

Reactie op Eindrapport Landelijke Evaluatie Passend onderwijs NRO mei 2020 door SWV PO Amsterdam Diemen, 11 juni 2020

Vijf jaar passend onderwijs; een 'kruipend concept'

Eind mei 2020 is het eindrapport gepresenteerd van de landelijke beleidsevaluatie naar de invoering van passend onderwijs. Een consortium van zeven onderzoeksinstituten leverde onder regie van het NRO tussen 2015 en 2020 maar liefst 72 deelrapporten aan, waarin allerlei aspecten zijn onderzocht van deze grote stelselherziening voor het onderwijs. De hoofdonderzoekers Guuske Ledoux en Sietske Waslander stellen in het eindrapport vast dat passend onderwijs voor verschillende betrokkenen verschillende effecten heeft gehad. En dat er bij passend onderwijs sprake is van een 'kruipend concept'. Ze bedoelen daarmee dat doelen en doelgroep vooraf door de overheid niet goed zijn afgebakend. Dit heeft ertoe geleid dat passend onderwijs aan steeds meer wensen en doelen moest voldoen en daarmee als systeem 'grenzeloos' is. Ondanks deze lastige context zijn ze toch tot een aantal belangrijke conclusies gekomen.

Wat zijn de hoofdconclusies?

Op niveau van het stelsel heeft passend onderwijs geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning. Ook zijn er in de meeste regio's voldoende voorzieningen voor leerlingen. Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden. Zowel de scholen als de schoolbesturen als de samenwerkingsverbanden waarderen de beleidsvrijheid die is geboden. Scholen ervaren nog wel veel bureaucratie en soms ook te weinig budget. Voor leraren en ouders heeft passend onderwijs de verwachtingen niet waargemaakt. Voor het effect van het beleid op de leerlingen geldt dat de onderzoekers dit niet goed hebben kunnen vaststellen. Onderzoekers komen tot de slotsom dat het niet aan de centrale overheid, maar aan het onderwijsveld zelf is om de keuzes te maken van wat een goede aanpak van passend onderwijs is. Ze stellen ook dat scholen en samenwerkingsverbanden prima in staat zijn deze keuzes te maken. De overheid zou wel meer duidelijkheid moeten bieden over de doelgroep en de doelen van het beleid én welke richting de overheid op wenst te gaan op de lange termijn. Want blijft passend onderwijs nu vooral streven naar thuisnabij onderwijs met SBO/SO of is het toekomstperspectief inclusief onderwijs?

Deelconclusies vanuit verschillende betrokkenen

De onderzoekers constateren ook dat effecten van het beleid verschillen per groep betrokkenen. Het perspectief van waaruit je naar passend onderwijs kijkt of het beleeft maakt dus uit. Hier volgt per groep een opsomming van de effecten die passend onderwijs heeft op de betrokkenen:

Impact op stelsel, op samenwerkingsverbanden, op schoolbesturen

- Flexibeler systeem en grotendeels dekkend aanbod
- Kostenbeheersing voor de rijksoverheid, financiën onder controle houden lokaal een opgave
- De bestuurlijke complexiteit is met de komst van samenwerkingsverbanden verminderd
- De doelmatigheid van bestedingen is onbekend
- Veel bestuurlijk overleg tussen jeugdhulp, nog weinig gezamenlijk beleid
- Beleidsvrijheid roept discussies op in de Tweede Kamer; het onderwijsveld ervaart dit als wantrouwen

Impact op scholen en leraren primair onderwijs

- Scholen waarderen de vrijheid in de besteding van middelen
- Nog veel geluiden over bureaucratie
- Basisondersteuning wordt meestal gerealiseerd, maar invulling kan verschillen
- Knelpunten in de afstemming met jeugdhulp
- Percentage leerlingen met extra ondersteuningsvragen is al sinds 2008 stabiel (20-25%)
- Geen grote verandering in de taak of de deskundigheid van leraren; wel aanwijzingen dat aard en complexiteit problemen van leerlingen is toegenomen (naast leerproblemen meer gedragsproblemen en vaker meervoudige problemen)
- Leraren ervaren wel meer belasting en schrijven dit toe aan passend onderwijs
- Onduidelijkheid en hoge verwachtingen spelen ook een rol
- Beeldvorming in de media

Impact op ouders in het primair onderwijs

- De zorgplicht ontzorgt niet in alle gevallen
- Informatie nog niet altijd goed toegankelijk
- Bureaucratie alleen voor een deel van de ouders aanwezig
- Een kwart van de ouders niet tevreden

Impact op leerlingen

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

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

Landelijke evaluatie bevestigt beeld samenwerkingsverband

Voor het samenwerkingsverband PO Amsterdam Diemen zijn de conclusies van vijf jaar passend onderwijs in hoge mate herkenbaar. We zien zelfs opvallend veel overeenkomsten tussen het beeld van ons samenwerkingsverband en het landelijke beeld. Dat hadden we als grootstedelijk samenwerkingsverband niet helemaal verwacht. Bij de eigen evaluatie, onderzoeken en gesprekken over passend onderwijs in de afgelopen jaren komen geregeld factoren als de schaalgrootte van het samenwerkingsverband en de diversiteit binnen de grote stad ter sprake.

Nu we de landelijke conclusies kennen -zowel de positieve als de kritische- sterkt het ons te weten dat onze eigen analyses daar niet heel sterk van afwijken. Ook het zicht op al die verschillende perspectieven met elk hun eigen deelconclusies verklaart deels wat we zelf constateerden, namelijk de uiteenlopende beleving van passend onderwijs. De constatering dat deze verschillen in feite zijn terug te voeren op het open karakter van de wetgeving geeft een verklaring en tegelijkertijd ook enig houvast. Het klopt dus dat we de bestuurlijk-organisatorische zaken steeds beter met elkaar op orde hebben en tegelijk klopt het ook dat we met teleurgestelde ouders en leerkrachten te maken hebben die op basis van andere beelden en verwachtingen de stand van passend onderwijs beoordelen.

Wat zien we als we de conclusies tegen de ontwikkelingen binnen ons samenwerkingsverband aanleggen?

- *Zowel de scholen, als de schoolbesturen als de samenwerkingsverbanden waarderen de beleidsvrijheid die is geboden.* De keuze voor het schoolbestuursmodel in Amsterdam Diemen geeft inderdaad veel beleidsvrijheid. Schoolbesturen hebben veel handelingsruimte om binnen afgesproken kaders eigen afspraken met scholen te maken over de ondersteuning van passend onderwijs. Tegelijkertijd zijn schoolbesturen meer doordrongen geraakt van de opdracht om als samenwerkingsverband samen verantwoordelijkheid te dragen voor een aanbod voor alle kinderen. De opgaven binnen de stad zijn divers en soms ook erg complex en vragen dus om bovenbestuurlijke inzet en oplossingen.
- *Op niveau van het stelsel heeft passend onderwijs geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning.* Ook in ons samenwerkingsverband waar verschillende manieren van organisatie van ondersteuning naast elkaar bestaan, is dit in 2019 onderzocht door Bureau Merian. We weten welke factoren positief bijdragen aan de organisatie van extra ondersteuning voor een kind. Schoolbesturen, steunpunten en scholen en sturen hier op. Scholen binnen ons samenwerkingsverband zijn positief dat ze meer kinderen dan in het verleden kunnen ondersteunen, maar het effect op de ontwikkeling van kinderen op het

niveau van het samenwerkingsverband is net als bij de landelijke evaluatie niet vast te stellen.

- *Er zijn voldoende voorzieningen voor leerlingen.* Dat geldt ook grotendeels voor de voorzieningen in Amsterdam Diemen. Er is nieuw aanbod ontwikkeld en ook is in kaart gebracht voor de komende periode waar nog hiaten in het aanbod zitten. Wel is het nodig dat het bestaande aanbod beter in beeld wordt gebracht en goed vindbaar is. Zowel ouders als scholen hebben dit aangegeven in themabijeenkomsten. Voor enkele specifieke doelgroepen is aanvullend aanbod nodig. De ondersteuningsvragen binnen scholen kunnen per wijk of stadsdeel verschillen.
- *Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden, maar de financiën op lokaal niveau onder controle houden is een opgave.* Dit is zeker ook in Amsterdam Diemen een zorgpunt. Het lijkt of een deel van de rekening is doorgeschoven. Het aantal verwijzingen naar het speciaal (basis) onderwijs neemt toe, maar de budgetten zijn gefixeerd. We zien meer kinderen met complexe onderwijs- en zorgvragen binnen het speciaal onderwijs (met een hogere bekostiging) en er zijn meer thuiszittende leerlingen die een onderwijszorgtraject op maat krijgen aangeboden.
- *Scholen ervaren nog wel veel bureaucratie en leraren veel werkbelasting.* Ondanks de nodige aanpassingen vanuit het samenwerkingsverband en schoolbesturen de afgelopen jaren om scholen niet met onnodige bureaucratie te belasten, blijft dit beeld bestaan. We weten nu dat dit niet alleen vanuit regelgeving van passend onderwijs komt, maar het wordt wel als zodanig ervaren. De werkbelasting van leerkrachten moet een voortdurend punt van aandacht blijven. Ditzelfde geldt voor de gevoel als leerkracht om tekort te schieten bij kinderen die met meer ondersteuningsvragen tegelijk kampen.
- *Veel bestuurlijk overleg tussen jeugdhulp, nog weinig gezamenlijk beleid en knelpunten in de afstemming met jeugdhulp.* Op dit punt zijn we in Amsterdam en Diemen echt stappen verder dan in het landelijk geschetste beeld. Er is hier een gezamenlijk beleid voor preventieve en gespecialiseerde jeugdhulp. Beide gemeenten spannen zich hier hard voor in. Dat elke school een ouder- en kindadviseur (Amsterdam) of ouder- en kindcoach (Diemen) heeft en er specialistische jeugdhulp binnen iedere school van het S(B)O beschikbaar is, zijn hier concrete voorbeelden van.

Wat leert de evaluatie ons?

- Wat de verschillende betrokkenen van passend onderwijs of een samenwerkingsverband verwachten verschilt enorm. Dat kleurt dus ook het zeer wisselende perspectief op de opbrengsten. Met terugwerkende kracht kun je zeggen dat dit was te voorspellen. Nu we dit weten, kunnen we hierover het gesprek beter voeren, vooral met ouders en leerkrachten.
- Het helder afbakenen van de doelgroep van passend onderwijs binnen Amsterdam en Diemen is opnieuw actueel. Net als duidelijk maken wat de mogelijkheden van extra

ondersteuning zijn, maar ook waar deze ophouden. Om realistische verwachtingen te scheppen, maar ook vanuit de realiteit dat de hoogte van budgetten ons aanzet om keuzes te maken.

- Dat we de effecten van passend onderwijs op leerlingen niet precies weten is niet alleen een vraagstuk binnen ons samenwerkingsverband, maar dit speelt overal in het land, ongeacht het binnen het samenwerkingsverband gekozen model. Het onderzoek geeft hier als heldere verklaring voor dat de doelgroep van passend onderwijs niet (duidelijk) is omschreven is. Tevens laten registraties van leerlingen met extra ondersteuning zich niet onderling vergelijken en zijn daarmee dus in wetenschappelijke zin onbetrouwbaar. Voor ondersteuning op maat zijn er namelijk geen vaste criteria te geven.
- Dat er een wijdverbreide roep in het hele land is voor meer inclusief onderwijs wordt door de onderzoekers weersproken. De meer bescheiden doelstelling om thuisnabij passend onderwijs te organiseren is een ambitie waar volgens hen nog volop in kan worden geïnvesteerd. Daarmee zien we de keuze bevestigd, die binnen ons samenwerkingsverband is gemaakt in het nieuwe ondersteuningsplan 2020-2024.

Tot slot

Dit onderzoeksrapport is in een periode gelanceerd waarin scholen onder lastige omstandigheden door het covid-19-virus het onderwijs moesten vormgeven. Ook leerlingen en ouders werden hierdoor voor een uitdaging gesteld. De nieuwsberichten over kwetsbare kinderen die hierdoor meer op achterstand zijn gezet, zullen niemand zijn ontgaan. Dat dit ook over een groot deel over leerlingen gaat die binnen passend onderwijs extra ondersteuning nodig hebben, mag duidelijk zijn. Het belang van goed (passend) onderwijs, juist voor deze groep, is actueler dan ooit.

Bronnen:

Ledoux, G & Waslander, S. m.m.v. Eimers, T. , *Evaluatie passend onderwijs, eindrapport* , Mei 2020 Uitgave en verspreiding: Kohnstamm Instituut Amsterdam, www.kohnstammstituut.uva.nl
ISBN 978-94-6321-113-0 NRO projectnummer 405-15-750,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Ledoux, G & Waslander, S. m.m.v. Eimers, T. , *Samenvatting Evaluatie passend onderwijs*, Mei 2020 Uitgave en verspreiding: Kohnstamm Instituut Amsterdam, www.kohnstammstituut.uva.nl
ISBN 978-94-6321-112-3 NRO projectnummer 405-15-750,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Kuiper, R. Misérus, M. *Interview evaluatie Passend Onderwijs; Evaluatie passend onderwijs eindigt met dubbele conclusie: 'Veel gaat goed, veel kan beter'*, Volkskrant 27 mei 2020