



Evaluatie
Passend Onderwijs

Samenvatting

Evaluatie passend onderwijs

Mei 2020

Guuske Ledoux
Sietske Waslander
m.m.v. Ton Eimers

Deze publicatie bevat de hoofdlijnen van het eindrapport van het vijfjarig onderzoek. Voor de volledige gegevens zie Ledoux, G., & Waslander, S. (m.m.v. Eimers, T.) (2020). Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport.
Dit rapport en onderliggende publicaties zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.
Het onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Inhoud

Aanleiding voor het onderzoek: de stelselwijziging passend onderwijs	6
De onderzoeksvraag	9
Conclusie	10
Impact op het stelsel, op samenwerkingsverbanden en op schoolbesturen	10
Impact op scholen en leraren in het primair en voortgezet onderwijs	14
Ontwikkelingen in het mbo	19
Impact op ouders in het primair en voortgezet onderwijs	21
Impact op leerlingen en studenten	23
Tot slot: moeilijk te bepalen wat werkt	26
Colofon	28

Passend onderwijs werd ingevoerd in 2014. Het verving verschillende beleidsprogramma's voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Vijf jaar onderzoek naar de impact van passend onderwijs laat zien dat de organisatie van de extra ondersteuning is verbeterd. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging echter minder opgeleverd dan gedacht. En het effect op leerlingen en studenten is niet goed vast te stellen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van zeven onderzoeksinstituten

- Kohnstamm Instituut, Amsterdam (coördinatie)
- Oberon, Utrecht
- KBA Nijmegen, Nijmegen
- CED-Groep, Rotterdam
- Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek
- TIAS School for Business and Society, Tilburg University
- Nederlands Centrum voor Onderwijs en Jeugd/Hogeschool Windesheim (tot 2018)

Het kernteam van het consortium bestaat uit de volgende onderzoekers:

Anke de Boer (RUG)
Ton Eimers (KBA Nijmegen)
José van der Hoeven (CED Groep)
Guuske Ledoux (Kohnstamm Instituut)
Ed Smeets (eerst ITS, daarna KBA Nijmegen)
Miriam Walraven (Oberon)
Sietske Waslander (TIAS/Tilburg University)

Aanleiding voor het onderzoek: de stelselwijziging passend onderwijs

Passend onderwijs moest de oplossing zijn voor organisatorische problemen in het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften: bureaucratie, complexiteit en onhelder belegde verantwoordelijkheden. Ook speelden oplopende kosten een rol. Al in 2004 was de gedachte dat een omslag in het beleid nodig was om deze problemen op te lossen. Het Rijk vond dat professionals in het onderwijsveld het beste kunnen bepalen wat lokaal nodig is en koos voor zo min mogelijk structuren en regels opleggen. De professionals moesten de ruimte en de verantwoordelijkheid krijgen. Hiervoor was een stelselwijziging nodig. Een langdurig traject, waarin de beleidsvoornemens een aantal malen zijn aangepast, heeft uiteindelijk geleid tot de Wet passend onderwijs die in 2012 is vastgesteld en in 2014 in werking trad.



Organisatorische oplossingen: decentralisatie en budgetfinanciering

De oplossingen voor de organisatorische problemen én voor de kostenstijging zijn gezocht in:

- Decentralisatie
Het is niet langer de centrale overheid die bepaalt wie welke ondersteuning krijgt. De regionaal georganiseerde samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben nu deze taak voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Een samenwerkingsverband wordt gevormd door de schoolbesturen die in de betreffende regio één of meer scholen hebben. In het mbo zijn de instellingen verantwoordelijk voor de ondersteuning van studenten met extra ondersteuningsbehoeften.
- Budgetfinanciering
Elk samenwerkingsverband en elke mbo-instelling krijgt een budget voor het ondersteuningsaanbod naar rato van het aantal leerlingen op de aangesloten scholen of het aantal studenten in de mbo-instelling. Het totale budget voor passend onderwijs is gefixeerd.

Hulp op maat en ouders ontzorgen in het primair en voortgezet onderwijs

Daarnaast moest passend onderwijs zorgen voor meer hulp op maat en voor een passende onderwijsplek voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften. Ook was het de bedoeling om ouders te *ontzorgen*: het moest makkelijker voor ze worden om een geschikte onderwijsplek voor hun kind te vinden. Verschillende maatregelen moesten dit bewerkstelligen:

- Afschaffen landelijke systemen voor het indiceren van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften: de samenwerkingsverbanden gaan over de manier waarop de ondersteuning wordt toegewezen (mede om bureaucratie tegen te gaan). Er worden dus bijvoorbeeld geen 'rugzakjes' meer toegekend op basis van landelijke vastgestelde criteria.
- De zorgplicht: voor een aangemelde leerling met extra ondersteuningsbehoeften moet de school (formeel: het schoolbestuur) onderzoeken of passende ondersteuning mogelijk is en zo niet, dan moet de school voor de leerling een geschikte plek zoeken op een andere school. Dit

moet voorkomen dat ouders van school naar school moeten en dat leerplichtige leerlingen thuis komen te zitten.

- Opstellen van een schoolondersteuningsprofiel: de school beschrijft het eigen ondersteuningsaanbod voor ouders én voor afstemming van een dekkend aanbod van voorzieningen binnen het samenwerkingsverband.
- Opstellen van een ontwikkelingsperspectiefplan: de school beschrijft voor elke leerling met extra ondersteuningsbehoeften wat die behoeften zijn, hoe daarin wordt voorzien en wat de doelen zijn van de extra steun. Behalve bijdragen aan hulp op maat zouden deze plannen ook de communicatie met de ouders moeten verbeteren.
- Bestuurlijke samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten: er moet verplicht overleg gevoerd worden over afstemming van de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden en de jeugdhulpplannen van gemeenten.

Passend onderwijs in het mbo

Voor mbo-instellingen zijn weinig verplichtingen opgelegd. Wel moeten de instellingen voor studenten met extra ondersteuningsbehoeften een bijlage opstellen bij de onderwijsovereenkomst die ze (met elke student) aangaan. Deze bijlage is vergelijkbaar met het ontwikkelingsperspectiefplan. Ook moeten mbo's hun ondersteuningsaanbod beschrijven. En sinds 2018 moeten ze verplicht overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs.

De onderzoeksvraag

De hoofdvragen van het evaluatieonderzoek zijn:

Hoe verloopt de implementatie van deze stelselwijziging?

Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van iedereen die betrokken is bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften?



Conclusie: verbeterde organisatie, maar ook verwachtingen die niet zijn uitgekomen

Passend onderwijs heeft voor verschillende betrokkenen verschillende effecten gehad. Op het niveau van het stelsel heeft het geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning. In de meeste regio's zijn er voldoende voorzieningen voor leerlingen: er is een dekkend aanbod. Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden. Scholen waarderen de beleidsvrijheid die ze hebben gekregen, maar zeggen wel nog last te hebben van bureaucratie – en soms van een te krap budget. Mbo-instellingen zijn mede door de verruiming van hun financiële mogelijkheden positief over passend onderwijs, maar lopen ook tegen grenzen van hun ondersteuningsmogelijkheden aan. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging de verwachtingen niet waargemaakt. En het effect ervan op leerlingen en studenten is niet goed vast te stellen. Hieronder worden deze uitkomsten verder toegelicht.

Impact op het stelsel, op samenwerkingsverbanden en op schoolbesturen

Flexibeler systeem en een grotendeels dekkend aanbod

De stelselwijziging passend onderwijs heeft geleid tot een minder complexe en minder starre organisatie van de ondersteuning van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. De samenwerkingsverbanden waarderen en benutten de verkregen beleidsruimte – net als de bij hen aangesloten schoolbesturen. In de meeste regio's is een dekkend aanbod: er zijn voldoende voorzieningen voor het ondersteunen van verschillende groepen leerlingen. Toch zijn er hiaten, bijvoorbeeld voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen en voor leerlingen die zowel een hoog cognitief niveau als gedragsproblemen hebben. Voor samenwerkingsverbanden is het moeilijk om specifieke voorzieningen te treffen voor heel kleine groepen leerlingen. Daarnaast noopt de intensieve begeleiding die voor sommige leerlingen nodig is, tot lastige financiële afwegingen. Het is de vraag of het

realistisch is om te verwachten dat binnen het gefixeerde budget voor elke leerling een adequate oplossing mogelijk is.

De schoolondersteuningsprofielen hebben niet bijgedragen aan het realiseren van een dekkend ondersteuningsaanbod. Scholen blijken huiverig om zich met een specifiek aanbod te profileren.

Kostenbeheersing voor de rijksoverheid, financiën onder controle houden lokaal een opgave

Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden: de samenwerkingsverbanden (en ook de mbo-instellingen) krijgen een gefixeerd budget. In het primair en voortgezet onderwijs knelt soms de opdracht om uit te komen met de beschikbare middelen. Vooral op plekken waar de nieuwe verdeling (*verevening*) ervoor zorgt dat een samenwerkingsverband nu (veel) minder middelen krijgt dan voorheen in de regio werden besteed.

Verevening

Sinds 2014 wordt het budget voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften gelijkmatig verdeeld over de samenwerkingsverbanden naar verhouding van het aantal leerlingen. Voor sommige samenwerkingsverbanden betekende dit dat zij meer budget kregen dan voorheen in hun regio werd besteed aan ondersteuning (bijvoorbeeld aan plaatsen in het speciaal onderwijs). Dit heet 'positieve verevening'. Andere samenwerkingsverbanden kregen minder budget dan voorheen: 'negatieve verevening'. Er is een overgangsregeling van vijf jaar om partijen in het onderwijsveld de mogelijkheid te geven zich aan te passen aan het nieuwe budget.

Een financieel probleem is dat de kosten die gemoeid zijn met het speciaal onderwijs – die nu ook voor rekening van de samenwerkingsverbanden komen – niet afnemen. Na een aanvankelijke daling, stijgt het aandeel leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs weer. Het aandeel ligt nu landelijk boven de norm waarop destijds het totale budget voor passend onderwijs is gebaseerd. Zo blijft dus een kleiner deel over voor het regulier onderwijs.

Complexiteit is veranderd

De vroegere bestuurlijke complexiteit is verminderd doordat samenwerkingsverbanden gaan over het geheel van regels in een regio. Niet alle systemscheidingen zijn echter opgeheven. Er zijn nog aparte regels voor praktijkonderwijs en voor de clusters 1 en 2 van het speciaal onderwijs.¹ En er is nieuwe complexiteit ontstaan, bijvoorbeeld door grensverkeer (leerlingen die wonen in een andere regio dan die van het samenwerkingsverband waarin ze naar school gaan) en doordat besturen en scholen te maken kunnen hebben met schoolvestigingen in verschillende samenwerkingsverbanden.

De doelmatigheid van bestedingen is onbekend

Over de doelmatigheid van de bestedingen zijn geen conclusies te trekken. Dat komt door de gemaakte beleidskeuzes: de Wet passend onderwijs definieert niet welke leerlingen tot de doelgroep behoren. Samenwerkingsverbanden maken hierin eigen keuzes. Ze bepalen ook zelf de verdeling en inzet van middelen en welke doelen daarbij horen. Daarnaast zijn er geen betrouwbare registraties van leerlingen die extra ondersteuning krijgen.

Veel bestuurlijk overleg tussen onderwijs en jeugdhulp, nog weinig gezamenlijk beleid

Gemeenten, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen voeren overleg over leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs én een beroep doen op jeugdhulp of specifieke zorg. Ook mbo-instellingen overleggen hierover met gemeenten. Het overleg vindt plaats, maar in de praktijk blijken onderwijs en jeugdhulp nog vaak gescheiden terreinen. Het onderwijs heeft last van wachttijden bij jeugdhulp. Sommige gemeenten vinden dat scholen een te groot beroep doen op jeugdhulp.

Beleidsvrijheid roept discussies op

Samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen bepalen zelf hoe ze hun middelen verdelen, hoe ze procedures inrichten voor toewijzing van ondersteuning en hoe ze een dekkend aanbod vormgeven. Ook bepalen de samenwerkingsverbanden zelf wat ze verwachten van de aangesloten scholen wat betreft aanbieden van vormen van ondersteuning aan leerlingen, en of (en zo ja hoe) besturen en scholen zich daarover verantwoorden. Dat levert logischerwijs allerlei verschillen in keuzes op, die gelegitimeerd zijn omdat de wet weinig voorschrijft en hoofdzakelijk open normen bevat. Dit leidt tot spanningen met de Tweede Kamer die regelmatig vraagt om aanscherping van de verplichtingen voor (vooral) samenwerkingsverbanden. Het onderwijsveld ervaart de discussies hierover als een gebrek aan vertrouwen.

1 Cluster 1: scholen voor kinderen met visuele beperkingen.
Cluster 2: scholen voor kinderen met auditieve beperkingen en/of taalontwikkelingsstoornissen.

Impact op scholen en leraren in het primair en voortgezet onderwijs

Scholen waarderen de vrijheid in de besteding van middelen

Veel scholen zijn positief over de flexibeler inzet van middelen en de eigen keuzes die ook zij kunnen maken, dankzij de steeds grotere vrijheid die zij krijgen van samenwerkingsverbanden. Scholen besteden die middelen vooral aan extra uren voor intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren, aan (extra) onderwijsassistenten (meer in het primair dan in het voortgezet onderwijs), aan de inzet van specialisten en aan deskundigheidsbevordering (meer in het voortgezet dan in het primair onderwijs). Scholen doen minder dan vroeger een beroep op externen (zoals logopedisten, gedragswetenschappers), waarschijnlijk omdat ze een voorkeur hebben voor het in huis versterken van de ondersteuning. Ze kunnen daardoor (vaak) meer leerlingen dan voorheen ondersteunen met hetzelfde budget.

De meningen zijn verdeeld over de omvang van het budget. Sommige scholen vinden het voldoende, andere niet. Een meerderheid zet ook andere middelen in dan die voor passend onderwijs. Desondanks vinden veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren dat ze tijd te kort komen om te doen wat ze nodig vinden.



Nog veel geluiden over bureaucratie

Scholen hebben nog wel last van bureaucratie. Veel intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren vinden dat zij er eerder meer dan minder mee te maken hebben. Een van de oorzaken is dat scholen te maken kregen met nieuwe wettelijke verplichtingen: zorgplicht, opstellen van een schoolondersteuningsprofiel (op veel plaatsen omschreven als 'een papieren tijger') en ontwikkelingsperspectiefplannen. Ook de verantwoordings-eisen die het samenwerkingsverband stelt, worden soms opgevat als bureaucratie. In scholen worden bureaucratie-ervaringen bovendien bij elkaar opgeteld: het gaat niet alleen om wat het samenwerkingsverband 'oplegt', maar ook om wat de school zelf, het bestuur of de inspectie vraagt om vast te leggen.

Basisondersteuning wordt meestal gerealiseerd, maar invulling kan verschillen

In de loop der jaren geven steeds meer intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren aan dat hun school de basisondersteuning kan realiseren die in hun samenwerkingsverband is afgesproken. Een kwart zegt dat (nog) niet te kunnen. Schoolbesturen bevestigen dat nog niet al hun scholen aan de afspraken voor basisondersteuning voldoen. Ondanks de gezamenlijke afspraken blijkt de ene school een veel ruimere opvatting over basisondersteuning te hebben dan de andere school, ook binnen eenzelfde samenwerkingsverband.

Knelpunten in de afstemming met jeugdhulp

Scholen ervaren dat het lastig is om goede afspraken te maken met jeugdhulpverleners over ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben. Ze hebben te maken met wisselingen in jeugdhulpteams, met onduidelijkheid over de regie, en met wachtlijsten voor onderzoek en behandeling. Verder hebben scholen (net als ouders) last van discussies die soms ontstaan over wie welke kosten moet dragen. Knelpunten in de afstemming spelen het meeste in het speciaal onderwijs, waar relatief veel leerlingen met jeugdhulp te maken hebben.

Geen grote impact op het werk of de deskundigheid van leraren

Passend onderwijs heeft strikt genomen weinig directe gevolgen gehad voor het handelen van leraren, dus voor hun dagelijkse praktijk. Vooraf waren daarover wel (positieve en negatieve) veronderstellingen, maar deze zijn niet uitgekomen. Er zijn landelijk niet substantieel meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs terechtgekomen. Het door leraren gerapporteerde percentage is al sinds 2008 stabiel, het gaat om 20 tot 25 procent van de leerlingen in hun groep. Wel zijn er aanwijzingen dat de aard en complexiteit van de onderwijsbehoeften veranderd zijn: vaker gedragsproblemen in plaats van – of naast – leerproblemen, en vaker meervoudige problemen. Leraren hebben niet substantieel meer hulp gekregen bij de ondersteuning van deze leerlingen. Weliswaar kregen op veel plaatsen intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren extra uren, maar dat is vermoedelijk door leraren niet altijd gezien of herkend als een gevolg van passend onderwijs. Ook nam in het primair onderwijs het aantal onderwijsassistenten toe, maar niet zodanig dat elke leraar over deze hulp kan beschikken.

Er is niet groot ingezet op deskundigheidsverhoging van leraren in het regulier onderwijs. De hiervoor verantwoordelijke schoolbesturen laten dit vaak over aan de scholen. Scholen geven aan dat de deskundigheid van leraren over passend onderwijs enigszins gegroeid is vergeleken met vijf jaar geleden. Leraren vinden zichzelf gemiddeld bekwaam genoeg om leerlingen extra te ondersteunen. Ze vragen eerder om faciliteiten (kleinere klassen, meer handen in de klas) dan om scholing.

Leraren ervaren wel meer belasting en schrijven dat toe aan passend onderwijs

In de loop der jaren zijn leraren kritischer geworden over het geven van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ze geven aan dat het (te) veel van hen vraagt. Ze stellen niet zozeer de uitgangspunten van passend onderwijs ter discussie, maar wel de organisatie en de beschikbare faciliteiten. Ze hebben last van hoge werkdruk en vinden

dat passend onderwijs daarvan een belangrijke oorzaak is. Hoge werkdruk heeft echter veel oorzaken en het is onwaarschijnlijk dat passend onderwijs de enige is. Al kort na de start van passend onderwijs brachten leraren bezwaren naar voren over te grote klassen, te veel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, te weinig ondersteuning en te zware eisen van de inspectie. Toen was de stelselwijziging nog maar net op gang en waren samenwerkingsverbanden nog bezig met hun plannen. Dat leraren de genoemde klachten toen al toeschreven aan passend onderwijs, wijst erop dat er meer aan de hand was. Scholen hadden toen de stelselwijziging van start ging te maken met andere factoren die noopten tot bezuiniging op extra's en die leidden tot grotere klassen of groepen. Leraren moesten dit opvangen en dat maakte het niet makkelijker om een goed aanbod voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in stand te houden of te vergroten.



Onduidelijkheid en hoge verwachtingen spelen ook een rol

De stelselwijziging heeft de spelregels veranderd en daarmee zijn oude zekerheden verdwenen. Leraren moeten wennen aan de afgesproken regels in het samenwerkingsverband – die ze niet altijd helder vinden. Nieuwe instrumenten als het schoolondersteuningsprofiel kennen ze soms niet. Om in de klas nieuwe werkelijkheden te laten ontstaan, is tijd nodig, en ook goede communicatie.

Verder benadrukte de rijksoverheid dat passend onderwijs niet mocht blijven hangen in ‘bestuurlijk gedoe’ en de werkvloer moest bereiken, maar begrensde zij tegelijkertijd de middelen via het gefixeerde budget. De suggestie dat elke leraar op meer ondersteuning in de eigen klas zou kunnen rekenen (‘meer handen’), was budgettair nooit realistisch. Dat heeft spanning en frustraties veroorzaakt. Nog altijd zijn veel leraren van mening dat passend onderwijs een bezuinigingsoperatie is. Dat is op stelselniveau feitelijk onjuist, maar de budgetfinanciering beperkt wel de financiële mogelijkheden. En de verevening zorgt op sommige plaatsen voor minder middelen dan voorheen.

Verder willen leraren – vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel voor leerlingen – soms meer dan ze kunnen waarmaken en ook dit leidt tot frustratie. De hoge normen die leraren zichzelf opleggen, worden gevoed door de open normen in de wet. Doelen, doelgroep en beoogde resultaten zijn niet vastgelegd. Passend onderwijs heeft, ook door de term, een grenzeloos karakter gekregen.

Beeldvorming in de media

In de media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor passend onderwijs, vooral voor casussen die op problemen wijzen zoals leerlingen die thuis zitten. Bovendien is passend onderwijs in de berichtgeving vervlochten geraakt met toenemende zorgen over werkdruk in het onderwijs, het lerarentekort en de acties die leraren daartegen hebben gevoerd. Zo is ook de gedachte gevoed dat lesgeven zwaarder is geworden door passend onderwijs.

Zijn er meer ‘probleemleerlingen’ in het regulier onderwijs?

Een groeiend aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is een door leraren veelgenoemde oorzaak van taakverzwaring en van het gevoel de gevraagde ondersteuning niet te kunnen bieden. Hierbij komt dat veel leraren denken dat verwijzen naar het speciaal (basis)onderwijs niet meer mag en dat daardoor veel meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs terechtkomen. Objectief gezien is dit onjuist. Verwijzingen zijn nog altijd mogelijk. Zelfs al zou het speciaal (basis)onderwijs fors krimpen (wat niet het geval is, integendeel), dan betekent dit bijvoorbeeld dat elke basisschool gemiddeld hooguit één tot twee ‘probleemleerlingen’ extra moet opvangen.

Zoals eerder vermeld is het percentage leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften niet gestegen, maar zijn er wel zijn er aanwijzingen dat problemen complexer zijn geworden. Hierbij kan ook een rol spelen dat leraren beter/meer signaleren dan voorheen.

Ontwikkelingen in het mbo

Het mbo heeft jarenlang gewerkt aan de versterking van de tweedelijns-ondersteuning. De laatste jaren wordt hierin een kentering zichtbaar. Mbo-instellingen lopen intern tegen grenzen aan van organiseerbaarheid en betaalbaarheid van de zorgstructuur en zetten in op versterking van de ondersteuning in de opleidingsteams. Dit gebeurt onder meer door verschuiving van personele capaciteit en financiële middelen naar de opleidingsteams en het benoemen van nieuwe verantwoordelijkheden voor de opleidingsteams. Er bestaan nog grote verschillen in de wijzen waarop de teams daarmee omgaan. Sommige pakken hun rol snel op, andere hebben veel moeite of weerstand.

Teammanagers zijn overwegend tevreden over de expertise binnen hun team, maar de zorgcoördinatoren benoemen juist tekorten in kennis en bekwaamheid bij docenten. Het zou een van de belangrijkste knelpunten zijn in de ondersteuning van studenten. Professionalisering speelt een belangrijke rol: hoe tevredener teams zijn over het professionaliseringsbeleid, hoe hoger zij hun competenties inschatten en hoe beter zij – naar eigen zeggen – in staat zijn goede basisondersteuning te bieden.



Impact op ouders in het primair en voortgezet onderwijs

De zorgplicht ontzorgt niet in alle gevallen

Ouders blijken overwegend niet bekend met de zorgplicht. Dit biedt scholen ruimte tot *wegadviseren*: tegen ouders zeggen dat een andere school een betere keuze zou zijn, nog voordat sprake is van een schriftelijke aanmelding (waardoor de zorgplicht ingaat). Dit komt voor, maar onbekend is in welke mate. Verder voorkomt de zorgplicht niet dat sommige ouders blijven zoeken.

Professionals in de school voeren de zorgplicht naar behoren uit als ze na onderzoek tot de conclusie komen dat ze zelf het gewenste aanbod niet kunnen realiseren, als ze een alternatieve, passende plek zoeken en als ze over dit alles goed communiceren met de ouders. Als het alternatieve aanbod echter niet overeenstemt met de wensen van de ouders, dan zoeken deze zelf door naar een andere plek.

Informatie nog niet altijd goed toegankelijk

Het is voor ouders vaak moeilijk om goede informatie te vinden over wat scholen kunnen bieden. Dat maakt het vinden van een geschikte school lastig. Schoolondersteuningsprofielen blijken daarbij geen steun: ze zijn niet altijd goed vindbaar, vaak weinig informatief of ouders kennen het bestaan ervan niet. Ook komt het voor dat wat in het schoolondersteuningsprofiel staat, niet overeenkomt met wat een school feitelijk kan bieden (bijvoorbeeld door een tekort aan personeel).

Bureaucratie alleen voor een deel van de ouders aanwezig

Gemiddeld ervaren ouders weinig bureaucratie. Klachten hierover komen vaker van ouders die te maken hebben met combinaties van ondersteuning vanuit de school én andere organisaties (jeugdhulp, zorg, of een combinatie van ondersteuning binnen het samenwerkingsverband en vanuit cluster 1 of 2). Ouders noemen het ontwikkelingsperspectief níet als oorzaak van bureaucratie, terwijl scholen dat wel doen. Voor ouders geeft het plan houvast bij de communicatie over hun kind. Een aandachtspunt is wel dat

.....

scholen sterk verschillen in het aantal leerlingen waarvoor ze zo'n plan opstellen, mede afhankelijk van het beleid van hun samenwerkingsverband. Dat maakt ouders meer afhankelijk van het beleid van de school. Is er geen ontwikkelingsperspectief, dan betekent dit niet automatisch dat de school minder goed communiceert, maar wel dat ouders minder controle hebben op de uitvoering van gemaakte afspraken.

Een kwart van de ouders niet tevreden

Ouders zijn gemiddeld tevreden over het onderwijsaanbod, de relatie met de school en de keuze van de school. Maar ongeveer een kwart is dat niet. De laatste groep laat het meest van zich horen. De oorzaken van de ontevredenheid lopen uiteen. Ten eerste zijn de ondersteuningsbehoeften van sommige leerlingen erg complex of er kan sprake zijn van ingewikkelde thuissituaties. Dat geldt in het bijzonder voor leerlingen die thuiszitten of bij wie dit dreigt. Oplossingen hiervoor zijn niet altijd makkelijk te realiseren, blijken niet te werken, of ouders wijzen ze af. Ten tweede hebben sommige ouders heel hoge verwachtingen van wat een school kan realiseren en zijn daardoor veeleisend. Passend onderwijs heeft die hoge verwachtingen aangewakkerd, alleen al door de term ('het moet nu passend gemaakt worden'). Ten derde hebben, zoals eerder vermeld, sommige ouders te maken met combinaties van hulp voor hun kind vanuit de school, jeugdhulp en/of zorginstellingen en dat lukt niet altijd goed. Tot slot heeft passend onderwijs ook bij ouders onduidelijkheid opgeroepen. Zo gaf het vroegere rugzakje hen een gevoel van zekerheid (dit geldt is voor mijn kind), een onderhandelingspositie met de school en het gevoel te kunnen kiezen (naar een reguliere of speciale school?). Nu moeten ouders uitzoeken wat mogelijk is op een school en waarop zij zich kunnen beroepen mocht dat nodig zijn. Daarbij balanceren ze soms tussen wat ze graag willen en wat ze durven te vragen. Ook weten ze vaak niet wat feitelijk mogelijk is met de beschikbare middelen. Dit kan allemaal leiden tot stress. De meeste ouders willen niet het onderste uit de kan. Ze willen vooral het gevoel hebben dat ze welkom zijn op school en serieus genomen worden. Beleidsinstrumenten van de overheid om ouders te ondersteunen

als de zorgplicht, het schoolondersteuningsprofiel, medezeggenschap en regelingen voor geschillen zijn belangrijk, maar raken niet de kern: het gaat uiteindelijk om de communicatie en relatie tussen school, ouders en leerling.

Impact op leerlingen en studenten

Of leerlingen meer hulp op maat krijgen, valt niet goed vast te stellen

Scholen ervaren minder strakke kaders en geven aan daardoor meer leerlingen te kunnen ondersteunen dan vroeger. Of dat ook betekent dat de geboden hulp meer op maat is, valt niet goed vast te stellen. Dit komt doordat de doelgroep van passend onderwijs niet is omschreven en betrouwbare registraties van leerlingen en studenten met extra ondersteuning ontbreken. Daar komt bij dat er geen criteria zijn voor wanneer hulp op maat is. Zo wordt in het voortgezet onderwijs vaak gekozen voor hulpvoorzieningen buiten de reguliere klassen. Over de vraag of dat voldoende 'op maat' is, kunnen de meningen verschillen. De meeste leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tonen zich tevreden over de ondersteuning die zij krijgen. Ze waarderen de extra aandacht en het verbetert volgens hen zowel hun zelfvertrouwen als hun leerprestaties.



Thuiszitters hoog op de agenda, maar geen vermindering van hun aantal

Leerlingen die langer dan drie maanden niet naar school gaan zonder geoorloofde reden zijn beter in beeld, maar terugdringen van hun aantal blijkt moeilijker dan verwacht. Het gaat om ruim 4000 leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs²; het aantal lijkt zelfs te stijgen. De toename is voor een deel het effect van meer aandacht voor het fenomeen en een betere registratie (in scholen, bij gemeenten en in samenwerkingsverbanden). Gaandeweg is duidelijk geworden dat thuiszitten voorkomt bij leerlingen met heel uiteenlopende, maar vaak zeer complexe psychische of psychiatrische problemen en/of thuissituaties. Vooral als een leerling al langere tijd thuis zit, blijkt het heel moeilijk om hem of haar terug te leiden naar het onderwijs. De oorzaak is niet altijd de school en de zorgplicht is er dus geen afdoende oplossing voor.

Studenten in het mbo vaak tevreden, maar ook kanttekening bij toelating en ondersteuning

Studenten met een extra ondersteuningsbehoefte in het mbo zijn in meerderheid tevreden over de intake die zij hebben gehad. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop zij betrokken worden bij het maken van afspraken over de ondersteuning en de feitelijke ondersteuning die zij geboden krijgen. Dat neemt niet weg dat er ook kanttekeningen te maken zijn bij de toelating en ondersteuning van studenten. Het komt voor dat studenten met een ondersteuningsbehoefte advies krijgen om een andere opleiding te gaan volgen. Het is onduidelijk of het belang van de student daarin altijd voorop staat. Hoewel de geboden ondersteuning door studenten zelf als positief wordt ervaren, gaat het veelal nog om hulp buiten de klas. Het effect is dat zij daardoor minder contact met hun groepsgenoten hebben. Ook is de eigen docent of mentor minder betrokken bij de ondersteuning, terwijl de studenten aangeven dat die hen wel zou kunnen helpen. Daarnaast heeft ook het mbo te maken met studenten die wel staan ingeschreven, maar feitelijk de opleiding niet kunnen volgen vanwege te zware, complexe problematiek.

2 Dit aantal betreft leerlingen die op enig moment in een schooljaar thuiszitter waren. Het zijn dus niet allemaal leerlingen die actueel thuiszitten.



Tot slot: moeilijk te bepalen wat werkt

Het valt binnen passend onderwijs niet te bepalen wat een ‘goede’ aanpak is op scholen of binnen samenwerkingsverbanden. Dat komt in de eerste plaats doordat de wet open laat wat passend onderwijs precies is, voor wie het is bedoeld en wat de beoogde effecten ervan zijn. Het is aan het onderwijsveld om hierin eigen keuzes te maken en dat gebeurt ook. In de tweede plaats is de ondersteuning van leerlingen per situatie anders. Of een onderwijsaanbod ‘passend’ is, wordt bepaald door het onderlinge samenspel van veel mensen en factoren. Simpele aanwijzingen over wat wel te doen en wat niet, zijn niet te formuleren. Generieke beleidsmaatregelen kunnen hooguit indirect van invloed zijn op het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften; of dat beleid nu van de overheid of van samenwerkingsverbanden komt.

Wat de overheid wél kan doen

De overheid kan wel meer helderheid bieden over de doelgroep van passend onderwijs, over de doelen (voor met name leerlingen) en over de gewenste langetermijntoewijking (bijvoorbeeld: zijn speciale klassen in het regulier onderwijs een streefbeeld of vormen ze een tussenstap op een lange weg naar inclusiever onderwijs?).

Daarnaast kan het beleid sturen op de randvoorwaarden voor passend onderwijs: adequate toerusting en facilitering van zowel leraren als schoolleiders (de laatste omdat ondersteuning van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ook iets vraagt van de héle schoolorganisatie). Tot slot is passend onderwijs een ontwikkeling die lerend vermogen vereist op alle niveaus: dat van de school, het samenwerkingsverband en het stelsel. Een belangrijke voorwaarde om te leren, is de hierboven genoemde helderheid over passend onderwijs. Een andere belangrijke voorwaarde is adequate informatie verzamelen over passend onderwijs – monitoring dus. In dit licht is het zorgelijk dat maatregelen ontbreken om te kunnen achterhalen welke leerlingen extra ondersteuning krijgen.

Een kruipend concept

De ontwikkeling van passend onderwijs gaat door. Ook de beleidsdoelen zijn in beweging, mede als gevolg van de aandacht voor dit politiek gevoelige onderwerp van politici, media en belangengroepen. Het gaat over kwetsbare kinderen en over verlangens om ook hen de beste onderwijskansen te bieden. Het feit dat doelen noch doelgroep duidelijk zijn afgebakend, voedt het debat over wat wenselijk is en maakt van passend onderwijs een kruipend concept: het wordt met steeds meer leerlingen en ontwikkelingen in verband gebracht. Voor een faire beoordeling van passend onderwijs is het van belang de bevindingen tegen het licht te houden van de oorspronkelijke beleidsdoelen.

Illustratie is de discussie over inclusief onderwijs. Het is nooit de bedoeling van de stelselwijziging geweest om inclusief onderwijs te realiseren. Bij de invoering kreeg passend onderwijs het adagium: regulier waar het kan, speciaal waar het moet. De roep om inclusief onderwijs klinkt echter weer luider na de Nederlandse ratificatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2016). In beleidsdiscussies maar ook bij leraren lopen mede daardoor de termen *passend onderwijs* en *inclusief onderwijs* steeds meer door elkaar.

Een verschuiving van criteria om passend onderwijs mee te beoordelen, is niet zonder risico's. Nieuwe ambities over inclusief onderwijs kunnen de reserves die nu al leven bij betrokkenen, versterken. De evaluatie laat immers zien dat in het regulier onderwijs de vraag *waar ligt onze grens* nadrukkelijk speelt. Een ontwikkeling naar inclusief onderwijs is in de praktijk nog niet duidelijk zichtbaar.

Colofon

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T.
Samenvatting Evaluatie Passend Onderwijs
Amsterdam: Kohnstamm Instituut | Tilburg: TIAS School for Business
and Society, Tilburg University | Nijmegen: KBA Nijmegen
(Rapport 1046, projectnummer 20689)
Dit is publicatie nr.73 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-112-3

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Roetersstraat 31, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstamminstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2020

Redactie: Willy Francissen en Jeanine Mies

Vormgeving: Saus! Digitale Producties, Utrecht

Beeldmateriaal: Shutterstock

Druk: Drukkerij De Bink bv (Leiden)

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020): www.evaluatiepassendonderwijs.nl
NRO-projectnummer: 405-15-750



