

Vergaderjaar 2016–2017

31 497

Passend onderwijs

Nr. 242

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2017

In deze voortgangsrapportage kijk ik terug op (bijna) drie jaar passend onderwijs. Bij de start van passend onderwijs is uitgegaan van een invoeringsperiode van 2014 tot 2020.¹ Daarvan is nu de helft verstreken. Een goed moment om de tussenbalans op te maken. Dat doe ik op basis van verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en gesprekken met het onderwijsveld.² Ik ga ook in op de toezeggingen en moties uit eerdere overleggen met de Kamer.

Eerst wil ik terug naar de vraag waarom we passend onderwijs hebben ingevoerd. De organisatie van de onderwijsondersteuning voor de invoering van passend onderwijs, kenmerkte zich door een grote complexiteit waarbij «lichte» en «zware» ondersteuning apart van elkaar waren georganiseerd, in aparte samenwerkingsverbanden. Voor de zware ondersteuning was er een landelijke indicatiesystematiek die uitging van wat kinderen (medisch) mankeerden (gediagnosticeerde beperkingen en stoornissen) en die bovendien enorm bureaucratisch was. Omdat de lichte en zware ondersteuning los van elkaar waren georganiseerd, werden ouders soms van licht naar zwaar en weer terug verwezen, met als gevolg dat kinderen tussen wal en schip vielen. Als een leerling wel een indicatie kreeg voor zware ondersteuning, kon een leerling naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) of met leerlinggebonden financiering (een rugzak) naar het regulier onderwijs. Het kostte ouders vaak veel moeite om een school te vinden die hun kind wilde toelaten. Zij moesten shoppen om een plek voor hun kind te vinden. Er zaten (veel) te veel kinderen thuis zonder onderwijs. Daarnaast groeide het aantal leerlingen waarvoor een

¹ Plan van aanpak passend onderwijs 2014–2020, bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 125

² De onderzoeken uitgevoerd onder regie van het NRO zijn bij deze brief gevoegd.
Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

indicatie werd aangevraagd. Hiermee kwam de financiële beheersbaarheid van het systeem in het geding.

In augustus 2014 is daarom passend onderwijs ingevoerd. Het doel van passend onderwijs is om voor álle kinderen een zo passend mogelijke plek te realiseren. Om onderwijs te bieden dat leerlingen uitdaagt, dat uitgaat van hun mogelijkheden en rekening houdt met hun beperkingen. Kinderen gaan, als het kan, naar het regulier onderwijs. Dichtbij huis en in een vertrouwde omgeving. Het speciaal onderwijs blijft bestaan voor kinderen die daar het best op hun plek zijn. Zo worden alle leerlingen zo goed mogelijk voorbereid op een vervolopleiding en op een plek in de samenleving.

Om maximaal te kunnen aansluiten bij de context in de regio en de ondersteuningsbehoeften van leerlingen, kent de wetgeving passend onderwijs veel beleidsvrijheid. Dat geldt ook voor de gewijzigde wetgeving voor jeugdhulp en de zorg. Hierdoor ontstaat een enorme diversiteit in de uitwerking. Er zijn veel verschillende ervaringen en verhalen. Mooie verhalen over kinderen die door de ruimte die de wetgeving biedt (weer) naar school kunnen, maar ook verhalen van ouders die nog geen passende plek hebben kunnen vinden voor hun kind of het niet eens zijn met het geboden aanbod. In de media voeren deze laatste verhalen vaak de boventoon, waardoor de indruk kan ontstaan dat het helemaal niet goed gaat met passend onderwijs.

Ik zie veel positieve ontwikkelingen. Een aantal grote knelpunten uit het vorige systeem is opgelost. Het labelen van leerlingen is niet langer nodig voor het verkrijgen van extra ondersteuning. Besturen in de samenwerkingsverbanden maken in de regio afspraken over hoe zij de ondersteuning van leerlingen willen organiseren en betalen. Bij de verwijzing naar het (v)so staat de ondersteuningsvraag centraal en niet de (medische) diagnose. Hierdoor is er veel meer ruimte voor maatwerk dan voorheen: er kan echt gekeken worden naar wat een kind nodig heeft om van het onderwijs te profiteren, en niet meer naar wat een kind niet kan. De grotere vrijheid die is ontstaan bij het naar eigen inzicht aanwenden van de middelen voor passend onderwijs, wordt gewaardeerd.³

Uit de evaluatie van passend onderwijs blijkt dat ouders over het algemeen redelijk tevreden zijn over passend onderwijs en over de ondersteuning die hun kind krijgt.⁴ Ook de houding van scholen en schoolbesturen is veranderd met passend onderwijs. Waar ze eerder een kind vrijblijvend konden afwijzen en ouders zelf soms moesten leuren met hun kind, is met passend onderwijs een zorgplicht geïntroduceerd: de verantwoordelijkheid om voor alle kinderen die worden aangemeld en op de school staan ingeschreven, een zo passend mogelijk aanbod te doen. Scholen en schoolbesturen zijn zich hierdoor veel bewuster van de verantwoordelijkheid die ze hebben voor een kind. Ondanks de geluiden over scholen die de zorgplicht niet nakomen, heeft onderzoek niet kunnen uitwijzen dat dit op grotere schaal voorkomt. Het beperkte aantal signalen dat de inspectie heeft ontvangen, geeft hetzelfde beeld. Wanneer scholen zich niet aan de zorgplicht houden, volgt actie vanuit de inspectie.

Meer kinderen krijgen een plek in het reguliere onderwijs. De jarenlange groei van het (v)so is een halt toegeroepen met passend onderwijs (zie hierna, figuur 1 en 2). Voor het eerst sinds jaren zie ik dat het aantal kinderen op het speciaal onderwijs stabiliseert, of zelfs licht daalt. Dat is

³ Ledoux (2017b). Stand van zaken evaluatie passend onderwijs, deel 2

⁴ Van Loon-Dijkers e.a. (2017); Ouders konden op een schaal van 1–5 aangeven in hoeverre zij tevreden waren over een aantal aspecten, hoe hoger de score, hoe meer tevreden.

goed nieuws, meer kinderen kunnen dichtbij huis en in een vertrouwde omgeving naar school.

Met de invoering van passend onderwijs is er ook veel meer aandacht gekomen voor kinderen en jongeren die thuiszitten. Het wordt niet meer geaccepteerd dat er kinderen zijn die langer dan drie maanden thuiszitten zonder onderwijsaanbod. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten voelen de urgentie en werken hard om het aantal thuiszitters terug te dringen en nieuwe thuiszitters te voorkomen. Doorzettingsmacht is inmiddels in ruim 60 procent van de samenwerkingsverbanden geregeld.⁵ Samenwerkingsverbanden kijken samen met gemeenten naar de vrijstellingen, zowel de nieuwe als bestaande, of zij toch een plek voor deze kinderen kunnen organiseren. Ook landelijk is hier veel inzet op met het Thuiszitterspact en het aanstellen van een aanjager.

Bij de invoering van passend onderwijs zijn de middelen voor extra ondersteuning gebudgetteerd, waardoor het systeem beheersbaar is geworden. De middelen zijn over de samenwerkingsverbanden passend onderwijs verdeeld, in eerste instantie op basis van historisch gegroeide verdeling. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet om tot een gelijke verdeling van de middelen over het land te komen, zodat alle samenwerkingsverbanden op termijn relatief evenveel geld krijgen. Hiermee krijgen de samenwerkingsverbanden stapsgewijs de tijd om te wennen aan hun toekomstige budget. Met name voor samenwerkingsverbanden waar voorheen relatief veel kinderen naar het speciaal onderwijs werden verwezen, is deze tijd ook nodig om in het verleden gegroeide praktijken te veranderen.

Het bovenstaande betekent niet dat alles nu goed loopt. Passend onderwijs is nog «werk-in-uitvoering».⁶ Dit geldt zeker in combinatie met de gelijktijdige invoering van de transities van de jeugdhulp en de zorg, die sterk samenhangen met passend onderwijs. Deze nieuwe stelsels moeten nog verder doorontwikkelen en veranderde werkwijzen moeten op elkaar aangesloten. Dat kost tijd. Extra inzet van alle partijen blijft nodig om ervoor te zorgen dat alle leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen: leraren, scholen, ouders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, de landelijke organisaties en het Rijk.

Opbouw brief

De stand van zaken van de invoering van passend onderwijs wordt aan de hand van drie centrale thema's toegelicht: passend onderwijs op school, de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden en de afstemming met jeugdhulp en zorg. Binnen de thema's wordt aan de hand van de doelen die zijn geformuleerd voor passend onderwijs geschetst wat de stand van zaken is, worden andere relevante ontwikkelingen beschreven en wordt een reactie gegeven op toezeggingen en moties uit eerdere overleggen met de Kamer.

Passend onderwijs op school

Passend onderwijs moet vorm krijgen in de school. Daar moeten leerlingen het onderwijs krijgen dat bij hen past en de ondersteuning die ze daarbij nodig hebben. Leraren moeten beschikken over de deskundigheid om hun leerlingen te kunnen helpen en schoolleiders moeten hen daarbij helpen. Ouders moeten het vertrouwen kunnen hebben dat hun

⁵ Inspectie van het Onderwijs

⁶ Ledoux (2017b)

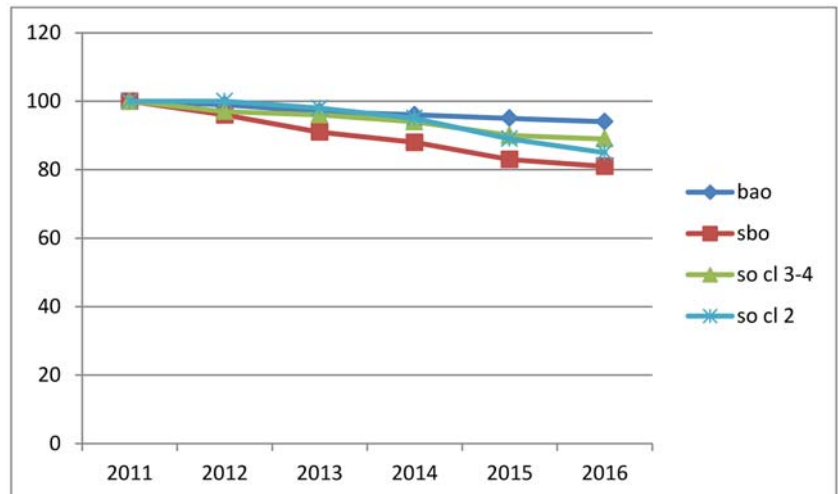
kind op deze school op de goede plek zit. Hier zijn betekenisvolle stappen gezet, maar kan ook nog veel worden verbeterd.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op verschuiving van leerlingen van speciaal naar regulier onderwijs, toerusting van leraren, de positie van ouders, bureaucratie en de toegenomen samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs.

Goed onderwijs voor alle leerlingen, als het even kan in het reguliere onderwijs

Steeds meer leerlingen volgen onderwijs op een reguliere school. Daar ben ik blij om. Dat was immers een belangrijke doelstelling van passend onderwijs. In onderstaande figuren zijn de aantallen in het po, vo en (v)so geïndexeerd weergegeven.⁷ De leerlingenontwikkeling in de periode 2012–2016 wordt in deze figuren afgezet tegen de leerlingentelling van 1 oktober 2011, die de basis vormt voor de gebudgetteerde middelen voor passend onderwijs. Figuur 1 laat zien dat de leerlingaantallen zowel in het regulier onderwijs (autonome leerlingendaling) als in het sbo en het so dalen, maar in het sbo en het so is de daling groter dan in het regulier onderwijs.

Figuur 1: Geïndexeerde leerlingaantallen s(b)o 2011–2016

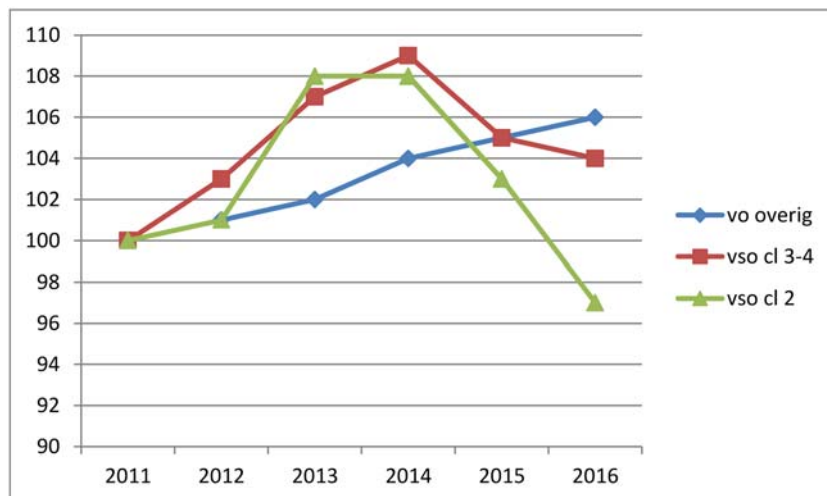


Figuur 2 geeft de cijfers voor het voortgezet onderwijs weer. Daaruit blijkt dat er tot 2014 in het regulier vo en het vso cluster 3 en 4 sprake was van stijgende leerlingaantallen, in cluster 2 leek sprake van een stabilisatie. Vanaf de invoering van passend onderwijs laten de deelnamecijfers van het vso een daling zien terwijl het aantal leerlingen in het regulier vo nog stijgt. In het primair onderwijs gaat het om bijna 5000 leerlingen minder in speciaal (basis)onderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs is er een daling van minder dan 2000 leerlingen.⁸ De veranderingen in absolute aantallen zijn sinds de invoering van passend onderwijs overigens beperkt en komen neer op gemiddeld een tot enkele leerlingen extra per reguliere school.

⁷ (v)so cluster 1 is in deze grafieken niet opgenomen omdat dit cluster al eerder gebudgetteerd is en een eigenstandige ontwikkeling doormaakt.

⁸ De precieze aantallen per categorie zijn opgenomen in tabel 1 in de bijlage Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl. Hier is uitgegaan van de clusters 2, 3 en 4 in het (v)so en het sbo.

Figuur 2: Geïndexeerde leerlingaantallen v(s)o, pro en lwoo



Toerusting van leraren en heldere verwachtingen

Veel leraren geven aan werkdruk te ervaren, onvoldoende vaardigheden of hulp te hebben om alle kinderen te bieden wat ze nodig hebben, onduidelijkheid te ervaren in wat er wel en niet van hen verwacht wordt en het lastig te vinden om met mondige ouders in gesprek te gaan.⁹ Niet al deze punten zijn toe te schrijven aan passend onderwijs: veel wordt ook gesignaleerd bij andere thema's binnen het onderwijs. Ouders zijn bijvoorbeeld kritischer en mondiger dan vroeger, waardoor scholen en leraren zich meer en beter moeten verantwoorden. Dit leidt tot een grotere druk op leraren en scholen om zaken vast te leggen en schriftelijk te onderbouwen.¹⁰ Ik vind dat zorgelijk. Bovendien denk ik dat door helder in beeld te brengen wat school en ouders, docent en schoolleiding, bestuur en samenwerkingsverband over en weer van elkaar mogen verwachten, veel kan worden opgelost.

Op dit moment is het voor ouders en ook voor leraren vaak nog onduidelijk welke ondersteuning een school biedt.¹¹ Hiervoor zijn twee instrumenten in het leven geroepen: het schoolondersteuningsprofiel (sop), waarin staat welke ondersteuning een school biedt, en de basisondersteuning. Laatstgenoemde beschrijft op het niveau van het samenwerkingsverband de ondersteuning die op elke school binnen het samenwerkingsverband geboden kan worden.

In praktijk heeft de basisondersteuning deze functie niet. De Kamer heeft daarom gevraagd om de basisondersteuning landelijk vast te stellen. In het debat in december jongstleden (Handelingen II 2016/17, nr. 39, item 37) heb ik aangegeven daarvan geen voorstander te zijn. Het leidt tot een discussie over wat wel en niet tot de landelijke omschrijving van basisondersteuning behoort. Een discussie die bovendien afleidt van waar het werkelijk om gaat, namelijk het bieden van een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen. Daarnaast zal een landelijk niveau van basisondersteuning tot een relatief laag en weinig ambitieus niveau leiden, omdat alle scholen dit niveau moeten kunnen bieden.

⁹ Ledoux (2017a); Van der Meer (2016). De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs (bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 221).

¹⁰ Van Loon-Dijkers e.a. (2017). Ervaren bureaucratie en passend onderwijs. Meningingen van ouders en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015–2016.

¹¹ Ledoux (2017a)

Naar aanleiding van de discussie in de Kamer, heb ik toegezegd een nadere verkenning te doen. De inspectie heeft een analyse gemaakt, er zijn gesprekken gevoerd met leraren, schoolleiders, samenwerkingsverbanden, vak- en ouderorganisaties en de sectororganisaties. Hierin werd bevestigd dat de basisondersteuning niet de gewenste duidelijkheid biedt, dat gesprekken op scholen en met de ouders veelal gaan over situaties waarin extra ondersteuning nodig is en dat het bij scholen niet altijd duidelijk is wanneer van extra ondersteuning sprake is. Het is echter maar zeer de vraag of het landelijk vaststellen van de basisondersteuning een oplossing biedt. Neem het voorbeeld van ondersteuning bij dyslexie. Dit behoort in principe tot de basisondersteuning, maar als sprake is van een zeer zware vorm van dyslexie en/of bijkomende problematiek, is extra ondersteuning een mogelijkheid.¹² Waar in een dergelijk geval de grens tussen basis- en extra ondersteuning ligt, is moeilijk te monitoren. Daarbij wordt op deze manier sterk ingegrepen in de beleidsvrijheid van de scholen binnen de samenwerkingsverbanden.

Mijn conclusie blijft dan ook dat het niet wenselijk is de basisondersteuning landelijk vast te leggen. In plaats daarvan wil ik samen met de sector-, ouder- en vakorganisaties stimuleren dat binnen scholen en samenwerkingsverbanden opnieuw het gesprek wordt gevoerd over het schoolondersteuningsprofiel en het niveau van basisondersteuning. Op deze manier ontstaat voor leraren helderheid over wat zij moeten bieden, voor ouders duidelijkheid over wat ze mogen verwachten en voor de schoolleiding helderheid over welke ondersteuning zij hun leraren moeten bieden.

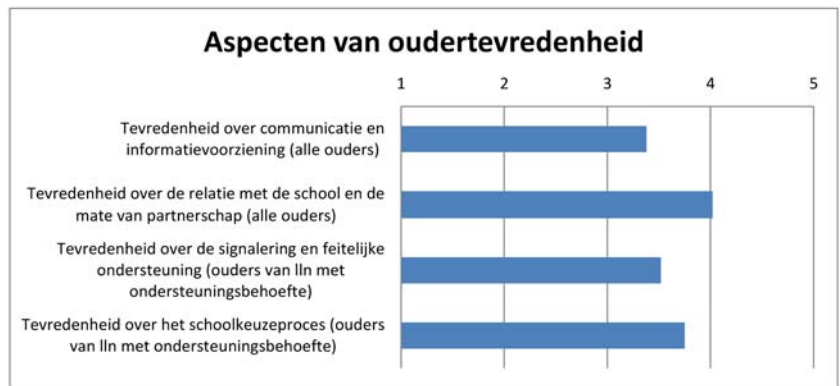
Ouders

Zoals aangegeven, zijn ouders redelijk tevreden over passend onderwijs en de geboden ondersteuning. Het meest tevreden zijn ouders over de relatie en het partnerschap met de school.¹³ De huidige ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte zijn meer tevreden over de signalering en feitelijke ondersteuning dan destijds de ouders van leerlingen met een indicatie waren. Op de andere aspecten van tevredenheid liggen de scores gemiddeld iets lager dan bij de nulmeting (2013–2014). Een overgrote meerderheid van de ouders hoeft geen extra moeite te doen om hun kind geplaatst te krijgen op school. Een relatief klein deel van de ouders (14 procent) geeft aan wel extra moeite te hebben moeten doen.

¹² Referentiekader passend onderwijs, ontwikkeld door de PO-Raad, VO-raad, AOC Raad en de MBO Raad (bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 83)

¹³ Van Loon-Dijkers e.a. (2017); Ouders gaven op een schaal van 1–5 aan in hoeverre zij tevreden waren over een aantal aspecten, hoe hoger de score, hoe meer tevreden.

Figuur 3: Aspecten van oudertevredenheid, meting 2015-2016 (Loon-Dikkers e.a., 2017)



Op reguliere scholen zijn de meeste ouders positief over de aanwezigheid van leerlingen met een extra ondersteuningsvraag in de klas. Kinderen leren zo om te gaan met verschillen. Een op de vijf ouders vindt de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte niet goed: zij vinden dat hierdoor niet voldoende aandacht meer uit kan gaan naar de andere leerlingen in de klas.

Mondig zijn loont, zo constateren onderzoekers.¹⁴ Mondige en hoogopgeleide ouders onderhandelen vaker over de ondersteuning voor hun kind, waarmee zij meer alternatieven krijgen aangeboden. De minder mondige en lager opgeleide ouders hebben vaak maar één keuze. Dit wordt veroorzaakt doordat scholen vaak (nog) uitgaan van het bestaande aanbod. Bij een vraag buiten het eigen aanbod wordt dan vaak doorverwezen naar een andere school die wel deze ondersteuning biedt. Met name bij complexere ondersteuningsvragen wordt de keuze van ouders daardoor beperkt. Er is dan nauwelijks ruimte om te kiezen voor een denominatie of een school waar broertjes of zusjes al naar school gaan.¹⁵ De onderzoekers geven aan dat een goede samenwerking tussen ouders en school, waarin gelijkwaardigheid, flexibiliteit en denken in mogelijkheden voorop staan, verbetering kan brengen in de keuzevrijheid van ouders. In de aanpak van kansongelijkheid is in algemene zin aandacht voor het vergroten van ouderbetrokkenheid.

Bureaucratie

Ouders ervaren redelijk wat bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek, handelingsplan/OPP en het aanvragen van de indicatie.¹⁶ ¹⁷Zij vinden dit over het algemeen wel nuttig. Ten opzichte van eerdere metingen ervaren de huidige ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte in algemene zin minder bureaucratie dan ouders van kinderen met een indicatie voor de invoering van passend onderwijs bij het regelen van de ondersteuning voor hun kind.

Zoals hierboven aangegeven, ervaren ook leraren veel regeldruk, onder andere als gevolg van passend onderwijs. Ik vind dit een serieus

¹⁴ Van Eck & Rietdijk (2017). Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs.

¹⁵ Van Eck & Rietdijk (2017).

¹⁶ Van Loon-Dikkers e.a. (2017); Ouders gaven op een schaal van 1–5 aan in hoeverre zij bepaalde aspecten bureaucratisch vonden, hoe hoger de score, des te *minder* bureaucratisch in termen van benodigde tijd, duur, complexiteit. Een hogere score voor nut wijst erop dat ouders dit nuttiger vinden.

¹⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

probleem. De oplossing hiervoor vraagt om een bredere aanpak. Allereerst zijn de scholen, besturen en samenwerkingsverbanden aan zet: zij moeten met elkaar in gesprek over wat er wordt gevraagd voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring of een ontwikkelingsperspectief en of dat allemaal echt nodig is. Tegelijkertijd zet ik ook actie op het verminderen van de regeldruk. In vervolg op eerdere acties heeft in de afgelopen periode de operatie Regels ruimen plaatsgevonden. Dit heeft een aantal concrete producten voor scholen opgeleverd om de regeldruk daar te verminderen. In het debat op 10 mei 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 73, item 9), heb ik toegezegd om de operatie Regels ruimen te verbreden naar de keten met besturen en samenwerkingsverbanden. Op dit moment worden de voorbereidingen daarvoor getroffen.

Meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs: integratie en inclusie

Vóór de invoering van passend onderwijs waren de samenwerkingsverbanden voor regulier en speciaal onderwijs van elkaar gescheiden: er was nauwelijks samenwerking tussen het speciaal en het regulier onderwijs. Met de invoering van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarin zowel reguliere als speciale scholen deelnemen, neemt ook de samenwerking tussen onderwijssoorten toe. Uit een landelijke inventarisatie in het primair onderwijs blijkt dat een veelgenoemd aspect van samenwerking bestaat uit de bundeling van so- en sbo-expertise om basisscholen in het samenwerkingsverband te ondersteunen.¹⁸ Ik zie dit echt als een kans voor de toekomst. Zo kunnen meer leerlingen via integratie en inclusie een plek krijgen in of bij het reguliere onderwijs en wordt tegelijkertijd speciale expertise verspreid. De inhoudelijke motieven voor samenwerking worden het meest genoemd, maar ook leerlingendaling en verevening spelen een rol.¹⁹

Om de samenwerking beter mogelijk te maken, wordt uitvoering gegeven aan de motie die verzoekt om experimenteerruimte te bieden aan so- en sbo-scholen.²⁰ Hiertoe wordt een experiment ingericht dat regelt dat deze scholen evenals scholen voor vo en vso vier jaar lang verdergaand kunnen samenwerken en groepen leerlingen kunnen samenvoegen, zonder dat een school moet worden opgeheven of er gevolgen zijn voor de bekostiging. Binnen die vier jaar wordt toegewerkt naar één geïntegreerde voorziening. Met ingang van augustus 2018 kunnen scholen starten met een experiment.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Omdat van individuele scholen niet verwacht kan worden dat zij de expertise hebben om alle vormen van ondersteuning zelf te bieden, zijn de samenwerkingsverbanden ingericht. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van voorzieningen.

Steeds meer samenwerkingsverbanden voldoen aan inspectie-eisen

De inspectie houdt toezicht op de samenwerkingsverbanden. In de beginperiode heeft de inspectie jaarlijks alle samenwerkingsverbanden

¹⁸ De drie meest genoemde aspecten zijn: de samenwerking bij het bieden van onderwijsarrangementen voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het sbo (54%); de ondersteuning van het sbo door het so (53%); en de bundeling van expertise van het so/sbo ten behoeve van de ondersteuning van basisscholen in het samenwerkingsverband (49%). Van Veen e.a. (2017a). Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs).

¹⁹ Van Veen e.a. (2017a).

²⁰ Kamerstuk 31 497, nr. 239

bezocht. Daarna is de inspectie overgegaan op risicogericht toezicht. Voor de eerste maanden van 2015 betekende dit dat er achtentwintig voortgangsgesprekken zijn gevoerd met samenwerkingsverbanden die hun zaken nog niet (volledig) op orde hadden. Inmiddels hebben veruit de meeste samenwerkingsverbanden een basisarrangement. Twaalf samenwerkingsverbanden hebben nog te maken met een geïntensiveerd toezichtarrangement.

Verschillen tussen de samenwerkingsverbanden

De wijze waarop de scholen en besturen passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden vormgeven, verschilt sterk. Kijkend naar de onderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd en naar de bevindingen van de inspectie, is het ene organisatiemodel niet beter dan de andere.²¹ Waarschijnlijk spelen ook andere zaken een belangrijke rol in het succes van een samenwerkingsverband, zoals vertrouwen in elkaar en de wil en bereidheid om samen te werken.²² De samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de mate van consensus en vertrouwen tussen de besturen in het samenwerkingsverband.²³ Dat zijn twee voorwaardelijke elementen voor effectieve samenwerking in netwerkorganisaties als de samenwerkingsverbanden. De mate van vertrouwen groeit door de verplichte samenwerking maar staat soms ook onder druk door de verschillende belangen die besturen binnen het samenwerkingsverband hebben, zo geven samenwerkingsverbanden aan.

Intern toezicht en goed bestuur

Om het vertrouwen verder te laten groeien en daarmee het functioneren van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, is het van belang dat rollen en verantwoordelijkheden helder zijn en er een goed systeem is van checks en balances. Binnen de wetgeving passend onderwijs is hierin onder meer voorzien via de verplichte scheiding van bestuur en toezicht. Het toezicht is in nog niet alle samenwerkingsverbanden voldoende onafhankelijk. Naar aanleiding hiervan heeft de Kamer in december 2016 een motie aangenomen waarin wordt verzocht een code voor goed bestuur te ontwikkelen voor samenwerkingsverbanden en daarnaast te onderzoeken op welke wijze onafhankelijk toezicht vormgegeven kan worden.²⁴ Naar aanleiding van deze motie hebben de PO-Raad en de VO-raad een handreiking voor samenwerkingsverbanden opgesteld waarin vormen zijn beschreven om het intern toezicht onafhankelijk te organiseren.²⁵ Uit de Monitor Samenwerkingsverbanden maak ik op dat er op dit terrein al wel beweging ontstaat. Zeker de helft van de samenwerkingsverbanden heeft het toezichtmodel al aangepast, is dit van plan, of overweegt dit:

Tabel 1: Wijziging toezichtmodel (Van Aarsen e.a. 2017, p.11)

	PO	VO
Nee	40%	52%
Ja, dit is al gebeurd	12%	12%
Ja, dit wordt gewijzigd	29%	19%
Misschien	18%	17%

²¹ Eimers e.a. (2016); Ledoux (2017b); Van Aarsen e.a. (2017). Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren.

²² Eimers e.a. (2016)

²³ Van Aarsen e.a. (2017).

²⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 223

²⁵ De handreiking is via de volgende link te vinden: <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/04/Handreiking-onafhankelijk-toezicht-definitief-19-april2017.pdf>

	PO	VO
<i>Totaal</i>	100%	100%

De inspectie blijft de samenwerkingsverbanden die dat nog niet hebben, stimuleren om het intern toezicht onafhankelijk te positioneren en zo rolvermenging te voorkomen.

Zoals ik naar aanleiding van de indiening van de motie heb gezegd, ben ik niet verantwoordelijk voor het opstellen van een code goed bestuur. Wel ben ik hierover in gesprek gegaan met de sectororganisaties en samenwerkingsverbanden. De motie heeft binnen de sectororganisaties geleid tot gesprekken met de achterbannen over de governance van samenwerkingsverbanden. Het gesprek hierover is nog niet afgerond en wordt de komende periode voortgezet. Op basis van de resultaten van die gesprekken wordt een besluit genomen over het formuleren van een code goed bestuur.

Verantwoording

Op 17 mei 2017 is de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de besteding van de middelen voor passend onderwijs tot de conclusie gekomen dat de transparantie en de verantwoording over die middelen beter kan en beter moet.²⁶ Ik ga er vanuit dat deze conclusie geen betrekking heeft op het totale budget van € 2,4 miljard. Het grootste deel van het budget, ongeveer € 1,7 miljard, wordt namelijk ingezet voor de bekostiging van de scholen voor (v)so, praktijkonderwijs (pro) en speciaal basisonderwijs (sbo). Deze scholen kunnen hiermee kleinere klassen vormen dan in het reguliere onderwijs en meer ondersteuning bieden. De rest van de middelen (ongeveer € 700 miljoen) worden via de samenwerkingsverbanden toegekend voor de ondersteuning van leerlingen op reguliere scholen. Bewust en aansluitend bij het decentraliseren van de bevoegdheden, is daarbij veel ruimte gelaten aan de samenwerkingsverbanden. Er zijn geen signalen dat de samenwerkingsverbanden of de scholen die middelen voor extra ondersteuning onjuist of onrechtmatig besteden.

Dat laat onverlet dat de inzet van de middelen beter verantwoord kan en moet worden. Zoals beschreven in de reactie op het rapport loopt daartoe een aantal acties, in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de Rekenkamer. Er is een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden, de sectororganisaties, de inspectie, DUO en OCW. Het doel van de werkgroep is te onderzoeken hoe de verantwoording van samenwerkingsverbanden en van schoolbesturen richting samenwerkingsverbanden op een uniforme en gestandaardiseerde manier kan plaatsvinden. Er is wetgeving in voorbereiding die besturen en samenwerkingsverbanden verplicht om hun jaarverslagen openbaar te maken en de inspectie heeft de inzet van de middelen voor onderwijsondersteuning onderdeel gemaakt van het financieel toezicht bij besturen en samenwerkingsverbanden. Ik verwacht dat de eerste effecten hiervan zichtbaar worden in de verantwoording over 2017 die beschikbaar komt in juni 2018. De jaarverslagen van 2016 moeten voor 1 juli aanstaande worden gediend. De resultaten van de analyses van die verslagen worden meegenomen in de volgende voortgangsrapportage.

²⁶ Algemene Rekenkamer (2017). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag (bijlage bij Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 2).

Dekkend aanbod

In de afgelopen periode hebben veel bijeenkomsten in het land plaatsgevonden om scholen en samenwerkingsverbanden te informeren over de mogelijkheden die er zijn om maatwerk te bieden en om scholen en samenwerkingsverbanden te stimuleren het ondersteuningsaanbod verder uit te bereiden. Hiertoe zijn ook handreikingen ontwikkeld door OCW, VWS, de sectororganisaties en andere partners als Ingrado, Nationaal Jeugdinstituut (NJI) en Gedragswerk. Deze staan op de verschillende websites en zijn ook via nieuwsbrieven onder de aandacht gebracht. Hiermee is antwoord gegeven op het verzoek van de Kamer om scholen opnieuw te informeren over maatwerk mogelijkheden.²⁷

Het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling (SLO) biedt ondersteuning bij het realiseren van passend onderwijs voor begaafde leerlingen. Dit informatiepunt heeft een monitoronderzoek uitgevoerd, waarmee de stand van zaken en de ambities binnen samenwerkingsverbanden in beeld is gebracht.²⁸ Hieruit blijkt dat steeds meer samenwerkingsverbanden aandacht hebben voor begaafde leerlingen. Het gaat dan vooral om leerlingen die niet alleen begaafd zijn, maar ook andere ondersteuningsbehoeften hebben, bijvoorbeeld bij leer- of gedragsproblemen («dubbel bijzonder»). Samenwerkingsverbanden bieden verschillende mogelijkheden, zoals deel- of voltijd plusklassen en versnelde leerroutes. Ook wordt ondersteuning geboden in de vorm van tijdelijke (deeltijd) arrangementen, waar in relatief kleine en homogene groepen en gespecialiseerde begeleiding gestructureerd en doelgericht wordt gewerkt aan het vergroten van de zelfredzaamheid, sociaal-emotioneel welbevinden en een positief, realistisch zelfbeeld. Het is echter nog niet vanzelfsprekend dat ook voor begaafde leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passende mogelijkheden beschikbaar zijn op het niveau van het samenwerkingsverband. Dit komt onder meer omdat binnen vrijwel alle samenwerkingsverbanden is afgesproken dat hoogbegaafdheid onder de verantwoordelijkheid van de scholen valt, als onderdeel van de basisondersteuning.

De inspectie besteedt in haar toezicht aandacht aan de ouderbijdrage die wordt gevraagd voor voorzieningen voor begaafde leerlingen.²⁹ Deze bijdrage varieert sterk. Zoals eerder aangegeven in antwoorden op Kamervragen ben ik van mening dat het onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen, net als voor andere leerlingen, vrij toegankelijk en kosteloos moet zijn. Om meer zicht te krijgen op de ouderbijdrage voor voorzieningen voor begaafde leerlingen, wordt dit thema meegenomen in het onderzoek naar aanleiding van de motie over het stellen van een limiet aan de vrijwillige ouderbijdrage.³⁰ Tevens wordt dit thema meegenomen in de scholenmonitor die voor de zomer wordt uitgezet. Op deze manier komt conform de toezegging aan uw Kamer meer helderheid in de wijze waarop scholen omgaan met het stellen van een vrijwillige ouderbijdrage.

Effecten van de leerlingenontwikkelingen op het niveau van de samenwerkingsverbanden

Aan de Kamer heb ik toegezegd om de leerlingenontwikkeling binnen de samenwerkingsverbanden jaarlijks te analyseren. Sinds de invoering van

²⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 224

²⁸ Conform de toezegging die eerder aan uw Kamer is gedaan om monitor- of themaonderzoek uit te voeren naar hoogbegaafden in passend onderwijs.

²⁹ Conform de toezegging aan uw Kamer om de inspectie te vragen om op dit punt naar de ouderbijdrage te kijken

³⁰ Gewijzigde motie van de leden Vermue en Jasper van Dijk, Kamerstuk 34 511, nr. 16

passend onderwijs krijgen alle samenwerkingsverbanden een budget voor lichte en voor zware ondersteuning. Voor de zware ondersteuning geldt dat als er minder leerlingen worden geplaatst in het (v)so, er meer geld is om extra ondersteuning te bieden in het reguliere onderwijs en vice versa. Als de kosten van plaatsing van leerlingen in het (v)so hoger zijn dan het budget dat het samenwerkingsverband krijgt, dan moeten de besturen binnen een samenwerkingsverband dat betalen.

Landelijk gezien is het aantal leerlingen in het (v)so sinds de invoering van passend onderwijs gedaald (zie figuur 1 en 2 op p.4 en 5). Ook het grootste deel van de samenwerkingsverbanden kent een dalend deelnamepercentage. Er zijn echter ook verbanden met een stijging. Het grootste deel van deze verbanden heeft een positieve verevening. Zij krijgen stapsgewijs meer geld en zij hebben dan ook geld om de groei te betalen. In de bijlage is de relatie tussen de mate van positieve of negatieve verevening in verband gebracht met de ontwikkeling van de deelnamepercentages in het (v)so³¹.

In het komend jaar is de normbepaling die de samenwerkingsverbanden ontvangen voor zware ondersteuning hoger dan de kosten voor de plaatsing van leerlingen in het (v)so. Bij een aantal samenwerkingsverbanden blijft er echter relatief weinig geld over voor het verbreden van de ondersteuningsmogelijkheden in het reguliere onderwijs en de ondersteuning van leerlingen daar. Het betreft allemaal samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de analyses heb ik de inspectie gevraagd om gericht met een aantal samenwerkingsverbanden in gesprek te gaan over de ontwikkelingen.

In het verlengde hiervan, heeft de Kamer in december 2016 een motie aangenomen waarin wordt verzocht om in overleg met de sector te komen tot maatwerkoplossingen voor samenwerkingsverbanden die kampen met een krimpend budget en daarbij de samenwerkingsverbanden in ogenschouw te nemen die een algemene reserve aanhouden van meer dan vijf procent.³² Aan de motie zit een aantal haken en ogen. In wet- en regelgeving is vastgelegd op welke wijze de middelen voor extra ondersteuning worden verdeeld. Om dat te wijzigen, moet de wet worden aangepast. Verder is de norm van vijf procent aan reserves arbitrair en hebben samenwerkingsverbanden met een lage reserve misschien wel veel geld overgemaakt naar de schoolbesturen, die het vervolgens in reserves kunnen aanhouden. Buiten deze bezwaren, zie ik geen aanleiding om in te grijpen in de voorgestelde verevening. De landelijke Evaluatiecommissie passend onderwijs heeft destijds op basis van onderzoek geadviseerd om de middelen gelijk over het land te verdelen omdat er geen inhoudelijke argumenten zijn om aan te nemen dat er verschillen zijn in de behoefte aan onderwijsondersteuning tussen regio's. Door de middelen stapsgewijs gelijk over het land te gaan verdelen, ontstaan er in het hele land dezelfde mogelijkheden om leerlingen te ondersteunen.

Verdere inpassing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

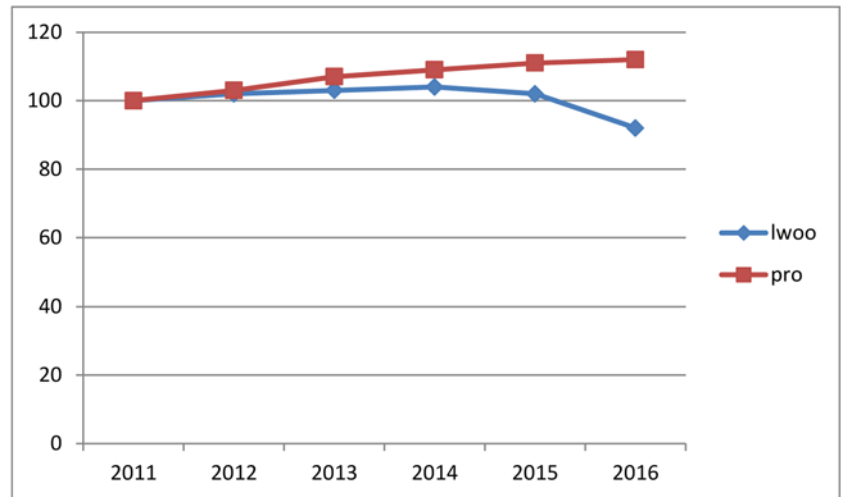
Voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs geldt dat zij nog bezig zijn met een verdere inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs. Sinds 2016 is het voor samenwerkingsverbanden mogelijk om middels opting out vooruit te lopen op het loslaten van de landelijk geldende criteria, de procedure en de duur van de toewijzing van lwoo en licenties voor lwoo. In 2016 zijn achttien samenwerkingsverbanden

³¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³² Kamerstuk 31 497, nr. 238

hiermee gestart en dit jaar zijn daar nog acht bijgekomen. Het merendeel van deze samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor een variant waarbij er geen aanwijzing lwoo wordt afgegeven. Dit betekent dat leerlingen niet meer individueel worden geïndiceerd, maar dat de middelen verdeeld worden over de vmbo-scholen. In figuur 5 is deze ontwikkeling terug te zien: (mede) als gevolg van de mogelijkheid van opting out is het aantal geïndiceerde lwoo-leerlingen gedaald.

Figuur 5: Geïndiceerde leerlingenaantallen lwoo en pro (2011–2016)



Het niet meer individueel indiceren leidt volgens deze samenwerkingsverbanden tot meer ruimte om ondersteuning op maat te bieden en uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Ook verminderen daarmee de bureaucratie en administratieve lasten voor de scholen.³³ Zolang de criteria, duur en licenties nog niet landelijk zijn losgelaten, is het voor samenwerkingsverbanden mogelijk om deel te nemen aan opting out.

In nauwe samenwerking met de VO-raad, Platform Samenwerkingsverbanden VO, Stichting Platforms vmbo, de AOC raad en de Sectorraad Praktijkonderwijs, wordt gewerkt aan de aangekondigde vervolgstappen van de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs. Het betreft de uitwerking van een eenvoudig, transparant en voorspelbaar bekostigingsmodel voor de verdeling van de lwoo-middelen en de ondersteuningsmiddelen van pro over de samenwerkingsverbanden, en de uitwerking van het loslaten van de landelijke criteria. Voor het pro werk ik aan een verkenning van een stevig, herkenbaar en toekomstbestendig pro.

Afstemming jeugdhulp en zorg, complexe casuïstiek en thuiszitters

Voor een deel van de leerlingen is naast onderwijssteuning ook jeugdhulp en/of zorg nodig. In zowel de wetgeving passend onderwijs als in de Jeugdwet is daarom opgenomen dat het beleid onderling moet worden afgestemd. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp binnen hun gemeente en regio positief inschatten (zie figuur 6).^{34 35}

³³ Weijers e.a. (2016). Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo (bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 221).

³⁴ Van Veen e.a. (2017b). Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp.

Onderzoek naar de samenwerking met en ondersteuning vanuit de jeugdhulp laat geen eenduidig beeld zien.³⁶ De één is positief, de ander negatief. Onvrede die bestaat heeft onder andere betrekking op de verminderde snelheid van de inzet van hulp door externe jeugdpartners. De aanjager van het thuiszitterspact signaleert in zijn gesprekken dat de wachtlijsten die her en der bestaan (soms onnodig) leiden tot thuiszitters, omdat behandelaars soms adviseren kinderen niet naar school te laten gaan als er geen behandeling is. Scholen op hun beurt voelen zich nog niet altijd gezien als partner in de uitvoering van de jeugdhulp. Vooral (v)so- en vo-scholen hebben te maken met meerdere wijkteams van diverse gemeenten, met ieder hun eigen werkwijze. Met de werkagenda verbinding passend onderwijs en jeugdhulp van PO-Raad, VO-Raad, VNG, VWS en OCW wordt ondersteuning op maat geboden aan samenwerkingsverbanden en gemeenten en worden goede voorbeelden verspreid.

De afbakening tussen onderwijs en zorg is ingewikkeld

Zowel ouders, scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgpartijen ervaren onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is als het gaat om de inzet van begeleiding, persoonlijke verzorging en zorg tijdens onderwijstijd.³⁷ In het onderwijs manifesteert deze onduidelijkheid zich met name bij mytyl- en tylytscholen, voor leerlingen met lichamelijke en meervoudige beperkingen. Traditioneel zit er in de bekostiging van deze scholen een beperkt deel voor zorg gerelateerd aan het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysiotherapie om te leren een pen vast te houden. Deze bekostiging is niet bedoeld en niet toereikend om persoonlijke verzorging, medische handelingen en individuele therapieën te bieden. Sommige scholen hebben eerder meer zorg geboden dan waarin de bekostiging voorzag, omdat het verkrijgen via de zorgroutes en/of de persoonsgebonden budgetten van de ouders ingewikkeld en tijdrovend was.

Om meer duidelijkheid te bieden over wie voor welke zorg verantwoordelijk is, is een stroomschema ontwikkeld.³⁸ De complexiteit wordt daarin ook zichtbaar. In overleg met het Ministerie van VWS, NJi, Lecso en met scholen en samenwerkingsverbanden is de afgelopen periode geanalyseerd wat de grootste problemen zijn en hoe die opgelost kunnen worden. Hieruit is naar voren gekomen dat er verschillende knelpunten zijn. Zo is er een complexe regio-indeling van onderwijs- en zorggebieden ontstaan en hebben de betreffende (v)so-scholen te maken met verschillende wettelijke zorgkaders.

Samen met de betrokken partijen wordt onderzocht welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn, om deze in 2017 in te zetten. Onderdeel hiervan vormt het uitbreiden van de kennis over wet- en regelgeving en welke ruimte die bieden. Er worden regionale bijeenkomsten georganiseerd op (v)so-scholen waar alle betrokken onderwijs- en zorgpartijen bij aansluiten, om per regio te kunnen analyseren welke problemen er spelen en hoe deze opgelost kunnen worden. Ook wordt gekeken naar de (collectieve) financieringsmogelijkheden binnen de wettelijke kaders van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg.

³⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³⁶ Monitor ondersteuningsaanbod (2016) (bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 221)

³⁷ Van der Meer (2016); Van Aarsen e.a. (2017); Van Veen e.a. (2017b)

³⁸ <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/01/Stroomschema-Zorg-in-onderwijstijd.pdf>

Het lukt steeds vaker om voor kinderen met complexe problematiek een oplossing te vinden, blijkt uit casusonderzoek.³⁹ Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die veel verzuimen of thuiszitten, leerlingen met een zwaardere autismespectrum stoornis, leerlingen met een moeilijke thuissituatie, ernstige concentratieproblemen, externaliserend probleemgedrag of een combinatie van deze dingen. Factoren die een rol hebben gespeeld bij de successen zijn een goede samenwerking tussen ouders en scholen en de goede overdracht van informatie tussen scholen. Het vraagt van alle partijen dat zij een stap verder kijken en handelen dan het «gebruikelijke» aanbod. Door de ruimte in de wetgeving te laten zien en voorbeelden te delen stimuleren betrokken organisaties in het land om maatwerkoplossingen voor steeds meer leerlingen te realiseren.

Thuiszitters⁴⁰

Acht van de tien directeurs van samenwerkingsverbanden zijn tevreden tot zeer tevreden over de samenwerking met de gemeenten als het gaat om de uitvoering van de afspraken op het gebied van de leerplicht en thuiszitters.⁴¹ Op deze thema's is de afgelopen tijd ook veel inzet geweest, zowel vanuit de regionale partijen als vanuit het rijk.

Op 6 februari 2017 heeft de tweede landelijke Thuiszitterstop plaatsgevonden. Belangrijke mijlpaal was de presentatie van de thuiszittersafspraken in de G4. De betreffende gemeenten en de acht samenwerkingsverbanden hebben, ondersteund door de aanjager van het Thuiszitterspact (in de persoon van de heer Dullaert), concrete afspraken gemaakt om het aantal thuiszitters fors terug te dringen. Zij hebben daarmee het landelijke Thuiszitterspact dat in juni vorig jaar werd gesloten, vertaald in een eigen, regionale aanpak. Met de aanjager Thuiszitterspact is afgesproken dat hij zich nu gaat richten op de G32. Hij stimuleert hen om van elkaar te leren en draagt bij aan de onderlinge verspreiding van goede voorbeelden. Ook spreekt hij de regio's aan waar nog geen afspraken zijn gemaakt over een thuiszittersaanpak.

Uit de analyse van een aantal casussen van moeilijk plaatsbare kinderen, komt naar voren dat voor een deel van de kinderen en jongeren dat nog niet is ingeschreven wel een aanbod is gedaan. Ouders hebben hun kind vervolgens niet geplaatst omdat zij het geen passend aanbod vinden. Ouders kunnen in die situaties een onderwijs(zorg)consulent inschakelen. Mocht dat niet tot een oplossing leiden, dan kunnen ouders een oordeel vragen aan de geschillencommissie. Dat gebeurt echter niet altijd. Soms kiezen ouders ervoor om verder te zoeken en hun kind (nog) niet in schrijven bij een school. Dat kan niet. In die situaties is de leerplichtambtenaar aan zet.

Om een verdere impuls te geven aan de thuiszittersaanpak heb ik afgelopen december toegezegd om twee aspecten wettelijk te borgen. Ten eerste een vorm van doorzettingsmacht. En in de tweede plaats de rol van onderwijs bij het verlenen van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet, voor kinderen die vanwege lichamelijke of psychische beperkingen niet in staat zijn tot het volgen van onderwijs.

De kern van doorzettingsmacht is dat alle betrokken partners samen een goede besluitvormingsprocedure afspreken voor gevallen van (dreigend)

³⁹ Van der Linden e.a. (2017)

⁴⁰ De cijfers over het schooljaar 2016–2017 komen eind 2017 beschikbaar.

⁴¹ Van Aarsen e.a. (2017)

thuiszitten, inclusief wie wanneer knopen mag doorhakken over de plaatsing van een bepaalde leerling. In april jl. heeft de inspectie opnieuw alle samenwerkingsverbanden gevraagd of zij een dergelijke procedure hebben ingericht. Bijna alle samenwerkingsverbanden (142 van de 152) hebben deze vraag beantwoord. Hieruit blijkt dat 87 samenwerkingsverbanden, ruim 60 procent van de respondenten, inmiddels een dergelijke procedure hebben afgesproken. Daarmee is er een positieve ontwikkeling te zien ten opzichte van afgelopen najaar toen ruim de helft een vorm van doorzettingsmacht had geregeld, maar het laat ook zien dat er nog een flinke inspanning nodig is om tot 100 procent te komen. Zoals aan uw Kamer toegezegd, wil ik daarom wettelijk gaan voorschrijven dat er in het op overeenstemming gericht overleg (oogo) tussen samenwerkingsverband en gemeente wordt vastgelegd wie in de positie is om de knoop door te hakken bij plaatsingsproblematiek van thuiszitters.⁴² Ik heb eerder al aangegeven dat ik niet wil vastleggen hoe de doorzettingsmacht er precies uit moet zien, om recht te doen aan de diversiteit die ik nu in de praktijk al zie. De gesprekken die de afgelopen maanden met het veld zijn gevoerd over de uitwerking van dit wetsvoorstel, sterken mij daarin. Ook over de uitwerking van de rol van het onderwijs bij de vrijstellingen 5 onder a ben ik in gesprek met het veld.

De motie Grashoff c.s. roept mij op om daarnaast wettelijk te regelen dat de leerplichtambtenaar een aanwijzingsbevoegdheid krijgt om aan samenwerkingsverbanden op te dragen kinderen passend onderwijs in de regio aan te bieden.⁴³ Ik heb afgelopen december, in het algemeen overleg over passend onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 240), al aangegeven dat ik een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid niet vind passen bij de bestaande verantwoordelijkheden. Het is aan de inspectie om toe te zien op scholen en samenwerkingsverbanden en dus ook om eventuele aanwijzingen te geven. Ik vind het niet verstandig om een dergelijke rol ook bij de leerplichtambtenaar neer te leggen.

In het betreffende algemeen overleg ging het ook over de mogelijkheid om de doorzettingsmacht bij de gemeentelijke leerplichtambtenaar neer te leggen, maar dat zou voorbij gaan aan de vele verschillende regionale afspraken die nu reeds op dit punt zijn gemaakt. Ik stel daarom voor om verder te gaan met de uitwerking van een wetsvoorstel om de twee hierboven genoemde zaken, namelijk om in het oogo afspraken te maken over doorzettingsmacht en om het onderwijs een rol te geven bij de vrijstellingen 5 onder a, te borgen. Op deze manier wordt, aansluitend bij de bestaande verantwoordelijkheden, toegewerkt naar de doelstelling achter de motie, namelijk het terugdringen van het aantal vrijstellingen en het borgen van een passende plek voor alle kinderen.

Tot slot

Passend onderwijs is nu drie jaar ingevoerd, en halverwege de implementatie. Al met al zie ik dat we goed op weg zijn: nog niet alle doelen zijn bereikt, maar we hebben al veel positieve resultaten behaald. Ik concludeer dan ook dat het stelsel in de huidige vorm werkt en geen grote nadere stelselwijzigingen nodig zijn.

Alles overziend heeft de invoering van passend onderwijs veel nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. Er wordt steeds meer samengewerkt tussen regulier en speciaal onderwijs en ik zie ook dat er meer leerlingen in het reguliere onderwijs terecht kunnen met een passend aanbod. Scholen zijn

⁴² In overleg met het Ministerie van VWS wordt bezien of een dergelijke verplichting ook in de Jeugdwet moet worden opgenomen.

⁴³ Kamerstuk 31 497, nr. 237

intensiever op zoek naar hoe zij een passend aanbod kunnen bieden voor elke leerling, inclusief de hoogbegaafde leerlingen. De aandacht voor thuiszitters is toegenomen. Samenwerkingsverbanden en gemeenten zijn samen actief bezig om te kijken hoe zij ook voor deze leerlingen onderwijs kunnen organiseren.

Op de zaken die nog niet soepel lopen, ga ik extra inzetten. Zo is er regelgeving in procedure om de mogelijkheden voor maatwerk uit te breiden. De ervaren bureaucratie moet omlaag. Naast dat de scholen, besturen en samenwerkingsverbanden hier zelf een primaire taak in hebben, wordt ook de operatie regels ruimen uitgebreid met de samenwerkingsverbanden. Ook op het oplossen van de knelpunten in de aansluiting van onderwijs en zorg wordt, samen met het Ministerie van VWS extra ingezet, zodat de leerlingen met een complexe ondersteuningsvraag ook de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben.

Ik zie dat thema's zoals de toerusting van leraren, werkdruk en de mondigheid van ouders, breder spelen dan alleen binnen passend onderwijs. Deze wil ik dan ook met een breder perspectief aanpakken. Wat betreft de rapportage aan de Kamer over de voortgang van passend onderwijs, zal ik voortaan een rapportage per jaar naar uw Kamer sturen voor het zomerreces. Dit past bij de nieuwe fase waar we nu voor staan en bij de nieuwe manier van evalueren van passend onderwijs.

Tenslotte blijf ik de implementatie van passend onderwijs volgen via het evaluatieprogramma van het NRO. Onlangs is dit evaluatieprogramma tussentijds geëvalueerd met het oog op het verbeteren van het onderzoek. Er zal meer focus worden aangebracht in het onderzoek, meer data worden hergebruikt en er zal meer aandacht zijn voor de disseminatie van de onderzoeksresultaten naar de praktijk. Ook zal binnen het programma verkend worden in hoeverre de ondersteuningsbehoefte van leerlingen meer objectief kan worden gemeten en of gebruik gemaakt kan worden van gestandaardiseerde data hiervoor. Hiermee wil ik een diepgaander inzicht bereiken in de praktijk van passend onderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker