Beleidsnota

Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs

November 2020

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Opbouw van de nota

Leeswijzer en samenvatting 3

DEEL I EVALUATIE PASSEND ONDERWIJS

1. Waarom is passend onderwijs ingevoerd en wat is in 2014 veranderd? 6

2. Hoe is de evaluatie aangepakt? 9

3. Analyse: Wat is de impact van passend onderwijs geweest? 11

4. Reflecties over 5 jaar passend onderwijs 26

DEEL 2 VERBETERAANPAK PASSEND ONDERWIJS

5. Wat staat ons nu te doen? 29

6. Heldere uitgangspunten voor het passend onderwijsbeleid 31

7. Verbeteraanpak: meer mogelijkheden en meer waarborgen om passende ondersteuning te bieden 43

8. Duidelijke rollen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden 53

9. Naar inclusiever onderwijs 60

BIJLAGEN

Bijlage 1. Basisondersteuning: op weg naar een landelijke norm 69

Bijlage 2. Programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden 74

Leeswijzer en samenvatting

In 2014 is passend onderwijs ingevoerd. In deze 'beleidsnota' laten we in het eerste deel zien wat de conclusies zijn van de evaluatie van passend onderwijs. In het tweede deel lichten we de verbeteraanpak voor de toekomst toe. In het opstellen van zowel de evaluatie als de verbeteraanpak zijn we opgetrokken met ruim 20 partijen uit het onderwijsveld in het zogenoemde Impuls-traject[1]. Daarnaast hebben in toenemende mate verbinding gezocht met partijen vanuit de gemeente, jeugdhulp en zorg. We zijn alle partijen dankbaar voor hun bijdrage en het meelezen op de verschillende versies. Het is duidelijk: passend onderwijs verbeteren we niet alleen (vanuit het onderwijs), maar we zorgen sámen voor passende ondersteuning voor elke leerling.

Het eerste deel van deze beleidsnota kijkt terug op ruim vijf jaar passend onderwijs. Het eerste hoofdstuk licht toe waarom de wet passend onderwijs in 2014 werd ingevoerd en welke doelen hierin centraal stonden. Dat is goed om te doen, omdat er veel verschillende beelden zijn gaan bestaan over passend onderwijs (kruipend concept). In hoofdstuk 2 geven we een toelichting op de werkwijze van de wetenschappelijke evaluatie onder regie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).[2] In hoofdstuk 3 maken we aan de hand van de NRO-evaluatie, het genoemde traject met veldpartijen en diverse andere bronnen een analyse van de effecten van vijf jaar passend onderwijs. We onderscheiden daarin de impact op het stelsel, de school, de leraar, de ouder en de tot slot de leerling zelf. Na dit analysehoofdstuk geven we onze reflecties weer in hoofdstuk 4. We onderscheiden daarin de volgende rode draden waarom het effect van de wet in de klas niet altijd zichtbaar genoeg is: een transformatie kost tijd, onduidelijkheid over de doelen en (te) hoge verwachtingen, onheldere en onvolledige rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, en nieuwe complexiteit als vervanging voor oude complexiteit.

In het tweede deel bepalen we koers voor de komende jaren. Een belangrijke conclusie uit de evaluatie is dat organisatorisch stappen zijn gezet, maar dat het effect in de klas nog niet altijd goed zichtbaar is. Een verbeteraanpak is dus nodig. In hoofdstuk 5 lichten we de onderdelen daarvan toe. Allereerst zetten we in op het verbeteren van passende ondersteuning voor leerlingen, leraren en ouders. Dat doen we door het verbeteren van de randvoorwaarden vanuit de al bestaande aanpakken, zoals de aanpak van het lerarentekort en het verminderen van werkdruk. In de hoofdstukken 6 tot en met 8 presenteren we de voor passend onderwijs specifieke en extra verbeteraanpak. Tot slot, zetten we – als lange termijnvisie op het onderwijs aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte – een stip op de horizon richting inclusiever onderwijs.

De verbeteraanpak bestaat allereerst uit het verscherpen van de visie. Deze verscherping geven we vorm door zeven uitgangspunten die we in hoofdstuk 6 uiteen zetten.

1. De ondersteuningsbehoefte is leidend;
2. De leerling wordt gehoord;
3. De leraar wordt ondersteund en toegerust;
4. De ouder is gelijkwaardig partner;
5. Er is een dekkend netwerk van voorzieningen in elke regio;
6. Er is transparantie en verantwoording over ondersteuningsmiddelen;
7. Er is acceptabele administratieve belasting.

Om te zorgen dat deze uitgangspunten daadwerkelijk effect in de praktijk krijgen presenteren we verbetermaatregelen in hoofdstuk 7. Enerzijds zijn dit maatregelen waarin we landelijk scherper aangeven wat minimaal nodig is. Denk hierbij aan een landelijke norm voor basisondersteuning, een onafhankelijk ouder- en jeugdinformatiepunt in de regio en hoorrecht voor leerlingen. Anderzijds kijken we hoe we de ruimte en mogelijkheden om tot meer passende ondersteuning te komen kunnen vergroten. Mindere administratieve belasting, meer inspraak voor leraren en betere aansluiting met de expertise van jeugdhulp zijn voorbeelden van dit type maatregelen.

---

[1] IvhO, Ingrado, AOB, CNV, LBBO/FVO, VNVS-NVL, Onderwijsconsulenten, Ouders&Onderwijs, Balans, Iederin, NetwerkLPO, Sectorraad swvo vo, LAKS, PO-Raad, VO-raad, Steunpunt Passend Onderwijs, AVS, LECSO, VNG, VWS Directie Jeugd, JongPIT, VIVIS/Siméa, Sectorraad Praktijkonderwijs, netwerk Met Andere Ogen.
Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University/Nijmegen: KBA Nijmegen.

Uit de evaluatie blijkt dat onduidelijkheid bestaat in de rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en dat sommige besturen nog te vrijblijvendheid omgaan met hun opgave en samenwerking. Deze onduidelijkheid en vrijblijvendheid nemen we weg door een aangescherpt programma van eisen te presenteren: in hoofdstuk 8 de nieuwe richtlijnen en in bijlage 2 bij deze nota het volledige programma van eisen). In hoofdstuk 8 gaan we ook kort in op verplichte en mogelijke rollen en taken van gemeenten om tot passende ondersteuning in het onderwijs te komen. Dat laatste zal in 2021 samen met alle partijen verdere uitwerking vragen.

We sluiten deze beleidsnota af in hoofdstuk 9 met een stip op de horizon. Uit de evaluatie en gesprekken met het veld blijkt dat een lange termijn visie op het onderwijs aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte ontbreekt, en dat het streven naar inclusiever onderwijs breed gedragen wordt. Daarom zetten we een stip over 15 jaar op de horizon naar inclusiever onderwijs. Met deze stip op de horizon stellen we als doel dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, waardoor diversiteit de norm wordt en zij op een gelijkwaardige deelname aan de maatschappij worden voorbereid. Met alle partijen wordt werk gemaakt van een routekaart naar nog inclusiever onderwijs, ook als vervolg op de verbeteraanpak passende ondersteuning.

DEEL I: EVALUATIE PASSEND ONDERWIJS

1. Waarom is passend onderwijs ingevoerd en wat is in 2014 veranderd?

Passend onderwijs is in 2014 ingevoerd. Het denken over een nieuw stelsel voor leerlingen, die ondersteuning nodig hebben, begon echter al tien jaar eerder.[3] Al in 2004 werd, met de brede evaluatie van het *Weer samen naar school*-beleid (wsns), de leerlinggebonden financiering (lgf) en het onderwijsachterstandenbeleid, een aantal knelpunten gesignaleerd.[4]

- Het ging ten eerste om de stijging van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, het (v)so. Terwijl het juist de bedoeling was, al ten tijde van het WSNS-beleid, om leerlingen die extra ondersteuning en zorg nodig hadden, meer binnen het reguliere onderwijs te integreren.[5]
- Ten tweede werden leerlingen met een indicatie voor (v)so of lgf niet automatisch op een school geplaatst, waardoor ze regelmatig tussen wal en schip vielen en ouders een flinke zoektocht moesten ondernemen.
- Ten derde maakten de gescheiden systemen voor lichte (speciaal basisonderwijs, leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) en zware ondersteuning ((voortgezet) speciaal onderwijs, lgf) het stelsel organisatorisch complex. Ouders moesten verschillende procedures doorlopen voor verschillende typen ondersteuning. Het aanvragen van indicaties was bovendien arbeidsintensief, met ingewikkelde formulieren en lange doorlooptijden.
- Ten vierde voelden leraren in het regulier onderwijs zich vaak niet toegerust in het omgaan met leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte.[6]
- Ten vijfde waren de voorzieningen voor extra ondersteuning in het onderwijs en het bredere (jeugd)zorgdomein weinig op elkaar afgestemd. Er werd nog veel in kokers gedacht in plaats van aan integrale oplossingen voor leerlingen.
- Ten slotte was met name de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs nog (te) vaak onvoldoende.

Verschillende beleidsvoorstellen volgden. Een Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) werd ingesteld. Pilots werden opgestart. Na de nodige wendingen werd in 2011 een nieuw stelsel voor het onderwijs aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte gepresenteerd, genaamd "passend onderwijs".[7] Ongeveer gelijktijdig werd de Wet Kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs gepresenteerd, waarmee een kwaliteitsverhoging van het (v)so werd beoogd.[8] Deze is in 2013 ingegaan. Het nieuwe stelsel voor passend onderwijs, dat in 2014 is ingegaan, had uiteindelijk de volgende doelstellingen:[9]

1. budgettaire beheersbaarheid en transparantie,
2. geen thuiszitters,
3. minder bureaucratie,
4. noodzaak tot labelen leerlingen vervalt,
5. handelingsbekwame leraren,
6. betere afstemming met andere sectoren

Een belangrijk uitgangspunt van dit nieuwe stelsel was deregulering door middel van decentralisatie: de verantwoordelijkheden voor alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte kwamen op regionaal en lokaal niveau te liggen. De wet liet met opzet veel ruimte aan schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden om passend onderwijs naar regionale kenmerken en eigen visie te organiseren. De vrijheid was ook bedoeld om ruimte te creëren voor scholen en professionals om tot meer maatwerk te komen. Wel werd door de sectorraden een landelijk referentiekader geformuleerd. Dit moest handvatten geven om passend onderwijs in de dagelijkse

[3] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 27728, nr. 85, blg. 1
[4] Meijer, C. (2004). *WSNS welbeschouwd.* Apeldoorn: Garant.
[5] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, 25409, nr. 3
[6] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr.3
[7] Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Eerste Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, B
[8] Artikel V. Wijziging van de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Stb. 2014, 287.
[9] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3

praktijk vorm te geven, bijvoorbeeld door aan te geven wat van de basisondersteuning (die iedere school kan bieden) minimaal zou kunnen worden verwacht, en welk soort ondersteuning door speciale scholen of met hulp van de middelen uit het samenwerkingsverband kon worden gegeven.

Doordat de middelen voor de lichte en zware ondersteuning gebundeld werden, een plafond kregen en evenredig naar rato van het aantal leerlingen over de samenwerkingsverbanden werden verdeeld, en daarmee mee gedecentraliseerd, werd ook de beheersbaarheid van de middelen een regionale opgave.

In de kern van het passend onderwijs beleid stond een aantal nieuwe pijlers (hoofdinstrumenten). Ten eerste ging het om *de zorgplicht* voor scholen.[10] Hierdoor zouden ouders niet meer zelf op zoek hoeven te gaan naar een geschikte school, omdat scholen verplicht werden om te onderzoeken of zij, of eventueel een andere school, passende ondersteuning konden bieden. Om ouders te ontlasten kwam de aanvraag voor een indicatie voor het (v)so bij de (reguliere of speciale) school waar de leerling stond ingeschreven of was aangemeld te liggen, die daarvoor wel in goed overleg met ouders zou treden. Daarbij moest vanaf nu worden uitgegaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling, in plaats van een medisch label. Dat laatste werd mede bereikt door de financiering niet meer per indicatie te laten lopen.[11]

Ten tweede werd *het schoolondersteuningsprofiel* geïntroduceerd, waarin schoollocaties moeten aangeven welke ondersteuning zij kunnen bieden. Dat zou ouders meer helderheid bieden en leraren konden zo gerichter worden toegerust.

Ten derde werden *nieuwe, regionale samenwerkingsverbanden* ingericht.[12] Minder samenwerkingsverbanden, in het bijzonder in het po, moesten zorgen voor minder bureaucratie. De middelen voor lichte en zware ondersteuning kwamen vanaf dat moment samen bij de samenwerkingsverbanden. Scholen voor regulier en speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) werden samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorgplicht, zodat er voor iedere leerling thuisnabij een passende plek was in het onderwijs. De samenwerkingsverbanden namen naast de besluiten over toelating van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs (sbo) nu ook de besluiten over toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs en kregen daarvoor een beperkte termijn.[13] Ouders en leraren en in het vo ook de leerlingen kregen via de ondersteuningsplanraad medezeggenschap over het beleid, vastgelegd in een *regionaal ondersteuningsplan*, en de inzet van de middelen van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband moest overleg voeren met de gemeente(n) om de ondersteuning af te stemmen op de (jeugd)zorg.

Met de invoering van passend onderwijs sloot cluster 2 vanwege de kleinschaligheid en specifieke expertise aan bij de landelijke systematiek van cluster 1.[14] Cluster 1 en 2 sloten zich daarmee niet aan bij de regionale samenwerkingsverbanden. Het ondersteuningsbudget ging rechtstreeks naar de instellingen voor cluster 1 en 2. Hiervan bekostigen ze hun eigen (v)so en de ambulante ondersteuning in het regulier onderwijs en in de andere clusters 3 en 4. De instellingen kregen een ondersteuningsplicht en geen zorgplicht. Dat betekent dat de leerlingen met een auditieve, visuele handicap of een taalontwikkelingsstoornis in het regulier onderwijs door de instellingen moesten worden ondersteund als dat nodig is.[15]

Dit is een beschrijving van wat passend onderwijs was en beoogde in 2014. In de loop der jaren is, mede op verzoek van de Tweede Kamer en in overleg met alle betrokkenen, het beleid en instrumentarium verrijkt. Het waarom, wie, wat en hoe van het passend onderwijsbeleid, zoals dat op de dag van vandaag geldt, zijn eind 2019, als onderdeel van het traject met alle betrokken organisaties gevisualiseerd op één grote overzichtsplaat.

---

[10] Onder 'zorgplicht' wordt in deze nota verstaan de verplichting van scholen om te beoordelen of een leerling extra ondersteuning behoeft, te onderzoeken hoe de school de benodigde doeltreffende aanpassing kan verrichten, en, indien dit een onevenredige belasting vormt, het zorg dragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.

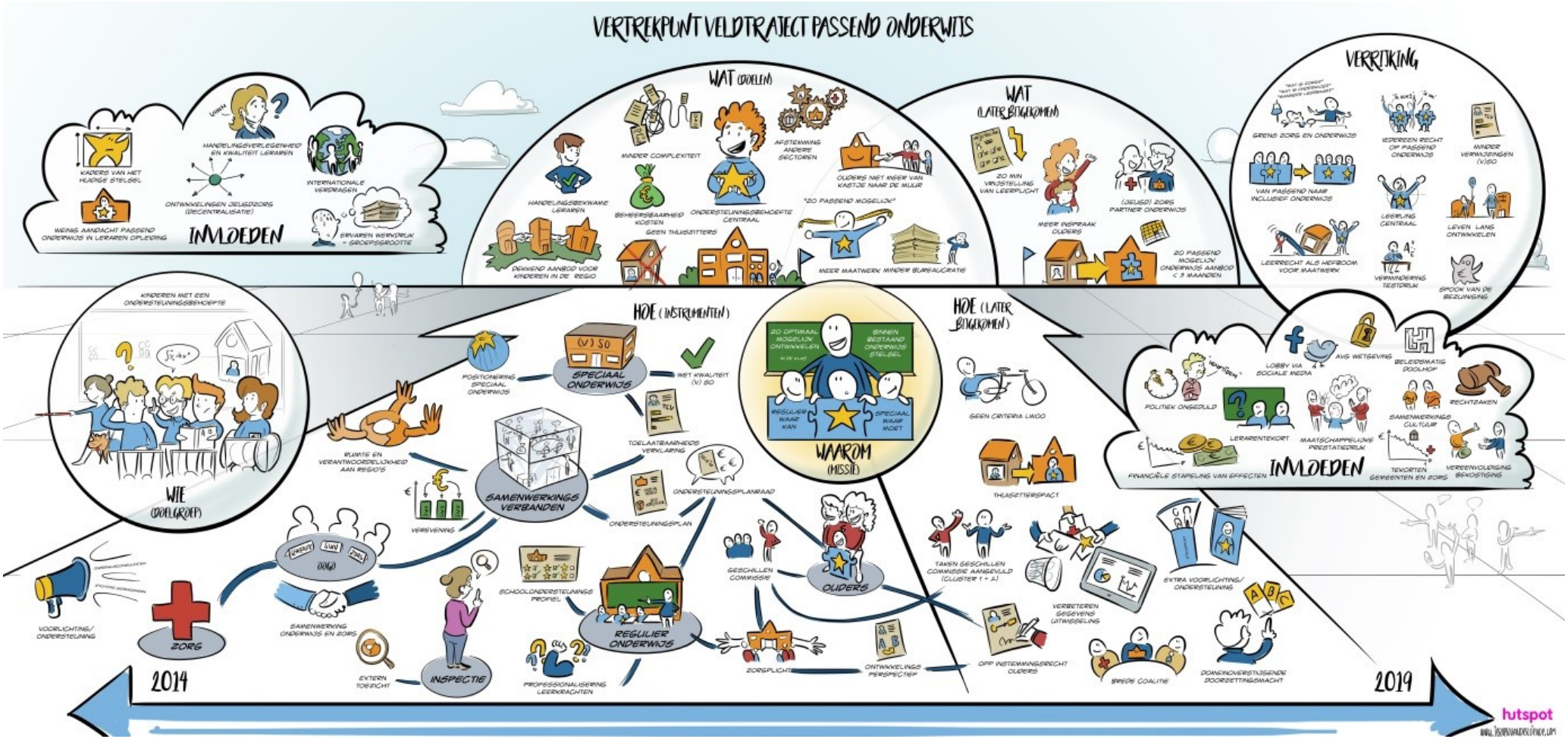
[11] Sommige samenwerkingsverbanden kozen er echter voor om de 'oude' criteria te behouden.

[12] In het voortgezet onderwijs bestonden deze samenwerkingsverbanden al.

[13] Sinds 1 januari 2016 vallen leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. De samenwerkingsverbanden vo zijn verantwoordelijk voor de toewijzing van lwoo en pro. Voor het pro blijven landelijke criteria gelden. Voor lwoo kunnen samenwerkingsverbanden de landelijke criteria en procedures aanhouden, of deze zelf bepalen (opting out).

[14] Cluster 1 heeft als doelgroep blinde of slechtziende kinderen. Cluster 2 heeft als doelgroep dove, slechthorende kinderen en kinderen met een taalontwikkelingsstoornis..

[15] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3



Eind 2019 is deze plaat gemaakt als gezamenlijk vertrekpunt om met alle betrokken partijen te praten over hoe het gaat met passend onderwijs. Zie https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/vertrekpunt voor een uitgebreide toelichting.

2. Hoe is de evaluatie aangepakt?

De Kamer heeft bij de invoering van passend onderwijs gevraagd om een robuuste evaluatie van de stelselwijziging van passend onderwijs.[16] Het ECPO heeft geadviseerd over het evaluatiekader en over het type evaluatie dat moest worden uitgevoerd.[17] Zij benadrukten dat rekening moest worden gehouden met een lange invoeringstermijn (tenminste 7 jaar), verschuivende beleidsdoelen gedurende de implementatieperiode, het (gedeeltelijk) verdwijnen van het zicht op de doelgroep (als gevolg van decentralisatie en minder labelen), de inrichtingsvrijheid van samenwerkingsverbanden, de herverdeling van de expertise, de decentralisaties in het sociaal domein, en mogelijke wisselingen in regie in de politiek en de uitvoering.

Op advies van het ECPO werd de evaluatie van het beleid onder regie gebracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Het onderzoek zelf is uitgevoerd door een consortium van onderzoeksbureaus en universiteiten. Op 27 mei 2020 heeft het consortium haar eindrapport opgeleverd, nadat eerder tientallen deelstudies en samenvattende rapportages zijn uitgebracht. We zijn het NRO en het onderzoeksconsortium zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan de Evaluatie passend onderwijs. Zij hebben met een uitvoerig onderzoeksprogramma in een complex en veranderend speelveld de impact van passend onderwijs gemeten, beschreven en waar mogelijk verklaard. Ook zijn we dank verschuldigd aan alle instanties en mensen die hun medewerking hebben verleend aan het evaluatieonderzoek. De resultaten van het onderzoek vormen samen met alle gesprekken met betrokken actoren en partijen (zie hieronder) de basis voor deze analyse die OCW heeft gemaakt.

Ook de Onderwijsraad heeft gedurende de implementatieperiode geadviseerd en heeft tegen de zomer van 2020 haar strategisch eindadvies uitgebracht.[18] Dit laatste advies is in het bijzonder benut om te komen tot een eerste aanzet van een visie op inclusiever onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs en de Algemene Rekenkamer hebben eveneens onderzoek en rapporten uitgebracht die veel nuttige inzichten verschaffen.[19] In het geval van de Inspectie vaak ook nog eens extra via de Staat van het Onderwijs, in het bijzonder de meest recente editie. Voorts hebben tal van partijen adviezen uitgebracht, eigen enquêtes uitgezet en standpuntbepalingen geformuleerd, waaronder de PO- en VO-raad, Ouders & Onderwijs (samen met andere ouderorganisaties), de Algemene Onderwijsbond en recent de Kinderombudsman en het Lerarencollectief.[20] Tenslotte zijn enkele publicaties uitgebracht waaronder bijvoorbeeld het boek *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder* van Marieke Dekkers en Nicole Teeuwen.[21]

Naast al dit onderzoek en advies is in de afgelopen twee jaar uitvoerig gesproken met de mensen die in de praktijk of bestuurlijk aan de lat staan om passend onderwijs mogelijk te maken. Ten eerste waren duizenden mensen eind 2018 en begin 2019 bereid hun ervaringen over passend onderwijs te delen (via het vertelpunt) en veel van hen wilden daarover vervolgens in gesprek gaan tijdens zes inspirerende regiobijeenkomsten. Tijdens die regiobijeenkomsten zijn zeer waardevolle oplossingen voor hun eigen regio bedacht.[22]

---

[16] Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2013). Brief Evaluatiekader 25 maart 2013. ECPO/013/228

[17] Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2013).

[18] Onderwijsraad (2016). *Briefadvies Passend Onderwijs;* Onderwijsraad (2018). *Briefadvies Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht;* Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever.*

[19] Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;* Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs;* Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Extra ondersteuning in het basisonderwijs;* Inspectie van het Onderwijs (2020c). *De Staat van het Onderwijs.*

[20] PO-Raad: https://www.poraad.nl/standpunten?topic%5B0%5D=13126; VO-raad: https://www.vo-raad.nl/themas/27/onderwerpen/396/hoofdstukken/397; Ouders en onderwijs (2020). *De staat van de ouder;* Algemene Onderwijsbond (2019). *Enquête vijf jaar passend onderwijs;* De Kinderombudsman (2020). *Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs;* Martens, S. & Weerstand, D. (2020). *Evaluatie passend onderwijs.* Lerarencollectief.

[21] Dekkers, M. & Teeuwen, N. (2019). *Kloof tussen mens en systeem? Vijf jaar passend onderwijs en nu verder.* Amsterdam: B&T.

[22] OOG Onderwijs en Jeugd & Story Connect (2019). *Regio-oplossingen passend onderwijs. Leren van ervaringen in de regio.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018-2019, 31497, nr. 310, blg. 891065

Ook in het afgelopen evaluatiejaar hebben velen uit de praktijk en landelijke vertegenwoordigende partijen geholpen met de analyse van het beleid en het nadenken over verbeteringen. Eerst is gezamenlijk in beeld gebracht wat passend onderwijs behelst. Dit omdat de beelden en verwachtingen in de loop van de tijd uit elkaar zijn gaan lopen. Daaruit kwam de hiervoor gepresenteerde plaat als resultaat (najaar 2019). Vanuit een gedeeld begrip is met alle vertegenwoordigende partijen en mensen uit de praktijk is de staat van het passend onderwijs geanalyseerd. Deze analyse is de afgelopen maanden samen met het eindrapport van NRO en alle andere adviezen, enquêtes en standpunten omgezet naar de lessen die verderop worden getrokken. Vervolgens is met de vertegenwoordigende partijen besproken waar we in de verre toekomst willen staan, mede naar aanleiding van de motie Van Meenen en het advies van de Onderwijsraad over inclusiever onderwijs. In dit veldtraject is een visualisatie gemaakt, die terug te vinden zijn op www.veldtrajectpassendonderwijs.nl.

3. Analyse: Wat is de impact van passend onderwijs geweest?

Passend onderwijs is een flinke en complexe stelselverandering geweest, die impact heeft gehad op verschillende niveaus van het onderwijs. De terugblik bouwen we op langs die verschillende niveaus: het stelsel (inclusief de samenwerkingsverbanden), de school onder leiding van de schoolleider, de leraar (en alle andere onderwijsprofessionals), de ouder en de leerling. De analyse starten we met het stelselniveau totdat we, via de school en de leraar, uitkomen bij daar waar passend onderwijs de meeste impact moet hebben: de leerling. We sluiten de analyse af met een overzicht van de mate waarin de doelstellingen zijn behaald en de beleidsinstrumenten hebben gewerkt.

3.1 Impact op het stelsel

Passend onderwijs is voor allen met een (formele) verantwoordelijkheid een ingrijpende wijziging geweest. Nieuwe verantwoordelijkheden. Nieuwe verhoudingen. Nieuwe financiering. Het is daarom niet onlogisch dat in een eerste periode vooral regionale bestuurders en beleidsmakers passend onderwijs hebben vormgegeven.

De financiering

Met de invoering van passend onderwijs is, onder meer na grote protesten, uiteindelijk geen bezuiniging gepaard gegaan. Wel was het de bedoeling om te zorgen voor financiële beheersbaarheid.[1] Van de openeinde-regeling van de middelen voor zware ondersteuning, de budget-financiering voor het wsns-beleid en in het voortgezet onderwijs-de openeinde financiering voor leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (lichte ondersteuning), is gegaan naar een macro-kader voor "extra ondersteuning" waarin de middelen voor lichte en zware ondersteuning zijn samengevoegd.[2] Bij aanvang van passend onderwijs (in kalenderjaar 2014) was er ca. € 2,4 miljard beschikbaar voor ondersteuning. In de jaren is dat budget gegroeid, mede vanwege bijstelling voor loon- en prijsontwikkeling. Voor 2021 is er, zoals in de OCW-begroting voor 2021 is opgenomen, ca. € 2,7 miljard beschikbaar.

Door van een macro-kader uit te gaan zijn de kosten op het landelijke niveau logischerwijs beheerst.[23] De afgelopen jaren is middels stapsgewijze verevening[24] toegewerkt naar een gelijke verdeling van middelen tussen samenwerkingsverbanden gegeven het aantal leerlingen in elk samenwerkingsverband. De verevening is inmiddels zo goed als voltooid en zowel samenwerkingsverbanden met een positieve als een negatieve verevening hebben gestuurd op een nieuwe financiële situatie.[25] Dat betekent uiteraard dat sommige samenwerkingsverbanden wel degelijk hebben moeten bezuinigen, daar waar anderen meer konden investeren. Moeten bezuinigen heeft impact op de (mentale) ruimte die er is om te verbeteren.[26] Ook al was er vijf jaar de tijd om de bezuinigsopgave te realiseren, niet in ieder samenwerkingsverband met een aanzienlijke opgave is het goed gelukt om een surplus aan leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs te beperken, zodat er meer geld naar ondersteuning in het regulier onderwijs kon gaan. Tegelijkertijd zien we samenwerkingsverbanden met een bezuinigingsopgave die het heel goed doen (en waar de schoolbesturen elkaar echt hebben gevonden), en samenwerkingsverbanden die juist extra financiële ruimte kregen, maar niet al die ruimte hebben benut om gezamenlijke ondersteuningsvoorzieningen te creëren (juist minder noodzaak voelden om de handen ineen te slaan).

Alle samenwerkingsverbanden hebben hun financieel beheer op orde. De samenwerkingsverbanden zijn vrijwel allemaal financieel gezond en kunnen op korte en langere termijn voldoen aan hun financiële verplichtingen. Ook verwerven en besteden zij de bekostiging conform wet- en regelgeving.[27] Hierbij vallen nog twee kanttekeningen te plaatsen. Er is een enkel

---

[1] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3
[2] De middelen voor lwoo en pro kwamen vanaf 2016 naar de samenwerkingsverbanden.
[23] Ledoux & Waslander (2020).
[24] Het betrof hier de middelen voor zware ondersteuning
[25] Kennis, R., Eimers, T., Roelofs. M., Walraven, M., Eck, P. van & Exalto, R., m.m.v. Koopman, P. (2020). *Impact van verevening. Mate waarin en wijze waarop de verevening zware ondersteuning het beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en scholen beïnvloedt.* Nijmegen: KBA Nijmegen / Utrecht: Oberon
[26] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[27] Inspectie van het Onderwijs (2020c), Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Financiële Staat van het Onderwijs 2018.*

samenwerkingsverband dat voor hogere kosten opdraait dan nodig omdat ze binnen haar grenzen onderwijsvoorzieningen heeft bij residentiele jeugdzorg, waaraan andere samenwerkingsverbanden zouden kunnen bijdragen, maar dat niet altijd doen. En in algemene zin hebben we moeten constateren dat op veel plekken de reserves onnodig hoog zijn aangehouden.[28]

Een aandachtspunt is ook de hoeveelheid leerlingen die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs gaat. Na de aanvankelijke daling van de leerlingaantallen in speciale voorzieningen, heeft de trend zich de afgelopen jaren gekeerd en stijgen de leerlingenaantallen in het sbo en so alweer enkele jaren. Het aantal leerlingen in het vso is na enkele jaren van stijging de laatste jaren relatief stabiel.[29]

Qua budget neemt de druk op de speciale voorzieningen dus weer toe: het percentage leerlingen dat deelneemt aan het (v)so is gemiddeld hoger dan in 2011, toen het landelijke budget werd geijkt.[30] Hoewel in de jaren rondom de invoering van passend onderwijs samenwerkingsverbanden en scholen erin zijn geslaagd het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs te verminderen, hebben zij dit niet vol kunnen houden. De financiële ruimte die hierdoor ontstond voor de ondersteuning in het reguliere onderwijs of voor centrale voorzieningen is inmiddels weer minder groot.

Voor de stijging van het aantal leerlingen in speciale voorzieningen is niet één oorzaak aan te wijzen. Zowel in samenwerkingsverbanden met een positieve als negatieve verevening is de stijging van de leerlingaantallen terug te zien. Samenwerkingsverbanden met de grootste negatieve vereveningsopdracht hebben echter gemiddeld gezien nog steeds een bovengemiddelde deelname van leerlingen in het (v)so. Die grote vereveningsopdracht komt immers mede voort uit het feit dat er in verhouding tot andere samenwerkingsverbanden al relatief veel leerlingen naar het (v)so gingen.

De strategieën van samenwerkingsverbanden om te sturen op minder leerlingen in speciale voorzieningen, blijken lastig één-op-één te koppelen aan de daadwerkelijke leerlingstromen binnen het samenwerkingsverband. Dit heeft ermee te maken dat vaak combinaties van strategieën worden gebruikt, dat deze strategieën staan of vallen met hoe ze worden uitgevoerd en dat ook interne of externe factoren van invloed kunnen zijn op het slagen van een strategie. Interne factoren zijn bijvoorbeeld het ontbreken van een gedeelde verantwoordelijkheid in het samenwerkingsverband, bestuurlijke verhoudingen of het mandaat van de directeur van het samenwerkingsverband. Als externe factoren ervaren samenwerkingsverbanden een toename van het aantal leerlingen met problemen en een verzwaring van die problematiek. Maar ook het lerarentekort, demografische verschillen tussen regio's, leerlingenkrimp (en daarmee het in stand houden van de kwaliteit van scholen) en een stapeling van deze effecten in een samenwerkingsverband worden genoemd.[31]

De samenwerkingsverbanden
Samenwerkingsverbanden bestonden al voor 2014, maar met passend onderwijs is de kaart opnieuw getekend en kwamen er andere verplichtingen. Met name in het po is een flinke slag gemaakt in het terugbrengen van het aantal samenwerkingsverbanden. Daar gingen de 234 wsns-verbanden, die nog deels langs denominatie waren georganiseerd, op in 76 geografisch afgebakende regio's.

De opgelegde samenwerking en aangepaste indeling van samenwerkingsverbanden tussen schoolbesturen is over het algemeen goed opgepakt en heeft geleid tot schoolbesturen die de meerwaarde zien van hun samenwerking voor de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De grote vrijheid die zij daarbij hebben gekregen voor inrichting en organisatie van het samenwerkingsverband en de ondersteuning wordt gewaardeerd. Het dekkend aanbod wordt overwegend gerealiseerd, maar er zijn ook nog hiaten.[32] Het aanbod is door passend onderwijs meer divers geworden en er is ruimte ontstaan om daarin de komende jaren nog meer te gaan realiseren. Er wordt ook steeds meer verwacht, bijvoorbeeld op het gebied van de mogelijkheden voor onderwijs-zorg-arrangementen en aanpassingen t.a.v. onderwijstijd en locatie.

[28] Inspectie van het Onderwijs (2020d)
[29] Ministerie van OCW (2019). *Brief moties en toezeggingen op het gebied van primair en voortgezet onderwijs.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 31293, nr. 498; DUO (2020).
[30] Ongeveer 55% van het budget gaat direct naar de sbo-, (v)so- en pro-scholen; Ledoux & Waslander (2020)
[31] Kennis e.a. (2020).
[32] Ledoux & Waslander (2020)

Regionale partnerschappen tussen samenwerkingsverbanden en (centrum)gemeenten en/of jeugdzorgregio's komen op steeds meer plekken van de grond, er wordt overleg gevoerd en veel ondernomen om de aansluiting onderwijs-jeugdzorg te verbeteren.[33] De complexiteit die het oude stelsel met zich meebracht, is daadwerkelijk verminderd.[34] De scheiding tussen de systemen voor lichte en zware ondersteuning is opgeheven, er zijn minder samenwerkingsverbanden per gemeente, het aanvragen van een indicatie is minder arbeidsintensief en doorlooptijden zijn korter.[35] Er is meer flexibiliteit ontstaan in het organiseren en toewijzen van ondersteuning, waardoor meer leerlingen en studenten hiervan kunnen profiteren.[36]

Tegelijkertijd is er ook nieuwe complexiteit. Sommige samenwerkingsverbanden hebben uitgebreide procedures ingericht voor de toekenning van (middelen voor) de extra ondersteuning. Voor scholen en besturen die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben, betekent het dat zij rekening moeten houden met verschillende procedures. Dat geldt zeker voor heel grote schoolbesturen en het (v)so. Er zijn (v)so scholen die leerlingen ontvangen uit meer dan 20 samenwerkingsverbanden. Het is voorts goed dat de banden met de gemeenten en (jeugd)zorgaanbieders worden aangehaald, maar dat zorgt tegelijkertijd ook voor nieuwe complexiteit, zowel op het niveau van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen als op het niveau van scholen. In het veld wordt, mede door de verschillende (bekostigings)systematieken tussen onderwijs en zorg alsmede binnen de zorg en door de verschillende kenmerken en culturen nog altijd een kloof tussen onderwijs en (jeugd)zorg ervaren.[37] Samenwerkingsverbanden hebben regelmatig te maken met meerdere gemeenten, die allen op eigen wijze uitvoering geven aan de Jeugdwet, Participatiewet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Daarbij hebben ((v)so) scholen ook te maken met zorgverzekeraars (Zvw) en speciale scholen met zorgkantoren (Wlz). Hiernaast hebben scholen ook te maken met leerlingen met een persoonsgebonden budget, waarvan veelal de ouders dit beheren. Ondanks dat er veelvuldig (bestuurlijk) wordt overlegd tussen onderwijs en zorg, leidt dit overleg nog weinig tot een gezamenlijke visie, uitgangspunten en beleid.

Gemiddeld genomen zien we dat in veel regio's tijd nodig is om tot echte samenwerking te komen en nog meer tijd om in de praktijk tot een goede uitvoering te komen. Nog altijd voelen sommige schoolbestuurders in het samenwerkingsverband nog niet een collectieve verantwoordelijkheid voor hun (maatschappelijke) opdracht om een dekkend aanbod van voorzieningen te organiseren voor leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning.[38] Voor hen is de samenwerking vooral een noodzakelijk kwaad. Ook is bij een kwart van de samenwerkingsverbanden de kwaliteitszorg (= lerend vermogen) nog onvoldoende. Deze samenwerkingsverbanden hebben weinig zicht op de kwaliteit van de basis- en extra ondersteuning in hun scholen.[39]

Voor specifieke groepen leerlingen voor wie oplossingen meer complex zijn blijft het lastig om passend onderwijs te organiseren, zowel voor samenwerkingsverbanden als voor sbo- en (v)so-scholen.[40] Het blijkt, ondanks alle inspanningen, hierdoor ook moeilijker dan gedacht om het aantal thuiszittende leerlingen terug te dringen.[41] In de samenwerkingsverbanden en gemeenten is het zicht op het actueel aantal thuiszittende leerlingen wel verbeterd (er zijn meer leerlingen in beeld), evenals de sturing op het voorkomen en terugdringen van thuiszitters (waardoor de doorstroom is verbeterd). Samenwerkingsverbanden, gemeenten en scholen doen hiervoor veel moeite en kiezen ook vaker een preventieve aanpak. Samenwerkingsverbanden hebben ook steeds vaker

---

[33] Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E. & Ledoux, G. *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut

[34] Ledoux & Waslander (2020)

[35] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3

[36] Ledoux & Waslander (2020)

[37] Veldtraject passend onderwijs probleemanalyse.
https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/probleemanalyse

[38] Veldtraject passend onderwijs probleemanalyse.
https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/probleemanalyse; SvhO

[39] Inspectie van het Onderwijs (2020c)

[40] Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen met ernstige meervoudige beperkingen, of een combinatie van een lichte verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen, hoogbegaafde leerlingen met gedrags- en/of communicatieproblemen en/of een stoornis in het autismespectrum, leerlingen met (ernstige) psychiatrische problematiek en ondersteuning vanuit de jeugd-ggz en leerlingen in crisisvoorzieningen; Ledoux & Waslander (2020);, De Boer, A. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen; ,
Aarsen, E. van, Weijers, S., Walraven, M. & Bomhof, M. (2017). *Monitor Samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren*. Utrecht: Oberon

[41] Ledoux & Waslander (2020)

doorzettingsmacht belegd.[42] Het onderwijs kan dit probleem echter niet alleen oplossen: thuiszitten wordt niet alleen veroorzaakt door het uitblijven van passend aanbod.[43] Thuiszitten is een gevolg van problemen, die vaak ook een andere achtergrond hebben zoals psychische problemen of problematiek in de thuissituatie.[44] Het moet als een breder maatschappelijk vraagstuk worden gezien, dat de ene keer vraagt om een onderwijsoplossing, de volgende keer vooral om eerst een goede behandeling vanuit de zorg of om een combinatie van interventies.[45] Het is dan ook niet reëel om het succes van passend onderwijs vooral te bepalen aan de hand van het succes van de aanpak van thuiszitten.[46] We kijken daarom ook met deze evaluatie, breder.

Residentieel onderwijs
Binnen het (v)so bevindt zich een groep leerlingen voor wie we passend onderwijs gedeeltelijk anders hebben ingericht: het residentieel onderwijs. Het gaat om ruim 5000 leerlingen, waarvan ongeveer 1000 leerlingen in JeugdzorgPlus, 550 leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen, en 3500 leerlingen in open residentiële jeugdhulpinstellingen.

Het residentieel onderwijs is verbonden aan grootschalige en kleinschalige bovenregionale voorzieningen. Onder de grootschalige voorzieningen scharen we JeugdzorgPlus-instellingen, Justitiële Jeugdinrichtingen en open jeugdhulpinstellingen. Deze voorzieningen hebben een samenwerkingsovereenkomst met v(s)o-scholen: jongeren die hier verblijven, krijgen in de regel onderwijs op de school waar deze samenwerkingsovereenkomst mee is afgesloten. Ook open jeugdhulpinstellingen sluiten een samenwerkingsovereenkomst af met een (v)so-school, maar jongeren mogen bij deze instellingen ook elders onderwijs volgen. Voor alle jongeren in deze residentiele instellingen is dus een onderwijsaanbod beschikbaar.

Op dit moment vallen structurele vraagstukken betreft passend onderwijs binnen de residentiële sector uiteen in twee categorieën: onderwijs-specifieke uitdagingen en bredere ontwikkelingen in het justitiële en zorglandschap, waar onderwijs gevolgen van ondervindt. Op het gebied van onderwijs-specifieke uitdagingen komen we vooral bekostigingsvraagstukken tegen. Met name de bekostiging van het open residentiele onderwijs is een knelpunt voor de samenwerkingsverbanden aangezien leerlingen via een residentiële plaatsing instromen en in mindere mate op basis van een tlv. Samenwerkingsverbanden betalen wel, maar bepalen niet. De andere uitdaging heeft betrekking op het veranderende landschap van zorg en justitie.

Cluster 1 en 2 speciaal onderwijs
Vanwege het gering aantal leerlingen, de kleinschaligheid en de specifieke expertise voor deze leerlingen is bij de invoering van passend onderwijs gekozen om het onderwijs en de ondersteuning aan leerlingen met een auditieve beperking of met een taalontwikkelingsstoornis net zoals cluster 1 landelijk te organiseren en te budgetteren.

Cluster 1 en cluster 2 maken ook daarom geen deel uit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Er is daarom ook geen zorgplicht. Wel is er een ondersteuningsplicht voor de leerlingen die in het regulier onderwijs zitten die ondersteuning nodig hebben omdat ze doof, slechthorend zijn of een taalontwikkelingsstoornis hebben. Dat gaat zowel bij cluster 1 en 2 om een hoog percentage leerlingen, respectievelijk om circa 80% en 50%. Dat betekent dat goede relaties met samenwerkingsverbanden en de reguliere scholen heel belangrijk zijn. Ook als het gaat om leerlingen met meerdere ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld een taalontwikkelingsstoornis en gedragsproblemen of blind en zeer moeilijk lerend), die soms zowel door het samenwerkingsverband als door één van de instellingen moeten worden ondersteund.

Om hier vorm aan te geven, is de afgelopen jaren door de instellingen flink geïnvesteerd in de relaties met het reguliere onderwijs en de samenwerkingsverbanden, onder andere door voorlichtings- en afstemmingsbijeenkomsten. Op dit moment bouwen de instellingen aan de sectorbrede bundeling van een expertisenetwerk van bewezen effectieve interventies voor leerlingen die doof of slechthorend zijn of een taalontwikkelingsstoornis hebben. De sectorbrede bundeling expertise doof en slechthorend is bijna afgerond, daarna volgt de bundeling van

[42] Inspectie van het Onderwijs (2020c)
[43] Inspectie van het Onderwijs (2020c)
[44] Binsbergen, M.H. van, Pronk, S., Schooten, E. van, Heurter, A. & Verbeek, F. (2019). Niet thuisgeven. Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen: onderzoek naar thuiszitters. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
[45] Ministerie van OCW (2020). *Brief Thuiszitters in het funderend onderwijs*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 31497, nr. 130.
[46] Onderwijsraad (2016).

expertise over leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis. Een tweede doel van het expertisenetwerk is het delen van expertise van cluster 2 met het reguliere onderwijs. Ondertussen worden ook de ervaringen die hiermee worden opgedaan gedeeld met de andere clusters.

Er wordt op basis van de evaluatie geen aanleiding gezien om deze positie en structuur van cluster 1 en 2 aan te passen.

3.2 Impact op de school

Nadat de stelselwijziging op bestuurlijk niveau was ingezet, moest ook ook het effect in de klas merkbaar worden.De zorgplicht werd ingevoerd, scholen moesten een schoolondersteuningsprofiel opstellen, de basisondersteuning op het afgesproken niveau van het samenwerkingsverband brengen en voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een ontwikkelingsperspectief (OPP) opstellen, in overleg met ouders. Het beleid van het samenwerkingsverband werd leidend voor de toelating van leerlingen tot het sbo en (v)so, tot praktijkonderwijs en de indicatie voor leerwegondersteuning.[47] Doordat reguliere en speciale scholen (cluster 3 en 4) onderdeel werden van hetzelfde samenwerkingsverband, werd het makkelijker om samen te werken.

Het organiseren en realiseren van de ondersteuning
Van een aantal van de genoemde beleidsinstrumenten weten we door het landelijke evaluatieonderzoek en onderzoek van de Inspectie veel over de effecten. Zo geven steeds meer intern begeleiders (75%) aan dat hun basisschool de basisondersteuning in (zeer) ruime mate kan realiseren. In het voortgezet onderwijs geeft 80% van de ondersteuningscoördinatoren[48] dit aan voor hun school.[49] Er is dus nog meer nodig, maar het aantal reguliere scholen dat kan leveren is stijgende.[50] Dit ondanks de bredere moeilijke omstandigheden in het onderwijs, zoals de grote werkdruk en het lerarentekort. Ook weten we dat veel samenwerkingsverbanden er naar streven de basisondersteuning op alle scholen op termijn te verhogen, of dat al hebben gedaan, en daartoe ook financiële middelen beschikbaar stellen.[51] De met opzet gelaten ruimte om een samenwerkingsverband te laten bepalen wat het niveau van ondersteuning is dat alle schoollocaties moeten kunnen bieden, heeft naast lokaal maatwerk ook geleid tot verschillen tussen regio's. Het betekent dat in de ene regio in de basismeer van een schoollocatie en het onderwijzend personeel wordt gevraagd dan in een andere regio. Voor leerlingen, ouders en leraren brengt dat respectievelijk onduidelijkheid met zich mee over wat ze mogen verwachten en/of moeten leveren, zeker als dat volgens hen ook niet duidelijk wordt beschreven of vindbaar is. Ook is het voor een landelijke Inspectie en voor lerarenopleidingen onduidelijk waarop ze moeten inspecteren en waarvoor ze moeten opleiden.

Het realiseren van de extra ondersteuning, ten opzichte van de basisondersteuning, ervaren scholen als lastiger, met name in het basisonderwijs. En zeker wanneer het gaat om meervoudige problematiek. Iets minder dan de helft van de intern begeleiders in het po denkt dat hun school de extra ondersteuning in (zeer) ruime mate kan bieden, tegenover bijna 70% van de ondersteuningscoördinatoren in het voortgezet onderwijs.[52] Hoewel ouders en leerlingen in de beginfase van passend onderwijs in meerderheid tevreden waren over de geboden ondersteuning, blijkt uit recentere peilingen dat een deel van de ouders nog niet tevreden is met de geboden ondersteuning.[53] Hier gaan we in paragraaf 3.5 verder op in.

---

[47] Voor lwoo kunnen samenwerkingsverbanden de landelijke criteria en procedures aanhouden, of deze zelf bepalen (opting out)
[48] Onder de ondersteuningscoördinator verstaan we de vo-equivalent van de intern begeleider (soms zorgcoördinator genoemd)
[49] Ledoux, G., Smeets, E., Weijers, D. (2019) *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen.
[50] Smeets, E., De Boer, A., Van Loon-Dikkers, A.L.C., Rossen, L. & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.* Nijmegen: KBA Nijmegen.
[51] Heim, M., Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.* Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon; Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., Walraven, M. (2019) *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevenden.* Utrecht: Oberon; Ledoux & Waslander (2020.),
[52] Ledoux & Waslander (2020); Ledoux e.a. (2019).
[53] Ledoux & Waslander (2020); Marijnissen, L., Kwint, P. & Schijvenaars, P. (2020). *De staat van passend onderwijs. Een onderzoek naar de ervaringen met passend onderwijs;* Ouders & Onderwijs (2020). *De staat van de ouder.*

Verdeling van de financiële middelen
Doordat veel samenwerkingsverbanden een groot deel van de middelen voor extra ondersteuning rechtstreeks doorzetten naar de scholen[54], kunnen veel scholen zelf besluiten voor welke leerlingen en hoe lang ze de extra ondersteuning inzetten. Deze flexibiliteit wordt door scholen zeer gewaardeerd. In het basisonderwijs gaan de extra middelen vooral naar externe hulp voor specifieke leerlingen, onderwijsassistenten en extra uren voor de intern begeleider. In het voortgezet onderwijs zetten scholen de extra middelen in voor extra uren voor de ondersteuningscoördinator, specialisten om leraren te ondersteunen en deskundigheidsbevordering. [55]

De schoolleiders zijn verdeeld over de toereikendheid van de middelen voor extra ondersteuning: de helft vindt deze voldoende, de andere helft onvoldoende.[56] Mogelijk komt dit doordat er in sommige samenwerkingsverbanden door toenemende verwijzingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs minder middelen voor het regulier onderwijs beschikbaar zijn. Aan de andere kant weten we ook dat passend onderwijs binnen scholen "ruim" wordt opgevat. Een meerderheid van de schoolbesturen en schoolleiders geeft aan verschillende geldstromen te combineren vanuit de lumpsum, specifieke subsidies en onderwijsachterstandsmiddelen.[57] Een keerzijde van de toegenomen flexibiliteit en het combineren van geldstromen is, dat het in de school soms onduidelijk is welke middelen beschikbaar zijn voor passend onderwijs en waar deze aan besteed worden.[58]

Ontwikkelingsperspectief
Het OPP vervult, zowel volgens scholen als ouders, een goede rol in de communicatie over de ontwikkeling van de leerling die extra ondersteuning krijgt, de te behalen doelen en wat de school dus moet doen.[59] Het OPP, maar ook andere zaken rondom passend onderwijs[60], zorgen in de ervaring van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren nog steeds voor bureaucratie, een kwart van hen ervaart in de laatste jaren zelfs *meer* bureaucratie. Dit komt bijvoorbeeld doordat systemen nog niet op elkaar zijn aangesloten en dubbel werk gedaan moet worden. Maar ook het opbouwen van dossiers over leerlingen draagt bij aan de bureaucratiebeleving. In sommige samenwerkingsverbanden worden relatief zware procedures ingericht voor een beetje extra ondersteuning bovenop de basisondersteuning.[61]

Samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs
Met de komst van de samenwerkingsverbanden is de samenwerking tussen reguliere onderwijsinstellingen als tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs geïntensiveerd. Er zijn verschillende initiatieven ontstaan om met voorzieningen tussen regulier en speciaal onderwijs een continuüm van onderwijsondersteuning te creëren. Ook wordt ingezet om meer expertise van het so binnen het regulier onderwijs te brengen. Wel is de samenwerking een proces van lange adem, dat betrokkenen nog veel tijd en energie kost. Er worden kleine stappen gezet, en de gevonden oplossingen zijn maatwerk.[62]

---

[54] In 2018 betaalden samenwerkingsverbanden ruim de helft van hun middelen generiek door aan schoolbesturen (Van Aarsen e.a., 2019). Ook de schoolbesturen zetten ruim de helft van de middelen voor extra ondersteuning generiek door naar de scholen (Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Heijsters, L. (2020). *Schoolbesturen en passend onderwijs. De rol van schoolbesturen in en hun visie op passend onderwijs.* Utrecht: Oberon.))
[55] Ledoux & Waslander (2020); Ledoux e.a. (2019).
[56] Ledoux & Waslander (2020); Ledoux e.a. (2019).
[57] Ledoux & Waslander (2020); Ledoux e.a. (2019).;, Van Aarsen e.a. (2020)
[58] Veldtraject passend onderwijs probleemanalyse.
https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/probleemanalyse
[59] Ledoux & Waslander (2020);
[60] Het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel, afstemming met jeugdhulp, het aanvragen van onderwijs - zorgarrangementen, het aanvragen van extra ondersteuning bij het samenwerkingsverband, het aanvragen van een TLV, en zaken die van de Inspectie, leerplichtambtenaren, wijkteams en gemeenten worden gevraagd aan scholen: het telt allemaal op tot de bureaucratiebeleving rondom passend onderwijs; Ledoux & Waslander (2020);
[61] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[62] Ledoux & Waslander (2020);

Schoolondersteuningsprofiel
Een beleidsinstrument dat minder goed heeft gewerkt, is het schoolondersteuningsprofiel. Dat was bedoeld voor scholen om te beschrijven welke voorzieningen zij konden bieden voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, en zich daarin eventueel te profileren. Door er in de schoolgids naar te verwijzen, konden ouders en andere partijen inzicht krijgen in de extra ondersteuning die een school kon bieden. Voor het samenwerkingsverband kon het geheel van profielen inzicht geven in de mate van dekkend aanbod binnen de regio. Ook kon het profiel bijdragen aan het gesprek in het schoolteam over de extra ondersteuning op school en richting geven voor extra professionalisering.[63] In de praktijk lijken de profielen niet altijd actueel. Ook zijn ze lang niet altijd goed vindbaar of gemakkelijk te vergelijken voor ouders.[64] Op veel scholen wordt het schoolondersteuningsprofiel nauwelijks gebruikt bij het inventariseren van welke expertises en competenties in het team aanwezig of nodig zijn. Op het niveau van het samenwerkingsverband heeft specialisatie en onderlinge afstemming tussen scholen niet plaatsgevonden, waardoor de profielen ook geen rol hebben gespeeld bij het realiseren van het dekkend aanbod.[65]

De werking van de zorgplicht hebben we helaas minder goed in beeld kunnen krijgen. We weten dat de meeste schoolleiders vinden dat ze zelf aan de zorgplicht voldoen. Tegelijkertijd signaleert ongeveer driekwart van de schoolleiders dat andere scholen de zorgplicht proberen te ontwijken.[66] Ook ouders ervaren dat.[67] Het komt voor dat scholen het advies geven aan ouders om naar een andere school te gaan, nog voor de formele schriftelijke aanmelding ('wegadviseren'). Om beter zicht te krijgen op de mate waarin het bovenstaande voorkomt, heeft de Inspectie sinds afgelopen november het toezicht op de naleving van de zorgplicht geïntensiveerd.[68] Daarnaast heeft de zorgplicht niet kunnen voorkomen dat ouders, ondanks een passend aanbod, gaan of blijven zoeken naar een andere school.[69]

3.3 Impact op de leraar

Passend onderwijs heeft bij leraren hoge (positieve en minder positieve) verwachtingen gewekt, maar die zijn niet altijd uitgekomen. Het gaat dan om het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas, de ondersteuning en hulp die zij zouden krijgen en de administratieve lasten die passend onderwijs met zich mee zou brengen. Leraren geven aan dat passend onderwijs (te) veel van hen vraagt, ook gegeven alle andere taken die al bij hen liggen.[70]

Zo ervaren leraren moeilijkheden bij het ondersteunen van leerlingen met externaliserende problematiek of een problematische werkhouding. Leraren in het basisonderwijs ervaren het ondersteunen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte meer dan voorheen als een belasting, ze voelen zich vaker tekortschieten en hebben het gevoel dat ze leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte minder aandacht kunnen geven. In het voortgezet onderwijs ervaren leraren minder belasting en is de ervaren belasting stabiel over de tijd. Leraren die zich meer ondersteund voelen door collega's, ervaren minder belasting. De belasting die leraren ervaren is waarschijnlijk niet toe te schrijven aan het aantal leerlingen dat een ondersteuningsbehoefte heeft, want dat is volgens de eigen inschatting van leraren al jaren stabiel (20-25% van de leerlingen).[71] Tegelijkertijd is wel het beeld ontstaan dat er meer kinderen zijn met een ondersteuningsbehoefte. Dit zou veroorzaakt kunnen worden doordat de maatschappelijke norm verschuift. Wel zijn er (in het basisonderwijs) indicaties dat de "zorgzwaarte" van leerlingen toeneemt.[72]

Intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vervullen een belangrijke rol in de ondersteuning van leraren bij het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.[73] De hulp van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren wordt dan ook door leraren gewaardeerd.[74] Zelf vinden de begeleiders dat zij vooral tijd hebben om de leraren te adviseren,

[63] Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011-2012, 33106, nr. 3
[64] Heim & Weijers (2018)
[65] Ledoux & Waslander (2020)
[66] Ledoux e.a. (2019), Ledoux & Waslander (2020)
[67] Ouders en Onderwijs (2020). *De staat van de ouder.*
[68] https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-en-handhaving-zorgplicht-passend-onderwijs
[69] Ledoux & Waslander (2020)
[70] Ledoux & Waslander (2020)
[71] Ledoux & Waslander (2020)
[72] Ledoux & Waslander (2020)
[73] Ledoux & Waslander (2020); Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[74] Ledoux & Waslander (2020)

maar dat zij te weinig tijd hebben om leraren echt te ondersteunen en lessen te bezoeken.[75] Uit het veldtraject gaven organisaties aan dat in sommige scholen intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren te veel bezig met brandjes blussen, papierwerk en het organiseren van hulp.[76] Op ongeveer de helft van de scholen zijn regelmatig of vaak eerstelijns hulpverleners (schoolmaatschappelijk werk, wijk- of jeugdteams, opvoedingsondersteuners) aanwezig. Men is op school redelijk tevreden over deze hulpverleners. Tegelijkertijd ervaren ib-ers en zorgcoördinatoren ook nog wel knelpunten in de samenwerking met de hulpverleners van buitenaf, bijvoorbeeld het gebrek aan continuïteit bij deze hulpverleners.[77]

Leraren vinden overwegend dat ze over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte onderwijs te geven. Ook intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en schoolleiders zijn positief over de competenties van leraren. Uit de reacties op enquêtes van de AOB en Het Lerarencollectief blijkt een ander beeld, namelijk dat leraren zich lang niet altijd voelen toegerust. En uit het onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat leerlingen ervaren dat hun leraren en andere professionals in de school te weinig kennis hebben van hun specifieke problematiek.[78] Systematische lesobservaties wijzen uit dat leraren de didactische vaardigheden minder goed beheersen dan het bieden van pedagogische structuur en emotionele ondersteuning aan leerlingen. Leraren vinden het vooral moeilijk om een extra ondersteuningsbehoefte van een leerling te vertalen in concrete doelen, een adequaat plan van aanpak te maken en een gerichte planning te maken van leeractiviteiten. Leraren in het primair onderwijs beheersen de didactische competentie voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte doorgaans beter dan leraren in het voortgezet onderwijs; daar lijkt de didactische competentie eerder te zijn afgenomen dan toegenomen.[79]

De ondersteuningsstructuur in scholen is versterkt. Leraren worden inmiddels vaker binnen de school ondersteund dan dat externe ondersteuners en specialisten de school in komen. In het basisonderwijs kunnen leraren vaker een beroep doen op een onderwijsassistent of ondersteuner. In het voortgezet onderwijs zijn er meer speciale voorzieningen in de school gekomen.[80] Toch wordt passend onderwijs door leraren vaak nog niet ervaren als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school.[81]

Er is nog weinig gericht gestuurd op de professionalisering van zittende leraren ten behoeve van passend onderwijs. De urgentie hiervoor wordt bij samenwerkingsverbanden en bestuurders wel gevoeld, maar bij leraren en schoolleiders weinig of niet.[82] Naar aanleiding van de invoering van passend onderwijs hebben de lerarenopleidingen[83] hun gezamenlijke kennisbases wat betreft kennis en vaardigheden op het terrein van passend onderwijs aangepast, en zijn masteropleidingen zoals de master Educational Needs doorontwikkeld. De vertaling van de kennisbases in de curricula van de afzonderlijke lerarenopleidingen loopt uiteen: Waar sommige opleidingen bezig zijn de voorbereiding op passend onderwijs integraal in hun curriculum te verwerken, gebeurt dit door andere opleidingen in specialisaties of keuzevakken. Er kan op basis van de evaluatie passend onderwijs nog niet veel gezegd worden over het effect van de aangepaste curricula op de voorbereiding van studenten. De eerste lichting studenten die zijn opgeleid op basis van de aangepaste curricula studeerde in 2018 af; het desbetreffende onderzoek dateert van 2016. Wel zijn er schoolleiders die aangeven dat aankomende leraren nog onvoldoende zijn voorbereid op het omgaan met leerlingen met ondersteuningsbehoeften[84].

Lerarenopleidingen melden knelpunten bij het integreren van kennis en vaardigheden passend onderwijs in de curricula. Zij wijzen op het feit dat de curricula erg vol zitten en op de beperkte mogelijkheden voor het opdoen van praktijkervaring met passend onderwijs of specialistische

---

[75] Ledoux e.a. (2019)
[76] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[77] Ledoux, G. & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand.* Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society.
[78] De Kinderombudsman (2020). *Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs.*
[79] Ledoux & Waslander (2020)
[80] Ledoux & Waslander (2020)
[81] Ledoux, G. & Smeets E. (2020). *Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel II. Onderzoek naar toewijzing van ondersteuning en hulp op maat, dekkend aanbod en het schoolondersteuningsprofiel, en competenties en ondersteuning van leraren.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/KBA.
[82] Ledoux & Smeets (2020).
[83] Waar 'lerarenopleidingen' worden genoemd, hebben we het over de verzameling van opleidingen die studenten opleiden tot leraar in het po of vo (pabo, tweedegraads en eerstegraads).
[84] Ledoux & Waslander (2020); Probleemanalyse veldtraject passend onderwijs. https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/probleemanalyse

onderwijsondersteuning (zoals in sbo, (v)so).[85] Lerarenopleidingen geven aan dat aankomende leraren de daadwerkelijke dilemma's van passend onderwijs pas in de eerste jaren na afstuderen in volle omvang tegen kunnen komen. In de opleiding ligt de focus vooral op kennis en attitude; pedagogische en didactische vaardigheden moeten leraren zich vervolgens in de praktijk verder eigen maken. In het (v)so en sbo draagt de specialisatie van leraren (vaak in de vorm van een masteropleiding) bij aan hun competenties, die sinds de invoering van passend onderwijs lijken te zijn toegenomen. Schoolleiders en intern begeleiders /ondersteuningscoördinatoren zijn hierover positief.[86]

3.4 Impact op de leerling

De overkoepelende missie van het beleid is dat alle leerlingen[87] met een ondersteuningsbehoefte een zo passend mogelijk onderwijsaanbod krijgen. Het passend onderwijsbeleid heeft zich niet rechtstreeks gericht op de leerlingen zelf, maar met name op het creëren van randvoorwaarden waarbinnen het voor schoolbesturen mogelijk werd om passend onderwijs binnen hun regio zo goed mogelijk te organiseren. In hoeverre zijn schoolbesturen daarin geslaagd?

Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Dit komt ten eerste omdat (op landelijk niveau) beperkt zicht is op het aantal leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte. Bepaalde keuzes in het stelsel, zoals decentralisatie naar het regionale niveau en het minder labelen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, lagen hieraan ten grondslag.[88] Ook de sinds 2015 verplichte registratie van het ontwikkelingsperspectief heeft nog niet geleid tot een volledig beeld van de leerlingen die in het regulier onderwijs extra ondersteuning krijgen.[89] Ten tweede is er nog weinig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de geboden ondersteuning. De Inspectie heeft hiermee een begin gemaakt, hierop komen wij hieronder terug. Ten slotte is ondersteuning vrijwel altijd maatwerk en kan alleen op individueel niveau worden vastgesteld of de ondersteuning passend is. Wel kunnen we iets zeggen over de groep leerlingen die extra ondersteuning nodig heeft en hoe zij het doen in het onderwijs, ten opzichte van de leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte. Alle hierboven genoemde aspecten geven enigszins zicht op in hoeverre scholen erin slagen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte te helpen.

Wat weten we over het aantal leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte? Zoals eerder vermeld neemt het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs alweer enige jaren toe. Leraren in het regulier onderwijs schatten het aantal leerlingen dat enige vorm van aandacht of ondersteuning nodig heeft, over de tijd heen echter vrij stabiel in. Zowel vóór als na de invoering van passend onderwijs gaat het volgens leraren om 20-25% van de leerlingen voor wie dat geldt.[90] Hoewel er dus geen indicaties zijn dat het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs toeneemt, verandert volgens deze leraren de aard van hun problematiek wel: ondersteuningsbehoeften komen vaker voort uit problemen met een gedragscomponent en bij leerlingen worden vaker meerdere problemen gesignaleerd. Mogelijk verklaart dit waarom er toch weer meer leerlingen naar het (v)so () en sbo worden verwezen. Onder de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte wordt een toenemend deel door leraren aangemerkt als hoogbegaafd (ongeveer 9%). Die stijging werd al voor passend onderwijs ingezet.[91]

De Inspectie heeft onlangs een eerste onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de extra ondersteuning in het reguliere basisonderwijs.[92] Op basis van dit onderzoek schatten zij in dat ongeveer 8% van de leerlingen een *extra* ondersteuningsbehoefte heeft (dit dus naast leerlingen die ondersteuning ontvangen vanuit de basisondersteuning).[93] Verder blijkt dat bij driekwart van

---

[85] Van Veen, D., Huizenga, P., Van der Steenhoven, P. (2016). *Thematische casestudy passend onderwijs en lerarenopleidingen.* Zwolle/Amsterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ
[86] De Boer, A. (2020)
[87] Wanneer in deze beleidsnota wordt gesproken van "leerlingen", worden alle kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd bedoeld, óók wanneer zij (tijdelijk) niet staan ingeschreven op een school.
[88] Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (2013).; Onderwijsraad (2016), Algemene Rekenkamer (2017).
[89] Inspectie van het Onderwijs (2020c)
[90] Ledoux & Waslander (2020); Smeets, E., Ledoux, G., & Van Loon-Dikkers, L. (2019). *Passend onderwijs op school en in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.* Nijmegen: KBA Nijmegen / Amsterdam: Kohnstamm Instituut. In de bevraging is geen onderscheid gemaakt tussen basis- en extra ondersteuning, het gaat om leerlingen die in welke vorm dan ook aandacht of ondersteuning nodig hebben.
[91] Ledoux & Waslander (2020);
[92] Inspectie van het Onderwijs (2020b)
[93] Het gaat hier om leerlingen die a) onvoldoende hebben aan de basisondersteuning die de school kan bieden;

de onderzochte leerlingen het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) ook een uitstroombestemming bevat[94] en dat bij 86% van de leerlingen het plan wordt uitgevoerd en er periodiek evaluatie plaatsvindt.[95] De Inspectie merkt echter ook op dat het onderwijs nog beter kan worden afgestemd op de specifieke behoeften van de leerling. Slechts een minderheid van de leerlingen haalt de doelen die in het OPP worden gesteld.[96] Ook de kwaliteitszorg van scholen die specifiek is gericht op deze groep leerlingen, is volgens de Inspectie nog onvoldoende ontwikkeld.[97]

Omdat passend onderwijs nog maar zes jaar geleden is ingevoerd, is het nog te vroeg om uitspraken te doen over het effect van het beleid op de schoolloopbanen van leerlingen. Gedurende het evaluatieonderzoek is wel één cohort leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte gevolgd die in groep 8 van het basisonderwijs in 2014 is gestart en inmiddels vijf jaar lang voortgezet onderwijs heeft gevolgd. Voor deze leerlingen geldt dat hun schoolloopbaan iets minder gunstig verloopt dan die van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte, hoewel het niet om grote verschillen gaat. Om te beginnen behalen deze leerlingen gemiddeld een lagere score op de eindtoets in het basisonderwijs. Verder krijgen ze (iets) lagere adviezen, ook als hun eindtoetsscore vergelijkbaar is met die van leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte. En bij een vergelijkbaar schooladvies doorlopen deze leerlingen ook een minder gunstige schoolloopbaan in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Ze halen gemiddeld een lager niveau en vallen vaker voortijdig uit.[98]

Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het basisonderwijs scoren gemiddeld lager op toetsen voor begrijpend lezen dan leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften. Bij rekenen zijn de verschillen veel kleiner. Gedurende de basisschoolperiode worden de verschillen in prestaties tussen leerlingen met en leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften niet groter of kleiner. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften scoren lager op cognitief zelfvertrouwen en welbevinden met medeleerlingen. Voor zover er verschillen zijn, hangen die samen met andere achtergrondkenmerken van leerlingen. De ondersteuningsbehoefte hoeft er daarom niet de oorzaak van te zijn dat leerlingen zich minder prettig voelen op school.[99]

Er zijn geen indicaties dat het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften van invloed is op prestaties of welbevinden van andere leerlingen in de klas. Recent onderzoek van de Inspectie laat zien dat verschillende groepen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op het terrein van jeugdhulp en/of –zorg in de meeste gevallen geen effect hebben op de schoolprestaties van hun klasgenoten in het voortgezet onderwijs. Ook in het basisonderwijs heeft het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte geen effect op de schoolprestaties van klasgenoten.[100]

Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zijn over het algemeen positief over de ondersteuning die ze krijgen. Ze vinden het vooral prettig dat ze hun problemen met iemand kunnen bespreken en dat ze extra aandacht krijgen. De ondersteuning helpt hen ook en ze krijgen daardoor een beter gevoel over zichzelf.[101] Ook uit de vragenlijst van de Kinderombudsman blijkt dat leerlingen over het algemeen positief zijn over passend onderwijs: ze zijn tevreden over hun leraren en geven aan dat hun school zich aanpast aan hun behoeften. Leerlingen met meervoudige en/of complexe ondersteuningsbehoeften zijn minder tevreden: zij ervaren de ondersteuning als onvoldoende adequaat, en de hulp van buiten school (jeugdhulp of GGZ) als ontoegankelijk.[102] Leerlingen die minder tevreden zijn geven aan dat de ondersteuning niet altijd aansluit op hun behoefte, niet altijd goed georganiseerd is of niet echt helpt.[103] Ook ervaren deze leerlingen soms

---

b) volgens de school extra ondersteuning nodig hebben; c) (in beginsel) een ontwikkelingsperspectief (OPP) hebben dat door de school is opgesteld; d) die een bepaalde periode extra ondersteuning krijgen, mo gelijk in de vorm van een arrangement, waaraan doelen en middelen zijn gekoppeld die voor passend onderwijs worden ingezet; e) met extra ondersteuning staan ingeschreven op desbetreffende basisschool

[94] Daar waar de uitstroombestemming ontbreekt, gaat het volgens de Inspectie vaak om jongere leerlingen.

[95] Inspectie van het Onderwijs (2020b)

[96] Bij 45% van de leerlingen kan worden vastgesteld dat zij de doelen voor leerprestaties behalen, en bij 30% van de leerlingen kan worden vastgesteld dat zij de doelen voor gedrag behalen.

[97] Inspectie van het Onderwijs (2020c; 2020b)

[98] Ledoux & Waslander (2020);Koopman, P.J.N. & Ledoux, G. (2020). *Schoolloopbanen van leerlingen met en leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften in de periode 2014-2018.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

[99] Ledoux & Waslander (2020); Smeets e.a. (2019).

[100] Inspectie van het Onderwijs (2020c); Ledoux & Waslander (2020)

[101] Ledoux & Waslander (2020)

[102] De Kinderombudsman (2020).

[103] Ledoux & Waslander (2020);, stem vd leerling, praktijkgericht oz Groningen

dat er veel *over* hen wordt gesproken, in plaats van *met* hen.[104] Hun behoeften blijven nog te vaak onderbelicht in besluitvorming over de ondersteuning.[105]

De Kinderombudsman concludeert dat de kwaliteit van het pedagogisch en didactisch klimaat in de klas en op school een essentiële voorwaarde is voor de ervaren veiligheid, inclusie en het kunnen profiteren van de extra ondersteuning: Het gaat dan om rust, structuur en het vergroten van het onderling begrip voor de ondersteuningsbehoeften van medeleerlingen.[106]Het labelen van leerlingen is volgens scholen nog niet teruggedrongen, ondanks dat medewerkers van samenwerkingsverbanden wel een afname signaleren in het "medische denken". Zo komen labels nog vaak voor in ontwikkelingsperspectieven, hoewel ze niet nodig zijn voor de aanvraag van extra ondersteuningsmiddelen bij het samenwerkingsverband. Zowel voor leraren als voor ouders kan een label wat meer houvast bieden, al kan de kennis van een label ook juist tot (ervaren) handelingsverlegenheid leiden. Leerkrachtverwachtingen hebben een grote impact op kansengelijkheid bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Vooroordelen, houding ten opzichte van de leerling en het geloven in eigen kunnen van de leraar hebben negatieve effecten, met name op de 'gestigmatiseerde' leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, migratie-achtergrond en/of lage sociaaleconomische status. Er kan dan sprake zijn van een self-fulfilling prophecy.[107] Ook in de jeugdhulp worden labels nog veel gebruikt, onder andere voor de bekostiging van plekken. Samenwerkingsverbanden die hebben gekozen voor "opting out" bij het leerwegondersteunend onderwijs, hebben het gebruik van labels wel weten terug te dringen.[108]

3.5 Impact op de ouder

Net als bij de leraren, waren er bij ouders hoge verwachtingen over passend onderwijs, die niet allemaal zijn waargemaakt. Deels komt dat omdat de verwachtingen misschien wel te hoog gespannen waren. De ervaringen van ouders met passend onderwijs lopen sterk uiteen. De verschillen in ervaringen zijn niet alleen een afspiegeling van verschillen tussen scholen, ook ouders op dezelfde school met dezelfde leraar kunnen anders denken over de geboden ondersteuning.[109] Hoewel in de beginfase van passend onderwijs de meeste ouders tamelijk tevreden waren over de onderwijsondersteuning[110], blijkt uit recentere peilingen dat ook een groep ouders ontevreden is over passend onderwijs.[111] Uit gesprekken met ouders en vertegenwoordigers van ouders weten we eveneens dat ouders waarvan de leerling een meer unieke en complexe oplossing nodig heeft, vaker ontevreden zijn.[112] De ondersteuning moet dan bijvoorbeeld gevonden worden in een domeinoverstijgend aanbod, of een substantiële afwijking van het onderwijsprogramma of de onderwijstijd. Ouders weten soms niet waar ze terecht kunnen voor hulp of informatie. Ouders in het speciaal onderwijs zijn vaak tevredener dan ouders in het regulier onderwijs.

De aanleiding voor de (on)tevredenheid is ook veranderd: ouders ervaren minder bureaucratie, maar hebben door het maatwerk en de flexibiliteit ook minder houvast. Ze weten niet altijd wat ze van de school kunnen en mogen verwachten.[113] Voor een deel van de ouders[114] is de afhankelijkheid van de school groter geworden en is het minder duidelijk hoe het beschikbare budget wordt ingezet.[115]

Ondanks de zorgplicht is voor sommige ouders het kiezen van een school nog steeds een intensieve zoektocht. De (on)mogelijkheden voor ondersteuning zijn vaak afhankelijk van specifieke omstandigheden, zoals een specifieke leraar en de samenstelling van de groep. Algemene teksten zoals het schoolondersteuningsprofiel lenen zich minder voor het beschrijven van specifieke situaties. Dit maakt ook dat ouders de keuzevrijheid voor een school vinden tegenvallen. Ook is er niet altijd een keuze tussen plaatsing op een speciale of reguliere school (bv. havo/vwo in

---

[104] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[105] De Kinderombudsman (2020).
[106] De Kinderombudsman (2020).
[107] Lectorale rede Linda van den Bergh 2018; 'Raising the bar' van Christine Rubie-Davies
[108] Ledoux & Waslander (2020);
[109] Ledoux & Waslander (2020);
[110] Ledoux & Waslander (2020);
[111] Marijnissen, L., Kwint, P. & Schijvenaars, P. (2020). *De staat van passend onderwijs. Een onderzoek naar de ervaringen met passend onderwijs;* Ouders & Onderwijs (2020). *De staat van de ouder.*
[112] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[113] Ledoux & Waslander (2020);
[114] De ouders van voormalig "rugzak"-kinderen, die voorheen hun eigen budget meebrachten naar de school; Ledoux & Waslander (2020);
[115] Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl

vso), of ondervinden ouders belemmeringen als gevolg van beperkte mogelijkheden in het leerlingvervoer en lotingen. Verder speelt de bejegening van ouders door de school een belangrijke rol. Serieus genomen worden, goede informatie en communicatie met de school en constructief overleggen liggen ten grondslag aan positieve ervaringen van ouders. [116]

De formele inspraak van ouders in het samenwerkingsverband is geregeld, maar ouders vormen geen daadwerkelijke tegenkracht richting het bestuur. Met het instemmingsrecht op het handelingsdeel van het OPP hebben ouders de mogelijkheid voor bezwaar en beroep. Tegelijkertijd weet een deel van de ouders nog niet van het OPP, of heeft dat niet ondertekend. Een keerzijde van een hogere basisondersteuning, en dus minder leerlingen met extra ondersteuning en een OPP, is dat ouders minder rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben. De procedures van de Geschillencommissie passend onderwijs en de interne bezwaarprocedures binnen het bevoegd gezag kunnen beter op elkaar worden afgestemd.[117]

3.6 En dus: in hoeverre is elke doelstelling uit 2014 behaald?

Op basis van de bovenstaande analyse van de impact van passend onderwijs op de verschillende niveaus en actoren in het onderwijsveld komen we tot de volgende conclusie wanneer we de formele doelstellingen, zoals in 2014 verwoord, langsgelopen.

Doelstelling	Behaald en waarom	Niet behaald en waarom niet
1.Budgettaire beheersbaarheid en transparantie	• Beheersbaarheid: landelijk behaald vanwege het budgetplafond. Beheersbaarheid is nu verplaatst naar het regionale niveau, over het algemeen komen samenwerkingsverbanden uit met de beschikbare middelen. Daarnaast zit er nog veel geld in de reserves van samenwerkingsverbanden (in algemene zin). • Transparantie: regionaal enigszins behaald, maar er is verbetering mogelijk. Jaarverslagen bieden informatie (maar nauwelijks uniforme, vergelijkbare informatie en koppeling doelen/instrumenten/resultaten nog niet goed genoeg). • Checks and balances zijn over het algemeen in orde door combinatie extern en intern toezicht. Opkomst van (openbare) dashboards vanuit de sector.	• Beheersbaarheid: Enkele (zwaar negatief verevende) regio's zullen moeite hebben/krijgen om de ondersteuning te kunnen bieden Het landelijke budget staat onder druk als gevolg van stijgende leerlingaantallen in (v)so. Dat betekent minder geld voor het regulier onderwijs om leerlingen te ondersteunen. De helft van schoolleiders geeft aan de middelen niet voldoende te vinden. Ook worden veel middelen uit de lumpsum gecombineerd ingezet voor passend onderwijs. • Transparantie: landelijk nauwelijks door lumpsumsystematiek i.c.m. open normen. Daarnaast is leerlingregistratie losgelaten en daardoor lastiger vorderingen, ook macro, te volgen. Regionaal is nog vaak onduidelijk hoeveel geld van het swv en besturen naar de scholen gaat voor passend onderwijs. Een kwart van de swv heeft de kwaliteitszorg niet op orde. • Sommige samenwerkingsverbanden houden onnodig hoge reserves aan.

[116] Ledoux & Waslander (2020);; Veldtraject passend onderwijs. www.veldtrajectpassendonderwijs.nl
[117] Ledoux & Waslander (2020);

Doelstelling	Behaald en waarom	Niet behaald en waarom niet
2.Geen thuiszitters	• De leerlingen zijn beter in beeld (en dat draagt ook bij aan verhoogde registratie). Het aantal kinderen dat niet ingeschreven stond op school en dat weer een plek krijgt is toegenomen. Het aantal kinderen dat tijdens een schooljaar uitvalt is sinds 2015-2016 (start van het Thuiszitterspact) ieder jaar afgenomen. • Ook is aandacht gekomen voor de vrijgestelde leerlingen (LPW art. 5 onder a). Er is in veel regio's doorzettingsmacht georganiseerd. De landelijke aandacht voor de thuiszittersproblematiek is geïntensiveerd en daardoor werken partijen in de regio ook intensiever met elkaar samen.	• De aantallen lopen niet terug. Voor (kleine) groepen leerlingen met hele specifieke, complexe ondersteuningsbehoeften is het lastig aanbod organiseren (zowel door samenwerkingsverband als scholen). • Het onderwijs kan dit niet alleen en/of zit nog vast in bepaald aanbod. De decentralisatie en ontwikkelingen in het sociaal domein en de wachtlijsten in de jeugdzorg maken het een lastig vraagstuk.
3.Minder bureaucratie	• Het oude systeem was complex en bracht veel bureaucratie met zich mee. Deze complexiteit is sterk verminderd. Samenwerkingsverbanden vinden dat er minder bureaucratie is.	• Scholen (leraren/ib-ers/ondersteuningscoördinatoren) ervaren nog steeds veel bureaucratie.Nieuwe complexiteit heeft de oude vervangen: nieuwe regionale indeling vraagt veel afstemming en regionale vrijheid zorgt voor veel verschillende nieuwe procedures en criteria. Vooral speciaal onderwijs heeft hier last van, maar ook besturen die bij meerdere samenwerkingsverbanden zitten en samenwerkingsverbanden die met meerdere gemeenten te maken hebben.
4.Noodzaak tot labelen vervalt	• Landelijke criteria en onderliggende mechanismen zijn verdwenen. Daar is meer flexibiliteit voor in de plaats gekomen, die wordt gewaardeerd. Waarschijnlijk worden meer leerlingen geholpen. Samenwerkingsverbanden signaleren een afname in het medische denken. Specifiek bij opting out lwoo is labeling teruggedrongen.	• Labels blijven houvast geven, voor leraren én ouders (en worden dus nog gehanteerd in OPP's). In het jeugdstelsel is labeling ook nog steeds aan de orde en door samenwerking ontkomt het onderwijs daar niet altijd aan.
5.Handelingsbekwame leraren	• Leraren zijn zelf overtuigd van hun handelingsbekwaamheid, ook leraren en ib-ers/'ondersteuningscoördinatoren vinden dat leraren beter geëquipeerd zijn sinds de invoering van passend onderwijs.	• Uit enquêtes van de bonden en bevraging onder leerlingen blijkt een ander beeld: leraren voelen zich niet altijd bekwaam. Leraren hebben moeite met het ondersteunen van leerlingen met externaliserende problematiek of problematische werkhouding. • Er zijn indicaties voor een verzwaring van de problematiek bij leerlingen (in zowel regulier als sbo). • Er is weinig gericht gestuurd op de professionalisering van leraren. Ook de lerarenopleidingen blijven achter. • Los van de professionaliseringsbehoefte is er ook niet substantieel meer hulp in de school gekomen voor leraren.

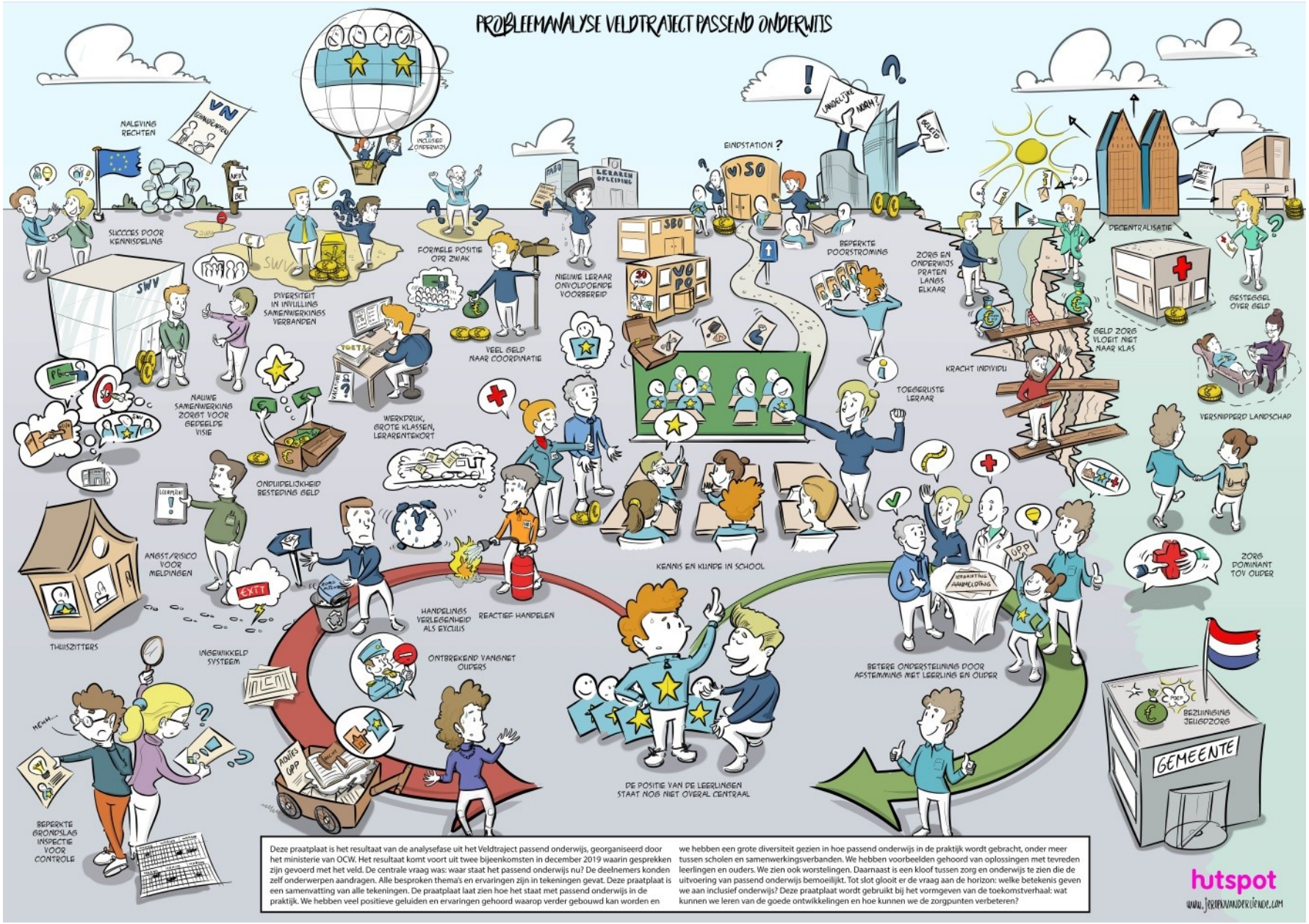
Doelstelling	Behaald en waarom	Niet behaald en waarom niet
6.Betere afstemming met andere sectoren	• Samenwerkingsverbanden stemmen veelvuldig af met gemeenten over hun beleid. Gemeenten zijn behoorlijk positief over de samenwerking.Er worden inmiddels veel activiteiten ontplooid om de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp te verbeteren. • De elf inspiratieregio's nemen het laatste jaar grote stappen.	• Samenwerkingsverbanden zijn minder tevreden over de samenwerking met gemeenten. Het blijft vaak bij praten, er wordt nog geen gezamenlijk beleid gemaakt. Ook zijn onderwijs en jeugdhulp vaak nog gescheiden circuits, en dat levert knelpunten op over geld (onduidelijkheid over welke ondersteuning onder onderwijs en welke onder jeugdhulp vallen), wachttijden en verantwoordelijkheidsverdeling.

Op deze pagina een getekend verslag van de ervaringen van mensen die dagelijks met passend onderwijs moeten realiseren of te maken hebben.

Dit op basis van twee bijeenkomsten met in totaal 80 deelnemers georganiseerd eind 2019. De centrale vraag was: ***waar staat passend onderwijs nu?***

De deelnemers hebben zelf onderwerpen kunnen aandragen en zo de agenda kunnen bepalen. Veel van het onderzoek van de NRO komt terug.

De toelichting is te lezen via: https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/probleemanalyse



4. Reflecties over 5 jaar passend onderwijs

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat op veel plekken organisatorisch betekenisvolle stappen zijn gezet, maar dat passend onderwijs nog lang niet overal de gewenste verandering heeft gebracht in de scholen, voor leerlingen, leraren en ouders.

Het passend onderwijsbeleid is een structuurverandering geweest die heeft ingegrepen op verschillende niveaus van het onderwijsstelsel. Vooral op de bestuurlijke organisatie (schoolbesturen en samenwerkingsverbanden) en op het financiële terrein (budgetfinanciering en verevening) was de impact groot. Als gevolg hiervan is de organisatie van de onderwijsondersteuning minder complex en meer flexibel geworden. Hierdoor kunnen meer leerlingen profiteren van ondersteuning. De lokale en regionale ruimte die is ontstaan om passend onderwijs op eigen wijze te organiseren, wordt door bestuurders en schoolleiders gewaardeerd. Binnen de samenwerkingsverbanden werken de schoolbesturen nauwer met elkaar samen en ook worden er stappen gezet in de samenwerking met gemeenten.

Met de verandering in structuur was ook een verandering in de klas beoogd, zodat steeds meer leerlingen zo passend mogelijke ondersteuning zouden krijgen in de reguliere setting. De evaluatie leert dat vooral het vergroten van het (gezamenlijk) eigenaarschap bij alle betrokken partijen een belangrijke volgende stap is. Zij moeten de tijd en de ruimte krijgen en nemen om zich samen in te zetten voor passende ondersteuning voor alle leerlingen in de regio. De structuur van passend onderwijs moet niet worden verlaten, de uitgangspunten worden ook nog steeds onderschreven, er moet vooral stevig worden ingezet op de uitvoerbaarheid en randvoorwaarden op de scholen en in klas. Een aantal zaken binnen het huidige beleid zit dit echter in de weg, waardoor nog niet elke betrokkene kan doen wat hij moet doen om de leerling zo passend mogelijke ondersteuning te bieden. Tegelijkertijd zien we dat anderen, ook wanneer alle belemmeringen zijn weggenomen, niet vanzelf de verantwoordelijkheid pakken die hen is toebedeeld. We hebben dus ook meer richting te geven, meer waarborgen in te bouwen en meer bijstand en toezicht te realiseren. We grijpen deze evaluatie aan om op deze knelpunten in te gaan.

Een transformatie kost tijd
De transformatie die met de stelselwijziging was beoogd is nog in volle gang. De organisatie van regionale samenwerking is nog altijd in beweging, de ondersteuningsteams in en rond de school zijn in de loop der tijd anders ingericht en er heeft een verschuiving plaatsgevonden van meer externe naar meer interne ondersteuners binnen de school. Hiernaast was en is het (jeugd)zorglandschap ook nog eens gelijktijdig in transitie. Van grote structuurveranderingen weten we dat het tijd vraagt om ze te laten doorklinken in de praktijk. Temeer omdat er bewust voor is gekozen om ruimte te laten aan de lokale en regionale partijen die de ondersteuning voor de leerling echt moeten organiseren. De tijd die eigenlijk nodig is gunnen we ons zelf niet, omdat het gaat om onze kinderen en jongeren. En ook met meer tijd zal het altijd onzeker blijven of de gewenste cultuurverandering ook echt overal plaatsvindt – dat hangt niet alleen af van de structuur, maar vooral van de algemene cultuur in de scholen, de manier waarop mensen samenwerken en de intrinsieke motivatie van alle betrokkenen rondom een leerling heen.

Onduidelijkheid over doelen van passend onderwijs en (te) hoge verwachtingen
In 2014 is de organisatie van de ondersteuning van leerlingen gewijzigd, en is ruimte gelaten aan de scholen om in regionaal verband doelen daaraan te verbinden, afhankelijk van hun eigen ambitie. Uit de gesprekken met het veld is gebleken dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over wat we in algemene zin en *op landelijk niveau* willen nastreven met passend onderwijs. Voor leraren is bijvoorbeeld onduidelijk wat van hen wordt verwacht. Ze willen hun leerlingen niet tekort doen, en vragen zich af wanneer de ondersteuning passend genoeg is. Het is ook onhelder wanneer de (samenwerkende) schoolbesturen en het samenwerkingsverband het goed doen. Voor de Inspectie is dit lastig toezicht houden. Tot slot is het voor veel mensen ook onduidelijk hoe passend onderwijs zich verhoudt tot inclusief onderwijs. Hierdoor blijft in sommige samenwerkingsverbanden het gat tussen regulier en speciaal onderwijs groot, terwijl in andere samenwerkingsverbanden steeds meer gezocht wordt naar manieren om leerlingen samen naar school te laten gaan. Meer duidelijkheid over de landelijke doelen en wat bereikt moet worden geeft betrokkenen meer houvast, waardoor zij beter kunnen sturen op kwaliteit van de ondersteuning.

Er waren hoge, soms onrealistische verwachtingen als gevolg van de ambities die bij de introductie

van passend onderwijs zijn uitgedragen: meer één op één toegepaste hulp in de reguliere school, meer ondersteuning voor de leerkracht en voor elke leerling meer thuisnabij onderwijs. Ook hebben het lerarentekort, de toegenomen werkdruk en de begrenzing van het budget gezorgd dat passend onderwijs in de klas niet overal tot stand kon komen in de mate waarop we hoopten. Leraren geven aan tegen hun grenzen aan te lopen, mede door passend onderwijs. Een deel van de ouders is erg ontevreden over wat passend onderwijs hun kinderen heeft gebracht, zeker in geval van leerlingen met een complexere of meervoudige ondersteuningsbehoefte.

Onheldere en onvolledige rolverdeling leidt soms tot vrijblijvendheid
We willen voor iedere leerling met een ondersteuningsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs realiseren, ook wanneer de oplossing niet eenvoudig is. Hiervoor is het onontbeerlijk dat scholen in de regio samenwerken en dat de organisatie van de ondersteuning op regionaal niveau wordt gecoördineerd. De schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband zorgen met elkaar voor een dekkend netwerk van voorzieningen, terwijl de schoolbesturen individueel de zorgplicht hebben om leerlingen een passende onderwijsplek te geven. Op veel plekken heeft deze samenwerking tot goede resultaten geleid en is het gemakkelijker geworden om leerlingen met behoefte aan complexe ondersteuning te bedienen. Maar op de nodige andere plekken is de gedeelde verantwoordelijkheid vervallen in vrijblijvendheid.[118] Als iedereen zich verschuilt achter de ander, vallen leerlingen tussen wal en schip: veel doorverwijzingen of zelfs helemaal geen passend aanbod met als gevolg thuiszitten.

Nieuwe complexiteit heeft oude complexiteit vervangen
Veel van de complexiteit van het oude stelsel is weliswaar verholpen, maar daar is nieuwe complexiteit voor in de plaats gekomen. Dat is niet onlogisch, gezien de grote hoeveelheid aan typen ondersteuning die er voor leerlingen vanuit verschillende hoeken beschikbaar is; welke structuur ook gekozen wordt, afstemming blijft altijd een uitdaging. Zo moeten scholen en besturen die met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben, rekening houden met procedures van verschillende samenwerkingsverbanden. Ook leiden verschillende (bekostigings)systematieken, werkwijzen en culturen tot een ervaren kloof tussen onderwijs en (jeugd)zorg, meer zichtbaar wordt nu de samenwerking geïntensiveerd wordt. Tot slot blijft het voor specifieke groepen leerlingen voor wie oplossingen meer complex zijn, lastig om een passend onderwijsaanbod te organiseren. Het is, ondanks alle inspanningen, hierdoor ook moeilijker dan gedacht om het aantal thuiszittende leerlingen terug te dringen. Dit alles vraagt om een nog steviger samenwerking tussen het onderwijs en de (jeugd)zorg op regionaal niveau.

[118] Frankowski, A., Schulting, M., Huiting, M & Van der Steen, M. (2020). *Eigenaarschap in het passend onderwijs. Reflecties op passend onderwijs als 'common'.* Den Haag: NSOB.

DEEL II: VERBETERAANPAK PASSEND ONDERWIJS

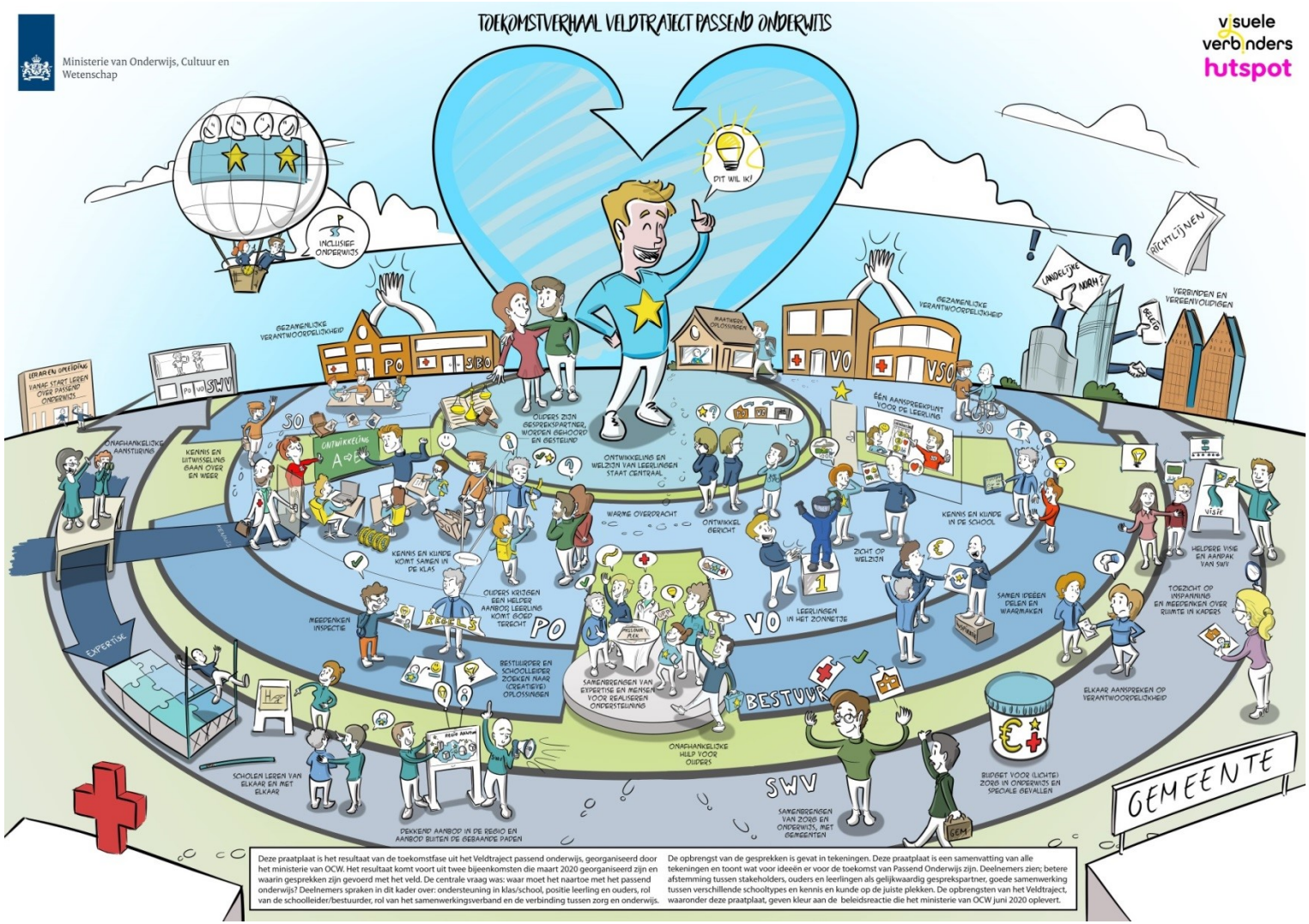
5. Wat staat ons nu te doen?

Op basis van voorgaande reflectie, zien we dat de decentralisatie van het beleid heeft geleid tot onduidelijkheid en uiteenlopende verwachtingen, dat nog lang niet overal de ondersteuning voor alle leerlingen op orde is en dat er een langetermijnvisie op het onderwijs aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte ontbreekt. Daarom zetten we in op twee zaken:

1. Allereerst zetten we in op het verbeteren van passende ondersteuning voor leerlingen, leraren en ouders. Het onderzoek wijst uit dat de systematiek van passend onderwijs (decentralisatie via samenwerkingsverbanden, (gemaximeerde) bekostiging op basis van aantallen leerlingen per samenwerkingsverband en introductie van de zorgplicht) niet hoeft en moet worden verlaten. Daarin zit niet de kern van de oorzaak en niet de oplossing. Het onderzoek stelt in plaats daarvan dat we stevig moeten inzetten op de uitvoerbaarheid van passend onderwijs op de scholen en in klas. Dit sluit aan bij de wens van de vele gesprekspartners die het afgelopen jaar hun input hebben gegeven. Op basis hiervan is ervoor gekozen om de systematiek van passend onderwijs niet te wijzigen, maar om zowel de bredere context van het onderwijs te verbeteren als in te zetten op een stevige verbeteraanpak van en vooral binnen de huidige systematiek. Het gaat dan om:
    - Het verbeteren van de randvoorwaarden: voor wat de bredere context betreft ligt de focus op de aanpak van het lerarentekort, het verminderen van de werkdruk en het zorgen voor voldoende middelen in het onderwijs. De inzet hierop verloopt via de aanpakken die daarvoor zijn ontworpen.
    - De Verbeteraanpak passend onderwijs: het verbeteren van het passend onderwijsbeleid doen we via zeven uitgangspunten voor het beleid (zie hoofdstuk 5), diverse maatregelen ter ondersteuning van leerlingen en ouders, leraren en scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en gemeenten (hoofdstuk 6) en een duidelijke rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 7). Zo kan de focus liggen op het bieden van zo passend mogelijk onderwijs voor de leerling in de klas.

2. Ten tweede zetten we een aangescherpte visie neer waar we in de toekomst naar toe willen. Het gaat dan vooral om te komen tot steeds inclusiever onderwijs. Met deze stip op de horizon stellen we als doel dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, waardoor diversiteit de norm wordt en zodat zij op een gelijkwaardige deelname aan de maatschappij worden voorbereid. Tegelijkertijd werken we toe naar doorontwikkeling van voldoende specialistische expertisecentra. Dit alles ligt in het verlengde van het verbeteren van passend onderwijs: ook het passend onderwijsbeleid was al gericht op het realiseren van zoveel mogelijk thuisnabij en gezamenlijk onderwijs, waarbij de ondersteuningsbehoefte leidend werd. Komend jaar werken we een routekaart naar inclusiever onderwijs uit, waarmee iedereen wordt gestimuleerd de volgende stappen naar inclusiever onderwijs te zetten (hoofdstuk 8).

In de hierop volgende plaat hebben we laten optekenen wat volgens alle partijen nodig is richting de toekomst, zowel waar het gaat om de verbeteraanpak t.a.v. passende ondersteuning als de route(kaart) naar inclusiever onderwijs.



Dit is het getekende verslag van de ideeën en wensen die bestaan over de toekomst van passend onderwijs. De ideeën en wensen zijn opgehaald tijdens twee bijeenkomsten (maart 2020) met in totaal 80 deelnemers, mensen die dagelijks passend onderwijs moeten realiseren of ermee te maken hebben. De centrale vraag tijdens de bijeenkomsten was: ***waar moet het met passend onderwijs naartoe?*** *De input is gebruikt om met meer dan 20 vertegenwoordigende partijen de verbeteraanpak en route naar inclusie te ontwerpen.*

Meer informatie is te vinden onder: https://www.veldtrajectpassendonderwijs.nl/toekomstverhaal

6. Heldere uitgangspunten voor het passend onderwijsbeleid

Uit evaluatie passend onderwijs en het veldtraject blijkt dat de verwachtingen over passend onderwijs niet altijd helder waren en dat verbeteringen nodig zijn. We starten de verbeteraanpak met zeven heldere uitgangspunten die de visie voor het passend onderwijs beleid weergeven. Deze uitgangspunten zijn samen met alle vertegenwoordigende partijen opgesteld. In hoofdstuk 7 gaan we in op welke maatregelen nodig zijn. We maken daarin een onderscheid tussen enerzijds meer mogelijk maken en anderzijds meer (landelijke) waarborgen. We eindigen de verbeteraanpak in hoofdstuk 8 met een doorkijk naar het nieuwe programma van eisen waar de rollen en verantwoordelijkheden van de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn beschreven. We eindigen deze beleidsnota in hoofdstuk 9 met een stip op de horizon: inclusiever onderwijs.

Zeven uitgangspunten
De uitgangspunten zijn onmisbaar om te bereiken dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen om thuisnabij en gezamenlijk te leren. Veel van deze uitgangspunten zijn gelukkig al gemeengoed. Toch is het belangrijk om ze expliciet te benoemen, omdat de voortgang op deze uitgangspunten bepaalt of we op de goede weg zijn met passend onderwijs. De uitgangspunten zijn:

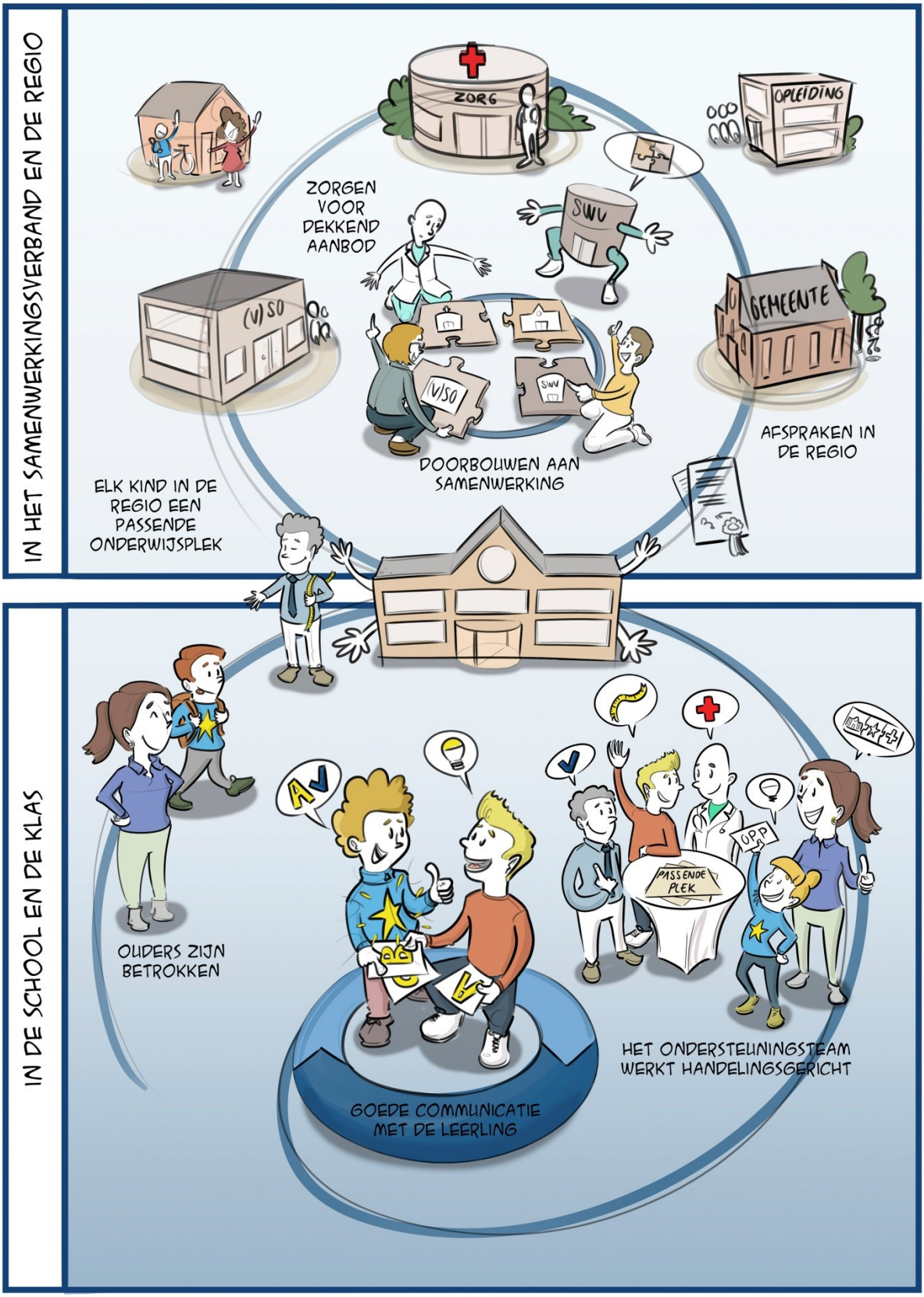
6.1 De ondersteuningsbehoefte is leidend;
6.2 De leerling wordt gehoord;
6.3 De leraar wordt ondersteund en toegerust;
6.4 De ouder is gelijkwaardig partner;
6.5 Er is een dekkend netwerk van voorzieningen in elke regio;
6.6 Er is transparantie en verantwoording over ondersteuningsmiddelen;
6.7 Er is acceptabele administratieve belasting.

Hieronder wordt elk van de uitgangspunten kort toegelicht. Maar voordat we dat doen, is een aantal opmerkingen op zijn plaats:

- Er bestaat geen enkel ideaal systeem. Het komt uiteindelijk aan op sleutelfiguren in de school, in het schoolbestuur en het samenwerkingsverband, als zowel bij samenwerkingspartners, of daadwerkelijk stappen kunnen worden gezet naar meer passende ondersteuning. Daarop hebben we maar beperkte invloed.
- Er bestaat niet zo iets als 1-op-1 onderwijs in ons publiek bekostigde onderwijs. Het onderwijs put haar kracht juist uit haar collectieve karakter en dat kinderen samen onderwijs volgen en zich ontwikkelen. We kunnen ver gaan en steeds verder gaan om in te spelen op de leerling en om de ondersteuning zo passend mogelijk te maken, maar er zijn grenzen aan wat een school met haar partners kan betekenen, ook financieel.
- De bredere omstandigheden in het onderwijs, waaraan eerder al werd gememoreerd, maken het niet makkelijker om in korte tijd substantiële stappen te zetten. Juist voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wringen ze misschien des te meer. Hoewel de bredere omstandigheden echt worden aangepakt, worden onze klassen niet zomaar kleiner, zijn niet alle vacatures vervuld, kwantitatief en kwalitatief, en zal er altijd veel worden gevraagd van het onderwijs om ook aandacht aan te besteden.
- De uitgangspunten in dit hoofdstuk zijn beschreven als wensbeeld. Scholen blijven uiteraard ruimte hebben om een eigen invulling te geven aan passend onderwijs.

Onderstaande illustratie geeft in één beeld weer wat er in de school en in de klas (onder) en in het samenwerkingsverband en in de regio (boven) nodig is om passend onderwijs te verbeteren. In de zeven uitgangspunten komen de elementen uit dit beeld terug.

VERBETEREN PASSEND ONDERWIJS



6.1 De ondersteuningsbehoefte is leidend

De ontwikkeling en het welzijn van de leerling staat te allen tijde centraal. De ondersteuningsbehoefte van de leerling is leidend in de zoektocht naar zo passend mogelijke ondersteuning; níet het medische label, het bestaande aanbod of de beschikbare middelen. De vraag die als eerste gesteld moet worden gesteld worden is: wat heeft deze leerling in deze situatie nodig? Daarna: hoe gaan we dat organiseren en arrangeren, wie hebben we daarvoor nodig en hoeveel kost het?

Elke leerling en elke behoefte is uniek.[119] De didactische, pedagogische, pedagogisch-maatschappelijke, psychologische, medische of een combinatiebehoefte is afhankelijk van factoren in en interacties met de omgeving en kan bovendien veranderen met de tijd. Zo kan bijvoorbeeld bij (hoog)begaafde leerlingen zowel sprake zijn van presteren op hoogbegaafd niveau als onderpresteren, afhankelijk van het karakter en de omstandigheden waarin een leerling onderwijs krijgt.

Het doel van het vinden van passende ondersteuning is dat de leerling een perspectief heeft op vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt, of dagbesteding, en wordt voorbereid op een zo goed en gelijkwaardig mogelijke deelname aan de samenleving. De school borgt de kwaliteit van de onderwijsondersteuning en stemt deze continu af op de behoefte, in de driehoek van leerling, ouder en school.

Soorten ondersteuning
Om recht te doen aan de diversiteit aan ondersteuningsbehoeften van leerlingen, is het zaak een flexibel en breed palet aan oplossingen aan te bieden. Dit gebeurt zoveel mogelijk in de school, maar waar nodig in een andere setting met betrokkenheid van het onderwijs. De onderwijsondersteuning wordt altijd geboden onder verantwoordelijkheid van een school; die borgt de kwaliteit van het onderwijs en evalueert samen met de leerling en ouders regelmatig of de ondersteuning nog steeds past. Vormen van ondersteuningsaanbod die nodig kunnen zijn, zijn de volgende:

- onderwijsondersteuning en/of leerhulpmiddelen;
- een speciale onderwijssetting, zoals een speciale klas, begeleiding in kleine groepjes, een deel van het onderwijsprogramma in het speciaal onderwijs;
- een verandering in het reguliere onderwijsprogramma ten gunste van de leerling, zoals het (al dan niet tijdelijk) volgen van een deel van het onderwijsprogramma;
- fysieke aanpassingen in de school (via de gemeente);
- het binnenbrengen en de inzet van jeugdhulp en (jeugd)zorg in de school (in principe door de zorg gefinancierd);
- het brengen van onderwijs naar een andere (zorg)setting waar de leerling verblijft;
- samenwerking tussen bekostigd onderwijs en particuliere initiatieven/onderwijs;
- Een combinatie van het voorgaande.

Duidelijk mag zijn dat we hier neer willen zetten wat allemaal nodig zou kunnen zijn wanneer we elk leerling passende ondersteuning willen bieden en geen leerling meer lange tijd thuis komt te zitten. Het is niet zo dat dit alles nu al door elke school verzorgd kan worden.

6.2 De leerling wordt gehoord

Als we willen dat de ondersteuning zo passend mogelijk is, is één geluid heel belangrijk: dat van de leerling zelf. De ondersteuningsbehoefte van de leerling is leidend, en de leerling heeft inspraak in het gesprek over zijn/haar behoefte. Zijn/haar mening moet meetellen bij beslissingen over hun eigen ondersteuning. We staan daarmee achter de oproep van de Kinderombudsman en van het LAKS en JongPiT om de leerling actief te laten participeren in beslissingen die hem/haar

[119] In het geval van passend onderwijs gaat het niet om alle leerlingen en/of alle leerlingen die ondersteuning krijgen, maar om leerlingen (1) met een ondersteuningsbehoefte zoals de landelijke norm voor basisondersteuning gaat beschrijven, waarbij gedacht moet worden aan o.a. ondersteuning voor hoogbegaafdheid, dyslexie en dyscalculie, lichte begeleiding en medische zorg, (2) met extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs (dat wat boven de norm voor basisondersteuning uitkomt), (3) die deelnemen aan het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs of leerweg ondersteunend onderwijs krijgen, (4) in het (voortgezet) speciaal onderwijs, en (5) die op dit moment geen onderwijs volgen omdat er geen passende ondersteuning en/of plek georganiseerd kon worden. Het gaat om circa 500.000 van de 2,4 miljoen leerlingen in het funderend onderwijs. We weten het niet exact, omdat we sinds de invoering van passend onderwijs de groepen 1 en 2 niet afzonderlijk registreren.

aangaan..[120] Schoolprofessionals luisteren naar leerlingen en praten op een respectvolle manier met ze in plaats van óver ze. Graag met ouders, maar als dat in het belang is van de leerling of als die dat zelf wenst ook af en toe bewust even zonder. Ongeacht de leeftijd of de wijze van communiceren, kunnen leerlingen heel goed aangeven wat ze nodig hebben. Soms kunnen kleine zaken in de school of klas voor de leerling direct al een verschil maken. Zwaardere ondersteuning kan wellicht ook worden voorkomen omdat vaak gemakkelijk geproblematiseerd kan worden.

De leraar of intern begeleider (IB'er) (po, sbo, so) en de mentor of ondersteuningscoördinator (vo, vso) is het eerste aanspreekpunt voor de leerling. Zeker in het vo is het belangrijk dat de leerling door de schoolloopbaan heen één aanspreekpunt heeft, waar de leerling zich goed bij voelt, die kan zorgen dat de ondersteuning altijd geborgd is en die de ontwikkeling en het welzijn van de leerling centraal stelt; binnen school, maar ook met oog naar de toekomst. Leerlingen moeten ook bij een informatiepunt terecht kunnen voor onafhankelijke ondersteuning, advies en informatie over de mogelijkheden.

Om deze zaken te borgen zouden (verenigingen die) jongeren (vertegenwoordigen) ook betrokken moeten worden bij het opstellen en uitwerken van regionaal en landelijk passend onderwijs beleid.

Hoorrecht
Het actief betrekken van leerlingen in de gesprekken en besluitvorming over ondersteuning moet structureel zijn geregeld. Leerlingen kunnen daar dan ook op terugvallen. Voorstellen voor ondersteuning worden opgesteld in samenspraak met de leerling en als er een voorstel voor ondersteuning is, kan de leerling ook meepraten over of het ook echt werkt en blijft werken. Is dat niet het geval, moet de ondersteuning daarop worden aangepast. Het recht van kinderen en jongeren om gehoord te worden over zaken die hen direct aangaan is vastgelegd in artikel 12 van het VN verdrag inzake de rechten van het kind. Het verdrag legt nadrukkelijk geen leeftijd vast vanaf welke het kind zijn mening vrijelijk mag uiten. Het stelt dat staten moeten verzekeren dat dit mogelijk moet zijn voor alle kinderen en jongeren die hiertoe, verbaal of non-verbaal, in staat zijn, op een manier die past bij de vermogens. Zoals vastgelegd in artikel 3 van dit VN-verdrag moet het belang van de leerling de eerste overweging zijn in de besluitvorming.[121] In paragraaf 7.3.1. geven we aan dat het hoorrecht verder wordt uitgewerkt en wettelijk wordt verankerd.

Leerrecht
In Nederland zijn kinderen tussen de vijf en achttien jaar leerplichtig. Ouders of verzorgers moeten ervoor zorgen dat hun kind staat ingeschreven op een school of instelling en dat hun kind daar naar toe gaat. Kinderen moeten namelijk in staat zijn om een ononderbroken leerlijn te volgen. Dit is één van de fundamenten van het onderwijsstelsel en één van de waarborgen waardoor kinderen hun leerrecht kunnen benutten, zoals dat ook in het VN-verdrag voor de rechten van het kind is opgenomen.[122]

Steeds meer komt de vraag naar voren of de leerplicht nog wel van deze tijd is en niet vervangen zou moeten worden door een wettelijk leerrecht. Dit sluit ook aan bij het in 2013 door de Kinderombudsman uitgebrachte adviesrapport 'Van leerplicht naar leerrecht', waarin wordt gewezen op de waarborgen die er zijn voor het recht op onderwijs.

In het huidige Regeerakkoord staat dat het Kabinet onderzoekt op welke wijze leerrecht van kinderen wettelijk kan worden verankerd. Vorig jaar is een eerste stap in de uitwerking van de wettelijke verankering naar de Tweede Kamer verstuurd, namelijk een invulling van leerrecht in materiële zin. Het invullen van leerrecht in materiële zin gaat uit van een concrete verbetering van de waarborgen van leerrecht voor kinderen die speciale ondersteuning nodig hebben in het onderwijs of die (tijdelijk) niet in een schoolse setting kunnen leren. Met de bijgaande verbeteraanpak versterken we dit, zoals meer waarborgen rond de zorgplicht.

In aansluiting op deze materiële invulling nemen we leerrecht op in algemene beginselen. De algemene beginselen zorgen voor een verdere waarborg, omdat ze zich vertalen naar noodzakelijke condities: kwalitatief goed onderwijs steun van ouders en verzorgers, een goede

---

[120] Kinderombudsman (2019). *Iedereen moet mee kunnen doen. Jaarverslag 2018.*
[121] Deze handreiking van de Kinderombudsman helpt professionals in de belangenafweging het belang van het kind grondig te onderzoeken: https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit
[122] Artikelen 28 en 29 van het verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). [122] Het gaat om een recht van een kind op zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, talenten, en geestelijke en lichamelijke vermogens.

verzuimregistratie (inzicht om te kunnen handelen), voldoende extra ondersteuning en goede samenwerking en communicatie tussen school en ouders.

6.3 De leraar wordt ondersteund en toegerust

Onder de dagelijkse leiding van een schoolleider staan het lerarenteam, de ondersteuners en overige professionals samen aan de lat voor een goede ondersteuningsstructuur en -cultuur in de school. Dit onder verantwoordelijkheid van het overkoepelende schoolbestuur en ondersteund door het samenwerkingsverband. Een school waar de beloofde ondersteuning op orde is, waar een goed pedagogisch en didactisch klimaat heerst, waar een gedragen, werkende ondersteuningsstructuur is, waar wordt gedacht in mogelijkheden en waar professionals, ouders en leerlingen tevreden zijn met hun betrokkenheid, ook als niet alles mogelijk blijkt te zijn, is een zorgzame school.

Leraar

Leraren zijn aan zet voor het tijdig herkennen en onderkennen van ondersteuningsbehoeften, het vroegtijdig en gedegen voeren het gesprek over de ondersteuningsbehoefte met leerling en ouder en het differentiëren tussen de diverse ondersteuningsbehoeften in de klas. Het is belangrijk dat leraren een open, reflectieve houding hebben en zich bewust zijn van de impact van hun verwachtingen op de leerling. Met de landelijke norm basisondersteuning wordt duidelijker wat we minimaal van scholen en daarmee tevens van leraren verwachten. Binnen het samenwerkingsverband wordt afgesproken wat een school aan extra ondersteuning biedt waarvoor leraren met alle ondersteuning aan de lat staan. Leraren hebben de eerste regie in het inbrengen van de ondersteuningsvragen in de ondersteuningsstructuur van de school, en zoeken samen met de experts in de school naar passende oplossingen. Leraren maken in de theorie en de praktijk kennis met het brede spectrum aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften en ze blijven constant relevante kennis, vaardigheden én houdingen ontwikkelen. Alleen met het opdoen van ervaring door het 'gewoon te doen', kom je er niet. Aangezien handelingskeuzes van leraren deels bewust en proactief en deels ook onbewust, vanuit onderliggende waarden, worden gemaakt, moet professionalisering op beide mechanismes inhaken. De toerusting komt zowel uit de initiële lerarenopleiding, als in de begeleiding van starters en professionalisering van (ervaren) leraren. Op deze laatste twee dient door schoolleiders en schoolbesturen actief gestuurd en in geïnvesteerd te worden.

Ondersteuningsstructuur

Één leraar kan per definitie onmogelijk handelingsbekwaam zijn voor alle leerlingen met verschillende ondersteuningsbehoeften. (Passend) onderwijs is een team inspanning. In de school is er daarom een ondersteuningsstructuur die bestaat uit mensen en middelen om leraren te ondersteunen met de dagelijkse praktijk en om te zorgen dat leraren blijven leren van elkaar. Leraren kunnen elkaar ook helpen vanuit hun ervaring of specifieke kennis. Gezamenlijk wordt ingezet op een sterk pedagogisch en didactisch klimaat, waarin leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften profiteren van rust, structuur en aandacht.[123] Het team werkt handelingsgericht en cyclisch, waarbij steeds wordt nagegaan of de geboden ondersteuning nog voldoet aan de vraag. De exacte invulling van de ondersteuningsstructuur is afhankelijk van de leerlingpopulatie en de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de schoolleiders, geholpen vanuit het schoolbestuur. De mensen uit het zogenoemde ondersteuningsteam zijn gekwalificeerd en geschoold voor hun ondersteunende taak en hebben genoeg tijd om de structuur en cultuur op te bouwen en in de praktijk te brengen. Een ondersteuningsteam bestaat bijvoorbeeld uit een IB'er/ondersteuningscoördinator, orthopedagoog of schoolpsycholoog, ambulante begeleider en maatschappelijk werker. Zij zorgen samen voor een pakket aan preventieve en curatieve ondersteuningsmogelijkheden waarmee leraren en andere professionals dagelijks goed uit de voeten kunnen. Het samenwerkingsverband kan hierbij faciliteren met externe expertise.

Zowel het pakket aan mogelijkheden als de aanpak in de school om alle benodigde ondersteuning te bieden, is opgenomen in de schoolgids en waar mogelijk de website van de school: welke ondersteuning kan de school bieden, hoe kan de ondersteuning eruit zien in de dagelijkse praktijk, wat zou elke leraar moeten kunnen en hoe ziet de ondersteuningsstructuur in de school eruit? Dit profiel is het resultaat van een continu gesprek met al het personeel in de school, leerlingen, ouders en de MR. Zij hebben zeggenschap over de inhoud van het profiel en over wat zij nodig hebben om dit in de praktijk te brengen. De ondersteuningsstructuur is zo opgezet dat het profiel in de school ook kan worden waargemaakt.

[123] De Kinderombudsman roept scholen en samenwerkingsverbanden op hier in hun kwaliteitszorg (nog) sterker op in te zetten.

In de ondersteuningsstructuur is er ruimte voor leraren om vragen te stellen of uitdagende situaties met elkaar te bespreken. Het is daarnaast belangrijk dat leraren ervaren dat zij niet alles zelf hoeven te doen en kunnen. Zij worden uitgenodigd om aan te geven dat iets even niet lukt; dit zorgt ervoor dat het team samen naar oplossingen zoekt en daarmee sterker wordt.

IB'er/ondersteuningscoördinator
Een sleutelfiguur in de ondersteuning voor leraren is de intern begeleider (po) of ondersteuningscoördinator (vo). Deze coördineert de leerlingondersteuning en het handelingsgericht werken in de school, fungeert als coach voor leraren, bevordert de teamontwikkeling, stemt de ondersteuning af met externe partijen en zorgt dat de benodigde ondersteuning voor leerlingen en leerkrachten geregeld is[124]. Dat gaat van hulpmiddelen en aanpassingen tot hulp bij vraagstukken rondom leerlingen met gedragsproblematiek. De IB'er/ondersteuningscoördinator kan inschatten of en welke ondersteuning voor een leraar relevant is om optimaal in te kunnen spelen op uiteenlopende behoeften in de klas en is daarmee actief betrokken bij het versterken van de onderwijskwaliteit.

De IB'er/ondersteuningscoördinator vertrouwt op het professionele oordeel van de leraar over de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Als die aangeeft dat ondersteuning nodig is, dan is dat zo. Er wordt geen extra dossieropbouw in de school gevraagd of verlangd nogmaals te observeren voordat de ondersteuning kan starten, maar direct actie ondernomen om de ondersteuning te regelen. Daarnaast maakt de IB'er/ondersteuningscoördinator verbinding met andere scholen in de regio (regulier en speciaal), de zorg en de jeugdhulp, zodat ook die ondersteuning makkelijk de klas in komt. In gevallen van doorverwijzing naar jeugdhulp blijft dossiervorming in sommige gevallen, zoals bij dyslexie, wel nodig.

Schoolleider
De schoolleider heeft een cruciale rol in de verdere implementatie van passend onderwijs en de doorontwikkeling naar inclusiever onderwijs. Om te komen tot gemotiveerd personeel, een sterk pedagogisch en didactisch klimaat, een goede ondersteuningsstructuur, voldoende middelen, lerend vermogen en een can-do-mentaliteit is een bevlogen schoolleider nodig die denkt in mogelijkheden, op zijn of haar beurt weer ondersteund door een schoolbestuur dat vertrouwen geeft en een samenwerkingsverband dat faciliteert. Een positieve houding van de schoolleider ten opzichte van diversiteit en een stevige inzet op gericht professionaliseringsbeleid en een krachtige schoolvisie leidt tot leraren die gemotiveerd zijn om alle leerlingen in de klas te ondersteunen. De schoolleider dient een cultuur te creëren waarin elke leerling welkom is en waarin de verantwoordelijkheid voor de leerlingen gezamenlijk gedragen wordt door het team. Schoolleiders kunnen actief inclusieve onderwijspraktijken bevorderen en daarvoor collectief leervermogen in de school faciliteren en begeleiden. Voor deze aspecten is ook aandacht in de opleiding en nascholing van schoolleiders zelf nodig. Bovendien dienen de schoolleider en –bestuurder de leraren en ondersteuningsprofessionals inspraak te geven in de besteding van de middelen voor de ondersteuning in de school.

6.4 De ouder is gelijkwaardig partner

Ouders kennen hun kind en weten vanuit de thuissituatie veel over wat juist helpt of wat averechts werkt bij het bieden van ondersteuning. Vanuit deze kennis moeten ze een gelijkwaardig gesprekspartner zijn. Zij krijgen de ruimte hun kennis en kunde in te brengen in de gesprekken rondom de ondersteuning op school. Ze worden goed geïnformeerd over wat een school voor hun kind te bieden heeft en krijgen steeds tijdig een eerlijk beeld als dat aanbod er (nog) niet is. Ook het betrekken van ouders in de gesprekken over ondersteuning moet structureel zijn geregeld. De school leeft het instemmingsrecht van ouders op het handelingsdeel van het OPP na. In de ondersteuningsstructuur van de school is vastgelegd waar ouders terecht kunnen met vragen over ondersteuning op school.

Ouders willen graag zo snel mogelijk passende ondersteuning voor hun kind, zeker als de behoefte complexer is of als er ook zorg of jeugdhulp bij komt kijken. Het eerste aanspreekpunt op school kan de mentor/groepsleerkracht, IB'er/ondersteuningscoördinator, of de afdelingsleider zijn. Wie dit is wordt in ieder geval duidelijk in de school, in de schoolgids en waar mogelijk ook op de website gecommuniceerd. Uiteraard kan in individuele gevallen ook besloten worden dat iemand anders deze rol vervult: leerling en ouder kunnen nu eenmaal een betere klik hebben met een ander op school en/of daar al het meest mee te maken hebben.

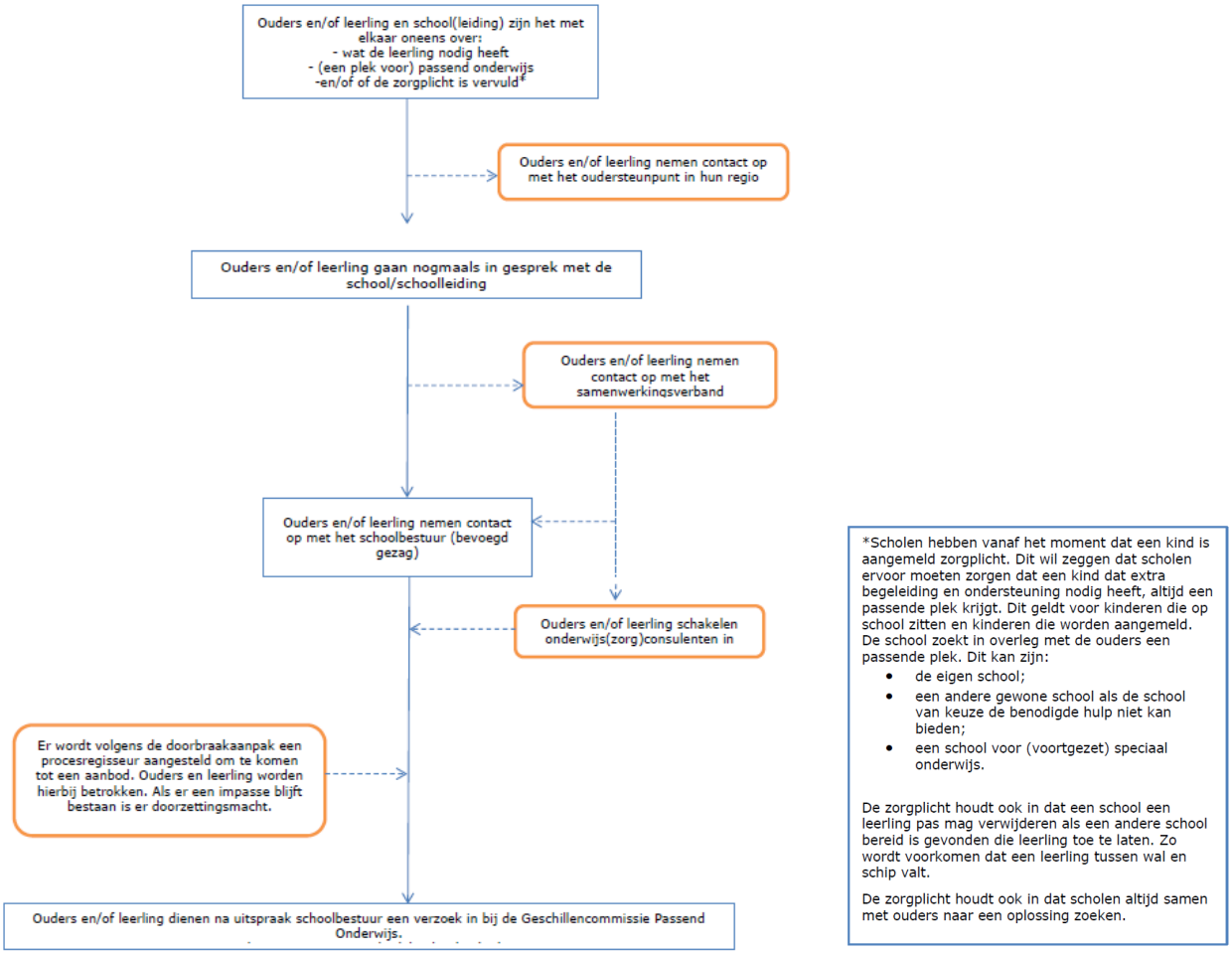
[124] LBBO (2019). *De beroepsstandaard voor de intern begeleider*; NVS-NVL (2017). *De beroepsstandaard voor de zorgcoördinator.*

Ouders moeten over goede informatie en onafhankelijke ondersteuning beschikken via de regionale informatiepunten voor leerlingen en ouders, die bij de samenwerkingsverbanden worden opgezet in gezamenlijkheid met ouders en leerlingen. Het onafhankelijk informatiepunt van het samenwerkingsverband adviseert ouders op onafhankelijke wijze over de mogelijkheden in de regio. Ouders kunnen er terecht voor vragen, informatie, advies en steun richting de scholen bij hun zoektocht naar een snelle, goede oplossing. Het samenwerkingsverband heeft helder welke school wat kan aanbieden aan meer gespecialiseerde ondersteuning, biedt een overzicht op de website en biedt ouders hulp in hun specifieke situatie. Ouders en leerlingen hebben invloed gehad op de inrichting van de ondersteuning van het samenwerkingsverband, zodat deze ook echt aansluit bij de behoeften.

Wanneer ouders en schoollocatie er ondanks goede informatie en advies van het samenwerkingsverband, niet uitkomen kunnen zij de hulp inroepen van onderwijs(zorg)consulenten. Samen met de ouders en de leerling, de school, het samenwerkingsverband en eventueel betrokken hulpverleners kijken onderwijsconsulenten wat het beste bij de leerling past. Ouders zijn niet verplicht gebruik te maken van de diensten van een onderwijs-(zorg)-consulent en kunnen er ook voor kiezen direct het schoolbestuur bij het geschil te betrekken.

Op het moment dat er sprake is van (dreigend) schoolverzuim omdat het onderwijs en/of jeugdhulp niet met een integraal aanbod komen, moet er een goede doorbraakaanpak zijn ingericht. In de onderwijs-zorgbrief wordt een toelichting gegeven op de inhoud en stappen van de doorbraakaanpak. Samenwerkingsverbanden worden verplicht hierover in het OOGO afspraken te maken met gemeenten en leggen deze samen vast in het ondersteuningsplan en het jeugdplan.

Als ouders het niet eens zijn met het besluit van het schoolbestuur en/of de uitkomst van de (integrale) doorbraakaanpak, dan kunnen zij een verzoek indienen bij de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). Deze commissie beoordeelt onder andere of de school gedegen onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden en of de ouders de relevante informatie hebben aangeleverd. Zij kan als mediator optreden tussen de ouders en de school. Ook kan de commissie het gevraagde of ongevraagde advies van het samenwerkingsverband bij de zoektocht naar mogelijkheden op school, meenemen in haar oordeel. De GPO is een tijdelijke voorziening en wordt structureel gemaakt. We verkennen wat de (juridische) mogelijkheden voor leerlingen zijn om naar de GPO te kunnen stappen en in welke gevallen de adviezen bindend worden. Bovenstaande stappen worden beschreven in de escalatieladder (zie figuur 1).



Figuur 1

Er is een dekkend netwerk van voorzieningen in elke regio
In elk samenwerkingsverband is een dekkend netwerk van voorzieningen. Daarbinnen is de ruimte om in te spelen op de ondersteuningsbehoefte van leerlingen en het aanbod steeds te kunnen aanpassen. Er is sprake van een dekkend netwerk als elk kind met een extra ondersteuningsbehoefte in de naar school gaande leeftijd een ononderbroken ontwikkelingsproces in de regio kan doormaken en daar een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgt. Met regio wordt bedoeld de geografische grenzen van een samenwerkingsverband. Hierbij zijn alle schoolbesturen aangesloten die binnen deze grenzen één of meerdere vestigingen hebben. Het dekkend netwerk bestaat uit alle reguliere scholen (po en vo) en (voorzieningen geboden vanuit) scholen voor speciaal onderwijs (sbo, so en vso). Alle schoolbesturen zijn collectief verantwoordelijk voor de leerlingen in het samenwerkingsverband. Het is belangrijk dat de maatschappelijke opdracht gezamenlijk gevoeld en doorleefd wordt, met als motto:

Samen zorgen we voor passende ondersteuning voor elke leerling in ons samenwerkingsverband.
Alleen door het gezamenlijk voelen en uitoefenen van eigenaarschap, kan daadwerkelijk tot een dekkend netwerk van voorzieningen gekomen worden.

We willen voor ieder kind met een ondersteuningsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs realiseren, ook wanneer de oplossing niet eenvoudig is. Hiervoor is het onontbeerlijk voor leerlingen, ouders en professionals dat scholen in de regio samenwerken in samenwerkingsverbanden. Reguliere en speciale scholen werken hierin intensief samen, ook met andere domeinen (zoals zorg) in de regio. Er is diversiteit in het ondersteuningsaanbod in de regio en er wordt flexibel ingespeeld op behoeften van leerlingen, ook als het bestaande netwerk voor een bepaalde complexe ondersteuningsbehoefte niet afdoende blijkt te zijn. Er is overzicht van het ondersteuningsaanbod op de verschillende scholen in de regio, zowel regulier als in het speciaal onderwijs en in de bovenschoolse voorzieningen. Daarnaast worden er binnen het netwerk zogenaamde maatwerkvoorzieningen aangeboden, die onder regie van het samenwerkingsverband worden georganiseerd. Deze maatwerkvoorzieningen zijn bedoeld voor leerlingen voor wie het

ondersteuningsaanbod (nog) niet op de scholen in het samenwerkingsverband beschikbaar is. Het kan ook zijn dat met een aangrenzend samenwerkingsverband afspraken worden gemaakt over het bieden van ondersteuning, als dat betekent dat deze dichterbij de leerling kan worden georganiseerd. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat ze voor de regio doorlopend in kaart brengt wat andere regio's hebben bedacht. De landelijke netwerken van samenwerkingsverbanden en het Steunpunt passend onderwijs kunnen deze voor het voetlicht brengen. Zie voor de taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden paragraaf 8.

Basisondersteuning
Leerlingen met behoefte aan alleen basisondersteuning kunnen op alle reguliere scholen terecht. Basisondersteuning gaat niet alleen over een opsomming van het aanbod dat aanwezig moet zijn, maar ook over de faciliteiten die nodig zijn om tot het aanbod te komen. De basisondersteuning wordt geboden met middelen vanuit de lumpsum van de schoolbesturen, eventueel aangevuld met middelen vanuit het samenwerkingsverband.

Daar waar elke regio nu zelf kan besluiten over haar norm voor basisondersteuning wordt deze op termijn landelijk bepaald, zodat, ongeacht waar iemand woont, in ieder geval op een afgesproken basis kan worden teruggevallen waar de Inspectie op kan toezien. Deze basis zal breed zijn, niet te laag ingestoken, en met het oog op meer inclusie, de komende jaren stap voor stap in twee fasen worden verhoogd (zie paragraaf 7.1). Scholen behouden de vrijheid om met elkaar af te spreken dat ze zelf de lat van de standaard geboden ondersteuning al hoger leggen dan de landelijke norm.

De school biedt de basisondersteuning bovenop de basiskwaliteit die aan alle leerlingen wordt geboden, zoals ook geformuleerd in het waarderingskader van de Inspectie.[125] Onder basiskwaliteit valt het realiseren van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming voor elke leerling. Ook ondersteuning bij overgangen in de schoolloopbaan, waaronder die naar het arbeidsproces, is onderdeel van de basiskwaliteit.

Schoolbesturen leggen kwalitatief verantwoording af over de uitgave van de middelen voor basis- (lumpsum) en extra (via het samenwerkingsverband) ondersteuning in hun jaarverslag, zodat de besteding van middelen voor ondersteuning in de school transparant is.

Extra ondersteuning
Leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning hebben meer nodig dan de basisondersteuning. Deze leerlingen gaan in principe naar het regulier onderwijs, waarbij de extra ondersteuning wordt georganiseerd door de school met behulp van (middelen vanuit) het samenwerkingsverband. Ook kan deze extra ondersteuning als het zorg gerelateerd is bestaan uit inzet van jeugdhulp met hulp van (middelen vanuit) de gemeente of de zorg. De school heeft hiertoe een inspanningsverplichting. Als de extra ondersteuning in het regulier onderwijs niet passend kan worden gemaakt voor de leerling, kan de leerling terecht op de scholen voor speciaal onderwijs.

De ondersteuningsmiddelen die vanuit het Rijk worden toegekend aan samenwerkingsverbanden zijn bedoeld voor het bieden van extra ondersteuning en worden verdeeld op basis van het leerlingaantal in de regio. Zoals in 2014 ingezet, worden deze middelen niet verder geoormerkt – er moet ruimte zijn om op basis van de regionale behoefte en mogelijkheden de extra ondersteuning te organiseren.

Zorgplicht passend onderwijs
Voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die schriftelijk zijn aangemeld op een school, geldt de zorglicht. De zorgplicht houdt in dat het schoolbestuur, en in de praktijk de schoollocatie, een onderzoeksplicht heeft om te onderzoeken welke ondersteuning de leerling nodig heeft en wat er binnen de school mogelijk is om de ondersteuning te realiseren voor de betreffende leerling. Als de school deze ondersteuning niet zelf kan bieden, is de school verplicht om, in overleg met de ouders, een school in de regio bereid te vinden om de leerling aan te nemen met de benodigde ondersteuning.

Voor iedereen moet duidelijk zijn welke ondersteuning op een school kan worden geboden. Dit is te lezen in de schoolgids en, indien aanwezig, op de website van de school. Elke school in Nederland

[125] Onder de basiskwaliteit vallen alle kwaliteitsgebieden uit de waarderingskaders voor po en vo die gaan over het onderwijsproces (OP), met uitzondering van OP4 en OP6 voor wat betreft de samenwerking rondom leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte; Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs;* Inspectie van het Onderwijs (2020f) *Onderzoekskaders 2017voor het toezicht op het voortgezet onderwijs.*

biedt in elk geval de basisondersteuning. Ook over de extra ondersteuning die de school kan bieden, is de school transparant door dit onder andere op te nemen in het schoolondersteuningsprofiel. Zo weten ouders en leerlingen welke ondersteuning de school kan bieden. In de schoolgids en, waar mogelijk, de website van de school staat duidelijk en begrijpelijk uitgelegd wat de positie van ouders en leerlingen is rondom beslissingen over de ondersteuning, wat de zorgplicht van de school inhoudt, welke rechten en plichten daarbij voor de school en ouders gelden en wat de rol van het samenwerkingsverband is bij het zoeken naar een passende plek voor de leerling. Ook is het aanmeldformulier van de school openbaar toegankelijk, waar mogelijk op de website (zie 7.3.2). Ouders kunnen leerlingen makkelijk schriftelijk aanmelden bij een school, waarna de zorgplicht ingaat, en weten welke stappen zij kunnen zetten als zij vinden dat de school zich niet houdt aan de zorgplicht. Ouders en leerlingen kunnen bovendien gebruikmaken van het ouder- en jeugdinformatiepunt in het samenwerkingsverband voor onder andere meer informatie over de zorgplicht en waar nodig begeleiding. Ouders en leerlingen worden hierdoor op een meer gelijkwaardige informatiepositie gebracht, waardoor kan worden voorkomen dat scholen ouders voor de schriftelijke aanmelding proberen weg te adviseren. Ouders en leerlingen moeten tegelijkertijd wel de ruimte behouden om zich te kunnen oriënteren op een school die past bij hun wensen.

De school staat er in het nakomen van de zorgplicht bij aanmelding en verwijdering niet alleen voor. De schoolleiding kan hulp vragen aan het schoolbestuur. Bij het schoolbestuur ligt de wettelijke verantwoordelijkheid van het nakomen van de zorgplicht. Die kan vervolgens adviseren over de mogelijkheden buiten de gebaande paden op de eigen school, zo nodig met ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden zijn bij de invoering van passend onderwijs mede opgericht om ervoor te zorgen dat scholen in hun zorgplicht kunnen voorzien. Een van de taken van het samenwerkingsverband is om te zorgen voor een dekkend aanbod in de regio. Voor elke leerling zou er dus een passende plek in de regio moeten zijn. Vanuit die hoek kan bijvoorbeeld worden meegedacht over het invliegen van expertise vanuit het speciaal onderwijs op een reguliere school, de mogelijkheden binnen onderwijszorgarrangementen en andere geschikte scholen in de regio. Daarnaast hebben de gemeente en de zorg- en jeugdhulppartners een belangrijke rol, in sommige gevallen zelfs een voorwaardelijke rol, bij het organiseren en realiseren van de benodigde ondersteuning in de school en daarmee ook het kunnen nakomen van de zorgplicht door de school. Ook kan de kinderopvang of de voor- en vroegschoolse educatie een belangrijke adviserende rol spelen richting de school (wanneer een kind voor eerst naar school gaat), net als hulpverleners die al betrokken zijn bij het gezin. We stimuleren scholen om een afspraken te maken welke stappen ze moeten doorlopen en wie ze moeten betrekken als ze zelf de ondersteuning niet kunnen bieden en een andere school bereid moeten vinden de leerling wel de benodigde ondersteuning te geven.

Samenwerking tussen het onderwijs en (jeugd)zorgdomein
Het dekkend netwerk gaat verder dan alleen ondersteuning op onderwijsgebied. Het is geregeld nodig dat er wordt samengewerkt met andere domeinen. Het samenwerkingsverband heeft hierin een spilfunctie – zij nemen vanuit het onderwijs deel aan het overleg met (regio)gemeenten en zorgaanbieders, zodat ook de ondersteuning van gemeenten en zorg in de scholen kan worden aangeboden. Het is wenselijk dat gemeenten en samenwerkingsverbanden gezamenlijk bepalen hoe deze samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp wordt ingericht en hierover in het OOGO afspraken maken. Denk hierbij aan een beschrijving van de gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkelingskansen voor kinderen in hun regio en hoe het onderwijs en de zorg elkaar versterken. In de afgelopen corona maanden is des te meer gebleken dat het onderwijs een belangrijke signaleringsfunctie heeft voor jeugdhulp en/of –zorg. In het OOGO kan de visie lokaal vertaald worden in praktische werkafspraken tussen gemeenten (en alle lokale partijen) en scholen over (preventieve) inzet van zorg waaronder ook jeugdgezondheidszorg op scholen of onderwijszorgarrangementen voor kinderen die tussen wal en schip vallen. Deze onderwijszorgarrangementen zijn nog volop in ontwikkeling. In de derde onderwijszorgbrief wordt dit nader uitgewerkt en ook hoe deze samenwerking onder andere in het OOGO kan worden versterkt. Ook wordt in deze brief ingegaan op het vervolg van de thuiszittersaanpak.

Residentieel onderwijs
We willen dat kinderen en jongeren zo thuisnabij mogelijk opgroeien, ook als ze uithuisgeplaatst zijn. Daarom hebben aanbieders, gemeenten en het ministerie van VWS in het actieplan "De best passende zorg voor kwetsbare jongeren" onder andere de ambitie uitgesproken meer kleinschalige woonvormen te ontwikkelen als alternatief voor de huidige, meer grootschalig georganiseerde, gesloten jeugdhulp. Ook bij het ministerie van JenV is een beweging naar kleinschaligheid in gang gezet, die inhoudelijk wel verschilt van de kleinschalige woonvormen waar VWS naar refereert. Bij het ministerie van JenV is een project kleinschalige voorzieningen voor justitiële jeugdigen

opgestart met als doel om maatwerk te bieden. Deze verschillende bewegingen van andere ministeries naar kleinschaligheid stellen de onderwijssector voor uitdagingen.

Een nieuwe categorie betreft binnen de residentiële voorzieningen zijn de kleinschalige voorzieningen bij zowel zorginstellingen als justitiële jeugd. De vormgeving van het onderwijsaanbod aan jongeren binnen deze nieuwe kleinschalige voorzieningen wordt momenteel nader uitgewerkt.

6.5 Er is transparantie en verantwoording over ondersteuningsmiddelen

Het budget voor onderwijsondersteuning dat op landelijk niveau beschikbaar wordt gesteld, wordt op basis van leerlingaantal verdeeld over de samenwerkingsverbanden. In onderzoek door Regioplan en Cebeon[126] zijn de organisatiekosten van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in kaart gebracht. De kosten die samenwerkingsverbanden maken variëren sterk en hangen onder meer samen met de totale omvang van het budget.[127] De organisatiekosten bevatten de kosten voor bedrijfsvoering en bezoldiging van bestuur en toezicht, maar het overgrote deel van de kosten worden gemaakt voor inhoudelijke (wettelijke) taken waaronder indicatie en toeleiding vanwege de tlv's, gesprekken met externe professionals (zoals wijkteams en huisartsen) en het ontwikkelen van ontwikkelingsperspectieven. Het rapport geeft aan dat de kosten in de huidige situatie redelijk zijn. In de verbeteraanpak kijken we hoe we door het verminderen van de administratieve handelingen, de organisatiekosten wel kunnen verminderen, zodat er ook meer geld overblijft om passend onderwijs in te richten.

Dit budget is in principe bedoeld voor de organisatie van extra ondersteuning bovenop de basisondersteuning, maar kan afhankelijk van afspraken in het samenwerkingsverband ook voor de verhoging van de basisondersteuning worden ingezet. Voor de basisondersteuning en een basisondersteuningsstructuur is in de lumpsum rekening gehouden. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn transparant over de middelen die beschikbaar zijn voor de basis- en extra ondersteuning per schoollocatie, en leggen verantwoording af over hoe deze middelen worden besteed. Zo kunnen schoolleiders, leraren en ondersteuningsteams keuzes maken en hun ondersteuningsstructuur inrichten. Ook kunnen zij het gesprek aan gaan met het schoolbestuur als blijkt dat de middelen niet voldoende zijn of als zij merken dat het geld niet op de juiste manier besteed wordt. Op alle niveaus is de kwaliteitszorg op orde en is er onafhankelijk toezicht georganiseerd ten behoeve van rechtmatige en doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen.

Het schoolbestuur is transparant over de middelen die voor de onderwijsondersteuning beschikbaar zijn en zorgt dat de in de schoolgids opgeschreven ondersteuning (dus basis- en extra ondersteuning) ook echt kan worden geleverd. Door helder te zijn over welk geld, dan wel vanuit de lumpsum dan wel vanuit het samenwerkingsverband, per schoollocatie kan worden besteed, kunnen schoolleiders, leraren en ondersteuningsteams keuzes maken en hun ondersteuningsstructuur inrichten. Ook kunnen zij het gesprek aan met het schoolbestuur als blijkt dat de middelen niet voldoende zijn of als zij merken dat het geld niet op de juiste manier besteed wordt.

Het samenwerkingsverband houdt de kosten laag, de administratieve last zoveel mogelijk beperkt, houdt alleen reserves aan met verklaarbare reden en is geen onnodig struikelblok in de zoektocht naar oplossingen voor leerlingen. Hierop wordt gecontroleerd door een intern toezichtsorgaan, met expertise op het gebied van onderwijs, financiën en organisatiekunde. Er is sprake van onafhankelijkheid in het intern toezicht, doordat bestuur en toezicht organiek zijn gescheiden. En het interne toezicht bevat minstens een onafhankelijk lid dat niet is verbonden aan een van de schoolbesturen van het samenwerkingsverband.

Toezicht
De Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) heeft een belangrijke rol als extern toezichthouder in het bewaken van de basiskwaliteit voor het onderwijs aan leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Ook kan de Inspectie scholen, besturen en samenwerkingsverbanden stimuleren om de volgende stap te zetten met passend onderwijs op weg naar inclusiever

[126] Cebeon & Regioplan (2020). *Organisatiekosten onderwijsondersteuning.*

[127] In totaal wordt ca. € 89 mln. tot € 110 mln. gebruikt voor organisatie van passend onderwijs door samenwerkingsverbanden. Dit is 11 à 13% van het vrij besteedbare budget, dus het budget nadat de bekostiging voor de tlv's in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs en LWOO/PRO in mindering is gebracht.

onderwijs. Op basis van de hernieuwde uitgangspunten en de eerder omschreven praktijk voeren wij met de Inspectie het gesprek over hoe hun rol kan bijdragen aan nog beter passend onderwijs en de volgende stappen naar inclusiever onderwijs.

We zetten ten eerste in op het beter borgen van het huidige passend onderwijsbeleid in de hernieuwde reguliere onderzoekskaders op school- en bestuursniveau en in het toezicht op de samenwerkingsverbanden. In het momenteel in ontwikkeling zijnde onderzoekskader 2021-2025 krijgt passend onderwijs op verschillende plekken in de sectorale kaders meer nadruk, gebaseerd op de huidige wettelijke kaders. Denk hierbij aan meer aandacht voor zorgplicht, de extra ondersteuning in het reguliere onderwijs, de registratie van het OPP in BRON, kwaliteitszorg en verantwoording met betrekking tot passend onderwijs.

Naast de onderwijsbesturen houdt de inspectie ook toezicht op de besturen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Gezien de cruciale rol die deze besturen hebben bij het doorbouwen aan passend onderwijs is het wenselijk dat de inspectie intensiever en stimulerender toezicht houdt op deze besturen. Uit onderzoek van de inspectie is gebleken dat ruim een kwart van de samenwerkingsverbanden de kwaliteitszorg nog niet op orde heeft.[128] Naast het vierjaarlijksonderzoek is de inspectie voornemens om tweejaarlijks een thematisch onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de kwaliteitszorg door de besturen van de samenwerkingsverbanden, zodat we een beter beeld krijgen van de manier waarop de besturen zicht krijgen op de kwaliteit van de ondersteuning die ze bieden en de resultaten die ze daarmee behalen.

Ten derde blijkt uit onderzoek van de inspectie dat ongeveer de helft van de scholen zich over de inzet van de middelen voor passend onderwijs aan hun bestuur of samenwerkingsverband verantwoordt. Minder dan de helft verantwoordt zich over de resultaten die hiermee bereikt worden.[129] De inspectie is daarom ook voornemens om thematisch onderzoek te doen naar de manier waarop de schoolbesturen omgaan met de middelen die zij van het samenwerkingsverband ontvangen voor de extra ondersteuning, maar ook voor de versterking van de basisondersteuning. Er zal ook worden onderzocht hoe de schoolbesturen over de besteding van deze middelen verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband.

Voor een deel van het voorgenomen beleid is mogelijk nieuwe wetgeving of een bijstelling daarvan nodig. Hierbij zal het gaan om zaken als een landelijke norm voor basisondersteuning, hogere eisen aan de governance samenwerkingsverbanden en specifieke nieuwe taken voor samenwerkingsverbanden (zoals opzetten van een ouder- en jeugdinformatiepunt, helpen van scholen bij de overdracht/overgangen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, adviseren bij afgifte van vrijstellingen). Deze voorgenomen beleidsaanpassingen zullen in de komende periode verder met de inspectie worden uitgewerkt en vertaald naar het toezicht.

6.6 Er is sprake van acceptabele administratieve belasting

Alle betrokken partijen zoeken samen naar de balans tussen kwaliteitszorg, voorspelbaarheid en transparantie enerzijds, en het beperken van de administratieve lasten anderzijds. De school en het samenwerkingsverband dienen te vertrouwen op het professionele oordeel van het team in de school, en daarbij extra dossieropbouw te beperken. Procedures om te komen tot extra ondersteuning in de reguliere school zijn gericht op het flexibel toewijzen en bieden van de ondersteuning, en zijn proportioneel en (regionaal) gestandaardiseerd. Ook de dossiervorming in de samenwerking met jeugdhulp en –zorg dient proportioneel te zijn.

[128] Inspectie van het Onderwijs (2020c)
[129] Inspectie van het Onderwijs (2020b)

7. Verbeteraanpak: meer mogelijkheden en meer waarborgen om passende ondersteuning te bieden

De uitgangspunten uit het vorige hoofdstuk vormen de kern voor het aangescherpte beleid van passend onderwijs. We bouwen daarbij door op alle goede ontwikkelingen die afgelopen jaren zijn geweest en leren van de situaties waarbij de ondersteuning nog niet tot stand kwam. In de uitgangspunten staan de verschillende doelgroepen centraal en in dit hoofdstuk benoemen we de verschillende concrete maatregelen die we nemen dan ook voor de verschillende doelgroepen. Voor de leesbaarheid zijn de maatregelen aan een doelgroep toegekend, terwijl in de praktijk een maatregel voor meerdere doelgroepen effect kan hebben.

I. Maatregelen voor leerlingen en ouders
II. Maatregelen voor leraren en schoolleiders
III. Maatregelen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden
IV. Onderwijs en gemeenten trekken nog meer op
V. Ondersteuning voor alle actoren

Meer mogelijk maken en meer waarborgen
De maatregelen delen we op in enerzijds meer mogelijk maken en anderzijds meer (landelijke) waarborgen. Het ontwikkelen van het passend onderwijsbeleid was een zoektocht tussen vrijheid en verantwoordelijkheid. Daar waar de pendule in 2014 meer naar vrijheid is geslagen, is het nu tijd om te zorgen dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en richten we meer (landelijke) waarborgen in. De ruimte die is gegeven aan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden om de ondersteuning vorm te geven, is en blijft grotendeels gewenst. Dit biedt mogelijkheid om flexibel te zijn en op basis van een professionele afweging de juiste ondersteuning voor leerlingen tot stand te brengen. Uit de evaluatie blijkt dat door de grotere flexibiliteit in de systematiek van (passend) onderwijs meer leerlingen profiteren van passende ondersteuning en scholen, samenwerkingsverbanden en alle andere partijen rondom de leerling meer maatwerk kunnen bieden. We zien dat er ook nog belemmeringen zijn om maatwerk te leveren, vooral voor leerlingen met een complexere of meervoudige ondersteuningsbehoefte.

Hoewel de vrijheid gewaardeerd wordt, hebben we de afgelopen vijf jaar ook geleerd dat er bepaalde minimale randvoorwaarden nodig zijn, zodat de ondersteuning ook echt tot stand komt en betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen. Daarom richten we meer (landelijke) waarborgen om een aantal zaken die vrij waren gelaten landelijk vast te leggen. Deels om een bepaald minimum te garanderen, deels om de bureaucratische effecten van verschillen te verkleinen. Dit deel van de maatregelen dient als stok achter de deur, waarop iedereen kan terugvallen als het ondersteuningsaanbod niet of onvoldoende tot stand komt. Voor de invulling van het 'hoe' laten we de vrijheid bij de verantwoordelijke partijen.

I Maatregelen voor leerlingen en ouders

7.1 Landelijke norm voor basisondersteuning met een brede basis

Om de scholen die nu nog niet voldoen aan de regionaal (in het samenwerkingsverband) afgesproken norm voor basisondersteuning op niveau te brengen en om duidelijkheid voor ouders, leerlingen en leraren te creëren, voeren we een landelijke norm voor basisondersteuning in. De landelijke norm voor basisondersteuning wordt nader uitgewerkt door een onafhankelijke expertgroep bestaande uit o.a. leraren, IB'ers/ondersteuningscoördinatoren, functionarissen vanuit samenwerkingsverbanden en wetenschappers. De ontwikkeling van een landelijke norm voor basisondersteuning bestaat uit twee fasen:

- In fase 1 wordt verhelderd wat basisondersteuning is door het landelijk referentiekader passend onderwijs[130] te actualiseren en te concretiseren. De wettelijke ruimte voor een eigen invulling van het niveau van basisondersteuning, bovenop de basisondersteuning, blijft hierbij in stand (de basisnorm is een minimumnorm).
  Een tussenproduct van fase 1 is als aparte bijlage meegezonden.

[130] PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad & MBO Raad (2013). Referentiekader Passend onderwijs.

- In fase 2 wordt de verbinding met jeugdgezondheidszorg en zorg gelegd. Ook wordt de landelijke norm voor wat betreft het onderwijs verankerd in wet- en regelgeving.

De eerste fase van de uitwerking is het najaar van 2020 afgerond. De norm gaat uit van een brede basis en biedt duidelijkheid over wat *minimaal* van elke school verwacht mag worden aan ondersteuning. De landelijke norm is een actualisatie en concretisering van het onderdeel Basisondersteuning van het huidige referentiekader passend onderwijs. Deze actualisatie draagt bij aan het creëren van helderheid en duidelijkheid voor leerlingen, ouders, leraren/docenten en onderwijsondersteunend personeel wat er veracht van worden van de basisondersteuning.

De gezamenlijke schoolbesturen houden de vrijheid om te besluiten hoe elke schoollocatie in de regio de standaard in de praktijk toepast en of en hoe ze meer ondersteuning bieden dan de minimumnorm. Er is naast de expertise van de expertgroep gebruikt gemaakt van het advies van de Onderwijsraad, waaronder het verduidelijken van het onderscheid tussen ondersteuning en toerusting.[1] In de tweede fase wordt verkend op welke wijze de verbinding kan worden gelegd met onder andere jeugdhulp en zorg. Deze tweede fase moet in het voorjaar van 2021 zijn afgerond. De landelijke norm wordt vervolgens voorgelegd aan ouders, leerlingen en leraren voor begrijpelijkheid en duidelijkheid. Om de opgestelde norm te evalueren en de haalbaarheid van de norm te monitoren wordt er vanaf schooljaar 2021-2022 binnen een aantal samenwerkingsverbanden geoefend met de landelijke norm van basisondersteuning. In deze fase van de landelijke norm basisondersteuning wordt vastgelegd welke onderwijs- en jeugdhulpondersteuning een school minstens biedt. De landelijke norm voor basisondersteuning zal, in elk geval voor wat betreft onderwijs, vanaf het schooljaar 2023-2024 zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Vanaf dat moment moet elke school hieraan voldoen. Na deze tweede fase wordt onderzocht wat er nodig is om verdere stappen voor passend en inclusiever onderwijs te zetten en hoe dit zich vertaalt in een ambitieuzere landelijke norm basisondersteuning, zodat alle scholen een zo groot mogelijk deel van de aangemelde leerlingen op hun eigen school kunnen plaatsen. De huidige versie van de norm is gebaseerd op wat we gegeven het bestaande budget en de huidige omstandigheden in het onderwijs mogen verwachten.

7.2 Betere borging zorgplicht

Om te zorgen dat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte worden ondersteund door de school bij aanmelding of verwijdering, borgen we de zorgplicht beter. We verbeteren de informatievoorziening over zorgplicht door informatie over de zorgplicht en het aanmeldformulier op te nemen in de schoolgids en waar mogelijk op de website van de school. Ook kunnen ouders en leerlingen met vragen over de zorgplicht terecht bij het ouder- en jeugdinformatiepunt in de regio. De mogelijkheden die ouders hebben rondom zorgplicht worden daarnaast opgenomen in de escalatieladder. Tot slot wordt gekeken naar de mogelijkheden om gemeenten te stimuleren informatie over de zorgplicht op te nemen in de brief die zij sturen naar leerlingen die de leerplichtige leeftijd bereiken en om het consultatiebureau te stimuleren ouders met kinderen met mogelijke behoefte aan extra ondersteuning te informeren over zorgplicht. Als de gevraagde extra ondersteuning verder gaat dan in het schoolondersteuningsprofiel staat, gaat de school zoeken naar de mogelijkheden voor de aangemelde leerling, ook buiten de begaande paden. Waar nodig wordt het schoolbestuur betrokken. Ook de input en ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband kan hierbij helpen, net als de betrokkenheid van zorg- en jeugdhulppartners bij het realiseren van de ondersteuning. Vanuit het samenwerkingsverband kan bijvoorbeeld worden meegedacht over het invliegen van expertise vanuit het speciaal onderwijs. De Inspectie ziet sinds november 2019 al extra toe op het naleven van de zorglicht en zal dit komende periode ook voortzetten.

Naast het beter borgen van de zorgplicht door middel van het verbeteren van de informatievoorziening, gaan we verkennen of er aanvullend wettelijk instrumentarium kan worden ingezet om de zorgplicht beter te borgen en tevens om bij te dragen aan de invulling van leerrecht. Het zoeken naar wettelijk instrumentarium is niet eenvoudig. Zo stelt het rapport van de Onderwijsraad 'Steeds inclusiever' dat het 'wegadviseren' nooit kan worden uitgesloten door wetgeving, omdat het gaat om interactie tussen ouder en school. Er kan dan gedacht worden aan verplichte warme overdracht tussen de kinderopvang en primair onderwijs, in aansluiting hierop een vooraanmelding bij het primair onderwijs, een meldingsplicht bij het samenwerkingsverband bij een extra ondersteuningsbehoefte of de mogelijkheid van een centraal aanmeldpunt. Bij al deze mogelijkheden moet worden nagedacht over onder andere de uitwerking, de

[1] Onderwijsraad (2020)

verantwoordelijkheidsverdeling en wat dit betekent voor de werklast van ouders, scholen en samenwerkingsverbanden.

7.3 Betere informatie voor en betrokkenheid van leerling en ouder

7.3.1. Hoorrecht wettelijk verankeren
Leerlingen krijgen hoorrecht rondom hun eigen ondersteuning. Scholen moeten kunnen aantonen dat zij leerlingen hebben betrokken bij de totstandkoming, evaluatie en bijstelling van het handelingsdeel van hun eigen ontwikkelingsperspectief. Hiermee wordt een doelgerichte en cyclische werkwijze en een doorlopend gesprek met de leerling (en de ouders) over diens ontwikkeling gestimuleerd. De wettelijke verankering van hoorrecht wordt samen met het onderwijsveld uitgewerkt.

De PO-raad en het samenwerkingsverband Koers VO ontwikkelden al mooie richtlijnen en voorbeelden hoe de leerling te betrekken bij het opstellen, evalueren en bijstellen van het OPP.[131] De Kinderombudsman heeft een handreiking 'het beste besluit voor elk kind' opgesteld.[132] Deze documenten geven aan wat de meerwaarde is van het betrekken van de leerling in de gesprekken over wat zijzelf denken nodig te hebben aan ondersteuning.

OCW werkt samen met de partijen uit het onderwijsveld de maatregelen uit om hoorrecht te effectueren en wettelijk te verankeren. Hierbij kijken we nadrukkelijk naar samenwerkingsverbanden die nu al een slag maken op ouderbetrokkenheid en hoorrecht.

7.3.2. Betere informatie in de schoolgids
Scholen geven in de schoolgids en waar mogelijk de website van de school bruikbare, duidelijke en begrijpelijke informatie over de ondersteuningsmogelijkheden (het SOP), wie het eerste aanspreekpunt en vertrouwenspersoon is voor leerlingen (met name in het VO), wie het eerste aanspreekpunt voor ouders is, de rechten van de ouders bij zorgplicht en de rol van het samenwerkingsverband. Zij nemen ook een aanmeldformulier op, net als de contactgegevens van het samenwerkingsverband.

7.3.3. In elk samenwerkingsverband een steunpunt
Samenwerkingsverbanden krijgen als expliciete taak het onafhankelijk informeren en adviseren van ouders en leerlingen. Met deze onafhankelijke informatiepunten voor ouders en leerlingen handelen we in de geest van de motie Westerveld/Kwint.[133] De informatiepunten worden door samenwerkingsverbanden in nauwe samenwerking met en door ervaringsdeskundige leerlingen en ouders opgezet. Samenwerkingsverbanden hebben nu al de plicht om in hun regionale ondersteuningsplan helder te maken hoe ze hun informatievoorziening naar ouders regelen. We breiden dat uit naar een informatieplicht richting leerlingen. En we maken concreter hoe we graag zien dat die informatie wordt georganiseerd om ons te verzekeren dat leerlingen en ouders goede en onafhankelijke informatie krijgen, bijvoorbeeld over hun rechten, de plichten van de school en het aanbod in de regio. Ook kan het informatiepunt waar nodig ondersteuning geven aan leerlingen en ouders. Een mooi voorbeeld is het oudersteunpunt dat in Noord-Kennemerland tot stand is gekomen in samenwerking tussen het samenwerkingsverband Passend primair onderwijs Noord-Kennemerland en ouderorganisatie Balans.[134] Leerlingen en ouders kunnen ook een vorm van onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de gemeente in de hand nemen.

7.3.4. Vast aanspreekpunt voor elke VO-leerling met ondersteuningsbehoefte
In het voorgezet onderwijs hebben leerlingen te maken met een veelvoud aan leraren en hebben leraren te maken met een veelvoud aan leerlingen (ten opzichte van het primair onderwijs). Het is daarom zaak dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte één iemand hebben die voor hen aanspreekpunt en vertrouwenspersoon is en die toeziet op de ondersteuning die zij nodig hebben. Vaak is dit de mentor of ondersteuningscoördinator, maar het kan ook iemand anders zijn die het vertrouwen heeft van de leerling. Dit wordt onderdeel van het programma van eisen aan schoolbesturen.

---

[131] https://www.poraad.nl/files/publicaties/publicaties_pdf/ontwikkelingsperspectief_in_het_basisonderwijs.pdf
https://www.koersvo.nl/app/uploads/2017/10/2017-10-05-Toelichting-bij-format-OPP-Koers-VO.pdf
[132] https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit
[133] Motie Westerveld/Kwint over onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de mate waarin een kind ondersteuning krijgt (31497, nr. 347)
[134] Zie https://www.ppo-nk.nl/groups/111-oudersteunpunt/welcome

7.4 Heldere stappen wanneer leerling/ouder en school er niet uitkomen

7.4.1. Een landelijke beschrijving van de escalatieladder
Het is uiteraard allereerst zaak om niet tot escalatie te komen door vroegtijdig goed in gesprek met elkaar te zijn als leerling, ouder en school en doordat de school de zorgplicht heel serieus neemt. Mochten leerling, ouder en school er niet uitkomen, ook niet nadat het schoolbestuur is ingestapt, dan kunnen de stappen van de escalatieladder worden gevolgd (zie paragraaf 6.4).

7.4.2. Landelijk bindende geschillenbeslechting
De Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) is een tijdelijke voorziening en wordt structureel gemaakt. De adviezen worden op onderdelen bindend. We verkennen wat de (juridische) mogelijkheden zijn voor leerlingen om naar de GPO te kunnen stappen.

7.5 Beter en meer toezicht
Zoals beschreven onder paragraaf 6.5 zetten we in op betere en intensiever toezicht door de Inspectie. Passend onderwijs wordt een specifiek aandachtspunt van de Inspectie. Om dit mogelijk te maken wordt de komende jaren de inspectiecapaciteit op passend onderwijs zowel in het regulier als speciaal onderwijs en bij samenwerkingsverbanden uitgebreid.

II Maatregelen voor leraren en schoolleiders

7.6 Helder maken wat we van onze leraren verwachten
Via de landelijke norm voor basisondersteuning maken we helder wat we minimaal van elke school en haar personeel verwachten en wat in de school aan ondersteuningsstructuur nodig is om deze basis aan passende ondersteuning te realiseren. Scholen zullen hiernaast de nodige extra ondersteuning moeten kunnen bieden om tot een dekkend aanbod in de regio te komen. Dit wordt afgestemd en afgesproken in de samenwerkingsverbanden en vastgelegd in het regionale ondersteuningsplan. Wat de schoolleider op elke school(locatie) moet organiseren wordt vastgelegd in het schoolondersteuningsprofiel, goed gecommuniceerd via schoolgids en, waar mogelijk, de website.

7.7 Meer betrokkenheid en inspraak van leraren

7.7.1. Schoolondersteuningsprofiel in de schoolgids
Het schoolondersteuningsprofiel wordt onderdeel van de schoolgids. Met het jaarlijks (in plaats van vierjaarlijks) vaststellen van het SOP stimuleren we een continu gesprek in de school over de ondersteuning die kan worden geboden en de deskundigheid die daarvoor nodig is. Op deze manier kan het SOP ook een rol spelen in het personeelsbeleid van de school. Bovendien maakt het plaatsen van het SOP in de schoolgids de informatie over het ondersteuningsaanbod van de school beter toegankelijk en vindbaar voor ouders. De informatie over het ondersteuningsaanbod in de schoolgids wordt jaarlijks vastgesteld met advies van de MR. Die verplichting is opgenomen in het wetsvoorstel waarmee de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting wordt geregeld.

7.7.2. Inspraak van leraren in de besteding van middelen voor passend onderwijs
Het is belangrijk dat schoolbesturen, schoolleiders en het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel in gesprek blijven over de ondersteuning die in de school wordt geboden, en wat daarvoor in de ondersteuningsstructuur en deskundigheidsbevordering nodig is. Leraren en ondersteunend personeel moeten daarom mee kunnen beslissen in de inrichting van de ondersteuningsstructuur en de besteding van de middelen voor ondersteuning in de school. Via het lopende wetstraject instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting wordt de betrokkenheid van medewerkers, ouders en leerlingen versterkt. Ook gaan we voorschrijven dat er meer financiële onderbouwing komt bij het ondersteuningsaanbod van de school, waarop de MR inspraak krijgt. Op het niveau van het samenwerkingsverband krijgt de OPR instemmingsrecht op de meerjarenbegroting bij het ondersteuningsplan (zie paragraaf 7.13). De internetconsultatie voor dit wetstraject is onlangs afgerond. De verwachting is dat de wet medio 2022 ingaat. Daarnaast kunnen MR'en aan hun expertiseontwikkeling werken via het ondersteuningsprogramma dat in opdracht van OCW wordt aangeboden. Het is belangrijk dat de MR op de hoogte is van haar rechten, en haar inspraak ook op de besteding van passend onderwijs middelen benut.

Het is niet alleen van belang dat het gesprek plaats vindt in elke school, maar ook tussen scholen (van verschillende schoolbesturen) in een buurt, en dat ook het jeugd- of wijkteam van de

gemeente hierbij wordt betrokken. Hierin is de werkwijze van samenwerkingsverband Passend primair onderwijs Noord-Kennemerland een mooi voorbeeld.

7.8 Expertise van jeugdhulp beter benutten in de school

7.8.1 Versterken signaleringsrol van de school in de samenwerking met de zorg
In meer dan de helft van de reguliere scholen is sprake van nauwe samenwerking met en of aanwezigheid van jeugdgezondheidszorg en of laagdrempelige jeugdhulp. Daarover zijn deze scholen over het algemeen tevreden. Het zorgt ervoor dat signalen tijdig worden opgepikt, de jeugdhulp snel beschikbaar is en (in theorie) zwaardere zorgvragen kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd gebeurt ook het omgekeerde: scholen die (te) veel signaleren en (te) makkelijk jeugdhulp inroepen. Gemeenten geven aan dat dit te maken heeft met de algehele ontwikkeling dat we steeds sneller iets vinden afwijken van een steeds nauwer worden (maatschappelijke) norm. Het onderwijs mag beter toegerust worden om zelf oplossingen te vinden en te normaliseren. Binnen het speciaal onderwijs wordt ook steeds meer opgetrokken met de jeugdzorg. Samenwerkingen laten zien dat het veel, aan afstemming, kan schelen wanneer de zorgpartner in de school aanwezig is. Wel geven (speciale) scholen aan dat de terugkoppeling vanuit en continuïteit onder jeugdzorgprofessionals een knelpunt is. Wij vinden het belangrijk dat scholen een signalerende functie hebben. Deze wordt versterkt via aanwezigheid van expertise van jeugdhulp/lokale teams/jeugdgezondheidzorg in of nabij de school onder regie van de gemeenten.

7.8.2 Geen VT melding bij puur ontbreken passend onderwijs
Het is een taak van scholen om te signaleren en bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling een melding hiervan doen. Hiertoe is de verbeterde meldcode professionals doorontwikkeld. Aan de hand van vijf stappen bepalen professionals of ze een melding moeten doen bij Veilig Thuis en of er voldoende hulp kan worden ingezet.

We begrijpen dat scholen het een zorgelijke situatie vinden als een kind geen onderwijs volgt. Als deze situatie is ontstaan enkel en alleen omdat ouders en school van mening verschillen over een passend onderwijs- en/of zorgaanbod, willen we voorkomen dat scholen hiervan een melding doen bij Veilig Thuis. Een melding bij Veilig Thuis heeft een grote impact op een gezin en wordt in een impasse over een passend onderwijsaanbod als extra escalerend ervaren. Scholen kunnen in een dergelijke situatie wel altijd laagdrempelig advies inwinnen bij Veilig Thuis. Het inwinnen van advies bij Veilig Thuis is ook onderdeel van de meldcode (stap 2).

We zetten in op het voorkomen dat wegens een impasse tussen ouders en de school, enkel en alleen over het passend onderwijs- en/of zorgaanbod, een melding van vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt gedaan. Wij maken daarover afspraken met betrokken partijen.

7.9 Leraren beter voorbereiden

7.9.1 Lerarenopleidingen versterken
Met de lerarenopleidingen zijn we in gesprek over het versterken van de voorbereiding van studenten op het omgaan met diverse ondersteuningsbehoeften in de klas en het bieden van de basisondersteuning.[135]

Het ministerie van OCW vraagt de opleidingen, samen met scholen en leraren, tot gezamenlijke landelijke keuzes te komen welke kennis, vaardigheden en houdingen tot de basis van de initiële opleiding behoren, en wat in de ontwikkeling en begeleiding van starters, in de verdere professionalisering en in specialisaties voor passend onderwijs aan bod kan komen.

De landelijke norm voor basisondersteuning wordt een inhoudelijke leidraad voor de doorgaande professionalisering van leraren. Bovendien kunnen de lerarenopleidingen deze leidraad hanteren als handvat voor de gezamenlijke kennisbases en inrichting van de afzonderlijke curricula. Het is van groot belang dat scholen en lerarenopleidingen zich samen verantwoordelijk voelen voor voldoende goed toegerust onderwijspersoneel. Dat kan alleen bij intensieve samenwerking in de regio, aansluitend bij de opdracht van schoolbesturen voor een dekkend aanbod van voorzieningen

[135] Antwoord op de motie Van der Hul over een betere borging in het curriculum van de lerarenopleidingen; Ook de Kinderombudsman vraagt het Rijk dit aan te jagen, en vraagt de lerarenopleidingen om de ondersteuningsbehoeften van kinderen op te nemen in het curriculum.

in de regio.[136] Hiervoor is de begeleiding van studenten en starters in de praktijk van passend onderwijs via de regionale partnerschappen Samen Opleiden en Professionaliseren[137] essentieel. Begin 2021 volgt het eerste advies van de commissie onderwijsbevoegdheden. De commissie heeft als opdracht gekregen adviezen te doen voor de herziening van het bevoegdhedenstelsel, zodat leraren beter kunnen inspelen op de behoeften van leerlingen.[138] De commissie zal daarnaast ook adviezen geven over wat iedere leraar zou moeten kennen en kunnen. Dit zal naar verwachting doorwerken op de vormgeving en inhoud van de lerarenopleidingen.

7.9.2 Ondersteuning van leraren en schoolleiders door kennis over effectieve interventies
Onderdeel van de ondersteuning en toerusting van leraren, onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders is, naast deskundigheidsbevordering die vanuit de school wordt georganiseerd, ook het delen van kennis over wat werkt bij passend onderwijs. De afgelopen jaren is er bij het praktijkgerichte onderzoeksprogramma Gedrag en passend onderwijs (NRO) veel kennis ontwikkeld over effectieve interventies bij leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, specifiek op het terrein van gedragsproblematiek[139]. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd waarbij onderwijsprofessionals, wetenschappers en gedragsspecialisten kennis uitwisselen. Al deze informatie is momenteel te vinden op Leren van gedrag. Deze informatie wordt nog verrijkt – met informatie uit het onderzoeksprogramma, maar ook van daarbuiten - en zal overgaan in een Kennisplein rondom gedrag en passend onderwijs. De laatste onderzoeken binnen dit programma worden in het voorjaar van 2021 in gang gezet. Parallel daaraan wordt gebouwd aan een nieuw praktijkgericht onderzoeksprogramma gericht op de brede ondersteuningsbehoeften van leerlingen in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook binnen het nieuwe programma zal weer ruimte zijn voor consortia van scholen en onderzoekers om onderzoek te financieren naar effectieve interventies bij leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Hiertoe wordt in de komende maanden samen met het veld een onderzoeksagenda opgesteld. Ook zal binnen het nieuwe programma veel aandacht zijn voor de bredere toepasbaarheid van de opgehaalde kennis en kennisdeling.

7.10 Minder administratie voor leraren en school

7.10.1. TLV voor gehele schoolperiode
De toelaatbaarheidsverklaring naar speciaal onderwijs voor leerlingen waarbij vaststaat dat ze voor de gehele loopbaan zijn aangewezen op het (voortgezet) speciaal onderwijs, wordt standaard voor de gehele po- en vo-schoolperiode afgegeven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de leerlingen met een ernstig meervoudige beperking. Deze toelaatbaarheidsverklaring wordt alleen herzien als dat in het belang van de leerling is.[140]

7.10.2 Verminderen van administratieve lasten voor leraren en school
In 2021 voeren samenwerkingsverbanden samen met scholen een operatie 'regels ruimen' om zo onnodige regels te schrappen, zodat scholen en samenwerkingsverband overeenstemming hebben over de regels en procedures die hen helpen en waar ze zonder kunnen. Het vertrouwen in het oordeel van de leraar, intern begeleider, ondersteuningscoördinator en schoolleider mag meer centraal komen te staan. Ze moeten geen tijd kwijt zijn aan onnodig papier- en regelwerk. We merken dat instrumenten zoals het OPP, ondanks minimale voorschriften in de landelijke regelgeving, toch groter worden opgetuigd dan waarvoor zij oorspronkelijk bedoeld zijn. In de school bijvoorbeeld ook als groeidocument en handelingsplan voor de dagelijkse begeleiding van de leerling. Het actualiseren van het OPP wordt dan als administratieve last ervaren, terwijl het instrument op zichzelf als nuttig wordt beschouwd. Samenwerkingsverbanden verschillen in wanneer zij het OPP verplicht stellen, bijvoorbeeld bij de aanvraag van arrangement. Ook stellen zij regelmatig uiteenlopende inhoudelijke eisen aan het document. Ook het opbouwen van een dossier voor het aantonen van wat er al gedaan is in de ondersteuning bij een TLV-aanvraag kan

[136] Zie ook het advies van Merel van Vroonhoven https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/02/aanbevelingen-mevrouw-van-vroonhoven-aanjager-aanpak-lerarentekort[137] Platform Samen Opleiden & Professionaliseren. https://www.platformsamenopleiden.nl/
[137] Platform Samen Opleiden & Professionaliseren. https://www.platformsamenopleiden.nl/
[138] Opdracht Commissie Onderwijsbevoegdheden. https://www.onderwijsbevoegdheden.com/onze-opdracht
[139] https://www.nro.nl/leren-van-gedrag/
[140] Hierbij kan gedacht worden aan een meer inclusieve, passende onderwijsvorm.

als extra last worden ervaren.[141] Dit zijn voorbeelden van administratieve lasten die we in de operatie 'regels schrappen' met het onderwijsveld gaan aanpakken.

III Maatregelen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

7.12 Heldere eisen aan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

We hebben de afgelopen maanden met alle betrokken gewerkt aan een programma van eisen voor schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden. Doel van het programma is duidelijker te maken welke opdrachten en taken ze hebben en een helderder onderscheid te maken wie waarvoor verantwoordelijk is om leerlingen de ondersteuning te bieden die nodig is. De taken liggen uiteraard in elkaars verlengde en de opdrachten aan het samenwerkingsverband zijn uiteindelijk weer opdrachten aan de (gezamenlijke) schoolbesturen. In hoofdstuk 8 wordt dit verder uitgewerkt.

7.13 Verder verbeteren van de governance van een samenwerkingsverband

7.13.1. Onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden

Het bestuur en het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden dienen organiek te zijn gescheiden. Daarnaast dient het intern toezicht minimaal één lid te hebben dat onafhankelijk is van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband. De komende twee jaar wordt geëvalueerd of dit voldoende effect heeft, of dat er eisen aan het programma van eisen zullen worden toegevoegd. Indien er binnen deze twee jaar signalen komen dat hier onvoldoende beweging in zit, dan zal eerder actie worden ondernomen.

7.13.2 Samenwerkingsverband: meer dialoog en beter benutten ondersteuningsplan en instemmingsrecht van de ondersteuningsplanraad op meerjarenbegroting

Samenwerkingsverbanden moeten eens in de vier jaar het regionale ondersteuningsplan tegen het licht houden en aanpassen. Het document is geen doel op zich. Het is een middel om tussen scholen in gesprek te gaan, om SMART afspraken te maken en om in gesprek te blijven over wat beter en slimmer kan. De inspectie zal nog nadrukkelijker toezien op het ondersteuningsplan en de afspraken van schoolbesturen over de uitvoering ervan. Om te zorgen dat dit gesprek wordt vertaald in de besteding van geld, krijgt de ondersteuningsplanraad (OPR) instemmingsrecht op de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Momenteel heeft de OPR al instemmingsrecht op het ondersteuningsplan. Met het instemmingsrecht op de meerjarenbegroting wordt de OPR beter in staat gesteld om de plannen van het samenwerkingsverband in hun totaliteit te wegen. Voor deze wetswijziging is recent de consultatiefase afgerond. Ook is het zaak om de ondersteuning in de regio goed met de gemeenten af te stemmen, in het op overeenstemming gericht overleg (OOGO).[142]

7.13.3 Versterken van informatiepositie van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden krijgen een betere informatiepositie als het gaat om het uitvoeren van hun huidige wettelijke taken. De instrumenten Kijkglazen en Dashboard passend onderwijs worden daartoe verbeterd. De gegevensuitwisseling tussen DUO en de samenwerkingsverbanden wordt wettelijk verankerd, zodat de gegevensuitwisseling voldoet aan de Algemene verordening gegevensbesterming (AVG). Bij nieuwe taken van samenwerkingsverbanden wordt de benodigde gegevensuitwisseling tussen het samenwerkingsverband en andere partijen expliciet meegenomen in wet- en regelgeving.

7.14 Transparantie over de middelen en reserves aanpakken

7.14.1 Aanpakken van onnodige reserves

Samenwerkingsverbanden brengen de hoogte van de reserves in balans met de uitgaven en verwachte risico's, conform de signaleringswaarde die de Inspectie hanteert. De samenwerkingsverbanden maken per direct plannen om hun reserves terug te brengen tot onder

[141] Ledoux, G., Smeets, E. & Weijers, D. (2019). Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut / Nijmegen: KBA Nijmegen. [indien al geintroduceerd in de beleidsnota, dan kun je volstaan met Ledoux e.a. (2019).
Linden, C. van der, Stege, H. van der & Hoeven, J. van der (2017). Past elke leerling in Passend onderwijs? Passend aanbod en het OPP in de praktijk. Een case studie. Rotterdam: CED-Groep; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

[142] In de Jeugdwet staat een vergelijkbare bepaling voor het jeugdplan.

de signaleringswaarde, zodat middelen ten gunste komen van de ondersteuning aan leerlingen. De plannen moeten in 2021 uitgevoerd worden. Van samenwerkingsverbanden en belanghebbenden wordt verwacht dat zij uiterlijk in januari 2021 gezamenlijk afspraken maken om de reserves doelmatig in te zetten voor het verbeteren van passend onderwijs. De afspraken moeten door de minister worden goedgekeurd. De afspraken worden alleen goedgekeurd als dit leidt tot een doelmatige inzet van reserves en als samenwerkingsverbanden kunnen worden aangesproken en afgerekend op de voortgang van de afspraken. Als er geen plan komt, krijgen alle samenwerkingsverbanden vanaf schooljaar 2021-2022 minder budget. Een individueel samenwerkingsverband krijgt het ingehouden bedrag alsnog, als het een plan opstelt om de reserves te verlagen. Dit plan moet afgestemd worden met de OPR en intern toezicht.
De komende tijd wordt deze maatregel verder uitgewerkt.

7.14.2 Openbaar maken verdeelsleutels ondersteuningsmiddelen
Ten behoeve van de verantwoording maken schoolbesturen de verdeelsleutel bekend van de ondersteuningsmiddelen onder de schoollocaties. Zo weten schoolleiders, leraren en ondersteuners welk ondersteuningsbudget beschikbaar is en kunnen zij waar nodig het gesprek aan over de inzet en toereikendheid ervan.

7.15 Verkennen directe bekostiging van het praktijkonderwijs.
Zoals opgenomen in het Regeerakkoord is en blijft het praktijkonderwijs een eigenstandige schoolsoort. Wij hebben onder andere met de Sectorraad Praktijkonderwijs[143] afgesproken om te verkennen hoe de huidige manier van bekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs gemoderniseerd kan worden, zodat onder andere de peildatum 2012 losgelaten kan worden en het betalen voor leerlingen die in een ander samenwerkingsverband naar school gaan goed geregeld is. Het CBS ontwerpt daar verschillende alternatieven voor, waaronder directe bekostiging. De gesprekken hierover met de sectorraden lopen. Medio 2021 verwachten we hiervan de opbrengsten te kunnen delen.

IV. Onderwijs en gemeenten trekken nog meer samen op

7.16 OOGO onderwijs en zorg
Zoals hiervoor al aangegeven is het wenselijk dat gemeenten en samenwerkingsverbanden gezamenlijk bepalen hoe deze samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp in de regio wordt ingericht. Denk hierbij aan een beschrijving van de gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkelingskansen voor kinderen en jongeren in hun regio en hoe het onderwijs en de zorg elkaar versterken. In het OOGO kan de visie lokaal vertaald worden in praktische werkafspraken tussen gemeenten (en alle lokale partijen) en scholen. Uiteraard kan het OOGO ook op regionaal niveau worden gevoerd.

7.17 Betere en snellere besluiten: verplichte doorbraakaanpak wanneer onderwijs en zorg niet tot een aanbod komen
Om samen het eigenaarschap te voelen en de meest passende ondersteuning voor een kind of jongere te organiseren moet de samenwerking in de regio vanzelfsprekend zijn en moeten partijen allemaal hun verantwoordelijkheid nemen. Voor samenwerkingsverbanden en gemeenten wordt de wettelijke verplichting ingevoerd om, in respectievelijk het ondersteuningsplan en het jeugdplan, een gezamenlijke doorbraakaanpak inclusief procesregie en een vorm van doorzettingsmacht op te nemen. In de onderwijs-zorgbrief wordt deze wettelijke verplichting verder toegelicht.

7.18 Meer oplossingen voor leerlingen met (complexe) ondersteuningsbehoefte, zoals EMB-leerlingen en hoogbegaafheid om thuiszitters te voorkomen

7.18.1. Onderwijsperspectief bij vrijstellingen
Onlangs is het wetsvoorstel tot wijziging van de procedure tot het ontstaan van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder van de Leerplichtwet in internetconsultatie geweest. Op dit moment worden de reacties verwerkt. Dit wetsvoorstel regelt dat de arts die beoordeelt of een kind psychisch of lichamelijk niet geschikt is om onderwijs te volgen, ook altijd een advies vanuit de onderwijskundige benaderingswijze meeneemt. Ook wordt in de afweging van de arts ruimte geboden voor het in acht nemen van de ontwikkelingen in het aanbod voor onderwijs en in de zorg

[143] Naast de Sectorraad Praktijkonderwijs gaat het om de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo, de VO-Raad, de AOC-Raad en SPV.

bij het ontstaan van de vrijstelling. Het voorstel is om de huidige tweedeling tussen enerzijds de vrijstelling voor een jaar en anderzijds de vrijstelling voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd, te laten vervallen. Dit betekent dat een vrijstelling voor korter dan een jaar kan ontstaan.

7.18.2. Onderwijszorgarrangementen
Individueel maatwerk is context- en casusafhankelijk. Naar gelang de levensfase, ontwikkeling, ondersteunings- en zorgvraag van het kind dient een passend onderwijszorgarrangement te worden geboden. Binnen de wet- en regelgeving bestaan al mogelijkheden om aanpassingen aan te brengen in het aantal uren dat onderwijs wordt gevolgd door de leerling. Een verkenning heeft laten zien dat het wenselijk is meer ruimte te bieden, zodat samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, gemeenten en (jeugd)zorginitiatieven passende onderwijszorgarrangementen kunnen bieden aan die kinderen voor wie het onderwijs- en zorgsysteem nu geen passende oplossing kan bieden. Daarom is de afgelopen tijd in samenwerking met het ministerie van VWS gewerkt aan verschillende maatregelen. In de onderwijs-zorgbrief worden deze maatregelen verder toegelicht.

7.18.3 Voorkomen van thuiszitters door dekkend aanbod en vervolgaanpak thuiszitters
Kinderen en jongeren kunnen om verschillende redenen en factoren (langdurig) thuis komen te zitten. Thuiszitten kan er zelfs toe leiden dat kinderen/jongeren uiteindelijk uitvallen en dat zij later in hun leven vastlopen op verschillende terreinen. Omdat ieder kind recht heeft op goed onderwijs en goede zorg, formuleren wij een gerichte vervolgaanpak met specifieke acties, opdat ieder kind en iedere jongere in beeld is. Deze vervolgaanpak wordt in de onderwijs-zorgbrief verder toegelicht. In die brief geven we ook aan dat we afstandsonderwijs voor thuiszitters mogelijk maken met als doel om ze weer volledig aan onderwijs te laten deelnemen.

V. Ondersteuning voor alle actoren

7.19 Voortzetten subsidies aan organisaties in het veld
Het zetten van stappen om te komen tot verbeteringen is een ontwikkelopgave. Een ontwikkelopgave waarin alle partijen in de regio met elkaar voor aan de lat staan. OCW verleent daarom aan diverse partijen subsidie om beschikbare kennis over onderwijsondersteuning en de relatie met jeugdhulp/-zorg te ontsluiten. Het gaat dan om het ontsluiten van kennis voor en begeleiding van verschillende groepen. Te denken valt dan aan ouders, schoolbestuurders, onderwijsprofessionals, medewerkers van de samenwerkingsverbanden en jeugdprofessionals. We continueren de subsidies aan de volgende organisaties:

- Steunpunt passend onderwijs: ondersteunt schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden bij de vormgeving en de doorontwikkeling van passend onderwijs en inclusiever onderwijs op zowel schoolniveau als het niveau van het samenwerkingsverband.

- Nederlands Jeugd Instituut: richt zich op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. De ambitie is om betekenisvol en met impact bij te dragen aan de uitvoeringspraktijk. De uitvoeringspraktijk in en om scholen én de uitvoeringspraktijk in de brede jeugdhulp. En de uitvoeringspraktijk van effectieve samenwerking tussen die twee. Het NJI draagt als kennispartner bij aan samenwerking tussen professionals op het gebied van onderwijs en jeugd. De primaire doelgroep van het NJI zijn beroepskrachten in de jeugdsector.

- De Onderwijs(zorg)consulenten bieden begeleiding, bemiddeling en advies bij het vinden van een geschikte onderwijsplaats voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Zij hebben als primaire doelgroep ouders, scholen en samenwerkingsverbanden. Deze consulenten zijn door het hele land actief en beschikken over een uitgebreid netwerk in de regio, kennis van de wet- en regelgeving en hebben ervaring met het organiseren van maatwerk en het vinden creatieve oplossingen.

- De Stichting Gedragswerk richt zich op de regionale aanpak, soms aan de hand van individuele casuïstiek. Bij de casuïstiek is sprake van situaties waar de voor een leerling benodigde ondersteuning en onderwijs niet voor handen zijn. Het gaat dan om zogenoemde thuiszitterssituaties. De doelgroep van Gedragswerk zijn kinderen en jongeren die thuiszitten (en hun ouders). Naast het oppakken van casussen organiseert Gedragswerk ook bijeenkomsten voor onder andere kennisoverdracht. Voor deze bijeenkomsten is de doelgroep het jeugd- en onderwijsveld en niet zozeer de kinderen en jongeren met hun ouders.

- Ouders en Onderwijs richt zich op de informatievoorziening van en advisering voor ouders rondom het gehele onderwijs.

7.20 Monitoringsprogramma

We willen komende jaren goed kunnen bijhouden of het beleid zoals voorgesteld in deze verbeteraanpak succesvol is. Belangrijk is dat we het beleid meetbaar maken en hierop een adequaat monitoringsprogramma inrichten, te beginnen met een nulmeting in 2021. Een nulmeting is noodzakelijk om de voortgang op de indicatoren aan af te meten. We zorgen dat de gegevens die we landelijk verzamelen ook regionaal beschikbaar zijn, en vice versa, bijvoorbeeld via dashboards. Ook zullen we aandacht hebben voor het volgen van de loopbanen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De registratie van het OPP geeft daarover slechts minimale informatie. We verkennen daarom in hoeverre er meer gestandaardiseerde informatie over leerlingen met een ondersteuningsbehoefte verzameld kan worden, bijvoorbeeld als onderdeel van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO).

Op basis van de verbeteraanpak wordt bepaald welke indicatoren inzicht geven of er voldoende progressie wordt geboekt. De meetmomenten zijn voorzien in 2021 (nulmeting), 2023 en 2025. In 2027 kan een nieuwe ex post evaluatie plaatsvinden naar de verbeteraanpak en kan het vervolg worden bepaald.

8. Duidelijke rollen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

Uit de evaluatie blijkt dat onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Dit hoofdstuk beschrijft de concretere verwachtingen die het ministerie van OCW heeft van schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden om passend onderwijs verder vorm te geven. Hiertoe wordt allereerst stilgestaan bij de randvoorwaarden die OCW stelt aan de rol van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in relatie tot passend onderwijs. Vervolgens wordt per uitgangspunt voor het beleid voor de komende jaren (zoals omschreven in hoofdstuk 7) aangegeven welke nieuwe taken en verantwoordelijkheden dit met zich meebrengt voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Voor de volledige versie van het programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden verwijzen we naar bijlage 2, welke tot stand is gekomen met betrokken partijen.[144] In de volledige versie zijn ook de aanscherping en verduidelijking van bestaande taken en verantwoordelijkheden opgenomen.

Naast schoolbesturen en samenwerkingsverbanden is een belangrijke rol in voor gemeenten. Aan het slot van dit hoofdstuk kijken we kort naar de rollen en taken voor gemeenten. De relatie tussen gemeenten en onderwijs wordt uitgebreider beschreven in de derde onderwijs-zorgbrief. In 2021 werken we de gezamenlijke rollen en taken van gemeenten en onderwijs verder uit.

Scholen hebben via het onderwijs een groot aandeel in de ontwikkeling van kinderen. Voor passend onderwijs is het eens te meer cruciaal dat elke school zich verantwoordelijk voelt voor zijn eigen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, en dat in een samenwerkingsverband alle scholen zich samen verantwoordelijk voelen voor zo passende mogelijke ondersteuning voor alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Daarvoor is het nodig dat scholen nauw samenwerken. Op dat gebied zijn echt flinke stappen gezet, mede door passend onderwijs. Tussen reguliere scholen, samen met het speciaal onderwijs, maar ook steeds meer met noodzakelijke partners: gemeenten en de jeugdhulp, alle andere vormen van zorg, de kinderopvang en het vervolgonderwijs.

Schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden die ze samen vormen hebben beide wettelijke taken en verantwoordelijkheden om passend onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te realiseren. De verantwoordelijkheden voor individuele schoolbesturen en hun regionale samenwerkingsverbanden liggen logischerwijs in elkaars verlengde. Waar de schoolbesturen zorgplicht hebben en verantwoordelijkheid dragen voor de basis- en extra ondersteuning aan leerlingen in de school (en daarvoor ook met individuele gemeenten contact hebben), hebben de samenwerkingsverbanden de wettelijke verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorzieningen in de regio, het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen tot het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs[145] en de samenwerking met (centrum)gemeenten en jeugdzorgregio's voor de beleidsmatige afstemming met jeugdhulp.

Doordat de taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden open en algemeen zijn geformuleerd en er veel ruimte is gelaten aan schoolbesturen om de samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht te organiseren lopen de taken en verantwoordelijkheden op plekken teveel in elkaar over. Door deze vrijheid is er bij een aantal samenwerkingsverbanden een groot gevoel van eigenaarschap, terwijl dit bij een aantal andere samenwerkingsverbanden zorgt voor te grote vrijblijvendheid en/of minimale inzet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid. De taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden rond passend onderwijs zijn we, met betrokkenheid van alle partijen, daarom scherper gaan formuleren. Dat heeft geleid tot een programma van eisen. We hebben expliciet gemaakt wat eerder impliciet werd aangenomen. We maken daarmee duidelijker wat we van de schoolbesturen en van hun samenwerkingsverbanden verwachten, zodat helderder wordt wat bij het schoolbestuur hoort en wat bij het samenwerkingsverband. Op deze manier versterken we het eigenaarschap van de gezamenlijke opgave. Hiernaast gaat het om aanvullende inspanningen en een nieuwe focus voor schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden.

Komend jaar gaan we kijken wat van dit programma van eisen ook naar de wet moet worden vertaald en wat in lagere regelgeving of landelijke afspraken moet worden vastgelegd. Dit zodat de

[144] Het programma van eisen is opgesteld in samenwerking met de netwerken van samenwerkingsverbanden LPO en sectorraad samenwerkingsverbanden vo, met de PO-Raad, VO-raad en LECSO.
[145] En vanaf 2016 ook lwoo en praktijkonderwijs.

Inspectie van het Onderwijs achterblijvers kan aanspreken. Met de Inspectie gaan we tevens kijken op welke wijze het toezicht kan worden aangescherpt op de omschreven taken en verantwoordelijkheden. Een voorbeeld van een maatregel voor in lagere regelgeving is dat samenwerkingsverbanden zorgen dat in het intern toezicht verschillende expertises vertegenwoordigd zijn, met tenminste kennis op het gebied van financiën, onderwijskunde en jeugdhulp/(jeugd)zorg. Een voorbeeld dat meer geschikt is voor afspraken is het uitvoeren van een operatie regels ruimen door samenwerkingsverbanden met de scholen.

8.1 De rol van schoolbesturen bij passend onderwijs

Schoolbesturen met scholen binnen de geografisch afgebakende regio's vormen samen het samenwerkingsverband, zijn eigenaar van het samenwerkingsverband en van de gezamenlijke opgave. Vanuit de rol van eigenaar verwachten we dat schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband een gezamenlijke visie ontwikkelen op de onderwijsondersteuning. Schoolbesturen dienen binnen het samenwerkingsverband heldere afspraken te maken over wie waarop aanspreekbaar is en werken aan onderling vertrouwen en een lerende cultuur.

Het grootste deel van de ondersteuning aan leerlingen vindt plaats in de school en in de klas. Schoolbesturen zijn voor dit primaire proces en de randvoorwaarden daarbij verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering ligt bij de schoolleider en de leraren en ondersteuningsprofessionals. De schoolbesturen dragen hiermee primair de verantwoordelijkheid dat de basis- en extra ondersteuning die aan leerlingen moet worden geboden gerealiseerd kan worden. Zij zijn er tevens verantwoordelijk voor dat hun scholen de zorgplicht goed naleven en dat zij leerlingen niet wegadviseren. Vanuit hun rol als werkgever verwachten we van schoolbesturen dat ze in hun personeelsbeleid inzetten op expertiseontwikkeling van het onderwijspersoneel. Van schoolbesturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs verwachten wij dat zij de expertise die aanwezig is in hun scholen delen met het regulier onderwijs, veel meer dan nu het geval is. Schoolbesturen zorgen bovendien dat er goede werkafspraken zijn met de gemeenten waar hun leerlingen vandaan komen, en zo met jeugdhulp en (jeugd)zorg over de samenwerking tussen onderwijs en zorg in de school, binnen de afspraken die het samenwerkingsverband op beleidsniveau met gemeenten hierover maakt.

Medezeggenschap heeft nu een rol rond de organisatie van passend onderwijs in de school en op het niveau van het samenwerkingsverband. We vinden het echter wenselijk dat ook op schoolbestuurlijk niveau een gesprek plaatsvindt met leraren, ouders (en leerlingen) over het beleid en handelen van het schoolbestuur in relatie tot passend onderwijs. Daarom verwachten we dat schoolbesturen ook (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden gaan betrekken bij hun aandeel in de organisatie en vormgeving van passend onderwijs. Tot slot verwachten we van schoolbesturen dat zij elkaar waar nodig ondersteunen binnen het samenwerkingsverband in de ondersteuning van leerlingen en dat besturen afspraken maken over de wijze waarop ze daaraan invulling geven, om zo meer samen rond de leerling te staan.

8.2 De rol van samenwerkingsverbanden

De samenwerkende schoolbesturen, georganiseerd in 151 samenwerkingsverbanden, hebben eigen aanvullende verantwoordelijkheden ten opzichte van de individuele schoolbesturen, waarvoor zij bekostiging ontvangen. Het samenwerkingsverband heeft een eigen bestuur. Schoolbesturen zijn daarbij zelf bestuurder van het samenwerkingsverband of er is een onafhankelijk statutair bestuurder aangesteld. De dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband wordt uitgevoerd door een directeur-bestuurder, directeur of coördinator, afhankelijk van de keuzes die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een ondersteunend bureau ingericht met eigen personeel in dienst. Kortom, wanneer het samenwerkingsverband wordt aangesproken, kan het zijn dat alle vier de niveaus zich aangesproken voelen, maar het kan ook gebeuren dat niemand zich aangesproken voelt. Waar in het programma van eisen het samenwerkingsverband wordt aangesproken, wordt het bestuur van het samenwerkingsverband bedoeld.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen in de regio. We verwachten dat de samenwerkingsverbanden scholen ondersteunen bij het organiseren en het doorontwikkelen van de extra ondersteuning voor de individuele leerling in de reguliere onderwijscontext, waarbij het schoolbestuur primair verantwoordelijk blijft voor de leerling en de benodigde ondersteuning. Ook stimuleren samenwerkingsverbanden veel meer de expertise-uitwisseling tussen scholen, zowel tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs als binnen het regulier en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Wanneer het aanbod niet dekkend is, heeft het samenwerkingsverband een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid om het

ontbrekende aanbod te organiseren. Samenwerkingsverbanden moeten scholen kunnen ondersteunen in (het organiseren van) de expertiseontwikkeling van onderwijzend personeel, als daaraan behoefte bestaat. We verwachten dat samenwerkingsverbanden een rol gaan invullen in het ondersteunen van scholen om soepele overgangen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte tot stand te brengen, tussen verschillende scholen, van primair naar voortgezet onderwijs, van voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs en naar de arbeidsmarkt, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om in de nieuwe omgeving tot hun recht te komen.

We verwachten van de samenwerkingsverbanden dat ze een verbindende kracht vormen in het netwerk van schoolbesturen in een regio rond onderwijsondersteuning en jeugdhulp en (jeugd)zorg. Daarin vervult een sterke en goed gepositioneerde leidinggevende (bestuurder, directeur(-bestuurder), coördinator)de rol van verbinder op alle niveaus.. Deze draagt met een open houding bij aan het creëren van draagvlak, het vinden van compromissen en daarmee aan een cultuur van samenwerken. Binnen het samenwerkingsverband en daarbuiten. We verwachten van de samenwerkende schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden dat deze werken vanuit een gezamenlijke visie en streven naar consensus en onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen en de scholen. Ook daarin heeft de leidinggevende een voorname rol.

Samenwerkingsverbanden voeren vanuit het onderwijs regie op de regionale samenwerking met gemeenten, jeugdhulp en (jeugd)zorg. Dat betekent dat zij voor gemeenten het eerste aanspreekpunt zijn in de strategische en beleidsafstemming met het onderwijs. Samenwerkingsverbanden en gemeenten voeren gezamenlijk een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) om de afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en (jeugd)zorg in de regio vorm te geven, vanuit de gezamenlijke opdracht te zorgen dat elk kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Gemeenten hebben een niet-hiërarchische regie in de samenwerking met het onderwijs.

We stellen op enkele punten nadere eisen aan de structuur die schoolbesturen kunnen geven aan het samenwerkingsverband, om onduidelijkheden weg te nemen en de verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden beter te onderscheiden. Uitgangspunt hierbij is dat de schoolbestuurder zijn scholen bestuurt en binnen het samenwerkingsverband vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn rol vervult. Intern toezicht dient onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband georganiseerd te zijn, om zo haar toezichthoudende rol waar te kunnen maken. Een volgende stap die gezet wordt naar volledig onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden is dat het bestuur en intern toezicht organiek gescheiden moeten zijn, waarbij blijft gelden dat minimaal een lid van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk is van de betrokken schoolbesturen. Dit is een logische volgende stap in de ontwikkeling van goed werkende 'checks and balances' rond de organisatie van de ondersteuning aan leerlingen. We blijven dit de komende twee jaar volgen. Wanneer er voor partijen reden is te veronderstellen dat dit onvoldoende gebeurt, zal het alsnog landelijk worden voorgeschreven.

8.3 De verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

Hierna volgt een omschrijving van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden aan de hand van de uitgangspunten van het beleid, zoals deze in hoofdstuk 6 uiteen zijn gezet. Het volledige programma van eisen in bijlage 2 bevat ook verduidelijking en aanscherping van bestaande taken en verantwoordelijkheden.

Definities

In het programma van eisen worden de verschillende taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden omschreven aan de hand van de termen: zorgen voor, regievoeren, stimuleren en ondersteunen. Hieronder zijn de definities gegeven van wat we met deze termen in deze context van het programma van eisen bedoelen.

- *Zorgen voor:* verantwoordelijk zijn voor een bepaalde taak en hierover verantwoording afleggen en hierop aanspreekbaar zijn.
- *Regievoeren:* verantwoordelijk zijn voor het sturen op samenwerking met verschillende partijen.
- *Stimuleren:* voorwaarden creëren en barrières wegnemen om het beoogde resultaat tot stand te brengen.
- *Ondersteunen:* op aanvraag de verantwoordelijke partij de hulp en expertise bieden die behulpzaam is om een verantwoordelijkheid uit te voeren.

	Taak of verantwoordelijkheid schoolbesturen	Taak of verantwoordelijkheid samenwerkingsverbanden
Uitgangspunt 1: Ondersteuningsbehoefte is leidend		
Specifieker maatwerk	*Schoolbesturen* zorgen dat zij leerlingen een kans geven binnen de afspraken van het samenwerkingsverband wanneer maatwerk voor een leerling toch niet goed aansluit, zodat er gezamenlijk commitment ontstaat om leerlingen passende ondersteuning te bieden	S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat er afspraken zijn over een vangnet voor scholen binnen het samenwerkingsverband om te zoeken naar andere oplossing wanneer maatwerk niet goed uitpakt, zodat scholen leerlingen met complexe problematiek eerder een kans zullen geven.
Integrale doorbraakaanpak		*Samenwerkingsverbanden* zorgen dat zij in het OOGO afspraken maken met gemeenten over een heldere, effectieve regionale overleg- en beslisstructuur voor het tegengaan van verzuim (wettelijk verplichte doorbraakaanpak), zodat leerlingen niet onnodig lang hoeven te wachten op een passend aanbod binnen onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdhulp.
Leerlingenvervoer		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat ze in het OOGO afspraken maken met gemeenten over leerlingenvervoer, waarin is vastgelegd wat wordt verstaan onder meest toegankelijke school in relatie tot vervoer (inclusief kwaliteit van zorg) en onder welke voorwaarden leerlingen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer, zodat een passende plek ook bereikbaar is voor een leerling.
Uitgangspunt 2: Leerling wordt gehoord		
Leerlingen betrekken bij vinden ondersteuning	*Schoolbesturen* zorgen dat hun scholen op een planmatige manier en passend bij de leeftijd en de behoeften van leerlingen, de leerling zelf betrekken bij het vinden van de juiste ondersteuning, zodat het perspectief van de leerling een plek krijgt bij de invulling ervan.	
Structurele mentorfunctie en aandacht voor overgangen bij extra ondersteuning	*Schoolbesturen* zorgen dat hun scholen een structurele mentorfunctie invullen die leerlingen met extra ondersteuning begeleidt bij alle overgangen in het onderwijs (po naar vo, vo naar mbo of tussen scholen) en bij de overgang van school naar werk (loopbaanbegeleiding) binnen de afspraken van het samenwerkingsverband, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten niet uit beeld raken en de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.	*Samenwerkingsverbanden* ondersteunen scholen bij de begeleiding van leerlingen bij alle overgangen in het onderwijs (po naar vo, vo naar mbo of tussen scholen) en bij de overgang van school naar werk (loopbaanbegeleiding). *Samenwerkingsverbanden* zorgen dat zij hierover afspraken maken in het ondersteuningsplan, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten niet uit beeld raken en de begeleiding krijgen die ze nodig hebben.
Uitgangspunt 3: Leraar wordt ondersteund en toegerust		
Jaarlijkse evaluatie ondersteunings-aanbod in de schoolgids	*Schoolbesturen* zorgen dat scholen jaarlijks het schoolondersteuningsprofiel evalueren, vaststellen en opnemen in de schoolgids na advies van de medezeggenschapsraad, zodat een continue dialoog in de school wordt gevoerd over het ondersteuningsaanbod en het aanbod op papier aansluit op dat in de praktijk.	
Uitgangspunt 4: De ouder is gelijkwaardig partner		
Jaarlijkse evaluatie ondersteunings-aanbod in de schoolgids	*Schoolbesturen* zorgen dat scholen jaarlijks het schoolondersteuningsprofiel evalueren, vaststellen en opnemen in de schoolgids na advies van de medezeggenschapsraad, zodat het aanbod op papier aansluit op dat in de praktijk en het toegankelijk is voor ouders.	
Ouder- en jeugdinformatie-punt	*Schoolbesturen* zorgen dat ze het ouder- en jeugdinformatiepunt van het samenwerkingsverband mede vormgeven,	*Samenwerkingsverbanden* zorgen voor het opzetten van een ouder- en jeugdinformatiepunt voor vragen en advies

	zodat het helder wordt voor ouders welke ondersteuning mogelijk is en het informatiepunt met draagvlak gaat functioneren.	over mogelijkheden in onderwijsondersteuning in de regio, zodat ouders zich gehoord voelen, weten waar ze terecht kunnen en informatie goed vindbaar is.
	Schoolbesturen stimuleren dat ouders het ouder- en jeugdinformatiepunt van het samenwerkingsverband benutten, zodat ouders eenduidig worden geïnformeerd .	*Samenwerkingsverbanden* betrekken ouders bij de vormgeving en het periodiek evalueren van het ouder- en jeugdinformatiepunt , zodat het informatiepunt aansluit op reële vragen van ouders.
Duidelijkheid escalatie-mogelijkheden	*Schoolbesturen* zorgen voor duidelijkheid over de escalatiemogelijkheden binnen de school, zodat ouders weten waar ze wanneer terecht kunnen en wat de interne procedure is.	*Samenwerkingsverbanden* zorgen voor een duidelijke escalatieladder binnen de school en het samenwerkingsverband die aansluit bij de landelijke escalatieladder en bekend is bij ouders, zodat ouders weten waar ze wanneer terecht kunnen met vraag of kwestie aangaande de ondersteuning van hun kind.
Uitgangspunt 5: Dekkend netwerk van voorzieningen in elke regio		
Landelijke norm basis-ondersteuning	*Schoolbesturen* zorgen voor een plan hoe ze met de scholen aan het niveau van basisondersteuning, zoals die wordt vastgelegd in de landelijke norm, kunnen voldoen.	
Extra ondersteuning versterken	*Schoolbesturen* zorgen voor een plan hoe ze met de scholen het niveau van extra ondersteuning stap voor stap kunnen versterken, zodat meer leerlingen binnen de reguliere context naar school kunnen gaan.	
Vrijstellingen 5 onder a		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat de onderwijskundige benaderingswijze van de leerling mee wordt gegeven aan de arts, bij een verzoek tot een vrijstelling van onderwijs op lichamelijke of psychische gronden (5 onder a), zodat dit wordt meegewogen in het medisch oordeel van een arts.
		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat zij meer zicht krijgen op het aantal vrijstellingen en de problematiek die hierachter schuilgaat, doordat zij betrokken zijn in het proces van het ontstaan van vrijstellingen, zodat samenwerkingsverbanden aanbod kunnen ontwikkelen die zo goed mogelijk aansluit bij de vraag van deze leerlingen en er mogelijk toe kan leiden dat een leerling op termijn weer onderwijs gaat genieten.
Afspraken met cluster 1 en 2 bij extra ondersteuning		S*amenwerkingsverbanden* zorgen voor afspraken met scholen voor cluster 1 en 2 over extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs en de overgangen van cluster 1 of 2 scholen naar regulier onderwijs, zodat onderling duidelijkheid is over wat tot de basisondersteuning behoort en wanneer de ondersteuningsplicht voor cluster 1 en 2 ingaat voor de extra ondersteuning.
Aanpak verzuim		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat ze het aanbod uitbreiden wanneer blijkt dat verzuim ontstaat als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats voor een leerling en adviseren scholen hierop op casuïstiek, zodat minder leerlingen thuis komen te zitten.
Uitgangspunt 6: Transparantie en verantwoording over de ondersteuningsmiddelen		
Versterking medezeggenscha	*Schoolbesturen* stimuleren scholen een jaarlijks gesprek met de medezeggenschap	

p over middelen passend onderwijs	te voeren over de ondersteuningsstructuur in de school in lijn met de aanstaande opname van het ondersteuningsaanbod in de schoolgids en de aanstaande inspraak op de financiële onderbouwing bij het ondersteuningsaanbod van de school, zodat ouders, leraren en vo-leerlingen beter worden betrokken bij de keuzes die de school hierin maakt .	
Frequent gesprek met (G)MR over passend onderwijs	*Schoolbesturen* zorgen voor een frequent gesprek met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) over het bestuursbeleid ten aanzien van passend onderwijs, zodat ouders, leraren en vo-leerlingen beter worden betrokken bij de keuzes die een bestuur hierin maakt.	
Periodiek gesprek intern toezichthouders	*Schoolbesturen* stimuleren de eigen intern toezichthouder om periodiek met de intern toezichthouder van het samenwerkingsverband te spreken, zodat een professionele dialoog tot stand wordt gebracht over de bestuurlijke samenwerking.	S*amenwerkingsverbanden* stimuleren dat het intern toezicht periodiek overlegt met het intern toezicht van de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband, zodat een professionele dialoog tot stand wordt gebracht over de bestuurlijke samenwerking.
Onafhankelijk toezicht		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat het bestuur en intern toezichthoudend orgaan organiek gescheiden zijn waarbij minimaal een lid onafhankelijk is van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband, zodat het intern toezicht beter in positie is haar toezichthoudende rol goed in te vullen.
Verschillende expertises intern toezicht		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat in het intern toezicht verschillende expertises vertegenwoordigd zijn, met tenminste kennis op de volgende gebieden: onderwijskundig, financieel en jeugdhulp en (jeugd)zorg, zodat het in staat is toe te zien op de complexe opdracht van het samenwerkingsverband, een goede besteding van de middelen en het bestuur terzijde kan staan in de samenwerking met jeugdhulp en (jeugd)zorg.
Uitgangspunt 7: Acceptabele administratieve belasting		
Registratie ontwikkelings-perspectief-plannen	*Schoolbesturen* zorgen ervoor dat de ontwikkelingsperspectiefplannen geregistreerd worden, zodat ze inzicht hebben in welke leerlingen in regulier en (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs welke ondersteuning ontvangen.	
Toelaatbaarheids-verklaringen voor de gehele schoolperiode		S*amenwerkingsverbanden* zorgen dat toelaatbaarheidsverklaringen naar speciaal onderwijs voor leerlingen waarbij vaststaat dat ze voor de gehele loopbaan zijn aangewezen op het (voortgezet) speciaal onderwijs[1], wordt standaard voor de gehele po- en vo-schoolperiode afgegeven. Deze toelaatbaarheidsverklaring wordt alleen herzien als dat in het belang van de leerling is.
Operatie 'regels ruimen' bij samenwerkings-verbanden		S*amenwerkingsverbanden* voeren regie om in 2021 samen met scholen een operatie 'regels ruimen' uit te voeren en zo onnodige regels schrappen, zodat scholen en samenwerkingsverband overeenstemming hebben over de regels en procedures die hen helpen en waar ze zonder kunnen.

8.4 Rollen en taken van de gemeente

We staan in deze nota (nog) vooral stil bij het onderwijs zelf, maar de samenwerking met gemeenten is cruciaal om passend onderwijs te laten slagen. De gemeente heeft op dit moment al een aantal wettelijke taken in relatie tot (passend) onderwijs. Zo zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden wettelijk verplicht met elkaar op overeenstemming gericht overleg (OOGO) te voeren over het beleidsplan Jeugd van de gemeente en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband[146]. Daarnaast hebben gemeenten een taak op het gebied van thuiszitters. Ook is een wetsvoorstel in voorbereiding om samenwerkingsverbanden een wettelijke taak te geven ten aanzien van verzuim en om samenwerkingsverbanden en gemeenten te verplichten een overleg- en beslisstructuur vast te laten vastleggen, waarin ze met elkaar afspraken maken over een doorbraakaanpak voor onderwijs en jeugdhulp om onnodig langdurig verzuim te voorkomen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer ligt ook bij de gemeenten. Het gaat in het kader van passend onderwijs om zowel het vervoer van leerlingen met een handicap naar het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.[147] In de beleidsnota wordt een stip op de horizon gezet naar inclusiever onderwijs. De gemeente heeft een rol bij de bouw (en eenmalig groot onderhoud) om de toegankelijkheid van het gebouw in algemene zin te realiseren.[148]

In de derde onderwijszorg-brief worden de raakvlakken zorg en onderwijs verder toegelicht. In 2021 werken we met betrokkenheid van VWS, BZK, VNG, G4, G40, de jeugdzorgregio's G42 en de Inspiratieregio's van Met Andere Ogen de rol van gemeenten bij passend onderwijs nog verder uit, zodat onderwijs en gemeenten nog veel meer samen kunnen optrekken.

[147] [147] WPO (2019) artikel 4, WVO (2017) artikel 4, en de WEC (2020 artikel 4.
[148] WPO (2019) artikel 102, WVO (2017) artikel 76m en WEC (2020) artikel 100.

9. Naar inclusiever onderwijs

Parallel aan de verbeteraanpak voor meer passende ondersteuning werken we toe naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met behoud en doorontwikkeling van voldoende specialistische expertisecentra. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen en waar mogelijk in dezelfde klas zitten. Dit ligt in het verlengde van het verbeteren van passend onderwijs: ook het passend onderwijsbeleid was al gericht op het realiseren van zoveel mogelijk thuisnabij en gezamenlijk onderwijs, waarbij de ondersteuningsbehoefte leidend werd. Komend jaar werken we, samen met partijen, een routekaart naar inclusiever onderwijs uit, waarmee iedereen wordt gestimuleerd de volgende stappen naar inclusiever onderwijs te zetten. We realiseren ons daarbij dat om de stap naar inclusiever onderwijs te zetten voor veel scholen en samenwerkingsverbanden eerst nog de passende ondersteuning moet worden verbeterd. Ook moeten voor de stap naar inclusiever onderwijs de randvoorwaarden binnen scholen, zoals voldoende leraren en een realistische werkdruk, op orde zijn.

9.1 Aanleiding en (internationale) ontwikkelingen

Vanuit de maatschappij, ouders en het onderwijs is de roep om inclusiever onderwijs en minder strak gescheiden systemen, tussen regulier en speciaal onderwijs, maar ook tussen onderwijs en zorg, de afgelopen jaren alleen maar sterker geworden. Wetten en internationale verdragen zetten ons eveneens daartoe aan. Artikel 24 van het VN-verdrag Handicap bepaalt bijvoorbeeld dat kinderen en jongeren met een handicap niet op basis van hun handicap mogen worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem. Ook moeten staten waarborgen dat personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven.[149] De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte vraagt van scholen dat zij naar gelang de behoefte van het kind of de jongere doeltreffende aanpassingen verrichten.[150] Op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag hebben kinderen en jongeren tevens recht op inclusief onderwijs, als essentiële stap naar volwaardige en gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Ook staat in het VN-Kinderrechtenverdrag dat kinderen en jongeren betrokken moeten worden bij besluiten over hun leven.[151] De Kinderombudsman vraagt het Rijk om met een visie op inclusiever onderwijs te komen, met oog voor de verplichtingen uit deze VN-verdragen.[152] Ook de Onderwijsraad roept in zijn advies op om het onderwijs stapsgewijs steeds inclusiever te maken.[153]

Het overkoepelende doel van het inclusieve gezichtspunt is dat elke leerling perspectief heeft op de arbeidsmarkt, vervolgonderwijs of dagbesteding, en wordt voorbereid op een gelijkwaardige deelname aan de samenleving. Het onderwijs heeft hierin een principiële opdracht: kinderen en jongeren dienen op gelijkwaardige wijze bij publiek bekostigde scholen onderwijs te kunnen volgen dat aansluit bij hun capaciteiten. Daarnaast dient het onderwijs de drie kerntaken kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van de leerling te realiseren, zodat de leerling zijn of haar plek binnen de samenleving vindt.[154]

Al twee decennia wordt er gewerkt aan het samenbrengen van leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften in één school.Het Weer Samen naar School-beleid (wsns) vormde het startpunt, waarbij in 1998 het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en moeilijk lerende kinderen (mlk) werd omgezet in speciaal basisonderwijs (sbo). Het sbo werd onderdeel van de Wet op het primair onderwijs. Er werden voor het sbo geen landelijk vastgelegde toelatingscriteria vastgesteld.

Een aangepast bekostigingssysteem, waarbij 2% van de beschikbare middelen direct naar de sbo-scholen ging en de resteren 2,8% naar de toen opgerichte samenwerkingsverbanden wsns. Het idee daarachter was dat samenwerkingsverbanden er dan voor konden kiezen om met die 2,8% de ondersteuningsstructuur in het regulier basisonderwijs te versterken, zodat meer kinderen daar

[149] VN-verdrag Handicap
[150] Wgb/CZ art 2 lid 2
[151] VN-verdrag Kinderrechten
[152] Kinderombudsman (2020).
[153] Onderwijsraad (2020).
[154] Onderwijsraad (2020).

zouden kunnen blijven. Daarnaast is er stevig ingezet op het verbeteren van de kennis en vaardigheden van leerkrachten.

Tegelijkertijd is het voortgezet speciaal onderwijs lom/mlk omgevormd tot respectievelijk leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo) in het reguliere vmbo en praktijkonderwijs (pro).[155] Beide maken sinds die tijd deel uit van de Wet op het voortgezet onderwijs. Voor zowel het praktijkonderwijs als het leerwegondersteunend onderwijs werden destijds wel landelijke criteria vastgelegd.

Behoudens een door het inrichten van het sbo, lwoo en pro incidentele daling van het aantal leerlingen in het (v)so, heeft dit niet geleid tot een structurele daling. Na Weer Samen naar School en de maatregelen gericht op de lichtere vormen van (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so, was het tijd voor beleid gericht op de zwaardere vormen van het (v)so.

Ingezet werd op meer middelen voor ondersteuning in het regulier onderwijs vanuit de gedachte "geld volgt de leerling". De leerlingebonden financiering (lgf) of te wel het "rugzakje" was geboren en werd in 2003 ingevoerd. Het idee daarachter was dat nadat een leerling op basis van landelijk vastgestelde criteria toelaatbaar was verklaard voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, ouders en leerling konden kiezen tussen (v)so of regulier onderwijs, waarbij de leerling geld en ondersteuning (ambulante begeleiding) mee kreeg naar het regulier onderwijs.

Verwacht werd dat meer ouders en leerlingen zouden kiezen voor regulier onderwijs. Er kwamen inderdaad meer leerlingen met een rugzakje in het regulier onderwijs, maar het aantal leerlingen in het (v)so daalde niet. De leerling gebonden financiering was een open einde financiering; er was geen financiële prikkel om minder leerlingen door te verwijzen dan wel met de reguliere zorgmiddelen[156] in het regulier onderwijs te houden. De regionale expertisecentra die destijds werden ingericht om de samenwerking tussen speciale scholen in specifieke clusters te bevorderen zijn er onvoldoende in geslaagd de expertise van het speciaal onderwijs via de ambulante begeleiders over te brengen naar het regulier onderwijs.

De roep om een meer integraal en financieel beheersbaar systeem van onderwijsondersteuning in plaats van twee gescheiden systemen (wsns en lgf) klonk steeds luider: passend onderwijs was het antwoord. Ingevoerd in 2014 vanuit de gedachte dat leerlingen vaker de ondersteuning zouden krijgen die bij hen past en wanneer dat nodig is en dat er geen of nauwelijks kinderen en jongeren meer thuis zouden zitten. Het is de bedoeling van passend onderwijs dat meer leerlingen op een school in de buurt de juiste ondersteuning zouden krijgen en er daardoor minder leerlingen zouden worden doorverwezen naar het (v)so. Inmiddels is na een aanvankelijke daling van het aantal leerlingen in het (v)so nu weer sprake van een stijging.

Bij de invoering van passend onderwijs was het inclusiever maken van het onderwijs weliswaar geen expliciet doel, maarkoppelden velen deze verwachting aan passend onderwijs. Inmiddels is duidelijk dat het draagvlak voor inclusiever onderwijs bij velen in het onderwijsveld aanwezig is. We gaan daarom vanaf nu expliciet maken wat impliciet bleef.

9.2 Een realistisch perspectief op inclusiever onderwijs

We werken vanaf nu toe naar inclusiever onderwijs, parallel aan de verbeteraanpak voor meer passende ondersteuning. We moeten daarbij, lerend van passend onderwijs, wel echt reëel zijn. Een dergelijk traject vraagt tijd en een behoorlijke transitie. We moeten rekening houden met het tempo van het aanpakken van de werkdruk, het lerarentekort en het verbeteren van passende ondersteuning voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, waarbinnen we onder andere gaan werken aan een betere ondersteuningsstructuur in reguliere scholen. Ook moeten we rekening houden met het tempo waarin scholen nu al op weg zijn naar inclusiever onderwijs. Scholen die nu al grote stappen aan het zetten zijn of al hebben gezet, kunnen daar mee door gaan. Voor andere scholen geldt dat ze eerst nog verbeteringen moeten doorvoeren op de huidige ondersteuning die ze leerlingen kunnen bieden. We gaan verkennen wat de grenzen aan inclusiever onderwijs zijn, en daarbij kijken we ook naar de effecten op de medeleerlingen, rekening houdend met de rechten van de medeleerlingen op een veilige en gezonde leeromgeving.[157] . Uit onderzoek weten we al wel dat de prestaties van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte er niet onder leiden als

[155] Het praktijkonderwijs behoort ook tot het reguliere onderwijs. Waar we in deze notitie regulier onderwijs bedoelen, bedoelen we dan ook pro.
[156] Het regionale zorgbudget i.h.k.v. Weer Samen Naar School
[157] Wgb/CZ art. 3

er leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in dezelfde klas zitten. [158] We gaan hier nog breder naar kijken.

Ten slotte weegt de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte soms zwaarder dan thuisnabij en gezamenlijk onderwijs met leerlingen zonder een extra ondersteuningsbehoefte.[159] Voor deze leerlingen is juist een speciale school of wellicht een plek in een gespecialiseerde zorginstelling beter toegerust. Het advies van de Onderwijsraad geeft ons veel handvatten om de route naar inclusiever onderwijs op te gaan. De raad geeft aan dat we stapsgewijs toe moeten werken naar inclusievere scholen en dat scholen deze stappen alleen kunnen zetten als zij daarvoor door hun bestuurders en de overheid worden gefaciliteerd. Ook de raad geeft aan dat het belangrijk is dat de expertise op het terrein van specialistische onderwijsondersteuning behouden blijft en doorontwikkeld wordt, en niet te versnipperd raakt. [160]

De afgelopen maanden is met veel partijen gesproken over naar welk inclusiescenario we idealiter zouden willen streven. Verschillende scenario's zijn besproken, van de huidige situatie (regulier waar kan, speciaal waar moet) tot volledige inclusie, waarbij iedereen in dezelfde klas en school les krijgt. Voor- en nadelen van alle scenario's zijn uitgewerkt. Uit de gesprekken komt een behoorlijk eenduidig toekomstbeeld naar voren. Partijen lijken aan de ene kant doordrongen dat we naar zo veel mogelijk inclusie moeten streven, omdat dit inherent goed is voor alle leerlingen. Het liefst maakt niemand meer onderscheid in regulier en speciaal onderwijs, maar spreekt liever van onderwijs voor alle leerlingen, met of zonder een ondersteuningsbehoefte. Aan de andere kant zijn de meeste partijen ook realistisch en ervan overtuigd dat we daar nog lang niet zijn en dat het ideaal van alle leerlingen in één school ook nooit helemaal gerealiseerd kan of zou moeten worden. Er zullen altijd leerlingen zijn die niet met het (hele) reguliere onderwijsprogramma kunnen meedoen, en geregeld afzonderlijke aandacht nodig hebben of zodanig veel zorg en aandacht nodig hebben, de veiligheid van anderen in gevaar kunnen brengen, of bepaalde expertise vragen die alleen in specialistische voorzieningen kan worden geboden. Dat moet altijd mogelijk blijven. De komende tijd zullen we de grenzen van inclusiever onderwijs gaan verkennen.

9.3 Missie: inclusievere voorzieningen én doorontwikkeling van het speciaal onderwijs

Na overleg met de betrokken partijen komen we uit op de volgende missie om te komen tot inclusiever onderwijs:

> *We werken in de komende 15 jaar toe naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met behoud en doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, (zoveel mogelijk) in de dezelfde klas zitten, samen spelen of elkaar ontmoeten op het schoolplein.*

Met inclusievere onderwijsvoorzieningen bedoelen we scholen waar leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte samen naar toe gaan en bij voorkeur zoveel mogelijk in dezelfde klas. Dat is niet van de ene op de andere dag geregeld. De komende jaren zijn scholen die dit willen nog aangewezen op de beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs. Het doel is echter om het ook structureel mogelijk te maken leerlingen vanuit het speciaal en regulier onderwijs in gemengde groepen zoveel mogelijk gezamenlijk onderwijs te laten volgen. We spreken tegen die tijd ook niet meer van 'regulier' en 'speciaal' maar van inclusievere, geïntegreerde voorzieningen. Op de weg daar naar toe zullen we verschillende vormen van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs tegenkomen waarbij er bijvoorbeeld niet een gebouw gedeeld wordt, maar leerlingen wel worden uitgewisseld en de expertise vanuit het speciaal onderwijs steeds meer wordt ingezet in het reguliere onderwijs. Daardoor kunnen in het regulier onderwijs meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte binnen boord gehouden worden waardoor de reguliere school steeds inclusiever wordt. Er is dus niet één manier om inclusievere scholen te vormen. Er is een pallet aan vormen om te komen tot inclusiever onderwijs.

Deze inclusievere onderwijsvoorzieningen kunnen niet tot stand komen zonder dat de expertise van het speciaal onderwijs op de locatie aanwezig is: de leraren en ondersteuningsprofessionals verzorgen mede het onderwijs en de ondersteuning van leerlingen met en zonder een ondersteuningsbehoefte, maar rusten ook de andere leraren en medeleerlingen toe om om te gaan

[158] Ledoux & Waslander (2020); Inspectie van het Onderwijs (2020c).
[159] VN-verdrag Kinderrechten, art. 29
[160] Onderwijsraad (2020)

met deze ondersteuningsbehoeften. Bij de toerusting van aankomende leraren en begeleiding van startende en zittende leraren hebben ook de lerarenopleidingen in de regio een belangrijke rol.

Omdat op deze manier meer leerlingen in de inclusievere onderwijsvoorziening terecht kunnen, zijn er minder lesplaatsen in aparte, speciale scholen nodig. Wel is het belangrijk dat specialistische voorzieningen blijven bestaan voor leerlingen die zich daar (al dan niet tijdelijk) beter kunnen ontwikkelen en om ervoor te zorgen dat de expertise niet versnipperd raakt. Het is ook daarom dat het speciaal onderwijs zich voornamelijk zal gaan ontwikkelen naar een hoogwaardig expertisecentrum en –netwerk.

Tot slot zien we voor ons dat deze inclusievere onderwijsvoorzieningen verbinding leggen met andere voorzieningen die kinderen en jongeren nodig hebben, zoals kinderopvang en jeugdhulp en –zorg. Zodat op termijn de voorzieningen zoveel mogelijk rondom het kind / de jongere worden georganiseerd, in plaats van dat hij/zij naar verschillende voorzieningen toe moet.

Onderstaande visualisatie illustreert hoe inclusiever onderwijs eruit kan komen te zien in de samenwerkingsverbanden en regio, en in de school en in de klas.

9.4 Wat kan nu al en hoe gaan we verder?

Naast de genoemde maatregelen uit de verbeteraanpak (hoofdstuk 6-8), kunnen scholen en samenwerkingsverbanden nu al inzetten op de intensivering van maatwerkvoorzieningen: voorzieningen die het huidige stelsel van passend onderwijs mogelijk heeft gemaakt, maar die nog beter kunnen worden benut. Het gaat dan om arrangementen waarbij leerlingen op het reguliere onderwijs zijn ingeschreven, maar met behulp van geld uit het samenwerkingsverband voorzieningen op maat krijgen. Dit kan zowel individueel gericht op de leerling, of in groepsverband (plusklas, integratieklas, oefenklas, SNS-klas, etc.), of gericht op het ondersteunen en toerusten van de leraar in het bieden van ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben. Leraren hebben aangegeven dat zij van externe hulpverleners meer hulp op maat kunnen gebruiken bij het ondersteunen van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in de context van de klas.[161]

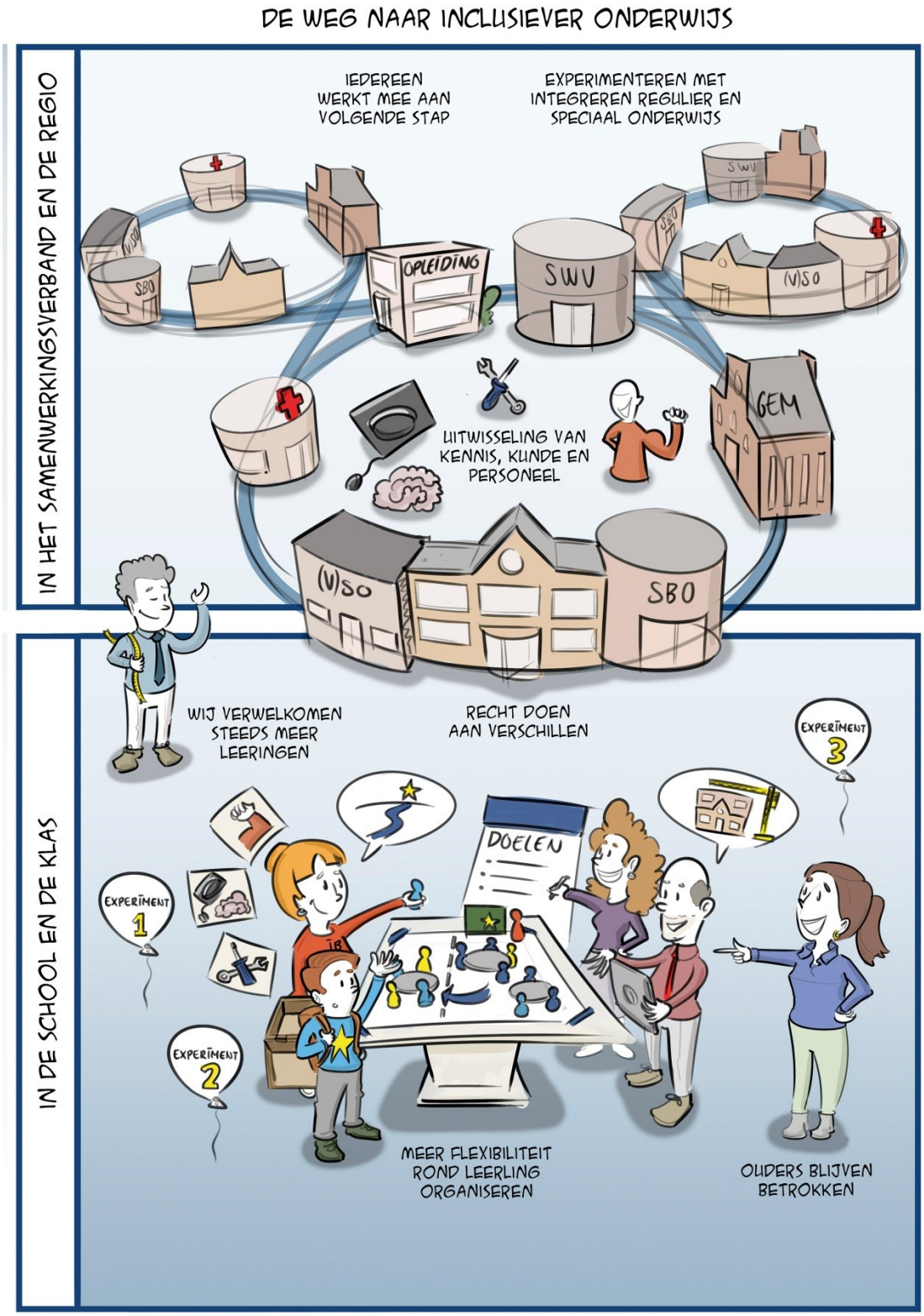
Het kan ook gaan om arrangementen waarbij voor een leerling een deel van het schoolplan op een andere school wordt uitgevoerd. De leerling blijft op één school ingeschreven en de scholen maken onderling afspraken over de verdeling van de middelen. Daarnaast kan expertise uit het (voortgezet) speciaal onderwijs worden ingezet in de reguliere school. Bijvoorbeeld leraren die door leraren uit het (voortgezet) speciaal onderwijs worden ondersteund bij het uitvoeren van passend onderwijs in de reguliere klas. In de inzet van expertise vanuit het speciaal onderwijs moeten we onderscheid maken tussen lange termijninvesteringen - hetgeen je ín de school moet borgen omdat het steeds nodig blijft - en wat je voor de korte termijn wilt inzetten. Naast de inzet van expertise uit het sbo en (v)so kunnen ook reguliere scholen van elkaars expertises leren. Ook deze samenwerking en kennisuitwisseling kan nu al geïntensiveerd worden binnen de samenwerkingsverbanden, ten behoeve van inclusiever onderwijs.

Het dichter bij elkaar brengen van reguliere en speciale scholen kost tijd, omdat dit grote gevolgen met zich meebrengt voor de huisvesting, organisatie van de school, personeel, ouders en leerlingen. Er is tijd nodig om te onderzoeken hoe de leerlingen in de nieuwe organisatie het beste in hun ondersteuningsbehoefte kunnen worden voorzien en hoe we expertise waarborgen en inzetten. Met de huidige wetgeving is het niet mogelijk om leerlingen uit reguliere en speciale voorzieningen voltijds gezamenlijk onderwijs te laten volgen. Artikel 24 van de WEC biedt weliswaar de mogelijkheid om een deel van het schoolplan van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs uit te voeren op een reguliere school, maar niet het volledige schoolplan.

De beleidsregel 'Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020'[162] regelt daarom dat een (v)so-school of instelling, een speciale school voor basisonderwijs en een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs die intensief willen gaan samenwerken, zes jaar als één school kunnen functioneren. Dat wil zeggen dat de leerlingen van deelnemende scholen in één gebouw onderling kunnen worden gemengd terwijl alle deelnemende scholen nog blijven bestaan. Artikel 24 van de WEC wordt buiten werking gesteld en dat betekent dat het gehele schoolplan van de speciale school uitgevoerd mag worden op de reguliere school. Ook samenwerking met een nevenvestiging van een (v)so-school is mogelijk op basis van dit experiment. De experimenten in

[161] Ledoux, G. & Smeets E. (2020)
[162] Ook de beleidsregel uit 2018

de beleidsregel lopen op dit moment al. De beleidsregel zal met nieuwe tranches voortgezet worden, zodat de experimenten een groter bereik krijgen.



Ook worden er in toenemende mate Samen naar Schoolklassen ingericht, dat zijn kleine aparte klassen in een reguliere basisschool, waarin leerlingen met een ernstige meervoudige beperking, autisme of Downsyndroom worden onderwezen. Nu zijn de leerlingen vaak nog vrijgesteld van de

leerplicht en worden de klassen bekostigd met zorgmiddelen. Maar zo snel mogelijk zullen deze klassen in het basisonderwijs een plaats krijgen.

In het voortgezet onderwijs is de uitdaging voor reguliere en speciale scholen om meer samen te werken groter dan in het basisonderwijs. Omdat het op dit moment niet altijd mogelijk is voor vso-leraren om les te geven in het reguliere vo door het verschil in bevoegdheidseisen[163], wordt het voor docenten van deelnemende scholen ook mogelijk om gedurende de experimenteerperiode les te geven op de reguliere vo-school, ook als zij (nog) niet voldoen aan de daar geldende bevoegdheidseisen voor het vo. De experimenteerperiode kan gebruikt worden om scholing van het personeel te realiseren zodat op het moment dat wordt besloten om na zes jaar als een geïntegreerde voorziening verder te gaan, vso- docenten die ook les gaan geven op het vo-deel bevoegd zijn. Scholen kunnen daarvoor het beschikbare na- en bijscholingsbudget gebruiken.

De initiatieven en experimenten worden ondersteund en begeleid door het Steunpunt passend onderwijs (in samenwerking met het Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (NCOJ), dat ook handreikingen oplevert voor overige scholen die een verdergaande samenwerking willen verkennen. Het steunpunt ondersteunt niet alleen de experimenten op basis van de regeling, maar ook andere initiatieven op het gebied van intensieve samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Daarnaast worden ook initiatieven gericht op het (preventief) inzetten van de expertise van het speciaal onderwijs in het regulier onderwijs begeleid. Ook wordt een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Na zes jaar wordt door de experimentscholen een besluit genomen of de samenwerking wordt gecontinueerd en de wijze waarop.

Een ander experiment dat in het voortgezet onderwijs is ingezet, zijn de gemengde brugklassen pro-vmbo. De pilot maakt het tijdelijk (tot en met schooljaar 2025/2026) en formeel mogelijk voor een geselecteerde groep pro- en vmbo-scholen om samen onderwijs te verzorgen voor leerlingen waarover twijfel bestaat wat de juiste plek voor hen is: pro of vmbo met leerwegondersteuning (lwoo). Zevenentwintig scholencombinaties nemen hieraan momenteel deel.[164] In schooljaar 2021-2022 wordt dit aantal met maximaal dertig extra scholencombinaties uitgebreid. De ervaringen met de pilot vormen input voor beleidsontwikkeling op de langere termijn.

9.5 Transformatie naar specialistische netwerken

In de beweging naar steeds inclusiever onderwijs zullen de scholen voor speciaal onderwijs (cluster 1-4) transformeren tot specialistische netwerken, ter behoud, doorontwikkeling en verspreiding van de specialistische expertise. De definitie van deze specialistische netwerken, en hoe deze er uit komen te zien, wordt komend jaar verder ontwikkeld in nauwe samenwerking met de betrokkenen in de praktijk. De transformatie naar specialistische netwerken betekent dat de specialistische ondersteuning vanuit de instelling of school wordt toegevoegd aan de basisondersteuning in de reguliere scholen en aan de ondersteuningsstructuur in het samenwerkingsverband.

De ondersteuning kenmerkt zich door inzet van specialisten, die gebruik maken van effectieve interventies (evidence informed en waar mogelijk evidence based) gericht op de leerling, de klas en de direct betrokkenen in het onderwijssysteem (inclusief samenwerkingsverband en/of jeugdzorg). De ondersteuning wordt doelgericht en op maat uitgevoerd binnen een bepaalde tijdsmarge, in samenhang met eventuele ondersteuning door het samenwerkingsverband. Indien noodzakelijk bieden de specialistische netwerken aanpalend aanbod ter ondersteuning aan scholen en/of samenwerkingsverbanden.[165] De expertisedeling kenmerkt zich door een piramide-model: op brede, landelijke schaal wordt algemene kennis verspreid. Hiermee wordt ingezet op awareness van de ondersteuningsbehoeften bij álle leraren, en het besef dat je een dergelijke ondersteuningsbehoefte in de klas kunt tegen komen, en wat dat behelst. Steeds verder omhoog in de piramide wordt expertise gedeeld over evidence-informed/-based interventies met een toenemende mate van specialisme. Boven in de piramide gaat het om interventies die op een (tijdelijke) lesplaats in een specialistische voorziening aangeboden dienen te worden.

---

[163] Op het vso mag (behalve in het geval van de drie aangewezen scholen) les worden gegeven door een pabo-bevoegde docent. In het vo mag dat met uitzondering van de onderbouw vmbo en het praktijkonderwijs niet. Daar is een eerste of tweedegraads bevoegdheid nodig.

[164] Van den Berg. E. & Voncken, E. (2020). *Nieuwe route, nieuwe kansen? Monitor en evaluatie pilot Onderbouwklas pro-vmbo: verslag van de implementatiemonitor bij scholen voor praktijkonderwijs schooljaar 2019-2020.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

[165] Noren, J. & Hendrikx, H. (2020). *Een overzicht van de positionering in passend onderwijs van de clusters 1-2 en clusters 3-4. Een bijdrage aan de discussie vanuit het perspectief van cluster 1 en 2.*

In de specialistische voorzieningen wordt onderwijs geboden aan leerlingen die dat nodig hebben. Bij voorkeur tijdelijk en gericht op terugkeer naar de school van herkomst, indien nodig voor langere tijd. Zeker waar de zorg voorliggend is, zal er een groep leerlingen zijn die voor de gehele schoolloopbaan is aangewezen op deze lesplaatsen. Samen met het onderwijsveld gaan we verkennen voor welke leerlingen dit geldt. Daarnaast zal een belangrijke taak van de specialistische netwerken zijn om niet alleen de aanwezige expertise te behouden, maar vooral ook te gebruiken om reguliere scholen (leraren en leerlingen) te ondersteunen en toe te rusten.

Wat betreft aanpalende voorzieningen (kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en kinderdagcentra en medische kinderdagverblijven) die nu ook al soms in hetzelfde gebouw zitten als de onderwijsvoorzieningen, zal verkend worden hoe de samenwerking tussen deze voorzieningen verder kan worden gestimuleerd. Dat geldt ook voor de voorzieningen in het domein van de jeugdhulp en –zorg. Er zijn al veel plekken in het land waar onderwijsvoorzieningen nauw samenwerken met de kinderopvang in bijvoorbeeld integrale kindcentra. Steeds vaker maken het speciaal onderwijs en het jeugdhulp- en zorgdomein daar ook deel vanuit. [166] In de experimenten samenwerking speciaal-regulier onderwijs wordt dit ook beproefd. De ministeries van OCW, SZW, Financiën en EZK onderzoeken verschillende scenario's voor een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen. De uitkomsten van deze Scenariostudie [167] wachten we af.

9.6 Het uitwerken van een routekaart in 2021

Komend jaar werken we in nauwe samenwerking met het onderwijsveld een routekaart uit. We houden rekening met een periode van zo'n vijftien jaar om toe te werken naar de stip op de horizon: zoveel mogelijk inclusievere onderwijsvoorzieningen. Om de transformatie naar inclusievere scholen en specialistische netwerken te doen slagen en deze ook formeel mogelijk te maken, moeten we een aantal essentiële voorwaarden identificeren en hier oplossingen voor uitwerken. Er zal integraal en gezamenlijk met het onderwijsveld moeten worden gekeken naar verschillende vraagstukken, zoals bekostiging, verantwoording, toezicht, huisvesting, bevoegdheden en leerlingenvervoer:

- hoe we landelijk en regionaal zorgen dat specialistische expertises geborgd worden en toegankelijk blijven.
- voor welke leerlingen lesplaatsen in specialistische voorzieningen nodig blijven, en waar de grenzen komen te liggen.
- hoe omgegaan wordt met de scholen voor (v)so en hun personeel in de overgangsperiode naar specialistische netwerken.
- welke rollen de schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, specialistische netwerken, gemeenten en andere spelers (zoals de lerarenopleidingen) in de regio hebben in de beweging richting inclusiever onderwijs.
- hoe de herziening van de onderwijsbevoegdheden aansluit bij de beweging naar inclusiever onderwijs.
- hoe knelpunten in de bekostiging van de scholen, in de verantwoording, in de examinering en in het leerlingenvervoer kunnen worden opgelost.
- hoe het toezichtskader van de Inspectie kan aansluiten bij de doelen van inclusiever onderwijs.
- Onderdeel van de routekaart zal ook de onderwijshuisvesting moeten zijn. Samen oplopend met het onderhoud aan en de verduurzaming van de huisvesting, zal het op een nader te bepalen moment voor schoolbesturen en gemeenten verplicht moeten worden om met groot onderhoud ofwel nieuwbouw ook nadrukkelijk inclusiever onderwijs mee te nemen.
- Daarnaast zal gekeken worden hoe we in de routekaart naar inclusiever onderwijs voldoen aan de verdragsverplichtingen van het VN Kinderrechtenverdrag en VN-Verdrag Handicap. De Kinderombudsman roept ons in dat kader op om maatregelen op te stellen ten gunste van de beschikbaarheid, adequaatheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de ondersteuning, het horen en informeren van leerlingen en het veilige school- en klassenklimaat.[168]

Deze en andere vraagstukken zullen gezamenlijk geïdentificeerd en onderzocht worden in het komen tot een routekaart. Op basis van de landelijke routekaart naar inclusiever onderwijs vragen we samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in de regio vervolgens om te komen tot een

---

[166] Oberon (2019). *Samenwerking in beeld 2 Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019*
[167] Rijksoverheid (juli 2020).Tussenrapportage scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen.
[168] De Kinderombudsman (2020)

regionaal plan van aanpak hoe de scholen binnen het verband komen tot inclusievere voorzieningen, en hoe speciale scholen gaan transformeren naar specialistische netwerken. Dit vraagt van schoolleiders een vertaling van dit regionale plan naar flexibele ondersteuning, het curriculum en de lesvormen in de school.

Niet iedere school zal op hetzelfde moment toe zijn aan de volgende stap op weg naar inclusiever onderwijs. De startposities en routes zullen verschillen, en vragen om maatwerk op zowel het niveau van de school als van het samenwerkingsverband. Daarom zal de routekaart die komend jaar zal worden uitgewerkt met het veld, ruimte houden voor verschillende snelheden.

Voor de korte termijn kiezen we voor een benadering van onderop waarbij we de initiatieven die er al zijn aanmoedigen en verspreiden en scholencombinaties oproepen zich te melden voor de experimenteerregeling.

Dat doen we onder andere door:

- Publicaties over de huidige experimenten en initiatieven (waaronder huisvestingsvoorbeelden en relevante onderzoeksresultaten) te delen;
- Conferenties en congressen te benutten om kennis en ervaringen te verspreiden;
- vermeende knelpunten te ontkrachten;
- Samenwerking in programma's als Onbeperkt Meedoen (integrale benadering) om inclusie in de maatschappij te stimuleren en te bevorderen.
- In 2019 is het landelijk praktijkplatform Naar Inclusiever Onderwijs opgericht. Onderwijsorganisaties in po, vo, mbo en so/vso, gemeenten en hun partners wisselen daarin veelbelovende praktijken uit, doen inspiratie op, leren van elkaar en werken aan praktijkverbetering. Daar kunnen we gebruik van maken.
- We gaan de betrokken partijen door middel van voorlichting verleiden om inclusiever te denken en te handelen. Dat is niet helemaal vrijblijvend. We hebben immers het VN Gehandicaptenverdrag geratificeerd en ons daarmee gecommitteerd aan een inclusieve maatschappij en een inclusievere school, dat moet ook duidelijk worden.
- Stimuleren deelname aan praktijkgericht onderzoek, bijvoorbeeld via NRO.[169]

[169] https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/gedrag-en-passend-onderwijs/

BIJLAGEN

Bijlage 1. Basisondersteuning: op weg naar een landelijke norm

Stand 14 oktober 2020

Vooraf

Met deze notitie biedt de expertgroep landelijke norm basisondersteuning een tussenproduct aan van de eerste fase in de ontwikkeling van een landelijke norm. Deze notitie start met een inleiding waarin de context van passend onderwijs wordt beschreven, de uitkomsten van de evaluatie passend onderwijs, de aanleiding voor het ontwikkelen van een landelijke norm voor basisondersteuning en een verantwoording van de expertgroep. Daarna volgt een actualisatie en concretisering van wat basisondersteuning is, conform de opdracht van de expertgroep voor deze eerste fase. Met nadruk wordt gesteld dat het hier gaat om een tussenproduct. Fase 1 is nog niet afgerond, de komende periode wordt er gewerkt aan verdere concretisering.

Inleiding

Passend onderwijs
Passend onderwijs betekent dat kinderen en jongeren het onderwijs volgen dat past bij hun talenten en mogelijkheden en daarbij ondersteuning krijgen als dat nodig is. Scholen hebben een zorgplicht en zijn verantwoordelijk voor het bieden van passend onderwijs. Zij moeten in ieder geval basisondersteuning bieden. De wet biedt op dit moment ruimte om een eigen invulling te geven aan het niveau van basisondersteuning. Scholen en schoolbesturen binnen een samenwerkingsverband bepalen nu samen wat er onder de basisondersteuning valt.
De basisondersteuning kan dus verschillen per samenwerkingsverband, maar wordt bínnen een samenwerkingsverband eenduidig beschreven en in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband vastgelegd.

Evaluatie passend onderwijs
De Wet passend onderwijs is nu zes jaar van kracht. Uit de evaluatie passend onderwijs[170] blijkt dat de organisatie van de extra ondersteuning van leerlingen is verbeterd. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging minder opgeleverd dan gedacht. Scholen waarderen de beleidsvrijheid die ze hebben gekregen, maar ervaren ook bureaucratie en krapte in budget. Leraren zijn onzeker over wat er van hen wordt verwacht. Scholen en ouders hebben last van discussies die soms ontstaan over wie welke kosten moet dragen bij combinaties van onderwijs en jeugdhulp. Voor ouders is het ook vaak moeilijk om duidelijke informatie te vinden over wat scholen kunnen bieden.

Het is lastig te bepalen wat een 'goede' aanpak is van passend onderwijs op scholen of binnen samenwerkingsverbanden. Dat komt enerzijds doordat de wet open laat wat passend onderwijs precies is, voor wie het is bedoeld en wat de beoogde effecten ervan zijn. Anderzijds doordat de ondersteuning van leerlingen per situatie anders is en afhankelijk van het onderlinge samenspel van veel mensen en factoren. Met andere woorden: generieke beleidsmaatregelen leiden niet vanzelfsprekend tot passend onderwijs. Het eindrapport van de evaluatie passend onderwijs geeft een aantal aanbevelingen voor de (nabije) toekomst van passend onderwijs: meer helderheid over doelgroep en doelen, meer sturing op de randvoorwaarden voor passend onderwijs, adequate informatievoorziening en een duidelijk perspectief voor de volgende fase, op weg naar inclusiever onderwijs. De toekomstagenda passend onderwijs gaat in op deze aanbevelingen.

Landelijke norm voor basisondersteuning
Sinds de invoering van passend onderwijs is er discussie over het invoeren van een landelijke norm voor basisondersteuning. Argumenten voor of tegen de invoering van een landelijke norm worden vanuit verschillende perspectieven onderbouwd. Scholen en samenwerkingsverbanden hechten aan de bestaande beleidsvrijheid en de ruimte voor maatwerk. Leraren hebben behoefte aan zekerheid over wat er van hen verwacht wordt. Ouders ervaren verschillen tussen scholen en hebben behoefte aan zekerheid over wat ze van een school kunnen en mogen verwachten.

[170] https://evaluatiepassendonderwijs.nl/onderzoek/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/.

Een meerderheid van politieke partijen wil de garantie dat scholen de ondersteuning bieden die nodig is, dat onduidelijkheid en onzekerheid voor ouders, leerlingen en leraren wordt weggenomen en rechtsongelijkheid als gevolg van regionale verschillen wordt ingeperkt[171].

Onderzoek naar basisondersteuning in passend onderwijs toont aan dat de verschillen tussen scholen groot zijn. Die verschillen zijn voor ouders geen probleem als kinderen de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben en scholen en samenwerkingsverbanden goed communiceren met ouders[172]. Concreet geformuleerde en duidelijke afspraken over wat wel, maar ook wat niet onder de basisondersteuning valt, zorgen voor duidelijkheid bij ouders over wat ze wel en niet kunnen verwachten van de school en duidelijkheid bij leraren over wat er van hen verwacht wordt[173].

Hoewel uit bovengenoemd onderzoek werd geconcludeerd dat er geen aanleiding was voor een wetswijziging, heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering verzocht wordt 'om in overleg met ouderorganisaties, samenwerkingsverbanden en leraren te komen tot een formulering van een landelijke norm voor basisondersteuning per schoollocatie en deze gelijk met de evaluatie passend onderwijs voor de te leggen aan de Kamer'[174]. De opdracht hiervoor is belegd bij een expertgroep onder aansturing van het ministerie van OCW[175].

Uitvoering van de opdracht
De ontwikkeling van een landelijke norm voor basisondersteuning bestaat uit twee fasen:
- In fase 1 wordt verhelderd wat basisondersteuning is door het landelijk referentiekader passend onderwijs[176] te actualiseren en te concretiseren. De wettelijke ruimte voor een eigen invulling van het niveau van basisondersteuning blijft hierbij in stand (minimumnorm).
- In fase 2 wordt een ambitieuze norm voor basisondersteuning ontwikkeld. Hierin wordt ook de verbinding met de jeugdhulp gelegd. Ook wordt de landelijke norm verankerd in wet- en regelgeving.

Verantwoording
De expertgroep biedt hierbij een tussenproduct van fase 1 aan. De volgende overwegingen en uitgangspunten zijn daarbij van belang:

1. Fase 1 betreft het actualiseren en concretiseren van *'wat'* basisondersteuning omvat. De invulling van de basisondersteuning (het '*hoe*') is aan de scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.

2. Fase 1 is het *startpunt* voor een landelijke norm voor basisondersteuning, op weg naar een ambitieuze en wettelijk verankerde norm waarin ook de verbinding met de jeugdhulp wordt gelegd.

3. De minimumnorm voor basisondersteuning is *haalbaar* en *uitvoerbaar* voor scholen en wordt gerealiseerd binnen de *basisbekostiging* die scholen van de rijksoverheid ontvangen.

4. Passend onderwijs kent drie conditionele pijlers: onderwijs van hoge kwaliteit met betrokken en toegeruste leraren en schoolleiders, voldoende fysieke voorzieningen van goede kwaliteit en specialistische en toegankelijke ondersteuning voor kinderen die dat nodig hebben[177]. Randvoorwaarden voor basisondersteuning worden in het referentiekader toegespitst op de wettelijke deugdelijkheidseisen waaraan scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

---

[171] Heim, M., Weijers, S. (2018). Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon; Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R., Smeets, E. (2019). Basisondersteuning in passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
[172] https://www.nro.nl/weinig-steun-voor-landelijke-norm-basisondersteuning-passend-onderwijs/
[173] Heim, M., Weijers, S. (2018). Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning. Amsterdam/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon; Ledoux, G., Weijers, D., Weijers, S., Exalto, R., Smeets, E. (2019). Basisondersteuning in passend onderwijs deel 2. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de praktijk. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
[174] Kwint (SP), Westerveld (GL) en Van den Hul (PvdA) – 4 juli 2019.
[175] De samenstelling van deze expertgroep, de opdracht en een verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage 1.
[176] PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad & MBO Raad (2013). Referentiekader Passend onderwijs.
[177] Idem.

moeten voldoen en op de bekwaamheidseisen waaraan onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel moet voldoen.
De toekomstagenda passend onderwijs gaat in op verbetering van de condities voor passend onderwijs.
De expertgroep heeft in fase 1 afgewogen welke specifieke randvoorwaarden voor basisondersteuning geëxpliciteerd moeten worden *in aanvulling op* bovenstaande randvoorwaarden om onduidelijkheid of rechtsongelijkheid in te perken. Deze zijn opgenomen in de tekst.

5. Fase 1 gaat *alleen* over de wettelijke verantwoordelijkheid van scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voor het realiseren van basisondersteuning binnen de school.
De verantwoordelijkheid van gemeenten op het gebied van huisvesting, vervoer, jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp is wettelijk vastgelegd. In de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet is vastgelegd dat gemeenten en samenwerkingsverbanden op overeenstemming gericht overleg voeren over passend onderwijs en jeugdbeleid.
De ontwikkeling van een ambitieuzere norm voor basisondersteuning vanuit de *samenhang* tussen passend onderwijs en gemeentelijk jeugd- en onderwijsbeleid, is onderwerp van fase 2

Fase 1 – Landelijke minimumnorm voor basisondersteuning

1. Omschrijving van basisondersteuning
We omschrijven basisondersteuning als de ondersteuning die op alle scholen binnen een samenwerkingsverband beschikbaar is voor alle leerlingen binnen dat samenwerkingsverband. Deze ondersteuning wordt binnen de ondersteuningsstructuur van de school en het samenwerkingsverband planmatig, in afstemming met leerling en ouders[178] en desgewenst in samenwerking met ketenpartners[179], uitgevoerd. De onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen zijn leidend voor de inzet van basisondersteuning.

2. Doel van basisondersteuning
Basisondersteuning is erop gericht onderwijsdeelname en een doorlopende onderwijsloopbaan voor alle leerlingen binnen de school in een veilige, stimulerende leer- en ontwikkelingsomgeving mogelijk te maken.

3. Reikwijdte van basisondersteuning

- Vroegtijdige signalering van onderwijs- en ondersteuningsbehoeften, ten minste op het gebied van:
  - taal- en rekenvaardigheden;
  - gedrag;
  - gezondheid[180];
  - sociaal-emotionele ontwikkeling.

  Onderwijs- en ondersteuningsbehoeften worden door functionarissen[181] in de school met leerling en ouders besproken en geduid. Zij kunnen daar desgewenst ook andere scholen of deskundigen bij vragen. *Onderwijsondersteuning* wordt door de school binnen de basisondersteuning adequaat opgepakt. De school kan hierbij gebruikmaken van (ortho)pedagogische en (ortho)didactische programma's, methodieken en protocollen[182]. Voor medisch noodzakelijke handelingen in onderwijstijd kunnen scholen gebruikmaken van de factsheet gezondheidszorg in onderwijstijd[183].

- Onderwijsprogramma's en (doorlopende) leerlijnen die passen bij de onderwijsbehoeften en het onderwijsniveau van leerlingen[184] en handelingsgericht[185] worden toegepast.

[178] Waar ouders staat bedoelen we ouder(s)/verzorger(s).
[179] Waar ketenpartners staat wordt gedoeld op lokale/regionale instanties die een bijdrage (kunnen) leveren aan een samenhangende aanpak van onderwijs, opvang, jeugdbeleid en jeugdhulp, veiligheid.
[180] Voor zover het niet het basistakenpakket van de GGD betreft.
[181] Denk bijvoorbeeld aan leraar, mentor, intern begeleider of ondersteuningscoördinator.
[182] Denk bijvoorbeeld aan protocollen voor leesproblemen en dyslexie, dyscalculie/ERWD.
[183] Deze factsheet is in ontwikkeling en vormt na vaststelling de basis voor een protocol medisch handelen in onderwijstijd.
[184] Hieronder valt ook aanbod voor minder- en meer begaafde leerlingen.

- Ondersteuning die gericht is op inzicht in en borging van welbevinden en sociale veiligheid van de leerlingen.

- Fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen en de beschikbaarheid van hulpmiddelen en ruimtes, passend bij de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van de leerlingen.

- Ondersteuning die de school samen met ketenpartners biedt. Het samenwerkingsverband en de gemeente leggen hierover gezamenlijk afspraken vast. Op schoolniveau is duidelijk wie op welk moment verantwoordelijk is voor het bespreken en duiden van onderwijs- en ondersteuningsbehoeften. Onderwijsondersteuning wordt door de school binnen de basisondersteuning opgepakt.

4. Organisatie van basisondersteuning
In de schoolgids[186] wordt in ieder geval aangegeven hoe de school met de basisondersteuning binnen de school aansluit op de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen, welk doel hiermee wordt nagestreefd. In het schoolplan[187] wordt uitgewerkt wat zij hiervoor inzet aan mensen, deskundigheid en middelen en hoe dat zichtbaar wordt in de onderwijsorganisatie voor leerlingen, ouders en personeel.

5. Kwaliteit van basisondersteuning
Scholen en schoolbesturen voldoen voor de basisondersteuning aan de deugdelijkheidseisen zoals vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC). De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de uitvoering van de Wet passend onderwijs door de samenwerkingsverbanden[188]. Het onderwijspersoneel voldoet aan de professionele eisen uit het Besluit bekwaamheidseisen[189].

6. Niveau van basisondersteuning
Het niveau van basisondersteuning wordt door het samenwerkingsverband vastgesteld aan de hand van de afgesproken landelijke minimumnorm. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband wordt het niveau van basisondersteuning op alle scholen binnen het samenwerkingsverband beschreven.

7. Randvoorwaarden voor basisondersteuning[190]
Samenwerkingsverbanden hebben binnen de wettelijke kaders ruimte voor een eigen invulling van de basisondersteuning. Randvoorwaarde voor de concretisering en uitvoering van de basisondersteuning is dat zij hiervoor gebruik kunnen maken van protocollen, methodieken en programma's die actueel zijn, goed vindbaar, algemeen toegankelijk en gebaseerd op wetenschappelijke en praktijkkennis.

---

[185] Handelingsgericht werken is een werkwijze voor scholen. Aan de hand van zeven samenhangende uitgangspunten wordt een kader voor reflectie en kwaliteitsverbetering geboden. Uitgangspunten voor handelingsgericht werken zijn: 1. De onderwijsbehoeften van leerlingen staan centraal. 2. Het gaat om afstemming en wisselwerking. 3. Leerkrachten maken het verschil, ouders doen er evenzeer toe. 4. Positieve aspecten van leerlingen, leerkrachten en ouders zijn van groot belang.
5. Schoolteams, leerlingen, ouders en ondersteuners werken constructief samen. 6. De werkwijze is doelgericht.
7. De werkwijze is systematisch en transparant (www.hgw-noelle-pameijer.nl).
[186] De schoolgids bevat informatie over de werkwijze van de school voor ouders, verzorgers en leerlingen en wordt jaarlijks vastgesteld voor het eerstvolgende schooljaar. In de Wet op het voortgezet onderwijs en in de Wet op het primair onderwijs staat beschreven waaraan de schoolgids moet voldoen (www.onderwijsinspectie.nl).
[187] Het schoolplan gaat over de kwaliteit van het onderwijs en bevat in elk geval het onderwijskundig beleid van de school, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het schoolplan wordt ten minste eens in de vier jaar vastgesteld (www.onderwijsinspectie.nl).
[188] https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/documenten/publicaties/2013/09/05/onderzoekskader-2017-swv.
[189] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/bekwaamheidseisen-leraren.
[190] Zie ook punt 4 van de verantwoording door de expertgroep.

8. Begrenzing van basisondersteuning

Basisondersteuning wordt gerealiseerd binnen de basisbekostiging die scholen van de Rijksoverheid ontvangen. Voor alle vormen en combinaties van ondersteuning die de basisondersteuning overstijgen, wordt het begrip 'extra ondersteuning' gebruikt.
De grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning wordt door het samenwerkingsverband bepaald. In het schoolondersteuningsprofiel beschrijft de school welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het schoolondersteuningsprofiel wordt door het schoolbestuur vastgesteld[191].

Addendum: Samenstelling, opdracht en werkwijze expertgroep

Voor het opstellen van de landelijke norm basisondersteuning is een expertgroep samengesteld, die wordt aangestuurd door OCW aan de hand van een opgestelde opdrachtformulering. De expertgroep voor het opstellen van de landelijke norm basisondersteuning bestaat uit een kerngroep, een meedenkgroep en een begeleidingscommissie. Zowel de kerngroep als de meedenkgroep bestaat uit professionals die vanuit verschillende invalshoeken kennis en ervaring hebben met de basisondersteuning. De expertgroep bestaat onder andere uit leraren en docenten (po/vo), intern begeleiders en zorgcoördinatoren, wetenschappers en een afvaardiging vanuit samenwerkingsverbanden. Voor het opstellen van de landelijke norm is de kerngroep in de periode eind augustus tot en met half oktober wekelijks digitaal bijeengekomen om inhoudelijke input te leveren. De meedenkgroep heeft in deze periode tweemaal schriftelijke input geleverd op de voorgelegde tekstvoorstellen voor de norm voor basisondersteuning in deze fase. Voor het schrijven van de landelijke norm basisondersteuning wordt de kerngroep ondersteund door een onafhankelijk secretaris.

De opdracht die de expertgroep in deze fase uitvoert, is opgesteld door OCW en voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie landelijke norm basisondersteuning (bestaande uit vertegenwoordigers van PO-raad, VO-Raad, LECSO, LPO, Sectorraad swv vo, Ouders & Onderwijs, AOB, CNV, Inspectie van het Onderwijs en de VNG). De begeleidingscommissie heeft in de periode eind augustus tot en met half oktober, net als de meedenkgroep, tweemaal schriftelijke input geleverd op de landelijke minimumnorm basisondersteuning. Ook is de begeleidingscommissie in deze periode, onder leiding van OCW, tweemaal digitaal bijeengekomen om de voortgang van het proces te bespreken, input te leveren en tijdens de laatste bijeenkomst het tussenproduct van fase 1 definitief te maken. Tot slot is een afvaardiging van de begeleidingscommissie aanwezig geweest bij één van de wekelijkse bijeenkomsten van de kerngroep om inhoudelijk mee te denken.

De voorgelegde tekst is het tussenproduct van de eerste fase van het komen tot een landelijke norm basisondersteuning, waarbij het hoofdstuk Basisondersteuning uit het huidige referentiekader passend onderwijs is geactualiseerd en geconcretiseerd. Het uitgangspunt is om in fase 2 wederom een expertgroep en de begeleidingscommissie in te zetten voor het komen tot een landelijke norm basisondersteuning.

[191] Memorie van Toelichting Wet passend onderwijs.

Bijlage 2. Programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

Inleiding

Dat elk kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen is vastgelegd in de Jeugdwet, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Scholen hebben daar door onderwijs uiteraard aan groot aandeel in. Voor passend onderwijs is het eens te meer cruciaal dat elke school zich verantwoordelijk voelt voor zijn eigen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, en dat in een regio alle scholen zich samen verantwoordelijk voelen voor zo passende mogelijke ondersteuning voor alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Daarvoor is het nodig dat scholen nauw samenwerken. Op dat gebied zijn echt flinke stappen gezet, mede door passend onderwijs. Tussen reguliere scholen, samen met het speciaal onderwijs, maar ook steeds meer met noodzakelijke partners: gemeenten en de jeugdhulp, alle andere vormen van zorg, de kinderopvang en het vervolgonderwijs.

Schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden die ze samen vormen hebben beide wettelijke taken en verantwoordelijkheden om passend onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te realiseren. De verantwoordelijkheden voor individuele schoolbesturen en hun regionale samenwerkingsverbanden liggen logischerwijs in elkaars verlengde. Waar de schoolbesturen zorgplicht hebben en verantwoordelijkheid dragen voor de basis- en extra ondersteuning aan leerlingen in de school (en daarvoor ook met individuele gemeenten contact hebben), hebben de samenwerkingsverbanden de wettelijke verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorzieningen in de regio, het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen tot het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs [192] en de samenwerking met (centrum)gemeenten en jeugdzorgregio's voor de beleidsmatige afstemming met jeugdhulp.

Doordat de taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden open en algemeen zijn geformuleerd en er veel ruimte is gelaten aan schoolbesturen om de samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht te organiseren lopen de taken en verantwoordelijkheden op plekken teveel in elkaar over. Door deze vrijheid is er bij een aantal samenwerkingsverbanden een groot gevoel van eigenaarschap, terwijl dit bij een aantal andere samenwerkingsverbanden zorgt voor te grote vrijblijvendheid en/of minimale inzet. De taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden rond passend onderwijs zijn we, met betrokkenheid van alle partijen, daarom scherper gaan formuleren. Dat heeft geleid tot een programma van eisen. We hebben expliciet gemaakt wat eerder impliciet werd aangenomen. We maken daarmee duidelijker wat we van de schoolbesturen en van hun samenwerkingsverbanden verwachten, zodat helderder wordt wat bij het schoolbestuur hoort en wat bij het samenwerkingsverband. Op deze manier versterken we het eigenaarschap van de gezamenlijke opgave. Hiernaast gaat het om aanvullende inspanningen en een nieuwe focus voor schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden.

Komend jaar gaan we kijken wat van dit programma van eisen ook naar de wet moet worden vertaald. Dit opdat de Inspectie achterblijvers kan aanspreken. Met de Inspectie van het Onderwijs gaan we tevens kijken op welke wijze het toezicht kan worden aangescherpt op de omschreven taken en verantwoordelijkheden.

In het programma van eisen wordt allereerst stilgestaan bij de rol van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden op hoofdlijnen in relatie tot passend onderwijs, en de rol van schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden. Vervolgens wordt per inhoudelijke lijn uiteengezet wat OCW op dat vlak verwacht van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Dit is ontworpen met alle partijen en zover we nu zijn gekomen.

De rol van schoolbesturen bij passend onderwijs

Schoolbesturen met scholen binnen de geografisch afgebakende regio's vormen samen het samenwerkingsverband, zijn eigenaar van het samenwerkingsverband en van de gezamenlijke opgave. Vanuit de rol van eigenaar verwachten we dat schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband een gezamenlijke visie ontwikkelen op de onderwijsondersteuning.

[192] En vanaf 2016 ook lwoo en praktijkonderwijs.

Schoolbesturen dienen binnen het samenwerkingsverband heldere afspraken te maken over wie waarop aanspreekbaar is en werken aan onderling vertrouwen en een lerende cultuur.

Het grootste deel van de ondersteuning aan leerlingen vindt plaats in de school en in de klas. Schoolbesturen zijn voor dit primaire proces en de randvoorwaarden daarbij verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering ligt bij de schoolleider. De schoolbesturen dragen hiermee primair de verantwoordelijkheid dat de basis- en extra ondersteuning die aan leerlingen moet worden geboden gerealiseerd kan worden. Zij zijn er tevens verantwoordelijk voor dat hun scholen de zorgplicht goed naleven en dat zij leerlingen niet wegadviseren. Vanuit hun rol als werkgever verwachten we van schoolbesturen dat ze in hun personeelsbeleid inzetten op expertiseontwikkeling van het onderwijspersoneel. Van schoolbesturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs verwachten wij dat zij de expertise die aanwezig is in hun scholen delen met het regulier onderwijs, veel meer dan nu het geval is. Schoolbesturen zorgen bovendien dat er goede werkafspraken zijn met de gemeenten waar hun leerlingen vandaan komen, en zo met jeugdhulp en (jeugd)zorg over de samenwerking tussen onderwijs en zorg in de school, binnen de afspraken die het samenwerkingsverband op beleidsniveau met gemeenten hierover maakt.

Medezeggenschap heeft nu een rol rond de organisatie van passend onderwijs in de school en op het niveau van het samenwerkingsverband. We vinden het echter wenselijk dat ook op schoolbestuurlijk niveau een gesprek plaatsvindt met leraren, ouders (en leerlingen) over het beleid en handelen van het schoolbestuur in relatie tot passend onderwijs. Daarom verwachten we dat schoolbesturen ook (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden gaan betrekken bij hun aandeel in de organisatie en vormgeving van passend onderwijs. Tot slot verwachten we van schoolbesturen dat zij elkaar waar nodig ondersteunen binnen het samenwerkingsverband in de ondersteuning van leerlingen en dat besturen afspraken maken over de wijze waarop ze daaraan invulling geven, om zo meer samen rond de leerling te staan.

De rol van samenwerkingsverbanden

De samenwerkende schoolbesturen, georganiseerd in 151 samenwerkingsverbanden, hebben eigen aanvullende verantwoordelijkheden ten opzichte van de individuele schoolbesturen, waarvoor zij bekostiging ontvangen. Het samenwerkingsverband heeft een eigen bestuur. Schoolbesturen zijn daarbij zelf bestuurder van het samenwerkingsverband of er is een onafhankelijk statutair bestuurder aangesteld. De dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband wordt uitgevoerd door een directeur-bestuurder, directeur of coördinator, afhankelijk van de keuzes die binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een ondersteunend bureau ingericht met eigen personeel in dienst. Kortom, wanneer het samenwerkingsverband wordt aangesproken, kan het zijn dat alle vier de niveaus zich aangesproken voelen, maar het kan ook gebeuren dat niemand zich aangesproken voelt. Waar in het programma van eisen het samenwerkingsverband wordt aangesproken, wordt het bestuur van het samenwerkingsverband bedoeld.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen in de regio. We verwachten dat de samenwerkingsverbanden scholen ondersteunen bij het organiseren en het doorontwikkelen van de extra ondersteuning voor de individuele leerling in de reguliere onderwijscontext, waarbij het schoolbestuur primair verantwoordelijk blijft voor de leerling en de benodigde ondersteuning. Ook stimuleren samenwerkingsverbanden veel meer de expertise-uitwisseling tussen scholen, zowel tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs als binnen het regulier en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Wanneer het aanbod niet dekkend is, heeft het samenwerkingsverband een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid om het ontbrekende aanbod te organiseren. Samenwerkingsverbanden moeten scholen kunnen ondersteunen in (het organiseren van) de expertiseontwikkeling van onderwijzend personeel, als daaraan behoefte bestaat. We verwachten dat samenwerkingsverbanden een rol gaan invullen in het ondersteunen van scholen om soepele overgangen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte tot stand te brengen, tussen verschillende scholen, van primair naar voortgezet onderwijs, van voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs en naar de arbeidsmarkt, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om in de nieuwe omgeving tot hun recht te komen.

We verwachten van de samenwerkingsverbanden dat ze een verbindende kracht vormen in het netwerk van schoolbesturen in een regio rond onderwijsondersteuning en jeugdhulp en (jeugd)zorg. Daarin vervult een sterke en goed gepositioneerde leidinggevende (bestuurder, directeur(-bestuurder) of coördinator) de rol van verbinder op alle niveaus. Deze draagt met een open houding bij aan het creëren van draagvlak, het vinden van compromissen en daarmee aan

een cultuur van samenwerken. Binnen het samenwerkingsverband en daarbuiten. We verwachten van de samenwerkende schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden dat deze werken vanuit een gezamenlijke visie en streven naar consensus en onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen en de scholen. Ook daarin heeft de leidinggevende een voorname rol.

Samenwerkingsverbanden voeren vanuit het onderwijs regie op de regionale samenwerking met gemeenten, jeugdhulp en (jeugd)zorg. Dat betekent dat zij voor gemeenten het eerste aanspreekpunt zijn in de strategische en beleidsafstemming met het onderwijs. Samenwerkingsverbanden en gemeenten voeren gezamenlijk een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) om de afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en (jeugd)zorg in de regio vorm te geven, vanuit de gezamenlijke opdracht te zorgen dat elk kind zich zo goed mogelijk kan ontwikkelen. Gemeenten hebben een niet-hiërarchische regie in de samenwerking met het onderwijs.

We stellen op enkele punten nadere eisen aan de structuur die schoolbesturen kunnen geven aan het samenwerkingsverband, om onduidelijkheden weg te nemen en de verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden beter te onderscheiden. Uitgangspunt hierbij is dat de schoolbestuurder zijn schoolbestuur bestuurt en binnen het samenwerkingsverband vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn rol vervult. Intern toezicht dient onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband georganiseerd te zijn, om zo haar toezichthoudende rol waar te kunnen maken. Een volgende stap die gezet wordt naar volledig onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden is dat het bestuur en intern toezicht organiek gescheiden moeten zijn, waarbij blijft gelden dat minimaal een lid van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk is van de betrokken schoolbesturen. Dit is een logische volgende stap in de ontwikkeling van goed werkende ‘checks and balances’ rond de organisatie van de ondersteuning aan leerlingen.

Overzicht van taken en verantwoordelijkheden

Hierna volgt een omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden aan de hand van de uitgangspunten van het beleid. Dit zijn zowel taken en verantwoordelijkheden die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden al hebben, als nieuwe taken en verantwoordelijkheden.[193]

In het programma van eisen worden de verschillende taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden omschreven aan de hand van de termen: zorgen voor, regievoeren, stimuleren en ondersteunen. Hieronder zijn de definities gegeven van wat we met deze termen in deze context van het programma van eisen bedoelen.

- *Zorgen voor:* verantwoordelijk zijn voor een bepaalde taak en hierover verantwoording afleggen en hierop aanspreekbaar zijn.
- *Regievoeren:* verantwoordelijk zijn voor het sturen op samenwerking met verschillende partijen.
- *Stimuleren:* voorwaarden creëren en barrières wegnemen om het beoogde resultaat tot stand te brengen.
- *Ondersteunen:* op aanvraag de verantwoordelijke partij de hulp en expertise bieden die behulpzaam is om een verantwoordelijkheid uit te voeren.

	Schoolbesturen	**Samenwerkingsverbanden**
	1. Ondersteuningsbehoefte is leidend	
	Zorgen dat scholen de zorgplicht nakomen door hierover goede onderlinge afspraken te maken met de scholen, zodat leerlingen niet tussen wal en schip belanden [I]	
	Zorgen dat in de school de randvoorwaarden op orde zijn om maatwerk te kunnen leveren met behoud van onderwijskwaliteit en binnen de schoolcontext, zodat leerlingen met complexe ondersteuningsvragen een plek hebben binnen het onderwijs [II]	Regievoeren in het creatief naar ruimte zoeken en partijen aanspreken om zowel maatwerk tot stand te brengen als de juiste zorg te leveren, zodat leerlingen met complexe ondersteuningsvragen een plek hebben binnen het onderwijs [II]
	Zorgen dat zij leerlingen een kans geven binnen de afspraken van het samenwerkingsverband wanneer maatwerk voor een leerling toch niet goed aansluit, zodat er gezamenlijk commitment ontstaat om leerlingen passende ondersteuning te bieden [IV]	Zorgen dat er afspraken zijn over een vangnet voor scholen binnen het samenwerkingsverband om te zoeken naar andere oplossing wanneer maatwerk niet goed uitpakt, zodat scholen leerlingen met complexe problematiek eerder een kans zullen geven [IV]
	Stimuleren dat scholen zich inspannen om voor de leerling met een ondersteuningsbehoefte die wordt aangemeld een passende plek binnen de school te creëren, zodat meer uitgegaan wordt van mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden [I]	
	Zorgen voor een goede werkafspraken en gezamenlijk commitment tussen scholen en jeugdhulp- en (jeugd)zorgaanbieders in en nabij de school op basis van de gemaakte afspraken in het samenwerkingsverband, zodat de benodigde ondersteuning in de school voor de individuele leerling snel en adequaat kan worden geboden [II]	Zorgen dat zij in het OOGO afspraken maken met gemeenten over een heldere, effectieve regionale overleg- en beslisstructuur voor het tegengaan van verzuim (wettelijk verplichte doorbraakaanpak), zodat leerlingen niet onnodig lang hoeven te wachten op een passend aanbod binnen onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdhulp [III]
		Voeren vanuit het onderwijs regie op de samenwerking met gemeenten en

[193] Met behulp van Romeinse cijfers is onderscheid in de verschillende taken en verantwoordelijkheden aangegeven:
[I]: bestaande verantwoordelijkheid die benoemd wordt
[II]: bestaande verantwoordelijkheid waarop geïntensiveerd wordt
[III]: nieuwe verantwoordelijkheid, die al eerder is aangekondigd
[IV]: nieuwe verantwoordelijkheid, niet eerder aangekondigd

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
		zorgaanbieders op regionaal niveau, zodat er heldere gezamenlijke beleidsafspraken zijn over de afstemming tussen onderwijs en zorg met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling waar partijen op aanspreekbaar zijn en waar professionals mee uit de voeten kunnen [II 194]
		Zorgen dat ze in het OOGO afspraken maken met gemeenten over leerlingenvervoer, waarin is vastgelegd wat wordt verstaan onder meest toegankelijke school in relatie tot vervoer (inclusief kwaliteit van zorg) en onder welke voorwaarden leerlingen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer, zodat een passende plek ook bereikbaar is voor een leerling [IV]
	2. Leerling wordt gehoord	
	Zorgen dat hun scholen op een planmatige manier en passend bij de leeftijd en de behoeften van leerlingen, de leerling zelf betrekken bij het vinden van de juiste ondersteuning, zodat het perspectief van de leerling een plek krijgt bij de invulling ervan [IV]	
	Zorgen dat hun scholen een structurele mentorfunctie invullen die leerlingen met extra ondersteuning begeleidt bij alle overgangen in het onderwijs (po naar vo, vo naar mbo of tussen scholen) en bij de overgang van school naar werk (loopbaanbegeleiding) binnen de afspraken van het samenwerkingsverband, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten niet uit beeld raken en de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben [IV]	Ondersteunen scholen bij de begeleiding van leerlingen bij alle overgangen in het onderwijs (po naar vo, vo naar mbo of tussen scholen) en bij de overgang van school naar werk (loopbaanbegeleiding), en [IV]
		Zorgen dat zij hierover afspraken maken in het ondersteuningsplan, zodat leerlingen op deze kwetsbare momenten niet uit beeld raken en de begeleiding krijgen die ze nodig hebben [IV]
	3. Leraar wordt ondersteund en toegerust	
	Zorgen voor het investeren in deskundigheid van leraren, specialisten en de onderwijskundige teams en hen daarvoor de benodigde randvoorwaarden en faciliteiten (tijd, middelen) bieden onderdeel uitmaakt van het onderwijskundig beleid in het schoolplan, zodat het ondersteuningsaanbod in de praktijk waargemaakt kan worden [I]	Stimuleren expertise-uitwisseling tussen scholen en professionals (binnen en tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs), zodat de kennis en expertise die aanwezig is in specialistische centra meer ten goede komt aan de ontwikkeling van leraren in het regulier onderwijs en scholen voor regulier en speciaal onderwijs onderling van elkaar leren [II]
	Stimuleren een open leercultuur in de scholen waarbinnen de ondersteuning aan leerlingen een terugkerend gespreksonderwerp is, zodat teamleden hier vanuit hun eigen (specialistische) kennis en expertise een bijdrage aan kunnen leveren, elkaar kunnen helpen om zich te ontwikkelen, er duidelijkheid is over te bieden ondersteuning en ze weten waar ze de benodigde overige expertise kunnen vinden [II]	Verbinden en stimuleren specialisten binnen de scholen in de regio dat ze gezamenlijk leren en uitwisselen, zodat netwerken opgebouwd kunnen worden waarin expertise en ervaring worden uitgewisseld, geborgd en doorontwikkeld, die de ondersteuning in de scholen versterkt [II]
	Zorgen dat leraren en IB'ers/ondersteuningscoördinatoren de juiste kennis over ondersteuningsmogelijkheden en gespreksvaardigheden hebben en hen hierbij zo nodig ondersteunen, zodat zij goed in staat zijn om het gesprek over onderwijsondersteuning met leerlingen en ouders te voeren [II]	

[194] Hiermee wordt bedoeld dat samenwerkingsverbanden vanuit het onderwijs beleidsafspraken maken met gemeenten over de afstemming tussen onderwijs en zorg. Samenwerkingsverbanden zijn voor gemeenten dus het eerste aanspreekpunt.

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
	Zorgen dat scholen jaarlijks het schoolondersteuningsprofiel evalueren, vaststellen en opnemen in de schoolgids na advies van de medezeggenschapsraad, zodat een continue dialoog in de school wordt gevoerd over het ondersteuningsaanbod en het aanbod op papier aansluit op dat in de praktijk [III]	
	4. De ouder is gelijkwaardig partner	
	Zorgen dat de scholen ouders vanaf het begin betrekken bij het vinden van de juiste ondersteuning en daarbij de kennis en kunde van de ouders een plek geven, zodat ouders meer eigenaarschap ervaren met betrekking tot het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief van de leerling [II]	
	Zorgen dat in de schoolgids en, waar mogelijk,op de website van scholen een aanmeldformulier voor de school en informatie over de zorgplicht te vinden is, zodat ouders zich bewuster zijn van de zorgplicht van scholen [II]	
	Zorgen voor duidelijkheid over de escalatiemogelijkheden binnen de school, zodat ouders weten waar ze wanneer terecht kunnen en wat de interne procedure is [IV]	Zorgen voor een vorm van onafhankelijke advies aan ouders, zodat ouders ondersteund kunnen worden bij hun vragen over de ondersteuningsmogelijkheden of wanneer ze er niet uitkomen met de school [I]
		Zorgen voor een duidelijke escalatieladder binnen de school en het samenwerkingsverband die aansluit bij de landelijke escalatieladder en bekend is bij ouders, zodat ouders weten waar ze wanneer terecht kunnen met vraag of kwestie aangaande de ondersteuning van hun kind [IV]
	Zorgen dat scholen jaarlijks het schoolondersteuningsprofiel evalueren, vaststellen en opnemen in de schoolgids na advies van de medezeggenschapsraad, zodat het aanbod op papier aansluit op dat in de praktijk en het toegankelijk is voor ouders [III]	
	Zorgen dat ze het ouder- en jeugdinformatiepunt van het samenwerkingsverband mede vormgeven, zodat het helder wordt voor ouders welke ondersteuning mogelijk is en het informatiepunt met draagvlak gaat functioneren [IV]	Zorgen voor het opzetten van een ouder- en jeugdinformatiepunt voor vragen en advies over mogelijkheden in onderwijsondersteuning in de regio, zodat ouders zich gehoord voelen, weten waar ze terecht kunnen en informatie goed vindbaar is [IV]
	Stimuleren dat ouders het ouder- en jeugdinformatiepunt van het samenwerkingsverband benutten, zodat ouders eenduidig worden geïnformeerd [IV]	Betrekken ouders bij de vormgeving en het periodiek evalueren van het ouder- en jeugdinformatiepunt , zodat het informatiepunt aansluit op reële vragen van ouders [IV]
	5. Dekkend netwerk van voorzieningen in elke regio	
	Zorgen dat ze samen met hun scholen invulling geven aan de ondersteunings- en zorgstructuur zoals die is afgesproken binnen het samenwerkingsverband en hierop sturen, zodat deze aansluit op de behoefte van leerlingen en de ondersteuning aan leerlingen ingebed is in de dagelijkse schoolpraktijk [II]	Zorgen dat ze minstens eens in de vier jaar het ondersteuningsplan vaststellen in samenspraak met de ondersteuningsplanraad en brede betrokkenheid van bijvoorbeeld gemeente, leraren, ouders en leerlingen, zodat het gedeeld en gedragen plan vormt van alle betrokken partners in de regio dat richting geeft aan het handelen in de school [I]
	Zorgen dat binnen de afspraken in het samenwerkingsverband het ondersteuningsaanbod wordt uitgebreid, wanneer blijkt dat dat nodig is om tot een	

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
	dekkend aanbod te komen in een samenwerkingsverband [II]	
	Zorgen voor een plan hoe ze met de scholen aan het niveau van basisondersteuning zoals die wordt vastgelegd in de landelijke norm kunnen voldoen [III]	
	Zorgen voor een plan hoe ze met de scholen het niveau van extra ondersteuning stap voor stap kunnen versterken, zodat meer leerlingen binnen de reguliere context naar school kunnen gaan [IV]	Zorgen dat ze met de gemeente een gezamenlijke visie vastleggen op de basis- en extra ondersteuning en zorg in afstemming met de visie zoals bedoeld in de Jeugdwet en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het dekkend netwerk (o.a. welke voorzieningen en zorg op welke scholen, welke voorzieningen (extra) nodig, hoe ingericht en hoe gefinancierd) en de wijze waarop het niveau daarvan in de scholen stapsgewijs wordt verhoogd, zodat zoveel mogelijk leerlingen in de klas binnen de reguliere context de ondersteuning en zorg krijgen die ze nodig hebben [II]
		Ondersteunen en adviseren scholen in het bieden van extra (complexe) ondersteuning in de reguliere context, door middelen, hulpmiddelen, expertise en contacten beschikbaar te stellen, zodat kennis binnen het samenwerkingsverband verspreid wordt en zoveel mogelijk leerlingen in de klas binnen de reguliere context de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben [II]
	Zorgen dat er in de school voldoende kennis aanwezig is over het aanbod en mogelijkheden aan specialistische ondersteuning vanuit de regio: onderwijs, jeugdhulp en (jeugd)zorg, zodat de leerling de juiste ondersteuning en zorg ontvangt [II]	Voeren regie op het scheppen van voorwaarden voor een dekkend netwerk van voorzieningen in het onderwijs en waar nodig in combinatie met jeugdhulp en (jeugd)zorg en dit tot stand te brengen wanneer dit er niet is, zodat blinde vlekken worden opgelost en alle leerlingen een passende plek kunnen krijgen [II]
	Zorgen in het (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs dat ze de aanwezige expertise structureel met reguliere scholen delen, zodat meer kennis en expertise binnen het regulier onderwijs wordt opgebouwd en zoveel mogelijk leerlingen in de klas binnen de reguliere context de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben [II]	Stimuleren dat scholen expertise uitwisselen, zowel tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs als binnen het regulier en het (voortgezet) speciaal onderwijs en zorgen dat hierop een gezamenlijke visie en afspraken hierover in het ondersteuningsplan worden opgenomen, zodat meer kennis en expertise binnen het regulier onderwijs wordt opgebouwd en zoveel mogelijk leerlingen in de klas binnen de reguliere context de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben [II]
	Zorgen voor het correct en volledig melden van verzuimgegevens bij het verzuimregister, zodat leerlingen die verzuimen goed geregistreerd staan en op die gegevens gestuurd kan worden [I]	Zorgen dat ze het aanbod uitbreiden wanneer blijkt dat verzuim ontstaat als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats voor een leerling en adviseren scholen hierop op casuïstiek, zodat minder leerlingen thuis komen te zitten [III]
	Zorgen dat hun scholen tijdig ondersteuning vragen bij het samenwerkingsverband wanneer zij hulp nodig hebben voor het vinden van passend aanbod, zodat een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte niet de dupe wordt van handelingsverlegenheid [II]	Voeren regie op het vinden van een passende plek voor een individuele leerling, wanneer de ondersteuningsvraag complex is en scholen hier niet uitkomen, zodat leerlingen niet tussen wal en schip raken en onnodig lang wachten op een passende plek [II]
	Zorgen dat de ontwikkeling van alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden gevolgd met een leerlingvolgsysteem en stimuleren dat hierin verbinding gelegd wordt met de kwaliteitszorgcyclus van de school, zodat de extra ondersteuning meer integraal onderdeel	Zorgen voor een doorgaande cyclus van kwaliteitszorg waarin het ondersteuningsaanbod wordt gemonitord, zodat zicht is op de kwaliteit en het kan ingrijpen wanneer de situatie daarom vraagt [I]

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
	wordt van het primaire onderwijsproces [II]	
		Zorgen dat de onderwijskundige benaderingswijze van de leerling mee wordt gegeven aan de arts, bij een verzoek tot een vrijstelling van onderwijs op lichamelijke of psychische gronden (5 onder a), zodat dit wordt meegewogen in het medisch oordeel van een arts [III]
		Zorgen dat zij meer zicht krijgen op het aantal vrijstellingen en de problematiek die hierachter schuilgaat, doordat zij betrokken zijn in het proces van het ontstaan van vrijstellingen, zodat samenwerkingsverbanden aanbod kunnen ontwikkelen die zo goed mogelijk aansluit bij de vraag van deze leerlingen [IV]
		Zorgen voor afspraken met scholen voor cluster 1 en 2 over extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs en de overgangen van cluster 1 of 2 scholen naar regulier onderwijs, zodat onderling duidelijkheid is over wat tot de basisondersteuning behoort en wanneer de ondersteuningsplicht voor cluster 1 en 2 ingaat voor de extra ondersteuning [IV]
	6. Transparantie en verantwoording over de ondersteuningsmiddelen	
	Zorgen voor een continue dialoog binnen het samenwerkingsverband en met scholen over doelen, daaraan verbonden middelen en passende verantwoording, zodat de doelen en de verdeling van middelen onder scholen inzichtelijk zijn voor scholen [II]	Zorgen voor een continue dialoog met schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband over doelen, daaraan verbonden middelen en passende verantwoording, zodat de doelen en de verdeling van middelen onder schoolbesturen inzichtelijk zijn voor schoolbesturen [II]
	Leggen voor de jaren 2019 en 2020 beleidsrijk verantwoording af over de besteding van de middelen voor passend onderwijs, zodat inzichtelijk is of de doelen die het bestuur zich heeft gesteld zijn gehaald [I]	Zorgen voor integrale en beleidsrijke verantwoording over de besteding van de middelen voor passend onderwijs, zodat inzichtelijk is of de doelen die het samenwerkingsverband zich heeft gesteld zijn gehaald [II]
	Zorgen voor een frequent gesprek met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) over het bestuursbeleid ten aanzien van passend onderwijs, zodat ouders, leraren en leerlingen in het vo beter worden betrokken bij de keuzes die een bestuur hierin maakt [IV]	Zorgen voor actieve informatiedeling met de ondersteuningsplanraad en het intern toezicht over doelen en daaraan verbonden middelen vooraf en goede verantwoording achteraf, zodat de medezeggenschap en intern toezicht in staat worden gesteld hun rol goed in te vullen [I]
		Zorgen dat de ondersteuningsplanraad beschikt over benodigde faciliteiten (o.a. tijd, middelen training) en stimuleert de ondersteuningsplanraad om aan expertiseontwikkeling kan doen, zodat de medezeggenschap haar rol goed kan invullen [I]
	Stimuleren de eigen intern toezichthouder om periodiek met de intern toezichthouder van het samenwerkingsverband te spreken, zodat een professionele dialoog tot stand wordt gebracht over de bestuurlijke samenwerking [IV]	Stimuleren dat het intern toezicht periodiek overlegt met het intern toezicht van de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband, zodat een professionele dialoog tot stand wordt gebracht over de bestuurlijke samenwerking [IV]
		Zorgen dat de ondersteuningsplanraad en intern toezicht halfjaarlijks overleggen, zodat zij elkaars controlerende taak kunnen versterken [I]

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
	Stimuleren scholen een jaarlijks gesprek met de medezeggenschap te voeren over de ondersteuningsstructuur in de school in lijn met de aanstaande opname van het ondersteuningsaanbod in de schoolgids en de aanstaande inspraak op de financiële onderbouwing bij het ondersteuningsaanbod van de school, zodat ouders, leraren en vo-leerlingen beter worden betrokken bij de keuzes die de school hierin maakt [II].	
		Zorgen dat ze de hoogte van de reserves in balans brengen met de uitgaven en verwachte risico's, conform de signaleringswaarde van de Inspectie van het onderwijs. Bij het overschrijden van de signaleringswaarde zonder goede reden zorgen samenwerkingsverbanden voor een bestedingsplan om teveel aan reserves af te bouwen binnen het lopende en komende schooljaar. Dit bestedingsplan dient deze extra reserves tegen gunste te laten komen van ondersteuning aan de leerling. Het samenwerkingsverband stemt dit bestedingsplan af met intern toezicht en medezeggenschap [II]
		Zorgen dat het bestuur en intern toezichthoudend orgaan organiek gescheiden zijn waarbij minimaal een lid onafhankelijk is van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband, zodat het intern toezicht beter in positie is haar toezichthoudende rol goed in te vullen [IV]
		Zorgen dat in het intern toezicht verschillende expertises vertegenwoordigd zijn, met tenminste kennis op de volgende gebieden: onderwijskundig, financieel en jeugdhulp en (jeugd)zorg, zodat het in staat is toe te zien op de complexe opdracht van het samenwerkingsverband, een goede besteding van de middelen en het bestuur terzijde kan staan in de samenwerking met jeugdhulp en (jeugd)zorg [IV]
	7. *Acceptabele administratieve belasting*	
	Zorgen dat bij het beoordelen of ondersteuning nodig is wordt uitgegaan van de professionaliteit van de leraar en de andere professionals in de school en alleen wanneer nodig een externe laten observeren, zodat de aanwezige kennis en expertise optimaal wordt benut en de onderzoeken niet onnodig lang duren [II]	
	Zorgen ervoor dat de ontwikkelingsperspectiefplannen geregistreerd worden, zodat ze inzicht hebben in welke leerlingen in regulier en (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs welke ondersteuning ontvangen [IV]	
		Zorgen dat toelaatbaarheidsverklaringen op regionaal niveau verstrekt worden op basis van een landelijk afgesproken format, zodat scholen voor (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs niet onnodig worden belast met veel verschillende aanvraagprocedures [IV]
		Zorgen dat toelaatbaarheidsverklaringen voor cluster 3 voor de gehele schoolperiode worden verstrekt, zodat alleen herzien wordt wanneer een van de betrokken partijen dat nodig vindt

	Schoolbesturen	Samenwerkingsverbanden
		[III]
		Voeren regie om samen met scholen een operatie 'regels ruimen' uit te voeren en zo onnodige regels schrappen, zodat scholen en samenwerkingsverband overeenstemming hebben over de regels en procedures die hen helpen en waar ze zonder kunnen [IV]