



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

advies

OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS 3 ERVARINGEN EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

advies
OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS 3
ERVARINGEN EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

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 minister van OCW over de vormgeving van Passend onderwijs te adviseren. De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Drs. E.D.C.M. Lambrechts	Voorzitter
Prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Drs. J. Gispen	lid
Prof. dr. J. L. Peschar	lid
Prof. dr. J.C. van der Wolf	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Dr. C.M. van Rijswijk	extern adviseur

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2011
ISBN 978-94-90955-05-2

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
OP WEG NAAR PASSEND ONDERWIJS 3
ERVARINGEN EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Den Haag, december 2011



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Mw. M.van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 21 december 2011
ons kenmerk ECPO/011/170
onderwerp Advies:
Op weg naar
Passend onderwijs 3

Mevrouw de Minister,

Zoals u bekend eindigt, hoewel inmiddels sprake is van een verlenging, de zittingsduur van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) op 31 december 2011. Dat impliceert dat dit advies 'Op weg naar Passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst' het laatste advies is dat u van deze commissie in haar huidige samenstelling ontvangt.

De ECPO beperkt zich in dit advies niet tot de gebruikelijke inhoud: een analyse van de ontwikkeling van Passend onderwijs en het formuleren van op deze ontwikkeling aansluitende aanbevelingen.

Deze keer vervult haar advies drie functies:

- het schetst een beeld van de ervaringen die de commissie de afgelopen vier jaar met de evaluatie van de ontwikkeling van Passend onderwijs heeft opgedaan; dit vanuit de veronderstelling dat deze ervaringen van belang kunnen zijn voor de opzet en uitvoering van toekomstige activiteiten op het terrein van de evaluatie van Passend onderwijs;
- daarnaast benut zij dit advies om verantwoording af te leggen over het werk dat zij de afgelopen vier jaar heeft uitgevoerd, de activiteiten die zijn verricht en de resultaten waartoe dit heeft geleid;
- de derde functie van dit advies verschilt niet van die van de eerdere adviezen van de commissie: het leveren van een bijdrage aan de gedachtevorming omtrent de ontwikkeling en uitvoering van Passend onderwijs op basis van een analyse van de ontwikkelingen die de afgelopen periode hebben plaats gevonden .

In de in 2008 door het toenmalig kabinet met het oog op de instelling van de ECPO vastgestelde beschikking is sprake van een taakstelling die drie componenten omvat:

- het doen van *onderzoek naar de inrichting van Passend onderwijs*, waarbij het vooral gaat om de vorming van regionale netwerken, de kwaliteit van de onderwijsprogramma's Passend onderwijs, de toewijzing van extra ondersteuning, de vorming van één loket, de financiering, de positie van het personeel, de positie van de ouders en de samenwerking met de zorg en de aansluiting op de arbeidsmarkt;
- het (op basis van dit onderzoek) *adviseren* van de minister over de invoering van Passend onderwijs;



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

- het *evalueren van ontwikkelingen en ervaringen* die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van Passend onderwijs, waaronder de experimenten en veldinitiatieven die door scholen worden uitgevoerd.

De werkzaamheden van de ECPO sluiten gedurende de eerste fase van haar bestaan nauw aan bij de hierboven weergegeven driedeling. Dat verandert wanneer staatssecretaris Dijkema in november 2009 het beleid rondom Passend onderwijs ingrijpend herzielt. Daarbij is het loslaten van het idee van de regionale netwerken en het daaraan gekoppelde één-loket-principe het meest in het oog springend. Deze twee elementen vormen tot de herfst van 2009 immers twee van de belangrijkste instrumenten bij de realisering van Passend onderwijs. Het loslaten van deze twee elementen heeft niet alleen consequenties voor het onderwijsveld, maar ook voor het werkpakket van de ECPO. Dat is, conform de aan haar verstrekte opdracht, sterk op de regionale netwerken gericht. Nu deze netwerken gaan verdwijnen moet ook het takenpakket van de ECPO (en het daaraan gekoppelde werkplan) worden bijgesteld. Daarbij speelt echter al snel het probleem dat er na de val van het kabinet Balkenende-IV nogal wat onzekerheid ontstaat over de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. Het is lange tijd onduidelijk welke koers de nieuwe (nog onbekende) bewindslieden willen gaan varen. Die duidelijkheid is er pas weer wanneer u in november 2010 in een brief aan de Tweede Kamer uw opvattingen over de uitwerking van Passend onderwijs presenteert. De inhoud van deze brief maakt het onmogelijk de werkzaamheden van de ECPO nog langer synchroon te laten lopen met de in de instellingsbeschikking vastgelegde taakomschrijving. Dit in het verlengde van het feit dat een groot aantal in deze taakomschrijving genoemde bestandsdelen, zoals regionale netwerken, experimenten, veldinitiatieven, de toewijzing van extra zorg en het werken met één loket, van het toneel verdwijnen. Daarnaast biedt het gekozen tijdspad geen ruimte voor het toetsen van de uitwerking van het beleid in de praktijk (één van de redenen waarom de ECPO werd ingesteld).

De koerswijzigingen van november 2009 en november 2010 impliceren ook dat de ECPO nog maar beperkt gebruik kan maken van de traditionele route van het empirisch onderzoek. Dit leidt tot de keuze voor aanvullende evaluatiemethoden, waarbij het accent ligt op de analyse van de relatie tussen doelen, middelen en te verwachten effecten. Het nadeel daarvan is dat het steeds lastiger wordt om op empirische basis uitspraken te doen over de effecten van Passend onderwijs. Daar staat tegenover dat er meer aandacht wordt besteed aan reflectie over de achtergronden en doelstellingen van het beleid rondom Passend onderwijs.

De ECPO heeft de afgelopen vier jaar zeven adviezen uitgebracht. Dit advies *'Op weg naar Passend onderwijs 3'* bevat een relatief uitvoerige samenvatting van elk van deze adviezen (zie hoofdstuk 3). Bij de samenstelling van deze adviezen is dankbaar gebruik gemaakt van zestien in opdracht van de ECPO uitgevoerde onderzoeken. In een bijlage bij dit advies vindt u een systematisch overzicht met samenvattingen van de rapportages over deze projecten (zie bijlage C).



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Dit advies wordt afgesloten met vijftien aanbevelingen aan de minister voor de volgende fase van Passend onderwijs.¹ Deze aanbevelingen zijn gegroepeerd rondom de belangrijkste actoren die bij de realisering van Passend onderwijs zijn betrokken:

- de overheid;
- de sectorraden;
- de schoolbesturen en de nieuwe samenwerkingsverbanden;
- de scholen (schoolleiders en leraren) en
- de ouders.

Het gebruik van dit ordeningsprincipe impliceert niet dat de ECPO zich rechtstreeks tot de betrokken actoren wendt. Zij richt zich, net zoals in haar vorige adviezen, uitsluitend tot de minister. De keuze voor het groeperen van de aanbevelingen rondom de vijf vermelde actoren vloeit niet alleen voort uit het streven naar overzichtelijkheid. De ECPO wil met deze indeling ook beklemtonen dat het uiteindelijke resultaat van de met Passend onderwijs beoogde veranderingen in hoge mate afhankelijk zal zijn van het draagvlak dat deze vernieuwing bij elk van deze vijf actoren zal verwerven.

Het betreft de volgende aanbevelingen²:

- de beleidslijnen rondom Passend onderwijs en die rondom de zgn. kwaliteitsagenda in elkaar te schuiven;
- op korte termijn in termen van beoogde effecten duidelijk te maken welke resultaten de minister met Passend onderwijs onder de huidige condities wil bewerkstelligen;
- de invoering van Passend onderwijs een jaar uit te stellen;
- duidelijk te maken welke functie het zgn. landelijk referentiekader van de sectorraden in haar ogen vervult, hoe het zich verhoudt tot het toezichtskader van de onderwijsinspectie en welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud en naleving van dit referentiekader;
- het onderwijsveld duidelijkheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de zgn. implementatieorganisatie Passend Onderwijs van OCW en over de wijze waarop deze taken en verantwoordelijkheden zich verhouden tot de rol van de sectorraden op het terrein van de invoering van Passend onderwijs;
- in overleg te treden met de sectorraden over de vorming van een landelijk steunpunt dat de samenwerkingsverbanden en de scholen integraal ondersteunt bij de concretisering van Passend onderwijs op de werkvloer;
- van de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden te verlangen dat zij publiekelijk en op transparante wijze duidelijk maken hoe de aan het samenwerkingsverband en de daarin participerende schoolbesturen toegekende zorgmiddelen worden besteed;

1 Bij de samenstelling van dit advies kon geen rekening meer worden gehouden met de gewijzigde versie van het wetsvoorstel Passend onderwijs die eind november 2011 naar de Tweede Kamer is gezonden. Dat impliceert o.a. dat begrippen als 'zorgprofiel' en 'zorgplan' niet door 'ondersteuningsprofiel' en 'ondersteuningsplan' zijn vervangen.

2 Bijlage E vermeldt de volledige tekst van deze 15 aanbevelingen.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

- prikkels te ontwikkelen die voorkomen dat leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben langdurig in aparte scholen, groepen of zgn. tussenvoorzieningen worden geplaatst;
- te bevorderen dat bij de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs expliciet aandacht wordt besteed aan de gevolgen die de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de zorgmiddelen en de toewijzing van extra zorg heeft voor de kwaliteit van de zorgtoewijzing;
- al het mogelijke te doen om het draagvlak voor de invoering van Passend onderwijs te versterken;
- de toekenning van de in het kader van Passend onderwijs voor de verdere professionalisering van de leraren beschikbare extra middelen te koppelen aan een plan van aanpak;
- om bij de verdere professionalisering van de leraren apart aandacht te besteden aan de positie van de schoolleiders;
- het instemmingsrecht van de ouders bij plaatsing op een school voor speciaal (basis) onderwijs niet af te schaffen en maatregelen te treffen die er toe leiden dat leerlingen alleen met toestemming van de ouders op een andere school met meer onderwijszorg of een aparte tussenvoorziening kunnen worden geplaatst;
- bij de invoering van Passend onderwijs zorg te dragen voor adequaat informatiemateriaal voor ouders, toegesneden op de betreffende regio;
- te bewerkstelligen dat de collectieve belangenbehartiging van de ouders op school- en samenwerkingsverbandniveau effectiever wordt.

Tot slot. De ECPO is er zich van bewust dat ook in dit advies de betekenis van Passend onderwijs voor de leerlingen buiten beeld is gebleven. Dat houdt verband met het feit dat Passend onderwijs nog steeds in de ontwikkelfase verkeert en de vraag of de leerlingen er baat bij hebben nog niet te beantwoorden valt. Dat neemt niet weg dat de commissie van mening is dat pas van een succes van Passend onderwijs kan worden gesproken wanneer uit toekomstige evaluaties blijkt dat de leerlingen er daadwerkelijk van geprofiteerd hebben.

Met vriendelijke groet,

Drs. E.D.C.M. Lambrechts
Voorzitter Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs

Inhoud

1. Inleiding en leeswijzer	13
1.1 Drie functies	13
1.2 Evaluatie na 2011	13
1.3 Leeswijzer	15
2. Taak en positie van de ECPO	17
2.1 Officiële taakstelling	17
2.2 Feitelijke invulling	18
2.3 Positie binnen het proces van onderwijsbeleidsvorming	20
3. Adviezen	23
3.1 In 2008 uitgebrachte adviezen	23
3.2 In 2009 uitgebrachte adviezen	23
3.3 In 2010 uitgebrachte adviezen	26
3.4 In 2011 uitgebracht advies over het wetsvoorstel Passend onderwijs	28
4. De rol van de ECPO in het beleidsvormingsproces	31
4.1 Verschuivende accenten in het beleid rondom Passend onderwijs	31
4.2 Effect van de adviezen van de ECPO	32
4.3 Belangrijke aandachtspunten bij de evaluatie van Passend onderwijs na 2011	33
5. Passend onderwijs: de volgende fase	35
5.1 Beoogd tijdpad	35
5.2 Vijf actoren	37
5.3 De rol van de overheid	37
5.4 De rol van de sectorraden	39
5.5 De rol van de schoolbesturen en de nieuwe samenwerkingsverbanden	42
5.6 De positie van de schoolleiders en de leraren	44
5.7 De positie van de ouders	46
5.8 Tot slot	48
Bijlagen:	
A. Samenstelling van de ECPO	50
B. Door de ECPO uitgebrachte adviezen	51
C. In opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten	52
D. Publicaties over in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten	63
E. Overzicht van de aanbevelingen	65

1. Inleiding en leeswijzer

1.1 Drie functies

De in 2008 in de Staatscourant gepubliceerde instellingsbeschikking van de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) vermeldt dat deze commissie vier jaar zal bestaan: van 2008 tot en met 2011. Hoewel inmiddels sprake is van een verlenging is dit advies het laatste van de ECPO in haar huidige samenstelling. De ECPO wil zich in dit advies daarom niet beperken tot de gebruikelijke inhoud: een analyse van de ontwikkeling van Passend onderwijs en het formuleren van op deze ontwikkeling aansluitende aanbevelingen. Deze keer vervult haar advies drie functies:

- het schetst een beeld van de ervaringen die de ECPO de afgelopen vier jaar met de evaluatie van de ontwikkeling van Passend onderwijs heeft opgedaan; dit vanuit de veronderstelling dat deze ervaringen van belang kunnen zijn voor de opzet en uitvoering van toekomstige activiteiten op het terrein van de evaluatie van Passend onderwijs;
- daarnaast wil zij dit advies benutten om verantwoording af te leggen over het werk dat zij de afgelopen vier jaar heeft uitgevoerd, de activiteiten die zijn verricht en de resultaten waartoe dit heeft geleid;
- de derde functie van dit advies verschilt niet van die van de eerdere adviezen van de commissie: het leveren van een bijdrage aan de gedachtevorming omtrent de ontwikkeling en uitvoering van passend onderwijs op basis van een analyse van de ontwikkelingen die de afgelopen periode hebben plaats gevonden .

1.2 Evaluatie na 2011

Bij de introductie van het Invoeringsplan Passend Onderwijs beklemtoonde de toenmalig staatssecretaris dat Passend onderwijs ontwikkeld zou worden aan de hand van de evaluatie van binnen experimenten en veldexperimenten opgedane ervaringen.¹ Nu de voorbereiding van dit wetgevingsproces (waarbij de resultaten van experimenten en veldinitiatieven een veel minder prominente rol hebben gespeeld dan oorspronkelijk in de bedoeling lag) binnenkort wordt afgesloten kan de vraag worden gesteld of voorzetting van de evaluatie van de ontwikkeling van Passend onderwijs nog wel zin heeft. De ECPO meent van wel: de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs is nog steeds gebaat met een zorgvuldig evaluatieproces. Daarbij spelen diverse overwegingen een rol.

¹ Brief van staatssecretaris Dijkema van december 2007 bij het Invoeringsplan Passend Onderwijs.

In de eerste plaats lijkt het onwaarschijnlijk dat het complete pakket van ingrijpende veranderingen op het terrein van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, dat thans aan de orde is, in één keer op alle fronten succesvol zal zijn. Dit mede gezien het feit dat ook op belendende beleidsterreinen, zoals dat van de jeugdzorg, ontwikkelingen gaande zijn die ingrijpende consequenties voor de onderwijswetgeving kunnen hebben. Tussentijdse evaluaties zijn dan ook van groot belang.² Het systematisch in kaart brengen van effecten en ervaringen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van dit pakket veranderingen.

Daarnaast wil de ECPO er op wijzen dat Passend onderwijs niet alleen via wetgeving maar ook via algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten wordt geregeld. Deze zijn eenvoudiger (en sneller) bij te stellen dan in wetgeving vastgelegde besluiten. Dat betekent dat systematische evaluatie in ieder geval van belang is voor het optimaliseren van de via ministeriële besluiten tot stand gekomen regelgeving. Daarbij dient zorgvuldig in het oog te worden gehouden dat tussentijdse bijstellingen pas gerealiseerd moeten worden nadat nut en noodzaak zijn onderzocht.

Een derde overweging is dat wetgeving weliswaar op bestendinging is gericht, maar dat de geschiedenis heeft geleerd dat onderwijswetten relatief vaak worden bijgesteld. Ook dit pleit voor evaluatie van de ontwikkelingen die de komende jaren in het kader van Passend onderwijs gaan plaatsvinden.

Een vierde, minstens zo belangrijke, overweging is dat met de in de voorgestelde wet vervatte regels geen of nauwelijks ervaring is opgedaan. Het is dan ook niet uitgesloten dat de praktijk gaat leren dat wijzigingen van wet- en regelgeving gewenst zijn. Ook dit pleit voor systematische evaluatie van de beoogde (en niet beoogde) effecten van de stelselherziening die thans aan de orde is.

Een vijfde overweging is dat het ook mogelijk is dat wet- en regelgeving geen problemen oplevert, maar dat de implementatie van Passend onderwijs minder succesvol verloopt dan wordt verwacht. Ook in dat geval kan evaluatie een belangrijke bijdrage leveren aan de onderkenning en analyse van de knelpunten die hierbij een rol spelen.

Dit alles maakt het gewenst dat ook na 2011 systematische evaluatie van de ontwikkeling van Passend onderwijs blijft plaats vinden. Vanuit dit perspectief biedt dit advies niet meer dan een 'tussenstand': een overzicht van de voorlopige stand van zaken.

2 Deze aanbeveling is in 2008 ook al door de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen geformuleerd. Zie pag. 152 van het eindrapport van deze commissie.

1.3 Leeswijzer

In de eerste paragraaf van dit advies is al aangekondigd dat dit advies afwijkt van eerdere adviezen van de ECPO. Het omvat niet alleen een advies, maar ook 'een korte geschiedenis' en een 'verantwoording'.

Als opmaat tot deze geschiedenis en verantwoording beschrijft *hoofdstuk 2* het takenpakket en de positie van de ECPO. Daarbij komen drie aspecten aan de orde:

- de officiële, in 2008 door het toenmalig kabinet vastgestelde, taakstelling;
- de feitelijk invulling van het takenpakket, die in een aantal opzichten (veelal noodgedwongen) afweek van de formele taakstelling en
- de positie van de ECPO binnen het proces van onderwijsbeleidsvorming (haar relatie tot de minister van OCW, het parlement, de ambtenaren van OCW, de besturenorganisaties, de onderwijsvakorganisaties, de beroepsverenigingen, de ouderverenigingen en andere belangengroepen).

De afgelopen vier jaar heeft de ECPO een aantal adviezen uitgebracht (zie bijlage B). Deze adviezen worden in *hoofdstuk 3* (in chronologische volgorde) één voor één besproken. Daarbij wordt, waar relevant, ook aandacht besteed aan de in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten. Deze projecten worden in dit hoofdstuk niet apart beschreven. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage C (met een korte beschrijving van de inhoud en resultaten van alle 16 projecten) en bijlage D (met een alfabetisch overzicht van de in het kader van deze projecten verzorgde publicaties).

Hoofdstuk 4 heeft het karakter van een terugblik op de rol die de ECPO de afgelopen jaren heeft vervuld. Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan de context waarbinnen zij deze rol heeft ingevuld. Binnen deze context speelt het spanningsveld tussen de aan Passend onderwijs ten grondslag liggende ideële motieven en het streven naar beperking van de kosten van speciale onderwijszorg een belangrijke rol. Vervolgens komen de effecten van de adviezen van de ECPO aan de orde. Daarna wordt een aantal punten besproken die bij de evaluatie van de volgende fase van Passend onderwijs een belangrijke rol zullen moeten spelen.

Dit advies wordt in *hoofdstuk 5* traditiegetrouw afgerond met een aantal aanbevelingen voor de volgende fase van Passend onderwijs: de periode na 2011. Deze aanbevelingen zijn gegroepeerd rondom de belangrijkste actoren die bij de realisering van Passend onderwijs een rol spelen: de overheid, de sectorraden, de schoolbesturen, de samenwerkingsverbanden, de schoolleiders, de leraren en de ouders.

2. Taak en positie van de ECPO

2.1 Officiële taakstelling

Wanneer staatssecretaris Dijksma in december 2007 het invoeringsplan Passend onderwijs naar de Tweede Kamer zendt toont zij alle begrip voor het feit dat de Kamerleden zich zorgen maken over de realiseerbaarheid van de voorstellen die zij in juni 2007 onder de noemer Passend onderwijs heeft gepresenteerd³. In het verlengde daarvan poogt zij een deel van deze zorgen weg te nemen door te beklemtonen dat bij de invoering van Passend onderwijs is gekozen voor 'een proces van onderop'. Dat betekent:

- dat er *'veel ruimte komt om bij de invulling van Passend onderwijs op regionaal niveau eigen keuzes te maken'* en
- dat *'de praktijk vooraf gaat aan de wetgeving'*: bestuurlijke en organisatorische concepten worden pas in wetgeving verankerd wanneer de uitvoerbaarheid daarvan in de praktijk is gebleken.

Dit laatste maakt de beoordeling van de resultaten van het invoeringsprogramma in de praktijk van groot belang. Met het oogmerk deze beoordeling zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden wordt een onafhankelijke Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs ingesteld.⁴ Deze commissie (later bekend geworden onder de naam ECPO) krijgt tot taak de voortgang van het invoeringsprogramma te evalueren en te adviseren over de vervolgstappen in het invoeringsproces. Deze taakstelling wordt in de officiële instellingsbeschikking⁵ in drieën gesplitst:

- a. het *evalueren van ontwikkelingen en ervaringen* die regionale netwerken opdoen met het uitwerken van Passend onderwijs, waaronder de experimenten en veldinitiatieven die door scholen worden uitgevoerd;
- b. het *doen van onderzoek naar de inrichting van Passend onderwijs* aan de hand van de volgende thema's:
 - de vorming van regionale netwerken,
 - de kwaliteit van de onderwijsprogramma's Passend onderwijs en het effect daarvan,
 - de toewijzing van extra ondersteuning en de vorming van één loket,
 - de financiering,
 - de positie van het personeel,
 - de positie van de ouders en
 - de samenwerking met de zorg en de aansluiting op de arbeidsmarkt;
- c. het (op basis van de evaluatie) *adviseren* van de minister over de invoering van Passend onderwijs.

3 Brief van staatssecretaris Dijksma aan de voorzitter van de Tweede Kamer van juli 2007

4 Bijlage A vermeldt de samenstelling van deze commissie.

5 Besluit van augustus 2008 houdende instelling van de evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs.

In de nota van toelichting bij deze instellingsbeschikking, die vermeldt dat de commissie voor een periode van vier jaar (van 2008 tot en met 2011) zal bestaan, wordt nog eens beklemtoond dat de evaluatie van en de advisering over de invoering van Passend onderwijs onafhankelijk gebeurt.

2.2 Feitelijke invulling

De in de voorafgaande paragraaf weergegeven driedeling vindt zijn neerslag in het eerste werkplan van de ECPO⁶, dat in oktober 2008 verschijnt. Dit werkplan omvat vijf blokken met projecten:

1. een blok gericht op de implementatie van Passend onderwijs;
2. een blok gericht op de effecten van Passend onderwijs⁷;
3. een blok gericht op de weergave van praktijkvoorbeelden;
4. een blok gewijd aan de financiering van Passend onderwijs en
5. een blok met projecten die antwoord moeten geven op een aantal specifieke, door OCW aan de ECPO gestelde, vragen.

De inhoud van deze blokken sluit nauw aan bij de in de taakstelling van de commissie gehanteerde driedeling. De eerste twee blokken bestrijken de *evaluatie van de ontwikkelingen en ervaringen van de regionale netwerken*. Het derde en vierde blok zijn gerelateerd aan het tweede deel van de taakstelling van de commissie: het *doen van onderzoek naar de inrichting van Passend onderwijs*. Het vijfde blok valt qua systematiek wat uit de toon. Het biedt onderdak aan een breed spectrum van op concrete vragen van OCW gerichte projecten. Het zijn vooral de eerste vier blokken die de ECPO het materiaal moeten leveren op grond waarvan zij het derde deel van haar takenpakket (het *adviseren van de minister over de voortgang van Passend onderwijs*) wil gaan uitvoeren.

Kort na de publicatie van het eerste versie van het werkplan van de ECPO wordt de fase-
ring van het beoogde beleid op een aantal punten bijgesteld. Dit vormt de aanleiding voor
enige aanpassingen in het oorspronkelijke werkplan. Deze aanpassingen, die geen essentiële
zaken betreffen, resulteren in een tweede versie, die in maart 2009 wordt gepresenteerd.⁸

6 ECPO (2008). *Werkplan ECPO 2008-2012*. Den Haag: ECPO.

7 Al vrij snel na de presentatie van dit eerste werkplan wordt duidelijk dat het budget van de ECPO niet toereikend is om de binnen dit blok geplande activiteiten onder de regie van de ECPO te laten uitvoeren. In aansluiting op deze constatering wordt intensief overleg gevoerd met het Ministerie van OCW en de NWO. Dit leidt tot de afspraak dat de ECPO betrokken zal worden bij die onderdelen van het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) die betrekking hebben op de evaluatie van Passend onderwijs. In de praktijk is die betrokkenheid niet of nauwelijks uit de verf gekomen. Dat pleit er voor om het evaluatieproces in het vervolg in één hand te houden. Een en ander impliceert dat de onderzoeken naar de effecten van Passend onderwijs buiten de verantwoordelijkheid van de ECPO vallen. Dat neemt niet weg dat de ECPO deze onderzoeken voor een goede evaluatie onontbeerlijk acht.

8 ECPO (2009). *Werkplan ECPO 2008-2012*. Den Haag: ECPO.

Niet veel later, in augustus 2009, blijkt een derde aanpassing van het werkplan noodzakelijk. Deze aanpassing houdt verband met

- de constatering dat de voortgang van de invoering van Passend onderwijs in het schooljaar 2008/2009 minder voortvarend is verlopen dan in eerste instantie werd verwacht;
- de problemen die bij de realisering van de activiteiten in het kader van de zgn. veldinitiatieven aan het licht zijn getreden⁹;
- de door staatssecretaris Dijkema in haar brief aan de Tweede Kamer van juni 2009¹⁰ aangekondigde heroverweging van de wijze waarop Passend onderwijs tot stand zal worden gebracht.

Ook nu geldt dat de verschillen tussen de eerste en derde versie niet ingrijpend zijn. Het werkplan 'spoort' nog steeds met het oorspronkelijke takenpakket van de ECPO.

Dat verandert wanneer staatssecretaris Dijkema in november 2009 het beleid rondom Passend onderwijs radicaal herzielt. Daarbij is het loslaten van het idee van de regionale netwerken en het daaraan gekoppelde één-loket-principe het meest in het oogspringend. Deze twee elementen vormen tot de herfst van 2009 twee van de belangrijkste instrumenten bij de realisering van Passend Onderwijs. Het loslaten van deze twee instrumenten heeft niet alleen ingrijpende consequenties voor het onderwijsveld, maar ook voor het werkpakket van de ECPO. Dat is, conform de aan haar verstrekte opdracht, sterk op de regionale netwerken gericht. Nu deze netwerken gaan verdwijnen moet ook het takenpakket van de ECPO (en het daaraan gekoppelde werkplan) worden bijgesteld. Daarbij speelt echter al snel het probleem dat er na de val van het kabinet Balkenende-IV nogal wat onzekerheid ontstaat over de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. Het is lange tijd onduidelijk welke koers de nieuwe (nog onbekende) bewindslieden willen gaan varen. Dat leidt er toe dat de ECPO in 2010 na overleg met het ministerie van OCW volstaat met een interim-werkplan voor de resterende periode van 2010. De samenstelling van het definitieve werkplan voor 2011 wordt opgeschort tot het moment waarop rekening kan worden gehouden met de voornemens van de nieuwe bewindslieden.

9 ECPO (2009). *Advies Op weg naar Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

10 Brief van staatssecretaris Dijkema aan de voorzitter van de Tweede Kamer van juni 2009.

Dat kan vanaf eind november 2010 wanneer minister Van Bijsterveldt in een brief aan de Tweede Kamer¹¹ haar opvattingen over de uitwerking van Passend onderwijs en het daarbij te volgen tijdpad presenteert. De inhoud van deze brief leidt binnen de ECPO tot een uitvoerige gedachteswisseling over haar taak en plaats in het ontwikkelingsproces rondom Passend onderwijs. Dit o.a. in verband met

- het krappe tijdpad dat de nieuwe minister hanteert;
- de forse bezuinigingen waarmee het werkkterrein van Passend onderwijs wordt geconfronteerd en
- de vraag in hoeverre het werk van de ECPO nog zinvol is wanneer alle belangrijke stappen in de richting van Passend onderwijs al zijn genomen.

De naar aanleiding van deze punten gevoerde discussie leidt tot de conclusie dat de door de minister gekozen procesgang de ruimte voor zorgvuldige en zinvolle advisering op empirische basis fors begrenst. Daarom zal de ECPO zich, mede gezien het feit dat haar zittingsperiode eind 2011 afloopt, in 2011 beperken tot:

- het afronden van de projecten waaraan op dat moment al gewerkt wordt;
- het verwerken van de bevindingen van deze projecten in adviezen;
- het becommentariëren van beleidsvoornemens, concept-voorstellen en AMvB's en
- het aanreiken van ideeën over de wijze waarop Passend onderwijs in de toekomst alsnog geëvalueerd zou kunnen worden.

Het bovenstaande impliceert dat het werkplan van de ECPO¹² vanaf dat moment niet langer synchroon loopt met het oorspronkelijke takenpakket. Dat kan ook niet: een groot aantal in dit takenpakket genoemde bestandsdelen van het oorspronkelijke beleid, zoals regionale netwerken, experimenten, veldinitiatieven, de toewijzing van extra zorg en het werken met één loket, zijn van het toneel verdwenen. Daarnaast biedt het gekozen tijdpad geen ruimte voor het toetsen van de uitwerking van het beleid in de praktijk (één van de redenen waarom de ECPO werd ingesteld).

De consequentie van dit alles is dat de feitelijke invulling van het takenpakket van de ECPO gedurende de tweede helft van haar bestaan fors verschilt van het aanvankelijke werkplan.

2.3 Positie binnen het proces van onderwijsbeleidsvorming

Voor de analyse van de rol van de ECPO binnen het beleidsvormingsproces rondom Passend onderwijs zijn twee uitgangspunten van essentieel belang:

- a. de commissie is door de minister¹³ ingesteld met het doel haar te adviseren over de voortgang van Passend onderwijs en
- b. de commissie verricht haar werkzaamheden onafhankelijk van de minister, haar ambtenaren of andere betrokkenen.

11 Brief van Minister Van Bijsterveldt aan de voorzitter van de Tweede Kamer van november 2010.

12 ECPO (2011). *Werkplan ECPO 2011*. Den Haag: ECPO

13 De facto is de commissie door staatssecretaris Dijkema ingesteld, maar in de context van deze paragraaf is het onderscheid tussen minister en staatssecretaris niet relevant.

Het eerste uitgangspunt vraagt van de commissie dat zij, op basis van onderzoek naar de stand van zaken, de minister voorziet van op de ontwikkeling en uitvoering van het beleid gerichte adviezen. Het tweede uitgangspunt biedt de commissie de vrijheid adviezen te formuleren die niet in de pas lopen met het door de minister uitgezette beleid. Dit impliceert uiteraard niet dat er een garantie is dat zij te allen tijde worden opgevolgd. De minister kan de uitgebrachte adviezen naast zich neerleggen. Dat laatste is de afgelopen periode ook wel gebeurd. Dat impliceert evenwel niet dat het werk van de commissie in zo'n geval als zinloos moet worden beschouwd. Het feit dat de adviezen van de commissie (en de verslagen van de in haar opdracht uitgevoerde projecten) openbaar zijn, maakt het mogelijk dat ze door tal van deelnemers aan de discussie over de invulling van Passend onderwijs in hun beschouwingen worden betrokken. Van deze mogelijkheid is door velen gebruik gemaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de onderwijswoordvoerders in de Tweede Kamer. Het geldt ook voor vertegenwoordigers van de sectororganisaties, van de onderwijsvakorganisaties, beroepsverenigingen, ouderorganisaties en andere betrokkenen. Dat betekent dat de adviezen van de ECPO (en van verwante organisaties), ook in het geval zij niet worden gevolgd, een onmiskenbare bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat over het thema dat zij bestrijken.

3. Adviezen¹⁴

3.1 In 2008 uitgebrachte adviezen

Het eerste advies van de ECPO betreft *de mogelijke voordelen van het omzetten van een deel van de middelen voor 'reguliere' ambulante begeleiding (op indicatie) in middelen voor preventieve ambulante begeleiding (zonder indicatie)*. Dit naar aanleiding van een concreet verzoek van de toenmalige staatssecretaris.

In het kader van de voorbereiding van dit advies voeren medewerkers en leden van de ECPO een groot aantal gesprekken met velddeskundigen, beroepsorganisaties, vakorganisaties, organisaties van ouders en andere belangengroepen. Uit deze gesprekken wordt nog eens extra duidelijk dat preventieve ambulante begeleiding een veelheid van verschijningsvormen kent, waarbij doelgroep, aard, omvang en financiering per regio en per onderwijssoort sterk van elkaar verschillen. De commissie moet ook constateren dat er geen empirisch bewijs voor handen is, waaruit blijkt dat de uitbreiding van preventieve ambulante begeleiding tot een vermindering van het aantal indicaties voor het speciaal onderwijs of de zgn. rugzak zal leiden. Daarnaast moet de commissie vaststellen dat de door OCW voorgestelde wijze van de bekostiging van de eventuele uitbreiding van de preventieve ambulante begeleiding (budgettair neutrale overheveling van een deel van de middelen voor ambulante begeleiding op basis van indicatie naar preventieve ambulante begeleiding zonder indicatie) een aantal niet te onderschatten problemen met zich zal meebrengen.

Op grond van deze bevindingen adviseert zij de staatssecretaris

- voornamelijk geen structurele wijziging in de bekostiging van de ambulante begeleiding aan te brengen en
- pas richtinggevende uitspraken te doen na de evaluatie van de effecten van preventieve ambulante begeleiding in een aantal proefprojecten.

3.2 In 2009 uitgebrachte adviezen

Medio 2009 voltooit de ECPO haar tweede advies: *Op weg naar passend onderwijs. Advies over de voortgang*. Dit advies omvat twee delen:

- een beschouwend deel over de beperkingen van de evaluatie van en advisering over Passend onderwijs en
- een deel met concrete aanbevelingen.

14 Bijlage B bevat een chronologisch overzicht van de door de ECPO uitgebrachte adviezen.

In het beschouwend deel komen de volgende thema's aan de orde:

- het probleem van de verschuivende doelen: bij de start van de invoering van Passend onderwijs zijn de doelen van de beoogde innovatie nog niet definitief gedefinieerd: zij worden tijdens de rit verder bepaald en bijgesteld;
- de consequenties van het principe van 'laat duizend bloemen bloeien': men werkt niet met een centrale regie: het initiatief wordt aan het regionale onderwijsveld overgelaten;
- het probleem van de zelfselectie: de experimenten en veldinitiatieven die binnen Passend onderwijs van start gaan zijn niet op centraal niveau gekozen, zij melden zichzelf aan;
- het dilemma van evidence-based versus practice-based: in weerwil van de algemene roep om op wetenschappelijk bewijs gebaseerde veranderingen (evidence-based) is in het Nederlandse onderwijs nog maar weinig ervaring opgedaan met deze benadering; Passend onderwijs is een dermate complexe innovatie dat het alleen via een practice-based benadering mogelijk zal zijn om relevante kennis omtrent het proces en de effecten te verzamelen;
- het dilemma van een snel wetgevingstraject versus een traag en complex verlopende vernieuwing (zie Pranger, Muller & Van Schilt-Mol, 2009)¹⁵: het gaat hier om het bekende spanningsveld tussen de lange tijdstermijn die nodig is om effecten van onderwijsinnovaties zichtbaar te maken en de korte tijdstermijn waarbinnen beleidsmakers veranderingen in wetgeving willen vastleggen.

De concrete aanbevelingen in het advies '*Op weg naar Passend onderwijs*' betreffen:

- het bijstellen van het geplande tijdpad voor de invoering van Passend onderwijs: verantwoorde invoering van Passend onderwijs vraagt meer tijd dan gedacht;
- het vooralsnog beperken van de wettelijke verankering van Passend onderwijs tot de kwaliteitsaspecten en de inrichting van de regionale netwerken (nog) niet in wetgeving vast te leggen;
- het concretiseren van de doelen van Passend onderwijs, bij voorkeur in termen van beoogde effecten;
- het bevorderen van het op landelijk niveau in kaart brengen van gegevens over zgn. zorgleerlingen via uitbreiding van het cohortonderzoek COOL;
- het koppelen van subsidie voor experimenten en veldinitiatieven aan duidelijke informatie over de wijze waarop de leraren zich op Passend onderwijs kunnen voorbereiden;
- het scheppen van helderheid over de rechten van de ouders waar het gaat om 'passend onderwijs' voor hun kind;
- het bieden van een heldere opsomming van de rechten, plichten en sancties die aan het begrip zorgplicht worden verbonden;

15 De literatuurreferenties in dit hoofdstuk verwijzen naar verslagen van in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten. Zie het chronologisch overzicht in bijlage C en het alfabetisch overzicht in bijlage D.

- het verschaffen van duidelijkheid over de positie van het regionale loket Passend onderwijs ten opzichte van de gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin;
- het geven van duidelijke aanwijzingen aan het CFI¹⁶ en de onderwijsinspectie over het afstemmen van de informatievoorziening op de regionale netwerken als functionele eenheden.

Enkele maanden na het verschijnen van het ECPO-advies *‘Op weg naar Passend onderwijs’* presenteert de staatssecretaris het onderwijsveld haar brief van november 2009, waarin zij ingrijpende aanpassingen van het beleid rondom Passend onderwijs aankondigt. Deze *‘Nieuwe Koers Passend onderwijs’* geeft de ECPO aanleiding om in 2009 nog een tweede advies uit te brengen. Deze keer in de vorm van een brief aan de staatssecretaris.

Dit advies richt zich o.a. op

- de onduidelijke positie van de overheid ten opzichte van het door de besturenorganisaties te ontwikkelen referentiekader;
- de vermindering van de keuzevrijheid van individuele ouders wat betreft ‘passend onderwijs’ voor hun kind;
- het loslaten van de regionale netwerken als uitgangspunt voor de ontwikkeling van Passend onderwijs en de consequenties daarvan;
- de onwenselijkheid van handhaving van het principe van open-eind-financiering voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs en
- het belang van waarborgen voor de transparantie bij de besteding van de zgn. zorg-gelden.

Daarnaast vraagt de commissie de aandacht van de staatssecretaris voor de consequenties van de aangekondigde veranderingen voor de evaluatie van Passend onderwijs. Deze veranderingen maken het noodzakelijk het werkplan van de ECPO substantieel te herzien. Aan het slot van haar brief wijst de ECPO er ook nog op dat dit advies een geheel ander karakter draagt dan haar gebruikelijke (op literatuurstudie en empirisch onderzoek gebaseerde) adviezen. Desalniettemin acht de commissie het wenselijk haar opvattingen over de overgang naar het nieuwe beleid kenbaar te maken.

16 De Centrale Financiën Instellingen (CFI) was een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCW. Sedert januari 2010 vormt zij één organisatie met de Informatiebeheergroep (IB-groep). De nieuwe organisatie heet de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Het derde advies dat in 2009 wordt uitgebracht sluit aan op de vijf projecten die in de tweede helft van dit jaar zijn afgesloten. De aan deze projecten gekoppelde aanbevelingen hebben betrekking op:

- het belang van de in het project 'percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg' (zie Jepma, Timmerhuis & Bongers, 2009) in kaart gebrachte condities bij de voorbereiding van de invoering van budgetfinanciering (waartoe het kabinet op het moment dat het advies wordt uitgebracht al heeft besloten);
- het belang van een laagdrempelig en onafhankelijk 'loket Passend onderwijs' voor ouders en van het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen provinciale, regionale en lokale voorzieningen voor onderwijs en zorg (zie Smeets, 2009);
- het belang van duidelijke waarborgen voor de kwaliteit van het werk dat in de toekomst door ambulante begeleiders zal worden verricht (zie Peetsma, Van Daalen & Elshof, 2009);
- het beschikbaar stellen van de in het project 'ambulante begeleiding onder de loep' (zie Beekhoven, Jepma & Timmerhuis, 2009) ontwikkelde proeve van een benchmark ten dienste van de verdere uitbouw van de benchmark die door het onderwijsveld wordt ontwikkeld;
- het belang van een adequate registratie van (allochtone) leerlingen, zodat de effecten van op specifieke doelgroepen gerichte maatregelen beter in kaart kunnen worden gebracht (zie Smeets, Driessen, Elfering & Hovius, 2009).

Deze aanbevelingen worden vooraf gegaan door de opmerking dat sommige resultaten van de in 2009 uitgevoerde projecten door de recente wijziging in het beleid aan betekenis hebben ingeboet. De ECPO heeft bij het formuleren van haar aanbevelingen echter al wel rekening gehouden met deze wijziging.

3.3 In 2010 uitgebrachte adviezen

In 2010 brengt de ECPO twee adviezen uit: *'Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg'* en *'Op weg naar passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010'*. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het eerste advies zijn:

- van de beschikbare verdeelmodellen biedt verevening de meeste voordelen: het is objectief, transparant en ongevoelig voor strategisch gedrag;
- er zijn geen harde aanwijzingen die de aanname van een evenwichtige spreiding van de behoefte aan speciale onderwijszorg over het land ontkrachten;
- de enige relevante risicofactoren die wel onevenwichtig over het land zijn verspreid (opleiding en inkomen van de ouders) worden vooralsnog gecompenseerd door het onderwijsachterstandenbeleid;
- verevening richt zich uitsluitend op de verdeling van de middelen over de samenwerkingsverbanden; het zegt niets over de verdeling binnen de samenwerkingsverbanden.

Bij de implementatie van verevening zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan

- het risico van weglekeffecten (zoals bij de afwijkende financiering van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs);
- de kwetsbare positie van (te) kleine samenwerkingsverbanden;
- het zichtbaar maken van de besteding van de middelen voor speciale onderwijszorg en de noodzaak van een ruime overgangsperiode (van vier à vijf jaar).

Bij dit alles plaatst de ECPO de kanttekening dat zij zich in dit advies alleen uitspreekt over de verdeling van de beschikbare middelen en niet over de toereikendheid van het budget.

De meest opvallende bevindingen van het advies *'Op weg naar Passend onderwijs 2'* betreffen:

- de stagnatie van de voorbereiding en de uitvoering van Passend onderwijs in de periode 2009-2010;
- het onder druk staan van het draagvlak voor Passend onderwijs;
- de geringe vooruitgang die is geboekt bij het versterken van de positie van de leerkrachten en de ouders;
- de wens van de regionale netwerken die in 2008/2009 van start zijn gegaan om, in weerwil van de in november 2009 gepresenteerde koerswijziging, gebruik te kunnen blijven maken van de schaal van het regionale netwerk.

Als verklarende factoren voor deze tegenvallende resultaten noemt de commissie:

- het ontbreken van concrete inhoudelijke doelen en een duidelijke regie;
- het nog ontbreken van (positieve) resultaten van experimenten en veldinitiatieven en het te krappe tijdpad.

In het verlengde van deze bevindingen formuleert de commissie acht aanbevelingen: Deze betreffen:

- de wenselijkheid van een helder wettelijk, bestuurlijk en financieel kader;
- een wettelijke basis voor samenwerkingsverbandoverstijgende netwerken;
- de regeling van bindende afspraken binnen de samenwerkingsverbanden;
- het formuleren van heldere richtlijnen betreffende de toedeling en toewijzing van extra onderwijszorg;
- meer duidelijkheid over de functie van het referentiekader;
- meer oog voor de sleutelrol van de leraren;
- meer aandacht voor de positie van de ouders en
- de wenselijkheid van het in kaart brengen van de vorderingen van de leerlingen die speciale onderwijszorg ontvangen.

3.4 In 2011 uitgebracht advies over het wetsvoorstel Passend onderwijs

In mei 2011 reageert de ECPO op het wetsvoorstel Passend onderwijs dat de minister in januari van dat jaar naar de Tweede Kamer heeft gezonden. Dit *Advies Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs* start met de beklemtoning van de winstpunten die het voorstel biedt:

- duidelijkheid over de koers die het kabinet bij de ontwikkeling van Passend onderwijs wil gaan varen;
- doorbreking van de fragmentarisering van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en
- een ingrijpende reductie van de financiële prikkels die scholen, ouders en zorgaanbieders binnen het vigerend bekostigingssysteem tot ongewenst strategisch gedrag kunnen verleiden.

Daar staat tegenover dat het wetsvoorstel ook een reeks twijfels oproept. Deze betreffen o.a.

- de onduidelijkheid rondom het begrip 'zorgplicht';
 - de positie van de nieuwe samenwerkingsverbanden ten aanzien van scholen en ouders;
 - het ontbreken van verbindingen tussen de samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en die voor voortgezet onderwijs;
 - het ontbreken van waarborgen ten aanzien van de kwaliteit en de transparantie van de toewijzing van speciale onderwijszorg;
 - het discutabele karakter van het werken met een zgn. 'ontwikkelingsperspectief';
 - de forse verzwakking van de positie van de ouders;
 - de kwetsbare positie waarin scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs komen te verkeren;
 - het risico van verdamping van de in en om het speciaal onderwijs aanwezige expertise;
 - de passieve opstelling van de overheid ten aanzien van het op elkaar afstemmen van onderwijszorg en jeugdzorg;
 - de onduidelijke positie en functie van het zgn. referentiekader;
 - de borging van de kwaliteit van de zorg;
 - de onwenselijkheid van een afwijkende positie van cluster 2, het LWOO en het praktijkonderwijs in het bekostigingssysteem en
 - de wenselijkheid van een zgn. uitvoeringstoets.
-
- Een groot deel van deze twijfels hangt naar het oordeel van de samen met reeds eerder door de ECPO genoemde factoren:
 - het ontbreken van concrete inhoudelijke doelen
 - de afwezigheid van een duidelijke regie;
 - het ontbreken van (positieve) resultaten van (voortijdig beëindigde) experimenten en het (te) krappe tijdpad.

Een vijfde, relatief nieuwe, factor betreft het samengaan van een ingrijpende stelselwijziging met een forse bezuiniging op de activiteiten van het werkveld dat door dit stelsel wordt bestreken. Deze ongelukkige combinatie van maatregelen maakt het extra lastig om het voorgenomen beleid succesvol te implementeren.

In het verlengde van deze reeks vragen pleit de ECPO er voor de onderhavige wet naar analogie van de vroegere Interimwet Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) de status van interimwet te geven: een wet met een geldigheidsduur van vijf jaar. Dit op grond van de overweging dat het dringend gewenst lijkt door middel van wetgeving een eind te maken aan de onzekerheid waarmee allen die met Passend onderwijs en zijn randgebieden van doen hebben nu al vijf jaar lang worden geconfronteerd, maar dat wetten het effect hebben dat zij maatschappelijke ontwikkelingen consolideren. Het denken over Passend onderwijs is op dit moment echter nog zo sterk in beweging dat deze consolidering vooralsnog ongewenst is. Daarom verdient een zgn. interimwet (met een geldigheidsperiode van vijf jaar) de voorkeur.

4. De rol van de ECPO in het beleidsvormingsproces

4.1 Verschuivende accenten in het beleid rondom Passend onderwijs

In de eerste fase van het, nu al een halve eeuw durend, debat over de vormgeving van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften gaat het vooral om ideële motieven, zoals

- de vrees dat kinderen die een aparte school voor speciaal onderwijs bezoeken in een maatschappelijk isolement komen te staan;
- de opvatting dat het bezoeken van een speciale school soms meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt en
- het idee dat de aanwezigheid van een breed scala van aparte scholen voor speciaal onderwijs er toe leidt dat het regulier onderwijs de zorg voor leerlingen met problemen te snel naar deze scholen doorschuift.

Tegenwoordig wordt het debat niet meer uitsluitend door ideële motieven gekleurd. Financiële overwegingen zijn in toenemende mate belangrijk geworden. Dit in het verlengde van de vrees dat de kosten van de zorg voor leerlingen met problemen binnen het huidige stelsel van extra onderwijszorg niet alleen onbeheersbaar maar ook onbetaalbaar worden.

Daarbij is het alleszins begrijpelijk dat de deelnemers aan het debat deze twee componenten verschillend accentueren. Zo lijkt de overheid de kosten van de zorg steeds meer centraal te stellen, terwijl het onderwijsveld en de ouders de ideële aspecten blijven beklemtonen. Dit verschil in benadering heeft een situatie doen ontstaan waarbinnen door de overheid gelanceerde voorstellen voor verandering van het bestaande stelsel door onderwijsveld en ouders steeds argwanender tegemoet worden getreden: gaat het daadwerkelijk om inhoudelijke verbeteringen of dienen deze 'verbeteringen' primair als verpakking voor bezuinigingsmaatregelen? Dit spanningsveld vormt een voortdurende bedreiging voor het draagvlak van Passend onderwijs.

Het spanningsveld tussen deze twee componenten vormt ook een complicerende factor bij de evaluatie van en de advisering over de ontwikkeling van Passend onderwijs. Bij deze evaluatie en advisering dienen beide aspecten meegewogen te worden. Daarbij kan echter niet altijd gebruik worden gemaakt van de traditionele route van het empirisch onderzoek. Dit leidt tot het gebruik van aanvullende evaluatiemethoden, waarbij het accent ligt op de analyse van de relatie tussen doelen, middelen en te verwachten effecten.¹⁷

17 Het CPB spreekt in dit verband in een niet gepubliceerde notitie van 'verklarende evaluatie'.

4.2 Effect van de adviezen van de ECPO

Nu de bij de start van de ECPO afgesproken zittingsduur bijna is afgelopen ligt het voor de hand om eens na te gaan welke effecten de adviezen van deze commissie op het beleid van de overheid hebben gehad. De ECPO realiseert zich dat dit een hachelijk karwei is: ook voor haar geldt de regel dat het keuren van het eigen vlees niet aan de slager moet worden overgelaten. Desalniettemin wil zij op deze plaats toch enkele opmerkingen over het effect van haar activiteiten maken.

Daaraan vooraf gaan enkele opmerkingen van technische aard:

- bij een groot aantal adviezen kan de vraag naar het effect niet met een simpel ja of nee worden beantwoord: dit betreft adviezen waarvan het effect door hun aard (bijvoorbeeld: 'schem duidelijkheid over de positie van de overheid ten opzichte van het referentiekader van de besturenorganisaties') hooguit door middel van een glijdende schaal (van geen enkel effect tot zeer groot effect) kan worden weergegeven;
- er is lang niet altijd sprake van een rechtstreeks causaal verband tussen een bepaald advies van de ECPO en een met dit advies corresponderende beleidskeuze van de overheid (bij sommige beleidskeuzen kunnen ook adviezen van anderen een rol hebben gespeeld);
- een aantal 'adviezen' is zo geformuleerd dat zij eerder het karakter van een constatering dan van een concreet advies hebben (bijvoorbeeld: 'verevening zegt niets over de verdeling van het beschikbare budget binnen de samenwerkingsverbanden'); dat maakt de vraag naar het effect niet of nauwelijks te beantwoorden.

Bovenstaande (en andere) problemen maken het vrijwel onmogelijk de vraag naar het effect van de adviezen van de ECPO aan de hand van een overzichtelijke tabel duidelijk te maken. Dat impliceert niet dat er over het effect van de ECPO-adviezen niets zou kunnen worden gezegd.

Een simpele rondgang langs de in hoofdstuk 3 weergegeven samenvattingen van de ECPO-adviezen leert al snel dat de overheid, met uitzondering van de adviezen over verevening van het voor speciale onderwijszorg beschikbare budget, deze adviezen slechts partieel heeft opgevolgd. Hieraan mag echter niet de conclusie worden verbonden dat het werk van de ECPO geen effect heeft gehad. Het is alleen zo dat de uitstraling van deze adviezen op een veel complexer manier verloopt dan via een simpele verbindingslijn tussen ECPO en overheid. Het lijkt erop dat de ECPO-adviezen vooral invloed hebben via het politiek en maatschappelijk debat dat over Passend onderwijs plaats vindt. De deelnemers aan dit debat hebben de adviezen van de ECPO zeer regelmatig in de discussie betrokken. Dit blijkt o.a. uit de handelingen van de Tweede Kamer. Het wordt ook geïllustreerd door het grote aantal bezoekers van de website van de ECPO (in 'stille' perioden ongeveer 1.000 bezoekers per maand en in periode waarin publicaties verschijnen ongeveer 2.000 per maand) en de vele keren waarbij in correspondentie van besturenorganisaties, onderwijsvakorganisaties, ouderorganisaties en andere belangengroepen naar de adviezen van de ECPO wordt verwezen. Dit soort effecten hebben indirect hun weerslag op het beleid van de overheid.

4.3. Belangrijke aandachtspunten bij de evaluatie van Passend onderwijs na 2011

De ervaringen die de afgelopen jaren met de evaluatie van Passend onderwijs zijn opgedaan hebben het belang van een aantal condities betreffende de evaluatie van onderwijsinnovaties nog eens onderstreept:

- de wenselijkheid van toetsbare, in termen van beoogde effecten geformuleerde, doelstellingen (zoals 'meer leerlingen die na het verlaten van de school een betaalde arbeidsplaats verwerven', 'minder leerlingen die thuis zitten zonder een opleiding te volgen', 'minder leerlingen die een aparte setting voor speciaal onderwijs bezoeken' e.d.);
- de beschikbaarheid en toegankelijkheid van betrouwbare kwantitatieve gegevens (in dit geval gegevens over zgn. zorgleerlingen¹⁸ en hun ontwikkeling);
- een adequate informatievoorziening (dit vereist dat de data-sets van verschillende overheidsdiensten zoals die van DUO en onderwijsinspectie beter op elkaar worden afgestemd);
- realistische verwachtingen ten aanzien van het tijdsbestek waarbinnen effecten van onderwijsvoorzieningen zichtbaar kunnen worden (het is begrijpelijk dat de beleidsverantwoordelijken en de samenleving graag willen dat dit soort vernieuwingen op korte termijn vrucht afwerpen, maar meestal vraagt dat meer tijd; dat geldt zeker voor het aantonen van effecten op leerlingniveau) en
- een flexibele opstelling van de uitvoerders van de evaluatie bij het tussentijds wijzigen van de uitgezette innovatiestrategie (in de periode 2007-2011 heeft het twee keer bijstellen van de oorspronkelijke koers het evaluatieproces ingrijpend beïnvloed).¹⁹

Aan deze vijf voorwaarden kunnen er nog drie worden toegevoegd die betrekking hebben op de positionering en de opdracht van een toekomstige evaluatiecommissie:

- evaluatie en daarop aansluitende advisering behoeven een *door de minister ingestelde commissie* (de kaderwet adviescolleges biedt daartoe een adequaat raamwerk);
- deze commissie dient over een *brede expertise* op het terrein van speciale onderwijszorg, beleidsadviesing en de evaluatie van grootschalige onderwijsinnovaties te beschikken (het gaat hier uiteraard niet om de expertise van elk van de leden afzonderlijk, maar om het totaal aan deskundigheid dat binnen de commissie aanwezig is) en
- de leden van de commissie dienen, binnen de door de minister gestelde kaders, alle ruimte te hebben voor een *onafhankelijke werkwijze*.

18 Gemakshalve wordt hier de term 'zorgleerlingen' gebruikt. Dit in weerwil van het feit dat de ECPO er verderop in dit advies voor pleit deze term te schrappen. (zie par. 5.3). De commissie is er zich ook van bewust dat het definiëren van het begrip 'zorgleerlingen' en het in kaart brengen van de vorderingen van deze leerlingen extra lastig wordt nu de landelijke criteria voor de toewijzing van extra onderwijszorg gaan vervallen. Dat impliceert dat er op korte termijn een oplossing moet worden gevonden voor het probleem hoe 'zorgleerlingen' en hun ontwikkeling in kaart moeten worden gebracht.

19 Zo'n flexibele opstelling is ook noodzakelijk wanneer men recht wil doen aan het de opvatting dat een school een 'lerende organisatie' dient te zijn.

Bij dit alles moet men zich voortdurend realiseren dat evaluatie van overheidsbeleid in vrijwel alle gevallen een complexe opgave vormt die zelden of nooit 'modelmatig' kan worden ingevuld en uitgevoerd. Dat laat onverlet dat men wel, met inachtneming van wetenschappelijke regels, een oordeel kan vellen over de mate waarin gestelde doelen met de beschikbare financiële en organisatorische middelen bereikt kunnen worden.

5. Passend onderwijs: de volgende fase

5.1 Beoogd tijdpad

Dit afsluitende hoofdstuk start met een korte bespreking van het tijdpad dat de Minister van OCW de komende periode bij de invoering van Passend onderwijs wil hanteren. Dit tijdpad is een belangrijk bestanddeel van de context waarbinnen de daarna volgende aanbevelingen begrepen moeten worden.

Kader 1 laat zien hoe dit tijdpad er op dit moment uitziet. De daarin vermelde gegevens zijn ontleend aan de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van juni 2011.

Kader 1 Voorlopige planning van de invoering van Passend onderwijs	
2011/2012	<ul style="list-style-type: none">■ afronding van het wetgevingsproces■ regeling van de indeling van de samenwerkingsverbanden■ eerste fase extra investering in professionalisering leerkrachten
2012/2013	<ul style="list-style-type: none">■ afronding van de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden (01.11.12)■ verzending zorgplannen van samenwerkingsverbanden naar de inspectie (01.03.13)■ tweede fase extra investering in professionalisering leerkrachten
2013/2014	<ul style="list-style-type: none">■ eerste fase van de bezuinigingen op Passend onderwijs■ zorgplicht wordt van kracht■ landelijk voorgeschreven procedures en criteria bij indicatiestelling vervallen
2014/2015	<ul style="list-style-type: none">■ budgettering per samenwerkingsverband■ tweede fase van de bezuinigingen op Passend onderwijs
2015/2016	<ul style="list-style-type: none">■ opheffing van verplichte winkelnering ambulante begeleiding■ eerste stap in de richting van verevening van de bekostiging
2016 en later	<ul style="list-style-type: none">■ verdere stappen in de richting van de verevening van de bekostiging

Binnen de hierboven weergegeven planning is de afronding van het wetgevingsproces uiteraard het meest cruciale moment. Wanneer de Tweede Kamer of de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwerpt komt de invoering van Passend onderwijs voor lange tijd op losse schroeven te staan. In dit advies wordt er evenwel van uitgegaan dat het wetsvoorstel door de beide kamers van de Staten-Generaal zal worden aangenomen.

Naast parlementaire goedkeuring kunnen de komende periode binnen de totstandkoming van Passend onderwijs minstens vijf sleutelmomenten worden onderscheiden:

- de samenstelling van de samenwerkingsverbanden;
- de bestuurlijke inrichting van deze samenwerkingsverbanden;
- de totstandkoming van de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden;
- de besteding van de aangekondigde extra investeringen in de professionalisering van de leerkrachten en
- de invoering van de eerste fase van de bezuinigingen.

Binnen de voor de invoering van Passend onderwijs voorgestelde organisatiestructuur vervullen de samenwerkingsverbanden (ongeveer 75 voor het primair onderwijs en ongeveer 75 voor het voortgezet onderwijs) een fundamentele rol. Zij moeten het nieuwe zorgstelsel vorm en inhoud gaan geven. Te verwachten valt dat het onderwijsveld zolang de *samenstelling* van deze samenwerkingsverbanden nog niet definitief vast staat een afwachtende houding zal aannemen.

Een volgend belangrijk moment is de *bestuurlijke inrichting* van de nieuwe samenwerkingsverbanden, die november 2012 geregeld moet zijn. Zolang deze nog niet is voltooid kunnen de samenwerkingsverbanden geen daadwerkelijke besluiten nemen. Van de samenwerkingsverbanden, waarvan de meeste pas in het najaar van 2012 over een bestuur zullen beschikken, wordt verwacht dat zij voor 1 maart 2013 hun *zorgplannen* naar de inspectie zenden. Dat impliceert dat deze nieuwe besturen in een tijdsbestek van ongeveer vier maanden het volgende moeten regelen:

- de wijze waarop zij Passend onderwijs gaan realiseren;
- de verdeling en besteding van de beschikbare zorgmiddelen;
- de toewijzing van extra ondersteuning aan zorgleerlingen in het regulier onderwijs en
- de plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4.

Daarmee staan zij voor een zware opgave.

Een eveneens uiterst belangrijk aandachtspunt in de schooljaren 2011/2012 en 2012/2013 is de besteding van de aangekondigde *extra investering in de professionalisering van de leerkrachten*. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze middelen verdeeld en besteed gaan worden. Het ligt voor de hand om hier de nieuwe samenwerkingsverbanden een belangrijke rol te laten spelen, maar het probleem is dat deze pas in de loop van het cursusjaar 2012/2013 operationeel worden.

Van niet te onderschatten betekenis in het schooljaar 2013/2014 is het van kracht worden van de *eerste fase van de bezuinigingen op Passend onderwijs*. De kans lijkt reëel dat deze bezuinigingen in de voorafgaande schooljaren hun schaduw reeds vooruit zullen werpen. Het zal in ieder geval nodig zijn bij het ontwikkelen van zorgprofielen en zorgplannen op deze bezuinigingen te anticiperen.

Dit korte overzicht illustreert dat de komende 2 ½ jaar van cruciaal belang zijn voor de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. Dit vraagt om een duidelijke regie die gepaard gaat met een zorgvuldige monitoring en evaluatie van het invoeringsproces.

5.2 Vijf actoren

In de hierna volgende paragrafen groepeerde de ECPO haar aanbevelingen voor de volgende fase van Passend onderwijs rondom de vijf belangrijkste actoren die bij de realisering van Passend onderwijs zijn betrokken:

- a. de *overheid* (die niet alleen tot taak heeft de beoogde ontwikkelingen in wet- en regelgeving vast te leggen, maar ook verantwoordelijk is voor de bewaking van de kwaliteit en de kosten van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften);
- b. de *sectorraden* (in het geval van Passend onderwijs de PO-raad (inclusief de voormalige WEC-raad), de VO-raad, de MBO-raad en de AOC-raad);
- c. de *schoolbesturen en de nieuwe samenwerkingsverbanden* primair onderwijs en voortgezet onderwijs (waarvoor de schoolbesturen de verantwoordelijkheid gaan dragen);
- d. de *scholen* (in dit geval de schoolleiders, de leraren en het onderwijsondersteunend personeel);
- e. de *ouders* (waarbij het zowel de ouderorganisaties als de individuele ouders betreft).

Het gebruik van dit ordeningsprincipe impliceert niet dat de ECPO zich rechtstreeks tot de betrokken actoren richt. Zij richt zich, net zoals in haar vorige adviezen, uitsluitend tot de Minister van OCW. De keuze voor het groeperen van de aanbevelingen rondom de vijf vermelde actoren vloeit vooral voort uit het streven naar overzichtelijkheid. Daarnaast wil zij met deze indeling beklemtonen dat het uiteindelijk resultaat van de met Passend onderwijs beoogde veranderingen in hoge mate afhankelijk zal zijn van het draagvlak dat deze vernieuwing bij elk van deze vijf actoren zal verwerven.

Bij de samenstelling van dit laatste advies van de ECPO in haar huidige samenstelling is een groot aantal aanbevelingen besproken. Na lang beraad heeft de ECPO besloten dit aantal tot vijftien te beperken (drie voor elk van de hierboven vermelde actoren). Het gaat dan wel om aanbevelingen die betrekking hebben op zaken die de ECPO voor de verdere voortgang van Passend onderwijs van essentieel belang acht.

5.3 De rol van de overheid

In elkaar schuiven van twee beleidslijnen. Bij de presentatie van de bundel met essays met de in haar opdracht uitgevoerde *analyses van de beleidsuitgangspunten en -beslissingen rondom Passend onderwijs* (Bekkers, Noordegraaf, Waslander & De Wit, 2011) heeft de

ECPO erop gewezen dat Passend onderwijs tot nu toe vooral als een 'technisch dossier' is behandeld, zonder daarbij aandacht te besteden aan de maatschappelijke en ideologische doelstellingen. Het gevolg is dat rond dit dossier in de loop der jaren een negatief imago is opgebouwd: Passend onderwijs wordt in toenemende mate gepercipieerd als een soort 'restonderwijs' voor de leerlingen die niet meekunnen in de stroom van het regulier onderwijs en waarvoor dus speciale zorg nodig is. In het verlengde van deze constatering pleit de ECPO voor een omkering in benadering, beeldvorming en terminologie: beschouw 'zorgleerlingen' niet langer als speciale leerlingen maar als gewone leerlingen, die soms meer en soms minder extra ondersteuning nodig hebben. Dit kan helpen Passend onderwijs een positiever imago te geven. Dit positieve imago kan ook worden bevorderd door twee beleidslijnen (die van de kwaliteitsagenda en die van Passend onderwijs) in elkaar te schuiven en daarmee Passend onderwijs onderdeel te maken van een brede kwaliteitsagenda: een kwaliteitsagenda waarvan, naast leerstandaarden voor taal en rekenen, meer opbrengstgericht werken en een kwaliteitsimpuls voor leraren, ook extra ondersteuning voor leerlingen die dat voor kortere of langere tijd nodig hebben deel uitmaakt.

Aanbeveling 1

De ECPO adviseert de minister de beleidslijnen rondom Passend onderwijs en die rondom de zgn. kwaliteitsagenda in elkaar te schuiven en daarmee de herziening van het onderwijszorgstelsel onderdeel te maken van een brede kwaliteitsagenda.

Beoogde effecten. De afgelopen jaren heeft de ECPO diverse keren naar voren gebracht dat de overheid bij de ontwikkeling van Passend onderwijs onvoldoende duidelijk maakt welke effecten zij, *in termen van in meetbare opbrengsten geformuleerde doelstellingen*, met de vernieuwing van de zorgstructuur van het onderwijs wil bewerkstelligen. Te denken valt aan doelstellingen als 'in 2016 is het aantal leerlingen dat thuis zit zonder een opleiding te volgen 50 % lager dan in 2012', 'in 2018 is het aantal leerlingen dat een aparte setting voor speciaal onderwijs bezoekt 25 % lager dan in 2012' e.d. Het formuleren van dit soort toetsbare doelstellingen draagt niet alleen bij aan de sturing van het veranderingsproces, maar vormt tevens een onmisbare voorwaarde voor het evalueren van Passend onderwijs. Het feit dat deze doelstellingen er nog steeds niet zijn is voor de ECPO aanleiding deze aanbeveling, met het risico dat haar verhaal eentonig wordt, in dit eindadvies nog eens te herhalen.

Dit met de toevoeging dat bij het formuleren van deze doelstellingen rekening moet worden gehouden met het feit dat de condities waaronder Passend onderwijs tot stand moet komen op dit moment beduidend minder gunstig zijn dan enkele jaren geleden het geval was. Daarbij gaat het niet alleen om bezuinigingen die Passend onderwijs rechtstreeks raken, maar ook om bezuinigingen op belendende beleidsterreinen, zoals de jeugdzorg, de gezondheidszorg en de WMO. Door deze cumulatie van bezuinigingen kunnen scholen bij handhaving van de oorspronkelijke ambities voor een uiterst lastige opgave komen te staan. Op dit moment lijkt sprake van een beleidsklem: scholen dienen met minder middelen hogere ambities te realiseren.

Aanbeveling 2

De ECPO adviseert de Minister van OCW op korte termijn in termen van beoogde effecten duidelijk te maken welke resultaten zij met Passend onderwijs onder de huidige condities wil bewerkstelligen.

Eén jaar uitstel. Uit de bespreking van het tijdpad dat thans bij de invoering van Passend onderwijs wordt gehanteerd (zie par. 5.1 van dit advies) blijkt dat de periode waarbinnen het onderwijsveld zich op de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving moet voorbereiden uiterst krap is bemeten. Dit krappe tijdpad vormt een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van het werk dat van de nieuwe samenwerkingsverbanden en de scholen wordt verwacht. Deze voorbereidingsperiode dreigt nu door het late tijdstip van de parlementaire behandeling nog korter te worden dan zij al was. Hieraan moet de conclusie worden verbonden dat het vroegst haalbare tijdstip voor een verantwoorde invoering van de zorgplicht en het afschaffen van landelijke procedures en criteria voor de zorgtoewijzing augustus 2014 is. Met deze conclusie sluit de ECPO zich aan bij het advies van de Onderwijsraad van mei 2011²⁰.

Aanbeveling 3

De ECPO adviseert de minister de invoering van Passend onderwijs een jaar uit te stellen, opdat de scholen langer de tijd krijgen zich op de invoering voor te bereiden.

5.4 De rol van de sectorraden

Functie van het landelijk referentiekader. Eind september 2011 heeft de Stuurgroep Passend onderwijs van de sectorraden PO, VO, AOC en MBO de concept-tekst van het zgn. referentiekader Passend onderwijs²¹ gepubliceerd. Dit document wordt door de samenstellers gekarakteriseerd als

- het geheel van werkwijzen en afspraken waarnaar schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich richten bij de vormgeving van de zorgplicht Passend onderwijs en
- als hulpmiddel bij het opstellen van het onderwijszorgplan van het samenwerkingsverband en het opstellen van de onderwijszorgprofielen van de scholen.

Daaraan wordt toegevoegd dat het referentiekader het eigendom is van de (samenwerkende) schoolbesturen en dat het de samenwerking ondersteunt met (keten)partners en andere belanghebbenden.

20 Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

21 *Referentiekader Passend onderwijs*. Concept d.d. 30 september 2011 ten behoeve van externe raadpleging.

Dit referentiekader biedt een aantal nuttige handvatten voor de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs. De betekenis van deze handvatten wordt nog groter wanneer in december 2011 de aangekondigde sectorspecifieke uitwerkingen (de zgn. gereedschapskisten) beschikbaar komen. Het probleem is dat niet duidelijk is welke status de tekst van dit referentiekader precies geniet. Het is 'van en voor de schoolbesturen', maar de inhoud van Passend onderwijs wordt niet alleen door de schoolbesturen bepaald. Andere actoren zoals de overheid, de onderwijsvakorganisaties en belangengroepen van ouders en leerlingen spelen eveneens een belangrijke rol.

In het kader van dit advies zijn twee vraagstukken van bijzonder belang:

- de positie van de overheid ten opzichte van de inhoud van het referentiekader en
- de relatie tussen de inhoud van het referentiekader en die van het toetsingskader van de onderwijsinspectie.

De ECPO heeft in haar advies over het wetsvoorstel Passend onderwijs al opgemerkt dat de overheid bij de borging van de kwaliteit van het (passend) onderwijs niet alleen op de inhoud van het referentiekader kan vertrouwen, maar hierover door middel van wet- en regelgeving zelf uitspraken dient te doen. Dit standpunt wil de commissie in dit advies graag herhalen. In het verlengde daarvan adviseert zij de minister hierover op korte termijn duidelijkheid te verschaffen. Daarnaast wil de ECPO er op wijzen dat er een uiterst ongewenste situatie ontstaat wanneer de criteria van het referentiekader en die van het toezichtskader van de onderwijsinspectie onvoldoende sporen. Wanneer dat het geval is dreigen schoolleiders en leraren in een onmogelijke spagaat te belanden. Van hen kan immers niet worden verwacht dat zij conform tegenstrijdige richtlijnen gaan handelen. Overleg hierover tussen de overheid, de inspectie van het onderwijs en de schoolbesturen lijkt dan ook dringend gewenst. Ook hier geldt dat voorkomen beter is dan genezen.

Aanbeveling 4

De ECPO adviseert de minister op korte termijn duidelijk te maken welke functie het zgn. referentiekader in haar ogen vervult, hoe het zich verhoudt tot het toezichtskader van de onderwijsinspectie en welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud en naleving van dit referentiekader.

Implementatieorganisatie OCW. In september 2011 heeft de directeur van het Programma Implementatie Passend Onderwijs van OCW zich met een brief tot de schoolbesturen gericht met het bericht dat zijn organisatie de samenwerkingsverbanden en de scholen gaat ondersteunen bij de invoering van Passend onderwijs. De inhoud van deze brief wekt de indruk dat de ondersteuning van deze (tijdelijke) implementatieorganisatie vooral betrekking zal hebben op de organisatorisch-technische en financieel-administratieve aspecten van Passend onderwijs. Dat neemt niet weg dat de aangekondigde ondersteuning ook breder opgevat kan worden dan uitsluitend op organisatorisch-technische en financieel-administratieve aspecten gericht. Het lijkt de ECPO wenselijk dat hierover op korte termijn duidelijkheid wordt geschapen. Dat is vooral van belang om helder zicht te krijgen op de taakverdeling tussen de implementatieorganisatie van OCW en de ondersteuning die de sectorraden, in het verlengde van de publicatie van het zgn. referentiekader, aan de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zullen gaan bieden.

Aanbeveling 5

De ECPO adviseert de minister het onderwijsveld op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de implementatieorganisatie Passend Onderwijs van OCW bij de invoering van Passend onderwijs en over de wijze waarop deze taken en verantwoordelijkheden zich verhouden tot de rol van de sectorraden op het terrein van de invoering van Passend onderwijs.

Ondersteuning samenwerkingsverbanden. Onder het regiem van de Wet Passend onderwijs moeten de (verplicht) aan een samenwerkingsverband deelnemende scholen afspraken maken over:

- de wijze waarop zij Passend onderwijs gaan realiseren;
- de verdeling en besteding van de aan het samenwerkingsverband toegekende zorgmiddelen;
- de toewijzing van extra ondersteuning aan zorgleerlingen in het regulier onderwijs en
- de plaatsing van leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4.

Deze afspraken worden vastgelegd in een onderwijszorgplan.

Eén van de vele zaken die in dat zorgplan geregeld moet worden is het op elkaar afstemmen van de zorgprofielen van de betrokken scholen. Deze opdracht lijkt alleen mogelijk wanneer deze zorgprofielen qua vorm en inhoud aan minimale criteria voldoen. Zo moet duidelijk zijn aan welke leerlingen een school wel en aan welke leerlingen zij (nog) geen adequate zorg kan bieden. Dat geldt niet alleen voor de scholen voor regulier onderwijs, maar ook voor die voor speciaal basisonderwijs en die voor speciaal onderwijs die tot de cluster 3 of 4 behoren. Pas dan kan het samenwerkingsverband beoordelen of er leerlingen zijn die tussen wal en schip vallen. Wanneer dit laatste het geval dreigt te worden, dient overleg met de betrokken scholen plaats te vinden, die op hun beurt weer met hun medewerkers en hun medezeggenschapsorganen moeten overleggen.

De samenwerkingsverbanden krijgen ook tot taak de toegang tot het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs van de clusters 3 en 4 binnen hun werkgebied te regelen. Daarbij krijgen ze in beginsel alle vrijheid de daarvoor geldende procedures en criteria zelf vast te stellen. Deze radicale ommezwaai in de verwijzingssystematiek zal fors wat energie en creativiteit vergen.

Het is uiteraard weinig efficiënt wanneer elk samenwerkingsverband dit soort zaken zelf gaat ontwikkelen. Dat betekent dat landelijke handreikingen ontwikkeld en verspreid moeten worden. Dit met behoud van de vrijheid van de samenwerkingsverbanden om deze handreikingen toe te snijden op de eigen situatie.

Op dit moment is nog niet duidelijk of en hoe deze handreikingen tot stand zullen komen. Wordt dit werk, in het verlengde van de samenstelling van het zgn. referentiekader, een taak van de sectororganisaties of neemt het ministerie van OCW het voortouw? Het zal in ieder geval noodzakelijk zijn dat er, los van de vraag wie dit gaat aansturen, een slagvaardig landelijk steunpunt komt dat zorg draagt voor de integrale ondersteuning (dat wil zeggen: op financieel, organisatorisch en onderwijsinhoudelijk gebied) van de samenwerkingsverbanden bij de ontwikkeling van het zorgplan en bij het oplossen van andere problemen, waar zij gedurende de eerste jaren van de realisering van Passend onderwijs ongetwijfeld op zullen stuiten. Dit mede op grond van de positieve ervaringen met zo'n steunpunt bij de invoering van Weer Samen Naar School en de Wet op de Expertisecentra. Het verdient aanbeveling dat de minister op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid schept over de taakstelling, positionering, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dit steunpunt. Het is denkbaar de sectorraden hierbij een zware rol toe te kennen. Ook onderwijsvak- en ouderorganisaties zullen bij de totstandkoming en de activiteiten van dit steunpunt moeten worden betrokken.

Aanbeveling 6

De ECPO adviseert de minister in overleg te treden met de sectorraden over de vorming van een landelijk steunpunt dat de samenwerkingsverbanden en de scholen integraal ondersteunt bij de concretisering van Passend onderwijs op de werkvloer. Het lijkt zeer wenselijk de onderwijsvakorganisaties en de ouderorganisaties bij dit overleg te betrekken.

5.5 De rol van de schoolbesturen en de nieuwe samenwerkingsverbanden

Publieke en transparante verantwoording van de besteding van zorgmiddelen. Verschuivingen in het denken over de taakverdeling tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld hebben er toe geleid dat de centrale overheid de afgelopen jaren een niet onbelangrijk deel van haar verantwoordelijkheid voor de concrete invulling van het onderwijsbeleid heeft overgeheveld van het Ministerie van OCW naar de schoolbesturen. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden gaat gepaard met een toenemende mate van professionalisering van het werk van de schoolbesturen: steeds meer vrijwilligers zijn vervangen door professionele bestuurders en/of bestuursmanagers. Tegelijkertijd worden steeds meer beleidsmedewerkers en/of externe adviseurs bij het bestuur van de scholen betrokken. Deze verschuiving is alleszins begrijpelijk: meer verantwoordelijkheden leiden tot toenemende complexiteit en verzwaring van de taaklast. De keerzijde van deze ontwikkeling is wel dat een steeds groter deel van de aan de schoolbesturen toegekende financiële middelen aan bestuurlijke activiteiten wordt besteed. De kans is groot dat een ingrijpende operatie als Passend onderwijs deze trend nog zal versterken. De overheid wordt daarom geadviseerd deze tendens aan banden te leggen door van de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden te verlangen dat zij publiekelijk en op transparante wijze duidelijk maken hoe de aan het samenwerkingsverband en de daarin participerende schoolbesturen toegekende zorgmiddelen worden besteed.

Aanbeveling 7

De ECPO adviseert de minister van de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden te verlangen dat zij publiekelijk en op transparante wijze duidelijk maken hoe de aan het samenwerkingsverband en de daarin participerende schoolbesturen toegekende zorgmiddelen worden besteed.

Aan banden leggen van de groei van zgn. tussenvoorzieningen. Binnen de nieuwe samenwerkingsverbanden dienen de betrokken schoolbesturen te zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen voor leerlingen die (al of niet tijdelijk) extra ondersteuning behoeven. Deze opdracht impliceert het risico dat er binnen of naast de bestaande scholen voor regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs tal van zgn. tussenvoorzieningen ontstaan. Deze tussenvoorzieningen kunnen uiterst zinvol zijn, maar mogen er niet toe leiden dat in de toekomst juist meer in plaats van minder leerlingen dan thans gedurende lange tijd in aparte groepen of scholen verblijven. De ECPO is er van overtuigd dat een aantal kinderen speciaal onderwijs in aparte scholen behoeft, maar is tegelijkertijd van mening dat meer leerlingen dan thans het geval is in heterogeen samengestelde groepen binnen het regulier onderwijs opgevangen dienen te worden. Dit op grond van de overweging dat onderwijs in heterogeen samengestelde groepen de leerlingen meer stimuleert en uitdaagt dan onderwijs in homogeen samengestelde groepen die uitsluitend uit leerlingen met min of meer verwante beperkingen bestaan. In het verlengde van deze, mede op onderzoek gebaseerde, overtuiging adviseert zij de overheid maatregelen te ontwikkelen die het langdurig plaatsen van leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben in aparte scholen, groepen of zgn. tussenvoorzieningen aan banden legt.

Aanbeveling 8

De ECPO adviseert de minister prikkels te ontwikkelen die voorkomen dat leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben langdurig in aparte scholen, groepen of zgn. tussenvoorzieningen worden geplaatst.

Verdeling van de zorgmiddelen en kwaliteit van de zorgtoewijzing. Onder de nieuwe wetgeving worden de samenwerkingsverbanden niet alleen verantwoordelijk voor de verdeling van de zgn. zorgmiddelen maar ook voor de toewijzing van extra onderwijszorg. Deze dubbele verantwoordelijkheid kan tot lastige dilemma's leiden:

- een (te?) groot deel van het beschikbare budget naar het (voortgezet) speciaal onderwijs kan een aantasting van de kwaliteit van de zorg binnen het regulier onderwijs impliceren;
- een (te?) groot deel van het beschikbare budget naar de zorg binnen het regulier onderwijs kan de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs ondermijnen;
- een groot aandeel verwijzingen naar het (voortgezet) onderwijs leidt tot een beperking van de mogelijkheden voor adequate zorg binnen het regulier onderwijs;
- grote terughoudendheid bij verwijzingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs kan er toe leiden dat sommige kinderen de specifieke zorg die zij nodig hebben niet ontvangen;

- de toewijzing van extra onderwijszorg op grond van inhoudelijke criteria staat op gespannen voet met (niet te vermijden) financiële criteria.

Een pasklare oplossing voor de oplossing van dit soort dilemma's, die voortvloeien uit het streven de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van extra onderwijszorg en de toewijzing van deze zorg te verleggen van de rijksoverheid naar de (samenwerkende) schoolbesturen, lijkt niet voorhanden. Dat neemt niet weg dat de consequenties van deze overheveling van verantwoordelijkheden bij toekomstige evaluaties nauwlettend in het oog moet worden gehouden.

Aanbeveling 9

De ECPO adviseert de minister te bevorderen dat bij de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs expliciet aandacht wordt besteed aan de gevolgen die de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de zorgmiddelen en de toewijzing van extra zorg heeft voor de kwaliteit van de zorgtoewijzing.

5.6 De positie van de schoolleiders en de leraren

Versterking van het draagvlak voor Passend onderwijs. Over het draagvlak voor Passend onderwijs bestaan nogal wat tegenstrijdige meningen. Dat houdt vooral verband met het feit dat Passend onderwijs vanuit tal van perspectieven bekeken kan worden. Eén van de oudste invalshoeken is de ideële: het streven om zoveel mogelijk leerlingen (ook die met specifieke onderwijsbehoeften) binnen het regulier onderwijs op te vangen. Dit uitgangspunt kan nog steeds op brede steun rekenen. Een tweede invalshoek is die van de dagelijkse schoolpraktijk. De meeste scholen zijn van mening dat zij alles doen wat mogelijk is om kinderen die extra ondersteuning behoeven binnen het regulier onderwijs te handhaven, maar dat de grens van hun mogelijkheden inmiddels wel bereikt is. Nog meer problematische leerlingen opvangen dan nu al het geval is lijkt hen onmogelijk (zie de in 2011 door Van der Meer in opdracht van de ECPO uitgevoerde journalistieke verkenning). Een derde invalshoek is die van de stelselherziening die in het kader van Passend onderwijs plaats vindt. In het kader van deze herziening wordt een niet onbelangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor de zorg voor 'problematische leerlingen' overgeheveld van het ministerie van OCW naar de regio. Vanuit dit perspectief wordt Passend onderwijs door schoolbesturen en onderwijsmanagers veelal positief gepercipieerd. Schoolleiders tonen beduidend minder waardering, terwijl het merendeel van de leraren nog steeds slecht geïnformeerd is. Het gaat hen om dat wat er op de werkvloer in de klas gebeurt. Een vierde perspectief is dat van de bezuinigingen waarmee het onderwijsveld de komende jaren op het terrein van Passend onderwijs van doen krijgt. Vanuit dit perspectief associëren schoolleiders, leraren (en ouders) Passend onderwijs steeds vaker met bezuinigingen. Deze veelheid van invalshoeken maakt het vrijwel onmogelijk een algemene uitspraak over het draagvlak voor Passend onderwijs te doen. Niettemin wijst een groot aantal signalen uit het onderwijsveld erop dat dit draagvlak, mede door de voorgenomen bezuinigingen, eerder is verzwakt dan versterkt. Voor een succesvolle invoering van Passend onderwijs is het daarom van het grootste

belang dat het draagvlak weer versterkt wordt. Het probleem is wel hoe dat gerealiseerd kan worden. Eén van de weinige middelen waarover de minister, wanneer het kabinet zijn bezuinigingsdoelstellingen handhaaft, kan beschikken is haar oor te luisteren leggen bij het onderwijsveld en waar mogelijk en verantwoord aan de door dit veld geuite wensen (zoals meer tijd voor de invoering, het verzachten van de bezuinigingen op Passend onderwijs, adequate informatieverstrekking, verdere professionalisering van schoolleiders en leerkrachten, versterking van de (mede)zeggenschap en betere ondersteuning) tegemoet te komen (zie Van der Meer, 2011 en Walraven, Kieft & Broekman, 2011). Zo'n aanpak biedt geen garantie voor een sterker draagvlak, maar creëert wel een sfeer waarin de realisering van Passend onderwijs meer kansen krijgt.

Aanbeveling 10

De ECPO adviseert de minister al het mogelijke te doen om het draagvlak voor de invoering van Passend onderwijs te versterken. Daarbij kan het, zeker wanneer het kabinet zijn huidige bezuinigingsdoelstellingen handhaaft, van groot belang zijn zoveel mogelijk tegemoet te komen aan realiseerbare wensen van het onderwijsveld.

Extra financiële middelen voor professionalisering van leraren. Het is langzamerhand een open deur dat het succes van Passend onderwijs staat of valt met de differentiatiecapaciteit van de leraren. In het verlengde van dit breed gedeelde inzicht heeft de overheid besloten de komende jaren extra financiële middelen voor de verdere professionalisering van de leerkrachten met betrekking tot dit aspect van hun functioneren ter beschikking te stellen. Dat is, los van de vraag is of het toegezegde bedrag toereikend zal zijn, een belangrijke stap. Het is echter nog niet duidelijk hoe het beschikbare bedrag besteed gaat worden. Wie gaat de beoogde professionalisering coördineren? Wie gaat de uitvoering behartigen? Wie gaat het budget beheren? Door wie en hoe wordt het effect van de extra investering geëvalueerd? Kortom: het is om allerlei redenen gewenst dat de besteding van het extra bedrag voor de verdere professionalisering van leerkrachten in een plan van aanpak wordt vastgelegd. De overheid kan niet volstaan met het toekennen van extra gelden aan de schoolbesturen zonder op enigerlei wijze een vinger aan de pols te houden. Daarom pleit de ECPO voor de koppeling van de toekenning van de beschikbare middelen aan een plan van aanpak dat, voortbouwend op een zorgvuldige analyse van de mogelijkheden en moeilijkheden van de leraren bij het omgaan met verschillen binnen heterogene groepen, duidelijk aangeeft op welke wijze de beschikbare middelen besteed zullen worden en welke opbrengsten van deze middelen verwacht worden.

Aanbeveling 11

De ECPO adviseert de minister de toekenning van de in het kader van Passend onderwijs voor de verdere professionalisering van de leraren beschikbare extra middelen te koppelen aan een plan van aanpak, waarin duidelijk wordt aangegeven hoe deze middelen besteed zullen worden en hoe het effect van de toegekende middelen geëvalueerd zal worden.

Aandacht voor de specifieke rol van de schoolleiders. In vrijwel alle publicaties over de vernieuwing van het onderwijs wordt de sleutelrol van de schoolleider onderstreept. Het is dan ook opvallend dat de cruciale rol van de schoolleider in een belangrijke publicatie als het referentiekader van de sectorraden sterk onderbelicht blijft. Het zijn trouwens niet alleen de sectorraden die slechts marginale aandacht hebben voor de rol van de schoolleider: ook het ministerie van OCW laat die rol veelal onbesproken. Dit gebrek aan belangstelling voor de rol van de schoolleider staat in schril contrast met de situatie in andere landen, waar het belang van de schoolleider niet alleen in de innovatieliteratuur wordt beklemtoond, maar ook in wet- en regelgeving duidelijk wordt erkend (zie het in 2011 door Batstra en Pijl in opdracht van de ECPO verrichte onderzoek). Dit houdt wellicht verband met de positie van de schoolbesturen in het Nederlandse onderwijsbestel, die in het buitenland veelal een veel groter deel van hun bevoegdheden delegeren dan in Nederland het geval is. De ECPO ziet weinig mogelijkheden om op korte termijn de positie van de Nederlandse schoolleider in wet- en regelgeving te veranderen. Zij is wel van mening dat het belang van zijn rol bij de implementatie van Passend onderwijs beter uit de verf kan komen. De schoolleider vervult immers niet alleen een sleutelrol bij het verwerven, interpreteren en toepassen van de nieuwe wet- en regelgeving, maar is ook de regisseur en bindende kracht bij de invoering van Passend onderwijs op de werkvloer. Dit alles maakt het uiterst gewenst om bij de komende uitbreiding van de mogelijkheden tot verdere professionalisering van de leraren specifieke aandacht aan de schoolleiders te besteden.

Aanbeveling 12

De ECPO adviseert de minister om bij de verdere professionalisering van de leraren apart aandacht te besteden aan de positie van de schoolleiders.

5.7 De positie van de ouders

Instemmingsrecht van de ouders niet afschaffen. Op dit moment is plaatsing van een leerling op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs afhankelijk van de instemming van de ouders. Wanneer deze zich niet met de plaatsing kunnen verenigen kan deze niet gerealiseerd worden. Dit instemmingrecht komt bij het van kracht worden van de voorgestelde wet Passend onderwijs te vervallen. Onder het regiem van deze wet bepaalt de school of een leerling al of niet op een school voor speciaal onderwijs (of daaraan verwante, van het regulier onderwijs afwijkende, onderwijsvoorziening) wordt geplaatst. Wanneer de ouders het daar niet mee eens zijn kunnen zij zich tot het bestuur richten. Wanneer het overleg met het bestuur niet tot het gewenste resultaat leidt staat hen slechts de weg naar de rechter open. De ECPO acht het gewenst dat het instemmingsrecht van de ouders bij plaatsing op een school voor speciaal onderwijs (of binnen een daaraan verwante, van het regulier onderwijs afwijkende, onderwijsvoorziening) gehandhaafd blijft. Dit niet alleen op grond van principiële overwegingen, maar ook vanuit de opvatting dat het voor een school waarop leerlingen tegen de wens van de ouders zijn geplaatst vrijwel ondoenlijk zal zijn om tot constructieve samenwerking met de ouders te komen.

Aanbeveling 13

De ECPO adviseert de minister het instemmingsrecht van de ouders bij plaatsing op een school voor speciaal (basis)onderwijs niet af te schaffen. Daarnaast acht zij het gewenst dat leerlingen alleen met instemming van de ouders op een andere school met meer onderwijszorg of een aparte tussenvoorziening kunnen worden geplaatst.

Adequate informatievoorziening. Eén van de overwegingen die bij het streven naar herziening van het vigerende stelsel van extra onderwijszorg een rol speelde was het gebrek aan transparantie van dat systeem, waarbinnen velen door de complexe structuur, procedures en criteria de weg niet konden vinden. Dat gold in versterkte mate voor de ouders van leerlingen die er op aangewezen waren. Met de invoering van Passend onderwijs wil de overheid een bijdrage leveren aan het opheffen, c.q. verminderen van dit gebrek aan transparantie. Niettemin zal het onvermijdelijk zijn dat het nieuwe stelsel met een langdurige gewenningsperiode van doen krijgt. De ECPO acht het van belang dat de ouders van de leerlingen die met Passend onderwijs te maken krijgen van meet af aan adequaat over de structuur en de consequenties van het nieuwe systeem van extra onderwijszorg worden geïnformeerd. Daarbij dient er zorgvuldig voor gewaakt te worden dat de noodzakelijke voorlichting over de veranderingen die Passend onderwijs met zich meebrengt niet het karakter krijgt van een promotiecampagne. Het gaat om zakelijke voorlichting, toegesneden op de betreffende regio.

Aanbeveling 14

De ECPO adviseert de minister te bevorderen dat bij de invoering van Passend onderwijs de samenwerkingsverbanden zorg dragen voor adequaat informatiemateriaal voor ouders, toegesneden op de betreffende regio.

Zeggenschap op collectief niveau. Het is een opvallend verschijnsel dat het met het van kracht worden van de Wet Passend onderwijs de positie van de ouders beduidend zwakker wordt dan op dit moment het geval is (verdwijnen van de rugzak, vergroting van de beslissingsmacht van de school, het vervallen van het instemmingsrecht, het vervallen van landelijke regels bij de indicatiestelling enz.). Een en ander lijkt mede verband te houden met de relatief marginale rol van de ouders in het landelijk overlegcircuit waaruit Passend onderwijs is voortgevloeid. De ECPO acht het gewenst dat de ouders in de toekomst weer nauwer bij de ontwikkeling van Passend onderwijs worden betrokken. Een evenwichtige vertegenwoordiging van de ouders op school- en samenwerkingsverbandniveau is niet alleen van belang voor de collectieve belangenbehartiging maar ook voor het versterken van het draagvlak voor Passend onderwijs bij de ouders. Dat kan o.a. door hun inspraak- en medezeggenschapsmogelijkheden op school- en samenwerkingsverbandniveau nog eens kritisch onder de loep te nemen. Het kan ook door te bevorderen dat de belangenorganisaties van ouders op landelijk niveau meer ruimte krijgen om hun invloed uit te oefenen.

Aanbeveling 15

De ECPO adviseert de minister te stimuleren en te faciliteren dat de collectieve belangenbehartiging van de ouders op school- en samenwerkingsverbandniveau effectiever wordt.

5.8 Tot slot

Uit de vele discussies die de afgelopen jaren over de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zijn gevoerd komt het beeld naar voren dat vrijwel alle betrokkenen de uitgangspunten van het met 'Passend onderwijs' aangeduide beleid onderschrijven. Deze eensgezindheid heeft er echter niet toe geleid dat de ontwikkeling van dat Passend onderwijs 'op rolletjes' verloopt. Het omzetten van uitgangspunten in concrete veranderingen is blijkbaar een veel weerbarstiger opgave dan in eerste instantie werd vermoed.

Bij dat omzetten van uitgangspunten in concrete veranderingen ontbrak het niet aan goede bedoelingen. Overheid, schoolbesturen, onderwijsvakorganisaties, ouderorganisaties en andere betrokkenen zijn vrijwel alle van mening dat het bestaande stelsel van extra onderwijszorg herziening behoeft. Elk van hen wil daar graag een bijdrage aan leveren. Het probleem is wel dat de meningen over de wijze waarop die herziening gestalte moet krijgen nogal eens divergeren. Daar komt bij dat de aangekondigde bezuinigingen op Passend onderwijs de tegenstellingen tussen overheid en onderwijsveld nog eens extra hebben aangescherpt.

In een dergelijke situatie is helderheid over begrippen, doelstellingen en verdeling van verantwoordelijkheden van cruciaal belang. In dit licht speelt er een aantal risico's. Eén daarvan betreft de decentralisatie van zorgtoewijzing waardoor de vraag welke kinderen extra onderwijszorg nodig hebben in de diverse samenwerkingsverbanden heel verschillend zal worden beantwoord. De vraag of Passend onderwijs werkt en voor wie wordt daarmee eveneens lastig te beantwoorden. Een ander risico betreft de diffuse verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Wordt een school straks door de onderwijsinspectie beoordeeld op de uitvoering van haar eigen schoolprofiel of op de uitvoering van het zorgplan van het samenwerkingsverband?

Ook bij de evaluatie heeft onduidelijkheid een rol gespeeld. De overheid heeft haar beleid op basis van 'voortschrijdend inzicht' enkele malen (tamelijk ingrijpend) bijgesteld. Deze bijstellingen hadden niet alleen ingrijpende consequenties voor het onderwijsveld. Zij drukten ook een stempel op de activiteiten van de ECPO. Zij heeft haar werkplan dan ook diverse keren bijgesteld. Daarbij kon niet altijd meer gebruik worden gemaakt van de traditionele route van het empirisch onderzoek. Dit leidde tot de keuze voor aanvullende evaluatiemethoden, waarbij het accent lag op de analyse van de relatie tussen doelen, middelen en te verwachten effecten. Een mix van evaluatiemethoden die ook voor de toekomst van belang zal zijn.

Bij het werk werd de ECPO voortdurend geconfronteerd met het spanningsveld tussen 'betrokkenheid' en 'distantie': enerzijds voelde zij zich zeer betrokken bij het realiseren van de idealen waaruit Passend onderwijs is voortgevloeid, anderzijds moest zij er voortdurend voor waken dat zij zich met de noodzakelijke afstandelijkheid bleef opstellen. Zij moest 'de handen op de rug' houden. Dat bleek vooral niet eenvoudig bij de vele ontmoetingen die de commissie de afgelopen periode met vertegenwoordigers van het onderwijsveld had. Zonder deze, vaak zeer informatieve, ontmoetingen had zij haar werk minder goed kunnen verrichten. Daarom besluit zij dit advies met een woord van dank aan allen die bereid waren hun kennis, inzichten en ervaringen met de ECPO te delen en spreekt zij de hoop uit dat dit ook bij toekomstige evaluaties zo zal zijn.

Bijlage A

SAMENSTELLING EVALUATIE EN ADVIESCOMMISSIE PASSEND ONDERWIJS

Drs. E.D.C.M. Lambrechts	voorzitter
Prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Drs. J. Gispen	lid
Prof. dr. J.L. Peschar	lid
Prof. dr. J.C. van der Wolf	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris
Dr. C.M. van Rijswijk	extern adviseur

Bijlage B

Door de ECPO uitgebrachte adviezen

2008

Preventieve ambulante begeleiding (2008). Den Haag: ECPO

2009

Op weg naar Passend onderwijs (2009). Den Haag: ECPO

ECPO (2009). *Brief aan staatssecretaris Dijkema over de Nieuwe Koers Passend Onderwijs*. Den Haag: ECPO

Najaarsadvies over in opdracht van de ECPO uitgevoerd onderzoek gedurende de laatste zes maanden van 2009 (2009). Den Haag: ECPO

2010

Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg (2010). Den Haag: ECPO

Op weg naar Passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010 (2010). Den Haag: ECPO

2011

Aanbevelingen bij het Wetsvoorstel Passend onderwijs (2011). Den Haag: ECPO

Op weg naar Passend onderwijs 3. Ervaringen en lessen voor de toekomst (2011). Den Haag: ECPO

Bijlage C

In opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten

Deze bijlage biedt een overzicht van de gedurende de afgelopen vier jaar in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten. Het merendeel van deze projecten bestaat uit (praktijkgericht) wetenschappelijk onderzoek. Er zijn echter ook enkele projecten met een ander karakter, zoals een journalistieke verkenning van de wijze waarop men in de scholen Passend onderwijs percipieert, een bundel praktijkvoorbeelden van het werken met een zgn. regionaal loket en de ontwikkeling van een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding e.d.

Binnen de opdracht uitgevoerde projecten kunnen zes rubrieken worden onderscheiden:

- 1. beleidsontwikkeling en planning;*
- 2. bekostiging speciale onderwijszorg;*
- 3. invoering van Passend onderwijs;*
- 4. effecten van Passend onderwijs;*
- 5. praktijkvoorbeelden en*
- 6. overige projecten.*

De eerste twee van deze zes rubrieken zijn vooral beleidsgericht: het accent valt op de rol van kabinet, minister, staatssecretaris, ministerie en parlement bij de verbetering van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De daaropvolgende drie rubrieken zijn overwegend veldgericht: de klemtoon ligt op de wijze waarop de aan Passend onderwijs ten grondslag liggende ideeën in de dagelijkse onderwijspraktijk handen en voeten krijgen. De laatste rubriek bevat projecten die betrekking hebben op een aantal, uiteenlopende, lastig te reproduceren, onderwerpen..

De verdeling van de uitgevoerde projecten over deze zes rubrieken is primair bedoeld om de overzichtelijkheid van dit rapport te bevorderen. De grenzen tussen de rubrieken berusten niet op strenge criteria. Dat is in dit geval geen probleem. Het gaat immers slechts om een hulpmiddel bij het in kaart brengen van de 16 projecten die de afgelopen periode in opdracht van de ECPO zijn uitgevoerd.

Deze 16 projecten worden in deze bijlage één voor één beknopt beschreven. Daarbij gaat het slechts om een globale omschrijving van de opzet, uitvoering en uitkomsten van de verschillende projecten. Het gaat dus niet om een volledige samenvatting. Hiervoor wordt naar de tekst van de projectverslagen verwezen (zie bijlage B).

1. Projecten gericht op beleidsontwikkeling en planning

Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & Wit, B. de (2011)

Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs.

Hoewel de beleidsvorming rondom Passend onderwijs in 2011 nog geen lange geschiedenis kent, acht de ECPO het op dat moment – ongeveer vijf jaar na de start - toch al interessant eens na te gaan onder welk gesternte dit proces is begonnen en hoe het zich daarna heeft ontwikkeld. Het gaat daarbij vooral om de reconstructie van uitgangspunten en de daarbij genomen beslissingen op het terrein van de sturing van het proces. Deze wil tot reconstructie vloeit niet voort uit een soort intellectuele nieuwsgierigheid, maar is vooral gericht op het verzamelen van bouwstenen voor toekomstig beleid. Vanuit deze overweging vraagt de ECPO aan drie deskundigen (prof. dr. V. Bekkers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. M. Noordegraaf van de Universiteit van Utrecht en prof. dr. S. Waslander van de Universiteit van Tilburg) een essay over de ontwikkeling van het beleid rondom Passend onderwijs te schrijven. Deze zijn geen van drieën bij het proces rondom Passend onderwijs betrokken, maar zijn wel – ieder vanuit zijn specifieke expertise - intensieve toeschouwers.

De auteurs van de essays leveren hun bijdragen vanuit verschillende perspectieven. Daardoor komen zij ook tot verschillende conclusies. Naast deze verschillende accenten is er echter ook sprake van een aantal in het oog springende gemeenschappelijke gezichtspunten. Eén van die gemeenschappelijke gezichtspunten betreft het *gebrek aan regie* en duidelijke sturing. Een tweede punt dat in elk van de bijdragen aan de orde komt is de *keuze voor de 'lerende aanpak'*. Allen zetten vraagtekens bij de vanzelfsprekendheid waarmee voor deze lerende aanpak is gekozen en bij de wijze waarmee met die lerende aanpak is omgegaan. Een derde, daarmee verband houdend, gemeenschappelijk thema is dat van het *onvoldoende gebruik van de beschikbare expertise*. Een vierde, waarschijnlijk meest belangrijk, punt betreft het verschijnsel dat Passend onderwijs vooral als een *'technisch dossier'* is behandeld, zonder daarbij aandacht te besteden aan de maatschappelijke en ideologische doelstellingen.

Batstra, L. & Pijl, S.J. (2011)

Zorgplicht in het buitenland.

In 2011 heeft de ECPO een onderzoek laten verrichten naar de wijze waarop in een aantal Europese landen (België, Duitsland, Ierland, Oostenrijk, Noorwegen, Schotland, Zweden en Zwitserland) de verantwoordelijkheid voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (zorgplicht) is ingevuld. Uit deze inventarisatie blijkt o.a. dat

- de ontwikkelingen in Nederland rondom Passend onderwijs in hoofdlijnen stroken met die in de acht landen die bij het onderzoek waren betrokken;
- de verantwoordelijkheid voor extra onderwijszorg (zorgplicht) en voor de verdeling van de middelen meestal bij de gemeente of een regionale onderwijsautoriteit ligt;
- de schooldirecteur vrijwel altijd een grote(re) verantwoordelijkheid voor de gang van zaken draagt dan in Nederland het geval is;

- de inbreng en keuzemogelijkheid van de ouders wettelijk over het algemeen goed is geregeld, maar dat dit lang niet altijd een goede garantie voor de feitelijke gang van zaken biedt;
- in vrijwel alle landen de betrokken deskundigen beklemtonen dat scholing en training zo dicht mogelijk bij de werkvloer dient plaats te vinden.

2. Projecten gericht op bekostiging speciale onderwijszorg

Jepma, IJ., Timmerhuis, A. & Bongers, C., (2009)

Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften.

In 2009 wordt onder auspiciën van de ECPO een project uitgevoerd dat zich richt op

- een inventarisatie van de beelden die op dat moment in het onderwijsveld bestaan over budgetfinanciering als bekostigingssysteem voor speciale onderwijszorg;
- een inventarisatie van de opvattingen over de voordelen van vervanging van het toenmalige systeem voor bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften door budgetfinanciering;
- een analyse van de weerstanden ten opzichten van de op dat moment ter discussie staande veranderingen in de bekostigingssystematiek en
- suggesties voor maatregelen die het draagvlak voor eventuele veranderingen kunnen versterken.

Dit met het oog op het leveren van een bijdrage aan het systematiseren van de kennis van de in het onderwijsveld levende opvattingen over de bekostiging van speciale onderwijszorg. In het onderzoek is op verzoek van de ECPO uitvoerig aandacht besteed aan de overeenkomsten en verschillen tussen de opvattingen van schoolbesturen, het bovenschools management, de directeuren van scholen voor regulier en speciaal onderwijs, de leraren en de ouders.

Het onderzoek resulteert niet alleen in een systematisch overzicht van opvattingen en weerstanden van de diverse betrokkenen, maar levert ook een groot aantal suggesties voor maatregelen die de overheid kan treffen om het proces van invoering van budgetfinanciering in goede banen te leiden.

Verschure, E.(2010)

Richtlijnen voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens Passend onderwijs.

Al bij het eerste in opdracht van de ECPO uitgevoerde onderzoek naar de stand van zaken bij de ontwikkeling van Passend onderwijs blijkt dat het verzamelen van betrouwbare kwantitatieve gegevens een vrijwel onmogelijke opgave vormt. In het verlengde van deze ervaring heeft de ECPO een onderzoek laten uitvoeren dat zich richt op de vraag op welke wijze belangrijke kwantitatieve gegevens over Passend onderwijs het best verzameld kunnen worden.

Daarbij blijkt dat voor het samenstellen van de kengetallen die de ECPO op dat moment relevant acht dertien verschillende bronnen moeten worden geraadpleegd: acht op landelijk niveau, vier op regionaal niveau en één op schoolniveau. Het onderzoek leert verder dat

- eenduidige richtlijnen voor onderzoekers een belangrijke voorwaarde vormen om de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens te kunnen waarborgen;
- de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens afneemt naarmate meer gegevens op schoolniveau moeten worden gevonden;
- het de voorkeur verdient om relevante data landelijk te verzamelen;
- het van groot belang is dat de meest relevante gegevens toegankelijk worden gemaakt voor scholen en samenwerkingsverbanden (bij voorkeur via een gebruiksvriendelijke up-to-date website).

Hover, C. (2010)

Literatuuronderzoek Verevening voor de Expertmeting ECPO. Een eerste bouwsteen voor een advies over Verevening.

In het kader van de voorbereiding van haar advies over verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg heeft de ECPO in 2010 een literatuuronderzoek laten uitvoeren. Dit literatuuronderzoek was gericht op

- de samenstelling van een overzicht met omschrijvingen van de belangrijkste begrippen die in de discussie over verevening een rol spelen;
- een inventarisatie van de in de literatuur vermelde opvattingen over de voor- en nadelen van verevening en
- informatie over de waarschijnlijkheid van evenwichtige spreiding van de behoefte aan speciale onderwijszorg.

Jepma, IJ. & Beekhoven, S. (2011)

Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland.

In het kader van de ontwikkeling van Passend onderwijs start het regionaal netwerk primair en voortgezet onderwijs Eemland in 2009 met steun van het ministerie van OCW een experiment met budgetfinanciering. Daarmee wordt Eemland het eerste en enige regionale netwerk waar ervaring wordt opgedaan met deze vorm van bekostiging van speciale onderwijszorg. De in Eemland opgedane ervaringen kunnen van pas komen bij de landelijke invoering van Passend onderwijs.

Tegen deze achtergrond heeft de ECPO in Eemland een onderzoek laten uitvoeren naar de eerste ervaringen met budgetfinanciering. Dit resulteert in

- een beschrijving van het experiment;
- een overzicht van de door de betrokkenen gepercipieerde voor- en nadelen;
- een overzicht van de betekenis van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de verdeling van de middelen en voor de toewijzing van speciale onderwijszorg en
- een inventarisatie van de aandachtspunten die bij het realiseren van budgetfinanciering van belang zijn.

Het onderzoek, dat in 2011 is afgerond, heeft slechts betrekking op de allereerste ervaringen. Daardoor zijn de resultaten nog slechts van beperkte betekenis. Desalniettemin kunnen er toch al diverse lessen voor de toekomst uit worden getrokken.

3. Projecten gericht op de invoering van Passend Onderwijs

Pranger, R., Muller L., Schilt-Mol, T. van e.a. (2009)

Stand van zaken koplopers Passend onderwijs 2008-2009.

Eén van de primaire taken van de ECPO is het evalueren van experimenten en veldinitiatieven Passend onderwijs. In het licht hiervan laat zij in het schooljaar 2008-2009 een onderzoek uitvoeren dat een beeld moest geven van de stand van zaken in de negen regionale netwerken waaraan in dat schooljaar een subsidie voor een experiment of veldinitiatief is toegekend (de zgn. koplopers Passend onderwijs). Dit onderzoek richt zich op

- het proces van de ontwikkeling van de regionale netwerken (bestuurlijke samenwerking tussen onderwijspartners en samenwerking onderwijs en zorg);
- inhoudelijke ontwikkelingen (één loket, integraal indiceren, onderwijscontinuüm);
- condities voor de invoering van Passend onderwijs (professionalisering leerkrachten en voorzieningen voor Passend onderwijs) en
- het creëren van draagvlak voor Passend onderwijs onder leerkrachten en ouders.
- Het onderzoek leert dat het opstarten van de regionale netwerken en het realiseren van Passend onderwijs, ook bij de zgn. 'koplopers', het eerste jaar relatief traag is verlopen.

Ledoux, G., Smeets, E. & Rens, C. van (2010)

Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010.

In aansluiting op het hierboven besproken project laat de ECPO in 2010 een vervolgonderzoek verrichten. Dit vervolgonderzoek richt zich niet alleen op de negen koplopers die in het schooljaar 2008/2009 van start gingen, maar ook op de zeventien regionale netwerken die in 2009/2010 voor het eerst subsidie voor een veldinitiatief ontvangen. Uit dit onderzoek komt o.a. het volgende naar voren:

- de in het najaar van 2009 aangekondigde bijstelling van het beleid inzake Passend onderwijs heeft de voortgang in de regio's negatief beïnvloed;
- op het gebied van de professionalisering van de leerkrachten wordt binnen het primair onderwijs enige voortgang geboekt, maar binnen het voortgezet onderwijs vinden nauwelijks veranderingen plaats;
- de aangekondigde financiële veranderingen leidden tot grote onzekerheid over de toekomst van Passend onderwijs;
- op het terrein van het creëren van draagvlak worden binnen het primair onderwijs duidelijke stappen vooruit gezet; binnen het voortgezet onderwijs blijft het organiseren van draagvlak een moeizaam karwei;
- in vrijwel alle regio's wordt veel aandacht besteed aan de totstandkoming van een continuüm van zorg, maar in de meeste regio's blijft het zorgaanbod nog steeds onvoldoende dekkend.

Meer, J. van der (2011)

Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk.

Na een langzame maar gestage start, waarbij het Ministerie van OCW tal van initiatieven ontplooit, is de ontwikkeling van Passend onderwijs in het najaar 2010 in een fase gekomen die als 'dood tij' gekenschetst kan worden. Daarbij speelden drie factoren een belangrijke rol:

- de in november 2009 door de toenmalige staatssecretaris van OCW gepresenteerde koerswijziging;
- de demissionaire status van het kabinet-Balkenende IV en het controversieel verklaren van de wetgeving rondom Passend onderwijs en
- de in 2009 aangekondigde bezuinigingen op Passend onderwijs, die later door het kabinet-Rutte verder worden aangescherpt.

Deze stagnatie in de ontwikkeling van Passend onderwijs brengt de ECPO ertoe om de stand van zaken op het terrein van de zorg voor leerlingen met problemen in 2011 op een andere dan de gebruikelijke wijze in kaart te laten brengen. Dit keer wordt niet gekozen voor de traditionele weg van wetenschappelijke analyse en rapportage maar voor de minder gebruikelijke route van een '*journalistieke verkenning*'. In deze verkenning komt een groot aantal leerkrachten, schooldirecteuren, bestuurders en intern begeleiders aan het woord. Dat leidt tot een authentiek en herkenbaar beeld van de dagelijkse praktijk op vele scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het laat politici, beleidsmakers, besturen en managers zien wat de praktijk is waar de ambities en de wet Passend onderwijs zullen moeten landen. Het laat vooral zien wat de wensen en de grenzen van leerkrachten zijn.

4. Effecten van Passend Onderwijs

Bij de keuze van de in kaart te brengen effecten van Passend onderwijs (en de daaraan gekoppelde parameters) wil de ECPO onderscheid maken tussen

- effecten op stelselniveau (zoals het al of niet tot stand komen van een landelijk dekend netwerk, de totstandkoming van constructieve en doelmatige vormen van samenwerking tussen de betrokken actoren, de totstandkoming van een efficiënte en effectieve organisatie van zorgtoewijzing, de totstandkoming van meer flexibiliteit en variëteit in het zorgaanbod van de regio, de verbetering van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg enz.);
- effecten op het niveau van het zorgaanbod in de scholen (zoals meer variëteit en flexibiliteit van het aanbod *binnen* de school, de verbetering van de positie van de leraren, de versterking van de handelingsbekwaamheid van de leraren, de verbetering van de positie van de ouders, de vergroting van de keuzemogelijkheden van de ouders enz.) en
- effecten op leerlingniveau (zoals vermindering van het percentage leerlingen dat fulltime in aparte voorzieningen voor speciaal onderwijs verblijft, verbetering van de leerprestaties van de 'zwakke' leerlingen, verbetering van het schoolwelbevinden van zorgleerlingen, verbetering van de zgn. eindkwalificaties van zorgleerlingen, verbetering van de positie van zorgleerlingen op de arbeidsmarkt enz.).

Met het oog op de bepaling van deze effecten plant de ECPO in eerste instantie drie projecten: één voor elk van de drie soorten effecten die hierboven zijn onderscheiden. Het eerste project richt zich op vragen naar effecten op stelselniveau. Het tweede richt zich op vragen naar effecten op het niveau van het zorgaanbod van de scholen. Daarbij gaat het om de rol van de school, de rol van de leraar en de positie van de ouders. De ECPO wil dat in dit project met name aandacht wordt besteed aan de mate waarin de leraar zich in staat acht om zorgleerlingen passend onderwijs te bieden. Het derde project, dat zich richt op vragen naar effecten op leerlingniveau, is het lastigste van de drie. De discussie over dit onderwerp is in 2008 (het jaar waarin de eerste versie van het werkplan verschijnt) dan ook nog niet voldoende 'uitgerijpt'. Het is al wel duidelijk dat het om een zeer arbeidsintensief project zal gaan.

Al vrij snel daarna blijkt dat het budget van de ECPO niet toereikend is om deze drie projecten onder regie van de commissie te laten uitvoeren. In aansluiting op deze constatering wordt intensief overleg gevoerd met het Ministerie van OCW en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Dit leidt er toe dat de ECPO betrokken wordt bij die onderdelen van het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) die betrekking hebben op de evaluatie van Passend onderwijs. Enige tijd later verstrekt de NWO aan een consortium van het Nijmeegse ITS en het Amsterdamse Kohnstamminstituut de opdracht voor drie onderzoeken op het terrein van de effecten van Passend onderwijs. Deze betreffen:

- de regionale ontwikkeling van Passend onderwijs;
- pedagogisch- en didactisch handelen en Passend onderwijs en
- de hulpstructuur rond de leraar bij Passend onderwijs.

Een en ander leidt er toe dat de oorspronkelijk door de ECPO geplande effect-onderzoeken uit haar werkplan worden geschrapt. Het impliceert ook dat de vermelde onderzoeken van het ITS en het Kohnstamminstituut buiten de verantwoordelijkheid van de ECPO vallen. Dat neemt niet weg dat de ECPO de uitkomsten van deze onderzoeken graag bij haar advisering wil betrekken. Dat is uiteindelijk niet gebeurd, omdat de uitvoering van deze onderzoeken door gebrek aan medewerking vanuit het onderwijsveld (hetgeen verband houdt met de bezuinigingen op Passend onderwijs) nog steeds niet is afgerond.

Ondertussen pleit de ECPO in haar contacten met de staatssecretaris en medewerkers van OCW regelmatig voor uitbreiding van het onder de naam COOL bekende cohort-onderzoek. De verwachting lijkt gewettigd dat deze uitbreiding gerealiseerd gaat worden.

5. Projecten gericht op praktijkvoorbeelden

Smeets, E. (2009)

Het regionale loket Passend onderwijs.

In de oorspronkelijke plannen van de overheid voor de invoering van Passend onderwijs wordt 'het regionale loket voor de indicatiestelling' als één van de kernpunten gepresenteerd. In aansluiting daarop laat de ECPO in 2009 een project uitvoeren dat zich richt op de beschrijving van min of meer succesvolle voorbeelden van de concretisering van deze zgn. één-loket-gedachte. Daarbij gaat het o.a. om de voorgeschiedenis, de deelnemende partijen, de wijze van financiering, belangrijke condities, de organisatiestructuur, doorlooptijden, ervaringen van ouders, positieve en negatieve effecten enz. Dit project resulteert in de beschrijving van zes regionale loketten aan de hand van deze aandachtspunten.

De resultaten van dit project krijgen uiteindelijk veel minder aandacht dan verwacht. Dit vooral als gevolg van het feit dat het 'centrale loket' na de heroverweging van oktober 2009 en in de daarna volgende beleidsnotities veel minder prioriteit krijgt toebedeeld dan oorspronkelijk het geval is. Dat wordt in de loop van 2011 nog eens bevestigd via het conceptwetsvoorstel Passend onderwijs waarin de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs de volle vrijheid krijgen om de indicatiestelling voor speciale zorg naar eigen inzicht te regelen.

Appelhof, P. & Walraven, M. (2010)

Handelingsbekwaamheid van docenten in het VO, voor het onderwijs aan jongeren met specifieke onderwijsbehoeften.

In 2010 laat de ECPO een beknopt literatuuronderzoek uitvoeren naar de handelingsbekwaamheid van leraren ten aanzien van zgn. zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek vormt een eerste stap bij het in kaart brengen van wat er bekend is over effectieve werkwijzen van docenten ten aanzien jongeren met specifieke onderwijsbehoeften vanuit het perspectief van de leraar. Daarbij gaat het vooral om de vraag over welk handelingsrepertoire de docent moet beschikken om effectief op verschillende behoeften te kunnen inspelen.

Deze literatuurstudie resulteert in een samenvattend overzicht van docentcompetenties. In dit kader worden vier competenties onderscheiden:

- de interpersoonlijke competentie (veiligheid bieden, empathie en betrokkenheid, begrip en tolerantie e.d.);
- de pedagogische competentie (bevorderen zelfreflectie, grenzen stellen en corrigeren, positieve feedback geven e.d.);
- de vakinhoudelijke-didactische competentie (ondersteunende leeromgeving bieden, een activerende aanpak, voldoende uitdaging bieden e.d.) en
- de organisatorische competentie (differentiëren, flexibel veranderen van leeromgeving, consequente gedragsregels e.d.).

Walraven, M., Kieft, M. & Broekman, L. (2011)

Passend onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Ervaren docenten uit het voortgezet onderwijs aan het woord.

In dit op bovenvermelde literatuurstudie van Appelhof en Walraven aansluitende veldonderzoek staan drie vragen centraal:

- Hoe geven leraren in de dagelijkse praktijk van het voortgezet onderwijs effectief vorm aan Passend onderwijs voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, in het bijzonder leerlingen met gedragsproblemen?
- Welke condities zijn voor hen van belang bij het vormgeven van Passend onderwijs?
- Welke vormen van ondersteuning op het gebied van deskundigheidsbevordering achten zij van belang voor henzelf en andere docenten in het voortgezet onderwijs?

Bij de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Het wordt een inventarisatie van 'good practices' van docenten die succesvol vormgeven aan Passend onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Daarbij ligt het accent vooral op het primaire proces: het handelen van de leerkracht en de condities die daarbij van belang zijn. Het onderzoek resulteert in een systematische beschrijving van succesvol handelen. Eén van de belangrijkste conclusies van het onderzoek is ook dat er binnen de scholen een schat aan kennis en ervaring aanwezig is, waarvan veel meer gebruik kan worden gemaakt dan thans het geval is.

6. Overige projecten

Beekhoven, S., Jepma, IJ. & Timmerhuis, A. (2009)

Ambulante begeleiding onder de loep. Een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding.

Het Ministerie van OCW heeft de ECPO gevraagd een onderzoek te (laten) verrichten dat meer zicht biedt op de kwaliteit van ambulante begeleiding. Daartoe laat de ECPO een instrument ontwikkelen dat afnemers en aanbieders van ambulante begeleiding de mogelijkheid biedt de kwaliteit van het aanbod van begeleiding en de gevraagde prijs te vergelijken. Met zo'n instrument kan een school zicht krijgen op de vraag of de ambulante begeleiding die zij krijgt anders is dan de ambulante begeleiding die vergelijkbare scholen krijgen. De aanbieders van ambulante begeleiding krijgen op hun beurt een hulpmiddel om hun aanpak te vergelijken met de gemiddelde landelijke aanpak. De onderzoekers hebben de constructie van dit instrument, dat een belangrijke rol kan spelen bij de totstandkoming van benchmarking, in 2009 voltooid. Het bevat twee delen: een deel waarin de afnemers oordelen over de kwaliteit en een deel waaruit een profiel van de aanbieders ontstaat.

Peetsma, T.T.D., Daalen, M.M. van & Elshof, D.P. (2009)

Keuzevrijheid in ambulante begeleiding; een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's.

Het Ministerie van OCW heeft de ECPO ook gevraagd in 2009 een advies uit te brengen over de handhaving van de toenmalige regeling van de bekostiging van de ambulante begeleiding: de in 2003 van kracht geworden regeling waarbij een belangrijk deel van de zgn. rugzak uitsluitend besteed mag worden aan ambulante zorg vanuit een Regionaal Expertisecentrum (REC) of vanuit een school voor speciaal onderwijs. In het kader van de voorbereiding van dit advies laat de ECPO een onderzoek uitvoeren naar de voor- en nadelen van deze regeling (die doorgaans als 'gedwongen winkelnering' wordt aangeduid). De resultaten van dit onderzoek zijn in 2009 gepubliceerd. Inmiddels is de afschaffing van de zgn. rugzak en de REC's (en daarmee ook de koppeling van ambulante begeleiding aan REC's en rugzak) aangekondigd. Daarmee hebben de resultaten van dit onderzoek een belangrijk deel van hun betekenis verloren.

Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. en Hovius, M. (2009)

Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen.

Een derde vraag van het Ministerie van OCW aan de ECPO die niet rechtstreeks aan de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs is gekoppeld betreft de vraag of allochtone leerlingen relatief meer of minder gebruik maken van voorzieningen voor speciale onderwijszorg dan autochtone leerlingen. Bij de beantwoording van deze vraag is onderscheid gemaakt tussen speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs, speciaal onderwijs in aparte scholen, leerlingen met een zgn. rugzak en de verschillende clusters speciaal onderwijs. Er is ook gekeken naar verschillen tussen de belangrijkste etnische groepen. Verder is bij eventuele verschillen tussen de verschillende soorten speciale onderwijsvoorzieningen en/of de verschillende etnische groepen naar de belangrijkste veroorzakende factoren gevraagd. Een laatste vraag betreft die naar de belangrijkste knelpunten bij eventuele over- en/of onderconsumptie van speciale onderwijszorg. Uit het onderzoek blijkt dat allochtone leerlingen over het algemeen meer van speciale onderwijsvoorzieningen gebruik maken dan autochtone leerlingen. Deze uitspraak behoeft, gezien de (soms opvallende) verschillen tussen de verschillende soorten speciale onderwijszorg, echter wel nuancering. Deze vindt men in het in 2009 gepubliceerde verslag van het onderzoek.

Vijfeijken, M. van & Schilt-Mol, T. van (2011)

Evaluatie Subsidiegeling. Smalle experimenten nader bekeken.

In het kader van de ontwikkeling van Passend onderwijs opent het toenmalig kabinet in 2009 de mogelijkheid voor zgn. smalle experimenten Passend onderwijs. Deze smalle experimenten zijn bedoeld voor scholen en samenwerkingsverbanden die in het kader van de ontwikkeling van Passend onderwijs op kleinere schaal dan die van het regionale netwerk

willen samenwerken en daarbij willen afwijken van de bestaande wet- en regelgeving. Daarbij gaat het primair om onderwijskundige vernieuwingen zoals het doorbreken van de bestaande indeling van het speciaal onderwijs in clusters en schoolsoorten, intensieve samenwerking tussen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs en het flexibel inzetten van de middelen voor ambulante begeleiding.

Inmiddels zijn vijf aanvragen voor deze experimenten ingewilligd. De toenmalig staatssecretaris heeft bepaald dat de evaluatie van deze, onder de Experimentwet vallende, experimenten door de ECPO zal worden verzorgd. De ECPO heeft in het verlengde van deze opdracht een project laten uitvoeren dat zich richt op het in kaart brengen van de ervaringen die met deze vijf experimenten zijn opgedaan. Bij dit project gaat het overigens niet alleen om het beschrijven en evalueren van de afzonderlijke experimenten, maar ook om het verzamelen van informatie die gebruikt kan worden in de discussie over de voor- en nadelen van kleinschalige experimenten als de onderhavige. Het verslag van het project is medio 2011 gepubliceerd.

Bijlage D

Publicaties over in opdracht van de ECPO uitgevoerde projecten

Batstra, L. & Pijl, S.J. (2011). *Zorgplicht in het buitenland*. Groningen: RUG.

Beekhoven, S., Jepma, IJ. & Timmerhuis, A. (2009). *Ambulante begeleiding onder de loep. Een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding*. Utrecht: Sardes.

Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. & Wit, B. de (2011). *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Hover, C. (2010). *Literatuuronderzoek Verevening voor de Expertmeting ECPO. Een eerste bouwsteen voor een advies over Verevening*. Den Haag: Smets & Hover.

Jepma, IJ. & Beekhoven, S. (2011). *Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland*. Utrecht: Sardes.

Jepma, IJ., Timmerhuis, A. & Bongers, C., (2009). *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften*. Utrecht: Sardes.

Ledoux, G., Smeets, E. & Rens, C. van (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamminstituut/ITS.

Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.

Peetsma, T.T.D., Daalen, M.M. van & Elshof, D.P. (2009). *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding; een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's*. Amsterdam: Kohnstamminstituut.

Pranger, R., Muller, L. Schilt-Mol, T. van e.a. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA.

Smeets, E. (2009). *Het regionale loket Passend onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Smeets, E., Driessen, G., Elfering, S. en Hovius, M. (2009). *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*. Nijmegen: ITS.

Verschure, E. (2010). *Richtlijnen voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens Passend onderwijs*. Utrecht: Infinite.

Vijfeijken, M. van & Schilt-Mol, T. van (2011). *Evaluatie subsidieregeling. Smalle experimenten Passend onderwijs nader bekeken*. Tilburg: IVA.

Walraven. M., Kieft, M. & Broekman, L. (2011). *Passend onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen. Ervaren docenten uit het voortgezet onderwijs aan het woord*. Utrecht: Oberon.

Bijlage E

Overzicht van de aanbevelingen

De ECPO adviseert de minister van OCW

1. (...) de beleidslijnen rondom Passend onderwijs en die rondom de zgn. kwaliteitsagenda in elkaar te schuiven en daarmee de herziening van het onderwijszorgstelsel onderdeel te maken van een brede kwaliteitsagenda.
2. (...) op korte termijn in termen van beoogde effecten duidelijk te maken welke resultaten zij met Passend onderwijs onder de huidige condities wil bewerkstelligen.
3. (...) de invoering van Passend onderwijs een jaar uit te stellen, opdat de scholen langer de tijd krijgen zich op de invoering voor te bereiden.
4. (...) op korte termijn duidelijk te maken welke functie het zgn. referentiekader in haar ogen vervult, hoe het zich verhoudt tot het toezichtskader van de onderwijsinspectie en welke verantwoordelijkheid de overheid draagt voor de inhoud en naleving van dit referentiekader.
5. (...) het onderwijsveld op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de zgn. implementatieorganisatie Passend Onderwijs van OCW bij de invoering van Passend onderwijs en over de wijze waarop deze taken en verantwoordelijkheden zich verhouden tot de rol van de sectorraden op het terrein van de invoering van Passend onderwijs.
6. (...) in overleg te treden met de sectorraden over de vorming van een landelijk steunpunt dat de samenwerkingsverbanden en de scholen integraal ondersteunt bij de concretisering van Passend onderwijs op de werkvloer. Het lijkt zeer wenselijk de onderwijsvakorganisaties en de ouderorganisaties bij dit overleg te betrekken.
7. (...) van de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden te verlangen dat zij publiekelijk en op transparante wijze duidelijk maken hoe de aan het samenwerkingsverband en de daarin participerende schoolbesturen toegekende zorgmiddelen worden besteed.
8. (...) prikkels te ontwikkelen die voorkomen dat leerlingen die extra onderwijszorg nodig hebben in aparte scholen, groepen of zgn. tussenvoorzieningen worden geplaatst.
9. (...) te bevorderen dat bij de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs expliciet aandacht wordt besteed aan de gevolgen die de decentralisatie van verantwoordelijkheid voor de verdeling van de zorgmiddelen en de toewijzing van extra zorg heeft voor de kwaliteit van de zorgtoewijzing.

10. (...) al het mogelijke te doen om het draagvlak voor de invoering van Passend onderwijs te versterken. Daarbij kan het, zeker wanneer het kabinet zijn huidige bezuinigingsdoelstellingen handhaaft, van groot belang zijn zoveel mogelijk tegemoet te komen aan realiseerbare wensen van het onderwijsveld.

11. (...) de toekenning van de in het kader van Passend onderwijs voor de verdere professionalisering van de leraren beschikbare extra middelen te koppelen aan een plan van aanpak, waarin duidelijk wordt aangegeven hoe deze middelen besteed zullen worden en hoe het effect van de toegekende middelen geëvalueerd zal worden.

12. (...) om bij de verdere professionalisering van de leraren apart aandacht te besteden aan de positie van de schoolleiders.

13. (...) het instemmingsrecht van de ouders bij plaatsing op een school voor speciaal (basis)onderwijs niet af te schaffen. Daarnaast acht zij het gewenst dat leerlingen alleen met instemming van de ouders op een andere school met meer onderwijszorg of een aparte tussenvoorziening kunnen worden geplaatst.

14. (...) te bevorderen dat bij de invoering van Passend onderwijs de samenwerkingsverbanden zorg dragen voor adequaat informatiemateriaal voor ouders, toegesneden op de betreffende regio.

15. (...) te stimuleren en te faciliteren dat de collectieve belangenbehartiging van ouders op school- en samenwerkingsverbandniveau effectiever wordt.



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