

Evaluatie Passend Onderwijs

Hobbelige weg naar inclusiever onderwijs

Op 1 augustus 2014 is passend onderwijs bij wet ingevoerd. Bij de start van de wet is meteen afgesproken om in de periode 2015-2020 de wet goed te evalueren. Die opdracht is weggelegd bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). In dit artikel willen wij de voornaamste conclusies van het rapport nog een keer langs lopen en vanuit die conclusies aangeven wat mogelijke verbeteringen kunnen zijn voor de toekomst.

Het NRO-onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs evalueert de invoering van Passend Onderwijs op beleids- en praktijkaspecten. Het onderzoekstraject heeft in totaal 72 onderzoeksrapporten opgeleverd en op 27 mei 2020 is het eindrapport overhandigd aan het ministerie van OCW. Dit eindrapport heeft in veel media-aandacht gekregen en dat is niet verwonderlijk, want velen van ons zijn ouders en veel ouders hebben te maken gekregen met de uitwerking van passend onderwijs in de praktijk. En dat leverde nogal eens knelpunten op, verwachtingen die niet werden waargemaakt, maar gelukkig ook vaak prima oplossingen en steeds betere samenwerking tussen alle betrokken partners.

Waarom ook alweer?

Het doel van de Wet passend onderwijs is om leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs te bieden. Daarbij ging het niet alleen om goed onderwijs, maar ook om samenwerking tussen verschillende soorten onderwijs (scholen voor regulier onderwijs en voor speciaal onderwijs) en om samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en gemeenten. In hun boek *Kloof tussen mens en systeem?* (2019) geven Marieke Dekkers en Nicole Teeuwen de geschiedenis van passend onderwijs helder weer. Vanaf 2005 worstelden het ministerie en de politiek met de ondersteuning van kinderen met een extra onderwijsbehoefte. Verschillende systemen zaten elkaar dwars, financieel liep het helemaal uit de bocht, ouders waren te weinig in positie en leerkrachten voelden zich te weinig betrokken bij verandering in het onderwijs (ook een van de kernconclusies van het rapport van de Commissie-Dijsselbloem uit 2008). Het was tijd voor een andere aanpak, waarbij geen model van bovenaf zou worden opgelegd, maar regionale samenwerking tussen scholen, jeugdhulp en gemeenten gestimuleerd ging worden. De doelen van passend onderwijs volgens de wet waren: budgettaire beheersbaarheid, geen thuiszitters, minder bureaucratie, kinderen niet labelen en afstemming met andere sectoren.

Turbulente invoering en uitvoering

Nog vóór de start van passend onderwijs was er al flinke ophef. In maart 2012 protesteerden 50.000 leraren in de Amsterdam Arena; een protest dat toenmalig minister Marja van Bijsterveldt zich ongetwijfeld nog zal herinneren, al was het alleen al vanwege de vele badeendjes die richting de minister werden gegooid.

Maar ook na augustus 2014 bleven er onrustige momenten. Die vielen doorgaans samen met de presentatie van de halfjaarlijkse (en later jaarlijkse) voortgangrapportages die de Tweede Kamer besprak met de minister. Er was altijd wel alarmerende casuïstiek of

tegenvallende cijfers over thuiszitters. Passend onderwijs was altijd goed voor een stevige discussie.

Wat leert ons de Evaluatie Passend Onderwijs?

Alles bij elkaar is het behoorlijk complex om eenduidige antwoorden uit de evaluatie te halen. Er zijn immers altijd nuances aan te geven bij elke bevinding. Bovendien valt het niet mee om uit 72 rapporten een beknopt duidelijk beeld te schetsen. Duidelijk is in ieder geval dat er in de regio stappen zijn gezet richting een dekkend aanbod (maar volledig is het nog niet overal). Het systeem zorgt ervoor dat er geen overschrijdingen zijn van het budget, maar de vraag wordt wel steeds dringender of er overal voldoende geld is om écht passend onderwijs te realiseren. Zorgplicht en basisondersteuning hebben geleid tot meer duidelijkheid voor ouders en leerkrachten. Maar de verwachtingen lagen allemaal veel hoger en die verwachtingen zijn niet allemaal uitgekomen.

Passend onderwijs en ouders

Om positief te beginnen: over de uitvoering van de ondersteuning in de klas zijn ouders gemiddeld genomen tevreden. Positief is dat de meesten tevreden zijn over de communicatie tussen hen en de school – en dat het nieuwe ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) hieraan bijdraagt. Ongeveer een kwart van de ouders is niet tevreden: vooral ouders die te maken hebben met verschillende vormen van ondersteuning en/of instanties (school, samenwerkingsverband, jeugdhulp, zorgvoorziening). Deze ouders voelen zich minder ‘ontzorgd’ dan was verwacht. Van de verplichting voor scholen om een aangemelde leerling een passend aanbod te doen komt te vaak niets terecht, omdat scholen hun zorgplicht niet kennen ofwel negeren. Daardoor moeten ouders te vaak zelf op zoek naar een passende school of voelen zij zich verplicht om dit te doen. Omdat het voor ouders nogal lastig is om goede informatie te krijgen over wat mogelijk is, komt het te vaak voor dat ze verdwalen in een woud van regels en procedures. Passend onderwijs heeft ook bij hen hoge verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen.

Vooruitkijkend is het dus van belang om die positie van ouders te versterken en dat alle scholen hun zorgplicht kennen, erkennen en serieus gaan nemen. Dat geldt zowel voor de informatiepositie als voor hun formele positie als hun visie op de toekomst van hun kind niet meteen overeenkomt met die van de professionals om het kind heen. De samenwerkingsverbanden kunnen deze verantwoordelijkheid op zich nemen zonder dat er zware wetswijzigingen nodig zijn.

Passend onderwijs en thuiszitters

Voor de politiek is het grootste hoofdpijndossier binnen passend onderwijs zijn wel de problematiek rond de thuiszitters. Zodra er weer een publicatie is over de aantallen kinderen die thuis zitten zonder onderwijs, staat de Tweede Kamer op de achterste benen, omdat zij zich terecht zorgen maakt over het recht dat kinderen hebben op (goed) onderwijs. In de periode van passend onderwijs is de problematiek van de thuiszitters niet opgelost. De school is vaak niet de enige oorzaak van dit probleem, dus de zorgplicht is geen afdoende oplossing. Het aantal geregistreerde thuiszitters en vrijstellingen van de leerplicht is niet gedaald, het is gestegen (deels ook door aandacht voor het fenomeen en betere registratie). Gebleken is ook dat vele duizenden thuiszitters jaarlijks succesvol teruggeleid worden naar onderwijs. Helaas wordt hun plaats steeds ingenomen door weer nieuwe thuiszitters. De

evaluatie laat zien dat samenwerkingsverbanden veel aandacht hebben voor thuiszitters en vaak veel moeite doen om leerlingen een goede plek te bieden, maar het onderwijs kan het probleem van thuiszitters niet alleen oplossen. Daarvoor is een hechte samenwerking in de regio tussen onderwijs en jeugdhulp noodzakelijk.

Voor de komende jaren zou het goed zijn dat alle betrokkenen bij passend onderwijs zich minder blindstaren op de cijfers en meer kijken naar de resultaten van de inspanningen. Beter zicht op hoe en hoeveel kinderen terug kunnen keren naar het onderwijs helpt om de kaders bij te stellen en uiteindelijk ook te komen tot minder thuiszitters. Laten we elkaar geen rad voor de ogen draaien. Vanwege allerlei complexe problematiek is het onvermijdelijk dat er soms kinderen zijn die even zonder onderwijs zijn; hoe vervelend we dat ook met zijn allen vinden. Verbeterde samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp, samenwerkingsverbanden en gemeenten is dé oplossing om hierin stappen te zetten.

Overigens heeft de recente coronaperiode ook geleerd dat er kinderen zijn die soms om hele goede redenen een periode niet naar school kunnen. Dat wil niet zeggen dat ze geen onderwijs of begeleiding krijgen. Op dat laatste vlak is nog veel winst te behalen. De lering uit het recente thuisonderwijs kan hieraan bijdragen.

Passend onderwijs en bureaucratie

De Evaluatie Passend Onderwijs geeft aan dat het niet goed valt vast te stellen of leerlingen meer hulp op maat krijgen. Het ontbreekt aan betrouwbare registraties van leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Aan de andere kant geeft de evaluatie aan dat er nog te veel geregistreerd wordt en dat er nog last is van bureaucratie.

Samenwerkingsverbanden benutten de beleidsruimte die ze hebben, ook bij toelating van leerlingen tot het speciaal onderwijs. Dat leidt ook tot een eigen inrichting in de regio. Voor scholen is daardoor de bureaucratie rond deze toelating niet echt afgenomen (zie ook het artikel over de effecten van de verevening elders in dit blad). Een toelaatbaarheidsverklaring is nog steeds geen garantie voor een snelle plaatsing.

Het referentiekader – waarin het onderwijsveld zelf de open normen uit de wet nader kon invullen – heeft geen uniformerende werking gehad. Daarbij komt dat de regio-indeling van scholen en schoolbesturen en de geografische gebieden van samenwerkingsverbanden en gemeenten niet overlappen, waardoor vaak veel partijen met elkaar moeten afstemmen.

Terecht hameren het ministerie én de politiek op het verminderen van de bureaucratie. Alle energie die gestoken moet worden in administratieve processen, kan niet besteed worden aan de zorg voor kinderen. Maar er gebeurt ondertussen wel een en ander. Zo hebben Netwerk LPO (vereniging van leidinggevenden in het passend onderwijs) en LECSO (expertisecentrum speciaal onderwijs) samen met enkele andere onderwijspartners een Handreiking gepubliceerd om te komen tot minder bureaucratie in de regio. Oplossingen worden in de regio gevonden, goede voorbeelden worden uitgewisseld (zo worden in verschillende regio's toelaatbaarheidsverklaringen voor de rest van de schoolloopbaan afgegeven, zodat er geen herindicaties nodig zijn; in overleg zijn op verschillende plaatsen overdrachtsdossiers samengesteld die zonder veel administratieve last leerlingen van de ene naar de andere school begeleiden).

Passend onderwijs en de leraar

Laat één ding helder zijn: zonder leraren geen passend onderwijs! De kern van passend onderwijs vindt plaats waar de leerling is en dat is in de meeste gevallen de klas. Het evaluatieonderzoek laat zien dat het moeilijk is vast te stellen of er meer zorg op maat wordt geleverd. Wel is duidelijk dat de zorgstructuur in scholen is versterkt. Eerst kregen leraren hulp van externe ondersteuners en specialisten. Nu is dat meer verschoven naar ondersteuning binnen de school met hulp van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren. Een gezamenlijke visie en aanpak voor passend onderwijs zijn binnen scholen echter niet vanzelfsprekend. Door de toenemende interne gerichtheid dreigt de expertise van de externe specialisten op termijn te verdwijnen.

Belangrijker is echter dat er geen gerichte sturing is op deskundigheidsbevordering van leraren en dat zij niet veel meer faciliteiten hebben om de extra ondersteuning aan leerlingen vorm te geven. Leraren, intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren willen graag meer doen dan wat ze nu kunnen bieden.

Niettemin zijn betrokkenen tevreden over het professionaliseringsbeleid van scholen en ervaren leraren en schoolleiders weinig urgentie voor extra scholing. Voor aankomende leraren maakt passend onderwijs vaak geen deel uit van het basiscurriculum van hun opleiding. Elke nieuwe leraar krijgt te maken met complex gedrag, autisme, leerproblemen, en de opleidingen besteden er, tien jaar na de geleidelijke invoering van passend onderwijs, nog nauwelijks aandacht aan.

Het aandeel scholen dat de afgesproken basis- en extra ondersteuning kan bieden, neemt (iets) toe: ongeveer een kwart van de scholen lukt dat niet. Binnen deze scholen nemen de twijfels toe of alle leerlingen die dat nodig hebben wel de gewenste ondersteuning krijgen. De leraren willen wel, maar de vraag is of de ondersteuning op de eigen school en vanuit experts buiten de school voldoende georganiseerd kan worden. Momenteel lukt dat niet echt. Na een forse daling van het aantal leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs is de laatste jaren het aantal leerlingen dat verwezen wordt weer gestegen.

Veel aandacht is de afgelopen jaren uitgegaan naar de samenwerking in de regio en dat is ook een belangrijke voorwaarde om goede ondersteuning te kunnen bieden, maar uiteindelijk moet het in de klas gebeuren en daar schort het nog te vaak aan. Om te beginnen is het schandelijk dat er binnen de opleidingen zo weinig aandacht is voor passend onderwijs. Vooral de regionale samenwerking en de geboekte resultaten moeten daar een plek krijgen. Kennelijk krijgt passend onderwijs niet vanzelf een plek in de lerarenopleidingen, dus moet dit via landelijke regelgeving worden georganiseerd. Verder zal er in de regio's meer aandacht moeten komen voor de leraren die passend onderwijs vormgeven. Dat kan via verbeterde communicatie, het betrekken van leraren bij activiteiten (via de schoolbesturen) en door met de schoolbesturen samen te kijken hoe passend onderwijs beter kan gaan landen op de werkvloer en wat daar in de regio voor nodig is.

Afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en gemeente

Na de komst van passend onderwijs in augustus 2014 is in januari 2015 de Jeugdwet van kracht geworden, waarbij de uitvoering van de jeugdhulp naar de gemeenten is gegaan. Terwijl de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (150 stuks in PO en VO) van start gingen, kwamen er ook 42 jeugdzorgregio's waarin gemeenten met elkaar samenwerken. De koppeling van de samenwerkingsverbanden aan de jeugdzorgregio's is een logische, maar levert ook meteen regionale afstemmingsproblemen op. Na zes jaar passend onderwijs

constateert het evaluatieonderzoek dat de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp zich nog steeds in een opbouwfase bevindt. Er wordt veel over gepraat, maar de tevredenheid erover bij betrokkenen loopt sterk uiteen. Bij de afstemming tussen onderwijs en zorg en het ontwikkelen van onderwijs-zorgarrangementen zijn er specifieke knelpunten, zoals de afstemming met gespecialiseerde instellingen en landelijke regelgeving (Wet langdurige zorg). Het speciaal onderwijs ervaart vanwege de meer complexe problematiek op zijn scholen meer knelpunten dan het reguliere onderwijs. Onder aanvoering van René Peeters is vanuit een Brede Coalitie Onderwijs, Jeugd, Zorg het traject Met Andere Ogen gestart in elf inspiratieregio's in het land. In een tussentijdse rapportage worden op het gebied van de afstemming enkel knelpunten benoemd die (in de regio) aanpak behoeven. Dan gaat het om het minder vrijblijvend maken van de afspraken tussen onderwijs en gemeenten over de inzet van jeugdhulp, meer ruimte voor collectieve financiering van onderwijs en jeugdhulp, het ontwikkelen van een gezamenlijke 'taal' van onderwijs en zorg en het maken van concrete afspraken over datamonitoring. Immers, als we van elkaar niet weten waar we het precies over hebben en niet bijhouden wat waar goed of minder goed gaat, kan de samenwerking en afstemming zich niet ontwikkelen.

Van evaluatie naar een vernieuwde aanpak

Het uitgebreide onderzoeksprogramma naar de evaluatie van passend onderwijs heeft vele inzichten opgeleverd en even zoveel nieuwe ideeën om het passend onderwijs beter te maken. Samenwerking in de regio is daarbij een sleutelbegrip. Daarbij gaat het niet alleen om de samenwerking met en afstemming *tussen* partijen, maar ook *binnen* partijen. Een goede afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten vraagt ook om een goede afstemming binnen die organisaties. Scholen moeten met elkaar het dekkend aanbod beter afstemmen, gemeenten moeten met elkaar het jeugdzorgaanbod beter afstemmen.

Uiteindelijk moet dit gaan leiden tot een beter samenwerkend geheel rond de school, rond het kind. Maar er kan meer thuis nabij gewerkt worden, zodat minder kinderen in busjes en taxi's door de regio vervoerd worden voor onderwijs of jeugdhulpaanbod. Meer inclusief werken met de school als werkplek. In de regio moet een heldere stip op de horizon worden gezet voor meer inclusief onderwijs en wat dat betekent voor het aanbod en de werkwijze van alle scholen.

Natuurlijk laat de Evaluatie Passend Onderwijs zien dat op verschillende plekken de basis nog niet op orde is. Maar terwijl daaraan wordt gewerkt, zal ook het oog gericht moeten worden het versterken van de samenwerking om te komen tot een integrale aanpak van onderwijs en jeugdhulp in de regio; op weg naar inclusiever onderwijs.

Auteurs:

Jack Biskop

Directeur-bestuurder SWV Roosendaal-Moerdijk en lid redactie POM

Hilbert de Vries

Bestuurder SSOE en lid redactie POM