

Inbreng **VOS/ABB** ten behoeve van het commissiedebat **passend onderwijs** op 29 mei 2024

VOS/ABB is voor goed onderwijs voor iedere leerling vanuit de openbare kernwaarden: **vrijheid**, **gelijkwaardigheid** en **ontmoeting**. Op de scholen van onze achterban is elke leerling welkom. Vanuit onze kernwaarden zijn we in 2018 met het Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (NCOJ) en de christelijke profielorganisatie Verus gestart met het praktijkplatform [Naar Inclusiever Onderwijs](#). We laten via dat platform zien hoe het onderwijs inclusiever kan. Kom vooral naar de [conferentie](#)¹ op 12 juni a.s. om dat zelf te ervaren.

VOS/ABB is van mening dat meer regels vanuit nieuwe wetten of lagere regelgeving niet nodig zijn om de problematiek van passend onderwijs aan te pakken. Alle voorstellen van de laatste 5 jaar geven vooral meer regels en/of betreffen het verleggen of opknippen van verantwoordelijkheden. Betere toepassing van de huidige regels in combinatie met vermindering van bepaalde regeldruk kan en zal meer helpend zijn voor goed passend onderwijs.

De Kamerbrief van 10 mei 2024

In de Tweede Kamerbrief [Passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde](#) worden de verschillende ambities/opdrachten opgesomd ter bevordering van passend onderwijs. Dit gebeurt in een verdeling van 5 onderwerpen in de brief, 7 prioriteiten en 4 thema's vanuit de [Verbeteraanpak passend onderwijs](#). Door de verschillende wijze van opsomming overlapt een maatregel een prioriteit, of zijn meerdere prioriteiten te bundelen, maar niet zodanig in de brief opgenomen. Daardoorheen loopt het [wetsvoorstel Terugdringen verzuim](#). Dat komt in elke opsomming op een verschillende wijze terug, maar siert vooral in inhoudelijke afwezigheid, omdat de concrete invulling pas na de zomer zal volgen. De [derde Voortgangsrapportage](#) en de begeleidende brief geven niet concreet duiding waarom bepaalde (ogenschijnlijk belangrijke) zaken zo op zich laten wachten. We zullen er hieronder op ingaan, waarbij we hebben geprobeerd de vele onderwerpen uit de brief te ordenen.

Inclusief onderwijs

Passend onderwijs betekent voor VOS/ABB, net zoals als het ministerie dat noemt in zijn brief, inclusief onderwijs, met gelijke kansen - niet apart maar samen. De maatregelen met betrekking tot passend onderwijs moeten voor VOS/ABB gericht zijn op het creëren van kansengelijkheid. Passend onderwijs wordt nu vaak eenzijdig benaderd vanuit de meer orthopedagogische kant. Echte kansengelijkheid vraagt om een benadering vanuit inclusief onderwijs.

VOS/ABB was verheugd om de jongerenvisie uit het beleidskader op **p. 18** van de Kamerbrief te lezen. Wij vragen ons af waarom de minister daar niet mee begint, als uitgangsvisie voor het gehele beleid. Of hanteert de minister misschien meer dan één visie voor het beleid op het gebied van passend en inclusief onderwijs? Is dit wenselijk voor het veld? Waartoe richt je dan je onderwijs in? Daarnaast is VOS/ABB benieuwd hoe de bovenstaande visie op inclusief onderwijs

¹ Aanmelding graag via: rbloemers@vosabb.nl.

zal worden omgezet in beleid in ons huidige duale onderwijsbestel en met de vrijstellingen die daarin gelden. Inclusief onderwijs (**prioriteit 6**) is onderwijs waar iederéén aan meedoet.

De bedoeling van inclusief of inclusiever onderwijs is juist ook het tegengaan van apart naar school gaan. De visie vanuit het beleidskader past daar naadloos bij. We kunnen dit minder rijmen met de bijzondere positie die het (voltijds) hoogbegaafdheidsonderwijs (**prioriteit 5**) en het praktijkonderwijs (in bekostiging) van het ministerie krijgt. In beide gevallen lijkt het om emancipatie van een specifiek onderdeel of schoolsoort van onderwijs te gaan. Dit lijkt juist tegen de stroom van inclusiever onderwijs in te gaan. Wat is onderzocht om op een andere manier beide emancipaties meer fluïde onderdeel te laten zijn van de gang naar inclusiever onderwijs?

Verheugd is VOS/ABB over de in de brief genoemde voortzetting van de beleidsregel die experimenten mogelijk maakt tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs (**p. 19**). Deze heet nu *Inclusieve leeromgeving*. De ervaring van onze leden is dat dit goed werkt in de uitvoering en dat daadwerkelijk stappen gezet kunnen worden naar inclusiever onderwijs. Waarbij sommige regels minder belangrijk zijn dan het doel van goed onderwijs via de samenwerking. We zijn benieuwd wanneer dit af is, omdat volgend schooljaar al nabij is en scholen voldoende voorbereidingstijd moeten krijgen. Ook zijn we benieuwd of het voortgezet onderwijs inmiddels ook is meegenomen in deze regeling. Dat lezen we niet terug, maar zou wel passend zijn bij de bedoeling ervan en wenselijk vanuit onze leden.

Duidelijke rolverdelingen voor actoren in het passend onderwijs

In het licht van het duidelijke IBO-onderzoeksrapport [Sturing op onderwijskwaliteit](#) hebben onze leden behoefte aan een heldere doelstelling, eenduidige sturing en duidelijke rolverdeling. Dit vergt de juiste beleidsprykkels vanuit de overheid, maar die zien onze leden nog onvoldoende terug. Wij zien in veel voorstellen meer registratie en monitoring en afwijking van de maatschappelijke beweging naar inclusiever onderwijs. Dit leidt in onze ogen af van een integrale, brede aanpak van bijvoorbeeld het thuiszittersprobleem.

In de Kamerbrief staat dat het programma van eisen is aangescherpt (**Thema 2 op p. 7**). Zoals hierboven genoemd, is VOS/ABB voorstander van die heldere rolverdeling. Helaas zien we niet terug wat die aanscherping exact inhoudt. Dit klemmt te meer nu zowel het wetsvoorstel Terugdringen verzuim als het wetsvoorstel Verankering van het leerrecht (volgens VOS/ABB onwenselijke) wijzigingsvoorstellen doet in de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Hoe verhoudt die aanscherping zich daartoe? VOS/ABB is voorstander van duidelijkheid, met één partij waar de zorgplicht ligt: het schoolbestuur. Andere partijen dienen daaraan faciliterend te zijn. Het opknippen van die verantwoordelijkheid tussen de verschillende partijen (zoals samenwerkingsverband, leerplichtambtenaar, jeugdzorg, jeugdarts, ander schoolbestuur, gemeente) zorgt juist voor de mogelijkheid tot duikgedrag in plaats van het nemen van verantwoordelijkheid.

Veelzeggend is de passage op **pagina 13**. Hier wordt praktische ondersteuning ingericht die het veld helpt bij de implementatie van de handreiking, met richtlijnen voor definiëring welke ondersteuning valt onder zorg in onderwijstijd en afbakening tussen zorgtaken en onderwijstaken. Is dat werkelijk helpend voor hulpbehoevende leerlingen, of voor de leraar die

de leerling liever vandaag dan morgen helpt? Ver van de klas, hoog-over en papieren werkelijkheid.

Daarnaast is het onderwijs, ook met betrekking tot passend onderwijs, niet het antwoord op alle maatschappelijke vraagstukken en is ook om die reden de samenwerking van onderwijspartijen met zorgpartijen wenselijk. VOS/ABB is blij om te lezen dat in de Kamerbrief deze ontschotting tussen onderwijs en zorg wordt genoemd, maar mist een concrete uitwerking van hoe dit dan gebeurt en wat de beoogde eindsituatie is. Daarbij wordt in de brief ervan uitgegaan dat bij kinderen met een bepaalde ondersteuningsbehoefte de pedagogiek (deels of geheel) bij jeugdzorg zou moeten liggen (**pagina 12**). We missen hiervoor de wetenschappelijke onderbouwing waarom die pedagogiek niet juist bij het onderwijs moet liggen met zo nodig een complementaire rol van jeugdzorg.

Over de zorgarrangementen (**prioriteit 2**) horen we veelal positieve geluiden vanuit onze leden. Wel vernemen we van schoolbesturen dat samenwerkingsverbanden (swv's) kunnen bepalen of zorgarrangementen wel of niet bekostigd worden. Dat zorgt ervoor dat scholen niet altijd vanuit hun zorgplicht kunnen handelen om daadwerkelijk passend onderwijs te bieden. Passend zou zijn om een landelijke regeling voor de onderwijszorgarrangementen mogelijk te maken en te zorgen dat swv's in ieder geval een deel van de bekostiging hiervoor inzetten. Dit helpt in het voorkomen van thuiszitters.

Onafhankelijk toezicht swv's (zie prioriteit 7, p. 6)

VOS/ABB is vanuit de beginselen van *good governance* voor onafhankelijk toezicht op bestuur. In het kader van de swv's vragen we ons daarbij af met welk doel die er volgens het kabinet zijn en welke rol hun precies toekomt in de doelen passend onderwijs c.q. inclusiever onderwijs. Wat begon in 2014 met een samenwerking van de schoolbesturen in een regio die samen het bestuur van dat swv vormden (en de toelaatbaarheidsverklaringen voor het speciaal onderwijs verzorgden), zijn de swv's door institutionalisering steeds grotere organisaties met eigen structuren van zeggenschap en medezeggenschap geworden. Het stafbureau van de swv's wordt groter, bestuur en toezicht worden intensiever. We zien een verhoging van professionalisering van de organisaties en daarmee van bureaucratisering. Dit is mede het gevolg van meer regels en gedetailleerdheid van de toepassing van de regels. Vaak staat het swv echt los (en verder af) van de schoolbesturen en is het niet meer een daadwerkelijk *samenwerkingsverband*. Dat maakt doorgaans dat de aanpak van (passend) onderwijs in de regio iets wordt tussen enerzijds het swv en anderzijds de schoolbesturen. Is de leerling hiermee geholpen? Ook het neerleggen van een zorgplicht bij het swv voor passend onderwijs in de regio zorgt voor een gedeelde of overlappende zorgplicht (vanuit een verschillende focus en verantwoordelijkheid) naar de leerling toe. Dit helpt/werkt volgens VOS/ABB niet vanwege die verschillende focus op de vervulling van ieders zorgplicht. Dit is volgens ons een van de redenen dat leerlingen tussen wal en schip komen en thuis komen te zitten.

In de aanpak van verzuim (**prioriteit 3**) helpt het aldus om de zorgplicht niet te verspreiden. Het helpt juist om, zie ook het eerdergenoemde IBO-onderzoek, heldere doelen te stellen en van daaruit de rolverdeling helder in te richten en daaraan vast te houden. Het vereisen van onafhankelijk toezicht is wellicht een logisch gevolg van de eerdere stappen tot

professionalisering van een swv, maar past niet in de doelen met betrekking tot het beleid en de uitvoering van passend onderwijs.

Ouders, school en thuiszittende kinderen

Vanwege goed passend onderwijs is de relatie tussen ouders/verzorgers en school van essentieel belang. Passend-onderwijsbeleid zou gericht moeten zijn op het bevorderen van de relatie tussen ouders en school. VOS/ABB is van mening dat er in het narratief vanuit de overheid te vaak een niet-bestaande tegenstelling wordt geschetst tussen de ouder en de school/ het schoolbestuur. Dit komt de onderlinge relaties niet ten goede. VOS/ABB meent dat de landelijke norm voor basisondersteuning (**prioriteit 4**) krachtiger wordt als naast de Algemene Onderwijsbond (AOB) en Ouders & Onderwijs ook schoolbestuurders op enigerlei wijze aan tafel zitten - tenslotte valt de leerling onder de zorgplicht van de school. Die moet die basisondersteuning realiseren.. Het schoolbestuur heeft daarin een andere positie dan de leraar. Een goede relatie tussen de ouders en school, met een duidelijk verwachtingspatroon, zorgt volgens VOS/ABB voor meer wederzijds begrip en uiteindelijk voor minder verzuim (**prioriteit 3**).

Wat hierin niet helpend is, is wat wij lezen op **pagina 13**. Vanuit onze leden herkennen wij ons niet in het beeld dat er misbruik wordt gemaakt van Veilig Thuis-meldingen als er onenigheid is over passend onderwijs. Het doen van een VT-melding is geen sinecure. Onderwijspersoneel is hier uiterst terughoudend in en als het nodig is, wordt hierover overlegd met de zorgcoördinator (IB'er) en schooldirecteur. Een zorgvuldige afweging wordt daarmee juist gemaakt! Behalve een grove miskennis van hoe onderwijsprofessionals hiermee (en dus met ouders) omgaan, is dit allerminst in het belang van kinderen in onveilige thuissituaties.

In het kader van thuiszitters wil VOS/ABB benadrukken dat er te weinig onderzoek wordt gedaan naar de ervaringen van (bijna) thuiszittende kinderen. Er is veel aandacht voor het perspectief van belangenverenigingen voor thuisonderwijs en ouders (wat goed is), maar er is weinig tot geen aandacht voor het perspectief van de betreffende kinderen en hoe die thuisonderwijs of thuiszitten ervaren (dus hún verhaal). Zie daarvoor ook [dit eerdere onderzoek](#) van de Universiteit van Tilburg. Uit het [onderzoek van Ingrado](#) wordt duidelijk dat leerplichtambtenaren een groot deel van deze leerlingen niet voldoende in zicht heeft. VOS/ABB stelt dat de Kinderombudsman een logische partner is om hierbij actiever te betrekken. Voorheen was de organisatie Defence For Children actief namens deze kinderen, maar DFC heeft helaas moeten stoppen met de aandacht voor onderwijs.

Inspectie en passend/inclusiever onderwijs

Passend onderwijs is te weinig geborgd in het toetsingskader van de Inspectie van het Onderwijs en is hierdoor te vaak overgeleverd aan willekeur. De toelating van leerlingen met een naar verwachting lagere uitstroom dan het gemiddelde, of met een extra ondersteuningsbehoefte, kan druk op de resultaten van de school geven. Dit kan resulteren in extra (negatieve) aandacht van de inspectie naar aanleiding van die gedaalde onderwijsresultaten. Dit kan resulteren in een perverse prikkel voor scholen in hun aannamebeleid. Dit is vaak niet op papier terug te zien, maar de realiteit voor ouders is dat ze moeite hebben een geschikte school te vinden. Het kan ouders het idee geven dat scholen niet willen meewerken aan passend onderwijs. VOS/ABB en onze leden staan voor een actieve houding met betrekking tot de bevordering van inclusiever

onderwijs. In het kader van de goede relatie, ziet VOS/ABB een waarborging van passend en inclusiever onderwijs bij de inspectie.

Wetsvoorstel Terugdringen verzuim

Ten aanzien van het aankomende wetsvoorstel heeft VOS/ABB een aantal opmerkingen/vragen:

- ▶ VOS/ABB leest dat het ministerie het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Terugdringen verzuim aan het verwerken is (**Kamerbrief p. 9**). Geenszins wordt ingegaan op hoe het ministerie de reacties op de internetconsultatie zal meenemen. Betreft het ministerie die reacties ook in aanpassing van het wetsvoorstel voordat dit wordt ingediend?
- ▶ Daarnaast is de genoemde datum van 1 augustus 2025 alsnog een heel korte voorbereidingstijd voor scholen om de maatregelen op de juiste manier te verwerken. VOS/ABB wil benadrukken dat de uitvoerbaarheid meegenomen moet worden in het wetgevingsproces, juist wanneer er rollen en/of verantwoordelijkheden worden herbelegd.
- ▶ Ook vraagt VOS/ABB zich af waarom de structurele bekostiging voor digitaal afstandsonderwijs (**prioriteit 3**) voor 'een groot deel' toch in een subsidieregeling beschikbaar komt. Hoe pakt dit concreet uit? Wij horen van onze leden regelmatig dat er behoefte is aan structurele bekostiging. In het recent gepubliceerde [hoofdlijnenakkoord](#) van het aankomende kabinet zien we dat ook terug. Als er structureel geld is, dan dient dat volgens VOS/ABB ook structureel naar de scholen te gaan.
- ▶ Tot slot vragen we ons af waarom de subsidie om uitgevallen jongeren weer terug naar school te krijgen via het samenwerkingsverband loopt in plaats van via de school (**p. 10**). De leerling valt immers onder de verantwoordelijkheid van de school.

Ten aanzien van het [wetsvoorstel Verankering van het leerrecht](#) is geen enkele passage in de brief opgenomen. Dit wetsvoorstel kent overlappingen met het Wetsvoorstel terugdringen verzuim, maar vooral ook een andere focus en aanpak. Op het Wetsvoorstel leerrecht heeft VOS/ABB ook een flink aantal kanttekeningen, maar het verbaast ons vooral dat de minister geen enkele opmerking hierover maakt. Het past om in de bespreking van passend onderwijs alles beet te pakken.

Afschaffing vrijstellingen

Het aantal thuiszittende leerlingen neemt nog steeds toe. In het wetsvoorstel Terugdringen verzuim (**prioriteit 3**) worden meer regels, voorschriften, toezichhoudende rollen, etc. opgetuigd om ervoor te zorgen dat ook particulier en thuisonderwijs voldoen aan de gestelde doelstellingen. VOS/ABB vraagt zich af waarom deze kerstboom steeds wordt opgetuigd voor de vrijstellingen? Dit vergt meer toezicht, handhaving en vooral meer administratie voor onderwijsorganisaties die daarmee meer tijd, energie en geld moeten stoppen in iets anders dan het primaire proces. VOS/ABB pleit voor afschaffing van de vrijstellingen, dus zowel 5a als 5b van de Leerplichtwet. Wij zijn van mening dat de vrijstellingen meer kwaad dan goed doen voor de leerling. VOS/ABB is ervan overtuigd dat in een goed passend-onderwijsbestel alle leerlingen samen met elkaar naar school gaan, dan wel dat samen wordt gekeken hoe de uitzondering tot ontwikkeling kan komen naast/buiten de schoolsetting. De flinke groei van vrijstellingen voor thuisonderwijs op grond van richtingbezwaren (artikel 5b Leerplichtwet) was in 2016 al

grotendeels toegeschreven aan ouders die op die manier een afwijzing van een vrijstelling op artikel 5a van de Leerplichtwet omzeilden. Sindsdien is het aantal thuiszitters op artikel 5b Lpw verdrievoudigd.

VOS/ABB pleit voor een cultuuromslag van registratie van geoorloofde afwezigheid naar 'aanwezigheidsdenken'. Het past daarom volgens VOS/ABB om alle vrijstellingen uit de wet te schrappen.

Kansengelijkheid

Waar VOS/ABB een positieve beweging ziet richting kansengelijkheid, is de groei van het aantal brugfunctionarissen (**p. 13**). Maar we zien wel een verschil tussen de praktijk en de theorie. Vanuit leden begrijpen wij dat zij scholen hebben ingeschreven voor die subsidie die de brugfunctionaris het hardst nodig hebben en vanuit de Kamerbrief blijkt dat ook de bedoeling te zijn. De subsidie wordt alleen toegekend aan scholen met hoge achterstandsscore bij het CBS. Dit doordat het subsidiebedrag ruim was overschreden en daardoor alleen toekenning kon plaatsvinden op basis van de hoogte van die score. Is er een directe relatie tussen de noodzaak voor een brugfunctionaris en een hoge achterstandsscore? Zo ja: waaruit blijkt die relatie? En zo nee: waarom is die relatie wel zo in de toekenning verankerd?

Ook vraagt VOS/ABB zich af waarom de brugfunctionarisregeling in een eenmalige subsidie voor drie jaar is gezet, terwijl het de bedoeling leek dat het om een structurele toevoeging van brugfunctionaris ging. Passender is een structurele opname van een bedrag in de lumpsum, zodat schoolbesturen vanuit hun zorgplicht structureel en niet toevallig en incidenteel handen en voeten kunnen geven aan de inrichting van de brugfunctionaris.

Overige onderwerpen passend onderwijs

Wij willen u graag nog een aantal losse onderwerpen meegeven in het kader van het commissiedebat:

- ♦ Wachtlijsten gespecialiseerd onderwijs & personeelstekorten (**p. 14**) hebben steeds grotere gevolgen voor gespecialiseerd onderwijs. Het personeelstekort op alle scholen zorgt voor meer verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs en dat betekent nog langere wachtlijsten, meer uitvallers en/of meer druk op leraren in het reguliere onderwijs. Deze negatieve spiraal vraagt actief beleid voor gezamenlijk optrekken door het reguliere en gespecialiseerde onderwijs qua arbeidsmarktbeleid. De negatieve spiraal zal versterkt worden doordat alle NPO-middelen intussen op zijn en daardoor de nodige extra handjes in de klas weggaan. De aangekondigde extra structurele bekostiging voor verbetering van de basisvaardigheden dient zo spoedig mogelijk beschikbaar te komen en niet pas over 1,5 jaar om deze negatieve spiraal enigszins af te zwakken.
- ♦ Bekostiging van passend onderwijs (richting gespecialiseerd onderwijs en de swv's) is gebaseerd op de leerlingverdeling in 2011. Dit past niet meer in de huidige tijd en zorgt voor problemen in toereikende bekostiging voor het onderwijs, waardoor de besturen in de knel komen. Bijvoorbeeld zou onderzocht kunnen worden om de bekostiging van het gespecialiseerd onderwijs meer in lijn van de bekostiging van de clusters 1 en 2 te



brengen, waarbij de drempel voor inzet van mensen vanuit het gespecialiseerd onderwijs lager is. Dat helpt op weg naar inclusiever onderwijs door de inzet van mensen uit het gespecialiseerd onderwijs op reguliere scholen, in plaats van verwijzing naar scholen voor gespecialiseerd onderwijs.

- ♦ Ook wordt tussentijdse groei niet meer meegeteld door de wijziging van de teldatum in het primair onderwijs en levert dit voor de besturen problemen op in de financiering van het onderwijs. Er is door de swv's zelf een vangnetregeling bedacht, maar die werkt niet passend genoeg. Besturen moeten nu ver vooruit blijvend voorfinancieren. Door blijvende groei van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs blijft een bestuur steeds meer geld uitgeven dan het bestuur (ooit) binnenkrijgt. Een bestuur wordt bekostigd voor het aantal leerlingen op 1 februari van het vorige kalenderjaar. Gerichtere en regelmatige groeibekostiging vanuit het ministerie is meer op zijn plaats.
- ♦ Er wordt in de brief aangegeven dat het gespecialiseerd onderwijs nevenvestigingen kan inrichten indien het onderwijs extra vestigingen nodig heeft (**p. 16**). Dat kan inderdaad vrij makkelijk, maar de bekostiging van nevenvestigingen mist de vaste voet in euro's en in vierkante meters, terwijl ze wel dienen te functioneren als volwaardige school. Als de verwachting van overheid en burger volwaardig onderwijs is, dan past daar ook bij dat het bestuur daartoe volwaardig in staat wordt gesteld.
- ♦ In geval van de inzet van ambulante begeleiders in het reguliere onderwijs (bijvoorbeeld vanuit cluster 1 of 2), mist dit personeel de arbeidsmarkttoelage. Het personeel is namelijk niet in dienst van de school. Veel van de extra onderwijsmiddelen worden tegenwoordig gebaseerd op de CBS-achterstandsscore van een school (zowel PO als VO). De middelen die daarbij komen, zijn dan voor het personeel in dienst van dat bestuur, maar extra inzet voor de toepassing van passend/inclusief onderwijs vist dan naast het net. Doordat de bekostigingsregelingen daarbij zich vooral richten op strikte toepassing, is een vrije interpretatie door een bestuur doorgaans niet mogelijk of wenselijk. VOS/ABB pleit voor een toepassing van (bekostigings)beleid ten aanzien van een school voor alle personeelsleden die in en om de school zorgdragen voor goed onderwijs.

Woerden, 22 mei 2024

Hans Teegelbeckers

Directeur VOS/ABB