

Evaluatie Passend Onderwijs en Verbetermaatregelen

Passend Onderwijs is zes jaar geleden ingevoerd. In een groot landelijk onderzoek door de NRO - in samenwerking met Oberon, het Kohnstam Instituut en andere instanties - is de implementatie van passend onderwijs al die tijd gemonitord zodat de Tweede kamer zich een beeld kan vormen over de effecten en behaalde resultaten. Eind mei is het eindrapport gepubliceerd. Hieruit zijn de bevindingen ten aanzien van de impact op het stelsel, samenwerkingsverbanden, schoolbesturen, scholen, leraren, ouders en leerlingen kort samengevat. ¹

- ✓ *De organisatie van de ondersteuning van leerlingen is flexibeler;*
- ✓ *Vrijheid voor eigen keuzes worden door samenwerkingsverbanden en scholen gewaardeerd;*
- ✓ *Voor de meeste leerlingen is er een passende plek;*
- ✓ *Voor leerlingen met complexe leer- en gedragsproblemen is er onvoldoende dekkend aanbod;*
- ✓ *Leerlingen die thuis zitten zijn beter in beeld, maar het vinden van een passende plek voor deze groep is door complexe problemen moeilijker dan verwacht*
- ✓ *Voor de scholen blijft de samenwerking met Jeugdhulp lastig;*
- ✓ *Bij ouders en leraren heeft passend onderwijs hoge verwachtingen gewekt.*
- ✓ *Leraren steunen passend onderwijs, maar lopen tegen grenzen aan. Ze vinden dat problemen van leerlingen complexer zijn geworden.*
- ✓ *De meeste ouders zijn tevreden. Een kleine groep ervaart veel bureaucratie of vindt het aanbod voor hun kind niet passend.*
- ✓ *Het implementatieproces was lastig omdat er bijna tegelijkertijd twee complexe transities moeten worden uitgevoerd, die van het onderwijs en die van de jeugdzorg.*

Minister Arie Slob heeft in vervolg op het debat met de Tweede Kamer naar aanleiding van de landelijke evaluatie 25 verbetermaatregelen voorgesteld waarmee hij tegemoet komt aan de in amendementen vastgelegde wensen van de tweede Kamer. De betreffende voorstellen zullen met de bestuurlijke organen van het onderwijs, PO-raad, VO-raad en Sectorraad besproken worden en mogelijk leiden tot nieuwe of aangescherpte wet- en regelgeving. In een bijlage bij dit ondersteuningsplan zijn deze verbetervoorstellen opgenomen. De samenvatting daarvan en de nu bekende opinie vanuit de onderwijssectoren is de volgende:

Medezeggenschap

Minister Slob wil de betrokkenheid van medewerkers, ouders en leerlingen bij passend onderwijs verbeteren. Dit heeft ook gevolgen voor de medezeggenschap. Om de inspraak van onderwijzend personeel te verbeteren is een ondersteuningsprogramma voor medezeggenschap ingericht. De VO-raad vindt dat de nadruk moet liggen op het constructieve gesprek tussen school en MR over het ondersteuningsaanbod op school en de afstemming tussen scholen en besturen over het realiseren van een dekkend netwerk en passend aanbod voor alle kinderen in de regio. Ook krijgt de OPR instemmingsrecht op de meerjarenbegroting, die gekoppeld is aan het ondersteuningsplan dat ééns in de vier jaar wordt vastgesteld.

Een programma van eisen

Er komt een programma van eisen voor schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden. Het doel van het programma is om duidelijk te maken welke opdrachten en taken schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben en een helder onderscheid te maken wie waarvoor verantwoordelijk is. De VO-raad vindt het niet passen in de decentralisatie-gedachte van passend

¹ <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/05/Samenvatting-evaluatie-passend-onderwijs-2020.pdf>

onderwijs dat de verantwoordelijkheden landelijk worden ingekaderd. De situatie is daarvoor regionaal te verschillend en het blijft juist belangrijk dat maatwerk geboden kan blijven worden passend bij de expertise van scholen en besturen binnen een regio.

Zorgplicht

Om zorgplicht beter te borgen worden ouders op alle mogelijke manieren vroegtijdig geïnformeerd over de zorgplicht van schoolbesturen. Dit is in lijn met de inbreng passend onderwijs van de raden. Zorgplicht is een belangrijk aspect van passend onderwijs.

Landelijke norm voor basisondersteuning

De minister komt met de landelijke norm voor basisondersteuning tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer. De VO-raad denkt niet dat je met een landelijke norm voor basisondersteuning precies kan bepalen wat je van elke school en elke leraar mag verwachten. Iedere leerling, klas, leraar, school is tenslotte weer anders.

De PO-Raad heeft in gesprekken met het ministerie van OCW steeds aangegeven dat het belangrijk is dat er voldoende ruimte is voor scholen en samenwerkingsverbanden om zelf te bepalen hoe de ondersteuningsstructuur en de basisondersteuning eruit komt te zien. Met de norm waar de minister nu voor kiest (de actualisering van het referentiekader uit 2013), blijft er wel ruimte voor scholen en samenwerkingsverbanden om afwegingen te maken die passen bij de scholen en de leerlingenpopulatie in de regio. De minister wil in 2021 een ambitieuze norm voor basisondersteuning ontwikkelen. De VO-raad wijst erop dat een ambitieuze norm ook financiële gevolgen heeft voor het bieden van de basisondersteuning.

Reserves samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden met een vermogen boven de signaleringswaarde van de Onderwijsinspectie zijn verplicht zich hierover te verantwoorden, vanaf verslagjaar 2020. Als het bovenmatig eigen vermogen niet goed onderbouwd is, moet dit worden afgebouwd. De minister gaat hier actief op handhaven. De PO-Raad en de VO-raad onderschrijven dat samenwerkingsverbanden kritisch moeten kijken naar hun eigen vermogenspositie op basis van de signaleringswaarde en dat eventuele afbouw van het bovenmatig vermogen onderwerp van gesprek moet zijn en actief moet worden opgepakt binnen hun samenwerkingsverband. De PO-Raad vraagt echter ook aandacht voor zorgvuldig en beleidsrijk afbouwen van de reserves. Leerlingen zijn er niet bij gebaat als er onder hoge druk en zonder een duidelijk plan geld van het samenwerkingsverband naar scholen wordt overgemaakt. Dit hebben de PO-Raad en de VO-raad ook eerder onder de aandacht gebracht van de samenwerkingsverbanden in een brief.

Scherper toezicht van de Onderwijsinspectie

De Inspectie gaat nadrukkelijker toezicht houden op passende ondersteuning in met name het regulier onderwijs, maar ook op de samenwerkingsverbanden. Vooral de tijdelijkheid van plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs wordt speerpunt in het organiseren en uitvoeren van toezicht.

Governance

De minister schrijft dat het echt de bedoeling is dat ieder SWV binnen de komende twee jaar een onafhankelijk lid/voorzitter in het intern toezicht heeft. Na twee jaar wordt onderzocht wat de volgende stap in het intern toezicht moet zijn.

Samenwerking onderwijs en Jeugdzorg

Om de ontwikkelkansen voor kinderen en jongeren echt te verbeteren, moet er meer ruimte komen voor een integrale visie en aanpak voor de jeugd. Dat bepleiten de PO-Raad, de VO-raad en het

programma Mét Andere Ogen. Deze visie moet gericht zijn op brede ontwikkeling en gefaciliteerd worden vanuit verschillende domeinen en departementen. De samenwerking tussen onderwijs en gemeenten is cruciaal bij de doorontwikkeling van passend onderwijs, maar de praktijk ervaart te veel last van schotten die de samenwerking bemoeilijken. De ministeries van OCW en VWS benaderen deze sectoren te veel los van elkaar, terwijl integraal beleid geboden is.

Op weg naar inclusiever onderwijs

Minister Slob schrijft in de brief dat de komende vijftien jaar gewerkt wordt aan meer inclusie in het onderwijs. Er zijn scholen en samenwerkingsverbanden die toe zijn aan de volgende stap naar inclusie. De 11 inspiratieregio's van het programma Mét Andere Ogen zijn hier een voorbeeld van. Ook inspirerend zijn de 35 samenwerkingsinitiatieven die zijn ontstaan tussen regulier en speciaal onderwijs. Met de ruimte die de minister biedt om te experimenteren met inclusie, kunnen deze initiatieven een volgende stap maken. Uit de gesprekken binnen de VO-raad is gebleken dat de wens naar inclusiever onderwijs breed gedeeld wordt. Het is van belang om met elkaar een helder stappenplan voor de komende vijf jaar op te stellen én te werken aan goede randvoorwaarden en het wegwerken van belemmerende wet- en regelgeving.

Het is uiteraard niet zo dat al deze maatregelen van vandaag op morgen gerealiseerd kunnen worden. Ook zal er over een aantal ervan gesprekken met het onderwijsveld en het jeugdhulp gevoerd moeten worden. Waar mogelijk zijn in de beleidsvoornemens in hoofdstuk 4 maatregelen voorgesteld waarin rekening is gehouden met de 25 voorstellen zoals die door het kabinet/OCW zijn voorgesteld.