

Vergaderjaar 2014–2015

31 497

Passend onderwijs

Nr. 139

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2014

Op 3 juli jl. sprak ik in een algemeen overleg met u over passend onderwijs (Kamerstuk 31 497, nr. 138). In deze brief informeer ik u over de actuele stand van zaken en ga ik in op enkele moties en toezeggingen uit het algemeen overleg. Eind november ontvangt u een voortgangsrapportage. Daarin ga ik uitgebreider in op de eerste ervaringen met passend onderwijs.

Passend onderwijs van start

De samenwerkingsverbanden en scholen zijn per 1 augustus goed van start gegaan. Passend onderwijs krijgt nu echt invulling in het land. De eerste toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs zijn door de nieuwe samenwerkingsverbanden afgegeven en nieuwe onderwijsvormen en –arrangementen worden nu in de praktijk gebruikt. Scholen en samenwerkingsverbanden hebben met passend onderwijs meer ruimte gekregen om te zoeken naar een passende plek voor leerlingen. Het is dan ook goed om te zien dat zij deze ruimte gebruiken. Passend onderwijs vraagt om een nieuwe werkwijze, die scholen en samenwerkingsverbanden momenteel uitwerken. Zo kunnen steeds meer leerlingen een passende plek krijgen.

Ook uit de vele, veelal praktische, vragen die bij OCW en de onderwijsorganisaties binnen komen, blijkt dat men overal in het land nu echt aan de slag is. Met name de interne organisatie van de samenwerkingsverbanden vraagt nog om verdere ontwikkeling. Dat blijkt ook uit onderzoek van Deloitte, waarin dit voorjaar is gekeken naar de mate waarin de organisatie en systemen van DUO voorbereid zijn op de invoering van passend onderwijs en de mogelijke risico's (*Programma & Ketenaafhankelijkheden passend onderwijs*, zie www.passendonderwijs.nl). Deloitte is positief over de voorbereiding van DUO op de invoering van passend onderwijs, maar vraagt met name aandacht voor de interne bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden. Dit sluit aan bij het beeld zoals in juni is

geschetst in de vorige voortgangsrapportage passend onderwijs. Dit voorjaar hebben OCW, DUO en de sectororganisaties daarom acties in gang gezet om de samenwerkingsverbanden hierbij te ondersteunen.

De ontwikkeling van passend onderwijs wordt op de voet gevolgd. De inspectie bezoekt dit schooljaar alle samenwerkingsverbanden. De inspectie controleert en rapporteert dan of de samenwerkingsverbanden voldoen aan de wet- en regelgeving. Ieder samenwerkingsverband ontvangt na het bezoek een overzicht met verbeterpunten voor de kwaliteit (indien nodig). Ook is het programma voor monitoring en evaluatie van passend onderwijs bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) inmiddels van start gegaan. De eerste onderzoeken zijn gestart en het is voor onderzoekers mogelijk om in te schrijven voor onderzoek over de effecten van passend onderwijs op langere termijn.¹

Bij de geschillencommissie passend onderwijs zijn geschillen ingediend die betrekking hebben op de toelating, de verwijdering van leerlingen en op het ontwikkelingsperspectief. Er zijn door de commissie 2 adviezen uitgebracht: één over de verwijdering van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte en één over de toelating van een leerling. Het oordeel van de geschillencommissie is in alle gevallen opgevolgd door het bevoegd gezag. Dit sluit aan bij het verzoek in de motie Van Meenen² waarin de regering gevraagd werd om het maximale te doen om de uitspraken van de geschillencommissie te doen opvolgen. Een tweetal andere geschillen over het ontwikkelingsperspectief zijn niet op zitting gekomen wegens moverende redenen van verzoekers. Op dit moment liggen er nog 3 geschillen bij de Commissie, waarvoor inmiddels een zitting gepland is: 2 over de verwijdering van een leerling en 1 over de toelating van een leerling. De nog hangende geschillen betreffen het voortgezet onderwijs.

Thuiszittende leerlingen

Scholen en samenwerkingsverbanden nemen hun verantwoordelijkheid in het zoeken van passende onderwijsplekken voor leerlingen. Dat neemt niet weg dat er nog veel werk te doen is. Zo zijn er nog teveel leerlingen die ongeoorloofd niet naar school gaan. Zij hebben bijzondere aandacht binnen passend onderwijs. Het gaat om de groep absoluut verzuimers (leerlingen die niet ingeschreven staan bij een school) en de groep thuiszitters (leerlingen die wel ingeschreven staan, maar langer dan 4 weken niet naar school gaan).

Aan de slag voor leerlingen zonder passend onderwijsaanbod

In het algemeen overleg van 3 juli is gesproken over leerlingen die nog geen passende onderwijsplek hadden gevonden. Het Tweede Kamerlid Loes Ypma kondigde toen aan dat zij 50 signalen had ontvangen. Ik heb toegezegd om naar deze individuele situaties te laten kijken. Daarvan bleken 3 signalen geen betrekking te hebben op thuiszittende leerlingen. In 3 andere situaties zijn ouders niet ingegaan op het aanbod voor ondersteuning vanuit mijn ministerie. Zonder tegenbericht wordt er vanuit gegaan dat deze situaties inmiddels zijn opgelost. Na deze eerste inventarisatie bleek dat voor 44 van de 50 leerlingen nog geen passende plek was gevonden. Met de betrokken ouders, scholen en samenwerkingsverbanden is vervolgens gezocht naar een oplossing. In 30 situaties is het inmiddels gelukt om een passende school te vinden. Bij 14 signalen is er

¹ Zie voor een overzicht <http://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/programma-evaluatie-passend-onderwijs-2014-2020/>.

² Motie Van Meenen, 3 juli 2014, Kamerstuk 31 497 nr. 131.

sprake van een complexe ondersteuningsvraag of een uitzonderlijke situatie, waarbij soms veel verschillende partijen betrokken zijn. Samen met scholen, samenwerkingsverbanden, onderwijsconsulenten, gedragswerk en leerplichtambtenaren probeert mijn ministerie ook voor deze leerlingen een oplossing te vinden. Mijn verwachting is dat het voor de herfstvakantie lukt om voor een deel van deze resterende groep een passend aanbod te doen, voor andere leerlingen kost dat waarschijnlijk meer tijd. In 3 gevallen ligt er een aanbod, maar gaan de ouders daarmee niet akkoord. In deze situaties zijn in eerste instantie de ouders aan zet. Zij kunnen opnieuw in overleg met betrokken partijen of een beroep doen op een voorziening voor het beslechten van het geschil, zoals de bezwaarprocedure van de school of de geschillencommissie passend onderwijs. Mocht dat niet tot een oplossing leiden, dan ligt er een verantwoordelijkheid voor de leerplichtambtenaar om op te treden.

ITS-onderzoek gemeentelijke verzuimcijfers

In de leerplichtbrief van 20 maart jl. heb ik uw Kamer toegezegd de gegevens over het ongeoorloofd schoolverzuim op orde te brengen.³ Aanleiding hiervoor was de onverwacht hoge stijging van het absoluut verzuim met 40% en de aanwijzingen dat gemeenten op verschillende manieren het absoluut verzuim telden. Bij deze brief ontvangt u het rapport «Leerlingverzuim in beeld» van het onderzoek dat onderzoeksbureau ITS (in opdracht van Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en rmc) heeft uitgevoerd⁴.

Na hertelling door ITS komt het aantal absoluut verzuimers over 2012–2013 uit op 6.762 leerlingen (uit de leerplichttelling kwam het aantal van 8.974 niet ingeschreven leerlingen). Dit is het aantal unieke jongeren dat gedurende het jaar is geregistreerd door de gemeenten, maar de onderzoekers concluderen ook dat het niet overal mogelijk was om volgens deze definitie te werken. Het cijfer is dan ook zoveel mogelijk gebaseerd op de koppeling van BRON⁵ en de gemeentelijke basisadministratie, waar vervolgens administratieve correcties op zijn toegepast.⁶ Niet alle gemeenten konden echter hun gegevens exact op deze manier leveren of corrigeren, omdat zij niet alle door de onderzoekers gevraagde gegevens in hun systeem hadden.

Vanwege het lokale beleid en bijbehorende verantwoordelijkheid kan iedere gemeente de registratie op zijn eigen manier inrichten, zo laat het onderzoek zien. De meeste gemeenten houden gedurende het hele jaar bij hoeveel nieuwe gevallen van absoluut verzuim zich voordoen (stroomcijfer). Andere gemeenten tellen op één moment (standcijfer). De ene gemeente telt iedere leerling die minimaal 1 dag niet ingeschreven heeft gestaan mee als absoluut verzuimer, ook als een leerling bijvoorbeeld net is verhuisd. Andere gemeenten tellen de leerlingen van wie duidelijk is dat zij kortdurend hebben verzuimd en/of waarbij geen inzet van de leerplichtambtenaar nodig was om het verzuim te stoppen, niet mee. Dat maakt onderlinge vergelijking niet goed mogelijk en leidde tot grote verschillen in de verzuimcijfers die de gemeenten bij de leerplichttelling opgaven.

Ondanks dat het aantal uit de leerplichttelling 2011–2012 (6.040) niet goed vergelijkbaar is met de hertelling van ITS over 2012–2013 (6.762),

³ Kamerstuk 26 695, nr. 95.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Basis Register Onderwijs Nummer van DUO

⁶ Het betreft correcties na onderzoek door de gemeente, waaruit naar voren is gekomen dat toch geen sprake is van absoluut verzuim. Hiervan is onder meer sprake bij het behalen van een startkwalificatie of de afgifte van een vrijstelling.

signaleren de onderzoekers een stijging in het absoluut verzuim.⁷ Volgens de onderzoekers is de stijging voor een groot deel toe te schrijven aan de toegenomen aandacht voor het thema schoolverzuim: «*alles wat aandacht krijgt, groeit*». Een gemeente die meer aandacht is gaan besteden aan het terugdringen van schoolverzuim zal veelal vaker zijn gaan controleren of de leerplichtigen uit zijn gemeente op een school ingeschreven zijn. Verzuim komt dan sneller en vaker naar boven.

Verbeteringen in de registratie en de aanpak van verzuim van de afgelopen jaren hebben effect op de cijfers. Dat geldt niet alleen voor de cijfers over het absoluut verzuim, maar ook voor die over relatief verzuim. Ook de gegevens over het relatief verzuim blijken op uiteenlopende manieren tot stand te komen. Sommige scholen melden in het Verzuimloket niet alleen het verplicht te melden verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken, maar ook ander verzuim zoals signaalverzuim. Dit werkt door in de tellingen van gemeenten. Gemeenten blijken ook divers om te gaan met de afbakening van het begrip «thuiszitter». Zo worden soms ook absoluut verzuimers of leerlingen die langdurig ziek zijn (geoorloofd verzuim) meegeteld als thuiszitter.

Kwaliteitsimpuls aanpak van schoolverzuim

De onderzoeksgegevens laten zien dat nog steeds duizenden kinderen niet naar school gaan, terwijl mijn doelstelling is dat alle leerplichtige leerlingen onderwijs volgen. Gemeenten en samenwerkingsverbanden moeten over de goede instrumenten beschikken om verzuimende leerlingen terug te geleiden naar school.

Met het onderzoek is weer een stap gemaakt in de aanpak van verzuim door met de leerplichtorganisaties in gesprek te gaan over de verzuimcijfers. In het vervolg hierop staat niet zozeer de verzuimregistratie, maar juist de aanpak van het schoolverzuim centraal. Vanuit het onderzoek is een grondige analyse van de cijfers beschikbaar als startpunt voor de gesprekken. Hieronder licht ik de drie lijnen van mijn aanpak kort toe.

1. In gesprek met gemeenten en samenwerkingsverbanden

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van ongeoorloofd verzuim ligt in de regio. Met de invoering van passend onderwijs zijn samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend aanbod aan voorzieningen in de regio. Hierbij werken zij samen met gemeenten (onder andere leerplicht, jeugdhulp). De afgelopen twee jaren zijn in dat kader de accountmanagers passend onderwijs van OCW al met de samenwerkingsverbanden in gesprek gegaan over de verzuimcijfers in hun regio. Hierbij stond met name het (terugdringen van) thuiszitten centraal. Ik verbreed dat nu naar het terugdringen van alle vormen van ongeoorloofd verzuim.

Vanuit OCW worden de komende drie jaar jaarlijks met zo'n 30 gemeenten/regionale bureaus leerplicht (RBL) en samenwerkingsverbanden gesprekken gevoerd over het terugdringen van ongeoorloofd verzuim. De gesprekken hebben tot doel bij gemeenten de aandacht voor en de inzet op het terugdringen van verzuim te vergroten en goede aanpakken op te halen. Dit doen we aan de hand van (de ontwikkeling in) de verzuimcijfers van de regio.

⁷ De leerplichttelling is de opgave die gemeenten op grond van artikel 25 van de Lpw verplicht zijn te doen van het schoolverzuim in hun gemeente. Deze telling wordt ook wel de artikel 25-telling genoemd.

OCW voert de gesprekken samen met Ingrado en de sectororganisaties. Deze gesprekken zijn aanvullend op wat accountmanagers nu al voor *alle* samenwerkingsverbanden doen en waarover ik u in de leerplichtbrief en eerdere voortgangsrapportages passend onderwijs heb geïnformeerd. Zo ontvangen alle samenwerkingsverbanden gegevens over hun thuiszittende leerlingen en organiseert OCW dit najaar in samenwerking met het Platform Samenwerkingsverbanden VO en het Steunpunt passend onderwijs VO vijf regionale bijeenkomsten over thuiszittende leerlingen.

De gesprekken worden dit schooljaar gevoerd met gemeenten met de hoogste verzuimcijfers. Ook kan een aantal gemeenten dat behoefte heeft aan reflectie op hun verzuimaanpak zichzelf aanmelden en zal Ingrado suggesties doen voor te bezoeken gemeenten.

2. Betere, betrouwbare en onderling vergelijkbare, gegevens over schoolverzuim

Gezien de bevindingen in het onderzoek, adviseert ITS het ongeoorloofd schoolverzuim op een andere manier te gaan tellen. Ik neem deze aanbevelingen over. Voor het absoluut verzuim is het advies jaarlijks op vaste peilmomenten via koppeling van landelijk beschikbare gegevensbestanden (GBA, BRON) te komen tot een zogenaamd standcijfer: het aantal op de peildatum niet ingeschreven leerplichtige jongeren. Voor het relatief verzuim en thuiszitten is het advies de aantallen te baseren op de gegevens uit het Verzuimloket, waarin de scholen het relatief verzuim van hun leerlingen melden. In verband met de voorbereidingstijd die nodig is voor deze wijzigingen, worden tot 2016 alle verzuimgegevens via de leerplichttelling verzameld. Om de kwaliteit van deze gegevens te verbeteren zijn naar aanleiding van het ITS-onderzoek verbeteringen in het formulier voor de leerplichttelling doorgevoerd zodat ook in de periode tot 2016 al gewerkt wordt aan betere gegevens.

3. Openbare benchmark

Samen met Ingrado en de gemeenten ontsluit OCW in 2015 de verzuimgegevens van de gemeenten via een openbare benchmark die leerplichtorganisaties aanzet tot verbetering van hun verzuimaanpak.⁸ We gaan daarbij na hoe bij de inrichting van de benchmark gebruik kan worden gemaakt van dat wat al is ontwikkeld: de VSV-Verkenner en het Kompas van Ingrado. De VSV-Verkenner laat informatie over voortijdig schoolverlaten zien op het niveau van de regio en school. Het Kompas van Ingrado is een bestaande besloten benchmark van de gegevens van leerplichtambtenaren.

Moties Cluster 1 en 2

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

- Het instellen van medezeggenschap voor ouders van leerlingen in het reguliere onderwijs met ondersteuning (arrangement) van een instelling cluster 1 of 2 op het beleid van deze instellingen en dit binnen de Wet medezeggenschap school te borgen.⁹

⁸ De maatregelen om tot goed vergelijkbare gegevens te komen, krijgen in 2016 hun beslag. De gegevens die in 2015 via de benchmark openbaar worden zijn nog niet volledig vergelijkbaar, maar zullen gemeenten wel aangrijpingspunten bieden om van elkaar te leren.

⁹ Motie Ypma c.s., 3 juli 2014, Kamerstuk 31 497, nr. 127.

- Het zorgen voor een onafhankelijke indicatiestelling voor leerlingen in clusters 1 en 2 waarbij de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de school uitgangspunt zijn en het overleg met de ouders geborgd is.¹⁰

De afgelopen weken is gesproken met Siméa (de landelijke organisatie voor cluster 2 instellingen), de besturen cluster 1, de Landelijke Ouderraad, de ouderorganisaties (FOSS, Fodok en de Oogvereniging) en individuele ouders. Alle partijen zijn het eens over het belang van een vorm van medezeggenschap voor ouders met een kind in het regulier onderwijs dat wordt begeleid door één van de instellingen. Ook onderschrijven alle partijen het belang van een transparante en eenduidige werkwijze voor de toewijzing van extra ondersteuning aan leerlingen en van het betrekken van ouders daarbij. Zij willen dan ook graag meewerken aan een gezamenlijke uitwerking van de moties. Het wordt van belang geacht om daarbij zoveel mogelijk ouders te betrekken door over deze uitwerking met hen in gesprek te gaan. In november worden daarom per cluster regionale bijeenkomsten georganiseerd. Alle ouders van leerlingen die vanuit de cluster 1 of 2 begeleiding krijgen, worden uitgenodigd voor de bijeenkomsten en kunnen dan ervaringen delen en meedenken over oplossingen. Op basis van de uitkomsten van de regionale gesprekken werken OCW en de organisaties vervolgens concrete voorstellen uit. In de voortgangsrapportage van november kom ik hierop terug.

Combinaties van onderwijs en zorg

Kinderen met ernstig meervoudige beperkingen

Een ander punt dat in het algemeen overleg van 3 juli jl. aan bod kwam, is de ondersteuning vanuit het onderwijs en zorg voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Conform mijn toezegging ben ik daarover met VWS in gesprek gegaan.

Over het beleid rondom onderwijs en de zorg voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking is de laatste tijd veel discussie geweest. Het gaat om een kwetsbare groep leerlingen en ouders en scholen hebben te maken met veel verschillende organisaties om de zorg en het onderwijs voor hun kind goed te regelen. Met de invoering van de wetgeving passend onderwijs en naar verwachting de Wet langdurige zorg (Wlz) per 1 januari 2015 worden knelpunten in de regelgeving weggenomen. Zo wordt het voor leerlingen eenvoudiger om naast dagbesteding ook onderwijs te volgen. Als een leerling naar school gaat, betekent dit geen aftrek meer van de zorguren van de leerling. De Staatssecretaris van VWS heeft onlangs aan de Kamer laten weten dat een groep van 10.000 cliënten waarvan de vraag was of zij onder de Wlz zouden vallen, hier inderdaad onder kunnen vallen, inclusief thuiswonende, ernstig meervoudig beperkten.¹¹ Met de aanpassingen van de regelgeving zal een deel van de knelpunten opgelost kunnen worden. De zorgkantoren, als uitvoerders van de Wlz, en scholen zullen hun ondersteuning goed op elkaar af moeten stemmen. Om erachter te komen hoe dit in de praktijk uitpakt worden de ontwikkelingen binnen onderwijs en zorg voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking in samenwerking met VWS nauwgezet gevolgd.

¹⁰ Aangehouden motie Van Meenen c.s., 3 juli 2014, Kamerstuk 31 497, nr. 132.

¹¹ Kamerbrief Van Rijn 7 oktober «Extra overgangsrecht Wlz voor 10.000 cliënten» Kamerstuk 33 891, nr. 172

In mijn brief van 15 juli (Kamerstuk 31 497, nr. 136) heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van de moties over de ondersteuning van onderwijspersoneel aan leerlingen met diabetes en de verplichting van scholen om leerlingen met diabetes toe te laten.¹² Inmiddels is het Nederlands Jeugdinstituut gestart met een onderzoek, waar een juridische verkenning voor een toelatingsverplichting en een internationale inventarisatie onderdeel van zijn. In de volgende voortgangsrapportage kom ik terug op de uitkomsten hiervan.

Gesprekken over de verevening

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 3 juli jl. en de aangehouden motie Rog ben ik ook in gesprek gegaan met de sectororganisaties over de verevening.¹³ De motie vraagt om nader onderzoek naar de kwantitatieve verschillen tussen de regio's als het gaat om leerlingen met een indicatie in het autistisch spectrum. In de motie wordt gevraagd daarbij de wijze van indiceren te betrekken en te onderzoeken of de huidige verdeelsleutel ook zorgt voor een eerlijke verdeling van de middelen in de toekomst.

Naar aanleiding van de motie is een overzicht gemaakt van de onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn gedaan naar de (groei in) deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering. Er is vooral gekeken naar leerlingen met (ernstige) gedragsstoornissen, waaronder autisme. Ook de verschillen in deelname tussen regio's komt in een aantal onderzoeken terug. Uit de resultaten blijkt dat er geen eenduidige verklaring is voor de toename aan de deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering. Dat geldt ook voor de verschillen tussen de regio's. Oorzaken die genoemd worden zijn betere diagnostiek, veranderingen in de maatschappij en prikkels in de systemen voor het verkrijgen van extra onderwijssteuning.

Op basis van onder andere deze onderzoeken heeft de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) geconcludeerd dat aangenomen kan worden dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid (zie ECPO 2010). Gelet hierop, adviseert de ECPO om bij passend onderwijs uit te gaan van een gelijke verdeling over het land van middelen voor zware ondersteuning. Gelet op de herverdeeleeffecten die dit oplevert, adviseert de ECPO bovendien om te voorzien in een overgangperiode van een aantal jaren zodat samenwerkingsverbanden geleidelijk kunnen toegroeien naar het landelijk gemiddelde.

Naar aanleiding van onderzoek van de universiteit van Cambridge over de concentratie van leerlingen met autisme in regio's waar veel hightech bedrijven zijn, is opnieuw aan de ECPO gevraagd of de resultaten van dat onderzoek aanleiding zijn om tot aanpassing van de voorgestelde verevening te komen. De ECPO stelt in haar brief aan de Minister over dit onderzoek van Roelfsma e.a. (2011) dat het onderzoek geen aanleiding geeft om de regio Eindhoven, waar volgens het onderzoek meer leerlingen met autisme voorkomen, extra middelen toe te kennen. De verdeelsleutel van de verevening is namelijk niet alleen gebaseerd op de spreiding van leerlingen met autisme, maar betreft *alle* leerlingen met een

¹² Naar aanleiding van de motie-Siderius/Ypma, 3 juli 2014, Kamerstuk 31 497, nr. 128 en de motie-Van Meenen, 3 juli 2014, 31 497-133.

¹³ Aangehouden motie Rog 3 juli 2014, Kamerstuk 31 497, nr. 134.

extra ondersteuningsbehoefte. ECPO adviseerde dan ook om vast te houden aan de verdeelsleutel van de verevening.

De uitkomst van een overleg met de sectororganisaties is dat nog weer een nieuw onderzoek niet tot nieuwe inzichten met betrekking tot de verevening zal leiden. Zowel OCW als de sectororganisaties zijn zich bewust van het feit dat de gevolgen van de verevening voor sommige regio's fors zijn. De verevening vindt daarom geleidelijk plaats tussen het schooljaar 2015–2016 en 2020. Daarnaast is met het vervallen van de bezuiniging van 50 miljoen euro op lwoo/pro besloten om een deel van deze middelen in te zetten om het tempo van de negatieve verevening aan te passen. Het vereveningspercentage voor de regio's die te maken hebben met negatieve verevening is daarom aangepast. De regelgeving hiervoor is op dit moment in voorbereiding. Ook is er ondersteuning beschikbaar om zo goed mogelijk met de verevening om te gaan. De effecten van de verevening zullen nauwlettend worden gevolgd, onder andere door middel van het evaluatieonderzoek van de NRO.

Tot slot

In november informeer ik u uitgebreider in de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs. In deze voortgangsrapportage breng ik wederom de stand van zaken in de samenwerkingsverbanden in beeld en ga ik nader in op de voortgang op de hierboven genoemde moties. Ook zal ik een indruk geven van de bezoeken die de inspectie in de eerste paar maanden van dit schooljaar heeft afgelegd bij de samenwerkingsverbanden en ingaan op hoe enkele samenwerkingsverbanden omgaan met hoogbegaafdheid.

Ondertussen werk ik samen met de onderwijsorganisaties verder aan de ontwikkeling van passend onderwijs langs de lijn die ik in het plan van aanpak heb beschreven.¹⁴ Ik blijf daarbij steeds een vinger aan de pols houden en samenwerkingsverbanden en scholen stimuleren om van elkaar te leren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 497, nr. 125, 30 juni 2013.

Het volgende overzicht geeft op chronologische volgorde de onderzoeken weer die verricht zijn naar de spreiding, oorzaken van groei en financieringswijze van het speciaal onderwijs. Per onderzoek wordt kort een conclusie gegeven die in kader van de aangehouden motie Rog (3 juli 2014, Kamerstuk 31 497, nr. 134) relevant is.

- Landelijke commissie toezicht indicatiestelling (juli 2006). De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen. Den Haag: E.E.M. de Greef, C.M. van Rijswijk, R. Haveman, V. Selanno en J. Straus.
 - Onderzoek naar groei cluster 4. Conclusie is dat de belangrijkste factoren zijn voor de groei van cluster 4 zijn:
 - het drempelverlagend effect van de LGF;
 - de toename van de diagnostische kennis omtrent gedragsproblemen;
 - maatschappelijke verschuivingen.
 - Als mogelijke verklaringen voor regionale verschillen geeft het onderzoek de volgende twee aspecten:
 - verschillen in normen ten aanzien van ongewenst gedrag;
 - rol van de aanwezigheid van actieve voorzieningen op het terrein van de zorg voor kinderen met ontwikkelingsproblemen.
- CentERdata (augustus 2006). Notitie kwantitatieve ontwikkelingen deelname speciaal onderwijs. Tilburg: A.G.C. van Lomwel.
 - Onderzoekt bij welke clusters en welke onderwijssoorten de groei van de deelname aan het (v)so zich manifesteert en hoe die groei verklaard kan worden. Conclusie: regiokenmerken (sociaal-culturele verschillen; aanbodkenmerken) vertonen samenhang met de hoogte van het deelnamepercentage, maar veranderingen in deze kenmerken kunnen de waargenomen toename van het deelnamepercentage in cluster 4 maar in zeer beperkte mate verklaren.
- Grietens, H., P. Ghesquière, S.J. Pijl (juni 2006). Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking. Een onderzoek in opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs.
 - Advies n.a.v. toename leerlingen met gedragsproblemen: overstappen van een inputfinanciering (openeinde) naar throughput financiering (budget wordt landelijk vastgesteld en regionaal verdeeld). Het budget wordt vastgesteld op basis van populatiekenmerken (aantal kinderen in een bepaalde leeftijdsrange). Dit zorgt voor budgettaire neutraliteit, regio's kunnen eigen beleid ontwikkelen en worden geprikkeld om de schaarse middelen efficiënt te besteden.
- TNO (maart 2007). Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking. Nummer 385, Besseling e.a.
 - In 2007 is een integraal onderzoek uitgevoerd door TNO naar de oorzaken van de groei op het beroep van speciale voorzieningen zoals het onderwijs in cluster 4, de jeugdzorg en de Wajong. Uit dit onderzoek bleek dat er een reeks van oorzaken ten grondslag ligt aan het toenemend gebruik van regelingen op deze terreinen en dat er niet één oorzaak is aan te wijzen. De oorzaken zijn onder meer een eerdere herkenning als gevolg van een verbeterde diagnostiek in combinatie met een verruiming van de definities en criteria, een toename van de eisen van de samenleving aan de competenties van jongeren en een betere bekendheid van de beschikbare regelingen.
- Centraal planbureau (november 2009). Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen. Nummer 192, Minne, Webbink en Van der Wiel.

- Het CPB heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van de toename en verandering in de samenstelling van zorgleerlingen in het primair onderwijs. Volgens het CPB is vermoedelijk de belangrijkste reden voor doorverwijzing dat de instituties zo zijn ingericht dat gewone basisscholen en ouders van zorgleerlingen er weinig belang bij hebben om goedkope onderwijsvormen te kiezen. Het CPB concludeert: «De opzet van het (huidige) beleid rond zorgleerlingen leidt tot druk in de richting van het speciaal onderwijs inclusief rugzakleerlingen».
- Sociaaleconomische Raad (december 2009). De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn. Nummer 2009/07.
 - De raad stelt vast dat het toenemend gebruik van collectieve voorzieningen maar zeer beperkt veroorzaakt wordt door een stijging in de mate waarin de diverse ontwikkelings- of gedragsstoornissen of multiproblematiek voorkomen. Oorzaken liggen veeleer in: een betere signalering van problemen, de toenemende complexiteit van de samenleving, een grotere nadruk op arbeidsproductiviteit en prestaties en een zekere «push out» vanuit de reguliere voorzieningen (bijvoorbeeld naar het speciaal onderwijs).
 - Daarnaast signaleert de raad dat financieringsregelingen voor zorg en ondersteuning van jongeren met problemen op sommige punten «perverse» prikkels bevatten die onbedoeld stimuleren tot ineffektieve en soms voor de betreffende jongere ook langduriger zorg dan strikt noodzakelijk is.
- Gezondheidsraad (2009). Autismespectrumstoornissen: een leven lang anders. Den Haag.
 - Het onderzoek gaat onder andere in op de stijgende prevalentie van autisme. Hiervoor geven ze verschillende verklaringen die te maken hebben met dat het tegenwoordig meer opvalt/beter gediagnosticeerd kan worden. Ook geven ze als verklaring dat de wijze van financiering door de AWBZ, PGB en LGF als «perverse prikkel» kan dienen. Hiervoor hebben ze echter geen studies gevonden die dit kan onderbouwen. Verder komt regionale spreiding of verschillen niet voor in het onderzoek.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (17 juni 2010). Advies: verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg. ECPO/010/53. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.
 - Advies en onderzoek van EPCO tot verevening: van de beschikbare verdeelmodellen biedt verevening de meeste voordelen (objectief, transparant en ongevoelig voor strategisch gedrag). Daarnaast mag worden aangenomen dat de behoefte aan speciale onderwijszorg evenwichtig over het land is gespreid.
- Roelfsema, Martine T.; Hoekstra, Rosa A.; Allison, Carrie; Wheelwright, Sally; Brayne, Carol; Matthews, Fiona E. and Baron-Cohen, Simon (2012). Are autism spectrum conditions more prevalent in an information technology region? A school-based study of three regions in the Netherlands. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 42(5) pp. 734–739.

Onderzoek naar relatie autisme en technologische bedrijvigheid van drie regio's in Nederland. Conclusie: In Eindhoven komt ASC meer voor (229 per 10.000) dan in Haarlem (84 per 10.000) en Utrecht (57 per 10.000). Dit verschil komt door de aanwezige high tech sector in Eindhoven die in de andere twee steden ontbreekt.
- Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (28 juni 2011). Autisme en verevening. ECPO/011/139. Den Haag: E.D.C.M. Lambrechts.
 - Reactie op onderzoek van Roelfsema et. al. (2012). Conclusie: het rapport geeft onvoldoende aanleiding om de verevening af te schaffen of anders vorm te geven. Het rapport maakt de hypothese onvoldoende aannemelijk dat er in Eindhoven meer autisme wonen

door de technologische bedrijvigheid. En indien dat wel het geval zou zijn geweest is het nog de vraag of andere stoornissen eveneens onevenredig verspreid zijn over Nederland (en of er dus «compenserende effecten» uit voort zouden vloeien).

- Verwey-Jonker Instituut (Utrecht, september 2013). Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk.
 - Onderzoek naar kinderen met een handicap in Nederland in 2012. Het betreft kinderen van 0 tot 18 jaar die vanwege een handicap speciale voorzieningen of zorg nodig hebben (AWBZ -gebruik, gegevens van de ziekenhuiszorg, Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) in de GGZ, huisartsenzorg, geneesmiddelengebruik en het hulpmiddelengebruik. Géén LGF.
 - Conclusie: wat betreft de spreiding van kinderen met een handicap komen in de provincie Groningen meer kinderen met een handicap voor dan in de andere provincies. Vooral in kleinere gemeenten met een instelling voor gehandicapten zien we in 2012 relatief de meeste kinderen met een handicap (Ermelo, Boxtel, Simpelveld), de kinderen in die instellingen staan namelijk ingeschreven in die gemeenten. Wanneer we op wijkniveau kijken zien we de meeste wijken met de meeste kinderen met een handicap (meer dan 3,2% van de kinderen) in Groningen, Friesland en Drenthe. De minste kinderen met een handicap vinden we in de provincie Zuid-Holland en in de gemeente Schiermonnikoog. De minste wijken met relatief veel kinderen met een handicap (meer dan 3,2% van de kinderen) vinden we in de provincie Utrecht.
- Inspectie van het onderwijs (april 2012). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011.
 - Daaruit blijkt dat er grote regionale verschillen zijn in het aantal leerlingen met een ASS-diagnose. Bij een analyse van stadsgewesten valt het lage percentage ASS-geïndiceerde leerlingen in Den Haag op. In Haarlem en Leiden is het percentage indicaties eveneens minstens 0,5 procent lager dan het landelijk gemiddelde. Verder blijkt het percentage ASS-indicaties relatief hoog in de stadsgewesten Zwolle, Apeldoorn, Amersfoort, Den Bosch, Eindhoven en Geleen/Sittard.
- Inspectie van het onderwijs (april 2012). Beter op hun plek? Maatwerk voor leerlingen met een autismespectrumstoornis. Kwantitatieve analyse en casusonderzoek. Utrecht.
 - Vervolgonderzoek op onderwijsverslag 2010/2011. De inspectie heeft de data over aantallen geïndiceerde ASS-leerlingen geanalyseerd op basis van verschillende aspecten – grote versus kleine gemeenten, de mate van stedelijkheid, stadsgewesten versus kerngemeenten – om te zien of er verschillen zijn tussen de onderscheiden categorieën. Uit de verschillende analyses komt steeds hetzelfde beeld naar voren, soms iets duidelijker, soms iets minder duidelijk: «in de regio» krijgen meer kinderen een indicatie op grond van ASS dan «in de stad». De relevante literatuur geeft geen sluitende verklaringen voor dit verschil. Het verschil hangt mogelijk samen met verschillen in procedures voor trajectbegeleiding. Voorschriften voor vaste procedures in de behandeling van indicatieaanvragen, bijvoorbeeld in het voortraject naar indicatiestelling, zijn in de loop van de tijd ingetrokken. Het is de inspectie bekend dat zich zeer verschillende varianten in die procedures hebben ontwikkeld.
- Verhaar, C.H.A. en E.L.M. Haarman (september 2013). Wat te doen met min 40 miljoen? Verkenning en aanpak naar aanleiding van de landelijke vereveningsmaatregel passend onderwijs in Oost-Nederland. Deventer: REC Oost-Nederland.
 - Deze verkenning vindt geen aanwijzingen dat de jeugd in Oost-Nederland als geheel meer of grotere problemen ondervindt dan de

jeugd in andere delen van het land. Jeugd-GGZ en jeugdzorg worden juist minder frequent geraadpleegd in het Oosten. Bovendien zijn er minder thuiszitters. Wel zijn er enige aanwijzingen dat de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijszorgaanbod in Oost-Nederland invloed zouden kunnen hebben op de instroom. Hetzelfde geldt voor de kleinschaligheid van scholen en gemeenten. Voor zover deze factoren van invloed zouden zijn, wordt hun effect echter als bescheiden ingeschat.

- De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de waarden en normen binnen het werkgebied van het REC Oost-Nederland het meest herkenbaar zijn als verklaring voor het hogere beroep dan landelijk gemiddeld op onderwijs-zorg voorzieningen. Volgens meerdere deskundigen is de cultuur in het werkgebied van het REC Oost-Nederland anders dan het landelijk gemiddelde. Er wordt «anders» om gegaan met de waardes die ten grondslag liggen aan het bieden van ondersteuning aan kinderen met een beperking.