

Passend onderwijs



Zesde voortgangsrapportage november 2014

Samenvatting

De start van passend onderwijs is na 1 augustus goed verlopen. De meeste scholen en samenwerkingsverbanden nemen de verantwoordelijkheid om voor leerlingen een passende onderwijsplek te vinden. Uit de eerste ervaringen blijkt dat scholen en samenwerkingsverbanden de ruimte die de wet- en regelgeving biedt gebruiken en daarbinnen nieuwe ondersteuningsvormen ontwikkelen. Zo wordt de ondersteuning voor leerlingen meer op maat aangeboden. Ook kan de ondersteuning sneller worden ingezet, waardoor een leerling eerder geholpen kan worden.

Op basis van hun eerste ervaringen zetten scholen en samenwerkingsverbanden nu stappen om passend onderwijs verder te ontwikkelen. Deze stapsgewijze ontwikkeling sluit aan bij de geleidelijke invoering waar samenwerkingsverbanden voor hebben gekozen. De procedures voor toewijzing van extra ondersteuning worden op basis van de praktijk verbeterd. Ook wordt het dekkend aanbod van voorzieningen voor alle leerlingen verder ontwikkeld: bij het zoeken van een passend aanbod voor een leerling laat de praktijk zien of de voorzieningen in een regio inderdaad voldoende zijn of dat er nieuwe vormen of combinaties van onderwijssoorten nodig zijn.

Zoals ook in de voorgaande rapportages is gemeld, zijn er verschillen tussen samenwerkingsverbanden in zowel de vormgeving van passend onderwijs als in hoe ver samenwerkingsverbanden zijn. Bij het zetten van de volgende stappen in de ontwikkeling van passend onderwijs zijn er vier aandachtsgebieden:

1. Betrokkenheid van ouders en leraren;
2. Dekkend aanbod van voorzieningen, waarbij ook een goede plek is voor hoogbegaafde leerlingen en thuiszitters weer zo veel mogelijk naar school kunnen;
3. Samenwerking met de gemeente en jeugdhulp; en
4. Interne organisatie van het samenwerkingsverband.

Voor deze aandachtsgebieden is ondersteuning beschikbaar voor scholen en samenwerkingsverbanden. Op de website passend onderwijs is hierover meer informatie te vinden. De ontwikkelingen van passend onderwijs worden nauwgezet gevolgd, onder andere door de inspectie, het schakelpunt en via het evaluatieprogramma bij het nationaal regieorgaan onderwijsonderzoek.

Deze voortgangsrapportage gaat in het eerste hoofdstuk uitgebreider in op bovenstaande punten. Dit beeld is onder andere gebaseerd op een vragenlijst onder samenwerkingsverbanden, gesprekken in het land en de indrukken van de inspectie. Het tweede hoofdstuk beschrijft de uitwerking van moties, toezeggingen en andere actuele onderwerpen. Daar komen onder andere de medezeggenschap van ouders van leerlingen die begeleiding ontvangen van cluster 1 of 2 instellingen aan bod. Ook wordt ingegaan op het bieden van een passende plek voor leerlingen met diabetes. Tenslotte wordt ingegaan op het advies over onderwijs aan jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg.

Passend onderwijs in het kort

Ieder kind verdient goed onderwijs. Met passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie en bekostiging van extra onderwijsondersteuning belegd bij de schoolbesturen, in overleg met ouders, leraren en gemeenten. Schoolbesturen krijgen een zorgplicht en werken samen in een samenwerkingsverband. Door de verantwoordelijkheden dicht bij de scholen te beleggen kunnen scholen beter aansluiten bij de ondersteuningsvraag van kinderen en de specifieke kenmerken van de regio. Goede ondersteuning in de reguliere scholen kan voorkomen dat scholen leerlingen moeten verwijzen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Voor kinderen die dat nodig hebben, blijft het (v)so bestaan. Deze wijzigingen zijn vastgelegd in de Wet passend onderwijs die op 5 november 2012 is gepubliceerd in het Staatsblad.

Meer informatie over passend onderwijs is te vinden op www.passendonderwijs.nl

1. Passend onderwijs van start gegaan

De eerste maanden passend onderwijs zitten erop. Het beeld is dat samenwerkingsverbanden en scholen goed van start zijn gegaan met passend onderwijs. Er is hard gewerkt om de overgang van het oude naar het nieuwe schooljaar goed te laten verlopen. Dat is gelukt.

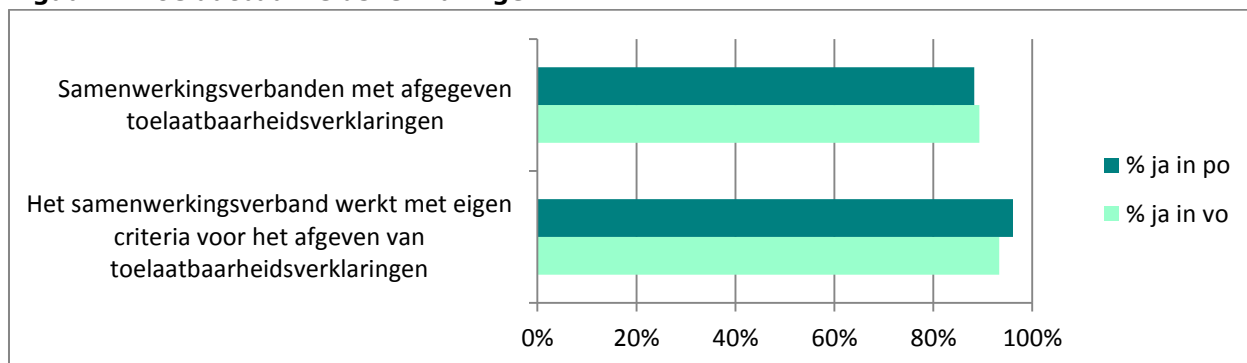
Begin oktober is de Tweede Kamer in het kort geïnformeerd over de start.¹ In deze voortgangsrapportage wordt uitgebreider in kaart gebracht wat de huidige stand van zaken is. Dat wordt gedaan op basis van een vragenlijst die naar de samenwerkingsverbanden is gestuurd, gesprekken in het land en de indrukken van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie).²

1.1. Scholen en samenwerkingsverbanden gebruiken de ruimte

In alle samenwerkingsverbanden is de toewijzing van extra ondersteuning geregeld. De organisatie van de extra ondersteuning ligt meestal laag in de organisatie: scholen en ouders bespreken hoe de ondersteuning vormgegeven wordt. Bij dit proces zijn soms ook het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) of de jeugdhulp betrokken. Het samenwerkingsverband toetst dan alleen nog als het nodig is of de aanvraag voor speciaal onderwijs op de goede manier is gedaan. Er is dan geen langdurige indicatieprocedure meer nodig en de leerling kan sneller ondersteuning krijgen.

Ruim tweederde van de samenwerkingsverbanden heeft toelaatbaarheidsverklaringen afgegeven voor het (v)so. De meeste samenwerkingsverbanden gebruiken daarbij eigen criteria (97% in het po en 95% in vo, zie figuur 1). Het verschilt per samenwerkingsverband in hoeverre deze criteria afwijken van de oude landelijke indicatiecriteria. Zo zijn er samenwerkingsverbanden die vooralsnog heel dicht bij de oude landelijke criteria blijven. Zij zoeken bijvoorbeeld alleen meer ruimte in de duur en de omvang van de ondersteuning. Daartegenover staan samenwerkingsverbanden die de criteria volledig hebben losgelaten. De nadruk ligt in de meestal niet meer op vaste kindkenmerken, maar op wat de leerling in zijn eigen situatie nodig heeft. Een uitzondering maken de meeste samenwerkingsverbanden voor de leerlingen met een ernstig meervoudige beperking (emb) waarbij sprake is van zeer moeilijk leren. Voor deze leerlingen blijven de plaatsen in het (v)so beschikbaar op basis van kindkenmerken.

Figuur 1: Toelaatbaarheidsverklaringen



Extra ondersteuning samen organiseren

Het samenwerkingsverband Zuid-Kennemerland po is één van de drie samenwerkingsverbanden waar passend onderwijs al op 1 augustus 2013 is gestart. Dit samenwerkingsverband werkt voor de verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs met 'triades': een overleg waarin ouders, de huidige school en de nieuwe school samen een oplossing zoeken voor de benodigde ondersteuning. Dat gebeurt door in overleg te kijken wat de leerling nodig heeft en waar de beste plek voor de leerling is. Als iedereen een overstap naar het speciaal (basis)onderwijs de beste oplossing vindt, bevestigt het samenwerkingsverband deze overeenkomst door een toelaatbaarheidsverklaring af te geven.

¹ Kamerstuk 31497-139, 17 oktober 2014.

² Deze vragenlijst is in oktober afgenomen onder directeurs of coördinatoren van 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

1.2. Inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs

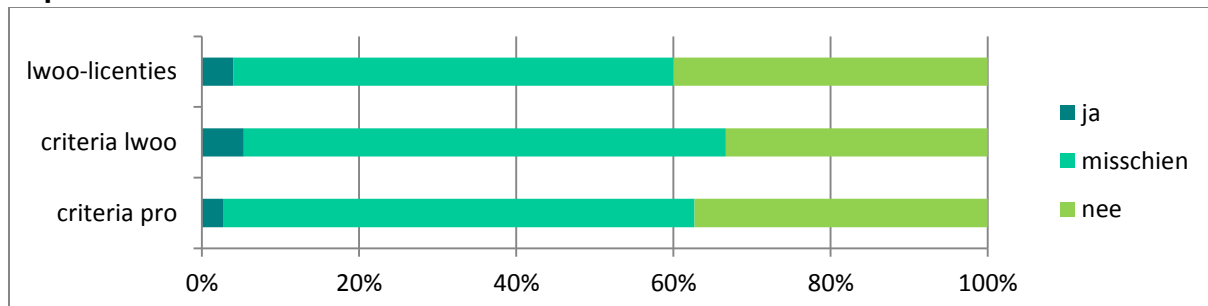
Een volgende stap in de ontwikkeling van passend onderwijs is de inpassing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro). Afgelopen zomer is het wetsvoorstel voor de inpassing van lwoo en pro naar de Tweede Kamer gestuurd.³ Het wetsvoorstel regelt dat lwoo en pro per 1 januari 2016 onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden gaan vallen.

Samenwerkingsverbanden zijn nu al bezig met de inpassing van lwoo en pro. Zo treffen zij voorbereidingen om de taken van regionale verwijzingscommissies over te nemen bij het toewijzen van ondersteuning van lwoo en pro. Het proces voor deze toewijzing nemen samenwerkingsverbanden dan op in hun ondersteuningsplan.

Samenwerkingsverbanden kunnen kiezen om eerder dan de voorgestelde datum (augustus 2018) de criteria en de duur in lwoo en/of pro los te laten (de zogenoemde 'opting out'). Figuur 2 laat zien dat het grootste gedeelte van de samenwerkingsverbanden hier nog geen beslissing over heeft genomen. Een voorwaarde om deel te nemen aan de opting out is dat alle besturen in het samenwerkingsverband daarmee akkoord gaan. Uiterlijk 1 september 2015 moet de aanvulling over lwoo en pro in het ondersteuningsplan worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad. Het aangepaste ondersteuningsplan en de eventuele keuze voor opting out moet vervolgens op 15 december 2015 binnen zijn bij de inspectie.

Het steunpunt passend onderwijs van de VO-raad verzorgt in samenwerking met het Landelijk Werkverband Pro en Platform samenwerkingsverbanden VO ondersteuning aan scholen en samenwerkingsverbanden om de inpassing succesvol te laten verlopen. Er worden handreikingen opgesteld, bijeenkomsten georganiseerd en er zijn "vliegende brigades" beschikbaar als scholen of samenwerkingsverbanden specifieke vragen of problemen ervaren. Vanuit OCW blijft de website passend onderwijs de plek waar actuele informatie te vinden is over de inpassing. Ook blijven de accountmanagers passend onderwijs beschikbaar voor ondersteuning aan samenwerkingsverbanden.

Figuur 2: Is uw samenwerkingsverband van plan om te kiezen voor opting out voor lwoo of pro?



1.3. Betrekken van ouders en onderwijspersoneel bij passend onderwijs blijft belangrijk

Het betrekken van ouders bij de ondersteuning aan hun kind begint met goede informatievoorziening. Deze informatievoorziening is echter op veel plekken nog onvoldoende, zo constateert het steunpunt passend onderwijs van 5010. Bij dit steunpunt kunnen ouders van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte terecht voor informatie. Er is volgens het steunpunt onvoldoende duidelijk welke rechten en plichten ouders hebben, wie welke verantwoordelijkheid draagt en hoe het samenwerkingsverband en de school de ondersteuning vormgeven. De samenwerkingsverbanden hebben vaak wel een website, maar de kwaliteit en actualiteit van de informatie verschilt sterk.

De inspectie kijkt voor het bezoek aan een samenwerkingsverband of zij een website hebben en hoe de informatie voor ouders daarop te vinden is. Ook wordt bekeken hoe de onafhankelijke ondersteuning voor ouders ingericht is. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden heeft

³ Kamerstuk 33 993-3, 22 juli 2014.

deze ondersteuning duidelijk in zijn ondersteuningsplan beschreven. Verder constateert de inspectie dat de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening in een deel van de samenwerkingsverbanden wordt overgelaten aan de schoolbesturen. Ook in die gevallen houdt het samenwerkingsverband een regierol. De inspectie bekijkt dan of een samenwerkingsverband wel nagaat of de informatievoorziening door de scholen op orde is en ook ouders en leraren bereikt. Dit blijkt in veel gevallen nog onvoldoende te gebeuren. De inspectie spreekt samenwerkingsverbanden hierop aan.

Het betrekken van ouders bij het beleid van het samenwerkingsverband verloopt voornamelijk via de ondersteuningsplanraad. Ook het onderwijspersoneel wordt via deze raad betrokken bij het beleid van het samenwerkingsverband. Het steunpunt medezeggenschap passend onderwijs begeleidt ondersteuningsplanraden om hun werk zo goed mogelijk te doen. Een adviseur van het steunpunt kan bijvoorbeeld helpen bij het opstellen van een advies over het ondersteuningsplan, scholing geven over de wet- en regelgeving of meedenken over communicatie met de achterban van de ondersteuningsplanraad.

In verschillende samenwerkingsverbanden worden leraren ook breder betrokken bij het beleid van het samenwerkingsverband en blijft het niet bij deelname in de ondersteuningsplanraad (zie tekstkader). Bij het op- of bijstellen van het schoolondersteuningsprofiel is bijvoorbeeld betrokkenheid van leraren essentieel. Het voeren van het gesprek op school over passend onderwijs en het professionaliseren van leraren en schoolleiders op dit gebied is onderdeel van het plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020.⁴ Daarbij wordt nauw aangesloten bij de Lerarenagenda en de activiteiten die rondom de sectorakkoorden ondernomen worden.

Intern begeleiders, zorgcoördinatoren en ambulant begeleiders vormen veelal de verbindende schakel tussen het samenwerkingsverband en de leerkrachten en docenten in de scholen. De begeleiders bij de pioniers, drie samenwerkingsverbanden die in het schooljaar 2013-2014 al startten met passend onderwijs, hebben al een jaar ervaring. Hun ervaring is in kaart gebracht.⁵ De geïnterviewde begeleiders geven aan dat de invoering van passend onderwijs positieve veranderingen met zich mee heeft gebracht, zoals meer maatwerk, meer ruimte voor preventie door een versterking van de basisondersteuning op scholen en een meer oplossingsgerichte benadering. Maar de begeleiders hebben ook een aantal aandachtspunten. Deze hebben te maken met het ondersteuningsaanbod dat vaak nog in ontwikkeling is, de financiële mogelijkheden van samenwerkingsverbanden en de voorbereiding en toerusting van leraren. Professionalisering van leraren is op veel plekken in gang gezet, maar vraagt nog aandacht.

Onderwijspersoneel betrekken bij de ontwikkeling van passend onderwijs

In het samenwerkingsverband Midden Limburg PO wordt gewerkt met kwaliteitskringen voor intern begeleiders, waarin IB'ers samenkomen om het beleid van het samenwerkingsverband te bespreken. In het Westland organiseert het samenwerkingsverband po een gespreksronde met alle scholen: het samenwerkingsverband gaat daar langs bij leraren, IB'ers en schooldirecteuren om te horen welke verbeteringen nodig zijn om passend onderwijs in de klas vorm te geven.

1.4. Een dekkend aanbod van voorzieningen

Om voor iedere leerling een passend onderwijsprogramma te bieden, werken scholen samen in het samenwerkingsverband. Zij hebben de verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorzieningen. De schoolbesturen hebben hierover afspraken gemaakt op basis van de profielen van de scholen binnen het samenwerkingsverband. Passend onderwijs is daarmee bedoeld voor *alle* leerlingen die een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Het bieden van een programma voor hoogbegaafde leerlingen is voor veel samenwerkingsverbanden en scholen relatief nieuw, zeker in relatie tot passend onderwijs. In deze paragraaf wordt in kaart gebracht hoe samenwerkingsverbanden daar tegenaan kijken. Verder hebben nog niet alle scholen en

⁴ Bijlage bij kamerstuk 31497-125, 20 juni 2014.

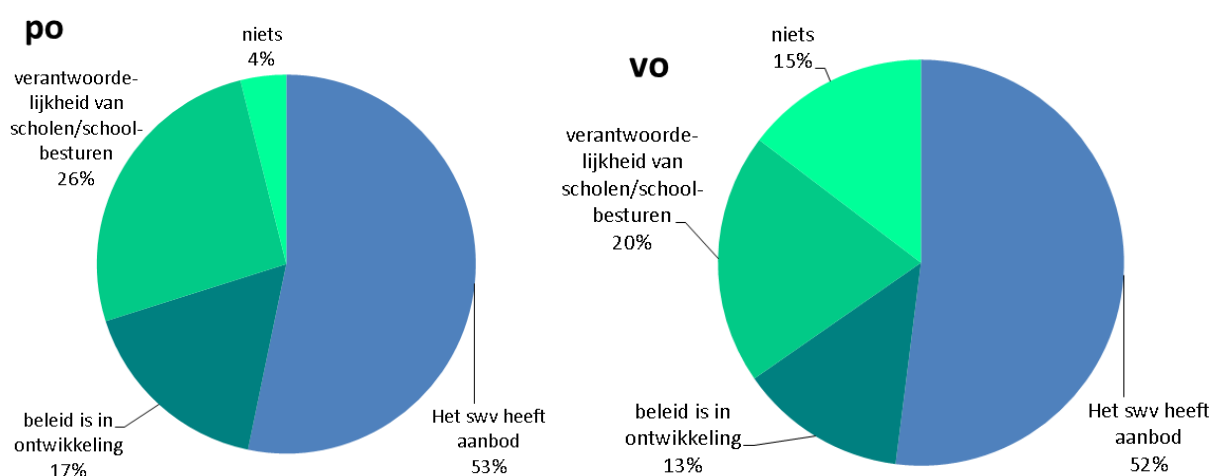
⁵ Het bijbehorende rapport en tien tips voor andere samenwerkingsverbanden zijn te vinden op de website passend onderwijs.

samenwerkingsverbanden een passend aanbod voor de groep normaal tot hoogbegaafde leerlingen met autisme. In samenwerking met het programma Vanuit Autisme Bekeken wordt nu uitgezocht hoe scholen en samenwerkingsverbanden ondersteund kunnen worden bij het bieden van een passend aanbod voor deze leerlingen. In de volgende voortgangsrapportage wordt hier verder op in gegaan.

Een plek voor hoogbegaafde leerlingen

Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden geeft in de vragenlijst aan beleid te hebben of te ontwikkelen voor hoogbegaafde leerlingen (zie figuur 3). Een andere groep samenwerkingsverbanden legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de schoolbesturen. Uit gesprekken met samenwerkingsverbanden blijkt dat sommige samenwerkingsverbanden dan vervolgens goed weten wat scholen hiervoor in huis hebben. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die hier minder zicht op hebben. Ook is er een groep samenwerkingsverbanden die in de vragenlijst aangeeft niets met hoogbegaafdheid te doen. De onderwijsorganisaties en OCW stimuleren deze laatste twee groepen samenwerkingsverbanden om met dit thema aan de slag te gaan, inzichtelijk te maken wat er binnen het samenwerkingsverband gebeurt en indien van toepassing een dekkend aanbod te creëren. Alle samenwerkingsverbanden ontvangen namelijk vanaf het schooljaar 2015-2016 middelen om ook voor hoogbegaafde leerlingen een dekkend aanbod van voorzieningen te creëren. Wanneer blijkt dat er inderdaad geen dekkend aanbod is voor deze groep leerlingen en het samenwerkingsverband hier geen rol voor zichzelf ziet, dan zal de inspectie vervolgens in gesprek gaan met dit samenwerkingsverband.

Figuur 3: Wat doet het samenwerkingsverband om hoogbegaafden een passende plek te bieden?



In het algemeen overleg van 3 juli jl. is toegezegd om samenwerkingsverbanden via het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling te ondersteunen in het vormgeven van een passend aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Op 11 en 12 november jl. vond in dit kader de conferentie 'Passend onderwijs en (hoog)begaafdheid' plaats. De belangstelling daarvoor was groot: de conferentie was een week na openstellen van de aanmelding vol. De conferentie was niet alleen bedoeld om samenwerkingsverbanden, besturen en schoolteams te informeren over hoogbegaafdheid, maar juist ook om de ondersteuningsbehoefte van de verschillende partijen in kaart te brengen. Het Informatiepunt inventariseert de behoefte ondersteuning verder via expertbijeenkomsten en overleggen met de sectorraden. Op grond hiervan wordt voor de komende twee jaar een plan van aanpak opgesteld en uitgewerkt, waarin aandacht zal zijn voor de ondersteuning van scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Over dit plan wordt gerapporteerd in de volgende voortgangsrapportage.

In het ao van 3 juli jl. is ook gevraagd naar het Centrum voor Creatief Leren (CCL), voor hoogbegaafde jongeren. CCL was geen onderwijsinstelling, maar een zorginstelling, gefinancierd uit de zorgverzekering en de AWBZ. Het centrum is overgenomen door een instantie met veel kennis

over hoogbegaafdheid. Het is voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten mogelijk om met deze organisatie samen te werken bij het bieden van zorg en ondersteuning aan jongeren.

Passend onderwijs aan hoogbegaafden in de praktijk: Almere

In Almere werken de samenwerkingsverbanden po en vo nauw samen om leerlingen met hoogbegaafdheid een passende plek te bieden. Een voorbeeld is het NEO onderwijs, waarbij gemiddeld 160 leerlingen op een reguliere basisschool in een aparte, kleinere groep een aan hun behoeften aangepast programma kunnen volgen op school. Het Almeers Talentenlab biedt aan ongeveer dezelfde hoeveelheid leerlingen een bovenschoolse verrijkingsklas. Ook biedt het samenwerkingsverband po voor besturen de basistraining "Meer- en hoogbegaafd" aan. Op die manier worden scholen ondersteund bij het bieden van een passende plek voor deze groep leerlingen.

1.5. Thuiszittende leerlingen weer naar school

Het doel van passend onderwijs is dat steeds meer leerlingen een passende onderwijsplek krijgen en thuiszittende jongeren weer naar school gaan. Om een hulpmiddel te bieden voor de gesprekken over de thuiszittersproblematiek, de aanpak daarvan en de uitwerking in een concreet actieplan is sinds oktober een handreiking beschikbaar.⁶ Hierin zijn de belangrijkste voorwaarden voor een preventieve en effectieve integrale aanpak van thuiszittende jongeren verwerkt.

De meeste samenwerkingsverbanden (78% in po en 87% in vo) geven in de vragenlijst aan dat er structureel contact is met de gemeente over terugplaatsing van thuiszittende leerlingen in het onderwijs. De inspectie constateert dat samenwerkingsverbanden die succesvol zijn in het weer naar school krijgen van kinderen die thuis zitten hen bij naam kennen en bekend zijn met de oorzaken en achtergronden van de individuele problematiek. In enkele samenwerkingsverbanden wordt gewerkt met casemanagers, die zowel uit de schoolorganisatie als uit de gemeentelijke organisatie komen.

Het Platform Samenwerkingsverbanden VO, het Steunpunt Passend Onderwijs VO van de VO-raad en OCW organiseren eind november en begin december vijf regionale mini-symposia met het thema thuiszittende leerlingen. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor samenwerkingsverbanden, medewerkers van gemeenten die te maken hebben met thuiszittende jongeren en/of jeugdhulp. Het doel is om met elkaar in gesprek te gaan over hoe thuiszittende leerlingen zo snel mogelijk een passende plek kunnen krijgen en nieuwe uitval voorkomen kan worden. Zoals aangekondigd in de brief van oktober gaan OCW, Ingrado en de sectororganisaties ook het gesprek aan met gemeente(n) en samenwerkingsverbanden over schoolverzuim. In de brief die de Kamer op de dag van de leerplicht ontvangt, wordt gerapporteerd over de eerste opbrengsten van de gesprekken.

Mogelijkheden voor onderwijs op maat

In het algemeen overleg (ao) van 3 juli jl. is er gesproken over maatwerkmogelijkheden voor leerlingen en heeft de staatsecretaris toegezegd om deze mogelijkheden in kaart te brengen. Zodra een leerling wordt aangemeld op een school, krijgt deze school de zorgplicht. Voor het realiseren van een passende plek kan maatwerk nodig zijn.

Het uitgangspunt is dat alle kinderen naar school gaan. In het kader van onderwijsarrangementen kunnen leerlingen een combinatie van speciaal onderwijs en regulier onderwijs volgen, bekend als 'meetellen onderwijstijd' in regulier onderwijs of symbiose in het speciaal onderwijs.⁷ Daarnaast zijn er mogelijkheden om leerlingen tijdelijk onderwijs te bieden in een orthopedagogisch didactisch centrum.⁸

⁶ Zie www.passendonderwijs.nl/brochures-handreikingen. De handreiking is gebaseerd op de ervaringen van Ingrado en Gedragswerk en gesprekken in het schooljaar 2013-2014 met volgende vo samenwerkingsverbanden: Zuid Kennemerland, Utrecht – Stichtse Vecht, Helmond-Peelland, Gorinchem en van het Reformatorisch Onderwijs.

⁷ Zie voor meetellen onderwijstijd artikel 6 onder h van de WVO en voor symbiose artikel 24 van de WEC.

⁸ Zie voor opdc artikel 17a lid 10a van de WVO.

Ook is het mogelijk om leerlingen binnen het regulier onderwijs in aparte klassen les te geven, bijvoorbeeld als het gaat om leerlingen die vanuit cluster 3 en 4 overstappen naar het reguliere onderwijs. Zo wordt bijvoorbeeld op scholengemeenschap Pieter Zandt in Kampen les gegeven aan cluster 3 en 4 leerlingen in zogenaamde Q4-klassen met als doel deze leerlingen zo optimaal mogelijk te laten integreren in reguliere klassen. Een ander voorbeeld zijn de *special classes* op het Cosmicus Montessori Lyceum in Amsterdam. Hier kunnen ASS-leerlingen in de onderbouw onderwijs volgen op havo/vwo niveau in speciale klassen in een vast lokaal. Na de onderbouw is het de bedoeling dat leerlingen doorstromen in reguliere klassen.

Voor kinderen voor wie bovenstaande oplossingen niet toereikend zijn en die (tijdelijk) niet in staat zijn om voltijds naar school te gaan, zijn er verschillende mogelijkheden. Binnen de Wet op de expertisecentra is er de mogelijkheid om af te wijken van de voorgeschreven onderwijstijd in artikel 12 lid 2. Daarnaast is er in de Leerplichtwet de mogelijkheid tot vrijstelling van geregeld schoolbezoek in artikel 11 onder d of g. Centraal in deze maatwerkoplossingen staan de mogelijkheden en situatie van een individueel kind. In het realiseren van deze maatwerk oplossingen kunnen scholen, ouders, samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren ondersteuning krijgen van de Onderwijsconsulenten of Gedragswerk.

In de brief van 27 oktober jl. heeft de staatsecretaris toegezegd een inventarisatie uit te voeren naar randvoorwaarden en kwaliteitseisen die aan vormen van onderwijs op een andere locatie dan de school gesteld moeten worden.⁹ Binnen deze inventarisatie wordt ook onderzocht welke maatwerkoplossingen mogelijk zijn voor kinderen, voor wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet mogelijk is. De groep leerbare thuiszitters waar Tweede Kamerlid Ypma in haar motie aandacht voor vraagt maakt hier een onderdeel van uit.¹⁰ Uitkomsten van de inventarisatie worden, zoals eerder toegezegd, voor de zomer naar de Tweede Kamer gestuurd.

Geschillen en casuïstiek

Voor de zomer heeft het Tweede Kamerlid Ypma 50 signalen ontvangen over leerlingen waarvoor op dat moment nog geen passende onderwijsplek was gevonden. In oktober is aan de Tweede Kamer gemeld dat de meeste leerlingen een plek hadden gevonden.¹¹ Voor 14 leerlingen was dat nog niet het geval. Ook is toen gemeld dat ouders in drie situaties in eerste instantie niet waren ingegaan op het aanbod voor ondersteuning vanuit het ministerie. Twee van deze ouders wilden later alsnog ondersteuning van het ministerie bij het vinden van een passende plek voor hun kind. De twee kinderen van deze ouders zijn toegevoegd aan de groep van de 14 hierboven genoemde leerlingen. Hiermee komt het totaal van deze groep op 16 leerlingen. Met de ouders is contact geweest en er lopen verschillende trajecten om tot een passend aanbod te komen.

In 12 situaties is er inmiddels een passend aanbod gedaan. In vier situaties heeft dit geleid tot een plaatsing en deze leerlingen gaan weer naar school. In twee gevallen gaan de leerlingen wel naar school, maar zijn ouders en school nog in overleg over de ondersteuning. In zes gevallen zijn er verschillende opties geboden binnen bekostigd onderwijs, maar konden ouders zich niet vinden in het aanbod. Ouders zijn vrij om een keuze te maken uit de geboden voorstellen en kunnen anders een beroep doen op de bezwaarprocedure van de school of een geschil indienen bij de geschillencommissie passend onderwijs. Wel zijn ouders uiteindelijk verantwoordelijk om hun kind in te schrijven op een school. Hier ziet de leerplichtambtenaar op toe. Voor de overige drie leerlingen wordt momenteel nog gewerkt aan een oplossing. In één andere situatie zijn de ouders of de leerling niet verder ingegaan op de ondersteuning vanuit OCW.

In de herfst zijn er via mevrouw Ypma nog vijf andere signalen gemeld. Ook met deze ouders is contact opgenomen. Met ondersteuning via de onderwijsconsulenten of gedragswerk wordt samen met de school en het samenwerkingsverband een oplossing gezocht.

Ook is de Tweede Kamer in oktober geïnformeerd over het aantal ingediende geschillen bij de geschillencommissie passend onderwijs.¹² Die geschillen kunnen gaan over toelating, verwijdering

⁹ Kamerstuk 31135-49, 27 oktober 2014.

¹⁰ Kamerstuk 34000-VIII-35, 7 november 2014.

¹¹ Kamerstuk 31497-139, 17 oktober 2014.

¹² Kamerstuk 31497-139, 17 oktober 2014.

of het ontwikkelingsperspectief van de leerling. Ondertussen heeft de commissie een nieuw advies uitgebracht over de toelating van een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte tot een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Het totaal aantal uitgebrachte adviezen van de commissie komt daarmee op drie. Een vierde advies is in voorbereiding. Verder heeft de geschillencommissie op dit moment nog vijf geschillen in behandeling: drie over toelating, één over verwijdering en één over het ontwikkelingsperspectief. Alle uitspraken worden openbaar gemaakt via de website www.onderwijsgeschillen.nl.

1.6. Onderwijs en jeugdhulp verbinden

Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor onder meer jeugdhulp en participatie. In de aanloop naar deze decentralisaties zijn samenwerkingsverbanden en de gemeente(n) in gesprek over hoe zij de jeugdhulp en de onderwijsondersteuning voor kinderen en jongeren zo goed mogelijk kunnen invullen. Kinderen die blijvend permanent toezicht of 24 uur per dag zorg nabij nodig hebben zullen niet onder de gemeente maar onder de voorgenomen Wet langdurige zorg vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen met een ernstige meervoudige handicap. De Wlz biedt voor hen mogelijkheden om de zorg beter af te stemmen op een eventuele deelname aan het onderwijs. Zo zal straks niet langer een aftrek van de zorgbekosting plaatsvinden voor het aantal uren dat de leerling naar school gaat. De uitvoerders van de Wlz en het onderwijs stemmen de geboden ondersteuning op elkaar af.

In de vragenlijst die OCW onder samenwerkingsverbanden heeft afgenomen geeft circa 70% van de respondenten aan dat de samenwerking met de gemeenten in hun regio goed verloopt, maar dat er nog niet overal duidelijkheid is over wat de gemaakte afspraken in de praktijk betekenen. De andere verbanden geven aan dat het contact moeizaam is. De ervaringen lopen dan ook uiteen van verkennende gesprekken tot concrete afspraken over een gemeenschappelijk ondersteuningsteam dat integraal arrangeert voor onderwijsondersteuning, zorg en leerlingenvervoer. Sommige samenwerkingsverbanden doen volledig mee in de uitwerking van de decentralisatie jeugdhulp en andere zoeken nog naar goede vormen om de afstemming met de verschillende gemeenten in hun regio vorm te geven.

Vanuit OCW, VWS, PO-Raad, VO-raad en VNG is een ondersteuningsaanbod beschikbaar om de verbinding tussen passend onderwijs en jeugdhulp te stimuleren. Samenwerkingsverbanden en gemeenten kunnen een aanvraag indienen voor maatwerkbijeenkomsten op alle niveaus: bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau op school of in de wijk. Thema's die daarbij aan de orde kunnen komen zijn preventie en toegang, integraal arrangeren en overgangen binnen het onderwijs en naar de arbeidsmarkt. Ook voor 2015 hebben de genoemde organisaties een gezamenlijk plan opgesteld. In dit plan is aandacht voor de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp (zie tekstkader voor de thema's).

De Onderwijsraad concludeert in het advies 'Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan' (november 2014) dat meer samenhang nodig is in de aanpak van problematiek van jongeren voor wie de inzet van onderwijsondersteuning en jeugdhulp wordt gevraagd. Het advies ondersteunt en stimuleert de doorontwikkeling van de gezamenlijke initiatieven die worden genomen. In december komen OCW en VWS met een reactie op het advies van de Onderwijsraad.

Thema's plan verbinding passend onderwijs, preventie, jeugdhulp en participatie 2015

- Integraal preventief werken in en om voorschoolse voorzieningen en scholen
- Onderwijzorgarrangementen voor leerlingen met complexe onderwijs- en ondersteuningsbehoeften, waaronder ernstig meervoudig beperkte leerlingen
- Thuiszittende jongeren, schoolverzuim en voortijdig schoolverlaters
- Aansluiting arbeidsmarkt en Participatiewet
- Bestuurlijk spoor samenwerking jeugd en onderwijs
- Leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting

1.7. Samenwerken voor een betere doorstroom

De regelgeving rond de overgang van primair onderwijs (po) naar voortgezet onderwijs (vo) verandert met ingang van dit schooljaar. Alle leerlingen op de basisschool maken vanaf nu een

verplichte eindtoets voor taal en rekenen. Het resultaat van deze toets is een aanvulling op het advies van de basisschool. Vanaf dit schooljaar is het schooladvies leidend bij de toelating tot het vo. Om scholen te informeren over alle veranderingen lanceerden de PO-Raad en VO-raad een nieuwe website: www.nieuweregelgevingovergangpo-vo.nl.

De basisschool geeft een advies over de onderwijssoort in het vo. Maar de school geeft géén advies over de ondersteuning(sbehoefte) van de leerling. Uiteraard kan de school hierover wel een toelichting opnemen in het onderwijskundig rapport. Ook kunnen scholen en samenwerkingsverbanden in het vo onderzoek doen naar de ondersteuningsbehoefte van een leerling en welke school die ondersteuning het beste kan bieden. Het helpt als de samenwerkingsverbanden onderling afspraken maken over hoe ze de overgang tussen po en vo voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zo goed mogelijk begeleiden. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden geeft in de vragenlijst aan dat zij concrete afspraken hebben gemaakt met het andere samenwerkingsverband in dezelfde regio over de overgang van po naar vo. Daarbij wordt doorgebouwd op de afspraken over de overgang die voor alle andere leerlingen zijn gemaakt, bijvoorbeeld in een regionaal povo-overleg of door middel van aanpassingen van de al bestaande plaatsingswijzer.

Ook overleg tussen het samenwerkingsverband vo en de mbo-instellingen in de regio bevordert een doorlopende leerlijn voor leerlingen met extra ondersteuning. De samenwerkingsverbanden vo hebben in de vragenlijst aangegeven hoe het overleg met de mbo-instellingen in de regio verloopt. Bijna driekwart van de samenwerkingsverbanden stelt dat het overleg met de mbo-instelling(en) in de regio goed loopt. Ongeveer 20% geeft aan dat er wel gesprekken worden gevoerd, maar dat dit overleg of contact voor verbetering vatbaar is. Er zijn ook enkele samenwerkingsverbanden die geen overleg hebben met mbo-instellingen. Zij geven aan dat dit gedaan wordt door de schoolbesturen in de regio. In het plan van aanpak kwetsbare jongeren, dat binnenkort naar de Kamer wordt gestuurd, wordt uitgebreid in gegaan op de samenwerking tussen vo en mbo.

Voor een groep jongeren geldt dat een goede overgang naar de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend is. Het gaat om jongeren die vanwege hun beperking niet in staat zijn om een startkwalificatie te halen. Scholen (vo, vso en mbo), gemeenten en werkgevers in de regio moeten daarom gezamenlijk deze jongeren aan een baan helpen. Op basis van de nieuwe participatiewet en de veranderingen in de jeugdhulp heeft iedere organisatie zijn eigen verantwoordelijkheid. Op landelijk niveau werken de sectororganisaties, VNG, SZW, VWS en OCW samen. Zij bieden vraaggericht ondersteuning zodat partijen in de regio hun eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid goed in kunnen vullen. Ook in het plan van aanpak over kwetsbare jongeren, dat de Kamer binnenkort ontvangt, komt dit thema terug.

1.8. Interne organisatie van de samenwerkingsverbanden, bureaucratie en personele gevolgen

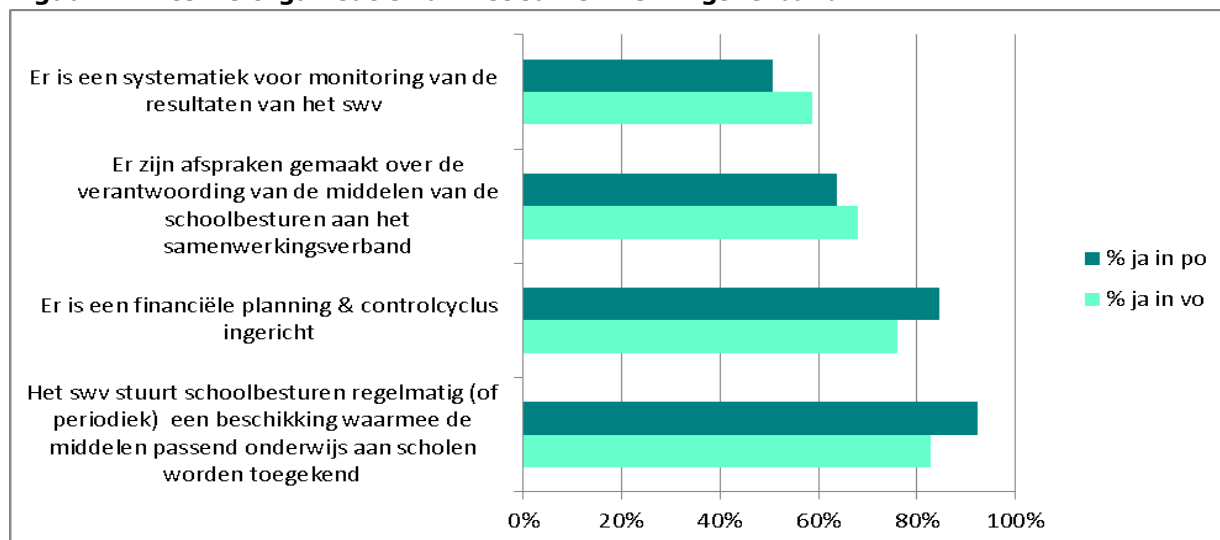
Respondenten geven in de vragenlijst aan dat de interne organisatie op orde is (zie figuur 4). Volgens de meeste respondenten is er bijvoorbeeld een financiële planning en control cyclus. De verbanden die 'nee' hebben geantwoord op deze vraag, geven aan dat zij hier mee bezig zijn. De inspectie constateert dat bijna alle samenwerkingsverbanden werken met een meerjarenbegroting. Deze is echter beleidsrijk noch gedetailleerd ingevuld. Slechts een enkel samenwerkingsverband komt volgens de inspectie toe aan degelijke risicobeheersing, terwijl dit wel van belang is, zeker bij het scholenmodel. Dan gaat het immers grootste deel van de middelen van het samenwerkingsverband direct naar de schoolbesturen en kan daarmee uit het zicht van het samenwerkingsverband verdwijnen.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden heeft een systematiek voor de monitoring van de resultaten van het samenwerkingsverband. Het is de inspectie in haar bezoeken opgevallen dat de formulering van kwantitatieve en kwalitatieve resultaten die het samenwerkingsverband wil bereiken over het algemeen nog grofmazig en beperkt richtinggevend zijn. Ook is het vaak niet helder wanneer het samenwerkingsverband een bepaald doel wil bereiken en welke stappen daarvoor op welk moment worden gezet.

Formeel voldoen de meeste samenwerkingsverbanden aan de wettelijke voorschriften voor intern toezicht, doordat in de statuten is voorzien in intern toezicht. In de praktijk blijkt volgens de inspectie de toezichthouder qua rol en gedrag in de meeste gevallen niet onafhankelijk te (kunnen) functioneren van het bestuur. Wel geven de meeste besturen aan het intern toezicht in dit schooljaar verder te verbeteren conform de bedoeling van de wet.

Al met al laat het beeld van de samenwerkingsverbanden zelf zien dat de interne organisatie op orde is. Deloitte plaatste eerder kanttekeningen bij dit beeld.¹³ De inspectie en de sectororganisaties geven ook aan dat er nog stappen gezet moet worden zijn om te komen tot een professionele bedrijfsvoering. Naar aanleiding hiervan worden in januari en februari workshops georganiseerd voor samenwerkingsverbanden.

Figuur 4: Interne organisatie van het samenwerkingsverband



Bureaucratie

Minder bureaucratie is één van de doelen van passend onderwijs. Om bureaucratie zo veel mogelijk te voorkomen, schakelde het ministerie de Kafkabrigade in. Inmiddels heeft de Kafkabrigade een essay over de risico's op en de valkuilen van overmatige bureaucratie gepubliceerd. Het essay laat zien dat het bij overmatige bureaucratie in het onderwijs gaat om disfunctionele bureaucratie. Hierbij is vooral aandacht voor ingewikkelde en verkeerd ontworpen procedures en wordt het perspectief van de ouder of leerling uit het oog verloren. Dit in tegenstelling tot functionele bureaucratie, die gekenmerkt wordt door heldere taakverdelingen en transparante procedures. Deze procedures zijn altijd gericht op duidelijkheid bieden en mogelijkheden voor individuele oplossingen. De Kafkabrigade ontwikkelde ook handreikingen met tips om disfunctionele bureaucratie te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de handreiking 'Leren van klachten'. Hierin staan praktische tips over hoe een organisatie zichzelf kan verbeteren door een klacht te beschouwen als een suggestie voor kwaliteitsverbetering.¹⁴ Ook dit sluit aan bij de lerende aanpak uit het plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020.

Het Kohnstamm Instituut voert in opdracht van het Nationaal regieorgaan onderwijsonderzoek (NRO) onderzoek uit naar de mate waarin (voorafgaand aan passend onderwijs) de werkwijzen rond leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bureaucratie met zich meebrengen. Vervolgens zal in kaart worden gebracht of de mate waarin deze werkwijzen zijn veranderd met de komst van passend onderwijs. Daarmee wordt invulling gegeven aan de toezegging van de staatssecretaris in het algemeen overleg van 3 juli 2014.

Personele gevolgen

De invoering van passend onderwijs brengt personele gevolgen met zich mee omdat geldstromen worden verlegd: de middelen van de ambulante begeleiding cluster 3 en 4 gaan per 2015 niet

¹³ Kamerstuk 31497-139, 17 oktober 2014.

¹⁴ Het essay en de handreikingen zijn te vinden op de website passend onderwijs.

meer naar de scholen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, maar naar de samenwerkingsverbanden (met uitzondering van de epilepsiescholen). Over de inzet en het dienstverband van de ambulante begeleiders moeten afspraken worden gemaakt binnen het samenwerkingsverband. Met de sectororganisaties en de vakbonden is in juni 2013 een tripartiet akkoord gesloten dat gericht is op zo veel mogelijk behoud van expertise in de regio. Om te voorkomen dat samenwerkingsverbanden en schoolbesturen (te) laat inzien dat zij moeten gaan overleggen over de personele gevolgen, stuurt de landelijke begeleidingscommissie personele gevolgen passend onderwijs binnenkort een brief aan alle samenwerkingsverbanden en (v)so-schoolbesturen. De commissie blijft de ontwikkelingen volgen.¹⁵

Voor het lopende schooljaar, 2014-2015, betekent het tripartiet akkoord dat de middelen nog naar de (v)so schoolbesturen gaan, tenzij er binnen het samenwerkingsverband gekozen is voor de opting out. In dat geval gaan de middelen in dit schooljaar al naar het samenwerkingsverband en moet het schoolbestuur afspraken hebben gemaakt over de personele gevolgen met ieder aangesloten schoolbestuur. 11 samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor deze opting out (8 in het po en 3 in het vo). In het schooljaar 2015-2016 gaan de middelen naar de samenwerkingsverbanden en zijn zij verplicht deze middelen te (her)besteden bij de (v)so scholen, tenzij er afspraken zijn gemaakt over het personeel. Uit de vragenlijst blijkt dat bijna twee derde van de samenwerkingsverbanden hierover afspraken heeft gemaakt. Vanaf schooljaar 2016-2017 vervalt de verplichte herbesteding en kunnen de samenwerkingsverbanden zelf beslissen over deze middelen en over hoe zij het personeel inzetten. In de vragenlijst geeft 43% van de samenwerkingsverbanden po en 24% van de verbanden in het vo aan dat zij met de vakorganisaties in gesprek zijn over personele gevolgen. Bijna een kwart van de samenwerkingsverbanden zegt dat de vraag niet van toepassing is op hen. Zij geven aan dat er of geen ontslagen zullen vallen en dus geen overleg nodig is, of geen eigen personeel in dienst te hebben.

1.9. De ontwikkeling van passend onderwijs stimuleren en volgen

Samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor een geleidelijke overgang. Het nieuwe schooljaar startte grotendeels zoals het vorige is geëindigd: de begeleiding aan leerlingen die vorig schooljaar een rugzakje hadden is bijvoorbeeld veelal voortgezet.¹⁶ Op basis van praktijkervaringen werken samenwerkingsverbanden stap voor stap verder aan de uitwerking van passend onderwijs. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden past dit schooljaar het ondersteuningsplan aan en een deel van de samenwerkingsverbanden denkt hier nog over na (zie figuur 5).

Dit is conform de lerende aanpak die is gepresenteerd in het "Plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020".¹⁷ Om kennis en inspiratie te delen, hebben de sectororganisaties in oktober twee conferenties voor samenwerkingsverbanden georganiseerd. Ook kunnen samenwerkingsverbanden een maatwerkbijeenkomst aanvragen, waarbij hun eigen vragen en de stand van hun ontwikkeling de basis zijn. Met de onderwijsorganisaties wordt verder een project uitgewerkt om het gesprek in en om de school – met leraren, ouders en jeugdhulpverlening – over passend onderwijs te stimuleren.

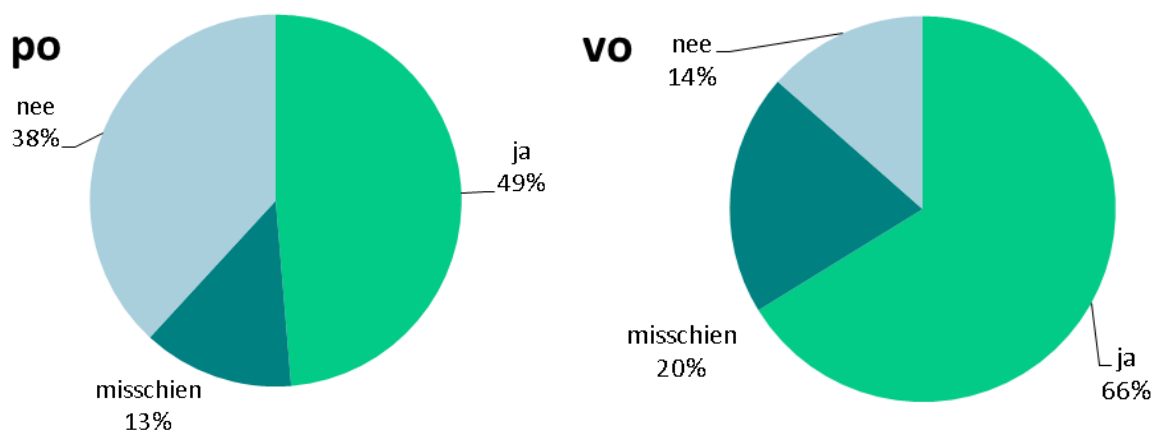
Om kennisdeling tussen samenwerkingsverbanden te stimuleren zijn OCW en de sectororganisatie een online platform gestart (via Yammer). Het platform wordt inmiddels door een groot deel van de samenwerkingsverbanden gebruikt om vragen aan elkaar te stellen en ervaringen uit te wisselen. Ook is de website www.passendonderwijs.nl in de zomer geactualiseerd en aangepast op de nieuwe fase in de invoering. Zo is er meer ruimte voor praktijkervaringen.

¹⁵ De landelijke begeleidingscommissie bestaat uit OCW, AVS, FvOv, PO-Raad/Lecso, Vervangingsfonds/participatiefonds, VO-raad, AOv en CNVO.

¹⁶ Zie ook de vijfde voortgangsrapportage passend onderwijs, bijlage bij kamerstuk 31497-125, 20 juni 2014.

¹⁷ Bijlage bij kamerstuk 31497-125, 20 juni 2014.

Figuur 5: Het swv is van plan om dit schooljaar het ondersteuningsplan aan te passen



De ontwikkeling van passend onderwijs wordt nauwgezet gevolgd. Zoals eerder gemeld bezoekt de inspectie dit schooljaar alle samenwerkingsverbanden (zie ook tekstkader). Ook is inmiddels het schakelpunt operationeel: een online netwerk waar de onderwijsorganisaties en OCW signalen delen en een vangnet creëren voor acute problemen. Dit schakelpunt was al aangekondigd in het plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020. De eerste ervaring is dat dit leidt tot meer informatie-uitwisseling tussen de organisaties en dat daardoor bij knelpunten sneller de juiste personen binnen de organisaties ingeschakeld kunnen worden. VWS heeft de belangorganisaties Per Saldo en Ieder(in) gevraagd een informatiepunt in te richten over de Wet langdurige zorg. Daar kunnen ook vragen en signalen over de combinatie van onderwijs en zorg ingediend worden. OCW en VWS pakken deze signalen indien nodig gezamenlijk op.

Eerste indrukken van de inspectie na 30 onderzoeken bij samenwerkingsverbanden

De inspectie startte in september 2014 met het uitvoeren van kwaliteitsonderzoeken bij de samenwerkingsverbanden po en vo. Eind oktober zijn dertig samenwerkingsverbanden onderzocht. De volgorde van de onderzoeken is vrijwel gelijk aan die van vorig jaar, zodat de periode tussen de simulatie en het kwaliteitsonderzoek bij alle 152 samenwerkingsverbanden ongeveer een jaar is.

De inspectie baseert zich bij het kwaliteitsonderzoek op het toezichtkader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. Dit toezichtkader bevat een waarderingskader, maar nog geen beslisregels om vast te kunnen stellen of het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit voldoet. In het schooljaar 2014-2015 heeft de inspectie speciale belangstelling voor de rol die het samenwerkingsverband speelt binnen de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg. Na afloop heeft de inspectie feedback op basis van het waarderingskader.

Na dertig onderzoeken en de analyse van 55 ondersteuningsplannen en de bevindingen uit de simulaties in schooljaar 2013/2014, heeft de inspectie de indruk dat de samenwerkingsverbanden zich inspannen om binnen hun regio voldoende passende voorzieningen in stand te houden of te ontwikkelen. Hierbij maken zij volop gebruik van de verkregen vrije ruimte voor eigen beleid. De mate waarin de samenwerkingsverbanden zich hebben georganiseerd, verschilt sterk. Er zijn samenwerkingsverbanden die zowel bestuurlijk (inclusief het intern toezicht) als organisatorisch (taken en bevoegdheden duidelijk beschreven en belegd) zaken op orde hebben en samenwerkingsverbanden die nog veel moeten uitwerken.

2. Stand van zaken overige onderwerpen

2.1. Stand van zaken wetsvoorstel instemmingsrecht ouders op ontwikkelingsperspectief

De internetconsultatie en de uitvoeringstoets over het wetsvoorstel instemmingsrecht ouders op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief is afgerond. Er zijn in totaal 79 reacties ingediend door scholen, ouders, ouderorganisaties, sectororganisaties en andere betrokkenen. In de reacties zijn twee richtingen te herkennen.

Aan de ene kant reageren vooral (vertegenwoordigers van) ouders positief op deze wijziging, omdat deze naar hun mening de positie van ouders versterkt. Een deel van hen vindt dat deze wijziging nog niet ver genoeg gaat en is van mening dat ouders ook instemmingsrecht op het overige deel van het ontwikkelingsperspectief zouden moeten hebben. Aan de andere kant reageren vooral (vertegenwoordigers van) scholen negatief. Er is volgens hen sprake van een toename van administratieve lasten voor scholen. Zij onderstrepen verder vooral het belang van goed overleg met de ouders, maar vinden dat instemmingsrecht te ver gaat en de professionaliteit van de leraar en de school aantast. Ook geven zij aan dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief te onderscheiden van de rest van het ontwikkelingsperspectief. Zij wijzen daarnaast op het risico op een impasse als, ondanks overleg met de ouders, instemming wordt onthouden.

OCW legt nu de laatste hand aan het wetsvoorstel, zodat het voorstel op korte termijn ter advisering kan worden voorgelegd aan de Raad van State.

2.2. Evaluatieprogramma passend onderwijs

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsresearch (NRO) coördineert in opdracht van OCW van 2014 tot en met 2020 de evaluatie van passend onderwijs. Hiervoor zijn de eerste onderzoeken inmiddels gestart.¹⁸ Resultaten worden in het voorjaar van 2015 verwacht en bij de zevende voortgangsrapportage worden de resultaten aan de beide Kamers gestuurd.

Verder worden voorbereidingen getroffen voor onderzoek naar de lange termijn effecten van passend onderwijs. Uit dit onderzoek moet blijken of de beleidsdoelstellingen die met de invoering van passend onderwijs worden beoogd ook worden gerealiseerd, of er onbedoelde en ongewenste effecten optreden, en wat de verklaringen daarvoor zijn. Daarnaast moeten de onderzoeken de invoering en de ontwikkeling van passend onderwijs in de onderwijspraktijk ondersteunen. Het onderzoek wordt georganiseerd rondom vijf thema's: organisatie van het ondersteuningsaanbod, toewijzing van de ondersteuning, uitvoering van de ondersteuning, effecten op het stelsel en effecten op leerlingen. In de evaluatieprogrammering zijn deze thema's uitgewerkt.¹⁹ Deze programmering is opgesteld na overleg met het onderwijsveld, beleid en wetenschap, en geldt als richtlijn voor onderzoekinstellingen die subsidie aanvragen bij het NRO voor het langetermijnonderzoek. In het voorjaar van 2015 wordt gecommuniceerd welke organisaties het onderzoek voor de langetermijn gaat uitvoeren, en hoe dit onderzoek eruit ziet.

2.3. Kinderen met diabetes

In het ao van 3 juli jl. zijn twee moties ingediend over leerlingen met diabetes: één motie om deze kinderen toe te laten in het reguliere onderwijs en één over de ondersteuning van onderwijspersoneel aan leerlingen met diabetes.²⁰ Eerder is al gemeld dat OCW en VWS opdracht hebben gegeven voor een juridische en internationale verkenning om de mogelijkheden voor diabeteszorg meer wettelijke invulling te geven.²¹ Deze verkenning is in de afgelopen maanden uitgevoerd door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). De verkenning laat zien dat de onderzochte landen verschillen in uitgangspunten en verantwoordelijkheden als het gaat om kinderen met diabetes in het onderwijs. Om het voor deze kinderen mogelijk te maken om regulier

¹⁸ Zie <http://www.nro.nl/toekenningen-kortetermijnevaluatie-passend-onderwijs/>.

¹⁹ Zie <http://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/programma-evaluatie-passend-onderwijs-2014-2020/>.

²⁰ Moties Van Meenen, 3 juli 2014, 31497-133 en motie Siderius en Ypma, 3 juli 2014, 31497-128.

²¹ Kamerbrief actualiteiten passend onderwijs, 31497-139, 17 oktober 2014.

onderwijs te volgen wordt er een variëteit aan oplossingen geboden, zowel op wettelijke als op praktische basis.²²

Op basis van het rapport van het NJi en de gesprekken met het veld onderzoeken OCW en VWS nu de verschillende juridische mogelijkheden. Dit gebeurt langs twee lijnen. Enerzijds worden, in nauw overleg met VWS, de juridische mogelijkheden verkend wat betreft de ondersteuning van kinderen met diabetes door onderwijspersoneel. Hierbij wordt zorgvuldig gekeken naar de hier aan verbonden medische risico's en het voorbehouden karakter van bijvoorbeeld het injecteren van insuline. Anderzijds wordt verder verkend hoe een eventuele verplichting voor een voorziening voor medische handelingen op elke school juridisch kan worden geborgd. In de volgende voortgangsrapportage wordt ingegaan op de resultaten.

Omdat juridische oplossingen een relatief lange doorlooptijd kennen, ondernemen OCW en VWS voor de korte termijn ook concrete acties. Er wordt onder andere een factsheet voor ouders en onderwijspersoneel opgesteld, het protocol medische handelingen op school voor het primair en voortgezet onderwijs wordt verbeterd en er worden goede voorbeelden beschikbaar gesteld via de website passend onderwijs. Dit gebeurt in samenwerking met sectororganisaties, vakbonden, diabetesorganisaties, ouderorganisaties, zorgverleners, zorgverzekeraars en de VNG. Deze onderdelen worden begin 2015 afgerond.

2.4. Onderwijs aan visueel, auditief en communicatief gehandicapte leerlingen

In het algemeen overleg van 3 juli jl. zijn twee moties ingediend over cluster 1 en 2. Het gaat om:

- Het instellen van medezeggenschap voor ouders van leerlingen in het reguliere onderwijs met ondersteuning (arrangement) van een instelling cluster 1 of 2 op het beleid van deze instellingen en dit binnen de Wet medezeggenschap school te borgen.²³
- Het zorgen voor een onafhankelijke indicatiestelling voor leerlingen in clusters 1 en 2 waarbij de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de school uitgangspunt zijn en het overleg met de ouders geborgd is.²⁴

Zoals toegezegd in oktober hebben de cluster 1 en 2 instellingen regionale bijeenkomsten voor ouders georganiseerd om over de inhoud van de moties van gedachten te wisselen. In november hebben er drie bijeenkomsten voor cluster 1 en zes bijeenkomsten voor cluster 2 plaatsgevonden. Alle ouders van leerlingen met begeleiding vanuit de cluster 1 of 2 instellingen hebben een uitnodiging gehad. Van de 2336 genodigde ouders in cluster 1 hebben er 26 deelgenomen aan een bijeenkomst. Voor cluster 2 waren 7435 ouders uitgenodigd en hebben er 105 deelgenomen. Dat is een lage opkomst. Desalniettemin zijn het waardevolle gesprekken geweest en kan de input van de ouders goed als richting voor het vervolgproces worden gebruikt. Tijdens de bijeenkomsten hebben ouders ervaringen kunnen delen en hebben zij mee kunnen denken over een vorm van medezeggenschap en de wijze waarop het proces van toewijzing van ondersteuning verbeterd zou kunnen worden.

De aanwezige ouders gaven aan dat zij vooral behoefte hebben aan inspraak op en goede informatie over de ondersteuning van hun eigen kind. Zij vinden dat op dit moment vaak onvoldoende. Zij hechten belang aan vroegtijdige betrokkenheid, al voorafgaand aan de indicatiestelling en de toewijzing van een arrangement. Ook willen ze graag inzicht in de omvang van de ondersteuning, zowel vanuit de instelling als op de reguliere school. Ouders voelen zich ook vaak geïsoleerd op de reguliere school en zijn afhankelijk van de deskundigheid en informatie van de ambulante dienstverlener vanuit de instelling. Daarom willen ouders een platform waar ze ervaringen uitwisselen met andere ouders.

Een deel van de ouders geeft aan mee te willen praten over het beleid van de instellingen, maar er komt geen eenduidig beeld naar voren van hoe deze betrokkenheid of inspraak geregeld moet worden. Het merendeel van de ouders geeft de voorkeur aan het informeel regelen van de inspraak, bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep of ouderpanel. Ook is geopperd om een

²² De verkenning is te vinden op www.passendonderwijs.nl.

²³ Motie Ypma c.s., 3 juli 2014, 31497-127.

²⁴ Aangehouden motie Van Meenen c.s., 3 juli 2014, 31497-132.

aantal keer per jaar een vragenlijst onder ouders uit te zetten. Van belang is dan wel dat deze activiteiten niet vrijblijvend zijn en dat voldoende geborgd wordt dat de instellingen de inbreng van ouders serieus nemen. Enkele ouders geven aan dat zij hun inspraak graag formeel geregeld zien, omdat dit de meeste zekerheid biedt. Dit kan een cliëntenraad of medezeggenschapsraad op het niveau van de instelling zijn, maar ook een landelijke raad.

De uitkomsten van de bijeenkomsten zijn met vertegenwoordigers van de instellingen, het steunpunt medezeggenschap en de cliëntenorganisaties besproken. Het beeld dat uit de bijeenkomsten naar voren is gekomen werd door alle partijen herkend en gedeeld. Afgesproken is dat de instellingen snel aan de slag gaan met deze uitkomsten en gaan werken aan het verbeteren van de communicatie tussen individuele ouder, de reguliere school en instelling. Daarmee wordt een verbeterslag gemaakt waar het de informatie over en inspraak over de ondersteuning van het individuele kind gaat.

Als het gaat om de borging van de inspraak en medezeggenschap op (het beleid van) de instelling verschillen de voorkeuren van de ouders. Hieraan is duidelijk behoefte, maar het op dit moment kiezen van een formele vorm hiervoor sluit niet aan bij de uiteenlopende behoeften van ouders. Ook laat het geen ruimte om verschillende vormen van inspraak, bijvoorbeeld verschillend tussen cluster 1 en 2, te organiseren.

Met de betrokken organisaties is afgesproken is om in januari 2015 opnieuw bijeen te komen en dan nader te verkennen hoe de inspraak van ouders het best geborgd kan worden. In de volgende voortgangsrapportage wordt van de uitkomsten van dit proces verslag gedaan.

Onderzoek naar doventolkvoorziening

Al diverse malen is het voornemen om de doventolkvoorziening in het onderwijs anders te positioneren aan de Tweede Kamer gemeld. Vooruitlopend op de beslissing hoe dit precies vormgegeven zal worden, is in wet- en regelgeving reeds de mogelijkheid opgenomen om de toewijzing van de doventolken door de instellingen voor auditief en/of communicatief beperkte leerlingen uit te laten voeren. Hiermee zou deze voorziening onderdeel gaan uitmaken van het ondersteuningsarrangement in het regulier onderwijs.

Om te achterhalen of dit ook daadwerkelijk mogelijk en gewenst is, voerde onderzoeksbureau Significant de afgelopen maanden een onderzoek uit onder stakeholders van deze voorziening, met name cliëntenorganisaties, instellingen en beroepsverenigingen. In dit onderzoek zijn de voor- en nadelen van drie varianten met betrekking tot de toewijzing, de bemiddeling en de uitvoering van de doventolkvoorziening in het onderwijs in kaart gebracht, namelijk²⁵:

1. Voortzetten van de huidige situatie, met inzet van verbeteringen in de huidige regelgeving en/of de huidige uitvoering door het UWV;
2. Volledig overhevelen van de regeling naar de instellingen.
3. Een variant, waarbij toewijzing geschiedt door de commissies van onderzoek van de instellingen en de uitvoering (contracteren en betalen van de tolken) en de bemiddeling wordt belegd bij een uitvoeringsorganisaties.

Ieder variant kent voor- en nadelen, maar de derde variant past het beste bij de uitgangspunten van passend onderwijs, waarbij de doventolk onderdeel kan uitmaken van een onderwijsarrangement. Er moeten dan vooraf wel een duidelijk kader voor de toewijzing worden geformuleerd en verbetering in de uitvoering worden doorgevoerd.

De komende periode wordt met alle betrokken organisaties overleg gevoerd om deze variant verder uit te werken. Het gaat dan met name over de wijze waarop, onder welke voorwaarden en op welk termijn een overdracht van de toewijzing van de doventolk van het UWV naar de instelling kan plaatsvinden. In de volgende voortgangsrapportage wordt verslag gedaan van de uitkomsten van dit overleg.

²⁵ Het volledige onderzoek is te vinden op www.passendonderwijs.nl.

2.5. Stand van zaken ontvlechting so/vso

In de bestuursakkoorden voor het primair en voortgezet onderwijs 2014 is de ontvlechting van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs aangekondigd. Op dit moment is de regelgeving voor het (v)so grotendeels gebaseerd op die voor het primair onderwijs. De inhoudelijke verschillen tussen het (v)so en het regulier onderwijs zijn echter steeds kleiner geworden, terwijl binnen het (v)so de zogenaamde sovso-scholen voor hun leerlingen in toenemende mate verschil maken tussen so en vso. Ook stelt de Wet kwaliteit (v)so nieuwe eisen aan het (v)so. Tot slot brengt de invoering van passend onderwijs een formele scheiding aan tussen po/so enerzijds en vo/vso anderzijds doordat zij deel uitmaken van andere samenwerkingsverbanden.

In de afgelopen jaren is al veel werk verzet om de mogelijkheden van de ontvlechting te verkennen. Daarbij werkten de PO-Raad, de VO-raad, LECSO en OCW nauw samen. In vervolg hierop wordt samen met enkele scholen en samenwerkingsverbanden onderzocht hoe de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs verder kan worden gestimuleerd en welke belemmeringen daarvoor opgelost moeten worden. Langs deze inhoudelijke lijn wordt de ontvlechting nader vorm gegeven.

Het uitgangspunt is dat de ontvlechting een kwaliteitsimpuls is voor het (v)so. Door het so dichterbij het reguliere po en het vso dichterbij het reguliere vo te positioneren, wordt de samenwerking gestimuleerd en kunnen betere randvoorwaarden voor goed onderwijs worden gerealiseerd. Leerlingen en ouders zouden zo min mogelijk moeten merken van de organisatorische kant van de ontvlechting. De planning is dat er in het voorjaar van 2015 een uitgewerkt plan met een tijdspad ligt voor de ontvlechting.

2.6. Advies commissie verbetermogelijkheden onderwijs in geslotenheid

Met de invoering van passend onderwijs is het onderwijs op de scholen bij een justitiële jeugdinrichting (jji) of bij een jeugdzorgplusinstelling (samen: onderwijs in geslotenheid) beter ingebed in de regio. Deze scholen nemen deel aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en maken daar afspraken over een dekkend onderwijsaanbod en de terugplaatsing van leerlingen na de geslotenheid.

In de afgelopen jaren is op de scholen in geslotenheid hard gewerkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Recente ontwikkelingen in de justitiële jeugdinrichtingen en de jeugdzorgplusinstellingen zorgen ervoor dat het onderwijs in deze instellingen ook op die ontwikkelingen moet worden afgestemd. De populatie jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen is in de laatste jaren over het algemeen ouder geworden. In de jeugdzorgplus leidt de invoering van de trajectaanpak ('van bedden naar trajecten') tot een kortere verblijfsduur. Daarnaast verschuift de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorgplus van het Rijk naar de gemeenten per 1 januari 2015.

Daarom is advies gevraagd aan een commissie van drie onafhankelijke leden met expertise op het terrein van onderwijs, justitie en jeugdzorgplus. Eind september 2014 is het definitieve rapport aan de ministeries van OCW, VWS en aan DJI aangeboden.²⁶

De commissie heeft adviezen gegeven waarmee de ingezette kwaliteitsverbetering van het onderwijs in geslotenheid doorgezet kan worden. Deze verbetering heeft met name betrekking op de samenwerking met de andere scholen in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de mbo-instellingen, het verder verbeteren van het onderwijsaanbod voor adolescenten en voor jongeren die kort verblijven op de instelling en het bieden van een onderwijsprogramma in de schoolvakanties, de samenwerking met de instelling en het overleg met de inspectie.

Om de kwaliteitsverbetering een impuls te geven, wordt op advies van de commissie bekeken of er een aanvullend budget voor personeel op de scholen in geslotenheid beschikbaar kan worden gesteld. Dit budget zal dan bedoeld zijn om gedurende het jaar een doorlopend onderwijsprogramma van 48 weken te realiseren. Dat betekent dat ook jongeren die gedurende de zomerperiode instromen een zinvol onderwijsprogramma kunnen volgen. Verder wordt gekeken of de rol van de individueel traject begeleider die de jongere tijdens het verblijf in de jji en bij

²⁶ Het rapport is te vinden op www.passendonderwijs.nl.

terugkeer naar de gemeente begeleidt, dichterbij de school kan worden georganiseerd. Ook kunnen de scholen vanaf volgend jaar de vernieuwde handreiking 'Focus op onderwijstraject' gebruiken om tot een goede overdracht en plaatsing in het onderwijs na het verblijf in geslotenheid te komen. De stichting Gedragswerk biedt hierbij ondersteuning.

OCW, de scholen in geslotenheid en de inspectie overleggen over hoe de schakelfunctie van het onderwijs in geslotenheid op een goede manier vorm kan worden gegeven. Het uitgangspunt is dat het onderwijs aansluit bij het onderwijsprogramma waar de jongere na verblijf naartoe gaat. Ook komt er een verruiming van de mogelijkheden om bij onderwijs in geslotenheid via internet onderwijs te volgen. Dit sluit aan bij het project Digitale Werkplek Justitiabele (DWJ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Hierbij wordt geregeld dat er veilig en functioneel internettoegang is voor gedetineerden. Het gaat hierbij zowel om zelfeducatie (door middel van bijvoorbeeld aangekochte modules) als klassikale lessen. Daarnaast kan internet noodzakelijk zijn bij het maken van werkstukken, het verkrijgen van studiemateriaal of het contact met een (externe) docent.

Naast deze actiepunten voor de komende periode zal op basis van het advies van de commissie het onderwijs in geslotenheid verder doorontwikkeld worden. Het gaat dan om de mogelijkheid om jongeren die relatief kort verblijven op de instelling ingeschreven te laten op de school van herkomst en het onderwijs- en behandelaanbod aan jongeren van 18 jaar en ouder. Ook zal de inpassing van het onderwijs in geslotenheid en de doorstroom naar vervolgonderwijs na geslotenheid in de jeugdzorgtrajecten op de ontwikkelagenda worden geplaatst die samen met de VNG en Jeugdzorg Nederland wordt opgesteld.