



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

advies

OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS

advies over de voortgang
OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS

Colofon

De evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een onafhankelijke commissie met als taak de experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs te evalueren en de staatsecretaris van OCW over de vormgeving van Passend onderwijs te adviseren.

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2009
ISBN 978-90-79899-02-9

Bestellingen van publicaties

ECPO
Postbus 556
2501 CN
Den Haag
Email: post@ecpo.nl

Ontwerp en opmaak

Jannemieke Klinkhamer

Drukwerk

AB Promotions

© ECPO, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

advies over de voortgang
OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS

Den Haag, juni 2009

Inhoud

1	Inleiding	
1.1	Aanleiding	7
1.2	Beschouwing over de beperkingen van de evaluatie en advisering Passend onderwijs	7
2	Advies	
2.1	Tijdpad	11
2.2	Wetgeving	12
2.3	Beoogde effecten van Passend onderwijs	14
2.4	Zicht op zorgleerlingen en hun ontwikkeling	15
2.5	Rol van de leraren	17
2.6	Rol van de ouders	18
2.7	Zorgplicht	19
2.8	De invoering van één loket	20
2.9	Informatievoorziening Passend onderwijs	20
2.10	Tot slot	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit advies schetst een beeld van de bevindingen van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (de commissie) betreffende de voortgang van de beleidsoperatie die onder de noemer Passend onderwijs in gang is gezet. Deze bevindingen gaan vergezeld van een aantal aanbevelingen. Hiermee neemt de commissie een voorschot op het in haar werkplan voor eind 2009 aangekondigde advies over de voortgang van Passend onderwijs.

De belangrijkste redenen voor dit tussentijds advies zijn:

- de in november 2008 door staatssecretaris Dijkzema van OCW aan de Tweede Kamer gerichte brief waarin zij bericht haar plannen voor wetgeving inzake Passend onderwijs reeds voor eind 2009 aan de Kamer voor te leggen;
- de brief van de staatssecretaris Dijkzema aan de Tweede Kamer van 5 juni jl. met als bijlagen de Notitie wetgeving Passend onderwijs en de Derde voortgangsrapportage Passend onderwijs en
- de voltooiing van het rapport van het Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA) over de stand van zaken in de regio's die bij Passend onderwijs als zgn. koplopers fungeren.

Evaluëren en adviseren in dit stadium van Passend onderwijs kent een aantal beperkende omstandigheden. De aanbevelingen van de commissie moeten dan ook in dit licht beschouwd worden. Deze omstandigheden hebben ook een rol gespeeld in het advies dat in paragraaf 2 wordt gepresenteerd. Er is daarom voor gekozen om voorafgaande aan het eigenlijke advies allereerst in paragraaf 1.2 in te gaan op een aantal van deze bijzondere omstandigheden die het proces Passend onderwijs kenmerken en op de begrenzing die dat oplevert voor de mogelijkheden van de evaluatie.

1.2 Beschouwing over de beperkingen van de evaluatie en advisering Passend onderwijs

Zowel in de ontwikkeling als bij de evaluatie van Passend onderwijs speelt een aantal bijzondere omstandigheden die het karakter en de mogelijkheden van de evaluatie mede bepalen. Het gaat daarbij om de volgende elementen:

- Er is sprake van een "verschuivend doel": het doel is nog niet definitief geformuleerd, maar wordt gaande de rit verder bepaald en bijgesteld;
- Duizend bloemen bloeien: het initiatief komt van onderop, de vormgeving loopt sterk uiteen en het proces staat niet onder centrale regie;
- Bij de koplopers gaat het vooral om zelfselectie: experimenten en veldinitiatieven melden zichzelf aan;

- Mogelijkheden voor deugdelijk onderzoek (“evidence-based” of “practice-based”);
- Een kort tijdsbestek: er is weinig tijd om de lessen te leren die de grondslag moeten vormen van wet- en regelgeving.

Verkenning van deze elementen levert een aantal dilemma’s op voor de evaluatie en advisering, die de commissie de staatssecretaris graag wil meegeven.

Verschuivende doelen: het doel is nog niet definitief geformuleerd, maar wordt gaande de rit verder bepaald en bijgesteld

Passend onderwijs wordt grotendeels in de praktijk ontwikkeld. Vanuit de bestaande structuren en instituties wordt geprobeerd een nieuwe onderwijspraktijk op te bouwen, die leerlingen meer of betere mogelijkheden voor ontplooiing in het onderwijs en op de arbeidsmarkt zal bieden. Hierbij staat voorop dat de zorgstructuur transparanter en doeltreffender moet worden. Hoe deze er uit gaat zien staat echter nog niet vast.

De uiteindelijke effecten van Passend onderwijs moeten (onder meer) blijken uit:

- 1 vermindering van het percentage leerlingen dat fulltime in aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs verblijft;
- 2 verbetering van de leerprestaties van ‘zwakke’ leerlingen;
- 3 verbetering van het schoolwelbevinden van ‘zorgleerlingen’;
- 4 verbetering van zogenaamde eindkwalificaties van ‘zorgleerlingen’ en
- 5 verbetering van de positie van ‘zorgleerlingen’ op de arbeidsmarkt.

Om effecten te kunnen vaststellen moet men kunnen beschikken over een meting van de beginsituatie. Idealiter zouden in een experimentele opzet goed vergelijkbare scholen die wel, dan wel niet met Passend onderwijs meedoen (experimentele versus controlegroep) met elkaar moeten worden vergeleken, terwijl de inhoud van de interventies binnen de experimentele groep niet van elkaar verschilt. De doelstellingen die middels de interventies bereikt moeten worden, moeten duidelijk geoperationaliseerd zijn om na te kunnen gaan of zij ook worden bereikt. Een dergelijke opzet van de evaluatie is niet goed mogelijk gezien het gebrek aan vaste, eenduidig en meetbaar geformuleerde doelen en gelet op de uitgangspunten dat er sprake is van een lerende aanpak en dat scholen en regio’s zelf bepalen aan welke interventies ze willen werken.

Duizend bloemen bloeien: Het initiatief komt van onderop en staat niet onder centrale regie

Passend onderwijs kan in principe op vele manieren worden vormgegeven. Het is dus niet verwonderlijk dat in verschillende regio’s voor uiteenlopende organisatievormen en werkwijzen wordt gekozen. Voor een evaluatie levert dat echter een complexe situatie op. Immers, in beleidsevaluaties is doorgaans sprake van de invoering van één maatregel, waarvan de effecten worden onderzocht. Bij Passend onderwijs is er sprake van vele gelijktijdige, maar onderling verschillende interventies in regio’s die elk op eigen wijze Passend onderwijs organiseren. Dit maakt het buitengewoon lastig om gewenste effecten toe te schrijven aan maatregelen die een regio in het kader van Passend onderwijs heeft doorgevoerd.

Zelfselectie: Experimenten en veldinitiatieven zijn niet gekozen, maar melden zichzelf aan

In het kader van Passend onderwijs dienen geïnteresseerde regio's die aan bepaalde minimumvoorwaarden voldoen zelf een aanvraag in voor subsidiëring als experiment of als veldinitiatief. Hieraan kleven twee problemen voor het bepalen van succes.

- 1 De term "experimenten" heeft in de context van Passend onderwijs een heel specifieke betekenis, namelijk dat er een beroep op een experimenteerartikel in de wet wordt gedaan. Daardoor wordt men vrijgesteld van het hanteren van het gelijkheidsbeginsel voor scholen en mogen scholen in procedure en/of doelstellingen afwijken van andere scholen. In wetenschappelijke zin wordt met een experiment echter iets anders aangeduid: daar gaat het om een onderzoeksconditie waarin gecontroleerd veranderingen worden aangebracht om te zien welke effecten dat heeft. Dat is bij Passend onderwijs niet het geval.
- 2 Er is duidelijk sprake van een selectieve onderzoekspopulatie. Wanneer regio's zichzelf hebben aangemeld mag men veronderstellen dat er bij deze regio's in ieder geval sprake is van een verhoogde motivatie. Mogelijk onderscheiden zij zich ook nog op andere kenmerken van de "gemiddelde" regio of school die Passend onderwijs moet gaan ontwikkelen.

Kortom: het beeld dat uit de evaluatie van veldinitiatieven en experimenten gaat ontstaan is wellicht te rooskleurig.

Mogelijkheden voor deugdelijk onderzoek: evidence-based versus practice-based

De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie Dijsselbloem) heeft in haar rapport een toetsingskader vastgesteld voor toekomstige onderwijsvernieuwingen. Onderwijsvernieuwingen mogen pas worden doorgevoerd als er onder meer voldoende draagvlak in de samenleving voor is. Dit is aanleiding geweest tot de aanpak-van-onderop, waarvoor bij Passend onderwijs gekozen is. Daarnaast mogen geen interventies worden doorgevoerd waarvan de effectiviteit niet is aangetoond in deugdelijk onderzoek. Hier wordt een verbinding gelegd met de zogenaamde *evidence-based* of *practice-based* benaderingen uit het wetenschappelijk onderzoek.

Het begrip *evidence-based* is de afgelopen 15 jaar een gevleugelde term geworden. Onderwijs is *evidence-based* als het gebaseerd is op wetenschappelijk bewijs. Aan *evidence-based* denken ligt de veronderstelling ten grondslag dat onderwijs kwalitatief beter wordt door het hanteren van beproefde procedures en interventies. Standaardisering van het handelen wordt gezien als kwaliteitbevorderend en op den duur kostenbesparend. In Nederland is nog maar betrekkelijk weinig ervaring opgedaan met *evidence-based* benaderingen in het onderwijs, en zeker niet bij complexe organisatorische vernieuwingen, ook al wordt er veel over geschreven. Bij complexe vernieuwingen wordt wel gebruik gemaakt van een *practice-based* benadering.

Passend onderwijs is zo'n complexe organisatorische vernieuwing, zoals onder meer blijkt uit het IVA onderzoek naar de Stand van zaken koplopers Passend onderwijs¹ en uit de Actis monitor Passend onderwijs naar niveau². Middels een practice-based benadering, een lerende aanpak en empirische gegevensverzameling, is het mogelijk om relevante kennis omtrent het proces en de effecten van Passend onderwijs te verkrijgen. Dat vraagt evenwel de nodige tijd.

Het tijdsbestek: snel wetgevingstraject versus een traag en complex verlopende vernieuwing

Interventies moeten worden uitgevoerd om vast te kunnen stellen in hoeverre zij een bijdrage leveren aan het bereiken van de gestelde doelen. De activiteiten in het kader van de 'veldinitiatieven' en 'experimenten' zijn echter pas kort geleden gestart en worden geleidelijk 'op stoom gebracht'. Een aantal organisatorische effecten van Passend onderwijs zullen waarschijnlijk binnen niet al te lange termijn zichtbaar kunnen worden gemaakt. Voor duidelijke effecten op leerlingniveau zal een veel langere periode nodig zijn. Temeer daar uit onderzoek blijkt dat op schoolniveau nog betrekkelijk weinig is geïmplementeerd. Mogelijk zal het evaluatiemandaat van deze commissie daarvoor te kort zijn. Wil men besluitvorming en wetgeving over Passend onderwijs dus baseren op uitkomsten van empirisch onderzoek, dan zal dat geduld vergen. De druk om wetgeving te realiseren lijkt echter groot en daardoor is er mogelijk (te) weinig tijd en geduld om de lessen te leren die van betekenis zijn voor de definitieve vormgeving van Passend onderwijs in wet- en regelgeving.

Met inachtneming van de hierboven gesignaleerde beperkingen en de dilemma's die daarvoor de evaluatie uit voorvloeien, wil de commissie uiteraard al het mogelijke doen om op basis van de beschikbare bevindingen genuanceerd en naar vermogen over het verdere invoeringstraject van Passend onderwijs te adviseren.

1 Pranger, J., Muller, L., Schilt-Mol, T. van, Sontag, L. Vijfeijken, M. van, Vloet, A., Oosterling, M. & Uerz, D. (2009). Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

2 Vreuls, J. & Schoonhoven, R. van (2009). Passend onderwijs naar niveau. Verslag éénmeting volgsysteem voorjaar 2009. Rotterdam: Actis Advies.

2. Advies

In dit tussentijds advies worden negen thema's besproken:

- het tijdpad dat bij de invoering van Passend onderwijs wordt gehanteerd;
- de voorgenomen wetgeving;
- beoogde effecten van Passend onderwijs;
- het zicht op zorgleerlingen en hun ontwikkeling;
- de rol van de leraren;
- de rol van de ouders;
- de zorgplicht;
- de invoering van één loket en de Centra voor Jeugd en Gezin;
- informatievoorziening Passend onderwijs.

Deze negen thema's komen in de volgende paragrafen van dit advies één voor één aan de orde. Iedere paragraaf begint met een aanbeveling, gevolgd door een toelichting waarin de belangrijkste bevindingen en overwegingen die tot de aanbeveling geleid hebben worden samengevat.

2.1 Tijdpad

Aanbeveling 1

De commissie adviseert de staatssecretaris om tijdpad en fasering van de uitvoering van de beleidsvoornemens bij te stellen om zo de via de 'lerende aanpak' verworven kennis en inzichten in wet- en regelgeving te kunnen verwerken. Verantwoorde invoering van Passend onderwijs vraagt meer tijd dan oorspronkelijk was gedacht.

In een in november 2008 aan de Tweede Kamer gezonden brief bericht staatssecretaris Dijkema van OCW dat de met Passend onderwijs beoogde veranderingen op het terrein van speciale onderwijszorg voor leerlingen met problemen in het onderwijsveld tot veel enthousiasme en beweging hebben geleid. Tegelijkertijd constateert zij dat de feitelijke invoering van Passend onderwijs minder snel op gang is gekomen dan zij had gehoopt. Deze weergave van de stand van zaken komt overeen met het beeld dat de commissie zich de afgelopen periode op basis van een groot aantal gesprekken met veldvertegenwoordigers heeft gevormd. Het wordt ook bevestigd door het verslag van de door Actis Advies in opdracht van de Regiegroep Passend onderwijs uitgevoerde meting van de stand van zaken (Vreuls & Schoonhoven, 2009) bij de ontwikkeling van Passend onderwijs. Uit dit verslag blijkt bijvoorbeeld dat halverwege het cursusjaar 2008/2009 in driekwart van de 78 Passend onderwijs-regio's van een regionaal netwerk kan worden gesproken, maar dat slechts in een kwart van de regio's sprake is van een min of meer vaste vorm van onderlinge samenwerking. In de overige driekwart is de samenwerking vooral gericht op 'verkennen'.

Deze trage start is verklaarbaar. Het gaat om een uiterst complex proces waarin tal van factoren een rol spelen. De complexiteit komt o.a. naar voren in het rapport van het IVA over het in opdracht van de commissie uitgevoerde onderzoek naar de stand van zaken bij de koplopers Passend onderwijs (Pranger c.s., 2009). De belangrijkste van deze (veelal interacterende) factoren zijn:

- het complexe karakter van de beoogde veranderingen (Passend onderwijs bestrijkt een keten van actoren waarbij alleen al in het onderwijssegment vier onderwijssoorten met elk hun eigen wet- en regelgeving en bekostigingssystematiek zijn betrokken);
- de keuze voor innovatie-van-onderop (waardoor niet gewerkt kan worden met kant-en-klare, reeds elders beproefde, modellen);
- de vrees dat de aangekondigde veranderingen op het terrein van de bekostiging van speciale onderwijszorg gepaard zullen gaan met inkrimping van de thans beschikbare budgetten;
- het trage tempo waarmee beschikkingen inzake de toekenning van financiële middelen voor experimenten en veldinitiatieven worden toegekend en
- de keus van het onderwijsveld voor een 'voorzichtige' aanpak waarbij de beoogde veranderingen stapje voor stapje worden gerealiseerd.

De combinatie van een trage start, het complexe karakter van een 'lerende aanpak' en 'innovatie-van-onderop' en de (door velen beklemtoonde) wenselijkheid van een gefaseerde aanpak maken het vrijwel onmogelijk de veranderingen die Passend onderwijs beoogt reeds in het cursusjaar 2011 integraal in te voeren. Daar komt bij dat in 2011 nog weinig effecten van Passend onderwijs zichtbaar gemaakt zullen kunnen worden. Aanpassing van het oorspronkelijke tijdspad lijkt dan ook noodzakelijk.

2.2 Wetgeving

Aanbeveling 2

De commissie adviseert om wetgeving op dit moment uitsluitend te realiseren voor de kwalitatieve aspecten van het (V)SO en (nog) niet voor de inrichting van de regionale netwerken. Om toch tegemoet te komen aan de behoefte van het veld aan meer duidelijkheid verdient het aanbeveling om – middels een proeve van wet – inzicht te bieden in hoe de wettelijke verankering van een volwaardig zorgstelsel Passend onderwijs er in optimale vorm uit kan gaan zien.

De staatssecretaris constateert terecht dat er in het onderwijsveld behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over wat beoogd wordt met Passend onderwijs. Vanuit dat perspectief lijkt wetgeving een voor de hand liggend instrument omdat het duidelijkheid kan verschaffen aan het onderwijsveld en de andere deelnemers aan dit proces. Dat is echter alleen het geval wanneer volstrekt helder is wat de overheid op deze wijze voor iedereen wil regelen en er voldoende grond is om aan te nemen dat de wijzigingen tot het beoogde effect gaan leiden.

Dat lijkt het geval te zijn voor het wettelijk verankeren van kwaliteitseisen voor het (V)SO. De Inspectie van het onderwijs heeft de afgelopen jaren meermalen geconstateerd dat veel scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs onvoldoende onderwijskwaliteit leveren³. Dat betekent dat (V)SO leerlingen cognitief op grotere achterstand staan dan nodig is. De voorstellen voor kwaliteitseisen voor het (V)SO sluiten bovendien aan bij hetgeen voor het reguliere voortgezet onderwijs al lang bij wet geregeld is.

Wetgeving is echter niet geschikt om zaken vast te leggen waarvan men nog niet weet of ze ook werken en de gestelde doelen dichterbij brengen. Ook wanneer de voorgestelde wetgeving Passend onderwijs uitsluitend betrekking heeft op de inrichting en werkwijze van de regionale netwerken, dient de vraag gesteld te worden of wetgeving al aan de orde is. Zo moet de doelmatigheid van de omvang van de regio's (soms zo'n 90.000 leerlingen, vallend onder zo'n 80 schoolbesturen) als ook de effectiviteit van de werkwijze van regionale netwerken zich nog bewijzen. Dat geldt ook voor de integrale indicatiestelling en zorgtoewijzing via het éne loket. Weliswaar zijn er pilot's uitgevoerd binnen het Kader Integraal indiceren⁴, maar deze pilot's zijn niet geëvalueerd. Er is niet gekeken naar de omvang van de zorgaanpakken noch naar de budgettaire consequenties. Verrassingen zijn daarbij niet uitgesloten. Vooralsnog valt over de mate waarin dergelijke in eerste instantie gemaakte keuzen een positieve bijdrage leveren aan een beter passende leerlingenzorg nog weinig te zeggen: blijkens het IVA-rapport is immers de slag van planvorming naar praktijk zelfs bij de experimenten en veldinitiatieven maar ten dele gemaakt.

Er is nog een andere reden om – behoudens de kwaliteitsaspecten (V)SO - terughoudend te zijn met snelle wetgeving betreffende de inrichting en werkwijze van de regionale netwerken Passend onderwijs. In dit stadium, waarin nog zoveel onduidelijk is, zal wetgeving niet méér kunnen bevatten dan minimale normen betreffende de invulling van Passend onderwijs, zoals blijkt uit de Notitie wetgeving Passend onderwijs⁵. Daarin is sprake van de vorming van regionale netwerken, het inrichten van één loket en een onderwijscontinuüm. Het begrip zorgplicht komt hier niet meer in voor. Niet duidelijk is waartoe die zorgplicht schoolbesturen nu eigenlijk verplicht en waarop ouders aanspraak kunnen maken. In de brief van 5 juni j.l. lijkt het er zelfs op dat de zorgplicht zich heeft verplaatst van het individueel schoolbestuur naar het regionaal netwerk.

Omdat wetgeving sterk normerend werkt dreigt het risico dat een dergelijke (te) magere invulling van Passend onderwijs ook de toon zal zetten voor een even magere uitvoering. Er zal dan, gegeven de eerder beschreven afwachtende houding in het veld, nauwelijks meer sprake zijn van een uitdaging om tot een meer dan minimale invulling van Passend onderwijs te komen. Dat nu zou een verarming betekenen van het beleidstraject Passend onderwijs. Juist in deze startfase zouden betrokken partijen moeten worden uitgedaagd beter onderwijs en passende zorg ruimhartig in te vullen.

3 Inspectie van het onderwijs (2007). Cluster 4. De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen.

4 Partners in Jeugdbeleid in opdracht van het ministerie van VWS (2007), Kader integraal indiceren.

5 Notitie wetgeving Passend onderwijs: bijlage bij de brief van de staatssecretarissen van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Tweede Kamer over Wetgeving Passend onderwijs dd 5 juni 2009.

Kortom, het (vooralsnog) ontbreken van empirische feiten over de effecten van Passend onderwijs en de normerende werking van een (te) magere wetgeving maken het ongewenst om het met Passend onderwijs beoogde zorgstelsel op korte termijn in wetgeving vast te leggen.

Aan de behoefte van het onderwijsveld aan meer duidelijkheid zou voldaan kunnen worden middels een proeve van wet. Juist een proeve van wet kan goed inzicht bieden in hoe een volwaardige zorgstelsel Passend onderwijs er optimaal in plaats van minimaal uitziet en welke taken en verantwoordelijkheden daar voor de betrokken partijen uit voort vloeien. Daarnaast biedt deze optie de mogelijkheid om via de lerende aanpak inzichten en werkwijzen scherp te stellen zonder dat die wet steeds gewijzigd hoeft te worden.

2.3 Beoogde effecten van Passend onderwijs

Aanbeveling 3

De commissie adviseert de staatssecretaris om concreet, bij voorkeur in termen van beoogde effecten, duidelijk te maken welke resultaten met Passend onderwijs worden beoogd, in het bijzonder voor leerlingen.

Het attractieve van 'innovatie-van-onderop' en van 'de-weg-van-de-lerende-aanpak' is dat het onderwijsveld maximale ruimte krijgt om haar opvattingen en ideeën te ontwikkelen en te beproeven. Zo'n aanpak biedt meer positieve prikkels dan de traditionele top-down-methode. Dat neemt niet weg dat de gekozen bottom-up-methode ook risico's met zich meebrengt. Eén van deze risico's is dat Passend onderwijs kan uitmonden in een onoverzichtelijke lappendeken van doelstellingen, middelen en effecten. Dat risico wordt aanzienlijk kleiner wanneer de overheid duidelijke doelstellingen formuleert waarop het veld zich kan richten. Daarbij gaat het niet om bekende desiderata als 'optimale ontplooiing van alle leerlingen', 'het kind centraal' of 'geen kind tussen wal en schip', maar om duidelijke (in termen van beoogde effecten verwoorde) doelstellingen.

Het is vandaag de dag, zeker na de publicatie van het rapport-Dijsselbloem⁶, een algemeen aanvaard uitgangspunt dat de overheid zich niet, en zeker niet tot in details, met het 'hoe' van het onderwijs moet bemoeien: dat 'hoe' is een zaak van de professionals die het beleid vorm en inhoud moeten geven. Dat impliceert echter niet dat de overheid geen uitspraken mag doen over het 'wat'. Integendeel. De overheid moet helder en duidelijk, bij voorkeur door middel van in termen van opbrengst geformuleerde doelstellingen, duidelijk maken welke effecten zij met haar onderwijsbeleid wil bewerkstelligen. Dat geldt ook voor Passend onderwijs. Daarmee verschaft zij het veld in de vorm van een set handzame piketpalen een belangrijk hulpmiddel bij het uitwerken van het 'hoe'.

6 Verslag van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). Den Haag: Sdu.

Deze doelstellingen dienen vooral betrekking te hebben op de effecten die men met Passend onderwijs op leerlingniveau wil bereiken. Bij Passend onderwijs gaat het dan met name om effecten bij leerlingen die extra zorg nodig hebben. Streefcijfers- waar mogelijk uitgedrukt in percentages- zouden behulpzaam kunnen zijn bij het operationaliseren van de doelstellingen. Te denken valt aan bijvoorbeeld doelstellingen die verwijzen naar de wens om

- meer leerlingen een hoger niveau te doen behalen in lezen en schrijven,
- meer leerlingen een diploma of certificaat te laten behalen,
- meer leerlingen in staat te stellen binnen een bepaalde periode na het verlaten van de school een betaalde arbeidsplaats te verwerven,
- minder leerlingen thuis te laten zitten zonder een opleiding of een arbeidsmarkt gericht traject te volgen,
- minder leerlingen aangewezen te zien op het bezoeken van een aparte setting voor speciaal onderwijs en
- de tijdspanne te verkorten tussen aanmelding voor, toewijzing van en realisering van speciale leerlingenzorg.

Bij het formuleren van een aantal van dergelijke opbrengsten (en de daarop aansluitende indicatoren) kunnen in regelgeving vastgelegde referentieniveaus van nut zijn, zoals die in het beleidstraject taal en rekenen worden ontwikkeld. Het gebruik van deze richtinggeven- de referentieniveaus kan er bovendien toe bijdragen dat de regio's, ondanks (wellicht forse) verschillen in aanpak, uniforme streefwaarden hanteren.

Het concreet formuleren van de beoogde effecten van Passend onderwijs is vanzelfsprekend niet een taak van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs maar van de staatssecretaris en het onderwijsveld. De commissie beklemtoont wel dat het expliciteren van deze beoogde effecten zal bijdragen aan de gewenste duidelijkheid en de nodige focus kan geven aan het proces. Tevens is het een onmisbare voorwaarde voor het op verantwoorde wijze evalueren van Passend onderwijs.

2.4 Zicht op zorgleerlingen en hun ontwikkeling

Aanbeveling 4

De commissie adviseert de staatssecretaris ervoor zorg te dragen dat op landelijk niveau via het cohortonderzoek COOL gegevens worden verzameld om ook de vorderingen van 'zorgleerlingen' in kaart te brengen.

Daarnaast adviseert de commissie de staatssecretaris om concrete afspraken te maken met de regionale netwerken over het volgen van hun eigen leerlingen.

Passend onderwijs is voor alle leerlingen, maar vooral leerlingen die extra zorg nodig hebben zouden ervan moeten profiteren. Om de effecten van het traject te kunnen beoordelen moet daarom juist van deze groep leerlingen de ontwikkeling landelijk in beeld gebracht worden. Dat is nu vaak niet mogelijk.

Veel speciale basisscholen en speciale scholen brengen de vorderingen van hun leerlingen niet systematisch in kaart terwijl leerlingen van deze onderwijstypen ook niet door het cohortonderzoek COOL bestreken worden. Reguliere scholen brengen de vorderingen van hun meeste leerlingen wel in beeld, zodat deze goed gevolgd worden, maar juist de vorderingen van leerlingen die extra zorg krijgen worden nogal eens niet in de schoolresultaten opgenomen. Zo komt het vaak voor dat scholen zwakke presteerders niet laten deelnemen aan de Cito-eindtoets. Er is, kortom, op landelijk niveau onvoldoende zicht op de ontwikkeling van zorgleerlingen. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van alle leerlingen, dus ook zorgleerlingen, is het van groot belang om in de nabije toekomst óók leerlingen van het speciaal basisonderwijs en die van het (voortgezet) speciaal onderwijs bij cohortonderzoeken als COOL te betrekken.

De koploperregio's hebben de taak hun leerlingen te volgen, onder meer om zelf de effecten van beleid en interventies in kaart te brengen. De regeling voor de toekenning van subsidie voor de uitvoering van veldinitiatieven bevat diverse voorwaarden die betrekking hebben op het in kaart brengen van zorgleerlingen en de registratie van hun vorderingen. Zo moet de subsidieaanvraag bijvoorbeeld duidelijk maken op welke wijze 'gegarandeerd wordt dat alle leerlingen binnen het netwerk een passend onderwijsaanbod wordt geboden'. Regio's moeten ook informatie verschaffen over het gebruik van een 'registratiesystematiek waarmee alle leerlingen in beeld zijn'. Analyse van de tot nu toe ingediende subsidieaanvragen leert dat deze niet of nauwelijks duidelijk maken hoe wordt vastgesteld welke leerlingen extra zorg behoeven, welke zorg zij ontvangen en hoe de effecten van de geboden zorg in beeld worden gebracht (Pranger c.s., 2009). Zonder deze informatie is het voor de regio's niet mogelijk om mogelijke effecten van Passend onderwijs op (groepen) leerlingen vast te stellen. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de evaluatie van het landelijk beleid. Het is dus de moeite waard veldinitiatieven en experimenten krachtig te stimuleren al hun leerlingen ook feitelijk te volgen.

Overigens realiseert de commissie zich dat de huidige omschrijving van 'zorgleerling' slechts een voorlopige, pragmatische oplossing is om te zorgen dat deze groep in beeld komt. In het kader van Passend onderwijs is het streven naar een handelingsgerichte zorgtoewijzing waarvoor een flexibel onderwijszorgaanbod beschikbaar is. Dat brengt een andere wijze van denken met zich mee. Uiteindelijk zal naar verwachting het denken over 'leerlingen en zorgleerlingen' (moeten) kantelen naar een denken over 'leerlingen met verschillende leerstijlen en onderwijsbehoeften' waaronder zowel 'gewone' als 'zorg' leerlingen verstaan worden.

In een later advies zal de commissie terugkomen op de consequenties die deze verwachte 'kanteling' heeft voor het in beeld brengen van de effecten van Passend onderwijs voor die leerlingen die relatief veel aandacht nodig hebben.

2.5 Rol van de leraren

Aanbeveling 5

De commissie adviseert de staatssecretaris bij het toekennen van subsidie aan experimenten en veldinitiatieven van regio's nadrukkelijker te vragen om concreet aan te geven welke initiatieven zij nemen om leraren in positie te brengen en wat zij doen om leerkrachten de ruimte te geven zichzelf voor te bereiden op Passend onderwijs.

De commissie adviseert de staatssecretaris voorts op dit punt niet alleen heldere eisen te stellen bij de initiële toekenning van de veldinitiatieven en experimenten maar ook bij de jaarlijkse verlenging van subsidies aan veldinitiatieven en experimenten.

Bij elke onderwijsinnovatie vervullen de leraren een sleutelrol. Wanneer zij niet bereid en in staat zijn de beoogde veranderingen te bewerkstelligen zullen deze veranderingen niet gerealiseerd worden. Uit onderzoek en gesprekken met veldvertegenwoordigers komt regelmatig naar voren dat Passend onderwijs vooralsnog vooral een zaak is van beleidsmakers, bestuurders, managers en door deze gremia ingehuurde adviseurs. De leraren komen nog slechts sporadisch in beeld. Daarnaast is het de commissie tijdens diverse congressen en bijeenkomsten opgevallen dat er weliswaar veel wordt gesproken over leraren, maar nauwelijks met leraren. Wanneer er wordt gesproken over leraren is dat vooral in termen van "de leraar als probleem". De cultuuromslag die bepleit wordt voor leraren ten aanzien van zorgleerlingen is zeker ook aan de orde voor bestuurders ten aanzien van leerkrachten.

De leraar zal aantoonbaar baat moeten hebben bij passend onderwijs. Naast lasten ook lusten. De Actis monitor en het onderzoek naar de koplopers van IVA laten zien waar knelpunten zitten: onbekendheid met Passend onderwijs, geen concreet beeld van wat de invoering van Passend onderwijs voor de eigen dagelijkse praktijk zal betekenen, onzekerheid over eigen kunnen, gevreesd gebrek aan ondersteuning in de klas, verwachte taakverzwaring en vrees voor algemene niveauperlagings. Uit deze knelpunten ten aanzien van de toerusting voor en taakuitvoering van leerkrachten zijn voor regionale netwerken, maar vooral voor besturen en directies concrete doelen af te leiden. Hierbij is vooral van belang leerkrachten zelf meer sturingsmogelijkheden te geven om deze -door leerkrachten genoemde- knelpunten aan te kunnen pakken.

In de subsidieaanvraag voor de veldinitiatieven en experimenten moet ook nu al aangegeven worden hoe de betrokkenheid van het onderwijspersoneel bij de organisatie van het regionale netwerk en de inrichting van het onderwijs op bestuurs- en bovenbestuurlijk niveau geregeld wordt. Uit het onderzoek onder de koplopers blijkt echter dat in de koploperregio's Passend onderwijs de betrokkenheid van leerkrachten, bijvoorbeeld in de vorm van medezeggenschap, nog vrijwel nergens gerealiseerd is. De commissie beveelt daarom aan de subsidiering van de veldinitiatieven en experimenten niet jaarlijks automatisch te laten doorlopen maar aan verlenging de voorwaarde te stellen dat de betrokkenheid van het personeel adequaat geregeld is.

Het is duidelijk dat de overheid de wijze waarop leraren bij de ontwikkeling van Passend onderwijs moeten worden betrokken niet in detail moet en kan voorschrijven. Een dergelijk aanpak zou ook niet stroken met het idee van 'innovatie-van-onderop'. De overheid kan echter wel van de regio's verlangen dat zij in hun plannen duidelijk aangeven op welke wijze leraren in hun regio uitgedaagd, toegerust en ondersteund worden om de invoering van Passend onderwijs op school- en klassenniveau vorm te geven en op welke wijze leraren mee kunnen beslissen over het regionale beleid dat hun positie en praktijk, hun leerlingen en hun school raakt.

Ten slotte moeten ook de initiële opleidingen op korte termijn hun scholingsaanbod op Passend onderwijs gaan afstemmen. Dat impliceert dat in de curricula van de lerarenopleidingen meer aandacht aan de differentiatiecapaciteit van de leraren en aan de omgang met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zal moeten worden besteed dan thans het geval is.

Als positieve ontwikkeling mag hier vermeld worden dat het merendeel van de koploperregio's contacten heeft gelegd met initiële opleidingen in hun omgeving.

2.6 Rol van de ouders

Aanbeveling 6

De commissie adviseert de staatssecretaris -naast de wettelijke verankering van de medezeggenschap van ouders- zo snel mogelijk helderheid te scheppen over de rechten van de ouders wanneer het gaat om een passend aanbod voor hun kind. Duidelijk moet worden of er straks voor ouders ook nog iets te kiezen is of dat elk aanbod dat door het regionaal netwerk gedaan wordt, beschouwd zal moeten worden als "passend".

Hoewel het belang van de rol van de ouders in beleidsdocumenten over de totstandkoming van Passend onderwijs regelmatig wordt onderstreept blijkt dat de mate waarin de ouders bij de praktijk van de ontwikkeling van Passend onderwijs worden betrokken nog slechts marginaal is. Bij het ontwikkelen en invoeren van nieuwe structuren is het evenwel nodig dat de medezeggenschap van ouders gewaarborgd is, zowel op mesoniveau (de betrokkenheid van de ouders bij de ontwikkeling van Passend onderwijs binnen de regionale netwerken) als op microniveau (de betrokkenheid van de individuele ouder bij de inhoud en vormgeving van de zorg voor zijn kind dat specifieke onderwijszorg behoeft en de ondersteuning die de ouder daarbij nodig heeft).

Inmiddels heeft de staatssecretaris in haar brief van 5 juni jl. meer duidelijkheid gegeven over de wijze waarop de ondersteuning en de (mede)zeggenschap van de ouders zal worden geregeld. De commissie onderschrijft haar inzet. Er is echter wel urgentie geboden bij de wettelijke verankering van de medezeggenschap: de situatie dreigt dat ouders, juist in deze belangrijke fase waarin regio's tot stand komen en afspraken over inrichting en aanbod worden gemaakt, geen invloed uit kunnen oefenen.

Niet duidelijk is welke aanspraken op passende zorg en welke keuzemogelijkheden voor regulier of speciaal onderwijs ouders zullen hebben wanneer Passend onderwijs in hun regio wordt ingevoerd. Naast de wettelijke verankering van de medezeggenschap van ouders moet daarom zo snel mogelijk helderheid geschapen worden over de rechten van de ouders waar het gaat om een passend aanbod voor hun kind. Voorkómen moet worden dat er straks voor ouders niets meer te kiezen is en dat elk aanbod dat door een regionaal netwerk gedaan wordt beschouwd zal moeten worden als “passend”.

2.7 Zorgplicht

Aanbeveling 7

De commissie adviseert de staatssecretaris om aan het concept ‘zorgplicht’ zodanig invulling te geven dat het voor alle betrokkenen (beleidsmakers, schoolbesturen, vertegenwoordigers van het management, leraren en ouders) op korte termijn duidelijk wordt wat hiermee wordt bedoeld en wie dat regardeert. Dat impliceert een heldere opsomming van de rechten, plichten en sancties die aan dit begrip verbonden gaan worden.

Hoewel het concept ‘zorgplicht’ al vanaf de start van de discussie over Passend Onderwijs een centrale rol vervult is de concrete inhoud van dit begrip nog steeds verre van duidelijk. Een groot aantal betrokkenen percipieert de term eerder als een term waar een moreel appèl van uit gaat dan als een juridische term waaraan rechten, plichten en sancties zijn verbonden. Anderen spitsen de discussie toe op de vraag op welke gronden een school duidelijk kan maken dat zij een bepaalde zorgleerling niet kan plaatsen. Weer anderen beklemtonen dat scholen bij doorverwijzing naar een andere (beter toegeruste) voorziening sterk afhankelijk zijn van de bereidheid tot plaatsing van deze andere school. Indien de zorgplicht aan de besturen wordt opgedragen doet het probleem zich voor dat de naleving van de zorgplicht voor kleine schoolbesturen (zoals schoolbesturen met slechts één of twee kleine scholen) veel lastiger lijkt te worden dan voor grote schoolbesturen (met een breed pakket aan voorzieningen). In al deze discussies is onvoldoende duidelijk welke rechten, plichten en sancties aan de zorgplicht verbonden zullen worden.

Inmiddels komt uit de Notitie wetgeving Passend onderwijs het beeld naar voren dat niet zozeer meer in termen van zorgplicht maar in termen van ‘plaatsgarantie’ wordt gedacht. De vragen waartoe dit individuele schoolbesturen en regionale netwerken nu precies verplicht, welke aanspraken ouders kunnen maken op een passend onderwijsplek voor hun kind en welke sancties volgen als geen onderwijsplek geboden wordt, blijven bestaan.

2.8 De invoering van één loket

Aanbeveling 8

De commissie beveelt de staatssecretaris aan meer duidelijkheid te geven over de plaatsbepaling van het ene loket Passend onderwijs ten opzichte van de gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin.

Het naar voren schuiven van het één-loket-concept als één van de prioriteiten bij de invoering van Passend Onderwijs lijkt op breed draagvlak te kunnen rekenen. Uit het onderzoek van het IVA (Pranger c.s., 2009) blijkt dat bij alle zgn. koplopers de totstandkoming van één loket hoog op de agenda staat, hoewel het loket in geen van de koploperregio's al volledig operationeel is.

Uit het IVA-rapport (Pranger c.s., 2009, 56) komt naar voren dat de koploperregio's de relatie van het éne loket met de Centra voor Jeugd en Gezin als een belangrijk aandachtspunt zien. De verhouding tussen het éne onderwijszorgloket en het Centrum voor Jeugd en Gezin als fysiek inlooppunt wordt echter gezien als een bron van mogelijke verwarring voor gebruikers. Men vraagt zich af of het voor ouders wel duidelijk is bij welk loket of inlooppunt zij met welke vraag moeten zijn. Daarnaast voorzien de regio's voor hun loketten een coördinerende rol tussen onderwijszorg en jeugdzorg, terwijl de CJG's een coördinerende rol moeten spelen in de hulpverlening aan gezinnen. Het is duidelijk dat de regio's beducht zijn voor een situatie waarin de creatie van twee nieuwe 'loketten', in plaats van duidelijkheid juist onduidelijkheid en verwarring veroorzaakt. Het is daarom gewenst dat de overheid op korte termijn duidelijkheid schept over taken, verantwoordelijkheden en rolverdeling tussen de onder regie van OCW opererende verwijzings- en indicatiecommissies en de Centra voor Jeugd en Gezin die tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behoren. Om het IVA-rapport te citeren: "Wellicht is afstemming tussen beide ministeries opportuun."

2.9 Informatievoorziening Passend onderwijs

Aanbeveling 9

De commissie adviseert de staatssecretaris aanwijzingen te geven aan CFI en Onderwijsinspectie om de informatievoorziening zodanig in te richten dat voor alle betrokken partijen sneller en beter zicht ontstaat op de regionale netwerken als functionele eenheid.

Voor alle betrokken partijen is het op dit moment moeilijk, zo niet ondoenlijk, om de voor de ontwikkeling van Passend onderwijs relevante gegevens binnen redelijke tijd boven tafel te krijgen. Vragen als: 'Wie zijn de deelnemende schoolbesturen, welke scholen en voorzieningen betreft het, om hoeveel leerlingen gaat het, waar zitten deze leerlingen, om hoeveel geld gaat het en waar wordt het uitgegeven?' zijn nu moeilijk te beantwoorden. Dat heeft alles te maken met het feit dat de informatievoorziening niet is ingericht op gegevens die gerelateerd zijn aan de regionale netwerken als functionele eenheid.

Deze problemen bij gegevensverzameling en -verstrekking hebben een vertragende rol gespeeld bij het tot stand komen van de beschikkingen voor de veldinitiatieven en experimenten. Ook het in beeld krijgen van (aantallen) zorgleerlingen en wijzigingen in de leerlingstromen wordt erdoor belemmerd; dit was onder meer de reden waarom het IVA bij het onderzoek naar de koploperregio's de noodzakelijke kwantitatieve gegevens niet betrouwbaar in beeld heeft kunnen brengen. Dat zelfde geldt voor de beoordeling van de kwaliteit van de onderwijszorg en voorzieningen zoals die in de regio's onder verantwoordelijkheid van de regionale netwerken zullen worden gerealiseerd.

Voor alle partijen, maar niet in de laatste plaats voor het onderwijs en de verantwoordelijke schoolbesturen zelf, is het wenselijk om sneller over de gegevens te kunnen beschikken die voor de ontwikkeling van het proces Passend onderwijs relevant zijn.

Een en ander pleit er voor dat niet alleen de regio's maar ook de CFI en de onderwijsinspectie zich voortvarend voorbereiden op de situatie waarin de regionale netwerken zich als functionele eenheden gaan ontwikkelen.

2.10 Tot slot

De commissie heeft zich bij dit advies beperkt tot enkele hoofdpunten die nu bij de besluitvorming over de vormgeving van Passend onderwijs van belang zijn. Een aantal belangrijke thema's is hier nog niet aan de orde gekomen, omdat het onderzoek daarover nog loopt of omdat onderzoek in dit prille stadium nog niet zinvol is.

In het najaar komt naar verwachting onderzoek beschikbaar over het functioneren van één loket en de betrokkenheid van (jeugd)zorg daarin, over de percepties van het veld met betrekking tot budgetfinanciering en over de gedwongen winkelnering. Er wordt dan tevens een beperkt onderzoek uitgevoerd bij de koploper regio's om de meest recente ontwikkelingen in beeld te krijgen. Genoemde onderzoeken zal de commissie betrekken bij haar advies eind 2009.

Ook het onderzoek naar de benutting van zorg door kinderen van allochtone afkomst zal dit najaar beschikbaar komen.

De commissie hoopt dat dit advies bijdraagt tot een zorgvuldige besluitvorming over de vormgeving van Passend onderwijs voor kinderen die bijzondere aandacht nodig hebben om zich naar hun mogelijkheden te kunnen ontwikkelen.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Bezoekadres Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag

Postadres Postbus 556, 2501 CN Den Haag

Telefoon 070 376 54 50 **Fax** 070 345 75 28

Email post@ecpo.nl **Internet** www.ecpo.nl