

Vergaderjaar 2020–2021

31 497

Passend onderwijs

Nr. 395

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2021

In deze brief informeer ik u over twee onderwerpen die samenhangen met de Verbeteraanpak passend onderwijs: de voortgang van de afbouw van de reserves bij samenwerkingsverbanden en de motie van de leden Van Meenen en Rog over een definitie van de doelgroep van passend onderwijs.¹

Afbouw reserves samenwerkingsverbanden

Onderwijsgeld mag niet onnodig op de plank blijven liggen. Hierover is meermaals met uw Kamer gesproken. In dat kader is uw Kamer meerdere keren geïnformeerd over de hoge reserves die samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben. De huidige omvang van de reserves van samenwerkingsverbanden is onacceptabel. In 2019 kwamen 136 van de 152 samenwerkingsverbanden boven de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs uit.² In totaal was er € 175 miljoen dat als (mogelijk) bovenmatig eigen vermogen aangemerkt kon worden. In augustus 2020 heb ik u geïnformeerd over het handhavingstraject rondom het afbouwen van de bovenmatige reserves van onderwijsinstellingen.³ Daarop vooruitlopend heb ik in mijn brief «Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusief onderwijs»⁴ een extra maatregel aangekondigd, om ervoor te zorgen dat de reserves van samenwerkingsverbanden versneld worden afgebouwd. Deze maatregel heb ik genomen in lijn met de motie van de leden Westerveld, Kwint en Van den Hul⁵ en de motie van het lid Van Meenen⁶.

¹ Kamerstuk 31 497, nr. 388

² Kamerstuk 33 495, nr. 118

³ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 207

⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 371

⁵ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 49

⁶ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 67

De extra maatregel bestaat uit twee onderdelen. Allereerst: samenwerkingsverbanden moesten voor 1 februari jl. met een gezamenlijk plan komen om de bovenmatige reserves op een doelmatige manier versneld af te bouwen. Zonder (goed) plan zou er vanaf schooljaar 2021–2022 een korting op het budget van samenwerkingsverbanden worden toegepast. Als dat zou gebeuren, zouden individuele samenwerkingsverbanden het gekorte budget terug kunnen krijgen als zij met een eigen plan kwamen om de bovenmatige reserves versneld af te bouwen.

Naar aanleiding van de aankondiging van de extra maatregel is er aantal stevige gesprekken gevoerd waarin de kaders voor het gezamenlijke plan zijn geschetst. Op 29 januari jl. heb ik het gezamenlijke plan ontvangen. Het netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs, de Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, de PO-Raad en de VO-raad hebben een belangrijke coördinerende rol gespeeld in de totstandkoming van dit plan. In het plan wordt als doel gesteld dat de (mogelijk) bovenmatige reserves in 2022 zijn afgebouwd, met een beperkte uitloop naar 2023. Ik vind het een ambitieus en realistisch plan. Ik heb er vertrouwen in dat met dit gezamenlijke plan een belangrijke stap wordt gezet in de versnelde afbouw van de reserves van samenwerkingsverbanden. Belangrijk aspect daarbij is ook, dat het plan met de medewerking van bijna alle samenwerkingsverbanden tot stand is gekomen. Dat geeft voor mij aan dat men de schouders eronder wil zetten. Wel verwacht ik dat het onderdeel in het plan dat gaat over de monitoring de komende tijd wordt geconcretiseerd. Omdat ik het plan nu goedkeur, pas ik geen generieke korting op het budget van de samenwerkingsverbanden toe. Dat neemt niet weg dat als de voortgang achterblijft of de monitoring onvoldoende vorm krijgt, ik niet zal schuwen om alsnog de korting toe te passen.

De komende tijd is het aan de individuele samenwerkingsverbanden om de ambities uit het gezamenlijke plan te verwezenlijken en begin mei een eigen plan in te dienen. Zij moeten nu waarmaken dat de kostbare middelen voor onderwijsondersteuning niet op de plank blijven liggen, maar terecht komen bij de kinderen en jongeren die ze nodig hebben. Het individuele plan is toegesneden op de eigen situatie en sluit aan op de ambities van het gezamenlijke plan. Dit plan moet worden afgestemd met de ondersteuningsplanraad en intern toezicht van het samenwerkingsverband.

Met het opstellen van het gezamenlijke plan zijn we er nog niet. De komende periode zal er regelmatig gemonitord worden hoe de voortgang op het plan is. Als uit een monitoring blijkt dat de ambities uit het gezamenlijke plan niet worden gehaald kan de generieke korting alsnog worden toegepast. De eerste monitoring zal medio 2021 plaatsvinden. Dan kan opnieuw besloten worden om het budget voor 2021–2022 te verminderen. Over de uitkomsten daarvan zal uw Kamer worden geïnformeerd.

Doelgroep passend onderwijs

Na het notaoverleg Evaluatie passend onderwijs op 16 november 2020 (Kamerstuk 31 497, nr. 391) heeft uw Kamer de motie van de leden Rog en Van Meenen aangenomen, waarin wordt gevraagd om samen met het onderwijsveld en andere betrokken organisaties, te komen met een definitie van de doelgroep van passend onderwijs, de te behalen doelen en de lange termijnontwikkeling, en daaropvolgend te starten met de ontwikkeling van een monitor om te zien of de besteding van de middelen

doeltreffend en efficiënt is.⁷ De motie verzocht uw Kamer voor 1 april te informeren. Hieronder vindt u mijn reactie.

Doelgroep passend onderwijs

Tijdens het evaluatieproces in 2020 heb ik veel intensieve gesprekken gevoerd met leerlingen, leraren, ouders, schoolleiders en bestuurders en hun vertegenwoordigers. In die gesprekken is ook de (afbakening van de) doelgroep van passend onderwijs ter sprake gekomen. Uit de onderzoeksresultaten bleek namelijk dat het landelijk zicht op de doelgroep is verminderd, enerzijds als gevolg van decentralisatie en anderzijds van minder willen labelen en registreren. Hierdoor kon de effectiviteit van beleidsmaatregelen in de school en in de regio minder goed worden gemonitord. Tijdens de gesprekken bleek dat het precies afbakenen van de doelgroep juist werd gezien als een beperking om echt te komen tot passende ondersteuning voor de leerlingen die het nodig hebben. Te veel nadruk op de doelgroep zou tot uitsluiting leiden van leerlingen die ook de extra ondersteuning nodig hebben, maar niet in onze vooraf bedachte categorieën passen. Hierdoor ligt labeling, bureaucratie en «hokjesdenken» op de loer.

Op basis van de gesprekken in het veld heb ik in de beleidsnota Evaluatie passend onderwijs⁸ benoemd dat de ondersteuningsbehoefte van een leerling aan ondersteuning en zorg leidend blijft. Ik bak en de doelgroep af aan de hand van die behoefte, te beginnen met leerlingen die behoefte hebben aan basisondersteuning. Hieronder valt onder andere ondersteuning voor hoogbegaafdheid, dyslexie en dyscalculie, lichte begeleiding en medische zorg en preventieve interventies. Met een landelijke norm voor basisondersteuning wordt helder wat we minimaal van elke reguliere school verwachten op gebied van ondersteuning. De doelgroep bestaat verder uit leerlingen die behoefte hebben aan extra ondersteuning. Dat kan zijn binnen het regulier onderwijs (dat wat de basisondersteuning overstijgt) dan wel binnen het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. De omschrijving van de doelgroep is dus geen afvinklijst waarbij op voorhand leerlingen kunnen worden uitgesloten. Leraren, andere professionals, ouders en de leerling bepalen gezamenlijk of er een ondersteuningsbehoefte is en wat daarbij het best passende aanbod is. Zo bieden we maximaal ruimte om maatwerk te leveren voor de leerlingen die ondersteuning nodig hebben. In totaal betreft de doelgroep van passend onderwijs ruim 500 duizend van de 2,4 miljoen leerlingen in het funderend onderwijs.⁹

Te behalen doelen en lange termijnontwikkeling

De doelstellingen van het passend onderwijsbeleid zijn opgenomen in de beleidsnota:

1. de ondersteuningsbehoefte is leidend
2. de leerling wordt gehoord
3. de leraar wordt ondersteund en toegerust
4. de ouder is gelijkwaardig partner

⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 388

⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 371, bijlage

⁹ Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat volgens leraren ongeveer 25% van de leerlingen in het regulier onderwijs ondersteuning nodig heeft (350 duizend leerlingen in 2019). Daarnaast volgen circa 140 duizend leerlingen onderwijs op het sbo, so, vso en pro, is het aantal absoluut verzuim circa 5 duizend en zijn er ook circa 5 duizend vrijgestelden die bij passende ondersteuning mogelijk wel weer naar school kunnen. De leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen behoren ook tot de doelgroep maar zijn nu niet meegenomen in de telling, omdat deze aantallen sinds opting-out mogelijkheden niet exact bekend zijn.

5. er is een dekkend netwerk van voorzieningen
6. er is transparantie en verantwoording over de ondersteuningsmiddelen
7. er is acceptabele administratieve belasting

De 25 maatregelen uit de verbeteraanpak dragen hieraan bij, maar zijn geen garantie dat de doelstellingen ook worden gehaald: het moet echt in de klas, in de school, in de regio gebeuren. Daarom trek ik ook in deze fase uitgebreid met alle partijen in het veld op. Op dit moment werk ik samen met 23 koepelorganisaties aan een plan van aanpak voor de komende jaren. Met hen bepaal ik welke acties nu prioriteit hebben, wie welke handschoen kan oppakken en hoe de fasering van de maatregelen er verder uitziet. In de jaren daarna beoordelen we gezamenlijk, vanuit al onze verschillende invalshoeken, regelmatig of we op koers liggen en wat er verder moet gebeuren om nog dichterbij de doelstellingen te komen.

Om dit mede te kunnen beoordelen, ontwikkel ik samen met de koepelorganisaties een set van indicatoren waarmee we kunnen zeggen welke voortgang wordt geboekt op de doelstellingen. Dit zullen, naast kwantitatieve indicatoren, ook belevingsindicatoren worden vanuit de perspectieven van leerlingen, ouders, leraren, ondersteunende professionals en andere betrokkenen. Op deze indicatoren gaan we jaarlijks monitoren. De resultaten bespreken we steeds met de koepelorganisaties, praktijkexperts en wetenschappers. Zo kunnen we de cijfers kleur en verdieping geven en de gezamenlijke inzet op passend onderwijs waar nodig bijsturen. Ook zal ik de cijfers en de duiding benutten in een periodieke voortgangsrapportage aan uw Kamer. Dit jaar voer ik een nulmeting uit. Daarna volgt jaarlijks een vervolgmeting.

Naast de indicatorenmonitor zal ik komende jaren ook een aantal kwalitatieve onderzoeken laten uitvoeren naar de voortgang op en werking van specifieke verbetermaatregelen. Zo kan worden beoordeeld of de maatregelen het beoogde effect hebben en of zij bijdragen aan de doelstellingen. Tot slot wil ik laten onderzoeken in hoeverre het huidige, aangescherpte stelsel voor passend onderwijs toekomstbestendig is met het oog op de ontwikkelingen richting inclusiever onderwijs. De routekaart naar inclusiever onderwijs, die dit jaar met betrokken partijen verder zal worden uitgewerkt, kan hiertoe als basis dienen.

In de eerste voortgangsrapportage in het najaar van 2021 zal ik uw Kamer uitgebreid informeren over de aanpak zoals ik die met de koepelorganisaties heb uitgewerkt en over het monitoringsprogramma. Via de jaarlijkse voortgangsrapportages houd ik u van alle voortgang en onderzoeksresultaten op de hoogte. Zoals ook al in de beleidsnota aangekondigd, voorzie ik in 2027 een nieuwe ex post evaluatie naar de gehele verbeteraanpak.

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