvan advies geven. In de meeste gevallen wordt het loket gebeld door de intern begeleider of

¹⁹ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.*

²⁰ De hier genoemde voorbeelden zijn puur illustratief bedoeld. Ook bij andere samenwerkingsverbanden zijn soortgelijke voorbeelden te vinden.

pedagogisch medewerker. Ook ouders kunnen het loket bellen voor advies en informatie over procedures, onderwijsarrangementen en VVE.

Ook de samenwerkingsverbanden po en vo in Noord-Kennemerland hebben in samenspraak met ouders een ondersteuningsfunctie ingesteld voor scholen en ouders. Zij werken met een team passend onderwijs. Het team passend onderwijs is er voor alle kinderen in het voortgezet onderwijs in de regio Noord-Kennemerland. Dit team helpt scholen, ouders en andere betrokkenen bij het vinden van een oplossing voor leerlingen die het reguliere onderwijs niet succesvol kunnen doorlopen. Tevens stelt het samenwerkingsverband een bestuursoverstijgend regiobudget beschikbaar, zodat scholen in een regio samen kunnen bepalen welke ondersteuning zij nodig hebben.

De samenwerkingsverbanden po en vo in Helmond-Peelland werken samen om een goede overstap naar het voortgezet onderwijs te realiseren. Leerlingen die vanaf groep 6 al opvallen door hun ondersteuningsvraag worden anoniem besproken tussen de twee samenwerkingsverbanden. Indien in die bespreking duidelijk wordt dat dit wel eens een lastige overstap naar het vo kan gaan worden, worden ouders, basisschool en zonodig jeugdhulp uitgenodigd voor een gesprek om gezamenlijk te bekijken op welke manier we deze overstap goed gaan begeleiden teneinde de kans op een succesvolle duurzame overstap te vergroten.

3. Welke stappen gaan we zetten: oplossingen langs drie lijnen

Om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een zo passend mogelijk aanbod te kunnen realiseren, hebben scholen en schoolbesturen in een regio elkaar nodig. Alleen door samen te werken kan daadwerkelijk passend onderwijs worden gerealiseerd. De samenwerkingsverbanden zijn in het leven geroepen als verband van schoolbesturen in een regio om deze samenwerking vorm te geven en ervoor te zorgen dat de schoolbesturen hun zorgplicht voor passend onderwijs kunnen waarmaken. Ik ben ervan overtuigd dat passend onderwijs alleen werkt als alle partners in het veld elkaar weten te vinden en het gemeenschappelijk doel voor ogen houden: goed onderwijs voor elk kind. Dit kan en moet wel veel beter dan nu het geval is.

1. Eigenaarschap bij scholen en leraren (met betrokkenheid van ouders)

Het eigenaarschap over de inhoudelijke invulling van passend onderwijs op school moet veel meer komen te liggen bij scholen en leraren. Ik zie te vaak dat scholen en leraren zich onvoldoende herkennen in het binnen het samenwerkingsverband afgesproken beleid. Het voelt voor hen als «van boven opgelegd». ²¹ Ook de Onderwijsraad geeft aan dat samenwerkingsverbanden en schoolbesturen er nog onvoldoende in slagen om leraren, schoolleiders en ouders mee te nemen in hun beleid. Doel van passend onderwijs was juist om scholen regionaal de mogelijkheid te geven om zelf gezamenlijk een passende invulling te geven aan onderwijssteuning voor kinderen die dat nodig hebben.

Om dit voor elkaar te krijgen ga ik:

²¹ Onderwijsraad (2016) *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

• Scholen ondersteunen bij het opnieuw definiëren en levend houden van schoolondersteuningsprofielen

Via het schoolondersteuningsprofiel kunnen scholen en lerarenteams aangeven hoe zij passend onderwijs willen vormgeven. Zoals hierboven beschreven wordt het schoolondersteuningsprofiel nog niet overal zo gebruikt. Uit de monitor samenwerkingsverbanden (Van Aarsen e.a., 2017) blijkt dat het schoolondersteuningsprofiel op dit moment vooral een papieren werkelijkheid is, die onvoldoende wordt doorleefd in de scholen. De manier waarop de schoolondersteuningsprofielen zijn opgesteld dragen ook niet altijd bij aan een dekkend ondersteuningsaanbod binnen het samenwerkingsverband.

Leraren constateren dat ze «kennis» missen, daar waar passend onderwijs vaak veel meer vraagt stap voor stap in samenspraak te onderzoeken wat werkt voor het kind. De praktijk laat vaak zien dat de schoolleider in deze een cruciale factor is: die kan bevorderen dat de verzamelde leraren als een team weken, en vertrouwen ervaren dat ze niet elk vraagstuk alleen aan hoeven te kunnen en ook nog stante pede met een antwoord moeten komen. Ook het feit dat het schoolondersteuningsprofiel wordt vastgesteld voor vier jaar draagt eraan bij dat het onvoldoende leeft in het lerarenteam en bij de ouders.

Daarnaast zal ik de wet wijzigen zodat het schoolondersteuningsprofiel jaarlijks wordt vastgesteld met advies van de medezeggenschapsraad. Vaak hangt dit profiel immers samen met de aanwezige deskundigheid bij het personeel en ook met de leerlingenpopulatie. Beiden kunnen binnen vier jaar behoorlijk fluctueren. Dit maakt ook voor ouders duidelijker wat zij van scholen kunnen verwachten.²² Vooruitlopend op deze wetswijziging roep ik scholen op om ook nu al jaarlijks binnen het lerarenteam en met de medezeggenschapsraad het gesprek te voeren over het schoolondersteuningsprofiel om zo steeds helder te blijven hebben wat de school aan basis- en extra ondersteuning kan bieden en wat daarvoor nodig is van het samenwerkingsverband. De handreiking over het schrijven van een «levend» schoolondersteuningsprofiel die het steunpunt passend onderwijs van de VO-raad en de PO-Raad rond de zomer publiceert kan daarbij helpen.²³

• De medezeggenschap op de begroting bij het ondersteuningsplan verbeteren

Ook op het niveau van het samenwerkingsverband kan de betrokkenheid van leraren en ouders worden vergroot via medezeggenschap. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband wordt door de schoolbesturen vastgelegd op welke manier de middelen verdeeld worden over scholen en centrale voorzieningen. De ondersteuningsplanraad (OPR) van het samenwerkingsverband heeft instemmingsrecht op dit plan. In de ondersteuningsplanraad zitten ouders en leraren. «Het blijkt echter niet overal de praktijk te zijn dat de daadwerkelijke verdeling van middelen ter informatie wordt bijgevoegd als het ondersteuningsplan ter instemming wordt voorgelegd. Daardoor kunnen de leden van de OPR vaak onvoldoende overzien wat de financiële consequenties zijn van de plannen waar zij mee instemmen. Bij de in het regeerakkoord aangekondigde wetswijziging om te komen tot instemmingsrecht op hoofdlijnen

²² Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²³ Zie ook de technische voortgangsrapportage, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van de begroting voor de medezeggenschapsraad voor scholen, zal ik ook de medezeggenschap van de OPR op dit onderdeel meenemen.

Daarnaast wil ik een werkgroep inrichten met scholen en samenwerkingsverbanden die voorstellen doet hoe deze plannen meer uniform kunnen worden vormgegeven zodat deze onderling beter vergelijkbaar worden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opnemen van het percentage van de beschikbare middelen dat rechtstreeks aan scholen beschikbaar wordt gesteld en de verdeling over scholen waar dit toe leidt. Dit kan ook helpen bij het toezicht van de inspectie op besteding van middelen. Mocht de opbrengst van de werkgroep onvoldoende tot resultaten leiden, overweeg ik meer uniforme criteria hiervoor op te nemen in een algemene maatregel van bestuur.

Het steunpunt medezeggenschap kan ondersteuningsplanraden en de medezeggenschapsraden ondersteunen. Ouders kunnen zich met vragen ook wenden tot het informatiepunt van Ouders & Onderwijs. Ik zal ook het steunpunt passend onderwijs van de PO-Raad en de VO-raad vragen om hierover met hun achterban te communiceren.

• Scholen en samenwerkingsverbanden oproepen om overmatige administratie aan te pakken

Een belangrijk doel van passend onderwijs was om administratieve lasten te verminderen. In hoeverre dit is gelukt, is per samenwerkingsverband heel verschillend. In sommige samenwerkingsverbanden zijn er relatief lichte procedures en weinig administratieve lasten. In andere samenwerkingsverbanden kost dit nog meer moeite. Ik zie dat hier stappen in worden gezet in veel regio's. Maar door verschillen tussen samenwerkingsverbanden is er voor sommige scholen, met name in het (voortgezet) speciaal onderwijs nog steeds sprake van een veelheid aan administratieve procedures.²⁴

Betrokkenen vinden vooral dat er veel en lange formulieren ingevuld moeten worden, waarin ook nogal eens naar dezelfde dingen gevraagd wordt. Maar kopiëren en plakken gaat vaak niet, omdat de digitale invulsystemen dit niet toelaten. De hoeveelheid administratieve taken zorgt voor een hoge ervaren werkdruk, waardoor er te weinig tijd overblijft voor lesgeven en leerlingbegeleiding. Procedures voor het toewijzen van extra steun of toelating tot het speciaal onderwijs kunnen heel lang duren. De professionals hebben soms bovendien het gevoel dat ze leiden tot «papieren» beslissingen, waarbij eerder het dossier centraal staat dan de leerling zelf. Dit soort factoren geven het gevoel nog meer met bureaucratie te maken te hebben.

De ervaren administratiedruk van passend onderwijs zou wat mij betreft onderwerp van gesprek moeten zijn in de medezeggenschapsraden op scholen, de ondersteuningsplanraad en de medezeggenschapsraad van het samenwerkingsverband. Daarbij kunnen zij ook gebruik maken van de handreikingen die rondom het ontwikkelingsperspectief en de toelaatbaarheidsverklaring als zijn opgenomen in de brochure «Ruimte in Regels» die ik dit voor jaar onder alle scholen heb verspreid. Tevens roep ik scholen en samenwerkingsverbanden nadrukkelijk op om gebruik te maken van de goede voorbeelden die er in het land zijn. Ik zal het steunpunt Passend Onderwijs van de PO-Raad en de VO-raad vragen om hier aandacht voor te hebben.

²⁴ Heim, M., Wellner, H., Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school.*

Een specifiek verzoek dat ik bij de sector wil neerleggen is om te komen tot eenduidiger procedures voor toelaatbaarheidsverklaringen, met name waar het gaat om verlengingen van aanvragen. Enerzijds is het van belang dat er regelmatig opnieuw overwogen wordt of een leerling nog steeds het meest gebaat is bij plaatsing in het speciaal onderwijs. Tegelijkertijd is niet altijd een volledig dossier nodig om dat besluit te nemen. Zeker scholen in het (v)so met leerlingen die afkomstig zijn uit verschillende samenwerkingsverbanden, hebben nogal eens te maken met een grote diversiteit aan formulieren en procedures.

2. Beter informatievoorziening voor scholen, ouders en leraren

Ouders, scholen en leraren ervaren vaak een gebrek aan informatievoorziening. Zo zie ik dat in sommige samenwerkingsverbanden ouders en scholen nog steeds op zoek zijn naar hoe en waar zij de goede ondersteuning kunnen vinden. Vaak weten scholen ook onvoldoende welke middelen en mogelijkheden er beschikbaar zijn voor passend onderwijs.

Om hierin verbetering aan te brengen zal ik:

- Scholen meer inzicht geven in de beschikbare middelen

Het kunnen nemen van eigenaarschap begint bij inzicht in beschikbare middelen. Dit stelt schoolleiders en lerarenteams in samenspraak in staat om zelf keuzes te maken en is behulpzaam voor het voeren van de dialoog op school welk ondersteuning zij kan bieden. Ieder samenwerkingsverband en ieder schoolbestuur zou hierover duidelijkheid kunnen en moeten verschaffen aan scholen. Omdat dit vaak niet gebeurt, zal ik nog dit jaar openbaar maken welke middelen een school zou ontvangen wanneer alle daarvoor beschikbare middelen door het samenwerkingsverband (evenredig naar aantal leerlingen) over de scholen zouden worden verdeeld.

Dit is niet de werkelijke verdeling, een (groter of kleiner) deel van de middelen wordt immers door samenwerkingsverbanden centraal ingezet voor het inrichten van gezamenlijke voorzieningen of voor specifieke arrangementen. Dit kan een hele bewuste en terechte keuze zijn van het samenwerkingsverband. Het is dan aan de besturen die het samenwerkingsverband vormen om uit te leggen op welke manier de middelen die niet over scholen worden verdeeld worden ingezet om leerlingen beter te ondersteunen. Ik verwacht dat het verschaffen van inzicht leidt tot een beter gesprek tussen de schoolleiding en schoolbesturen over welke middelen er voor scholen beschikbaar zijn en op welke manier er centraal vanuit het samenwerkingsverband ondersteuning wordt geboden. Zicht op beschikbaarheid van middelen kan voor scholen (en ook medezeggenschapsraden) zicht bieden op ruimte en mogelijkheden om hun schoolorganisatie in te richten om passend onderwijs te kunnen bieden.

- Maatregelen voor verbetering aanbod

Opdat scholen en samenwerkingsverbanden beter hun verantwoordelijkheid voor een passend aanbod kunnen nemen zal ik hen daar ook meer ruimte en mogelijkheden voor geven.

Vanaf 1 augustus 2018 krijgen ook reguliere scholen de wettelijke mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van onderwijstijd. Dan kunnen ook kinderen die om fysieke of psychische redenen tijdelijk maar een paar uur per week naar school kunnen, onderwijs krijgen. Dit moet gebeuren aan de hand van een op maat gesneden plan, waarin wordt toegelicht waarom dit de beste oplossing is en hoe wordt toegewerkt naar het op termijn

volgen van het volledige onderwijsprogramma. Daarnaast zal ik zoals eerder toegezegd het wettelijk mogelijk maken dat leerlingen gedurende maximaal een jaar onderwijs kunnen volgen op een particuliere (B3) school. Deze maatregel geeft samenwerkingsverbanden de tijd om te komen tot een aanbod voor deze leerlingen in het bekostigde onderwijs. Het samenwerkingsverband krijgt dan wel een herstelopdracht van de inspectie. Ik verwacht dit wetsvoorstel in het najaar voor advies aan de Onderwijsraad te kunnen voorleggen. Zoals eerder aangekondigd ondersteun ik samenwerkingsverbanden bij het inrichten van een aanbod voor hoogbegaafde leerlingen door middel van een subsidieregeling. Tenslotte zal ik dit najaar ook het vraagstuk leerrecht oppakken. Deze regeerakkoordmaatregel heeft een grondige afweging nodig. Leerrecht is een complex vraagstuk wat verder gaat dan passend onderwijs. Dit wil ik niet alleen doen, maar met verschillende veldpartijen en experts. Voor mij zijn de inzichten van leerlingen hierin belangrijk. Daarom zal ik ook het LAKS uitnodigen om hierover mee te praten, mede in het kader van het door hen gevraagde hoorrecht.

Deze maatregelen zullen eraan bijdragen dat alle kinderen en jongeren zoveel mogelijk naar school gaan. Maar er is een groep kinderen die nu thuis zit en van wie we weten dat het voor hen minder goed mogelijk is (of pas op veel langere termijn) om toe te groeien naar volledig onderwijs. Voor hen zullen de huidige en toekomstige maatregelen in het onderwijs onvoldoende uitkomst bieden. Het gaat hier vaak om kinderen die ook veel zorg nodig hebben, of kinderen die cognitief veel mogelijkheden hebben maar die door gevoeligheid of stoornissen maar zeer beperkt op school kunnen zijn. Op dit moment zijn deze kinderen vaak vrijgesteld van de leerplicht op grond van artikel 5 onder a of zitten langdurig ziek thuis (geoorloofd verzuim). Samen met Minister van VWS wil ik de mogelijkheid verkennen voor meer ruimte voor ontwikkelgerichte onderwijs-zorgarrangementen zodat ook deze kinderen optimale kansen krijgen zich te ontwikkelen. In onze gezamenlijke brief over onderwijs en zorg ga ik daar samen met de Minister van VWS verder op in.

Uit het eerste deel van het onderzoek naar basisondersteuning dat ik heb laten uitvoeren blijkt dat er verschillen bestaan tussen en binnen samenwerkingsverbanden (zie ook in de technische voortgangsrapportage).²⁵ In het voorjaar van 2019 komt een vervolg op dit onderzoek beschikbaar, waarin de effecten van eventuele verschillen in basisondersteuning voor betrokkenen verder worden onderzocht. Naar aanleiding van dit tweede onderzoek zal ik bezien in hoeverre meer duidelijkheid over basisondersteuning noodzakelijk is.

• Betere vindbaarheid van informatie over ondersteuning voor ouders

In sommige regio's is via de schoolgidsen van de scholen en de website van het samenwerkingsverband voor ouders goed vindbaar waar zij terecht kunnen als zij een vraag hebben of tegen een probleem aanlopen. Ook maken zij duidelijk welke scholen een geschikt aanbod hebben voor kinderen met een bepaalde ondersteuningsbehoefte. Er zijn echter ook regio's waarin dit nog niet op orde is. De wet schrijft voor dat ieder samenwerkingsverband in zijn ondersteuningsplan aangeeft hoe zij ouders informeren over de ondersteuningsvoorzieningen en over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders.²⁶ Ik verwacht dan ook dat samenwerkingsverbanden hierover heldere informatie

²⁵ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁶ WPO artikel 18a lid 8 onder f & WVO artikel 17a lid 8 onder f.

beschikbaar maken via hun website en de schoolgidsen van de aangesloten scholen. Ik zal de inspectie vragen om hier in het toezicht aandacht voor te hebben.

Daarbij roep ik samenwerkingsverbanden en scholen waar dat nog onvoldoende het geval is op om ouders beter aan de voorkant te betrekken bij gesprekken over ondersteuning en eventueel verwijzing van hun kind. Wanneer ouders vanaf het eerste moment hierbij worden betrokken, kan de uiteindelijke instemming van ouders op het handlingsdeel van het ondersteuningsperspectief veel makkelijker worden gerealiseerd omdat de oplossing samen met ouders is bedacht. Waar dit onvoldoende gebeurt kan dit leiden tot verstoring van de communicatie tussen school en ouders. En wanneer dat gebeurt is uiteindelijk de leerling hier de dupe van.

3. Taken, verwachtingen en governance samenwerkingsverbanden aanscherpen

De decentralisatie die passend onderwijs is, heeft ervoor gezorgd dat verwachtingen te ver uit elkaar lopen. Tussen regio's, maar ook tussen verschillende partijen. Daardoor is het niet altijd duidelijk wat we moeten verstaan onder passend onderwijs en wat we kunnen verwachten van passend onderwijs. Maar ook zie ik dat samenwerkingsverbanden nog niet altijd voldoende informatie hebben om hun verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen vorm te geven.²⁷ Veel leerlingen kunnen inmiddels een zo passend mogelijk aanbod krijgen, maar dit is nog niet voor alle groepen het geval. De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband kunnen daarvoor nog meer verantwoordelijkheid nemen. Waar zij tegen de grenzen aanlopen wil ik daar ook aanvullende mogelijkheden voor scheppen.

Om dit te verbeteren zal ik:

- Betere verantwoording door meer inzage in gegevens voor samenwerkingsverbanden

Van samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij zich integraal kunnen verantwoorden over de besteding van de aan hen toegekende middelen. De Inspectie betreft dit vraagstuk ook in het financieel toezicht op de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen. Voor deze verantwoording zijn zij echter deels afhankelijk van schoolbesturen die hen informatie moeten leveren over hoe zij de middelen die zij van het samenwerkingsverband ontvangen hebben besteed. Daarom wil ik wettelijk regelen dat samenwerkingsverbanden toegang hebben tot die informatie die ze nodig hebben voor doelmatige sturing en integrale verantwoording, bijvoorbeeld ook rondom gegevens over schoolverzuim en thuiszitters.

- Intern toezicht samenwerkingsverbanden verbeteren

In het regeerakkoord is opgenomen dat meer onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden wordt gerealiseerd. Daarnaast is van belang dat de intern toezichthouder een voldoende onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de bestuurder van het samenwerkingsverband. Op dit moment kunnen schoolbestuurders verschillende functies vervullen in het samenwerkingsverband, waaronder die van toezichthouder van het samenwerkingsverband en daarmee die van werkgever van de directeur-bestuurder. Bovendien kunnen dubbele petten bij

²⁷ Zie ook Onderwijsraad & Heim & Weijers (2018).

schoolbestuurders ertoe leiden dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. Over de uitwerking van meer onafhankelijk intern toezicht ben ik in gesprek met de sector.²⁸ Ik kom hier voor het eind van 2018 op terug.

In gesprek met het veld komen tot heldere taken en verwachtingen

Om te komen tot heldere taken en verwachtingen van de partijen die betrokken zijn bij passend onderwijs (zoals ouders, leraren, scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten) wil ik het tweede half jaar van 2018 op verschillende plekken in het land met hen in gesprek gaan. Alleen door hier samen met mensen uit de praktijk concreet uitwerking en invulling aan te geven zullen de maatregelen daadwerkelijk gedragen worden door degenen die ermee aan de slag moeten. Als scholen en ouders met elkaar werken aan een goede verstandhouding, komen ze ook beter tot elkaar in het gesprek over het passend onderwijs voor een kind. Ouders zijn dan ontvankelijker voor geluiden over de belemmeringen die school ervaart in het bieden van passend onderwijs. Scholen zullen van hun kant meer openstaan voor de ervaringsdeskundigheid van ouders. Bovenal biedt een goede verstandhouding de basis voor het managen van de verwachtingen van passend onderwijs.

In deze gesprekken wil ik ook ingaan op de vraag van de Onderwijsraad welke informatie er nodig is om zicht te krijgen op de uitwerking van beleid in de praktijk.²⁹ Alleen dan kan op een juiste manier worden geëvalueerd en tijdig worden bijgestuurd als onwenselijke effecten van passend onderwijs zich aftekenen. Dat kan betekenen dat er binnen de gedecentraliseerde systematiek tot op zekere hoogte toch enige standaardisatie nodig zal blijken te zijn. Een breed samengestelde landelijke werkgroep werkt op dit moment aan een verkenning van een gemeenschappelijke set van kwaliteiten en indicatoren die hiervoor een basis kan vormen.

Langere termijn: doorpakken waar nodig

De stappen die ik in deze brief schets zijn een signaal dat er serieuze verandering nodig is en dat we niet zomaar verder kunnen op de huidige weg. Alle partners moeten dit beseffen. Ik ga ervan uit dat deze stappen een impuls geven aan de uitvoering en verdere implementatie van passend onderwijs. Zoals bij invoering van de wet aan uw Kamer is toegezegd zal er na afloop van de implementatieperiode in 2020 een evaluevaluatie plaatsvinden. De voorbereidingen voor deze evaluatie zijn al in gang gezet, de onderzoeken die NRO de komende periode voor uit zal voeren vormen hiervoor de basis. Ook de Onderwijsraad zal in 2019 opnieuw over passend onderwijs adviseren. Daarnaast zal de inspectie het komende jaar een themaonderzoek uitvoeren naar samenwerkingsverbanden. Ook de resultaten hiervan komen in 2020 beschikbaar. Dat is wat mij betreft het moment om de balans op te maken of verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn.

4. Conclusie: terug naar de basis

In deze brief heb ik laten zien dat passend onderwijs weer terug naar de basis moet. Wat hebben leerlingen nodig? Wat hebben leraren en scholen nodig om dat te kunnen organiseren? En hoe kan het samenwerkingsverband ze daarbij het beste ondersteunen?

²⁸ Zie ook de technische voortgangsrapportage, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁹ Onderwijsraad, 2016.

Daarbij is het wel noodzakelijk dat alle partijen die hierbij moeten samenwerken met elkaar uitspreken welke (realistische) verwachtingen zij van elkaar moeten en mogen hebben. Ik wil het voortouw nemen in het voeren van het gesprek om deze verwachtingen helder te maken. Ik heb er vertrouwen in dat leraren, scholen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en de partners waarmee zij samenwerken hiermee de komende jaren forse verbeteringen kunnen realiseren. Tegelijkertijd zal ik niet schromen om in te grijpen wanneer aan het einde van de implementatieperiode in 2020 zal blijken dat deze maatregelen onvoldoende hebben gewerkt.

De wensen en noden van de werkvloer moeten veel meer leidend zijn bij de manier waarop passend onderwijs wordt vormgegeven. Daarbij staat altijd het kind voorop en niet het systeem. Ik wil hiermee een aantoonbare beweging maken die de mensen die ermee aan het werk zijn voelen en die daarmee ook leidt tot betere ondersteuning voor leerlingen.

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