

Twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
1. Passend onderwijs in de school	3
Zorgplicht	3
Basis- en extra ondersteuning	4
Leerlingen en ouders over de ondersteuning die zij ontvangen	6
Bureaucratie.....	7
Ondersteuning van scholen en samenwerkingsverbanden door de sectorraden	7
2. Toegang tot thuisnabij onderwijs	8
Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.....	8
De samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs.....	8
Leerlingenvervoer	10
3. Maatwerk	10
Variawet	10
Wetsvoorstel particulier onderwijs.....	11
Doorzettingsmacht.....	11
(Hoog)begaafdheid en ouderbijdrage.....	11
4. De aansturing van passend onderwijs	12
Governance/intern toezicht	12
Verantwoording	14
Medezeggenschap	15
5. Ontwikkelingen in leerlingaantallen	15
Speciaal onderwijs	16
Voortgezet speciaal onderwijs.....	17
Loopbanen van leerlingen met het Syndroom van Down	18
Regionale ontwikkelingen.....	19
Samenwerkingsverbanden PO en verevening.....	19
Samenwerkingsverbanden VO en verevening	20
Samenhang deelname (v)so met andere factoren dan verevening.....	22
6. Lwoo/pro.....	22

Inleiding

In de twaalfde voortgangsrapportage passend onderwijs wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen in de implementatie van passend onderwijs op scholen en bij samenwerkingsverbanden. De implementatieperiode gaat na de zomer het vijfde schooljaar in en duurt nog tot en met 2020. Voor de beschrijving wordt gebruik gemaakt van het onderzoek dat (recent) is opgeleverd vanuit het Evaluatieprogramma passend onderwijs (NRO), analyses door DUO en gesprekken die zijn gevoerd in het veld. De rapporten worden als bijlage bij deze voortgangsrapportage meegezonden.

De voortgangsrapportage is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op hoe passend onderwijs op scholen vorm krijgt en de toegankelijkheid van thuisnabij onderwijs. Daarna komen de ontwikkelingen ten aanzien van maatwerk aan bod, gevolgd door ontwikkelingen in de aansturing van passend onderwijs door de samenwerkingsverbanden. De analyses ten aanzien van de leerlingontwikkelingen (landelijk en regionaal) worden in de voorlaatste paragraaf behandeld. Tenslotte wordt ingegaan op de ontwikkelingen bij het leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs en mbo.

1. Passend onderwijs in de school

In deze paragraaf wordt ingegaan op recente onderzoeksresultaten en ontwikkelingen bij passend onderwijs in scholen, ten aanzien van de zorgplicht, basis- en extra ondersteuning, de ervaringen van leerlingen en ouders, bureaucratie en de manier waarop scholen en samenwerkingsverbanden worden ondersteund bij het uitvoeren van passend onderwijs.

Zorgplicht

De kern van passend onderwijs is dat er voor alle leerlingen een zo passend mogelijke plek is. Scholen/schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om voor alle kinderen die worden aangemeld of staan ingeschreven te onderzoeken of zij een passend aanbod kunnen bieden. Als een school dat zelf niet kan, moet ze in overleg met de ouders een passende plek vinden op een andere reguliere of speciale school. Dit is de zorgplicht.

Meldingen over het niet naleven van de zorgplicht door scholen worden door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) onderzocht. Er zijn bij de inspectie geen meldingen bekend van gevallen waarin niet tot een oplossing is gekomen door scholen. Tegelijkertijd is er een grijs gebied, waarbij scholen ouders 'sturend' informeren in een oriënterend gesprek en zo een formele schriftelijke aanmelding (en daarmee zorgplicht) proberen te voorkomen.¹ Hoewel er dan strikt genomen nog geen sprake is van zorgplicht (daarvoor is schriftelijke aanmelding nodig), heeft de inspectie toch veel casuïstiek behandeld op dit terrein.

In het verlengde van het uitvoeren van de zorgplicht, maken veel ouders en scholen gebruik van de mogelijkheid om een onderwijs(zorg)consulent in te schakelen. Zo zijn in schooljaar 2017/2018 ongeveer 1800 casussen behandeld door de onderwijs(zorg)consulenten. Bij veel van deze casussen gaat het om situaties waarin betrokken partijen niet tot een bevredigende oplossing kwamen, bijvoorbeeld omdat scholen en ouders van mening verschillen over hoe het kind het beste ondersteund kan worden (zie ook onder het kopje Basis- en extra ondersteuning). Er is volgens de inspectie echter ook nog steeds een groep ouders die geen gebruik maakt van de diensten van de onderwijsconsulenten, de bestaande klachtroutes en/of rechtsbescherming. Dit komt bijvoorbeeld omdat ze niet weten hoe ze daar gebruik van kunnen maken, of omdat ze direct derde partijen betrekken zoals particuliere adviseurs en/of advocaten.

Uit onderzoek komt naar voren dat onderwijsconsulenten in sommige gevallen signaleren dat een samenwerkingsverband actiever kan optreden, door bijvoorbeeld te investeren in de relatie met de schoolbesturen. In geval van conflict kunnen zij vaker in gesprek gaan met de ouders en schoolbesturen en/of doorverwijzen naar vormen van onafhankelijke ondersteuning, zoals de

¹ Ledoux, G. & Waslander, S. (2018). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden.*

onderwijsconsulenten of de geschillencommissie passend onderwijs (GPO).² Volgens de onderwijsconsulenten is het ontbreken van doorzettingsmacht een belemmerende factor voor samenwerkingsverbanden voor een meer actieve houding. Onder directeuren van samenwerkingsverbanden zijn de meningen verdeeld of het beleggen van doorzettingsmacht in dit verband nuttig is.³ Met overtuigen kom je verder dan met afdwingen, zo is de opvatting van sommige samenwerkingsverbanden.⁴

Vanuit juridisch perspectief gezien "werkt de zorgplicht niet (bij voorbaat) beperkend voor de mogelijkheden van scholen om passend onderwijs te bieden".⁵ De zorgplicht wordt zodanig ingevuld dat scholen en ouders voldoende vrijheid hebben om overeen te komen wat zo passend mogelijke ondersteuning is. Ouders hebben daarbij een sterke positie: schoolbesturen moeten "genoegzaam en betekenisvol" overleg voeren met hen. Daarnaast borgt de zorgplicht dat bij specifieke situaties procedures rondom toelating, beoordeling van de ondersteuning en verwijdering zorgvuldig worden doorlopen. Een eerste mogelijkheid is het betrekken van een onderwijs(zorg)consulent. Als ouders er daarna nog niet uitkomen met de school zijn er juridische procedures mogelijk, zoals bezwaar, beroep, de klachtencommissie en de GPO. Uit onderzoek blijkt dat, ondanks dat de GPO goed functioneert en zorgt voor een lerend effect bij schoolbestuurders, de mogelijkheid door ouders nog weinig wordt benut.^{6 7}

Het blijkt lastig om een harde conclusie te trekken over de werking van de zorgplicht. 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.⁸ 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.⁹

Basis- en extra ondersteuning

De leden Van Meenen en Rog hebben verzocht de effecten van de regionale verschillen in basisondersteuning voor leerlingen, ouders, leraren en scholen in kaart te brengen.¹⁰ Via het evaluatieprogramma passend onderwijs is deze onderzoeksvraag uitgezet. Het onderzoek is opgesplitst in twee delen. Het eerste deel spitst zich toe op de verschillen in basisondersteuning tussen en binnen samenwerkingsverbanden en of zich als gevolg hiervan onduidelijke situaties voordoen. Ook is het scenario van landelijke vaststelling van de basisondersteuning nader onderzocht. Het onderzoeksrapport is bijgevoegd.¹¹ In het tweede deel van het onderzoek zullen de effecten van eventuele verschillen in basisondersteuning voor betrokkenen verder worden onderzocht. De resultaten hiervan worden in het voorjaar van 2019 verwacht.

Verschillen in basisondersteuning

Uit het onderzoek wordt het beeld bevestigd dat er verschillen zijn in de basisondersteuning die geboden wordt op scholen, tussen (aangrenzende) samenwerkingsverbanden. Het lijkt nauwelijks uit te maken of samenwerkingsverbanden aan elkaar grenzen of niet: zowel tussen aangrenzende samenwerkingsverbanden als tussen niet aangrenzende samenwerkingsverbanden werden verschillen gevonden. Bijna driekwart (72%) van de ondervraagde directeuren van samenwerkingsverbanden ervaart geen onduidelijkheden of ongewenste situaties naar aanleiding hiervan, tegenover 21% van de samenwerkingsverbanden die deze soms wel ervaren.¹²

² Bierkens, I.C. & Zoontjes, P.J.J. (2018). *De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan*.

³ Ledoux & Waslander (2018).

⁴ Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het po, vo en mbo*; Ledoux & Waslander (2018).

⁵ Bierkens & Zoontjes (2018); Ledoux & Waslander (2018).

⁶ Van de 56 verzoeken waarover de GPO in 2017 heeft geadviseerd, zijn er 34 (deels) gegrond verklaard, 18 ongegrond en 4 niet ontvankelijk verklaard (Jaarverslag Geschillencommissie Passend Onderwijs, 2017).

⁷ Bierkens & Zoontjes (2018).

⁸ Van Aarsen, E., Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*.

⁹ Ledoux & Waslander (2018).

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 248

¹¹ Heim, M. & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning*.

¹² De overige samenwerkingsverbanden hebben hier geen zicht op.

Er blijken echter ook verschillen in basisondersteuning te bestaan *binnen* samenwerkingsverbanden. Mogelijk komt dit omdat de basisondersteuning in de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden soms vaag is omschreven. Een meerderheid van de ondervraagde directeuren van samenwerkingsverbanden geeft daarnaast aan dat er ruimte is voor verschillende invulling van de basisondersteuning op scholen. Het gaat dan om een verschillend aanbod in interventies, verschillen in de aanwezige expertise en/of verschillen in de ondersteuningsstructuur. De meeste scholen bieden de in het samenwerkingsverband afgesproken basisondersteuning, of meer. Slechts in een kwart van de ondervraagde samenwerkingsverbanden zijn er enkele scholen die het afgesproken niveau van de basisondersteuning niet bieden.

Hoewel schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de basisondersteuning, heeft de helft van de ondervraagde samenwerkingsverbanden het mandaat gekregen om de schoolbesturen hierop aan te spreken. Twee derde van de samenwerkingsverbanden geeft bovendien aan dat zij bij aanvragen voor arrangementen of toelaatbaarheidsverklaringen voor verwijzing naar het (voortgezet) speciaal onderwijs checken of de afspraken over basisondersteuning zijn nagekomen. Enkele samenwerkingsverbanden bespreken de uitvoering van de basisondersteuning regelmatig met de scholen aan de hand van een checklist als onderdeel van hun kwaliteitsbeleid. Ook zijn er samenwerkingsverbanden waar de uitvoering van de basisondersteuning tussen scholen wordt besproken, in de vorm van overleg tussen zorgcoördinatoren of directeuren, collegiale visitatie of gerichte schoolbezoeken.

De kwaliteitszorg binnen de samenwerkingsverbanden krijgt inmiddels meer aandacht, evenals het inspectietoezicht daarop. Zo stelt de inspectie kwaliteitszorg in haar vernieuwde toezicht sinds 1 augustus 2017 expliciet aan de orde bij de vierjaarlijkse onderzoeken en inmiddels is een kwart van de 152 samenwerkingsverbanden onderzocht. De komende drie schooljaren komen de overige samenwerkingsverbanden aan bod.

Op basis van de schoolondersteuningsprofielen bleek het voor de onderzoekers lastig een uitspraak te doen over de feitelijke verschillen in basisondersteuning tussen scholen. Zo bleken de schoolondersteuningsprofielen niet altijd vindbaar, waren ze gedateerd, of niet goed met elkaar te vergelijken. Ook werd duidelijk dat de basisondersteuning in de praktijk nog weleens afwijkt van dat wat beschreven is in documenten, die tot 4 jaar geldig zijn. De invulling van de basisondersteuning is daarmee eerder dynamisch en wordt aangepast als gevolg van personeelwisselingen op school, aanwezige expertise, draaglast en –kracht van het team en individuele leraren.

Onduidelijkheid en interpretatieverschillen bij basisondersteuning

Hoewel iets minder dan de helft van de ondervraagde samenwerkingsverbanden nooit signalen van ouders ontvangt over onduidelijkheid met betrekking tot de basisondersteuning, is dit bij ongeveer evenveel samenwerkingsverbanden een enkele keer per jaar het geval en bij 12% van de samenwerkingsverbanden zelfs meerdere keren per jaar. Ouders hebben dan bijvoorbeeld vragen over ondersteuning bij dyslexie, hoogbegaafdheid, rekenproblemen, sociale vaardigheden, faalangst en kinderen met het syndroom van Down. Volgens samenwerkingsverbanden komen deze vragen vaak voort uit het feit dat ouders niet goed geïnformeerd zijn of door een gebrek aan goede communicatie tussen de school en de ouders.

Ruim 60% van de ondervraagde samenwerkingsverbanden krijgt een of meerdere keren per jaar vanuit scholen het signaal dat het voor hen niet duidelijk is wat wel en niet onder de basisondersteuning valt. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden geeft aan signalen te ontvangen dat scholen en ouders het oneens zijn over wat onder de basis- en wat onder de extra ondersteuning valt. Dat kan voortkomen uit (te hoge) verwachtingen van ouders, maar ook over verschillen van mening tussen ouders en school over wat het kind nodig heeft.

Landelijke norm voor basisondersteuning?

Het landelijk vaststellen van de basisondersteuning kan slechts rekenen op beperkte steun vanuit het veld.¹³ Argumenten vóór zijn onder andere het creëren van rechtsgelijkheid voor ouders enerzijds en voor scholen het recht om zich te verweren tegen overvragende ouders anderzijds, het creëren van duidelijkheid voor betrokkenen, waaronder ook aankomende leraren via de lerarenopleidingen. De argumenten die hiertegen worden genoemd zijn: de regionale verschillen maken een landelijk niveau onmogelijk, bijvoorbeeld omdat in meer landelijke gebieden reguliere scholen een hoger niveau van basisondersteuning moeten bieden om de ondersteuning thuisnabij te houden. Het komen tot één landelijk niveau draagt het risico op een eindeloze discussie over het juiste niveau en als gevolg vaagheid in de uiteindelijke omschrijving met zich mee. Een grijs gebied blijft zo bestaan. Een laag landelijk niveau van basisondersteuning (wat te verwachten is als niet iedere school een hoog niveau kan bieden) brengt meer administratieve lasten met zich mee, omdat er dan meer ontwikkelingsperspectiefplannen (OPP) moeten worden opgesteld door scholen. Ook zou een landelijke norm de garantie voor individueel aanbod suggereren, vormen van ondersteuning waarop ouders een beroep kunnen doen bij de reguliere school, terwijl het aanbod ook afhankelijk is van de expertise in de school en de groep waar de leerling in zit/komt. Ten slotte zou een landelijk niveau geen recht doen aan de verschillen in de expertise van leraren.

Oplossingen ter verbetering duidelijkheid over basisondersteuning

De onderzoekers concluderen dat een landelijk geldende definitie en omschrijving van een minimumniveau er niet voor zal zorgen dat er nooit meer ontevreden ouders zijn. Het zou evenmin een oplossing bieden voor een gebrek aan informatie, afstemming en communicatie. Volgens de onderzoekers verdient het daarom de voorkeur om de ondersteuningsplannen en schoolondersteuningsprofielen te concretiseren, leraren hierbij te betrekken en ouders hierover goed te informeren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Concreet geformuleerde en duidelijke afspraken over wat wel, maar ook wat niet onder de basisondersteuning valt. Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen moeten hierover goed overleggen met elkaar.
- In schoolondersteuningsprofielen zo concreet mogelijk formuleren waar ouders wel en niet op kunnen rekenen. Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen kunnen scholen hierbij ondersteunen.
- Expliciet aandacht schenken aan de relatie tussen de ondersteuningsmogelijkheden van een school en aspecten als groepsgrootte, groepssamenstelling, het effect van andere leerlingen met ondersteuningsbehoeften in de klas en deskundigheid en beschikbaarheid van (extra) personeel.
- Het goed vindbaar maken van schoolondersteuningsprofielen en deze opbouwen volgens een min of meer vaste structuur zodat ze ook begrijpelijk zijn voor ouders.
- Een jaarlijkse inhoudelijke check doen op de schoolondersteuningsprofielen en actualiseren bij wijzigingen.

Leerlingen en ouders over de ondersteuning die zij ontvangen

Hoe kijken leerlingen zelf aan tegen de ondersteuning die zij krijgen op school? Het evaluatieprogramma heeft een (beperkt) aantal leerlingen hierover bevraagd.¹⁴ Leerlingen zijn over het algemeen positief over de ondersteuning die zij krijgen. Wel zouden ze het liefste zien dat zij die ondersteuning krijgen van hun eigen leraar in de klas, maar dat gebeurt in veel gevallen niet. De meeste ondersteuning vindt plaats buiten de klas. Als de ondersteuning zich buiten de klas afspeelt en individueel gericht is, is het volgens de onderzoekers de vraag in hoeverre de sociale participatie van deze leerlingen bevorderd wordt. Uit onderzoek is bekend dat juist de eigen leraar ook een rol van betekenis kan spelen bij het aanpakken van problemen in de sociale participatie van leerlingen (bv pesten en buitensluiten).¹⁵

¹³ Bevraagd zijn directeuren/coördinatoren en bestuurders van samenwerkingsverbanden, ouders, intern begeleiders en zorgcoördinatoren en vertegenwoordigers van vakbonden en sectorraden.

¹⁴ Boer, A. de & Kuijper, S. (2017). *De stem van de leerling over extra ondersteuning. Ervaren van leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met extra ondersteuning.*

¹⁵ Oldenburg (2017). In: De Boer & Kuijper (2017).

In een ander onderzoek is een (beperkt) aantal ouders van leerlingen in cluster 1 en 2 bevestigd.¹⁶ De ondersteuning aan deze leerlingen wordt buiten de samenwerkingsverbanden passend onderwijs om georganiseerd. De bevestigde ouders zijn in het algemeen tevreden over de aanvraagprocedure en de ondersteuning geboden door de ambulante begeleider. Enkele ouders tonen zich echter kritisch over de transparantie rondom de inzet van het budget door de school, of over het feit dat een deel van het budget bij het samenwerkingsverband is belegd¹⁷, of over de manier waarop (welk) arrangement wordt vastgesteld door een Commissie van Onderzoek.

Aan het einde van dit jaar wordt opnieuw en breder gerapporteerd over de ervaringen van ouders en leerlingen.

Bureaucratie

Er zijn op dit moment geen nieuwe onderzoeksresultaten op het gebied van de ervaren bureaucratie door leraren en ouders. Deze worden in het voorjaar van 2019 verwacht.

In januari 2018 is met de subsidieregeling werkdrukvermindering primair onderwijs vervolg gegeven aan Operatie Regels Ruimen, met specifieke aandacht voor de impact van passend onderwijs op werkdruk. Hiermee is voldaan aan de motie van het lid Becker.¹⁸

Tevens is er de brochure 'Ruimte in Regels' uitgebracht. Deze brochure geeft een overzicht van de belangrijkste regels rond administratie en verantwoording voor het primair onderwijs, inclusief passend onderwijs, en antwoorden op veelgehoorde vragen. De brochure is een gezamenlijke uitgave van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs.

Ondersteuning van scholen en samenwerkingsverbanden door de sectorraden

Het Steunpunt passend onderwijs heeft de afgelopen periode veel aandacht besteed aan het vergroten van het eigenaarschap bij scholen en leraren. Vanuit het Steunpunt passend onderwijs worden de volgende zaken opgepakt:

1. Scan passend onderwijs voor scholen

De uitkomsten van deze scan geven een helder beeld van de stand van zaken, geven aanknopingspunten voor gesprekken, maken ontwikkelgebieden zichtbaar en helpen bij de evaluatie van de voortgang van het passend onderwijs op de school. Een recent toegevoegde optie is dat samenwerkingsverbanden de scan kunnen uitzetten voor alle scholen, zodat zij ervaringen kunnen delen. Samen met het programma STAP 2 van de VO-raad biedt het Steunpunt adviesgesprekken aan. Deze adviesgesprekken worden gevoerd door collega schoolleiders of bestuurders.¹⁹

2. Collegiale ontwikkelingsgerichte visitatie (COP)

Op basis van de ervaring van een vijftal samenwerkingsverbanden is een visitatieaanpak ontwikkeld.²⁰ De visitatie levert de school en/of het samenwerkingsverband veel nuttige informatie op over hoe de ondersteuning in de organisatie verder kan worden versterkt. Een COP is gericht op het in beeld brengen van de eigen ontwikkelmogelijkheden ten aanzien van passend onderwijs. Door dit ontwikkelingsgerichte karakter draagt de COP actief bij aan de kwaliteitscyclus van de school en/of het samenwerkingsverband. Het Steunpunt biedt trainingen aan zodat scholen en samenwerkingsverbanden visitatieteams in kunnen richten. Het doel is dat scholen en samenwerkingsverbanden zelf de visitaties kunnen uitvoeren zonder hulp van externe deskundigen).²¹

¹⁶ Smeets, E. & Boer, A. de (2018). *Onderwijs aan leerlingen met een visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. In cluster 1 zitten leerlingen met een visuele beperking, in cluster 2 zitten leerlingen met een auditieve en/of communicatieve beperking.

¹⁷ Het gaat hier om eventuele bijkomende problematiek die niet tot het terrein van de ambulante begeleiding vanuit cluster 1 en 2 wordt gerekend. Dan moet aanvullende ondersteuning door de school worden geleverd of bij het samenwerkingsverband worden aangevraagd.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 27923 nr. 256

¹⁹ Meer informatie: <https://scanpassendonderwijs.nl/>.

²⁰ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2017/08/Draaiboek-COP.pdf>

²¹ Meer informatie: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/cop/>

3. *Voorbeelden passend onderwijs: in en om de school*
Verder werkt het Steunpunt aan een speciale uitgave van Verrassend Passend waar sterke voorbeelden omtrent "passend onderwijs: in en om de school" worden ontsloten. In het najaar van 2018 komt de uitgave beschikbaar. Daarnaast publiceert het steunpunt rond de zomer van 2018 een handreiking – op basis van praktijkvoorbeelden – over het schrijven van een "levend" schoolondersteuningsprofiel.
4. *Conferentie "Verrassend passend"*
Op 20 november 2018 organiseert het Steunpunt voor de derde keer de scholenconferentie "Verrassend Passend". Tijdens deze conferentie wordt met het veld de balans opgemaakt: waar staan we na vier jaar passend onderwijs en vooral ook de vraag: waar willen we naartoe? En wat is daar voor nodig? Naast *keynote speakers* zijn er verschillende workshops, bijvoorbeeld rondom schoolontwikkeling, HRM en het samenspel tussen alle professionals binnen de school.
5. *Website Steunpunt passend onderwijs*
Op de website van het steunpunt passend onderwijs (www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl) is meer informatie te vinden over bijeenkomsten, goede voorbeelden en instrumenten. Ook heeft het steunpunt een helpdesk voor samenwerkingsverbanden en scholen.

2. Toegang tot thuisnabij onderwijs

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen en onderzoeksresultaten met betrekking tot het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en het leerlingenvervoer.

Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Op 14 juli 2016 is het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) in het Europese deel van Nederland in werking getreden. Voor de zomer stuurt het Kabinet de eerste rapportage over het verdrag naar de Tweede Kamer. Aanvullend daarop heeft het kabinet op 13 juni 2018 het programma "Onbeperkt meedoen" gelanceerd.²² In dit programma zijn verschillende actielijnen opgenomen om de implementatie van het verdrag te bespoedigen. Als onderdeel van het programma zal er in de onderwijssectoren (po, vo, mbo en ho) een brede dialoog worden gevoerd over de uitdagingen in het onderwijs voor leerlingen en studenten met een beperking, de vraag hoe inclusiever onderwijs er uit zou kunnen zien en welke vervolgstappen daarvoor nodig zijn. De Kamer wordt over de uitkomsten geïnformeerd.

De samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs

In 2016 is een onderzoek uitgevoerd naar geïntegreerde voorzieningen in het basisonderwijs, met als doel om te inventariseren in welke mate s(b)o-scholen betrokken zijn bij initiatieven voor meer integratie tussen het s(b)o en regulier basisonderwijs.²³ Ook zijn vier praktijkvoorbeelden van integratie nader onderzocht. In navolging van dat onderzoek, is in 2017 ook onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen reguliere vo-scholen, praktijkonderwijs (pro) en vso.²⁴ Drie vormen van samenwerking zijn nader onderzocht:

1. *Inzet van het vso bij diagnostiek, preventie en lichte ondersteuning*
Ruim 80% van de samenwerkingsverbanden maakt gebruik van de expertise van het vso in

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-845503.pdf>

²³ Veen, D. van, Bosdriesz, M., Florian, L., Huizenga, P., Kuijs, K., Smeets, E. & Steenhoven, P. van der (2017). Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs). Praktijkonderzoek naar samenwerking en integratie van voorzieningen voor specialistische onderwijszorg sbo/so.

²⁴ Veen, D. van, Rietdijk, S., Hoeven, J. van der, Ganesh, S., Huizenga, P. & Steenhoven, P. van der (2018). *Samenwerking tussen vo en vso en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg. Praktijkgericht onderzoek naar samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs.*

deze vorm. Het gaat dan bijvoorbeeld om diagnostische expertise bij de bepaling van (extra) ondersteuningsbehoeften, al gebeurt dit veelal incidenteel en nog weinig structureel. In ongeveer 60% van de samenwerkingsverbanden wordt het vso ingezet bij advies, consultatie en begeleiding van leraren in het vo, zoals het bevorderen van vroegsignalering en de deskundigheid van leraren en bij het verstrekken van advies en de begeleiding van leerlingen/ouders. In 17% van de samenwerkingsverbanden werken de vso-scholen mee aan co-teaching met leraren in het reguliere onderwijs.²⁵

2. *Inzet van het vso bij arrangementen (waaronder symbiose) en bovenschoolse voorzieningen*

Ruim 60% van de ondervraagde vso-scholen werkt mee aan maatwerk arrangementen voor individuele leerlingen in het vo, en/of doelgroepen vo-leerlingen en/of speciale klassen (bv autisme). Een derde van de vso-scholen heeft een symbiose-regeling met het vo, vooral vmbo of pro.²⁶ Op 22% van de vso-scholen volgen leerlingen uit het reguliere vo lessen (met name vmbo- en pro-leerlingen; meetellen onderwijstijd). In meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden werken vso en vo samen bij het verzorgen van arrangementen voor herintegratie van thuiszitters, bij speciale (tijdelijke) opvang/ondersteuning voor diverse doelgroepen in vo-scholen en bij het opdc en/of de reboundvoorzieningen.

3. *Intensieve samenwerking en integratie*

Deze variant is de meest intensieve vorm van samenwerking. In 42% van de samenwerkingsverbanden is een dergelijke vorm in uitvoering of voorbereiding. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking én huisvesting op één locatie en daarbij soms ook integratie op onderdelen, of bundeling/integratie van vso met vo in één voorziening voor gespecialiseerd onderwijs, of de opheffing/integratie van vso in vo.

Over het algemeen verwachten de meeste samenwerkingsverbanden een toename in de samenwerking tussen het vso en het reguliere voortgezet onderwijs. De belangrijkste motieven hiervoor zijn het beter kunnen bedienen van groepen leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften en het verbeteren van individuele maatwerktrajecten. Toch ervaren betrokkenen ook nog knelpunten, die betrekking hebben op de bekostiging en de financiën (bv. arbeidsvoorwaarden), de terugplaatsing van leerlingen naar het regulier onderwijs, onduidelijkheid over de mogelijkheden, huisvesting, bevoegdheden, beperkingen in de regelgeving, thuisnabijheid en het toezicht van de inspectie.²⁷ Deze knelpunten worden meegenomen in de gesprekken die de aankomende periode worden gevoerd met het veld.

Met het veld is in de afgelopen periode ook de wens verkend om de "invlechting" tussen speciaal en regulier onderwijs steviger te faciliteren, bijvoorbeeld door ook de verschillende onderwijswetten te integreren (WEC met WPO en WVO). De PO Raad, VO-raad en LECSO werken verschillende opties uit om het brede onderwijsveld zo veel mogelijk ruimte te bieden voor de integratie tussen de verschillende onderwijssoorten.

Wel starten het komend schooljaar (2018-2019) vijf combinaties van scholen met het experiment samengaan van scholen voor speciaal en regulier onderwijs. Dit experiment is erop gericht om meer maatwerk binnen de onderwijssteun over de grenzen van onderwijssoorten heen te stimuleren. Deelnemende scholen kunnen groepen leerlingen volledig mengen. Komend schooljaar

²⁵ Bij co-teaching werken twee leerkrachten of docenten in één klaslokaal als gelijkwaardige partners samen om zoveel mogelijk leerlingen de doelstellingen van een les of een lessenspakket te laten halen.

²⁶ Symbiose houdt in dat een leerling die ingeschreven staat op het (voortgezet) speciaal onderwijs gedeeltelijk onderwijs kan volgen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs of in een instelling voor educatie en beroepsonderwijs. Scholen sluiten hiervoor onderling een symbioseovereenkomst, waarin afspraken worden gemaakt over het programma en de bekostiging.

²⁷ Van Veen e.a. (2017) en veldbijeenoemingen. Voorbeelden van knelpunten die worden genoemd in het onderzoek: Het is nog niet mogelijk om vso-leerlingen die voltijd naar het regulier vo gaan daar in te schrijven met behoud van vso-bekostiging. Verder moeten cultuurverschillen tussen het regulier en speciaal onderwijs overbrugd worden om echt tot nauwe samenwerking te komen. Tenslotte beschikken docenten in het regulier onderwijs nog niet altijd over de benodigde vaardigheden om onderwijs te geven aan vso-leerlingen.

doen combinaties van speciaal onderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs mee. In het schooljaar 2019-2020 kunnen nog 15 experimenten gestart worden, ook in het voortgezet onderwijs. Het experiment is een invulling van de motie Bruins/Rog.²⁸

Leerlingenvervoer

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer ligt bij de gemeenten. Het betreft zowel het gehandicaptenvervoer als het denominatieve vervoer. Het leerlingenvervoer door gemeenten wordt onder andere ingezet voor het vervoer naar het (voorgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs. Met de Monitor Leerlingenvervoer zijn in de periode van 2012 tot en met 2017 onder andere de omvang van het leerlingenvervoer in Nederland en de kosten in beeld gebracht, het rapport is bijgesloten bij deze voortgangsrapportage.²⁹

Het aantal leerlingen met een vervoersvoorziening is gedaald met ruim 11%, van 79.000 leerlingen in schooljaar 2012/13 tot 70.000 leerlingen in schooljaar 2016/17. Het is niet alleen een afname in absolute zin, maar ook procentueel. Er is sprake van een daling van 3,1% naar 2,8% van de leerlingen. De totale vervoerskosten zijn gedaald met 13%, van €236 miljoen in 2012 tot €205 miljoen in 2016. Het aandeel van aangepast vervoer in de totale kosten is afgenomen, van 95% in 2012 tot 86% in 2016.

Van de leerlingen die gebruik maken van de regeling leerlingenvervoer werd in schooljaar 2016-2017 39% vervoerd naar het so en 31% naar het vso. Naar het sbo werd 18% van de leerlingen vervoerd.³⁰ Deze percentages zijn tamelijk constant ten opzichte van voorgaande metingen. Een handicap is voor twee derde van de leerlingen reden voor vervoer, de afstand is bij 15% van de leerlingen een reden, de combinaties afstand en denominatie bij 9% een reden en de combinatie handicap en denominatie bij 6% van de leerlingen een reden. De uitkomsten komen in grote lijnen overeen met die van de voorgaande twee metingen. Voor zover bij gemeenten bekend, was er bij 4% van de leerlingen sprake van bekostigd stagevervoer (alle vso).

Uit de monitor komt naar voren dat minder leerlingen van een vervoersvoorziening gebruik maken en dat de totale vervoerskosten ook zijn gedaald. De overgrote meerderheid van de gemeenten heeft de gemeentelijke Verordening leerlingenvervoer aangepast. Wijzigingen betreffen in veel gevallen de vervoerssoort, de reden voor vervoer of het afstandscriterium. Zo streven veel gemeenten naar het stimuleren van de zelfstandigheid van leerlingen, waarmee het beroep op vervoersvoorzieningen afneemt. Daarnaast worden de kosten teruggedrongen door aangepast vervoer om te buigen naar openbaar vervoer of eigen vervoer.

Nog niet alle gemeenten voeren structureel overleg met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs over leerlingenvervoer. Het gaat dan onder andere om de spreiding van de onderwijsvoorzieningen.

3. Maatwerk

De wetgeving biedt ruimte voor maatwerk, zodat samenwerkingsverbanden en scholen in overleg met de ouders voor alle leerlingen een zo passend mogelijk programma kunnen organiseren. Daarvoor is soms aanpassing van de onderwijstijd nodig, het tijdelijk uitwijken naar particulier onderwijs en het organiseren van doorzettingsmacht. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen rondom maatwerk en op de ontwikkelingen rondom onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen.

Variawet

Met de Variawet, die per 1 augustus 2018 in werking treedt, krijgt ook het regulier onderwijs de mogelijkheid om af te wijken van het onderwijsprogramma, indien leerlingen vanwege medische en/of psychische redenen tijdelijk en/of gedeeltelijk geen onderwijs kunnen volgen. Om af te wijken van onderwijstijd moet voor deze leerlingen een aanvraag worden ingediend bij de

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 31 497 nr. 239

²⁹ Scholten, F., Vegt, A.L. van der & Jepma, Y. (2018). *Leerlingenvervoer in Nederland. Rapportage eindmeting 2017*.

³⁰ De overige leerlingen worden naar het regulier onderwijs vervoerd vanwege hun handicap.

inspectie. In de beleidsregel, die binnenkort wordt gepubliceerd in de Staatscourant, wordt uitgelegd hoe de inspectie gebruik maakt van haar bevoegdheid om in te stemmen met de afwijking van het verplichte minimum aantal uren onderwijstijd en wat de wijze van toezicht is.

De school waar het kind staat ingeschreven blijft vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. De school maakt een plan (het ontwikkelingsperspectief) dat zich richt op volledige terugkeer naar school en op het volgen van volledig onderwijs. Het ontwikkelingsperspectief moet met instemming van de ouders zijn vastgesteld. Er moet ook een onderbouwing liggen van deskundigen, dat wil zeggen een kinder- of jeugdpsycholoog, een (ortho)pedagoog, een kinderpsychiater of een arts. Met invoering van de Variawet wordt de situatie in het regulier onderwijs vergelijkbaar met die in het (v)so, waar afwijken van de onderwijstijd al mogelijk is.

Wetsvoorstel particulier onderwijs

Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk om met de betrokken schoolbesturen een dekkend aanbod van (bekostigde) onderwijsvoorzieningen te realiseren. Particuliere scholen maken daar geen deel van uit. Samenwerkingsverbanden en scholen mogen geen middelen inzetten om plaatsen op een particuliere school te bekostigen. Er is wel een wetsvoorstel aangekondigd om het tijdelijk voor samenwerkingsverbanden mogelijk te maken om een leerling gedurende maximaal een jaar op een particuliere school te plaatsen om zo het samenwerkingsverband meer tijd te geven een bekostigd aanbod in te richten. Het samenwerkingsverband krijgt in dat geval een herstelopdracht van de inspectie.

Doorzettingsmacht

In het regeerakkoord is opgenomen dat samenwerkingsverbanden een wettelijk verplichte doorzettingsmacht zullen beleggen. Zoals aangekondigd in de brief over schoolverzuim en vrijstellingen van februari jl., is momenteel een onderzoek in uitvoering naar doorzettingsmacht in de jeugdhulp, in opdracht van de minister van VWS.³¹ De resultaten van dit onderzoek worden meegenomen in een voorstel om doorzettingsmacht voor passend onderwijs te beleggen. Deze zomer wordt tenslotte ook bekend hoeveel samenwerkingsverbanden doorzettingsmacht hebben geregeld, volgens een meting van de inspectie.

(Hoog)begaafdheid en ouderbijdrage

In het regeerakkoord is opgenomen dat er vanaf 2019 structureel 15 miljoen beschikbaar komt voor onderwijs(ondersteuning) aan (hoog)begaafde leerlingen. Deze middelen worden via een subsidieregeling beschikbaar gesteld aan de samenwerkingsverbanden. Door deze regeling kunnen samenwerkingsverbanden samen met de schoolbesturen in de regio bestaande of nieuwe initiatieven op scholen voor primair en voortgezet onderwijs opzetten of verder uitbouwen, organiseren en bekostigen. Het streven is om de subsidieregeling nog dit jaar te publiceren en begin 2019 te beschikken op de binnengekomen aanvragen.³²

De toelating van leerlingen tot het onderwijs mag niet afhankelijk worden gesteld van een ouderbijdrage aldus artikel 40, eerste lid WPO en artikel 27, tweede lid WVO. De achtergrond van deze bepalingen is dat het onderwijs, dat uit publieke middelen wordt bekostigd, gratis toegankelijk moet zijn voor alle kinderen in Nederland. Dit geldt ook voor eventuele voorzieningen voor (hoog)begaafde leerlingen daar waar in de onderwijsbehoefte wordt voorzien van deze leerlingen. Dit blijkt uit een uitspraak van de Raad van State op 7 februari 2018.³³

Ook de extra kosten voor een aparte afdeling voor (hoog)begaafde leerlingen mogen geen reden zijn om een verplichte ouderbijdrage te vragen. Het is aan het samenwerkingsverband en het schoolbestuur om het onderwijs, waaronder ook het passend onderwijs, zo in te richten dat dit uit de daarvoor van overheidswege verstrekte middelen kan worden bekostigd, aldus de Raad van State.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26695 nr. 121

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 259

³³ https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=93945&summary_only=&q=

Iedere twee jaar wordt een onderzoek uitgevoerd naar de schoolkosten voor ouders en de vrijwillige ouderbijdrage. In het onderzoek is expliciet aandacht voor bijdragen van ouders voor onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen. Het primair onderwijs zal voor het eerst ook hierin meegenomen worden. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in hoeverre scholen zich houden aan de uitspraak van de Raad van State. De uitkomsten van het onderzoek worden begin 2019 verwacht.

4. De aansturing van passend onderwijs

Passend onderwijs is een verantwoordelijkheid van schoolbesturen, die gezamenlijk regionale samenwerkingsverbanden vormen. Schoolbesturen kiezen zelf de manieren waarop hun samenwerkingsverband beleid voert en hoe het de middelen voor extra ondersteuning verdeelt. In deze paragraaf staan de meest recente ontwikkelingen en onderzoeksresultaten op het terrein van governance en verantwoording.

Governance/intern toezicht

Uit de resultaten van evaluatieonderzoek, maar ook uit de gesprekken die het ministerie voert met samenwerkingsverbanden, blijkt dat er veel variatie is opgetreden in de manieren waarop samenwerkingsverbanden zijn ingericht.³⁴ Deze variatie is in lijn met de wettelijke ruimte hiervoor en past in het Nederlandse onderwijsbestel met veel autonomie voor het veld. Daarnaast komen uit het onderzoek geen evidente voorbeelden van niet functionerende bestuursmodellen of waar het bestuursmodel tot grote problemen in het functioneren van samenwerkingsverbanden leidt.³⁵

Samenwerkingsverbanden kunnen volgens onderzoekers worden gezien als zelfstandige entiteiten en/of als netwerk van samenwerkende partijen.³⁶ Vanuit juridisch perspectief zijn samenwerkingsverbanden zelfstandige entiteiten met eigen wettelijke taken en een eigen budget. Vanuit dat perspectief zijn waarborgen nodig ten aanzien van onafhankelijk toezicht en een doelmatige besteding van de middelen. Tegelijkertijd werken samenwerkingsverbanden in de praktijk als netwerken en zien zij zichzelf ook zo.³⁷ Schoolbesturen vinden, als eigenaar van de samenwerkingsverbanden, de onderlinge samenwerking belangrijk, evenals het zoeken naar gezamenlijke oplossingen, het functioneren op basis van consensus en het onderlinge vertrouwen dat daarvoor nodig is. Als de samenwerking goed verloopt, kunnen formele eisen echter hindernissen zijn voor deze natuurlijke, haast vanzelfsprekende samenwerking. Tegelijkertijd vallen samenwerkingsverbanden vaak terug op deze formele rollen als er problemen of conflicten zijn, of wordt gezocht naar nieuwe organisatievormen.³⁸

In de vorige voortgangsrapportage is gemeld dat er verandering optreedt in de bestuursmodellen die samenwerkingsverbanden hanteren.³⁹ Uit recenter onderzoek blijkt dat een deel van de schoolbesturen nog steeds een verandering in het bestuursmodel wenst.⁴⁰

³⁴ Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*; Ledoux & Waslander (2018).

³⁵ Ledoux e.a. (2017)

³⁶ Van Aarsen e.a. (2017)

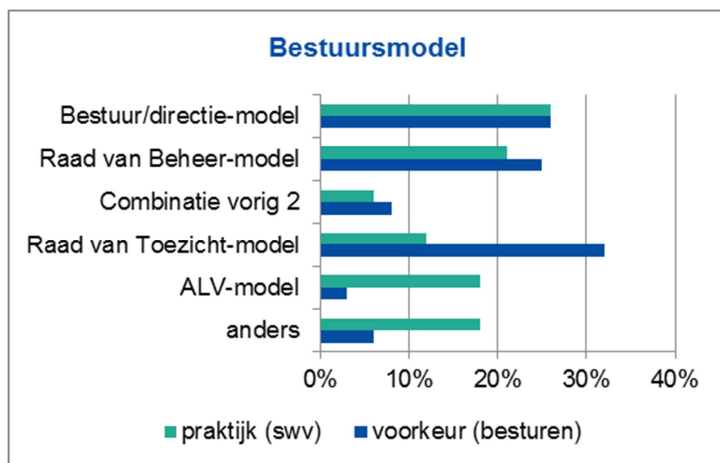
³⁷ Ledoux e.a. (2017)

³⁸ Ledoux & Waslander (2018)

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31497 nr. 242

⁴⁰ Ledoux e.a. (2017); Ledoux & Waslander (2018). In 2017 is schoolbestuurders uit een kwart van de samenwerkingsverbanden gevraagd naar hun huidige en gewenste bestuursmodel. Respons schoolbestuurders 37%; een uitgebreid onderzoek volgt in de loop van 2019.

Figuur: Bestuursmodel in samenwerkingsverbanden, informatie van besturen (2017). Bron: Ledoux e.a. (2017)



Ruim 30% van de ondervraagde schoolbestuurders vindt het wenselijk om op termijn naar een raad van toezicht-model te gaan. Schoolbestuurders die in hun samenwerkingsverband een ALV-model hebben, vinden hun model voor de toekomst minder wenselijk. Bij een ALV vormt de ledenvergadering van schoolbesturen het toezichtorgaan. Als reden voor het verlaten van het ALV-model wordt genoemd het zo duidelijk mogelijk uit elkaar houden van de belangen van het schoolbestuur en samenwerkingsverband.

Hoewel uit het onderzoek blijkt dat er over het algemeen weinig onderwerpen zijn waarover binnen het samenwerkingsverband tegenstrijdige belangen zijn, geldt dit wel voor de verdeling van de financiën. Een manier om hierover de discussie uit de weg te gaan, is het hanteren van een schoolmodel, waarbij schoolbesturen zelf bepalen hoe de middelen worden ingezet. Uit onderzoek blijkt dat in 2016 bij samenwerkingsverbanden in het po 47% van de middelen rechtstreeks naar de schoolbesturen gaat en bij de samenwerkingsverbanden in het vo 39%.⁴¹ De keerzijde van dat model is dat de besturen binnen het samenwerkingsverband elkaar daar minder scherp op kunnen houden.⁴²

De meeste ondervraagde schoolbesturen die een bestuur/directie-model of een raad van beheer model hanteren in hun samenwerkingsverband, vinden deze modellen ook wenselijk.⁴³ Dat is het model waarbij schoolbesturen een dubbelrol vervullen en zowel bestuurders als toezichthouders van het samenwerkingsverband zijn (al dan niet in combinatie met onafhankelijke voorzitter(s)). Het (behouden) van zeggenschap van schoolbesturen voor passend onderwijs is een belangrijke reden om niet voor een raad van toezicht-model te kiezen.

Het willen behouden van het eigenaarschap/zeggenschap door schoolbesturen en keuzes voor bestuursmodellen die schoolbesturen een dubbele rol geven, wringt volgens onderzoekers met het wettelijk principe van onafhankelijk intern gericht toezicht.⁴⁴ De inspectie constateert in dat verband dat bij een deel van de samenwerkingsverbanden het probleem speelt van gebrek aan onafhankelijk intern toezicht.

In het regeerakkoord is opgenomen dat er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden moet komen. Dubbele petten bij schoolbestuurders kunnen ertoe leiden dat schoolbesturen het instellingsbelang zwaarder laten wegen dan het belang van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft.⁴⁵ Omdat een zo passend mogelijk ondersteuningsaanbod het schoolbestuur regelmatig overstijgt, zijn juist samenwerkingsverbanden opgericht.

⁴¹ Van Aarsen e.a. (2017); Ledoux & Waslander (2018). Middelen zijn exclusief de middelen die door DUO direct worden uitgekeerd aan het vso en s(b)o.

⁴² Ledoux & Waslander (2018)

⁴³ Ledoux e.a. (2017)

⁴⁴ Huisman, P. & Reijken, B. (2017). *Juridisch perspectief op de governance van samenwerkingsverbanden*.

⁴⁵ Algemene Rekenkamer (2017). *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag*.

Vanwege de (wettelijke) bestuurlijke autonomie van schoolbesturen, brengt het organiseren van onafhankelijker intern toezicht verschillende vraagstukken met zich mee. Onderzoekers vragen zich bijvoorbeeld af of het streven naar onafhankelijk(er) toezicht zich zou moeten vertalen in (wettelijke) voorschriften of in het versterken van de materiële kant van het toezicht, waarbij intern toezichthouders hun rol beter bewaken en bijbehorend interventierepertoire daarvoor inzetten.⁴⁶ Ook wijzen onderzoekers op specifieke bovenbestuurlijke taken van schoolbesturen in samenwerkingsverbanden, waarbij juist onderscheid in plaats van de huidige overeenstemming is gebaat in de voorschriften rondom intern toezicht. De Onderwijsraad vraagt zich eveneens af "of en in hoeverre het samenwerkingsverband een zelfstandige opdracht heeft die zich voldoende eenduidig van de opdracht van schoolbesturen laat onderscheiden, en daarmee een entiteit is waar onafhankelijk toezicht op nodig en mogelijk is".⁴⁷

De sectorraden hebben de discussie over dit onderwerp in de afgelopen periode bij hun leden geagendeerd. Daarnaast heeft de PO-Raad hun monitorcommissie Goed Bestuur gevraagd om vanuit het perspectief van de principes van goed bestuur te kijken naar het onafhankelijk toezicht op samenwerkingsverbanden. In haar advies kwam de commissie tot een voorstel om het toezicht bij samenwerkingsverbanden onafhankelijk(er) te maken, namelijk door een meerderheid van de leden van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk⁴⁸ te laten zijn. Daarbij dient de keuze voor de omvang van het toezichthoudend orgaan, net zoals in de huidige situatie, aan besturen te worden gelaten.⁴⁹ Om het eigenaarschap van schoolbesturen te behouden, adviseert de commissie binnen het samenwerkingsverband een plek te organiseren waarbij de schoolbesturen invloed kunnen hebben op de bestuurlijke opdracht, bijvoorbeeld via een deelnemersraad. Omdat veel samenwerkingsverbanden volgens de commissie hierin nog een lange weg te gaan hebben en de samenwerkingsverbanden nog maar kort bestaan, adviseert zij de samenwerkingsverbanden hiervoor een aantal jaren de tijd te gunnen.

De bovengenoemde vraagstukken en het advies van de monitorcommissie worden aankomend najaar meegenomen in de uitwerking van meer onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden met de sector.

In de komende periode zal de governance van samenwerkingsverbanden en de bestuursmodellen die zij kiezen, wederom onderwerp van onderzoek zijn, zowel in onderzoek van NRO als van de inspectie. De resultaten daarvan komen in het voorjaar van 2019 (NRO) en in het voorjaar van 2020 (inspectie) beschikbaar.

Verantwoording

In eerdere brieven aan uw Kamer is geconstateerd dat de verantwoording over de middelen voor de extra ondersteuning beter moet en kan.⁵⁰ Een aantal maatregelen is hiervoor reeds in gang gezet, zoals het uniformeren van de wijze van rapporteren in de jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden (jaarverslag 2017 e.v.) en om het vooraf afspreken van de rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in de verantwoording (jaarverslag 2018 e.v.). Deze maatregelen richten zich vooral op het beter inzichtelijk maken van de geldstromen en op wie zich over welke middelen dient te verantwoorden. Onderzoek laat zien dat hierover nog onduidelijkheid speelt bij samenwerkingsverbanden die het schoolmodel hanteren.⁵¹ Voortbouwend op deze maatregelen voert de inspectie momenteel een verkennend onderzoek uit naar de besteding van middelen door samenwerkingsverbanden.

⁴⁶ Huisman & Reijken (2017)

⁴⁷ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/passend-onderwijs/item7638>

⁴⁸ Met onafhankelijk bedoelt de monitorcommissie "toezichthouders die op basis van maatschappelijke en of kwaliteitsprofielen publiekelijk worden geworven en geen enkel persoonlijk of zakelijk belang hebben bij het samenwerkingsverband en evenmin bestuurlijke of toezichthoudende functies vervullen of recentelijk hebben vervuld bij een van de schoolbesturen van het samenwerkingsverband"

⁴⁹ PO-raad (2018). *Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Advies monitorcommissie Goed Bestuur primair onderwijs*

⁵⁰ Zie o.a. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 258

⁵¹ Ledoux & Waslander (2018)

Verantwoording over de kwaliteit van de ondersteuning is daarnaast ook belangrijk, zodat betrokkenen bij het samenwerkingsverband kunnen nagaan of de middelen ook goed worden besteed. Verder is gebleken dat scholen en samenwerkingsverbanden op zoek zijn naar manieren om hun resultaten en successen inzichtelijk te maken. Uit onderzoek blijkt dat samenwerkingsverbanden weliswaar bezig zijn met interne procedures voor verantwoording, maar dat deze nog niet zijn uitgekristalliseerd.⁵² Een breed samengestelde landelijke werkgroep werkt op dit moment aan een verkenning van een gemeenschappelijke set van kwaliteiten en indicatoren die samenwerkingsverbanden kunnen benutten voor hun kwalitatieve verslaglegging.

Medezeggenschap

Medezeggenschap is naast goed bestuur, onafhankelijk toezicht en transparante verantwoording een belangrijk onderdeel van een goed functionerende governance bij samenwerkingsverbanden. De medezeggenschap bij passend onderwijs is op verschillende manieren geregeld:

- Op schoolniveau heeft de MR adviesrecht op het schoolondersteuningprofiel.
- Op bestuursniveau kan de GMR meepraten over de verdeling van de middelen die het schoolbestuur van het samenwerkingsverband ontvangt.
- Bij het samenwerkingsverband heeft de ondersteuningsplanraad (OPR) instemmingsrecht op het ondersteuningsplan.⁵³

Vanuit de medezeggenschapsraden op schoolniveau worden deelnemers afgevaardigd naar de ondersteuningsplanraad op samenwerkingsverbandniveau. Op die manier wordt de OPR gevoed met ervaringen vanuit de scholen. Ook kan zo een wisselwerking ontstaan tussen de medezeggenschap op het schoolniveau (schoolondersteuningsprofiel) en die op het niveau van het samenwerkingsverband (ondersteuningsplan). Het doel hiervan is kritisch te letten op het dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen en of de verdeling van middelen zowel de scholen als het samenwerkingsverband in staat stelt hun opdracht waar te maken.

Uit casusonderzoek blijkt dat op het niveau van het samenwerkingsverband zowel OPR-leden als directeuren/bestuurders van het samenwerkingsverband tevreden zijn over het functioneren van de OPR en het onderlinge overleg.⁵⁴ Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de OPR (nog) geen daadwerkelijke tegenmacht vormt voor het bestuur van het samenwerkingsverband. Dit komt doordat het moeilijk is om kandidaten te vinden, de deskundigheid van de leden soms onvoldoende is, het voor sommige leden (te) moeilijk is om op bestuurlijk niveau het gesprek te voeren en er vooral een grote informatieachterstand is, waardoor de oordeelsvorming door de OPR wordt bemoeilijkt.

Individuele ouders vinden nauwelijks hun weg naar de OPR, daarvoor staat de OPR teveel op afstand.⁵⁵ Het is daarom relevant om te weten hoe de keten van medezeggenschap rondom passend onderwijs functioneert. Vinden ouders als het gaat om passend onderwijs bijvoorbeeld wel hun weg naar de medezeggenschapsraad op de school van hun kind? En komt de wisselwerking tussen MR op schoolniveau en OPR op het niveau van het samenwerkingsverband tot stand? Hierover worden na de zomer onderzoeksresultaten verwacht.

5. Ontwikkelingen in leerlingaantallen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de landelijke leerlingaantallen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs. Eerder is toegezegd de recente stijging in het speciaal onderwijs nader te analyseren en in te gaan op diverse vragen van Kamerleden met betrekking tot regionale ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden.⁵⁶ De analyses zijn uitgevoerd door DUO en door het Kohnstamm Instituut, de rapportages zijn bijgevoegd.

⁵² Ledoux & Waslander (2018)

⁵³ <https://www.onderwijsgeschiedenis.nl/actueel/terugblik-op-presentatie-conceptrapport-van-een-onderzoek-naar-de-medezeggenschapsketens-bij>

⁵⁴ Ledoux e.a. (2017)

⁵⁵ Ledoux & Waslander (2018)

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31497 nr. 258.

Speciaal onderwijs

In het speciaal onderwijs (so) is het absolute aantal leerlingen na jarenlange daling, in 2017 licht gestegen met 711 leerlingen. Het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs komt daarmee uit op 29.848 leerlingen. Dezelfde trend is zichtbaar bij de deelnamepercentages in het so.

Als de februari-tellingen (groeitelling) van de afgelopen 3 jaar naast elkaar worden gelegd, wordt ook een stijging in 2018 ten opzichte van 2017 en 2016 (die twee jaren waren ongeveer gelijk aan elkaar qua groei van het aantal leerlingen) zichtbaar.⁵⁷

Of de hierboven genoemde ontwikkelingen uniek zijn voor het huidige schooljaar, of het begin van een nieuwe stijgende trend, kan pas over een paar jaar beoordeeld worden.

De recente stijging komt doordat er meer leerlingen het speciaal onderwijs instromen dan dat er uit het speciaal onderwijs vertrekken.⁵⁸ Het gaat daarbij vooral om de instroom van jongere leerlingen (zie toelichting verderop). De uitstroom van leerlingen vanuit het so naar (o.a.) het regulier basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs (sbo) is in 2017 sterker dan voorgaande jaren. Het gaat om 675 leerlingen minder ten opzichte van 2015.

Waar komen de leerlingen die het speciaal onderwijs instromen vandaan? In 2017, maar ook al in 2016, komen er meer leerlingen van buiten het onderwijs (die eerder niet in het onderwijs stonden ingeschreven) en vanuit het regulier onderwijs naar het speciaal onderwijs (zie tabel).⁵⁹ De leerlingenstroom vanuit het speciaal basisonderwijs is in 2016 en 2017 stabiel gebleven.

Tabel Instroom in het so naar herkomst. Bron: DUO (2018)

Instroom vanuit	2015	2016	2017
buiten po en vo	2.482	2.592	2.903
bo	2.869	3.382	3.780
sbo	744	894	901
vo	0	0	1
vso	12	9	7
<i>totaal</i>	<i>6.107</i>	<i>6.877</i>	<i>7.592</i>

Als wordt gekeken naar leeftijd in het so, dan is het aandeel 4 tot en met 9-jarigen toegenomen in 2017, ten opzichte van 2016.⁶⁰ Een mogelijke verklaring voor het grotere aandeel 4- tot en met 9-jarigen is dat er door betere diagnosemethoden al op jongere leeftijd ontdekt wordt dat leerlingen baat kunnen hebben bij ondersteuning die in het so wordt geboden. Verder blijkt uit de analyse dat so-leerlingen in het afgelopen jaar jonger doorstroomden naar het vso dan in de jaren ervoor.⁶¹

Al eerder is geconstateerd dat de recente stijging zich voordoet bij de leerlingen in cluster 2 (357 leerlingen erbij, in totaal 6.198) en cluster 3-4 (353 leerlingen erbij, in totaal 23.403).⁶²

De stijging van cluster 2-leerlingen in 2017 is toe te schrijven aan stijging van aantal leerlingen met een taal- en ontwikkelingsstoornis (tos).⁶³ Dit is vanuit de grootste groep leerlingen in cluster 2. Bij deze groep leerlingen is de instroom in het so groter dan de uitstroom.⁶⁴ Er worden meer tos-

⁵⁷ De februari-tellingen kunnen niet worden vergeleken met de 1 oktober-tellingen, omdat er gedurende het schooljaar jongere leerlingen instromen, terwijl de grote uitstroom van oudere leerlingen aan het eind van het schooljaar is. In die zin kan daarom niet geconcludeerd worden of de groei van 2017 zich doorzet in 2018, zoals is gevraagd in KST 34886 Feitelijke vragen inz. Wijziging van de begrotingsstaat, nr.3.

⁵⁸ Voor zowel instroom als uitstroom geldt dat leerlingen die in een bepaald jaar in- of uitstromen, het voorgaande schooljaar (bij instroom) of het opvolgende schooljaar (bij uitstroom) niet in het speciaal onderwijs waren ingeschreven. Uitstroom in 2016 betekent instroom elders in 2017. De uitstroombestemmingen kunnen zijn regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, regulier voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, zie DUO (2018), tabel 17 p.45.

⁵⁹ Dit lijkt tegengesteld aan de signalen die het lid Westerveld heeft ontvangen m.b.t. het langer vasthouden van leerlingen in het regulier onderwijs die eigenlijk naar het speciaal onderwijs zouden moeten gaan (mondelijke vragen 14 november 2017)

⁶⁰ DUO (2018). Tabel 8, p. 41

⁶¹ DUO (2018). Tabel 14a, p. 43

⁶² DUO (2018). Tabel 3, p. 39

⁶³ DUO (2018). Tabel 4, p. 40. Het gaat om 337 leerlingen in 2017 meer ten opzichte van 2016. Het totaal komt in 2017 op 5.370 leerlingen.

⁶⁴ DUO (2018). Tabel 18, p. 46

leerlingen vanuit de onderbouw het regulier basisonderwijs verwezen naar so cluster 2 en daarnaast zijn er meer tos-leerlingen die nog niet eerder in het onderwijs stonden ingeschreven naar so cluster 2 gegaan.⁶⁵ Deze stijging is al sinds 2015 aan de gang en vindt plaats in de jongere leeftijdsgroepen (overwegend 4-5 jarigen). In 2017 zijn 63 leerlingen uit andere vormen van so verwezen naar het onderwijs voor leerlingen met tos.⁶⁶

Uit gesprekken met cluster 2 instellingen blijkt dat zij de instroom van jongere leerlingen herkennen. Deze kinderen komen vaak uit de specialistische zorg, vve en peuterspeelzalen waar steeds meer gebruik wordt gemaakt van handreikingen voor vroegsignalering. Ook basisscholen raken er volgens de instellingen steeds beter mee bekend, waardoor leerlingen met tos vaak in groep 1 en 2 al worden herkend. Hoewel leerlingen dan eerder naar het speciaal onderwijs gaan, kan vroegtijdige intensieve begeleiding (op het so of met een arrangement in het regulier onderwijs, zie hieronder) ervoor zorgen dat leerlingen uiteindelijk eerder in hun schoolloopbaan kunnen terugstromen naar het regulier onderwijs. Jaarlijks wordt het OPP van de leerlingen geëvalueerd en gaat de Commissie van Onderzoek na of het speciaal onderwijs voor deze leerlingen nog noodzakelijk is, met welk doel en met welk perspectief op tussentijdse uitstroom. De komende jaren zal duidelijk worden of de terugstroom naar het regulier onderwijs op gang komt.

Ook het aantal leerlingen in het regulier en speciaal basisonderwijs met een ondersteuningsarrangement cluster 2 (hierna: arrangement) stijgt.⁶⁷ Dit komt omdat er meer leerlingen zijn met een nieuw arrangement en omdat er minder leerlingen met een arrangement uitstromen⁶⁸. In 2017 krijgen 2.184 leerlingen voor het eerst een arrangement cluster 2, dat zijn 199 nieuwe arrangementen meer dan in 2016.⁶⁹ Deze stijging heeft vergelijkbare oorzaken als hierboven beschreven.

Daarnaast kan er sinds de invoering van passend onderwijs meer gedifferentieerd worden in de (bekostiging van de) arrangementen, waardoor er bijvoorbeeld meer leerlingen voor een licht arrangement (vaak op jonge leeftijd) in aanmerking komen. Zo zijn de instellingen erop gericht om de leerlingen op maat te ondersteunen in samenspraak met de reguliere scholen. Ook bieden zij een professionaliseringsaanbod voor leraren in het regulier onderwijs.

De stijging van het aantal leerlingen in so cluster 3-4 komt doordat er al sinds 2015 een stijging is van het aantal leerlingen op cluster 3 scholen.⁷⁰ In 2017 ging het om een stijging van 227 leerlingen. Cluster 3 scholen bieden onderwijs aan leerlingen met een lichamelijke handicap en zeer moeilijk lerenden. Ook bij de cluster 4 scholen was er in 2017 een toename van 126 leerlingen, na een jarenlange daling. Dit zijn scholen gericht op onderwijs aan langdurig zieken en zeer moeilijk opvoedbaren en scholen behorend bij pedologische instituten. Voor beide clusters geldt dat het overwegend om leerlingen gaat die niet eerder in het onderwijs stonden ingeschreven en dus vaak 5 jaar of jonger zijn.

De ontwikkelingen van leerlingaantallen in het speciaal basisonderwijs zijn eveneens onderzocht. De resultaten hiervan worden binnenkort verwacht, het rapport wordt nagezonden.

Voortgezet speciaal onderwijs

In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) daalt het aantal leerlingen sinds 2014.⁷¹ In 2017 zaten er 274 leerlingen minder in het vso dan in 2016. Procentueel is er geen daling, maar stabilisering

⁶⁵ DUO (2018). Tabel 19, p. 46

⁶⁶ DUO (2018). p. 21. Omdat er verschillende oorzaken voor de stijging van het aantal cluster 2 leerlingen zijn, kan niet geconcludeerd worden dat hier sprake is van het "verschuiven van het ene naar het andere systeem", zoals in KST 34886 Feitelijke vragen inz. Wijziging van de begrotingsstaat, nr.2, werd gevraagd.

⁶⁷ DUO (2018). Tabel 5, p. 40

⁶⁸ DUO (2018). Tabel 24, p. 48

⁶⁹ DUO (2018). Tabel 24, p. 48

⁷⁰ DUO (2018). Tabel 6, p. 40. Het gaat hier om de scholen die door DUO zijn geregistreerd als "hoofdonderwijssoort" cluster 3. Dit betekent niet dat er geen ander type leerlingen op deze scholen kunnen zitten, maar dat verwacht mag worden dat het merendeel van de leerlingen cluster 3 gerelateerde ondersteuningsbehoeften heeft.

⁷¹ DUO (2018). Tabel 1, p. 39. Het gaat hier om alle clusters (1 tot en met 4).

tussen 2016 en 2017, omdat het aantal leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs daalt.⁷² Het vso krimpt de laatste jaren geleidelijk doordat de instroom lager is dan de uitstroom, maar deze krimp vlakt af. Dit komt omdat er iets meer instroom is vanuit het speciaal onderwijs (10 leerlingen) en van leerlingen die eerst niet in het onderwijs stonden ingeschreven (69 leerlingen).⁷³ Dit zijn mogelijk langdurige verzuimers of thuiszitters, maar dit kan pas worden nagegaan als de verzuim- en thuiszitterscijfers over het schooljaar 2017-2018 bekend zijn.

De daling van het aantal leerlingen vindt in 2017 vooral plaats in cluster 2, waar het aantal slechthorende leerlingen en/of leerlingen met een taal- en ontwikkelingsstoornis is gedaald.⁷⁴ Voor leerlingen die op de basisschool ambulante begeleiding kregen, verzorgen cluster 2 instellingen vaak nog een kort arrangement om de overstap naar het vo te begeleiden, zodat ze daarna zonder arrangement verder kunnen.

In cluster 3-4 is het aantal leerlingen het afgelopen jaar ongeveer gelijk gebleven.⁷⁵ Tussen 2014 en 2016 was de daling in cluster 3-4 echter sterker dan in cluster 2. Deze daling heeft vooral plaatsgevonden op cluster 4 scholen, het aantal leerlingen op cluster 3 scholen blijft redelijk stabiel.⁷⁶ In 2017 stromen er minder leerlingen vanuit het regulier voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs naar vso cluster 4, terwijl er vanuit de andere onderwijssoorten in het primair onderwijs en van leerlingen buiten het onderwijs een lichte toename is.⁷⁷

In de leeftijdsverdeling van de leerlingen op het vso treedt ook een aantal veranderingen op. Al eerder is de stijging in 2017 van het aantal jongere leerlingen (tot en met 12 jaar) genoemd. Het aantal vso-leerlingen in de leeftijd van 18 jaar en ouder daalt sterker sinds de invoering van passend onderwijs.⁷⁸ Een mogelijke verklaring hiervoor is de samenloop met de aanscherping van de Wajong-regeling. Leerlingen die na hun 18e nog staan ingeschreven in het vso komen niet meer in aanmerking voor deze uitkering en dat kan voor ouders een reden zijn om hun kinderen uit het vso te laten uitschrijven. Binnenkort wordt door het kabinet een reactie gegeven op de motie Siderius ten aanzien van dit onderwerp.⁷⁹

Tenslotte is er ook een vermindering zichtbaar van het aantal arrangementen cluster 2 in het regulier voortgezet onderwijs.⁸⁰ Die daling van het aantal arrangementen is sterker dan het aantal nieuwe arrangementen.⁸¹ De nieuwe leerlingen met een arrangement komen vooral uit het so cluster 2 en uit het regulier onderwijs zelf.⁸²

Loopbanen van leerlingen met het Syndroom van Down

Naar aanleiding van de motie van de leden Bruins en Ypma⁸³ is onderzoek uitgevoerd naar de schoolloopbanen van leerlingen met het Syndroom van Down (SvD).⁸⁴ Onderzocht is in hoeverre passend onderwijs van invloed is geweest op de plaatsing van deze leerlingen in het regulier onderwijs en of zij vaker en eerder naar het speciaal onderwijs gaan. Ook zijn ouders van leerlingen met het SvD bevroegd naar hun ervaringen en wensen met betrekking tot het onderwijs aan hun kinderen. In de onderzoeksresultaten zijn geen aanwijzingen gevonden dat leerlingen met het SvD vaker naar het speciaal onderwijs zouden gaan, of dat zij minder lang in het regulier onderwijs blijven zitten. De invoering van passend onderwijs wordt hierin niet zichtbaar. Wel laten de resultaten zien dat leerlingen met het SvD langer in het regulier onderwijs blijven. Ouders zijn

⁷² DUO (2018). p. 7 en tabel 1, p. 39.

⁷³ DUO (2018). Tabel 29, p. 50

⁷⁴ DUO (2018). Tabel 10, p.42. In het so worden de slechthorende leerlingen en de leerlingen met tos onderscheiden in de registratie, maar in het vso niet. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen om welke subgroep van leerlingen het hier precies gaat.

⁷⁵ DUO (2018). Tabel 9, p. 41

⁷⁶ DUO (2018). Tabel 12, p. 42

⁷⁷ DUO (2018). Tabel 29, p. 50

⁷⁸ DUO (2018). Tabel 14a, p. 43

⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31497, nr. 188.

⁸⁰ DUO (2018). p. 35

⁸¹ DUO (2018). Figuur 36, p.36

⁸² DUO (2018). Figuur 37, p.36.

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 206-2017, 31497 nr. 234

⁸⁴ Koopman, P., Eck, P. van, Boer, A. de, Bomhof, M., Exalto, R., Graaf, G. de & Ledoux, G. (2018). Kinderen met Downsyndroom in het onderwijs. Periode 2008/09-2017/18.

in het algemeen tevreden over het onderwijs van hun kind, zowel over het regulier als over het speciaal onderwijs. Hierover is, in de laatste jaren en in vergelijking met eerder onderzoek, geen verandering opgetreden. Verbetering is volgens de onderzoekers nog wel mogelijk in het voortgezet speciaal onderwijs, omdat ouders daar minder positief zijn dan over de andere schooltypen. Dit kwam reeds naar voren in eerder onderzoek en hierin heeft passend onderwijs geen verandering gebracht.

Regionale ontwikkelingen

Samenwerkingsverbanden hebben, als gevolg van de herverdeling van het budget voor zware ondersteuning, verschillende (financiële) vereveningsopgaven. Deze verevening wordt geleidelijk ingevoerd in vijf jaar, vanaf schooljaar 2016-2017 tot en met schooljaar 2020-2021. In het huidige schooljaar 2017-2018 wordt bij een positieve verevening het correctiebedrag voor 75% van het normatief ondersteuningsbudget afgetrokken en bij een negatieve verevening voor 80% opgeteld. Het aankomend schooljaar zal 40% van de verevening worden doorgevoerd (60% van het correctiebedrag wordt opgeteld of afgetrokken). Samenwerkingsverbanden zijn vrij in de besteding van dit budget. Extra budget hoeft niet gebruikt te worden om meer leerlingen tot het (v)so toe te laten, maar er ontstaat daarvoor wel ruimte. Andersom is de verwachting dat samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening het percentage leerlingen in het (v)so probeert te verminderen.

Het Kohnstamm Instituut heeft onderzocht in hoeverre het verschil in deelnamepercentages (v)so bij samenwerkingsverbanden tussen 2011 en 2017 en alle tussenvallende jaren, samenhangt met de vereveningsnorm qua deelnamepercentage en qua budget.⁸⁵ Ook is gekeken naar andere relevante kenmerken van samenwerkingsverbanden, zoals de financiële druk, de grootte van het samenwerkingsverband en het aantal (v)so-locaties. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.

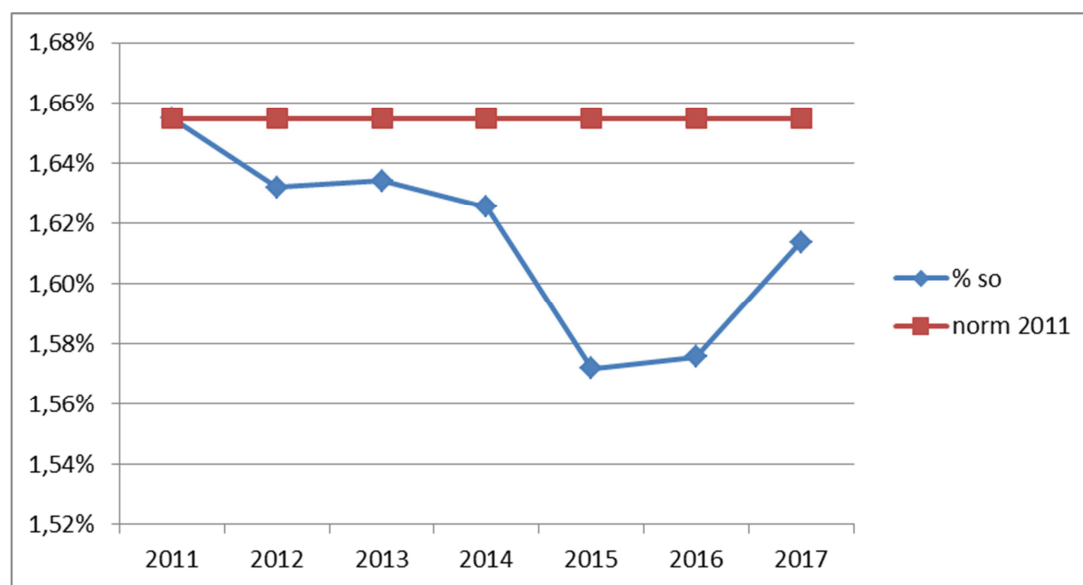
Samenwerkingsverbanden PO en verevening

In de onderstaande figuur wordt zichtbaar dat de gemiddelde deelnamepercentages so-leerlingen (alleen cluster 3 en 4) tot en met 2015 een (sterke) daling laten zien en vanaf 2015 eerst een lichte en daarna vanaf 2016 een sterkere stijging. Het gemiddelde deelnamepercentage blijft voornamelijk onder de norm van 2011.

⁸⁵ Koopman, P. & Ledoux, G. (2018). *Trends in verwijzingen speciaal onderwijs 2011-2017*.

Norm percentage: In 2011 werd voor alle samenwerkingsverbanden vastgesteld welk percentage leerlingen naar het (v)so ging. Dat percentage is het uitgangspunt waarmee elk nieuw jaar vergeleken wordt. Er kan een toename (er gaan meer leerlingen in het betreffende jaar naar het (v)so vergeleken met 2011) of een afname (minder leerlingen naar het (v)so) zijn in het percentage. Norm budget: Het ondersteuningsbedrag dat een samenwerkingsverband ontvangt in 2011 wordt gedeeld door het normbedrag waarop een samenwerkingsverband recht heeft als de verevening voor 100% is doorgevoerd. Een positieve verevening betekent dat een samenwerkingsverband een groter budget voor ondersteuning krijgt. Een negatieve verevening betekent dat een samenwerkingsverband een kleiner budget voor ondersteuning krijgt.

Figuur: Percentage SO, schooljaren 2011-2017. Het jaar dat ten grondslag ligt aan de verevening, 2011, is rood gemarkeerd. Bron: Koopman & Ledoux (2018).



Tot het jaar 2015 wordt er geen significante samenhang gevonden tussen de verandering in het deelnamepercentage so ten opzichte van 2011 en het type (positief of negatief) verevening bij samenwerkingsverbanden. Vanaf 2015 ontstaat er een zwakke positieve samenhang, die in 2016 en 2017 iets sterker wordt, maar zwak blijft.⁸⁶ Dit betekent dat in de samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening er in de meerderheid (63%) een afname van het aandeel speciaal onderwijs is. Van de samenwerkingsverbanden met een positieve verevening is er in de meerderheid (57%) sprake van een toename van het aandeel speciaal onderwijs (zie onderstaande tabel). Het laat ook zien dat er samenwerkingsverbanden zijn met negatieve verevening en een toename in het aandeel so en vice versa.

Aantal samenwerkingsverbanden met toe- of afname speciaal onderwijs tussen 2011 en 2017, in relatie met verevening. Samenwerkingsverbanden PO. Bron: Koopman & Ledoux (2018)

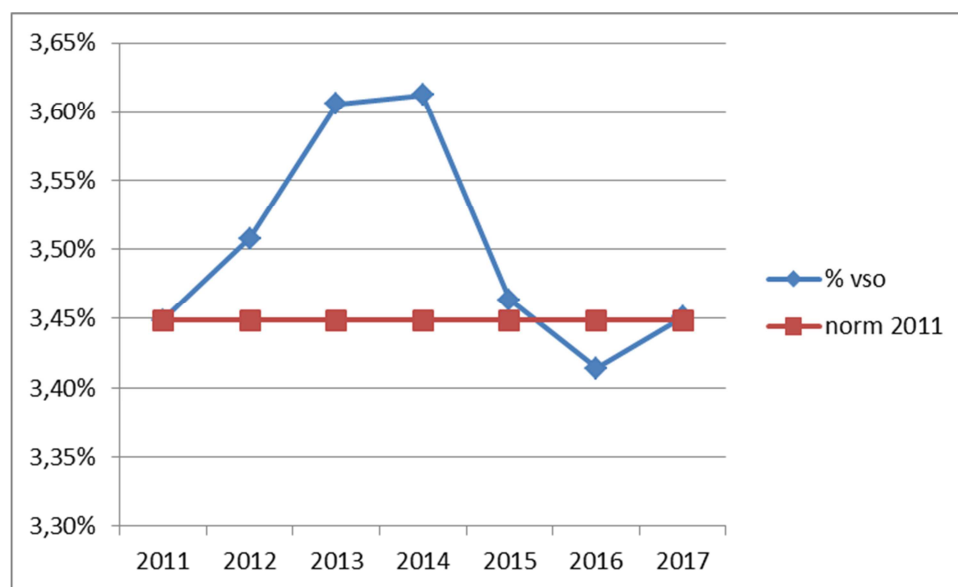
	Percentage so in 2017 ten opzichte van 2011				totaal (100%)
	afname		toename		
	N	%	N	%	
negatieve verevening	25	62,5	15	37,5	40
positieve verevening	16	43,2	21	56,8	37
totaal	41	53,2	36	46,8	77

Samenwerkingsverbanden VO en verevening

De samenwerkingsverbanden vo laten een ander beeld zien dan de samenwerkingsverbanden in het po (zie onderstaande figuur).

⁸⁶ Correlatie 2015: $r = .33$; 2016: $r = .38$ en 2017: $r = .44$. Voor alle correlaties geldt $p < .05$. Correlaties die vallen tussen $.03$ en $.05$ worden getypeerd als lage correlaties, ofwel zwakke verbanden.

Figuur: Percentage VSO, schooljaren 2011-2017. Het jaar dat ten grondslag ligt aan de verevening, 2011, is rood gemarkeerd. Bron: Koopman & Ledoux (2018).



Na een aanvankelijke stijging van het aandeel vso leerlingen, is het aandeel vanaf 2015 gaan dalen tot onder het normpercentage in 2016. In 2017 is het percentage gelijk aan de norm. De recente stijging van het percentage heeft te maken met een zeer lichte stijging in absolute aantallen van de leerlingen in cluster 3-4 en een veel sterkere daling van het aantal leerlingen in regulier vo, pro en met leerwegondersteuning.

De relatie tussen verevening en de ontwikkeling in het aandeel voortgezet speciaal onderwijs is in het vo sterker dan in het po.⁸⁷ Dit komt doordat vo samenwerkingsverbanden met een positieve verevening veel vaker een toename hebben in het aandeel leerlingen (v)so, in vergelijking met po samenwerkingsverbanden die positief verevend zijn (respectievelijk 83% en 57%). Van de samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening is er in de meeste gevallen (60%) een afname van het aandeel vso-leerlingen (zie onderstaande tabel).

Aantal samenwerkingsverbanden met toe- of afname voortgezet speciaal onderwijs tussen 2011 en 2017, in relatie met verevening. Samenwerkingsverbanden VO. Bron: Koopman & Ledoux (2018)

	Percentage vso in 2017 ten opzichte van 2011				totaal (100%)
	afname		toename		
	N	%	N	%	
negatieve verevening	21	60,0	14	40,0	35
positieve verevening	7	17,5	33	82,5	40
totaal	28	37,3	47	62,7	75

⁸⁷ 2015: r=.57; 2016: r=.66; 2017: r=.62. Voor alle correlaties geldt p<.05.

Samenhang deelname (v)so met andere factoren dan verevening

Onderzocht is in hoeverre financiële druk in samenwerkingsverbanden in 2016 en 2017 van invloed is geweest op de ontwikkeling van het aandeel leerlingen in het (v)so. Onder financiële druk wordt een combinatie van factoren verstaan waardoor een samenwerkingsverband het met minder financiële middelen moet doen. Het gaat dan om negatieve verevening, een verwacht dalend (totaal) leerlingenaantal en meer leerlingen in het sbo of lwoo/pro.⁸⁸ Geconcludeerd kan worden dat er naast de verevening, zoals hierboven beschreven, geen andere factor (leerlingenprognoses en/of aandeel leerlingen in het sbo/lwoo/pro) is die extra financiële druk veroorzaakt.

Daarnaast is onderzocht in hoeverre de verandering in het aandeel leerlingen (v)so samenhangt met de grootte van het samenwerkingsverband. Noch voor het po, noch voor het vo is een verband gevonden. Dit is in lijn met andere onderzoeksresultaten.⁸⁹ Hetzelfde geldt voor de relatie tussen het verdeelmodel⁹⁰ van het samenwerkingsverband en de verandering in het aandeel leerlingen (v)so. Dit betekent dat het niet uitmaakt voor het aandeel leerlingen in het (v)so of samenwerkingsverbanden een schoolmodel, expertisemodel of combinatie van beide modellen hanteren.

Tenslotte is een zwak negatief verband gevonden tussen het aantal vso-locaties en het aandeel leerlingen vso in het samenwerkingsverband. Meer vso-locaties gaat samen met een afnemend aandeel vso-leerlingen en andersom. Dit is opvallend, omdat de verwachting is dat een afnemend aandeel leerlingen op den duur ook tot minder locaties leidt. Dit verband werd niet gevonden bij de samenwerkingsverbanden po.

6. Lwoo/pro

De samenwerkingsverbanden vo ontvangen jaarlijks middelen om lwoo en pro in hun regio te bekostigen. De huidige verdeling van die middelen vindt plaats op basis van het aantal leerlingen in 2012. Vaak sluiten de financiële middelen die samenwerkingsverbanden ontvangen niet aan bij de daadwerkelijke behoefte aan lwoo en pro in de regio. Zoals gemeld in de negende voortgangsrapportage, kwam uit onderzoek naar voren dat er bij de verdeling van deze middelen rekening moet worden gehouden met de verschillen in behoefte aan lwoo en pro per regio. Uit een nadere verkenning en gesprekken met vertegenwoordigers van de scholen en samenwerkingsverbanden, is gebleken dat het aantal leerlingen in de bovenbouw van het vmbo een goede voorspeller is van de behoefte aan lwoo en pro. Aanpassing van de bekostiging vergt een wetwijziging. Het wetsvoorstel zal naar verwachting in 2019 gereed zijn.

Met het wetsvoorstel zal tevens geregeld worden dat de landelijke criteria en licenties voor lwoo worden losgelaten. Elk jaar groeit het aantal samenwerkingsverbanden dat deelneemt aan opting out (42 van de 75 samenwerkingsverbanden). Samenwerkingsverbanden kunnen kiezen om eigen criteria te formuleren of helemaal niet meer te indiceren. Het merendeel van deze samenwerkingsverbanden kiest voor laatst genoemde. De ervaringen hiermee zijn doorgaans positief. Omdat een deel van de samenwerkingsverbanden nog niet deelneemt aan opting out lwoo is onderzocht waarom zij niet deelnemen.⁹¹ Uit dit onderzoek blijkt dat de voornaamste reden de onzekerheid over de bekostiging is. Dit bevestigt de noodzaak van eerder genoemd wetsvoorstel inzake de bekostiging. Via dit wetsvoorstel zullen tevens de licenties en landelijke criteria worden afgeschaft, zodat indiceren voor lwoo niet meer nodig is. Dit vermindert zowel de toetsdruk bij leerlingen als de administratieve lasten van scholen en samenwerkingsverbanden.

⁸⁸ In het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is een vergelijkbare methode toegepast. Bij een verwacht dalend aantal leerlingen wordt het budget van samenwerkingsverbanden kleiner. Als er meer leerlingen naar het sbo gaan, resteert er minder budget voor extra ondersteuning in het regulier onderwijs. Algemene Rekenkamer (2017).

⁸⁹ Veeneman, A. & Wit, R. de (2018). *Verevening zware ondersteuning, een tussenbalans*.

⁹⁰ Bij het verdeelmodel worden de volgende typen samenwerkingsverbanden onderscheiden: het schoolmodel, het expertisemodel en een combinatie van het school- en expertisemodel. Bron: Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karsen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijssteuning. Eénmeting 2016*.

⁹¹ Habermehl, M. Ploeg, S. van der, Weijers, S. & Roelofs, M. *Opting out geen optie? Belemmeringen om voor opting out in kader van LWOO te kiezen*.

De afgelopen maanden is onder meer met de Sectorraad Praktijkonderwijs nauw overleg geweest over de positie van het praktijkonderwijs en het behoud van deze bijzondere vorm van onderwijs. De meeste praktijkscholen zijn klein van omvang en daardoor extra kwetsbaar voor leerlingending. Het is belangrijk dat het onderwijs aanbod beschikbaar blijft en aansluit bij de behoefte en mogelijkheden van de leerling.

Naar aanleiding van de gesprekken met de sector is besloten de landelijke criteria voor het praktijkonderwijs te behouden.⁹² Het praktijkonderwijs blijft een herkenbare schoolsoort waarbij een toelaatbaarheidsverklaring noodzakelijk blijft. Dit om een goede afweging te kunnen maken of een leerling daadwerkelijk op zijn plek is in het praktijkonderwijs. Om het onderwijs aanbod in de toekomst te kunnen behouden voor leerlingen die dat nodig hebben en het beste uit de leerlingen te kunnen halen is samen met de Sectorraad een werkagenda opgesteld voor de komende periode. De uitwerking hiervan gebeurt in nauwe afstemming met de VO-raad, MBO Raad, Sectorraad samenwerkingsverbanden VO, Stichting Platforms VMBO en de AOC Raad.

In de werkagenda worden onder meer de maatregelen uit het regeerakkoord meegenomen. Dit zijn het stimuleren van de samenwerking van het praktijkonderwijs met het mbo en een tastbaar bewijs voor leerlingen die het praktijkonderwijs verlaten. Daarnaast staan ook de samenwerking met het vmbo en toekomstbestendig maken van het praktijkonderwijs op de werkagenda. Eind 2018 wordt de Tweede Kamer over de voortgang van deze gesprekken over het praktijkonderwijs geïnformeerd.

⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34775-VIII, nr. 32, blg-829590