

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180161/1141

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 28 mei 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Passend onderwijs* opnieuw onder de aandacht

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Minister,

De Onderwijsraad heeft samen met het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) een taak met betrekking tot de evaluatie van passend onderwijs: het NRO voert het evaluatieonderzoek uit en de Onderwijsraad adviseert over de implementatie van passend onderwijs. Het betreft een specifiek toegewezen adviestaak van de raad naast de gebruikelijke gevraagde advisering. De raad zal gedurende de periode van het evaluatieonderzoek (2015-2020) tenminste drie keer adviseren over passend onderwijs. Op 5 december 2016 heeft de Onderwijsraad zijn eerste advies uitgebracht (*Passend onderwijs*). De verwachting is dat de raad in 2019 een volgend advies publiceert.

Passend onderwijs krijgt sinds zijn introductie onverminderde aandacht vanuit de onderwijspraktijk, het beleid en de politiek. In februari van dit jaar heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over thuiszitters.¹ Een ander actueel onderwerp is de mogelijkheid van onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.² In deze brief komen wij kort terug op onze aanbevelingen over deze thema's in het licht van recente ontwikkelingen en nieuw onderzoek. Hiermee beogen wij aanknopingspunten te bieden voor een nadere uitwerking van beleidsvoornemens rondom passend onderwijs.

Voorkom thuiszitters: meer variatie aan ondersteuningsaanbod noodzakelijk

Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden, werken scholen voor regulier onderwijs en speciaal onderwijs samen in samenwerkingsverbanden. Hun ondersteuningsprofielen zouden bij elkaar voor een dekkend aanbod binnen de regio moeten zorgen. Niet zelden komen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte echter thuis te zitten of wordt een vrijstelling aangevraagd. Het Thuiszitterspact moet ervoor zorgen dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder een passend onderwijs- of zorgaanbod. Inmiddels worden ook lokaal initiatieven ontwikkeld waarbij gemeenten en samenwerkingsverbanden zich inspannen om zo snel mogelijk een passende plek voor thuiszitters te vinden.³ Dat het terugdringen van thuiszitters een ingewikkelde opgave is, blijkt uit het gegeven dat het aantal situaties waarin kinderen langer dan drie maanden thuiszitten nog niet is verminderd.

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018a). *Cijfers schoolverzuim en vrijstellingen funderend onderwijs*. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Tweede Kamer, 19 februari 2018.

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018b). *Stand van zaken moties en toezeggingen primair en voortgezet onderwijs*. Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Tweede Kamer, 5 februari 2018; *Vertrouwen in de toekomst* (2017). Regeerakkoord 2017-2021, p.9.

³ De Lekstroomgemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs tekenden bijvoorbeeld het Convenant Thuiszittersaanpak Lekstroom 2017-2020 (nieuwwegeintv.nl/lekstroom-gemeenten-zetten-extra-op-thuiszitters).

Hoewel met een aantal beleidsinitiatieven⁴ aanvullend ondersteuningsaanbod wordt gestimuleerd, richt het beleid zich voornamelijk op het optimaal benutten van bestaande mogelijkheden voor maatwerk.⁵ Scholen blijken echter terughoudend om zich op een bepaald type aanbod of problematiek te profileren. Vooral voor leerlingen met complexere ondersteuningsbehoeften wordt passend aanbod beperkt ontwikkeld.⁶ Het is dan ook niet verrassend dat voor specifieke categorieën leerlingen, die ook al ten tijde van de Leerlinggebonden financiering tussen wal en schip vielen, het ondersteuningsaanbod nog steeds onvoldoende is. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen met een autismespectrumstoornis die op cognitief niveau havo of vwo aankunnen. De zorgstructuur van het voortgezet onderwijs sluit hier vaak onvoldoende op aan en het vso biedt lang niet altijd onderwijs op dat cognitieve niveau. Een andere groep betreft leerlingen met ernstige psychiatrische- of gedragsproblemen én een verstandelijke beperking.

De raad pleit daarom voor verhoogde inzet op de ontwikkeling van nieuw structureel ondersteuningsaanbod voor leerlingen met complexere ondersteuningsbehoeften. Expertise vanuit de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs moet daarbij beter benut worden; over het algemeen zetten reguliere scholen deze nog nauwelijks in.⁷ In dit verband attenderen wij u op de toezegging van uw voorganger om met het veld om tafel te gaan zitten en te bevorderen dat in alle samenwerkingsverbanden aanvullend aanbod tot stand komt.⁸ De raad gaat ervanuit dat deze ambitie blijft bestaan en dat u daar voortvarend invulling aan geeft.

Om nieuw ondersteuningsaanbod te creëren, is ook een goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening nodig. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Ook jaren na de inwerkingtreding van de Jeugdwet liggen er nog forse knelpunten op het gebied van domeinoverstijgend werken.⁹ Volgens de raad is het van belang dat jeugdhulpverlening een structureel onderdeel wordt van de ondersteuningsstructuur op school en dat onderwijs- en jeugdhulpverleningsprofessionals gezamenlijk aan deskundigheidsbevordering doen.¹⁰ Daarmee kunnen onderwijs en jeugdhulpverlening samen zorgen voor een ononderbroken schoolloopbaan van leerlingen.

Zorg dat lokale variatie niet leidt tot kansenongelijkheid

Op regionaal niveau bestaan verschillen in de organisatie en uitvoering van passend onderwijs. Deze verschillen zijn een gevolg van de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar het niveau van samenwerkingsverbanden. Met de vrijheid van samenwerkingsverbanden bij de verdeling van ondersteuningsmiddelen, het ontbreken van uniforme toewijzingscriteria en de vereveningssystematiek is een systeem gecreëerd waarmee verschillen snel kunnen toenemen. Deze verschillen zijn tot op zekere hoogte wenselijk: maatwerk betekent nu eenmaal verschillen. Te grote verschillen kunnen echter leiden tot een situatie van ongewenste ongelijkheid. Concreet doet dit zich al voor bij instellingen met een regiofunctie, zoals mbo-instellingen, grote(re) instellingen voor voortgezet onderwijs en scholen voor speciaal (basis)onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs die tot meerdere

⁴ Het experiment samenwerking regulier en speciaal onderwijs en de extra middelen voor onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen.

⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018a.

⁶ Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar Beroeps onderwijs*. De Boer, A., & Van der Worp, L. (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*.

⁷ Smeets, E., & Van Veen, D. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuningsaanbod voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, schooljaar 2015/2016*; De Boer & Van der Worp, 2016.

⁸ Reactie staatssecretaris Dekker op motie Ypma, Siderius, Grashoff en Van Meenen waarin de regering wordt verzocht nieuw ondersteuningsaanbod voor groepen kinderen met complexe problematiek te ontwikkelen en daarbij de expertise vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs te benutten.

⁹ Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaansen, I.L.W., De Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., De Groot, J.F. e.a. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*.

¹⁰ Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*.

samenwerkingsverbanden behoren. Daar komen leerlingen uit verschillende gemeenten waar eigen regels over bijvoorbeeld onderwijs-zorgarrangementen gelden. Het gevolg is dat leerlingen met dezelfde problematiek binnen dezelfde school of opleiding verschillende ondersteuning krijgen.¹¹ Ook voor de kansen op doorstroom naar het middelbaar beroepsonderwijs – vooral van leerlingen uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs – maakt het aanzienlijk verschil uit welke regio de leerling afkomstig is.¹² De raad adviseert daarom scherp in het vizier te houden op welke manier en in welke mate passend onderwijs leidt tot kansenongelijkheid.

Governance van de samenwerkingsverbanden verdient nadere uitwerking

Een grotere variatie in ondersteuningsvormen vraagt ook om een aanjagende rol van samenwerkingsverbanden bij de afstemming van schoolondersteuningsprofielen. De governance van samenwerkingsverbanden bemoeilijkt deze rol doordat het bestuur van het samenwerkingsverband vaak bestaat uit (een deel van) de aangesloten schoolbesturen. Door de meervoudigheid van rollen en posities kan sprake zijn van conflicterende belangen: wat wenselijk is op het niveau van het samenwerkingsverband hoeft niet per se wenselijk te zijn op bestuurs- of schoolniveau. De raad adviseerde de governance van de samenwerkingsverbanden nader uit te werken en een governance code te ontwikkelen. Inmiddels worden initiatieven genomen rondom het organiseren van onafhankelijk intern toezicht van samenwerkingsverbanden.¹³ Ook wordt binnen de onderwijssectoren gesproken over het formuleren van een code goed bestuur.¹⁴

De raad vindt aandacht voor de governance van samenwerkingsverbanden een goede zaak. Tegelijkertijd wil hij wijzen op het spanningsveld tussen de bestuursvorm waar de overheid op aanstuurt en het 'samenwerkingsverband als netwerk' zoals deze in de praktijk wordt beschouwd.¹⁵ Netwerken zijn horizontale organisatievormen die zich op een eigen manier ontwikkelen. Daarbij past beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden om zelf tot een bestuurlijke inrichting te komen. De raad wijst in zijn advies dan ook nadrukkelijk op de vraag 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. Als die opdracht namelijk niet helder kan worden afgebakend, gaan toezichthouders op samenwerkingsverbanden indirect ook toezichthouden op schoolbesturen. Deze vraag verdient expliciete aandacht bij het ontwikkelen van beleid rondom governance van samenwerkingsverbanden. Het perspectief van samenwerkingsverbanden op de mate waarin de doelen van passend onderwijs kunnen worden uitgevoerd en behaald, en de wijze waarop het samenwerkingsverband als 'construct' daaraan bijdraagt, is daarbij relevant.

¹¹ De Boer & Van der Worp, 2016; gesprek met de MBO Raad.

¹² Koopman, P.N.J., & Ledoux, G. (2018). *Doorstroom naar het mbo en succes in het mbo van jongeren uit praktijkonderwijs, vmbo-b en vsso*.

¹³ Zie bijvoorbeeld de gezamenlijke handreiking van de PO-raad en de VO-raad voor het vormen van onafhankelijk intern toezicht bij passend onderwijs: (www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/04/Handreiking-onafhankelijk-toezicht-definitief-19-april2017.pdf).

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs*, 20 juni 2017.

¹⁵ Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M., & De Wijs, F. (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*.

Ons kenmerk
20180161/1141

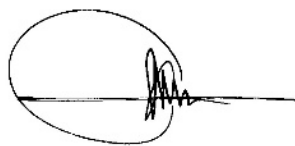
Pagina
4/4

De Onderwijsraad hecht eraan dat de aandachtspunten in deze brief worden meegenomen in de uitwerking van de beleidsvoornemens op het gebied van passend onderwijs. Bijgesloten is het volledige advies *Passend onderwijs* dat nader ingaat op zowel bovenstaande thema's als overige aandachtspunten.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Interim-secretaris

Bijlage: het advies van de Onderwijsraad *Passend onderwijs*