

Vergaderjaar 2018–2019

31 497

Passend onderwijs

Nr. 311

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2019

U heeft gevraagd om voorafgaand aan het Algemeen Overleg Passend Onderwijs mijn reactie te krijgen op de Enquête «Vijf Jaar Passend Onderwijs» van de Algemene Onderwijsbond. Hierbij zend ik u mijn eerste reactie.

De leraar weet als geen ander wat hij of zij nodig heeft om álle leerlingen in zijn of haar klas goed onderwijs te kunnen geven. De leraar weet ook wanneer het hem of haar teveel wordt om dat voor iedere leerling, in het bijzonder leerlingen die enige vorm van ondersteuning of zorg nodig hebben, daadwerkelijk te realiseren. Ik kan me goed voorstellen dat leraren die relatief veel leerlingen in hun klas hebben die extra ondersteuning en/of zorg nodig hebben voor een pittige opgave staan. Zeker wanneer zij zich daar onvoldoende op toegerust of ondersteund voelen. Wanneer dit het geval is, kan het ervoor zorgen dat er minder of te weinig aandacht is voor klasgenoten zonder ondersteuningsbehoefte.

Dit bleek al uit de regiogesprekken, die ik heb georganiseerd. Dat leraren dit ervaren blijkt ook uit studies van NRO-onderzoeksconsortium. Het blijkt andermaal uit de enquête van de Algemene Onderwijsbond. Ik lees in dit alles ook vooral, dat leraren het beste willen voor alle kinderen in de klas en ervaren dat ze daarin nu niet voldoende kunnen voorzien.

In de dertiende voortgangsrapportage passend onderwijs gaf ik al aan, dat ik graag zie, dat iedereen zich extra gaat inspannen om leraren beter te ondersteunen en toe te rusten (Kamerstuk 31 497, nr. 310). Ik roep met name schoolleiders, bestuurders en samenwerkingsverbanden op om dit signaal, net als ik, serieus te nemen. Ik zal met alle partijen, in het bijzonder de bonden en raden, om tafel gaan en afspreken wie wat oppakt om leraren in het kader van passend onderwijs beter te equiperen en ondersteunen.

Dit signaal gaat niet alleen over passend onderwijs. In algemene zin ervaren leraren een hoge werkdruk, onder andere omdat onze ambities met en verwachtingen ten aanzien van onderwijs toenemen. Uit het Talis-onderzoek blijkt dat leraren zich onvoldoende zijn toegerust op wat vandaag de dag van ze wordt gevraagd. Het is daarbij steeds lastiger om vacatures te vervullen, op alle gebieden. Daarom heeft het kabinet ingezet op betere arbeidsvoorwaarden in het po en wordt met een regionale aanpak hard gewerkt aan het aantrekken van meer leraren voor po en vo. Voor het po zijn middelen beschikbaar gesteld voor verlichting van de werkdruk, die ook kunnen worden benut voor meer assistentie en ondersteunende voorzieningen. In totaal is de afgelopen periode ruim 3.000 fte geworven.

Tegelijkertijd geven leraren duidelijk aan, dat ook de opgave en belofte die passend onderwijs in zich draagt, bijdraagt aan hun ervaren werkdruk. Uit NRO-studies blijkt dat ook, maar tegelijkertijd blijkt ook uit studies van de NRO, dat wanneer leraren aangeven hoeveel kinderen in de klas daadwerkelijk extra ondersteuning behoeven – dat ze dit al jaren stabiel op 20–25% inschatten. Ook laat onderzoek zien dat ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs niet veel complexer is geworden sinds de invoering van passend onderwijs.

Het zijn meerdere factoren die maken dat leraren een pittige opgave met passend onderwijs ervaren. Met passend onderwijs is ook de zorgplicht ingevoerd, met name voor het regulier onderwijs. Doel hiervan was om besturen, die een samenwerkingsverband in de regio vormen, samen te laten kijken of meer kinderen een plek in het reguliere onderwijs kunnen krijgen en ook samen te laten bepalen welke kinderen een plek kunnen krijgen in het speciaal onderwijs. De zorgplicht moet ervoor zorgen, dat zoveel mogelijk kinderen thuis nabij, en als het even kan in het regulier onderwijs, onderwijs kunnen volgen. De analyse uit 2014 was dat veel reguliere scholen te makkelijk doorverwezen naar het speciaal onderwijs. De maatschappelijke wens was dit te keren. Ik refereerde in de voortgangsrapportage ook al aan de groei van vormen van inclusief onderwijs. Dan gaat het overigens vaak over het brengen van speciaal onderwijs binnen de scholen voor regulier onderwijs. In de voortgangsrapportage gaf ik aan, dat er nog veel te winnen valt op gebied van expertise van speciaal onderwijs in het regulier onderwijs brengen. Dat kwam ook duidelijk uit de regiobijeenkomsten naar voren. Dit zou leraren, die zich nu vaak niet goed toegerust achten, kunnen helpen. De schoolleiding, het bestuur en het samenwerkingsverband zijn hier aan zet.

Met de invoering van passend onderwijs was dus de inzet om de drempel naar het speciaal onderwijs wat te verhogen, omdat in verhouding met het buitenland in Nederland veel leerlingen naar scholen voor speciaal onderwijs gaan. In 2014 was bovendien de analyse dat, wanneer de groei zou doorzetten, het op termijn onbetaalbaar zou worden. Dit laat onverlet dat ook ik altijd heb aangegeven, dat wanneer onderwijs in een afzonderlijke school voor speciaal onderwijs de beste oplossing is voor een leerling, dat dit mogelijk moet zijn. Ook dat is passend onderwijs. De term «passend onderwijs» heeft wat dat betreft bij leraren of ouders misschien opgeroepen, dat het regulier onderwijs zich net zo lang moet aanpassen tot het voor iedere leerling «past». Dat is en zal nooit voor alle leerlingen het geval kunnen zijn. Na een aantal jaren van lichte daling, neemt het aantal jonge leerlingen in het speciaal onderwijs recent weer wat toe, zo blijkt uit onderzoek van de NRO en van DUO. Ik zie dat ook als een mogelijke indicatie, dat een balans wordt gevonden in wat op dit moment van het regulier onderwijs gevraagd mag en kan worden en waar het speciaal onderwijs nodig blijft.

De toelatingsverklaring voor het speciaal onderwijs wordt volgens de enquête van de AOb door veel leraren als een (te) hoge drempel ervaren. Door beleidsvrijheid en de financiële positie van samenwerkingsverbanden, kan het zo zijn dat het ene samenwerkingsverband de lat wat hoger legt dan het andere samenwerkingsverband en dat het ene samenwerkingsverband meer administratieve lasten brengt dan het andere. Bedacht moet worden dat het de schoolbesturen zelf zijn, die aan het roer staan van samenwerkingsverbanden. Zij gaan over de hoogte van de lat en de mate van administratieve lasten.

Dat passend onderwijs administratieve lasten met zich meebrengt is een kwestie om altijd in de gaten te houden, maar is niet het hele verhaal. Tegenover het invoeren van de toelatingsverklaring voor het speciaal onderwijs stond, dat de landelijke indicatiestelling voor zowel het speciaal onderwijs als het regulier onderwijs (leerling gebonden financiering) werd afgeschaft. Alle beschikbare middelen worden sinds 2014 aan samenwerkingsverbanden toegekend. Het geld, dat niet naar het speciaal onderwijs gaat, komt direct aan de reguliere scholen ten goede. Dat geeft scholen meer vrijheid om zelf te kiezen waar zij in investeren. We zien daarbij al jaren een toename van inzet op ondersteunend personeel en zorgcoördinatoren.

Het ondersteuningsbeleid van een school wordt via het schoolondersteuningsprofiel vormgegeven. Zoals, ik in de voortgangsrapportage liet zien, zijn daarop stappen gezet. Zowel NRO-studies als de enquête wijzen erop dat er nog ruimte is om leraren meer mee te laten denken, eigenaar te maken en er een echte gesprekscyclus van te maken. Vanuit schoolleiders, bestuurders en samenwerkingsverbanden moet met leraren gemonitord worden of de geboden voorzieningen voldoende zijn, en zo nee, wat extra nodig is. Naast een gesprekscyclus binnen de school ontstaat zo een beleidscyclus binnen een schoolbestuur en met andere schoolbesturen via het samenwerkingsverband. Uiteindelijk gaat het er ook om binnen elke school te komen tot goed strategisch personeelsbeleid: wat wordt vandaag de dag van ze gevraagd en wat hebben ze daarvoor nodig.

Hiernaast zijn de reserves van besturen en samenwerkingsverbanden groter dan ze noodzakelijkerwijs moeten aanhouden. Hoewel incidenteel, kunnen en moeten deze middelen benut worden om leraren te ontlasten en leerlingen beter te ondersteunen. Om onnodige reserve ook echt naar de klas te krijgen, heb ik diverse acties ondernomen, zoals u in de brief over reserves kon lezen.

Hiernaast constateer ik dat samenwerkingsverbanden een rol kunnen spelen om de solidariteit onder scholen te vergroten door meer middelen toe te kennen aan die scholen, die meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte hebben. Te vaak wordt het geld nog naar rato van leerlingen of bestaande begrotingen verdeeld en wordt geen rekening gehouden met verschillen in de mate waarin scholen ondersteuning moeten organiseren. Het Steunpunt Passend Onderwijs is ingericht om samenwerkingsverbanden of individuele besturen hierbij waar nodig te helpen.

Kortom, er zijn veel mogelijkheden voor scholen, besturen en samenwerkingsverbanden om leraren beter te ondersteunen, maar die worden nog niet ten volle benut. Ik roep hen op om deze mogelijkheden beter te gaan benutten en zal hierover met hen in gesprek gaan.

Zelf werk ik met partijen, zoals in de voortgangsrapportage is aangegeven, onder andere aan een speciale editie van de brochure Ruimte in Regels. Deze moet leraren duidelijk maken wat er daadwerkelijk van hen

wordt verwacht in het kader van passend onderwijs. Ook gaf ik aan dat ik graag vanuit het veld hoor, in het bijzonder de opleidingen zelf, wat nodig is om leraren voldoende bagage (mee) te geven om leerlingen goed te ondersteunen. De enquête laat zien dat veel (toekomstige) leraren vinden dat ze onvoldoende worden opgeleid op het gebied van passend onderwijs. Dat moet echt anders. Leerlingen zullen altijd ondersteuning nodig hebben, zo mogelijk binnen het regulier onderwijs, en daarvoor moeten leraren voldoende geëquipeerd en ondersteund zijn.

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