



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

EVALUATIEKADER PASSEND ONDERWIJS

Evaluatiekader Passend onderwijs

Colofon

De evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) is een bij Koninklijk Besluit ingestelde onafhankelijke commissie met als taak de invoering van Passend onderwijs te evalueren en de minister te adviseren. In 2012 heeft de minister de zittingsduur van de commissie met twee jaar verlengd. De commissie heeft nu onder meer de taak om een evaluatieplan op te stellen voor de implementatie en opbrengsten van Passend onderwijs in de periode na 2013.

De commissie bestaat uit vijf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Drs. J. Gispen	Voorzitter
Prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes	lid
Dr. H.M. Bronneman-Helmers	lid
Prof. dr. J. L. Peschar	lid
Prof. dr. T.A. van Yperen	lid
Dr. R. Gonggrijp	secretaris

Uitgave van de ECPO, Den Haag, 2013
ISBN 978-94-90955-06-9

Bestellingen van publicaties

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

Ontwerp en opmaak

Jannemieke Klinkhamer

Drukwerk

AB Promotions

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

Evaluatiekader Passend onderwijs

Den Haag, maart 2013



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de heer S. Dekker
Staatssecretaris Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 25 maart 2013
ons kenmerk ECPO/013/228
onderwerp evaluatiekader

Geachte heer Dekker,

Met deze brief biedt de Evaluatie en Advies Commissie Passend Onderwijs (ECPO) u bijgaand evaluatiekader aan. In het begeleidend schrijven plaatst de commissie het evaluatiekader in het perspectief van het evaluatieplan dat de commissie u aan het einde van 2013 hoopt te overhandigen.

Vervolgens geeft de commissie een korte schets van de inhoud. De brief sluit af met enkele opmerkingen over de gewenste regie op de evaluatie van Passend onderwijs in de komende jaren en de context waarbinnen de invoering en de evaluatie van Passend onderwijs gaan plaatsvinden.

Relatie met evaluatieplan

De termijn van de ECPO is door de voorgaande minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegenthart, verlengd tot ultimo 2013. De opdracht luidt om eind van dat jaar een plan te leveren voor de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs in de periode na 2013. Inhoud, reikwijdte en termijn zijn daarbij niet gespecificeerd. De duur van de evaluatie zal tenminste moeten overeen komen met duur van de invoering van Passend onderwijs. Omdat, zoals het er nu uitziet, pas in 2020 de laatste overgangsmaatregel uitgewerkt zal zijn, beslaat het evaluatieplan de periode 2014-2020. Het plan zelf zal uitmonden in een concreet overzicht van welk onderzoek in welk jaar zal worden gehouden.

De ECPO heeft met vele betrokkenen gesproken over de wijze waarop Passend onderwijs geëvalueerd zou kunnen worden, en over een daarbij te gebruiken kader. Het voorliggende document is daarvan het resultaat. Het biedt de contouren en uitgangspunten voor het evaluatieplan, dat in de loop van 2013 verder zal worden ingevuld. Vooraf is echter een analyse nodig van wat het doel is van de evaluatie, wat de objecten van onderzoek zijn, en wat de indicatoren zijn aan de hand waarvan de commissie uiteindelijk het succes van Passend onderwijs kan benoemen. Die analyse is de kern van het bijgaand evaluatiekader.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Inhoud van het evaluatiekader zelf

De Tweede Kamer heeft om een robuuste evaluatie gevraagd die antwoord geeft op het volgende:

- Levert de stelselwijziging op wat daarvan verwacht mocht worden?
- Zijn er onbedoelde en ongewenste effecten opgetreden?
- Hoe zijn de afwijkingen van de verwachtingen te verklaren?
- Welke adviezen vloeien op termijn daaruit voort?

De beantwoording van deze vragen – alsmede de invulling van het evaluatiekader – stuit op een belangrijk probleem: Passend onderwijs is een containerbegrip met weinig centraal vastgelegde doelstellingen, maar vervolgens wel met enkele generieke invoeringsmaatregelen en veel vrijheid in de wijze van invoering. Met het oog hierop noemen Waslander (2012) en Noordegraaf & De Wit (2011) Passend onderwijs een ‘ongetemd probleem’, omdat de kern van het beleidsprobleem niet eenduidig is (wat moet precies worden opgelost?) en bovendien omgeven is met normatieve onzekerheid (wanneer is het goed?). Kenmerk van een ongetemd probleem is ook dat er voortdurend sprake is van verschuivingen, dat verschillende overtuigingen in het geding zijn en dat de beleidskwestie zich moeilijk laat ‘vastpakken’. De ontwikkeling van het beleid inzake Passend onderwijs en de wijzigingen tijdens die ontwikkeling zijn beknopt beschreven in de ex-ante studie die de ECPO recent heeft laten opstellen (bijlage 4).

Niettemin constateert de ECPO dat er, hoewel niet eenduidig omschreven, wel degelijk beoogde effecten van Passend onderwijs te onderscheiden en te benoemen zijn. In de genoemde ex-ante evaluatie zijn er in dat licht twee soorten doelen onderscheiden.

- Op stelselniveau gaat het om de doelen:
 - De thuiszitters verdwijnen;
 - Elk kind krijgt een plek, passend bij de behoefte aan extra ondersteuning, en meer kinderen krijgen een plek binnen het reguliere onderwijs;
 - De kosten worden beheerst en middelen efficiënt besteed, en er is minder bureaucratie.
- Ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs gaat het om de doelen:
 - Leerresultaten van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte zullen stijgen;
 - Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte zullen vaker een diploma of certificaat behalen;
 - Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte zullen vaker een betaalde plek op de arbeidsmarkt verwerven/minder vaak een uitkering behoeven.

De te behalen resultaten zijn verder uitgewerkt in twee causale ketens van tussendoelen en factoren die tot de genoemde einddoelen leiden (zie bijlage 4). Deze ketens verwoorden de beleidstheorieën die impliciet of expliciet achter het gevoerde beleid en de daaruit voortvloeiende maatregelen schuilgaan. De ene causale keten heeft betrekking op het stelsel, de andere op de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat daarbij om tussendoelen en factoren als: de manier waarop de toewijzing van extra onderwijs ondersteuning binnen het samenwerkingsverband gestalte krijgt; de mate waarin de leraren meer vaardigheden krijgen in het omgaan met verschillen; de mate waarin ouders (en andere belanghebbenden) met minder bureaucratie te maken krijgen. Met deze doelen en causale ketens als leidend kader kan de evaluatie antwoord geven op de vraag of de resultaten inderdaad geboekt worden en



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

- zo ja - of het aannemelijk is dat het beleid daartoe heeft bijgedragen. En als de beoogde effecten niet optreden, of er zijn niet-bedoelde effecten, dan is het ook belangrijk te weten hoe dat komt. Onderzoek naar *doelrealisatie* en naar *verklaringen* daarvoor kan (en moet) dus deel uitmaken van de evaluatie.

De ECPO veronderstelt dat opvattingen over de gewenste doelen en de manier waarop de realisatie is te monitoren in de komende jaren aan verandering onderhevig zullen zijn. In dat licht ondersteunt de ECPO de huidige insteek van de staatssecretaris om via het implementatieorgaan Passend onderwijs veel tijd te besteden aan het bij elkaar brengen van actoren en het ondersteunen van samenwerkingsverbanden, zeker als doelen nog niet geheel geëxpliciteerd zijn en er veel vrijheid is bij de vormgeving. Maar de consequentie hiervan is dat tijdens de invoerperiode de doelen geleidelijk kunnen veranderen en dat de wijze van invoering en uitvoering kan worden gewijzigd. Om die veranderingen te expliciteren en de gevolgen daarvan in kaart te brengen is intensief contact van alle betrokkenen nodig, in de vorm van een *responsieve* evaluatie. Alleen dan kan worden gezien of ook de evaluatie zelf dient te worden bijgesteld.

Dit alles overwegende kiest de ECPO voor een benadering waarin drie vormen van evaluatie worden gecombineerd:

- (1) *Monitoren*: worden beoogde doelen gehaald, in welke mate? De ECPO stelt voor de mate van realisatie van bovengenoemde doelen continu te monitoren; ze spreekt in dat verband ook wel van de 'thermometer'-benadering.
- (2) *Verklarende evaluatie*: waarom werkt het beleid wel/niet zoals verwacht, welke niet-bedoelde effecten treden op en waarom? Via deze evaluatie wordt nagegaan waaraan het al dan niet bereiken van die doelen is toe te schrijven (met andere woorden, of de beleidstheorie achter de wetswijziging en de daaruit voortvloeiende maatregelen kloppen). De ECPO stelt voor om in dat verband vooral te kijken naar factoren op het niveau van samenwerkingsverbanden, scholen (leraren) en ouders.
- (3) *Responsieve evaluatie*: welke probleemdefinities, beleidsinvullingen en verschuivingen daarin doen zich voor en welke andere contextfactoren hebben invloed? En leidt dit alles tot bijstelling van de evaluatie?

De ECPO heeft als onderdeel van de evaluatie reeds een aantal studies uitgezet, onder meer om de huidige situatie als nulmeting in kaart te brengen.

Samenvattend, het evaluatiekader bestaat uit:

- een verantwoording en beschrijving van de drie soorten evaluatie die de commissie voor ogen staat;
- een beschrijving van doelen en tussendoelen die bij de evaluatie betrokken zullen worden (bijlage 1);
- een beschrijving van de onderzoeken die de ECPO dit jaar al, vooruitlopend op bovengenoemd kader, heeft uitgezet (bijlage 2).

Als verdere ondersteuning en onderbouwing zijn daaraan toegevoegd:

- een schematisch overzicht van doelen en tussendoelen zoals genoemd (bijlage 3);
- de onderbouwende ex-ante studie door het Kohnstamm Instituut (bijlage 4).



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aanbeveling voor de inrichting van evaluatie na 2013

De verlengde termijn van de ECPO eindigt per ultimo 2013. Na dit jaar zal de regie van de evaluatieonderzoeken en de daaraan verbonden advisering niet meer in handen van de ECPO liggen.

Om die reden adviseert de ECPO bij de uitvoering van het evaluatieplan onder meer de volgende overwegingen in acht te nemen.

1. De invoering van Passend onderwijs zal zeker 7 jaar in beslag nemen (gerekend tot aan het verstrijken van de laatste overgangstermijn) of langer als de voorgenomen veranderingen in LWOO en PRO worden meegenomen.
2. De doelen van Passend onderwijs zijn in het verleden geleidelijk verschoven; die trend zal zich in de nabije toekomst voortzetten.
3. Het zicht op de doelgroep zal deels verdwijnen: de huidige zorgleerlingen zijn via landelijke indicatiestellingen vooraf herkenbaar. Na de invoering van Passend onderwijs zal per samenwerkingsverband een ander antwoord gegeven kunnen worden op de vraag welke leerling welke vorm van extra ondersteuning krijgt met welk budget.
4. Bij het behalen van de doelen hebben samenwerkingsverbanden grote vrijheid van inrichting gekregen. Bij de uitvoering van Passend onderwijs zijn veel actoren binnen en buiten het onderwijs betrokken, wordt veel expertise opnieuw verdeeld (opheffing REC's, andere of geen ambulante begeleiding) of gereorganiseerd en gedecentraliseerd (jeugdzorg).
5. Bij de evaluatie zullen ook de resultaten uit onderzoeken van andere instanties (inspectie, algemene rekenkamer etc.) in ogenschouw moeten worden genomen.
6. Door de lange duur van de invoering zullen er mogelijk veel wisselingen optreden in regie (bewindslieden, samenstelling Tweede Kamer) en uitvoering.

Gedurende de lange periode van invoering is *regie, eenheid en continuïteit* bij de evaluatie van groot belang. Temeer omdat er mogelijk wisselingen zullen optreden in beleid (bewindslieden, samenstelling Tweede Kamer) en uitvoering. Daarbij moet bedacht worden dat de evaluatie niet alleen kan bestaan uit de uitvoering van wat vast is gelegd. De evaluatie zal ook moeten inspelen op veranderingen in beleid of in verwachtingen ten aanzien van Passend onderwijs.

De evaluatie van Passend onderwijs vraagt om een onafhankelijke, deskundige regievoerder van het evaluatieonderzoek. Een evaluatie regisseur die meer doet dan het uitvoeren van het evaluatieplan.

De regisseur moet snel en flexibel onderzoek uit kunnen zetten naar aanleiding van signalen uit het onderwijsveld of vragen vanuit de minister. De regisseur moet daarvoor contact houden met het onderwijsveld, de overheid en met andere instanties die invloed hebben op de implementatie van Passend onderwijs. De regie voerende instantie zal ook op meta-niveau moeten oordelen over veranderingen in beleid en verwachtingen van Passend onderwijs en consequenties daaruit moeten trekken voor de evaluatie. En last but not least: de evaluatie regisseur moet de uitkomsten van het onderzoek en de contacten met het veld vanuit een onafhankelijke positie kunnen vertalen in de boodschap die daaruit spreekt: een advies aan de bewindspersoon en de volksvertegenwoordiging.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

In vervolg op haar brief van november 2012 adviseert de ECPO de regie op de evaluatie van Passend onderwijs tot 2020 apart te regelen op een zodanige wijze dat

- de evaluatie gepaard gaat met raadplegingen van velddeskundigen en leidt tot onafhankelijke advisering aan de minister van OCW en de volksvertegenwoordiging;*
- regie gevoerd wordt op eenheid (samenhang van alle soorten onderzoek en onderzoeken, ook door andere partijen zoals van bijvoorbeeld de onderwijsinspectie) en op continuïteit;*
- de regievoerder flexibel kan opereren zodat op tijd ingespeeld kan worden op vragen en signalen en ook andere informatiebronnen kan aanboren dan de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek;*
- de gegeven adviezen openbaar zijn en leiden tot een publieke reactie van de verantwoordelijke bewindspersoon.*

Bij de uitwerking van een dergelijke oplossing zou de ECPO willen verkennen of en hoe een onafhankelijke evaluatie- en advies instantie samen zou kunnen werken met of ingepast zou kunnen worden in het nieuwe Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

Hoogachtend,

Drs. J. Gispen
Voorzitter Evaluatie en adviescommissie
Passend onderwijs

Inhoud

1.	Inleiding	13
2.	Evaluatiemogelijkheden	15
3.	Drie vormen van evaluatie	17
	Monitoren	17
	Verklarende evaluatie	23
	Responsieve evaluatie	24
4.	Onderzoeksprogramma van de ECPO in 2013	25
5.	Evaluatieonderzoek door andere instanties	27
6.	Referenties	29

Bijlagen:

Bijlage I:	31
Kader voor het monitoren van Passend onderwijs	
Missie/ambities van Passend onderwijs	31
A. Doelen en Indicatoren op het niveau van het stelsel/de maatschappij	32
B. Doelen en indicatoren onderwijskwaliteit	33
C. Monitoring van de voorbereiding op Passend onderwijs	35
Bijlage II:	37
Onderzoek dat door de ECPO is uitgezet in 2013	
Bijlage III:	41
Evaluatiekader schematisch: (Tussen)doelen	
Bijlage IV:	43
Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO door G. Ledoux (Kohnstamm Instituut), oktober 2012	
1. Inleiding	44
2. Veranderlijkheid van beleid en beleidsachtergronden	47
2.1 Het eerste beleidsmodel	47
2.2 Kritiek en aanpassingen	50
2.3 Heroverweging 2009	51
2.4 Het wetsvoorstel	54
2.5 Reflectie	56
3. Beleidstheorie en causale keten	57
3.1 Overwegingen	57
3.2 Causale keten Wet Passend onderwijs, deel 1 (stelsel)	60
3.3 Causale keten Wet Passend onderwijs, deel 2 (kwaliteit)	62
3.4 De doelgroep van Passend onderwijs	64

4.	Kritische reflectie	66
4.1	Zorgplicht	66
4.2	Schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) en dekkend aanbod	68
4.3	Rol en taak van samenwerkingsverbanden; inclusie van speciaal onderwijs	69
4.4	Budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding	71
4.5	Landelijke indicatiecriteria verdwijnen	72
4.6	Referentiekader	74
4.7	Afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg	76
4.8	Rol van ouders, keuzevrijheid	78
4.9	Thuiszitters	79
4.10	Ondersteuning van scholen door besturen en samenwerkingsverbanden & zorgaanbod scholen	81
4.11	Vaardigheden en attitude van leraren	81
4.12	Rol van de inspectie	84
4.13	Ontwikkelingsperspectief	85
4.14	Samenhang met ander beleid	86
5.	Nabeschouwing	88
5.1	Verkokering	88
5.2	Complexiteit	89
5.3	Bureaucratie	89
5.4	Sturingsmogelijkheden van de overheid	90
5.5	De werkvloer	90
	Referenties	91
	Bijlage 1:	94
	Doel-middel relaties Passend onderwijs, oorspronkelijk ontwerp (Ledoux e.a., 2007)	
	Bijlage 2:	97
	Doel-middel relaties Passend onderwijs, studie ten behoeve van evaluatieplan ECPO (Ledoux, 2008)	
 Bijlage V:		
	Evaluatiekader schematisch: (Tussen)doelen	los ingevoegd

1. Inleiding

De Evaluatie- en advies commissie Passend onderwijs (ECPO) heeft de opdracht om eind 2013 een evaluatieplan voor de invoering van Passend onderwijs uit te brengen aan de verantwoordelijk bewindspersoon van OCW voor de periode na 2013. Dat is een ingewikkelde opdracht, omdat Passend onderwijs een grote en complexe stelselwijziging met zich meebrengt. Bovendien betreft het een gevoelig vraagstuk, namelijk de organisatie van goed onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dat maakt de evaluatie van de invoering van Passend onderwijs des te meer van belang.

Evaluatie van de invoering van Passend onderwijs is bedoeld om:

- de bewindspersoon en de Kamer te informeren en adviseren;
- te kunnen aangeven waar Passend onderwijs zich anders ontwikkelt dan verwacht (hoe komt dat en welke acties zijn gewenst?);
- samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen inzicht te geven in de landelijke voortgang van de implementatie van Passend onderwijs, zodat zij de uitgangspositie van hun eigen samenwerkingsverband of school (opnieuw) kunnen bepalen.

De ECPO heeft met vele betrokkenen gesproken over de wijze waarop Passend onderwijs geëvalueerd zou kunnen worden en over een daarbij te gebruiken kader. Het voorliggende document is daarvan het resultaat. Het biedt de contouren en uitgangspunten voor het evaluatieplan, dat in 2013 verder zal worden ingevuld.

Achtergronddocument is een ex-ante evaluatie die de ECPO heeft laten opstellen door het Kohnstamm Instituut (zie bijlage IV). Daarin is de beleidsgeschiedenis van Passend onderwijs geschetst, de beleidstheorie uiteengezet en zijn de verschillende beleidsinstrumenten die de overheid wil inzetten aan een kritische reflectie onderworpen. In dit Evaluatiekader zal af en toe hiernaar worden verwezen. De ECPO heeft daarnaast door enkele onafhankelijke experts essays laten opstellen waarin wordt gereageerd op de evaluatie-opdracht en op een eerdere versie van het Evaluatiekader. Deze zijn benut bij het opstellen van de voorliggende tekst. Verder is gebruik gemaakt van de opbrengsten van een expertmeeting in het voorjaar van 2012 waarin diverse deskundigen met elkaar hebben gesproken over de specifieke doelen voor Passend onderwijs (zie paragraaf 3).

Dit Evaluatiekader is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in algemene zin ingegaan op verschillende evaluatiemogelijkheden voor Passend onderwijs. Dat resulteert in een keuze voor drie verschillende evaluatievormen. Vervolgens wordt elke evaluatievorm kort uitgewerkt.

Als bijlagen zijn opgenomen:

- een overzicht van door de ECPO geformuleerde doelen voor Passend onderwijs met bijbehorende indicatoren voor het monitoren van de mate waarin die doelen worden behaald;
- beschrijvingen van onderzoek dat als 0-meting voor de evaluatie door de ECPO is uitgezet;
- een schematische weergave van de voorgestelde evaluatie aanpak;
- de bovengenoemde ex-ante evaluatie.

2. Evaluatiemogelijkheden

Er bestaan verschillende soorten evaluatiemethoden die voor verschillende evaluatiedoelen kunnen worden ingezet. Daarvoor zijn verschillende termen in omloop: procesevaluatie, effectevaluatie, formatieve evaluatie, summatieve evaluatie, verklarende evaluatie, responsieve evaluatie. Bij implementatie van nieuw beleid kunnen al deze evaluatievormen relevant zijn, de inzet ervan is afhankelijk van het doel van de evaluatie. Vaak wordt bij evaluatie als eerste gedacht aan effectevaluatie: treden de beoogde effecten van het nieuwe beleid op en kunnen die effecten ook aan dat nieuwe beleid worden toegeschreven? De ideale situatie voor een dergelijke evaluatie laat zich als volgt omschrijven: er is op grond van een te behalen doel een beschrijving en een meting van de huidige situatie die wordt vergeleken met de meting van een volgende situatie die slechts op één variabele verschilt met de vorige. Dan kan duidelijk worden waardoor een eventuele verandering wordt veroorzaakt. Die ideale situatie is er in het geval van de invoering Passend onderwijs niet, zelfs in het geheel niet. Passend onderwijs is daarvoor te veelomvattend en bovendien (tot nu toe) voortdurend aan verandering onderhevig (zie ex-ante evaluatie). Daarnaast zijn de beleidsdoelen van Passend onderwijs (nog) niet erg helder omschreven (zie ex-ante evaluatie) en zijn er geen maatstaven, die aangeven wanneer de doelen als behaald kunnen worden beschouwd. Het Centraal Planbureau (Elk, 2011) en de Algemene Rekenkamer (2011) hebben recent aangegeven hoe lastig het is in deze context de vermoedelijke effecten van Passend onderwijs te meten en, vooral ook, te verklaren. Ook de ECPO (2011) heeft eerder gewezen op problemen ten aanzien van evaluatieonderzoek in een situatie die voortdurend wijzigt. Daarnaast wordt het proces beïnvloed door de vrijheid die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hebben gekregen bij de vormgeving van Passend onderwijs. Er is sprake van een innovatie 'van onderop' die mogelijk gaat zorgen voor een grote variëteit aan oplossingen en modellen.

Waslander (2012) en Noordegraaf & De Wit (2011) noemen Passend onderwijs een 'ongetemd probleem', omdat de kern van het beleidsprobleem niet eenduidig is (wat moet precies worden opgelost?) en bovendien omgeven is met normatieve onzekerheid (wanneer is het goed?). Kenmerk van een ongetemd probleem is ook dat er voortdurend sprake is van verschuivingen, dat verschillende overtuigingen in het geding zijn en dat de beleidskwestie zich moeilijk laat 'vastpakken'. Een voorbeeld daarvan is de bepaling van de doelgroep van Passend onderwijs. In het beleid van Passend onderwijs wordt gesproken over de leerling die extra ondersteuning nodig heeft (voorheen de "zorgleerling"). Voor deze groep is geen definitie beschikbaar en dat maakt onderzoek naar Passend onderwijs rond leerlingdoelen/-indicatoren een problematische onderneming. In haar ex-ante evaluatie (bijlage IV) stelt Ledoux "... dat het kennelijk vooralsnog niet mogelijk is om de doelgroep van Passend onderwijs goed af te bakenen". Omdat binnen Passend onderwijs de landelijke indicering verdwijnt, zal het ook niet meer mogelijk zijn om geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs te onderscheiden. Dat maakt onderzoek naar de doelen voor deze leerlingen in het kader van Passend onderwijs een problematische onderneming.

Waslander geeft aan dat bij een dergelijk beweeglijk beleid het beste een *responsieve* vorm van evaluatie past. Dat is een vorm van evaluatie die het beleidsprobleem en de beleidsont-

wikkeling niet inkadert maar er op reageert, door bijvoorbeeld te onderzoeken hoe verschillende actoren de doelgroep voor Passend onderwijs definiëren, hoe beleidsmaatregelen worden opgevat en ingevuld en welke succesdefinities worden gehanteerd. Veranderingen die zich voordoen zijn in deze vorm van evaluatie geen storende factoren, maar juist object van evaluatie. Ook onderzoek naar de context waarin het beleid zich ontwikkelt en de interactie met ander beleid horen hierbij.

De ECPO onderkent dat Passend onderwijs vraagt om bovengenoemde vorm van evaluatie. Tegelijkertijd is het echter voor het beleid van wezenlijk belang om zicht te krijgen op de vraag of de kaders (inmiddels vastgelegd in de Wet) die voor Passend onderwijs zijn opgesteld ook gaan werken zoals bedoeld. Er zijn immers, hoewel niet zo nauwkeurig omschreven, wel degelijk beoogde effecten van Passend onderwijs te onderscheiden en te benoemen. Evaluatie dient in ieder geval antwoord te geven op de vraag of die effecten inderdaad optreden en zo ja, of het aannemelijk is dat het beleid daartoe heeft bijgedragen. Ook al kan waarschijnlijk niet aangetoond worden dat er sprake is van causale relaties, dan is het nog belangrijk om na te gaan of er sprake is van beleidsacties die samenhangen met beleidsuitkomsten. En als de beoogde effecten niet optreden, of er verschijnen andere, niet bedoelde effecten, dan is het ook belangrijk te weten hoe dat komt. Onderzoek naar *doelrealisatie* en naar verklaringen daarvoor moet dus deel uitmaken van de evaluatie.

Dit overwegende kiest de ECPO voor een benadering waarin drie vormen van evaluatie worden gecombineerd:

1. monitoren: worden beoogde doelen gehaald, in welke mate?
2. verklarende evaluatie: waarom werkt het beleid wel/niet zoals verwacht, welke niet-bedoelde effecten treden op en waarom?
3. responsieve evaluatie: welke probleemdefinities en beleidsinvullingen doen zich voor en welke contextfactoren hebben invloed? En leidt dit alles tot bijstelling van de evaluatie?

Een dergelijke gecombineerde aanpak voor onderzoek naar een beleidstraject met veel verschillende actoren en belanghebbenden is recent onder meer bepleit door Herweijer & Turkenburg (2012), Terluin & Berkhout (2011) en Leeuw & Vaessen (2009).

De drie evaluatievormen worden in paragraaf 3 verder uitgewerkt.

3. Drie vormen van evaluatie

Monitoren

Zoals aangegeven laat Passend onderwijs zich niet goed vangen in een strak design voor effectevaluatie. De condities daarvoor (welomschreven interventies, uitvoering zoals bedoeld, interventie- en controlegroepen, geen verstorende factoren) zijn bij Passend onderwijs niet aanwezig. Wat wel mogelijk is, is *monitoren* of dat wat beoogd wordt ook wordt gerealiseerd, en in welk tempo. Dit zou de ‘thermometer’ benadering genoemd kunnen worden: van tijd tot tijd nagaan of en in welke mate datgene aanwezig is dat beoogd wordt met het beleid. Van tijd tot tijd impliceert dus het inzetten van meerdere metingen (0-meting, 1-meting etc.). Daarmee kan de volgende evaluatievraag worden beantwoord:

In welke mate en in welk tempo worden de ambities en daarmee samenhangende doelen van Passend onderwijs gehaald?

Uit de diverse beleidsstukken destilleert de ECPO de volgende ambities:

- Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, hebben een plaats in het onderwijs (geen thuiszitters), voelen zich in het onderwijs veilig en gerespecteerd en komen met optimale prestaties uit het onderwijs, passend bij hun mogelijkheden.
- Ouders van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben hoeven niet meer te shoppen om een plaats te vinden voor hun kind, zijn tevreden over de kwaliteit van het onderwijs over het algemeen en zijn tevreden over de ondersteuning en/of plaatsing van hun kind in het bijzonder. Ouders van ‘gewone’ leerlingen ervaren geen nadelen van de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning.
- Op stelselniveau moet Passend onderwijs er toe leiden dat het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften wint aan kwaliteit, dat er voor deze leerlingen minder vaak beroep wordt gedaan op aparte onderwijsvoorzieningen en dat minder labeling van leerlingen plaatsvindt. Verder moeten bureaucratie en administratieve lasten rond deze leerlingen afnemen en moet het budget voor extra onderwijsondersteuning beheersbaar blijven.

De ECPO wil voorzien in periodieke basisgegevens om de voortgang van Passend onderwijs te kunnen volgen. Op basis daarvan kunnen adviezen voor de verantwoordelijke bewindspersoon worden opgesteld over de verdere ontwikkeling van het beleid.

Daartoe moeten de doelen van Passend onderwijs nader worden omschreven. De ECPO heeft een set met doelen en indicatoren opgesteld, ingedeeld naar verschillende niveaus (stelsel, samenwerkingsverbanden, scholen/leerkrachten, ouders, leerlingen, maatschappij). Deze zijn opgenomen in bijlage I.

De basis voor die indicatoren en voor de indeling is de analyse van de beleidstheorie achter Passend onderwijs die te vinden is in de ex-ante evaluatie (bijlage IV). De beleidsinstrumenten en de verwachte beleidseffecten zijn daarin ondergebracht in twee causale ketens, die

de veronderstellingen van het beleid over de werking van de beleidsinstrumenten weergeven (wat moet leiden tot wat?). De eerste keten gaat over de inrichting van het stelsel, de tweede over hoe bereikt moet worden dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte 'passender' onderwijs krijgen en daardoor betere resultaten kunnen boeken. In dit tweede deel staat de kwaliteit van het onderwijs centraal. De doelen die horen bij het stelseldeel liggen op het niveau van organisatie en aanbod. De doelen die horen bij het kwaliteitsdeel liggen op het niveau van loopbanen, welbevinden en onderwijsresultaten van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (De schema's zijn gebaseerd op de causale ketens uit de ex-ante-evaluatie. De formulering is iets uitgebreid en aangescherpt en soms zijn verschillende items samengevoegd. De strekking is onveranderd gebleven). Voor de gehanteerde begrippen verwijzen we naar de ex-ante analyse (bijlage IV). Het gaat daarbij om de benoeming van doelen/(gewenste)resultaten (telkens in het deel van de keten dat begint met EN DAARDOOR) en van de daarvoor noodzakelijk lijkende condities of tussendoelen (telkens in het deel van de keten dat begint met ALS en met DAN).

Beleidstheorie Passend onderwijs, stelsel (A)

	ALS
A1	Schoolbesturen een “zorgplicht” krijgen en vervullen EN
A2	Scholen schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) opstellen EN
A3	Samenwerkingsverbanden zorgen voor een dekkend aanbod in eigen gebied, met een daarbij behorende transparante, deskundige en efficiënte toewijzing van onderwijsondersteuning EN
A4	Samenwerkingsverbanden een eigen (vast) budget krijgen, dat kosteneffectief wordt ingezet EN
A5	Samenwerkingsverbanden ook speciaal onderwijs omvatten EN
A6	Landelijke indicatiecriteria verdwijnen EN
A7	Er landelijke richtlijnen bestaan voor inrichting van de extra ondersteuning en invulling van de zorgplicht (referentiekader) EN
A8	Er betere afstemming is tussen onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid
	DAN
A9	Wordt er minder gelabeld EN
A10	Ontstaat er meer maatwerk EN
A11	Is duidelijk wat scholen kunnen bieden EN
A12	Krijgen ouders een plaatsingsgarantie en hoeven zij niet te “shoppen” EN
A13	Worden ouders en kinderen sneller en efficiënter geholpen, ook met zorg buiten school
	EN DAARDOOR
A14	Verdwijnen de thuiszitters EN
A15	Krijgt elk kind een plek, passend bij de behoefte aan extra ondersteuning, en meer kinderen een plek binnen het reguliere onderwijs EN
A16	Worden kosten beheerst en middelen efficiënt besteed, en is er minder bureaucratie

Beleidstheorie Passend onderwijs, onderwijskwaliteit (B)

	ALS
B1	Samenwerkingsverbanden en besturen voorzien in adequate middelen en ondersteuning voor scholen EN
B2	Scholen een helder ondersteuningsaanbod en ondersteuningsprofiel hebben EN
B3	De vaardigheid van leraren in omgaan met verschillen toeneemt EN
B4	De inspectie toezicht houdt op samenwerkingsverbanden en op (zwakke) scholen EN
B5	Scholen en samenwerkingsverbanden benchmarkgegevens krijgen EN
B6	Scholen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte een ontwikkelingsperspectief opstellen EN
B7	Scholen werken volgens de verwachtingen van algemeen kwaliteitsbeleid (opbrengstgericht werken)
	DAN
B8	Zullen zorgleerlingen vaker onderwijs krijgen dat past bij hun behoeften en potentie EN
B9	Zal de algemene kwaliteit van scholen omhoog gaan EN
B10	Zullen er minder/geen zwakke scholen meer zijn EN
B11	Zullen zowel ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte als van “gewone” leerlingen tevreden zijn over de onderwijskwaliteit
	EN DAARDOOR
B12	Zullen leerresultaten van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte stijgen EN
B13	Zullen leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte vaker een diploma of certificaat behalen EN
B14	Zullen leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte vaker een betaalde plek op de arbeidsmarkt verwerven/min-der vaak een uitkering behoeven

De ECPO heeft vanuit deze denklijn bij de doelen (/resultaten) indicatoren geformuleerd die opgenomen zijn in een monitorplan. Dat zijn dus de onderwerpen waarop de ECPO de voortgang wil laten vaststellen. De pretentie is niet dat daarmee ook *causale relaties* met zekerheid worden bepaald, daarvoor zijn andere methoden nodig dan een monitormodel. Het gaat hier uitsluitend om het volgen van ontwikkelingen op de gekozen indicatoren.

De ECPO streeft vanwege de hanteerbaarheid naar een zo zuinig mogelijk monitormodel. Ze stelt dan ook voor om niet op alle onderdelen van de beleidstheorie een doel te formuleren en een indicator te hanteren. De volgende selectie lijkt daarbij aangewezen.

- Ten aanzien van het stelsel (A):
 - A14 Geen thuiszitters;
 - A15 Elk kind een plek passend bij de onderwijsbehoefte en meer kinderen een plek in het reguliere onderwijs;
 - A16 De kosten van het Passend onderwijs beheerst, middelen efficiënt besteed en minder bureaucratie;
- Ten aanzien van de onderwijskwaliteit (B) gaat het om de volgende doelen:
 - B12 De leerresultaten van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden beter;
 - B13 Meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte behalen een diploma of certificaat;
 - B14 Meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte participeren in de arbeidsmarkt en zijn niet aangewezen op een uitkering.

Naast de uiteindelijke resultaten acht de ECPO het voor het veld en beleid ook van belang tussendoelen c.q. condities te monitoren die volgens de beleidstheorieën nodig zijn om de beoogde eindresultaten te realiseren. Voor een aantal condities geldt dat deze bij de aanvang van de implementatie van Passend onderwijs aanwezig zullen zijn (zoals de ondersteuningsprofielen, het budget van een samenwerkingsverband, het deelnemen van het speciaal onderwijs in het samenwerkingsverband etc.). Voor de monitoring zijn met name de condities relevant waarvan het niet vanzelfsprekend is dat deze aanwezig of voldoende gerealiseerd zullen zijn. De monitoring kan aanwijzingen geven dat beleidsacties gewenst zijn om alsnog de condities te realiseren. De ECPO gaat ervan uit dat in dat verband met name de volgende tussendoelen/condities in de monitor te betrekken zijn.

- Ten aanzien van het stelsel (A):
 - A1 De schoolbesturen voorzien in vervulling van de zorgplicht;
 - A3 Samenwerkingsverbanden zorgen voor een transparante, deskundige en efficiënte toewijzing van extra ondersteuning;
 - A4 Samenwerkingsverbanden dragen zorg voor een kosteneffectieve inzet van het budget;
 - A8 Op diverse niveaus is er een goede samenwerking tussen onderwijs (ook PO en VO onderling), jeugdzorg en jeugdbeleid;
 - A13 Ouders en leerlingen worden op individueel niveau efficiënter geholpen met extra ondersteuning in de school en daarbuiten.

- Ten aanzien van de onderwijskwaliteit (B):
 - B2 Scholen hebben een volgens betrokkenen helder ondersteuningsaanbod en ondersteuningsprofiel;
 - B3 De mate waarin de vaardigheid van leerkrachten in het omgaan met verschillen toeneemt;
 - B6 De kwaliteit van de ontwikkelingsperspectieven die scholen opstellen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte;
 - B7 Scholen en samenwerkingsverbanden beschikken over een kwaliteit-borgingssysteem;
 - B10 Het samenwerkingsverband kent geen zwakke scholen;
 - B11 Zowel de ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte als ouders van andere leerlingen zijn tevreden over de onderwijskwaliteit.

De hiervoor genoemde doelen hebben alle betrekking op de periode 2014-2020. De wet geeft samenwerkingsverbanden nog een aantal jaren de tijd om Passend onderwijs te implementeren. Per 1 augustus 2014 krijgen scholen zorgplicht en gaan samenwerkingsverbanden zelf ondersteuning en verwijzing naar speciaal onderwijs organiseren. In 2013/2014 moeten samenwerkingsverbanden een aantal voorbereidingsstappen zetten. Het monitoren van die voorbereiding acht de ECPO ook van belang. Te verwachten is dat de mate waarin de samenwerkingsverbanden goed voorbereid van start gaan van invloed zal zijn op mate en tempo van het realiseren van de doelen van Passend onderwijs op de verschillende niveaus. Als doel noemt de ECPO:

- tijdige voorbereiding op Passend onderwijs.

In bijlage I worden onder C indicatoren genoemd die gebruikt kunnen worden om te beoordelen of het doel gehaald zal worden.

Verklarende evaluatie

Verklarende evaluatie heeft tot doel om verklaringen te vinden voor processen en effecten die optreden als gevolg van een geplande actie, in dit geval een beleidsactie. Dat kunnen beoogde effecten zijn, maar ook niet bedoelde effecten. Er kunnen bij deze vorm van evaluatie specifieke methodieken worden gevolgd (Pater, Sligte & Van Eck, 2012). Bij verklarende evaluatie gaat het dus om het vinden van de relaties tussen optredende verschijnselen en om het identificeren van de mechanismen die daaraan te grondslag liggen. Werken de beleidstheorieën zoals aangegeven? Welke (andere) factoren lijken er in het spel? Daarmee kan, in het geval van beleidsevaluatie, bijvoorbeeld worden nagegaan of beleid inderdaad uitwerkt zoals bedoeld (op het niveau van acties en op het niveau van effecten) of dat zich juist niet gewenste of niet beoogde ontwikkelingen voordoen.

De ECPO realiseert zich dat het heel goed denkbaar is dat Passend onderwijs op onderdelen anders uitwerkt dan zoals bedoeld of verwacht door de bewindslieden, mede door de geboden beleidsvrijheid aan de samenwerkingsverbanden. Daarom is in de opdracht voor de ex-ante evaluatie de vraag meegegeven om zowel positieve als negatieve scenario's te benoemen die zich zouden kunnen voltrekken bij de implementatie van Passend onderwijs. Dit is in de ex-ante evaluatie uitgewerkt aan de hand van de beleidsinstrumenten die genoemd zijn in de twee schema's (zie hoofdstuk 4 van de ex-ante evaluatie). Op basis hiervan heeft de ECPO een aantal thema's gekozen waarop zij wil laten onderzoeken welke ontwikkeling zich feitelijk voordoet, welke invloed dat heeft op het al dan niet bereiken van de geformuleerde doelen en waardoor dit komt. Het gaat om de volgende thema's. Ze zijn ingedeeld naar onderwerpen die betrekking hebben op het stelsel (A) en de onderwijskwaliteit (B). Bij alle onderwerpen geldt dat de vraag naar *verklaringen* voor aangetroffen verschijnselen en mechanismen nadrukkelijk aan de orde is en dat er aandacht wordt gevraagd voor zowel positieve (beoogde) als negatieve (niet beoogde) processen en resultaten van beleid. In welke richting zulke positieve of negatieve processen en resultaten verwacht zouden kunnen worden staat vermeld in de ex-ante evaluatie (zie bijlage IV hoofdstuk 4). Hier worden alleen de onderwerpen genoemd waarop de ECPO verklarende evaluatie wil inzetten (afzonderlijk of gecombineerd). De letters en cijfers corresponderen met de twee schema's op pagina 23 van dit evaluatiekader.

- A1 Werking van zorgplicht
- A2 Werking van schoolprofielen (ondersteuningsprofielen)
- A3 Realisatie van een dekkend aanbod
- A4 Rol en taak van de samenwerkingsverbanden (met inclusie van speciaal onderwijs)
- A5 Budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding
- A6 Toewijzing van extra ondersteuning (verdwijnen landelijke indicatiecriteria)
- A7 Invloed van het Referentiekader
- A8 Afstemming tussen onderwijs (ook tussen onderwijssectoren en –clusters zelf) en jeugdzorg¹

¹ Hoewel de uitgangspunten van Passend onderwijs ook gelden voor het MBO, is de vormgeving in die sector anders. Er zijn geen samenwerkingsverbanden en ieder bestuur is zelf direct verantwoordelijk voor onderwijs op maat aan de deelnemers. In het uiteindelijke evaluatieplan zal de ECPO aangeven op welke wijze de ontwikkelingen van Passend onderwijs in het MBO gevolgd kunnen worden.

- B1 Ondersteuning van scholen door besturen en samenwerkingsverbanden
- B2 Ondersteuningsaanbod van scholen
- B3 Vaardigheden en attitude van leraren
- B4 Rol van de inspectie
- B6 Werking van het ontwikkelingsperspectief
- B7 Samenhang tussen ondersteuningsbeleid en kwaliteitsbeleid op scholen
- B8 (en A13) Tevredenheid, rol en ervaringen van ouders

Responsieve evaluatie

Zoals aangegeven gaat het bij responsieve evaluatie om vragen als: welke probleemdefinities en beleidsinvullingen doen zich voor? Welke verschuivingen treden daarbij op? Welke contextfactoren hebben invloed, bijvoorbeeld vanuit overheidsbeleid op andere terreinen? Tot welke conclusies of nuanceringen leidt dit bij de beoordeling van het beleid en de beleidseffecten?

Anders dan bij de verklarende evaluatie is het hier juist niet de bedoeling de specifieke beleidsinstrumenten van Passend onderwijs als uitgangspunt te nemen, of specifieke implementatievarianten. Het gaat veel meer om het totale proces, om de posities daarin van verschillende groepen betrokkenen (keuzes, overwegingen, opvattingen), om oog voor de omgeving waarin Passend onderwijs zich ontwikkelt en om bestudering van optredende veranderingen en de gevolgen daarvan. Een overeenkomst met verklarende evaluatie is wel dat het ook bij responsieve evaluatie de opzet is om 'waarom' vragen te beantwoorden. De ECPO neemt zich voor om in het kader van responsieve evaluatie de volgende drie studies in het evaluatieplan op te nemen:

1. Onderzoek naar het gedrag van ouders: hoe reageren zij op de invoering van Passend onderwijs? Hierbij gaat het nadrukkelijk ook om het gedrag van ouders van leerlingen die geen extra ondersteuningsbehoefte hebben.
2. Longitudinale case-studies bij enkele samenwerkingsverbanden (PO en VO): welke keuzes en overwegingen spelen daar bij verschillende groepen actoren, hoe werkt dat op elkaar in, vinden er verschuivingen plaats, wat is de invloed van lokale omstandigheden?
3. Monitoren van de beleidscontext van Passend onderwijs: welke andere ontwikkelingen beïnvloeden het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en scholen, en wat betekent dit voor de beoordeling van de opbrengsten? Hoe ontwikkelt zich het denken over doelgroepen en gewenste resultaten bij de diverse actoren (waaronder de Tweede Kamer)? En gaan de antwoorden leiden tot aanpassing van het beleid, het evaluatiekader of het evaluatieplan?

4. **Onderzoeksprogramma van de ECPO in 2013**

Het onderzoeksprogramma van de ECPO voor 2013 laat zich als volgt omschrijven. Passend onderwijs zal vanaf augustus 2014 worden ingevoerd (dan wordt de zorgplicht voor schoolbesturen van kracht). Tot dat moment is er sprake van een voorbereidingsperiode, waarin de nieuwe samenwerkingsverbanden (de regionale indeling daarvan is al bepaald) hun structuur kunnen inrichten en beleid kunnen ontwikkelen. In deze voorbereidingsperiode, waarin de huidige wetgeving nog vigeert maar men zich gaat instellen op de nieuwe wet, heeft de ECPO voor een aantal onderwerpen onderzoek uitgezet dat zicht biedt op de wijze waarop de voorbereidingen in de samenwerkingsverbanden plaatsvinden en dat kan fungeren als nulmeting in het kader van de monitorfunctie. Het gaat om de volgende onderzoeksprojecten:

- (Algemeen) Onderzoek naar de voorbereiding van samenwerkingsverbanden op de invoering van Passend onderwijs (Sardes)
- A6 Toewijzing van extra ondersteuning in Passend onderwijs (Kohnstamm Instituut)
- A13 en B8 Positie en ervaringen van ouders van leerlingen met extra onderwijsondersteuning in het kader van de invoering van Passend onderwijs (Sardes)
- B5 Nulmeting kengetallen Passend onderwijs (Kohnstamm Instituut)
- B3 Toerusting van scholen en leraren in het voortgezet onderwijs (Oberon)
- B6 Werken met een ontwikkelingsperspectief I (Oberon)
- B6 Werken met een ontwikkelingsperspectief II (CED)

Korte omschrijvingen van deze onderzoeksprojecten zijn opgenomen in bijlage II. Ze zullen alle een beeld geven van de situatie in het voorjaar van 2013 en zo worden ingericht dat vervolgmetingen mogelijk zijn.

5. Evaluatieonderzoek door andere instanties

De ECPO rekent het ook tot haar taak na te gaan welke andere instanties onderdelen van Passend onderwijs evalueren of onderzoeken. Waar mogelijk zal de commissie die onderzoeken en de resultaten daarvan een plek geven in het kader van de nulmeting in het evaluatieplan dat eind 2013 zal worden aangeboden aan de staatssecretaris.

- In januari 2013 is in opdracht van OCW een onderzoek uitgevoerd op basis van de vraag of OCW zelf, de sectororganisaties en de scholen en schoolbesturen zich voldoende hebben voorbereid op de invoering Passend onderwijs.
- De Algemene Rekenkamer onderzoekt op verzoek van de minister van OCW of het primair onderwijs voldoende bekostigd wordt om Passend onderwijs in te kunnen voeren. De Algemene Rekenkamer heeft zich ten doel gesteld na te gaan wat er nu werkelijk aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, aan hulp wordt geboden (casusstudies).
- De Inspectie ontwikkelt momenteel een concept-toezichtskader waarin een aantal ook door de ECPO genoemde aspecten aan de orde komen.
- De Kfkgabrigade ondersteunt de komende samenwerkingsverbanden in hun streven naar beperking van de bureaucratie.
- NWO heeft in het kader van de BOPO-regeling onderzoek uitgezet naar het ondersteuningsaanbod van scholen en leraren in het primair onderwijs en naar prestaties en loopbanen van “zorgleerlingen”.
- De sectororganisaties hebben in het kader van de zogenoemde Bestuursakkoorden met OCW afspraken gemaakt over de wijze waarop onderdelen van die akkoorden worden geëvalueerd die ook van belang zijn voor Passend onderwijs (o.a. over nascholing leraren).
- De Inspectie zal ook ten aanzien van Passend onderwijs gaan toezien op de naleving van wet- en regelgeving. Met name de modellen die de inspectie ontwikkelt voor de werking van samenwerkingsverbanden en voor de kwaliteit van docenten zijn van belang voor evaluatie.
- De ECPO heeft verzocht de leerling gegevens in COOL en COOL-speciaal ook in de toekomst bij te houden en in de BRON-gegevens het ontwikkelingsperspectief een plaats te geven. Dit alles om zicht te houden op de prestaties en schoolloopbanen van de huidige “zorgleerlingen” en de toekomstige “leerlingen met extra onderwijs-ondersteuning”.

De ECPO voert bij bovengenoemde onderzoeken niet de formele regie, maar wil nadrukkelijk alle ontwikkelingen bijhouden om eind 2013 een weloverwogen advies te kunnen geven en onderzoeksoverlap in de komende jaren te voorkomen.

6. Referenties

Algemene Rekenkamer (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer.

Bakker, R. (2012). *Evaluatie als fundering voor het beleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

ECPO. (2011). *Op weg naar Passend onderwijs 3*. Den Haag: ECPO.

Elk, R. van, Meer, F. van der, Steeg, M. van der, & Webbink, D. (2011). *Zicht op Effectiviteit van Beleid*. Den Haag: CPB.

Herweijer, L., & Turkenburg, M. (2012). *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs*. Studie in opdracht van de ECPO. Den Haag: ECPO.

Leeuw, F., & Vaessen, J. (2009) *Impact evaluation and development: Guidance on Impact evaluation*. Washington: NONIE.

Pater, C., Sligte, H., & Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Terluin, I., & Berkhout, P. (2011). *The mixed case study approach. Assessing its usefulness as alternative to the CMEF*. Den Haag: LEI/Wageningen UR.

Waslander, S. (2011). De geschiedenis herhaalt zich, Passend onderwijs en de onzichtbare leraar. In: Bekkers, V., Noordegraaf, M., De Wit, B., & Waslander, S. (2011). *Passend onderwijs - Passend beleid. Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.

Waslander, S. (2012). *Passend onderwijs als "ongetemd probleem"*. Reactie op "Kader voor Evaluatie en Monitoring van Passend Onderwijs". Interne publicatie. Den Haag: ECPO.

Bijlage I:

Kader voor het monitoren van Passend onderwijs

Om Passend onderwijs te kunnen evalueren is het nodig de doelen van Passend onderwijs te omschrijven. Om deze te kunnen monitoren is het nodig om indicatoren te benoemen waarmee bepaald kan worden in hoeverre die doelen behaald worden. De ECPO heeft, na raadpleging van verschillende experts en van alle beleidsdocumenten over Passend onderwijs, een set met doelen en indicatoren geformuleerd die kan fungeren als handvat voor monitoring. Hieronder geeft de ECPO eerst weer wat, in algemene termen, in haar ogen de ambities van Passend onderwijs zijn. Vervolgens worden er doelen en indicatoren genoemd die horen bij de beide schema's die in dit Evaluatiekader zijn weergegeven, met (A) de doelen op stelselniveau en (B) de doelen op het niveau van de onderwijskwaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om de einddoelen, maar ook om de condities die voordelig lijken te zijn voor het bereiken van de einddoelen. Tenslotte worden in een apart deel (C) nog enkele indicatoren genoemd die betrekking hebben op de voorbereidingsperiode van Passend onderwijs.

Missie/ambities van Passend onderwijs

- Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, hebben een plaats in het onderwijs (geen thuiszitters), voelen zich in het onderwijs veilig en gerespecteerd en komen met optimale prestaties uit het onderwijs, passend bij hun mogelijkheden.
- Ouders van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben hoeven niet meer te shoppen om een plaats te vinden voor hun kind, zijn tevreden over de kwaliteit van het onderwijs over het algemeen en zijn tevreden over de ondersteuning en/of plaatsing van hun kind in het bijzonder.
Ouders van 'gewone' leerlingen ervaren geen nadelen van de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning.
- Op stelselniveau moet Passend onderwijs er toe leiden dat het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften wint aan kwaliteit, dat er voor deze leerlingen minder vaak beroep wordt gedaan op aparte onderwijsvoorzieningen en dat minder labeling van leerlingen plaatsvindt. Verder moeten bureaucratie en administratieve lasten rond deze leerlingen afnemen en moet het budget voor extra onderwijsondersteuning beheersbaar blijven.

In deze bijlage staan doelen genoemd met aansluitend voorgestelde prestatie-indicatoren. De indicatoren zullen nader moeten worden geoperationaliseerd in termen van relatieve aantallen (bijvoorbeeld percentages) om trendcijfers te corrigeren op niet-relevante toe- of afnames.

A Doelen en indicatoren op het niveau van het stelsel/de maatschappij

A I Beoogde resultaten (doelen) algemeen

- A14 Er zijn geen leerlingen meer die thuis zitten en geen onderwijs volgen, behalve als dat medisch noodzakelijk is;
- A14 Wachtlijsten voor toewijzing van ondersteuning en voor voorzieningen voor onderwijs met extra ondersteuning (zoals speciaal onderwijs) worden korter of verdwijnen;
- A15 Van de leerlingen die ondersteuning nodig hebben krijgen meer leerlingen hulp op de reguliere school; minder leerlingen gaan daarvoor naar aparte voorzieningen;
- A16 De overheidsuitgaven voor extra ondersteuning van leerlingen in het regulier of speciaal onderwijs worden gestabiliseerd;
- A16 De bureaucratie en administratieve lasten bij toewijzing van extra ondersteuning verminderen.

Te monitoren met onder meer de volgende prestatie indicatoren:

- aantal thuiszittende leerlingen;
- aantal leerlingen op wachtlijsten en gemiddelde duur wachtlijsten;
- het aantal leerlingen dat gebruik maakt van een aparte voorziening in of buiten de samenwerkingsverbanden;
- de uitgaven voor extra ondersteuning van leerlingen in het regulier- of speciaal onderwijs;
- de duur en kosten van de toewijzing van extra ondersteuning.

A II Beoogde doelen en resultaten op het niveau van samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden krijgen in het nieuwe stelsel een sleutelrol. Of doelen van Passend onderwijs bereikt kunnen worden, zal dus voor een belangrijk deel afhangen van de mate waarin samenwerkingsverbanden effectief en efficiënt opereren. De ECPO formuleert de volgende doelen op het niveau van de (kwaliteit van) samenwerkingsverbanden:

- A1 Schoolbesturen zorgen er samen met hun scholen voor dat de zorgplicht wordt nageleefd;
- A3 Samenwerkingsverbanden dragen zorg voor een transparante, deskundige en efficiënte toewijzing van ondersteuning inclusief begeleiding van ouders;
- A4 Samenwerkingsverbanden werken kosteneffectief en niet bureaucratisch en voeren daarop beleid;
- A8 Samenwerkingsverbanden werken actief samen met gemeenten en instanties die de zorg voor jeugd gestalte geven, met instellingen voor cluster 1 en 2 en met samenwerkingsverbanden uit een andere sector (PO of VO).

Prestatie indicatoren hiervoor zijn onder meer de mate waarin samenwerkingsverbanden:

- procedures en criteria toepassen waaruit blijkt dat de toewijzing van extra ondersteuning/verwijzing naar speciaal onderwijs transparant en deskundig plaatsvindt en ouders begeleid worden;
- kosten en de doorlooptijden van de toewijzing van extra ondersteuning/verwijzing naar speciaal onderwijs;
- een informatie- en klachtenpunt hebben en standaard de ouders informeren over klachtenprocedures en klachtencommissies;
- het aantal klachten van ouders of anderen bij de klachtencommissie over de toewijzing of begeleiding;
- met sturingsinformatie over de kosten en resultaten hun beleid bijhouden, evalueren en bijstellen (op het niveau van afspraken, middelen, beleid van scholen, plaatsing van leerlingen, leerresultaten);
- volgens gemeenten en scholen goede samenwerkingsafspraken hebben met gemeenten en instanties die de zorg voor jeugd gestalte geven.

B Doelen en indicatoren onderwijskwaliteit

B 1 Beoogde doelen en resultaten schoolniveau

Scholen moeten in Passend onderwijs een beleid voeren dat hen in staat stelt onderwijs van goede kwaliteit te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en daarover goed contact te onderhouden met hun ouders. De ECPO formuleert de volgende doelen op het niveau van het schoolbeleid:

- B2 Scholen realiseren een ondersteuningsaanbod in overeenstemming met hun profiel en communiceren daarover helder met ouders;
- B5 Scholen stellen voor leerlingen voor wie dat nodig/vereist is een ontwikkelingsperspectief op en evalueren dat regelmatig;
- B6 Scholen werken opbrengstgericht en passen dat ook toe op leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben;
- B10 De mate waarin er zwakke scholen in een samenwerkingsverband zijn.

Prestatie indicatoren hiervoor zijn:

- aantal en aard van de geschillen die worden voorgelegd aan de (tijdelijke) landelijke geschillen commissie; aantal en aard van de klachten bij de landelijke klachtencommissie;
- aanwezigheid van en werkwijze met ontwikkelingsperspectieven;
- oordeel van de inspectie over naleving zorgplicht;
- oordeel van de inspectie over ondersteuningsaanbod van de school; aantal scholen dat zwak/niet zwak is op dit onderwerp;
- oordeel van de inspectie over het aantal scholen dat zwak/niet zwak is in het algemeen.

B II Beoogde doelen en resultaten leerkrachtniveau

Kennis, vaardigheden en houdingen van een leerkracht op het gebied van omgaan met verschillende leerstijlen en onderwijsbehoeften zijn essentieel voor het realiseren van goede onderwijskwaliteit. De ECPO formuleert de volgende doelen op het niveau van de leerkracht:

- B3 Leerkrachten kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen en effectieve interventies toepassen bij leer- en gedragsproblematiek, conform het niveau van het ondersteuningsprofiel van de school.

Prestatie indicatoren hiervoor zijn onder meer:

- het percentage docenten dat kan omgaan met verschillen;
- het percentage docenten dat kan omgaan met gedragsproblemen.

B III Beoogde doelen en resultaten ouders

Tevredenheid van ouders geldt als een belangrijke toetssteen van Passend onderwijs. Het is ook een actief na te streven doel, uitgaande van de veronderstelling dat het voor goede prestaties van een kind nodig is dat ouders positief staan ten opzichte van het onderwijs dat hun kind krijgt. Andersom zal een goede ontwikkeling van hun kind bijdragen aan tevredenheid van de ouders. Verder is een belangrijk doel van Passend onderwijs dat ouders van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben niet meer hoeven te shoppen om een plaats te vinden voor hun kind en een plaatsingsgarantie te krijgen. Belangrijk is ook dat ouders van 'gewone' leerlingen geen nadelen ervaren van de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning.

De ECPO formuleert de volgende doelen op het niveau ouders:

- B11 Ouders zijn tevreden over de kwaliteit van het onderwijs en over de ondersteuning en/of plaatsing van hun kind in het bijzonder;
- B11 Ouders van 'gewone' leerlingen ervaren geen nadelen van de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuning.

Prestatie indicatoren hiervoor zijn onder meer:

- mate waarin ouders van zowel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben als van 'gewone' leerlingen tevreden zijn over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind;
- aantal en aard van gerapporteerde klachten;
- mate waarin ouders van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben tevreden zijn over de toewijzing van ondersteuning of een passende onderwijsplek en de geboden begeleiding daarbij.

B IV Beoogde doelen en resultaten op leerlingenniveau

Uiteindelijk zijn het de leerlingen die van Passend onderwijs moeten profiteren, tijdens hun schoolloopbaan en daarna. De ECPO formuleert de volgende doelen op het niveau van de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben:

- B12 Leerlingen halen hogere leerresultaten dan voorheen;
- B13 Leerlingen halen vaker een diploma of een certificaat dat past bij hun mogelijkheden;
- B14 Leerlingen hoeven in hun latere leven minder vaak een beroep te doen op zorg en uitkeringen en zijn vaker in staat in hun eigen onderhoud te voorzien.

De ECPO vindt aansluitend hierop dat het van belang is twee doelen in de monitor te betrekken die gericht zijn op het voorkomen van negatieve bijwerkingen van Passend onderwijs:

- B10 De aandacht die de leerlingen met extra ondersteuning nodig hebben heeft geen nadelige invloed op prestaties of welbevinden van de andere leerlingen;
- Leerlingen voelen zich op school veilig en geaccepteerd en worden niet gepest.

Prestatie indicatoren hiervoor zijn onder meer:

- prestaties en loopbanen van leerlingen met extra ondersteuning;
- het percentage leerlingen met extra ondersteuning dat een diploma of startkwalificatie heeft gehaald;
- percentage leerlingen met extra ondersteuning dat een jaar na uitstroom naar de arbeidsmarkt een betaalde baan heeft (in verhouding tot het aantal leerlingen dat geen extra ondersteuning kreeg);
- scores op schoolwelbevinden van leerlingen met extra ondersteuning;
- prestaties en loopbanen van hun klasgenoten;
- scores op schoolwelbevinden van hun klasgenoten.

C Monitoring van de voorbereiding op Passend onderwijs

De hiervoor genoemde doelen en indicatoren hebben alle betrekking op de periode 2014-2020. De wet geeft samenwerkingsverbanden nog een aantal jaren de tijd om Passend onderwijs helemaal te implementeren. Het monitoren van de voorbereiding acht de ECPO ook van belang. Te verwachten is dat de mate waarin de samenwerkingsverbanden goed voorbereid van start gaan van invloed zal zijn op mate en tempo van het realiseren van de doelen van Passend onderwijs op de verschillende niveaus. Onderstaande indicatoren kunnen gebruikt worden om te beoordelen of het doel 'tijdige voorbereiding op Passend onderwijs' gehaald zal worden.

voor *samenwerkingsverbanden* gaat het om:

- op tijd de wettelijke taken vormgeven;
- op tijd de organisatie inrichten;
- voorlichting verzorgen over Passend onderwijs aan alle betrokkenen;
- scholing organiseren voor leerkrachten;
- sluitende afspraken maken over realisatie van de zorgplicht;
- gemeenschappelijke visie ontwikkelen en concretiseren in ondersteuningsplan, met instemming van de schoolbesturen;
- overleg voeren met de gemeente(n), afsluiten samenwerkingsconvenant;
- op tijd afspraken maken over de verdeling, besteding en verantwoording van ondersteuningsmiddelen;
- op tijd afspraken maken over de toewijzing van ondersteuning.

voor *scholen en schoolbesturen* gaat het om:

- tijdig een ondersteuningsprofiel vastleggen op scholen;
- tijdig een basisondersteuningsaanbod realiseren dat aan de minimeisen voldoet;
- tijdig maatregelen treffen om kwaliteit te kunnen bieden bij ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben, waaronder een analyse van de beginsituatie en zo nodig plannen voor scholing.

Bijlage II:

Onderzoek dat door de ECPO is uitgezet in 2013.

Onderzoek naar de voorbereiding van samenwerkingsverbanden op de invoering van Passend onderwijs (*Sardes*)

De kernvraag van dit onderzoek is: Hoe bereiden samenwerkingsverbanden zich voor op Passend onderwijs?

De thema's die in het onderzoek aan bod komen zijn:

1. Bestuurlijk-organisatorische voorbereidingen
2. Voorbereidingen t.a.v. ondersteuning en medezeggenschap van ouders
3. Voorbereidingen m.b.t. toerusting van scholen
4. Voorbereidingen t.a.v. samenwerking en afstemming
5. Voorbereidingen t.a.v. implementatieproces van Passend onderwijs

Het onderzoek valt uiteen in drie onderdelen, te weten:

- I. Feitelijke stand van zaken voorbereiding bij alle samenwerkingsverbanden.
- II. Verwachtingen over Passend onderwijs.
- III. Toetsen van kansen en risico's in het onderwijsveld.

Toewijzing van extra ondersteuning in Passend onderwijs (*Kohnstamm Instituut*)

Wanneer Passend onderwijs wordt ingevoerd, verdwijnen de leerlinggebonden financiering en de vaste criteria waarmee bepaald wordt of een leerling in aanmerking komt voor een plaats in het speciaal onderwijs of voor extra geld in het regulier onderwijs. De middelen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben gaan beheerd worden door het samenwerkingsverband. Scholen en besturen binnen elk samenwerkingsverband gaan zelf bepalen hoe ze die middelen willen inzetten. Dat kan op veel verschillende manieren gebeuren. Onderzoekers van het Kohnstamm Instituut gaan in opdracht van de ECPO onderzoeken wat de ervaringen zijn met de huidige praktijk van zorgtoewijzing en hoe men zich in de samenwerkingsverbanden de toekomstige situatie voorstelt. Voor- en nadelen van huidige en toekomstige werkwijze worden daarbij tegen elkaar afgewogen. Ook de ervaringen en verwachtingen in scholen worden hierbij betrokken.

Positie en ervaringen van ouders van leerlingen met extra onderwijssteuning in het kader van de invoering van de Wet Passend onderwijs (*Sardes*)

Onder de Wet Passend onderwijs verandert de positie van de ouders. Waarborgen voor ouders worden veelal geregeld via de medezeggenschap. Maar uiteraard zijn ouders in de praktijk vooral geïnteresseerd in de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op beslissingen over hun eigen kind. Het evaluatiekader van de ECPO noemt oudertevredenheid een belangrijke toetssteen voor Passend onderwijs. Met dit onderzoek willen we antwoord geven op de vraag hoe de oudertevredenheid zich onder het nieuwe stelsel van Passend onderwijs ontwikkelt.

We willen zowel ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte als ouders met kinderen zonder ondersteuningsbehoefte in po, vo en (v)so bevragen. Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel (een vragenlijst) en een kwalitatief deel (groepsgesprekken met ouders). De thema's waarop ouders worden bevraagd zijn:

- informatievoorzieningen
- verwijzingsgedrag en inzet van ouders
- communicatie met de school
- beleving en tevredenheid van ouders
- zeggenschap
- klachten en procedures

Nulmeting kengetallen Passend onderwijs (*Kohnstamm Instituut*)

Gezien de doelstellingen van Passend onderwijs is het de komende jaren belangrijk om te volgen hoeveel en welke leerlingen een vorm van extra ondersteuning krijgen, in het regulier onderwijs en in het speciaal onderwijs of het speciaal basisonderwijs. Ook is het relevant om te gaan monitoren hoe het gaat met de prestaties en loopbanen van die leerlingen. Om daarvoor een zo goed mogelijke basis te krijgen wordt in 2013 een 'nulmeting' uitgevoerd, die de huidige stand van zaken op dit onderwerp gaat weergeven. Vanuit bestaande databestanden worden daartoe zoveel mogelijk relevante cijfers verzameld en bewerkt, zodat zowel een landelijk beeld als een beeld voor de afzonderlijke (nieuwe) samenwerkingsverbanden ontstaat. Het Kohnstamm Instituut voert dit onderzoek uit in opdracht van de ECPO. De samenwerkingsverbanden krijgen hun eigen cijfers teruggekoppeld.

Toerusting scholen en docenten in het voortgezet onderwijs (*Oberon*)

Docenten spelen een cruciale rol bij het vormgeven van Passend onderwijs. Van hen wordt verwacht dat ze kunnen signaleren, omgaan met gedragsproblemen en het onderwijsaanbod kunnen differentiëren naar de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen. Maar in hoeverre ervaren vo-docenten in de verschillende vo-schooltypen zich competent om Passend onderwijs te geven? Wat doet de schoolorganisatie om docenten hiervoor toe te rusten en sluit dit aan bij de behoeften van docenten?

Onderzoekers van Oberon gaan een onderzoek opzetten om deze vragen te kunnen beantwoorden. Daarvoor zullen zij in tien samenwerkingsverbanden vo-docenten van verschillende scholen een digitale vragenlijst voorleggen. Als tegenprestatie krijgen de deelnemende scholen een terugkoppeling van de uitkomsten. Daardoor krijgen zij zicht op hun eigen uitgangssituatie bij de invoering van Passend onderwijs.

Om de ervaringen en verwachtingen in de onderwijspraktijk goed naar voren te laten komen, wordt ook een aantal groepsgesprekken met docenten, schoolleiders en coördinatoren van samenwerkingsverbanden georganiseerd.

Met behulp van de uitkomsten van dit onderzoek kan de toerusting van docenten op het gebied van Passend onderwijs in de toekomst worden gevolgd en bevorderd.

Werken met een ontwikkelingsperspectief I (Oberon)

Wanneer Passend onderwijs en de wet Kwaliteit (v)so zijn ingevoerd, is het opstellen van een ontwikkelingsperspectief (OPP) verplicht voor alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Vooruitlopend op de invoering van de nieuwe wetgeving werken steeds meer scholen nu al met OPP's en besteedt de Inspectie er aandacht aan bij haar toezicht. De achterliggende gedachte is dat door het werken met OPP's de opbrengstgerichtheid van scholen vergroot kan worden en het maximale uit leerlingen wordt gehaald. Om te achterhalen of het OPP hiervoor inderdaad een geschikt instrument is, is zicht nodig op de inhoud en het gebruik van het OPP in de praktijk. Oberon onderzoekt dit in opdracht van de ECPO.

Bij het onderzoek besteden we aandacht aan diverse aspecten van het OPP: de inhoud, de resultaten van leerlingen, het opstellen en evalueren, en de relatie met het onderwijsaanbod en de geboden ondersteuning. Ook gaan we in op verwachtingen van betrokkenen over het werken met het OPP. In het onderzoek nemen groepsgesprekken met betrokkenen een centrale plaats in. Gesprekspartners zijn directies, intern begeleiders, zorgcoördinatoren, mentoren, leraren, vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, externe deskundigen en ouders. Met behulp van de uitkomsten van dit onderzoek kan het werken met een OPP in de toekomst worden gevolgd en bevorderd.

Werken met een ontwikkelingsperspectief II (CEDgroep)

De ECPO wil nagaan of het OPP een geschikt en betrouwbaar instrument is voor het bieden van passende ondersteuning aan een leerling. Om die reden heeft de ECPO behoefte aan inzicht in het gebruik en de inhoud van het OPP. Centrale vragen daarbij zijn: draagt het OPP ertoe bij dat een leerling die extra ondersteuning krijgt een bij zijn/haar mogelijkheden passend aanbod krijgt, dat deze leerling optimale prestaties behaalt en dat deze leerling kans maakt op een plek op de arbeidsmarkt. Welke eisen moeten aan het OPP en aan het gebruik daarvan gesteld worden? Dat de gewenste inzichten te verkrijgen zal de CED-Groep een diepte-onderzoek in de vorm van een 360° studie uitvoeren. Acht scholen van verschillende typen: SO, SBO, regulier basisonderwijs en VSO worden geselecteerd. Op elke school staan twee leerlingen van eind groep 5/begin groep 5 (dl 40) centraal. Rondom deze leerlingen vindt een dossieronderzoek plaats. En worden gesprekken gevoerd met de ouders, de leerkracht evenals met de zorgcoördinator/IB-er en de schoolleiding. Het dossieronderzoek vindt plaats aan de hand van een code boek dat de essentiële kenmerken van het OPP bevat. Deze aanpak resulteert in 16 casestudies. De casestudies leiden tot een inzicht in de mogelijkheden die het OPP biedt als instrument voor het bieden en evalueren van passende ondersteuning aan een leerling.

Bijlage III: Evaluatiekader schematisch: (Tussen)doelen

Algemene doelen	1. Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, een eigen veilige plek, optimale prestaties 2. Ouders, ook van “gewone” leerlingen, tevreden over kwaliteit en procedures 3. Stelsel is minder bureaucratisch, kosten effectief, minder leerlingen in aparte voorzieningen, beter onderwijs					
	Doelen stelsel	Tussen: doelen voor werking stelsel en behalen kwaliteit				Doelen kwaliteit
	Stelsel/maatschappij	Samenw. verband	Scholen	Leraren	Ouders	Leerlingen
Monitoring	• Geen thuiszitters of wachtlijsten • Minder leerlingen naar aparte voorzieningen • Stabiele financiën • Minder bureaucratie	• Toewijzing is deskundig, transparant en efficiënt • Kosteneffectief • Geen bureaucratie • Actieve samenwerking met gemeenten en instanties die de zorg voor jeugd gestalte geven • Geen zwakke scholen in SWV	• Zorgplicht daadwerkelijk vervuld • Ondersteuningsaanbod en –uitvoering komen overeen • Kwaliteit van ontwikkelingsperspectief	• Kunnen omgaan met verschillen • Effectieve interventies	• Goed geïnformeerd en betrokken en begeleid • Ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en andere ouders zijn tevreden	• Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte halen betere resultaten • Vaker een passend diploma • Later in het leven minder uitkering en meer een baan
	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	Tijdige voorbereiding	
Verklarend: In hoeverre heeft item effect op gestelde doelen?	• Invloed referentiekader • Invloed inspectie	• Rol en taak SWV met inbegrip van speciaal onderwijs • Realisatie van dekkend aanbod • Werking van budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding • Toewijzing van extra ondersteuning • Afstemming met jeugdzorg en gemeentes	• Werking zorgplicht • Werking schoolprofielen • Werking van ondersteuningsaanbod • Werking van ontwikkelingsperspectief • Samenhang tussen ondersteuningsbeleid en kwaliteitsbeleid	• Scholing van leraren • Attitude van leraren	• Rol en ervaring van ouders	
Responsief	• Hoe verschuift het denken van actoren bij passend onderwijs over doelgroepen, gewenste uitkomsten? • Welke keuzes maken de diverse actoren in de loop der jaren, op grond van welke overwegingen? • Hoe reageren ouders van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en andere ouders? • En wat betekenen de uitkomsten voor het stelsel van Passend onderwijs? • Is op grond van de uitkomsten ander (evaluatie)beleid resp. andere uitvoering gewenst?					

Bijlage IV

Ex-ante evaluatie Passend onderwijs Studie in opdracht van de ECPO

**Guuske Ledoux
oktober 2012**

1 Inleiding

De Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) heeft het voornemen een nieuw evaluatieplan Passend onderwijs op te stellen voor de komende jaren. Dat nieuwe plan is nodig omdat in de afgelopen jaren aanzienlijke wijzigingen in het beleid Passend onderwijs hebben plaatsgevonden en het eerder opgestelde werkplan van de ECPO (2008) niet meer voldoet.

Voor het opstellen van een nieuw evaluatieplan is het nodig om meer greep te krijgen op de doelstellingen van Passend onderwijs, op verschillende niveaus. Daartoe heeft de ECPO op 17 april 2012 een expertmeeting gehouden, waar aan de aanwezigen de vraag is voorgelegd wanneer men Passend onderwijs als een succes beschouwt en wat succesbevorderende factoren zijn. Dit heeft een veelheid aan succesformuleringen opgeleverd, sterk uiteenlopend naar aard en mate van concreetheid.

De ECPO gaat mede op basis van de uitkomsten van de expertmeeting een kader opstellen met handvatten voor evaluatie. In dat verband was er behoefte aan een voorbereidende studie en aan een 'meedenker' (critical friend) bij het opstellen van het kader voor evaluatie. Aan het Kohnstamm Instituut is gevraagd om deze taken te vervullen.

De vraag die beantwoord moet worden is tweeledig. In de eerste plaats gaat het er om een nieuwe ex ante evaluatie uit te voeren, toegespitst op analyse van het onlangs gepresenteerde wetsvoorstel Passend onderwijs en het daaruit afleiden van verwachtingen over reacties van verschillende groepen betrokkenen en over realisatie van beoogde effecten. In de tweede plaats is gevraagd om op basis van een eerder verrichte ex ante evaluatie en de eerdere bijdrage die is geleverd aan het werkplan van de ECPO in 2008 reflectie te plegen op het kader dat de ECPO gaat opstellen. Daarbij gaat het met name om reflectie op de relaties tussen doelen, succesfactoren en indicatoren die bruikbaar kunnen zijn voor evaluatie van Passend onderwijs. Verder moet de studie input leveren voor onderzoek dat de ECPO uitzet naar de voorbereidingen die de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs treffen in verband met het beleid Passend onderwijs. Voor dat onderzoek is inzicht nodig in de kansen en risico's van het beleid en de implicaties daarvan voor de implementatie.

Karakter van de studie

Enkele jaren geleden is door het Kohnstamm Instituut al een eerdere ex ante evaluatie uitgevoerd naar het beleid Passend onderwijs, dat toen in eerste contouren was geschetst door de Minister van OCW (Ledoux e.a., 2007). Dat was een vrij uitvoerige studie, waarvoor veel literatuur is bestudeerd, gesprekken zijn gevoerd met beleidsambtenaren en deskundigen en data zijn verzameld over eerste reacties op het voorgenomen beleid. Gezien de wijzigingen en concretisering die inmiddels in het beleid Passend onderwijs hebben plaatsgevonden, is een nieuwe ex ante evaluatie nuttig. Binnen het kader van de hier gevraagde studie kan dat, gezien budget en tijd, niet zo uitvoerig als voorheen. Dat is ook niet nodig, omdat er kan worden voortgebouwd op de vorige studie en omdat inmiddels het beleid verder is uitgewerkt, zelfs tot en met wettelijke documenten. Ook zijn al andere structurerende en reflecterende stukken over het beleid beschikbaar, zoals de adviezen van

de ECPO, een advies van de Onderwijsraad en de essays die de ECPO heeft laten schrijven door drie verschillende wetenschappers. Meer dan voorheen kan dus het accent worden gelegd op documentstudie.

Een ander verschil met de studie uit het verleden is dat het nu alleen gaat om een ex ante evaluatie in functie van een evaluatieplan en niet (meer) in functie van beleidsvoorbereiding. De reikwijdte wordt daarmee wat beperkter. De essentie van een ex ante evaluatie blijft wel gelijk: het gaat om een reconstructie van de beleidstheorie achter Passend onderwijs en een kritische evaluatie hiervan. Op basis hiervan kunnen verwachtingen worden geformuleerd over de kans dat beoogde effecten gerealiseerd zullen/kunnen worden, de kans dat mogelijk onbedoelde effecten zullen optreden en de rol die verschillende groepen actoren daarin zouden kunnen gaan spelen.

Werkwijze en opzet

Voor de reconstructie van de beleidstheorie moeten twee stappen worden gezet. De eerste is ontrafelen van het voorgenomen beleid, door uiteen te leggen wat de veronderstelde relaties zijn tussen probleemdefinitie, doelen, middelen en beoogde/verwachte effecten. De tweede is kritische reflectie: nagaan of de verwachte effecten plausibel zijn en identificeren van mogelijk niet bedoelde gevolgen.

Het uitgangspunt voor de reconstructie van het voorgenomen beleid is het wetsvoorstel Passend onderwijs (met de bijbehorende memorie van Toelichting) dat door de Minister is voorgelegd aan de Tweede Kamer en daar is inmiddels is goedgekeurd¹. Aan dit wetsvoorstel zijn diverse eerdere beleidsbrieven en –notities vooraf gegaan. Voor een goed begrip van ‘het’ beleid Passend onderwijs zijn deze voorafgaande stukken ook van belang. In hoofdstuk 2 is daarom een korte beleidsgeschiedenis opgenomen, waarin de voornaamste beleidsgedachten, en de aanpassingen daarin, zijn opgenomen. Dit dient als kader voor de twee daarop volgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 3 zijn de relaties tussen doelen, middelen en beoogde/verwachte effecten in zogenaamde causale schema’s weergegeven. Daarbij zijn ook de eerdere pogingen om Passend onderwijs in causale schema’s weer te geven (in de eerdere ex ante analyse en in het eerdere werkplan van de ECPO) betrokken. Ook komt in dit hoofdstuk aan bod op welke groep leerlingen Passend onderwijs zich richt (doelgroepdefinitie).

Hoofdstuk 4 bevat de kritische reflectie. Hiervoor zijn de beleidsinstrumenten uit de causale schema’s als basis genomen. Per instrument wordt in kort bestek aangegeven wat de aard is van het betreffende beleidsinstrument en waarom het meer/minder aannemelijk is dat het zal werken zoals bedoeld. Hierbij zijn steeds twee mogelijkheden geschetst: een optimistisch scenario, dat er van uitgaat dat de betrokken actoren zullen handelen volgens de door het beleid bedoelde principes, en een pessimistisch scenario, waarin dat niet het geval is. In andere termen gaat het hier om ‘kansen’ en ‘risico’s’. Vanuit de scenario’s word (summier) aangegeven welke aandachtspunten dat oplevert voor evaluatie onderzoek. Behalve de beleidsinstrumenten worden op deze zelfde manier ook enkele beoogde effecten van kritisch commentaar voorzien.

In hoofdstuk 5 worden tenslotte enkele conclusies getrokken.

¹ Inmiddels ook in de Eerste Kamer.

Opmerkingen vooraf; inperkingen

Deze studie is primair bedoeld voor leden van de ECPO, dus voor kenners van het onderwerp en het gevoerde beleid. Er wordt daarom het nodige bekend verondersteld. Zo wordt bijvoorbeeld niet uitgelegd hoe het huidige zorgstelsel werkt (WSNS, LGF, lwoo/pro). Verder is het onderwerp 'bezuinigingen' onbesproken gelaten. Hoewel dit de discussies over Passend onderwijs in de afgelopen twee jaar zeer heeft beheerst, zijn de bezuinigingsdoelstellingen inmiddels van tafel en dus niet meer beleidsrelevant.

Voorts gaat het in deze studie vooral om de algemene beleidsprincipes. De vrij gedetailleerde bekostigingsregels die ook in de Wet aan bod komen zijn buiten beschouwing gelaten. Een laatste opmerking betreft de terminologie. De doelgroep van Passend onderwijs wordt in het algemeen omschreven als leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (special educational needs) of als leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Het is minder accuraat om te spreken van leerlingen die extra *zorg* behoeven; het gaat immers binnen Passend onderwijs niet om het verlenen van zorg maar om *onderwijsaanpassingen* die voor deze leerlingen nodig zijn. Toch wordt in deze studie de term zorgleerlingen regelmatig gebruikt. De enige reden daarvoor is dat dit de kortste term is om de doelgroep mee aan te duiden.

2 Veranderlijkheid van beleid en beleidsachtergronden

2.1 Het eerste beleidsmodel

In 2005 werd de basis voor Passend onderwijs gelegd, met het verschijnen van de beleidsnotitie *'Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs'* (Ministerie van OCW, 2005a). Er waren destijds twee aanleidingen voor, zoals eerder beschreven in de ex ante analyse die het SCO-Kohnstamm Instituut van dit eerste beleid uitvoerde (Ledoux e.a., 2007).

De eerste aanleiding was de constatering door de toenmalige minister van OCW (Van der Hoeven) dat er een veelheid aan knelpunten aanwezig was in het tot dan toe geldende stelsel voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Een deel van die knelpunten kwam naar voren uit de brede evaluatie van het vigerende zorgbeleid (WSNS en LGF) en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB), die kort daarvoor was uitgevoerd. Een ander deel, zo vermeldde beleidsambtenaren die destijds voor de ex ante analyse zijn geïnterviewd, was ontleend aan 'signalen die het ministerie bereikten' over problemen in het zorgstelsel. In de beleidsnotitie zijn de betreffende knelpunten door de minister tegen het licht gehouden. Haar conclusie was dat het *zorgstelsel* zelf de voornaamste oorzaak van de knelpunten was. De tekortkomingen van het stelsel waren, zoals toen verwoord:

1. De *verkokering* die voortvloeit uit het geheel van speciale onderwijsvoorzieningen (veel verschillende soorten scholen met elk hun eigen doelgroep) en uit de systeem-scheidingen tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Die verkokering ziet men als één van de oorzaken van het feit dat er sprake is van wachtlijsten en leerlingen die thuis zitten en geen onderwijs volgen. Gebrekkige communicatie en afstemming zijn factoren die hierbij een rol spelen, maar ook de regels voor toelating van leerlingen. Scholen beoordelen individueel of een aange-melde leerling toelaatbaar is en bij afwijzing zijn het de ouders van de leerling zelf die op zoek moeten naar een nieuwe school. Bij moeilijk plaatsbare leerlingen is het daardoor niet helder wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de zorg voor die leerlingen, omdat leerlingen kunnen worden 'doorgeschoven'. In de termen van de minister: "Tegenover de leerplicht van de leerlingen wordt geen recht op onderwijs gerealiseerd".
2. De grote *complexiteit* van het stelsel. Dat wordt niet alleen veroorzaakt door verkokering en systeemscheiding, maar ook door het feit dat er in de loop van de tijd verschillende beleidsprogramma's zijn ontworpen voor zorgleerlingen die elk een eigen doelgroep, organisatie en dynamiek kennen. Het gaat om WSNS, LGF en OAB, maar ook om de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs met haar speciale indicatietrajecten voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs. De verschillende organisatievormen die gekozen zijn voor deze beleidsprogramma's leiden elk tot eigen vormen van overleg, eigen regels en procedures, eigen vormen van verantwoording en vormen daarmee een belasting voor het onderwijsveld.

3. Het *bureaucratisch karakter* van het stelsel. Er zijn erg veel regels, regels zijn ingewikkeld en het gebrek aan afstemming maakt dat procedures voor plaatsing van leerlingen soms erg traag verlopen. Ouders kunnen in dit 'woud van regels' maar met moeite hun weg vinden en ook voor de scholen is het een grote opgave om de juiste route te vinden en ouders adequaat te adviseren en ondersteunen. Vooral het verschijnsel dat ouders en leerlingen soms meermalen een traject van onderzoek en indicatie moeten doorlopen voordat de juiste plek in het stelsel gevonden is, wordt onwenselijk genoemd (een 'testcircuit').
4. De *beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid*. Volgens het ministerie vormen nieuwe regels geen oplossing meer voor de geconstateerde knelpunten, omdat de regeldichtheid al zo hoog is en bestaande regels (vooral bekostigingsregels) ook nu al in de praktijk soms belemmeringen vormen voor het efficiënt en effectief organiseren van de juiste zorg. Verwijzend naar een studie van Frissen (2004) wordt gesteld dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van de samenleving door de overheid, dat het onderwijs een veel te complex beleidsterrein is om te mogen verwachten dat doelen via centrale sturing bereikt kunnen worden en dat meer verwacht kan worden van een stelsel dat een variëteit in oplossingen toelaat en de verantwoordelijkheid daarvoor laat bij de professionals in het onderwijsveld.

Deze laatste constatering komt dicht bij de tweede aanleiding om het zorgstelsel te gaan vernieuwen. De richting waarin de minister de oplossingen zoekt voor de knelpunten in de zorgstructuur wordt namelijk niet alleen bepaald door haar analyse van de problemen in deze structuur, maar ook door de algemene opvattingen die ze heeft over bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en de rol van de overheid. Die opvattingen zijn verwoord in de *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* (Ministerie OCW, 2005b). Het uitgangspunt in deze notitie is de gedachte dat de bestaande bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs niet meer passen bij de huidige tijd en dat modernere vormen van sturing en verantwoording nodig zijn. Met dit uitgangspunt sluit de minister aan bij een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van maatschappelijke dienstverlening (WRR, 2004). De studie van de WRR handelt onder meer over de vraag wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van publieke diensten en welke ruimte instellingen en professionals moeten of mogen krijgen voor het zelf zorg dragen voor die kwaliteit. De Raad pleit voor een systeem dat de verantwoordelijkheid van professionals en hun organisaties versterkt, maar dat ook voorziet in correcties als die verantwoordelijkheid niet wordt waargemaakt. Die correcties moeten enerzijds komen van de maatschappelijke tegenspelers voor de betreffende groep professionals (cliënten, gebruikers, belanghebbenden), anderzijds van de overheid. De overheid legt daartoe de professionals de verplichting op tot het geven van informatie en zet die verplichting in als bekostigingsvoorwaarde. Verder moet de overheid volgens de Raad proportioneel (of selectief) extern toezicht uitoefenen, naast het interne toezicht dat organisaties en instellingen zelf dienen te organiseren. Het fundament van het systeem dat de WRR voorstaat ligt in het vertrouwen dat gesteld wordt in het vermogen en de intenties van professionals om zelf zorg te dragen voor goede dienstverlening en zich daarover te

verantwoorden tegenover de direct belanghebbenden. Het wordt gesteld tegenover een systeem dat gebaseerd is op sterke overheidscontrole.

Geïnspireerd door deze gedachtegang analyseert de minister in de notitie *Governance de huidige bestuurlijke praktijk binnen de onderwijswereld* en concludeert dat er sprake is van te veel formalisme, risicomijdend gedrag en wantrouwen en van te weinig creativiteit, eigen initiatief, betrokkenheid en menselijke maat. Ze wil daarom kiezen voor “een stelsel waarin vertrouwen de boventoon voert”. Twee ambities spelen in deze keuze een rol: de wens om meer ruimte te geven aan de professionals in het onderwijs, en de wens om een betere relatie tussen onderwijs en maatschappelijke omgeving te bewerkstelligen. De overheid moet daartoe dereguleren, zo min mogelijk doelen en structuren opleggen aan het onderwijsveld en geen rechtstreekse interventies plegen, tenzij er sprake is van ernstig falen.

De algemene conclusie die door de minister uit deze analyse wordt getrokken is dat het tijd was voor een *omslag in het beleid*. Omdat het organiseren van samenwerking en passende zorg niet door de overheid kan worden afgedwongen en er grenzen zijn aan de effectiviteit van regelgeving, achtte ze het nodig een andere weg in te slaan. De oplossing is gezocht in een ‘paradigmawisseling’, een nieuwe route naar een structuur waarbij de overheid zich beperkt tot het bieden van zo globaal mogelijke kaders en waarin er decentraal ruimte komt voor eigen invulling van het beleid. Het antwoord wilde men daarom laten komen uit (verdere) vergroting van de autonomie van scholen, in de verwachting dat dat gaat leiden tot meer maatwerk.

In de eerste schets van die nieuwe structuur, in de notitie *‘Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs’*, was deze gedachtegang vrij ver doorgevoerd. De verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan zorgleerlingen werd geheel in handen gelegd van de schoolbesturen en de grenzen tussen speciaal en regulier onderwijs werden opgeheven. De schoolbesturen kregen enerzijds een zorgplicht, anderzijds veel vrijheid om naar eigen inzicht te bepalen hoe ze het onderwijs aan zorgleerlingen willen inrichten. Door de sturingsverantwoordelijkheid te verleggen naar het lokale of regionale niveau zou de druk op de centrale overheid afnemen, zo was de verwachting. Dat betekent ook besparing in arbeidstijd: de veelheid aan regels in het bestaande systeem brengt ambtelijk veel werk met zich mee. Eén van de verwachte effecten van het nieuwe beleid was dan ook dat de landelijke overheid ‘de bulk aan regelingen’ kwijtraakt en daarmee tijd en menskracht wint die voor andere doelen gebruikt kan worden.

Dit beleid werd destijds niet alleen wenselijk maar ook mogelijk geacht, zo bleek uit gesprekken die met beleidsambtenaren gevoerd zijn voor de ex ante analyse, omdat daarvoor inmiddels nieuwe condities waren geschapen. In de eerste plaats was dat de bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs en de ontwikkeling naar overkoepelende brancheorganisaties (PO-Raad, VO-Raad). Dat betekent dat de bestuurlijke slagkracht en het bestuurlijk vermogen in het onderwijs toeneemt, en dat maakte het in de ogen van het ministerie mogelijk om in toenemende mate verantwoordelijkheden te verleggen naar het onderwijsveld zelf. In de tweede plaats achtte men de tijdgeest geschikt voor het nieuwe beleid. Scholen en schoolbesturen worden steeds meer aangesproken op het leveren van prestaties en het

voldoen aan maatschappelijke verwachtingen. Openbaarheid van inspectiegegevens en ouders die steeds meer van een passieve in een actieve (vragende) rol terechtkomen zijn daar aspecten van. Daardoor wordt het voor scholen en besturen minder makkelijk om verantwoordelijkheid weg te schuiven en zich te onttrekken aan maatschappelijke eisen. "Overal gaat de vrijblijvendheid ervan af" is in de gesprekken opgemerkt, en dat werd beschouwd als een goede voedingsbodem voor het gaan werken met zorgplichten.

In deze eerste schets van Passend onderwijs werd ook nog uitgegaan van vraagsturing van de kant van de ouders. De gedachte was om de financiering van het stelsel te baseren op 'zorggewichten', dat wil zeggen een persoonsgebonden budget voor geïndiceerde zorgleerlingen. Ouders zouden dan, na indicatie en met eigen budget, op zoek kunnen naar een school die het beste bij hun wensen past. De combinatie van zorgplicht en zorgbudget impliceerde feitelijk dat in het zorgbeleid marktwerking werd geïntroduceerd, met de ouders in de rol van vragers (cliënten) en de scholen in de rol van aanbieders. Hoe beter het aanbod dat een school doet of kan doen, hoe aantrekkelijker het zou zijn voor ouders om dat aanbod te kiezen. En als er inderdaad concurrerend aanbod ontstaat, krijgen ouders meer vrijheid om de school te kiezen die het beste bij hun wensen past. De verwachting was dat dit uiteindelijk zou leiden tot een kwalitatief beter aanbod en dus tot beter onderwijs aan zorgleerlingen. De verwachting was ook dat het zou leiden tot meer integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs, omdat veel ouders voorkeur hebben voor 'thuisnabij' onderwijs en er dus vaker om dat soort mogelijkheden zou worden gevraagd. Dit kan ook een kosteneffect hebben, omdat dan minder geld nodig is voor vervoer naar speciale voorzieningen. Meer integratie van zorgleerlingen was niet op zichzelf een doel van de herziening van de zorgstructuur, maar via het keuzegedrag van ouders zou het wel een uitkomst kunnen zijn, zo luidde de redenering.

Ouders vormen aldus een 'tegenmacht' tegen de schoolbesturen, conform de gekozen governanceprincipes. Een andere tegenmacht is de inspectie, die in dit model de taak kreeg om toezicht te houden op de vervulling van de zorgplicht.

2.2 Kritiek en aanpassingen

Dit eerste ontwerp van Passend onderwijs was in veel opzichten nog niet erg uitgewerkt (met name de bekostiging was nog niet ver uitgedacht), maar wel vrij radicaal in haar keuzes voor een nieuw paradigma. Zoals inmiddels genoegzaam bekend, zijn er inmiddels vele aanpassingen gepleegd op dit eerste model. Kort na de eerste presentatie is al de gedachte verlaten dat de wettelijke grondslag voor het speciaal onderwijs zou kunnen verdwijnen. Het afschaffen van wetten en regels die specifiek zijn voor het speciaal (basis)onderwijs was op zichzelf een logisch uitvloeisel van de invoering van de zorgplicht. De zorgplicht regelt immers alleen dát Passend onderwijs wordt aangeboden, niet in welke vorm. In dit eerste model hadden besturen de vrijheid daarin zelf keuzes te maken (gedragsalternatieven) en de verwachting was dat dit zou leiden tot meer maatwerk en meer vormen van hulp die als mengvorm van regulier en speciaal onderwijs kunnen worden beschouwd. Al deze vormen

van hulp hebben dezelfde financieringsgrondslag: het zorggewicht. De hoogte van de bekostiging zou daardoor niet langer afhankelijk zijn van de plaats waar de leerling onderwijs ontvangt. Het wettelijk in standhouden van speciale onderwijsvoorzieningen (met eigen regelgeving) werd daardoor overbodig geacht.

Deze gedachte, hoe logisch ook, stuitte echter op veel kritiek. De minister was gedwongen te onderstrepen dat het niet haar bedoeling was om het speciaal onderwijs op te heffen en moest daarvoor waarborgen aandragen.

Een ander punt waarop kritiek kwam was dat er in de voorstellen geen rol was toebedacht aan de bestaande samenwerkingsverbanden rond leerlingenzorg in het primair en voortgezet onderwijs. Dit werd gezien als een gemiste kans en een risico op 'alles weer opnieuw uitvinden'.

In december 2007 heeft de staatssecretaris van OCW het invoeringsplan Passend onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarmee werd het nieuwe beleid in gang gezet. De kern ervan was een landelijke indeling in regio's waarin schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs samen nieuwe afspraken moesten maken. De centrale opdrachten waren te komen tot een continuüm van zorgvoorzieningen in de regio (dekkend aanbod voor alle zorgvragen), met als toegang één loket, en tot kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan zorgleerlingen, onder meer door deskundigheidsverhoging van leraren. Er werden extra middelen uitgetrokken voor zogenaamde veldinitiatieven en experimenten, bestemd voor regio's die wilden gaan pionieren met de nieuwe mogelijkheden (de 'koplopers'). Na goedkeuring van hun plannen gingen 26 koplopers van start, in twee tranches, in 2008 en 2009.. Er werd verder een steunpunt Passend onderwijs ingericht en de Evaluatie- en Adviescommissie Passend onderwijs (ECPO) werd in het leven geroepen. Het onderzoeksprogramma van de ECPO richtte zich onder meer op het volgen van het ontwikkel- en implementatieproces bij de koplopers. Ondertussen studeerde het Ministerie nog op bekostigingsmodellen.

2.3 Heroverweging 2009

In november 2009 kwam er, voor velen onverwacht, al een forse herziening van het beleid. In een uitvoerige beleidsbrief 'Heroverweging Passend onderwijs' (2009) informeerde de toenmalige staatssecretaris Dijkema de Tweede Kamer over aanpassingen die ze wilde plegen. De aanleidingen daartoe zijn blijkens deze brief in de eerste plaats een teveel aan 'bestuurlijke drukte' die het gevolg is van de vorming van de regionale netwerken en in de tweede plaats de voortgaande kostenstijging van de bestaande onderwijszorg. Ook maakt men zich zorgen over het feit dat Passend onderwijs het klaslokaal nog niet heeft bereikt en over de onduidelijkheid over de besteding van de zorgmiddelen. Opnieuw worden in de beleidsbrief verschillende knelpunten in de zorgstructuur genoemd. Voor een deel gaat om het om dezelfde knelpunten als in de beleidsnotitie van 2005 (zoals zorg om thuiszittende leerlingen, bureaucratie, groeiende kosten, kwaliteitsproblemen, onduidelijkheden voor ouders), voor een deel om nieuwe knelpunten. Nieuw zijn de zorgen om het stijgende aantal leerlingen dat 'een label krijgt' in de bestaande zorgstructuur (en daarmee ook een 'stigma'

dat belemmerend werkt op de arbeidsmarkt) en over de onduidelijkheid of middelen wel doelmatig worden besteed. Ook wordt een groter accent gelegd op wat leraren nodig hebben om te kunnen omgaan met leerlingen met uiteenlopende problemen. Gesteld wordt dat (te) veel geld gaat naar bovenschoolse voorzieningen en dus (te) weinig naar de leraar in de klas en dat leraren bovendien onvoldoende meebeslissen over de inrichting van het stelsel en de steun die zij zelf nodig hebben. Eveneens nieuw is de kritiek op het speciaal onderwijs, dat te weinig leerlingen zou toeleiden naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt, met als gevolg een te groot beroep op de Wajong (regeling voor uitkeringen voor jonge arbeidsgehandicapten).

Dit geheel van deels oude, deels nieuwe knelpunten is volgens de argumenten in deze beleidsbrief reden voor een omslag ('het roer moet om'). De ingeslagen weg van de regionale netwerken waarin besturen uit primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs samen overleggen over een continuüm van onderwijsvoorzieningen wordt deels verlaten. De opdracht om regionaal te werken aan één loket eveneens. In plaats daarvan wordt de taak om tot goede lokale afspraken te komen belegd bij de al bestaande samenwerkingsverbanden, apart voor primair en voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs (rec's). De reeds gevormde regionale netwerken kunnen blijven bestaan, maar dat hoeft niet.

Sterker dan voorheen wordt benadrukt dat het regulier onderwijs meer zorgleerlingen dan tot nu toe zelf zou kunnen opvangen en dat overstappen naar het speciaal onderwijs pas moet plaatsvinden als het 'echt noodzakelijk is'. Daarvoor heeft het regulier onderwijs middelen nodig, die kunnen komen uit het afschaffen van de verplichte ambulante begeleiding (AB) die het speciaal onderwijs verzorgt voor leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs.

Verder wordt een landelijk referentiekader aangekondigd, op te stellen door de onderwijssector zelf (de branche organisaties), waarin beschreven wordt "wat nodig is voor Passend onderwijs in termen van ondersteuning in de school en in de klas, wat de bandbreedte is voor het bieden van zorg voor een reguliere school, hoe handelingsgerichte diagnostiek kan worden vormgegeven en hoe medezeggenschap van ouders en leraren kan worden georganiseerd." Het doel hiervan is te voorkomen dat op verschillende plaatsen het wiel wordt uitgevonden en om duidelijkheid te geven aan ouders en leraren (welke zorg mag verwacht worden van een school, wanneer kunnen scholen verwijzen naar andere voorzieningen). Daarnaast zullen scholen ieder voor zich een zorgprofiel moeten opstellen, waarin ze beschrijven wat ze aan zorg en voorzieningen kunnen bieden. De gedachte is dat deze zorgprofielen samen zullen leiden tot een dekkend aanbod binnen het werkgebied van het samenwerkingsverband. Op het niveau van het samenwerkingsverband moet dit worden gecontroleerd, als het nodig is kan het samenwerkingsverband vanwege de opdracht om een dekkend aanbod te realiseren aanvullende wensen terugkoppelen naar de scholen. Een andere belangrijke beleidsaanpassing is het afschaffen van de landelijke indicatiesystemen uit het bestaande LGF beleid. Over de wijze van indiceren was in het oorspronkelijk beleidsontwerp niets geregeld, wel was (zie het beleidsinstrument zorggewicht) uitgegaan van een of andere vorm van indicering, in ieder geval voor de leerlingen die tot nu toe vallen onder het LGF beleid. Nu wordt voorgesteld zowel de middelen voor de indicering als de middelen voor de huidige rugzakken aan de samenwerkingsverbanden toe te kennen als onderdeel van hun zorgbudget.

Sterker dan voorheen wordt benadrukt dat de middelen voor de extra zorg besteed moeten worden aan de ondersteuning en de deskundigheid van de leraren en aan zorgvoorzieningen binnen de school (bijvoorbeeld aparte klassen of inzet van klassenassistenten).

Over de rol van de ouders is deze beleidsbrief niet zo expliciet. De zorgplicht voor schoolbesturen (dit beleidsinstrument wordt gehandhaafd) moet er toe leiden dat ouders niet meer hoeven shoppen, maar over de keuzevrijheid wordt niet veel gezegd. Omdat er met de nu voorgestelde manier van bekostigen (budget voor samenwerkingsverbanden) geen sprake meer is van een individueel zorgbudget, is de gedachte van een vrije markt waarin ouders kiezen en daarmee mede de kwaliteit bepalen uit beeld. Er wordt nog wel gesteld dat 'er rekening moet worden gehouden met de voorkeuren van de ouders', maar op welke wijze is niet aangegeven. Wel wordt er op gewezen dat de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte nu ook geldt in het primair en voortgezet onderwijs en dat schoolbesturen zich aan die wet hebben te houden. Verder kunnen ouders gebruik maken van een geschillenregeling en kunnen ze via bestaande medezeggenschapsregelingen inspraak uitoefenen bij het opstellen van zorgprofielen en de verdeling van de zorgmiddelen. Eveneens sterker dan voorheen wordt in deze beleidsbrief aandacht besteed aan de wens om de kwaliteit van het speciaal onderwijs te verbeteren. Vooral het voortgezet speciaal onderwijs staat daarbij in de aandacht, in verband met de rol die daarvan verwacht wordt voor de gewenste beperking van het aantal instromers in de Wajong.

Een heel belangrijk element tenslotte is dat voortaan uitgegaan wordt van budgetfinanciering. Tot aan het verschijnen van deze beleidsbrief was dat wel in discussie, maar waren er nog geen besluiten over genomen. Nu wordt afscheid genomen van de in het LGF-beleid gebruikelijke manier van koppeling van indicering en individueel budget, volgens een openeinde regeling. In plaats daarvan krijgen samenwerkingsverbanden vaste budgetten voor de financiering van hun gehele zorg. Daarbinnen kunnen ze zelf beslissen over toewijzing van middelen.

Samengevat bevat deze heroverwegingsbrief de aankondiging van de volgende nieuwe beleidsinstrumenten:

- landelijk referentiekader
- zorgprofiel op schoolniveau
- bestaande samenwerkingsverbanden worden eenheid van beleid
- landelijke indicatieprocedures vervallen
- indicatiemiddelen, rugzakmiddelen en middelen AB naar de samenwerkingsverbanden
- budgetfinanciering

Niet voor elk belangrijk beleidspunt komen er ook nieuwe instrumenten. De wijze waarop de zorg in de school en de klas moet worden georganiseerd en dus de leraar moet bereiken, wordt overgelaten aan de besturen en de samenwerkingsverbanden. Hetzelfde geldt voor de gewenste kwaliteitsverbeteringen in regulier en speciaal onderwijs.

2.4 Het wetsvoorstel

De heroverwegingsbrief van 2009 is niet de laatste beleidswijziging. In januari 2011 stuurde de laatste minister van Onderwijs, Van Bijsterveldt, opnieuw een beleidsbrief naar de Tweede Kamer, met de titel '*Naar passend onderwijs*'. Deze brief hoort bij het wetsvoorstel Passend onderwijs dat ook in deze tijd wordt opgesteld. Hij bevat, naast informatie over een bezuinigingsdoelstelling, ook weer enkele beleidsaanpassingen.

Net als in de vorige beleidsstukken wordt weer eerst een opsomming gegeven van knelpunten in het vigerende zorgstelsel. Echt nieuwe knelpunten worden nu niet meer genoemd, er zijn hooguit nog accentverschillen. Opnieuw wordt betoogd dat alleen een andere organisatie deze knelpunten kan oplossen. De argumenten zijn de volgende:

- steeds meer leerlingen krijgen tegenwoordig een label, dit leidt tot ongewenste kostengroei en in het huidige stelsel kan dit alleen worden beperkt door de bekostiging per leerling te verlagen. Als je dat herhaald doet gaat het ten koste van de kwaliteit.
- labelen is een verkeerde insteek: het zwaartepunt ligt dan op de stoornis en niet op wat aan ondersteuning nodig is om de beperking op te vangen.
- de huidige indicatiesystematiek is te star, te veel gebaseerd op 'alles of niets'. Daardoor is er onvoldoende ruimte voor maatwerk.
- er zitten nog steeds veel kinderen thuis; volgens recente gegevens 2500-3000 leerlingen per jaar.
- de kwaliteit van het (V)SO is nog vaak onder de maat, mogelijk mede veroorzaakt door de snelle groei die de sector doormaakt.
- leraren zijn nog niet voldoende in staat om te gaan met verschillen.
- scholen bieden nog te weinig goede zorg aan zorgleerlingen.
- de zorg wordt te veel buiten de klas georganiseerd.
- de geboden ondersteuning is te weinig integraal (te weinig afstemming met jeugdzorg).
- het stelsel is voor ouders te ingewikkeld, ze moeten nog te veel van het kastje naar de muur.
- er is sprake van financiële onhoudbaarheid: "het stelsel zet aan tot doorverwijzing naar speciaal onderwijs en het aantal leerlingen met een rugzak blijft toenemen".
- er is onduidelijkheid over besteding van het geld: te weinig zicht op effectiviteit van de inzet van geld voor leerlingenzorg.

Het in deze beleidsbrief beschreven nieuwe stelsel komt op de meeste punten overeen met wat al in de heroverwegingsbrief van november 2011 was aangekondigd. Maar niet op alle punten. Er wordt nu gekozen voor een andere samenstelling van de samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt daarbij is dat de voorzieningen voor 'zware zorg' (speciaal onderwijs) geïntegreerd moeten worden in de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs. Om dat mogelijk te maken, hebben de samenwerkingsverbanden een schaal nodig die dit toelaat. Voor het primair onderwijs betekent dit dat huidige samenwerkingsverbanden moeten fuseren om tot de gewenste schaalgrootte te komen, ongeveer tot aan de schaalgrootte van een samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Voor de samenwer-

kingsverbanden voortgezet onderwijs betekent het alleen dat ze speciaal onderwijs moeten opnemen. Consequentie van de integratie van het speciaal onderwijs in de samenwerkingsverbanden is dat de rec's verdwijnen. Het bovenstaande geldt niet voor het gehele speciaal onderwijs, maar alleen voor de clusters 3 en 4. De leerlingaantallen in de clusters 1 en 2 zijn voor deze integratie te klein en zij blijven daarom zelfstandig.

Als voordeel van opschaling van de samenwerkingsverbanden primair onderwijs wordt gezien dat ouders dan binnen één samenwerkingsverband goed geholpen kunnen worden en dat samenwerking met jeugdzorg eenvoudiger wordt.

De taken van de samenwerkingsverbanden bestaan uit afspraken maken over verdeling van middelen, toewijzing van ondersteuning, ontwikkelen van procedures voor plaatsing in het speciaal onderwijs en afspraken maken over de manier waarop verantwoording plaatsvindt. Ook gaan ze over de wijze waarop informatie aan ouders wordt gegeven en samenwerking met jeugdzorg plaatsvindt.

Verder worden in deze brief de doelen van het landelijk referentiekader nog eens benoemd. "Het referentiekader biedt concrete handreikingen ten aanzien van de inrichting van de zorg binnen het samenwerkingsverband, de manier waarop de toewijzing van zorg kan plaatsvinden, de wijze waarop de plaatsing in de speciale scholen wordt georganiseerd en de afstemming met andere sectoren. Op deze manier hoeven samenwerkingsverbanden niet zelf opnieuw het wiel uit te vinden."

Wat betreft de keuzevrijheid van de ouders wordt in deze brief voor het eerst gesteld dat die begrensd wordt door wat de scholen en de samenwerkingsverbanden kunnen en willen bieden. Wel wordt herhaald dat ouders de mogelijkheid hebben bezwaar te maken tegen toelatingsbeslissingen en dat er sprake is van inspraak in het zorgbeleid van scholen en samenwerkingsverbanden via medezeggenschapsorganen.

Voorts staan er in deze brief ook weer doelstellingen op het gebied van onderwijskwaliteit. Er wordt een verbinding gelegd tussen het algemene kwaliteitsbeleid van het ministerie van OCW en het beleid Passend onderwijs. De maatregelen die voor het algemene kwaliteitsbeleid zijn genomen (zoals verplichte eindtoetsen, verplicht leerlingvolgsysteem, toezicht op zwakke scholen) worden geacht ook werkzaam te zijn voor het verhogen van de prestaties van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in regulier en speciaal onderwijs. Specifieke maatregelen die in dit verband nog voor de zorgleerlingen worden genomen zijn:

- voor zorgleerlingen moeten scholen een ontwikkelingsperspectief opstellen, dit komt in de plaats van het nu gebruikelijke handelingsplan;
- de inspectie gaat ook toezicht houden op de samenwerkingsverbanden en zal daarbij vooral letten op toegankelijkheid;
- er komen landelijke benchmarks voor prestaties Passend onderwijs in de regio, voor het aantal thuiszitters, de toegevoegde waarde van scholen en de spreiding en doorstroom van zorgleerlingen in het onderwijs.

De kwaliteit van leraren komt ook opnieuw aan bod. Gesteld wordt dat opleidingen moeten verbeteren en dat ook zittende leraren beter worden in omgaan met verschillen. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt echter gelaten bij de opleidingen zelf en bij de schoolbestu-

ren. Aangegeven wordt dat men daarvoor gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheden van de lerarenbeurs en de functiemix. Er wordt ook nog extra geld aangekondigd voor professionalisering, dat (ook) ingezet kan worden voor Passend onderwijs.

2.5 Reflectie

Overzien we dit geheel, dan is natuurlijk in de eerste plaats opvallend hoe snel beleidsaanpassingen elkaar hebben opgevolgd. Passend onderwijs is omstreden en daarmee kennelijk beweeglijk beleid. Het gaat, in de termen van Bekkers (2012) en Noordegraaf en De Wit (2012) om een 'moeilijk tembaar' of 'wicked' beleidsprobleem. Dat wil zeggen een probleem dat ideologisch omstreden is (aan de basis ligt een discussie over wel of geen inclusief onderwijs en over wat van wie gevraagd mag worden), belastend is (het kost veel geld en inspanning van verschillende actoren) en zich autonoom ontwikkelt (onder andere wat betreft kosten). Of er wel of niet voor juiste strategieën en aanpak is gekozen, gegeven het type beleidsprobleem, laten we hier buiten beschouwing. Dit onderwerp komt uitvoerig aan bod in essays die de ECPO hierover heeft laten opstellen (ECPO, 2011a). We merken wel op dat er gaandeweg een verschuiving heeft plaatsgevonden van een zeer open beleidsmodel, passend binnen de governancefilosofie van de overheid in 2005, naar een wat verder gestructureerd model met meer landelijke voorschriften. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in de van bovenaf opgelegde indeling in samenwerkingsverbanden, met bijbehorende partners, en in de doelen die men voor ogen heeft met het referentiekader.

Wat verder opvalt is dat er sprake is van een soort 'groeimodel' in de argumenten die men aanvoert voor de noodzakelijk geachte beleidsomslag. Er is consistentie, maar er zijn ook verschuivingen. Kostenbeheersing blijkt gaandeweg een belangrijker plaats in te nemen in de argumenten, de recente kritiek op het 'labelingsgedrag' van scholen maakt hier deel van uit. De keuzevrijheid van de ouders (aanvankelijk benoemd als 'counterveiling power' voor de schoolbesturen) verdwijnt juist naar het tweede plan. De rol van de inspectie wordt steeds nadrukkelijker omschreven en daarmee ook de aandacht voor de kwaliteit van het geboden onderwijs.

Verder zien we ook meer aandacht voor 'de leraar in de klas', die moet zorgen voor goed onderwijs aan zorgleerlingen en daarvoor beter moet leren omgaan met verschillen, maar ook beter ondersteund moet worden.

De beleidsanalyses in de verschillende beleidsstukken zijn dus telkens een beetje anders, of, in andere woorden, de legitimering van het beleid neemt steeds een iets ander gezicht aan. En in het verlengde daarvan verschuiven de beleidsmaatregelen. Dat dit tot verwarring en frustratie in het onderwijsveld heeft geleid is gebleken uit de procesevaluaties van de koploperregio's (Pranger e.a., 2009; Ledoux, Smeets & Van Rens, 2010) en is ook op verschillende momenten aangekaart door de ECPO (ECPO 2010, 2011b).

Het beleid is er ook niet helderder van geworden. Dat maakt het ook niet eenvoudig om op eenduidige manier weer te geven wat nu feitelijk de beleidstheorie is. In het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in.

3 **Beleids Theorie en causale keten**

3.1 **Overwegingen**

Bij het opstellen van de beleidstheorie achter Passend onderwijs en het weergeven daarvan in een causale keten doen zich twee problemen voor.

Het eerste probleem is dat de doelstellingen van Passend onderwijs in geen enkele beleidsnotitie helder omschreven zijn. Er is niet gedefinieerd wat Passend onderwijs eigenlijk is (er zijn geen criteria voor een 'passend aanbod'). Er is evenmin duidelijk geformuleerd wat de te bereiken doelen zijn, dat wil zeggen er is niet omschreven wanneer Passend onderwijs als geslaagd kan worden beschouwd. De ECPO heeft daar herhaaldelijk op gewezen (o.a. 2010, 2011b) en aan de landelijke overheid geadviseerd om daar concretere uitspraken over te doen, maar zulke uitspraken zijn er niet gekomen.

Het tweede probleem is dat er in alle beleidsnotities sprake is van een 'kluwen van knelpunten' die worden aangevoerd als legitimering voor nieuw beleid. Die knelpunten zijn van verschillende aard en omvang. De zwaarte ervan verschuift bovendien in de tijd (zie hoofdstuk 1). De vraag voor welk beleidsprobleem nu eigenlijk een oplossing moet worden gezocht wordt daarmee lastig te beantwoorden. Het gaat in ieder geval om een meervoudig probleem, dat speelt op verschillende niveaus van het onderwijsstelsel. Voor dat meervoudige probleem (de kluwen van knelpunten) wordt eigenlijk consequent een enkelvoudige oplossing gekozen: een nieuwe inrichting van het stelsel voor extra onderwijszorg. In essentie rust dat nieuwe stelsel op twee pijlers: decentralisatie van beleid en budgetfinanciering. Op zichzelf is het merkwaardig, en eigenlijk weinig waarschijnlijk, dat dit enkelvoudige antwoord zal volstaan voor een samenstel van problemen. Op voorhand is daardoor twijfel mogelijk over de verwachte effectiviteit; daarop gaan we in in hoofdstuk 4.

In dit hoofdstuk proberen we de beleidstheorie uiteen te leggen in onderdelen en onder te brengen in een causale keten. Eerdere pogingen om de beleidstheorie van Passend onderwijs weer te geven in een causale keten zijn te vinden in de eerdere ex ante analyse (Ledoux e.a., 2007) en in de studie die is verricht voor de ECPO in 2008, ter ondersteuning van het toen door de ECPO opgestelde onderzoekprogramma (Ledoux, 2008). De eerste was gebaseerd op de eerste fase van de beleidsplannen, de tweede op de fase van eerste uitwerking van die plannen. In beide speelden de heroverwegingen dus nog geen rol.

In de eerdere ex ante analyse leidde de weergave van de doel-middel relaties in een causale keten tot een behoorlijk complex geheel. Alle doel-middel relaties onderbrengen in één schema bleek niet goed mogelijk. Gekozen is toen voor één globaal schema met algemene verwachtingen en aanvullende schema's voor de voornaamste beleidsinstrumenten die toen werden aangekondigd: zorgplicht, zorggewicht in combinatie met vraagsturing ouders en inspectietoezicht (zie voor deze schema's bijlage 1). In de studie voor de ECPO voor 2008 is gekozen voor een eenvoudiger model, waarin wel alle beleidsverwachtingen en beoogde

effecten zijn ondergebracht in één schema (zie bijlage 2). Deze keuze voor eenvoud had echter ook een nadeel: het was minder goed mogelijk om per beleidsinstrument aan te geven wat verwachte effecten zouden zijn.

Voor deze studie kiezen we voor een middenweg. Het beleid heeft veranderingen ondergaan en lijkt gaandeweg in twee delen uiteen te vallen. Het eerste deel gaat over de inrichting van het stelsel, het tweede deel over hoe bereikt moet worden dat zorgleerlingen beter bediend worden in het onderwijs en daardoor betere resultaten kunnen boeken. In dit tweede deel staat de kwaliteit van het onderwijs centraal. Door deze twee delen te onderscheiden kunnen doel-middel relaties goed in kaart worden gebracht, zonder dat de ketens of schema's te complex worden, of juist te weinig specifiek. Ook wordt zo beter zichtbaar wat de achterliggende beleidsredeneringen feitelijk zijn. Bovendien kunnen we op deze manier doelen op verschillende niveaus goed onderscheiden. De doelen die horen bij het stelseldeel liggen op het niveau van organisatie en aanbod. De doelen die horen bij het kwaliteitsdeel liggen op het niveau van loopbanen, welbevinden en onderwijsresultaten van zorgleerlingen.

De keuze voor twee ketens en bijbehorende schema's heeft uiteraard weer als nadeel dat minder goed zichtbaar wordt gemaakt hoe beleidsacties op het ene domein weer effecten hebben op het andere domein. Betoogd kan worden, zoals door de ECPO zelf is gedaan (Missie, doelen en succesfactoren, interne notitie ECPO, versie 5 juni 2012), dat alle beleidsacties uiteindelijk in functie staan van te bereiken doelen op leerlingniveau en dat tussenliggende doelen op andere niveaus beschouwd moeten worden als factoren die mede het succes op die einddoelen bij leerlingen bepalen. Echter, sommige doelen die gelden voor Passend onderwijs hebben eigenlijk feitelijk geen verbinding met het leerlingniveau. Denk aan 'minder bureaucratie', 'kostenbeheersing' of 'minder leerlingen in speciale voorzieningen'. Aan die doelen kan beter recht worden gedaan door ze te beschouwen als afzonderlijke beleidsdoelen, die wel in een doel-middel relatie staan met specifieke beleidsinstrumenten maar op zichzelf niet bijdragen aan doelen op leerlingniveau. Vandaar de keuze voor twee causale ketens in plaats van één, die we hier zien als nevenschikkend en dus niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar. Voor evaluatie van het beleid heeft dit ook als voordeel dat het afzonderlijke aandacht genereert voor beide typen beoogde effecten. Het is immers heel goed denkbaar dat op het ene domein wel resultaten worden geboekt, en op het andere niet of minder.

Tegelijkertijd staan de twee ketens natuurlijk ook weer niet los van elkaar. Het is immers wel degelijk de bedoeling dat bepaalde organisatorische maatregelen, zoals het toekennen van een eigen budget aan de samenwerkingsverbanden of het opstellen van een referentiekader, een effect zullen hebben op het onderwijsaanbod aan zorgleerlingen (via de gedachte van 'meer op maat') en daarmee weer op de onderwijsuitkomsten van deze leerlingen. De actoren die bij uitstek de schakel vormen tussen beide ketens zijn de schoolbesturen en de samenwerkingsverbanden. In het stelseldeel zijn zij degenen die er voor moeten zorgen dat middelen doelmatig worden verdeeld en besteed en dat er voor alle leerlingen geschikt zorgaanbod beschikbaar is in de eigen regio. In het kwaliteitsdeel zijn zij degenen die er

voor moeten zorgen dat scholen in staat zijn onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden aan zorgleerlingen, passend bij de onderwijsbehoefte (dus 'op maat'). Dit zijn echter wel twee te onderscheiden taken. Het is overzichtelijker om die apart te benoemen en elke taak een plek te geven in het bijbehorende schema.

We presenteren hier beide ketens achter elkaar, in de vorm van twee schema's met 'als-dan' uitspraken. Er is steeds sprake van een *combinatie* van beleidsmaatregelen die moeten leiden naar specifieke doelen, vandaar dat er in de schema's sprake is van EN-EN opsommingen. Na elk schema volgt een korte toelichting.

3.2 Causale keten Wet Passend onderwijs, deel 1 (stelsel)

ALS

Schoolbesturen een zorgplicht krijgen

EN

Scholen schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) opstellen

EN

Samenwerkingsverbanden zorgen voor een dekkend aanbod in eigen gebied

EN

Samenwerkingsverbanden een eigen (vast) budget krijgen

EN

Samenwerkingsverbanden ook speciaal onderwijs omvatten

EN

Landelijke indicatiecriteria verdwijnen

EN

Er landelijke richtlijnen bestaan voor inrichting van de zorg en invulling van de zorgplicht (referentiekader)

EN

Er betere afstemming is tussen onderwijs, jeugdzorg en jeugdbeleid

DAN

Wordt er minder gelabeld

EN

Ontstaat er meer maatwerk

EN

Is er minder bureaucratie

EN

Is duidelijk wat scholen kunnen bieden

EN

Krijgen ouders een plaatsingsgarantie

EN

Worden ouders en kinderen sneller en efficiënter geholpen, ook met zorg buiten school

EN DAARDOOR

Hoeven ouders niet meer te shoppen

EN

Verdwijnen de thuiszitters

EN

Krijgt elk kind een plek, passend bij de zorgbehoefte

EN

Worden kosten beheerst en middelen efficiënt besteed

Toelichting

In het stelseldeel van de causale keten liggen de einddoelen bij 'ieder kind een passende plek' en beheersing van kosten en bureaucratie. De beleidsinstrumenten die dat moeten bewerkstelligen zijn zorgplicht, zorgprofielen (ondersteuningsprofielen), de inrichting van samenwerkingsverbanden van voldoende omvang en met opname van het speciaal onderwijs, de opdracht aan die samenwerkingsverbanden om voor een dekkend aanbod te zorgen, afschaffing van landelijke regels en budgetfinanciering en samenwerking met jeugdzorg en gemeenten. Het instrument 'referentiekader' is in dit geheel een extra hulpmiddel. Tussen de beleidsinstrumenten en de einddoelen liggen tussenstappen, ook op te vatten als tussendoelen.

In dit deel van het beleid draait het dus om de organisatie (organen, verantwoordelijkheden) en de financiering van het nieuwe beleid. De verwachte effecten zijn een doelmatiger en financieel beter beheersbaar stelsel waarin verantwoordelijkheden voor iedereen duidelijk zijn en er geen ouders of kinderen zijn die 'verdwalen in het woud van regels' of tussen wal en schip vallen. Het gaat er om dat het *systeem* beter functioneert.

Ook in de notitie van de ECPO (Missie, doelen en succesfactoren) worden doelen op het stelselniveau apart onderscheiden. Terugdringen van bureaucratie, minder leerlingen naar speciale voorzieningen, terugdringen van wachtlijsten en thuiszitters en terugdringen van kosten zijn ook hier de centrale onderwerpen op dit niveau. De ECPO rekent hiertoe ook het terugdringen van het aantal leerlingen dat na afloop van hun onderwijsloopbaan betaald werk vindt op de arbeidsmarkt. In onze optiek is dit echter een beoogd effect op leerlingniveau, te bereiken via kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Het krijgt daarom een plek in het volgende schema.

Verder onderscheiden wij, anders dan de ECPO, geen aparte doelstellingen op het niveau van ouders. Dat ouders niet meer hoeven te shoppen is een beoogd effect van de aanpassing van het stelsel; dat is daarom opgenomen in schema 1. Hierbij hoort ook dat ouders weten waar zij terecht kunnen met vragen en problemen. *Oudertevredenheid* is als zodanig geen beoogd effect van Passend onderwijs. In de eerste versies van het beleid was *keuzevrijheid* voor ouders dat wel (zie hoofdstuk 1). Dat zou dus in die fase ook een verwacht effect op stelselniveau zijn; het is daarom ook opgenomen in de eerdere versies van de causale ketens (zie bijlagen 1 en 2). Het hele idee van vraagsturing via schoolkeuzes van ouders is echter in de huidige beleidsplannen niet meer terug te vinden. Daarom is dat hier niet meer opgenomen als (tussen)doel.

3.3 Causale keten Wet Passend onderwijs, deel 2 (kwaliteit)

ALS

Samenwerkingsverbanden en besturen voorzien in adequate middelen en ondersteuning voor scholen

EN

De vaardigheid van leraren in omgaan met verschillen toeneemt

EN

Scholen een helder zorgaanbod en ondersteuningsprofiel hebben

EN

De inspectie (scherp) toezicht houdt op zwakke scholen

EN

De inspectie toezicht houdt op samenwerkingsverbanden

EN

Scholen en samenwerkingsverbanden benchmarkgegevens krijgen

EN

Scholen voor zorgleerlingen een ontwikkelingsperspectief opstellen

EN

Scholen werken volgens de verwachtingen van algemeen kwaliteitsbeleid (opbrengstgericht werken)

DAN

Zullen zorgleerlingen vaker onderwijs krijgen dat past bij hun behoeften en potentie

EN

Zal de algemene kwaliteit van scholen omhoog gaan

EN

Zullen er minder/geen zwakke scholen meer zijn

EN DAARDOOR

Zullen leerresultaten van zorgleerlingen stijgen

EN

Zullen zorgleerlingen vaker een diploma of certificaat behalen

EN

Zullen zorgleerlingen vaker een betaalde plek op de arbeidsmarkt verwerven/minder vaak een uitkering behoeven

Toelichting

In het kwaliteitsdeel van de causale keten liggen de einddoelen bij verbetering van prestaties en loopbanen van zorgleerlingen, in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Expliciete aanduiding van deze einddoelen komt overigens in de beleidsstukken weinig voor, met uitzondering van het doel 'minder zorgleerlingen in de Wajong'. Maar zulke doelen zijn wel het logische verwachte effect bij alle maatregelen die zich richten op kwaliteitsverbetering van scholen en docenten. In juni 2009 vond een kameroverleg plaats, waarin onder meer is gesproken over hoe opbrengsten van passend onderwijs in beeld zouden kunnen worden gebracht. Dit als reactie op een advies van de ECPO om hier meer duidelijkheid over te geven. Genoemd is toen dat wellicht streefcijfers zouden kunnen worden opgesteld voor:

- meer leerlingen die op hoger niveau lezen en schrijven
- meer leerlingen die een diploma of certificaat halen
- meer leerlingen die een betaalde arbeidsplaats verwerven
- minder leerlingen die thuiszitten
- minder leerlingen in aparte voorzieningen/in speciaal onderwijs
- kortere tijdsspanne tussen aanmelding, verwijzing, toewijzing

Zulke streefcijfers zijn uiteindelijk niet in de beleidsstukken terechtgekomen, maar ze geven wel de denkrichting aan van de overheid wat betreft doelen van Passend onderwijs op leerlingenniveau.

We hebben eerder betoogd dat de laatste drie onderwerpen uit deze opsomming eigenlijk thuishoren bij de beoogde effecten op stelselniveau. Daarom zijn alleen de eerste drie opgenomen in schema 2.

We merken verder op dat de beleidsinstrumenten in dit schema voor een deel afkomstig zijn uit een ander beleidsprogramma, namelijk het algemene kwaliteitsbeleid dat de overheid voert. Kennelijk is hier de (te verdedigen) gedachtegang dat 'wat goed is voor alle leerlingen, ook goed is voor zorgleerlingen'. Toch valt op dat er weinig beleidsinstrumenten worden genoemd/ingezet die de kwaliteit van onderwijs specifiek voor zorgleerlingen zouden moeten verhogen. Dit zijn eigenlijk alleen de verplichting tot het opstellen van ontwikkelingsprofielen en een schoolondersteuningsprofiel, het bieden van specifieke benchmarkgegevens en het toezicht van de inspectie op samenwerkingsverbanden.

Ook valt op dat de tussendoelen in dit schema (zie DAN zullen...) uitsluitend in heel algemene termen geformuleerd zijn. Wat 'passend onderwijs' of 'passend aanbod' is, is in geen van de beleidsstukken nader omschreven. Dat is natuurlijk ook heel moeilijk, maar het ontbreken van enige aanduiding daarvan levert de nodige hoofdbrekens op voor het vaststellen van de mate waarin het beleid straks als geslaagd of niet geslaagd moet worden beschouwd.

3.4 De doelgroep van Passend onderwijs

Een opmerkelijke onduidelijkheid in het beleid is ook dat nergens wordt aangeduid op welke leerlingen het beleid precies betrekking heeft. In de beleidsbrief 'Naar passend onderwijs' (Ministerie van OCW, 2011) wordt gesproken over een spectaculaire toename van het aantal zorgleerlingen in de periode tussen 2003 en 2010. Er zou inmiddels 'iets mis' zijn met circa 10% van de leerlingen in het basisonderwijs en circa 20% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Voor het basisonderwijs gaat het dan om de optelsom van leerlingen in het regulier onderwijs die een eigen leerlijn volgen of een rugzak krijgen en om de leerlingen die worden verwezen naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om de optelsom van leerlingen die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteuning of praktijkonderwijs, om rugzakleerlingen en om leerlingen die worden verwezen naar het voortgezet speciaal onderwijs. Het opvallende verschil in aandeel zorgleerlingen tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs wordt vooral veroorzaakt door het hoge aandeel leerlingen met een indicatie lwoo/pro (totaal bijna 12%) in het voortgezet onderwijs en een hoger percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Deze verschillen, die wijzen op een hogere 'urgentie' voor maatregelen Passend onderwijs in het voortgezet onderwijs dan in het basisonderwijs, worden in de beleidstukken niet nader besproken of geanalyseerd. Zo wordt bijvoorbeeld niet gerept over een maatregel van OCW die het aantrekkelijk maakte om oudere SO leerlingen in te schrijven als VSO leerlingen. Ze vormen slechts een illustratie van de zorg over de stijging van het aantal zorgleerlingen en de toenemende neiging tot 'labeling' die de minister signaleert. Wat een 'normaal' aandeel zorgleerlingen zou zijn en wie daartoe behoren, wordt in de beleidsstukken niet besproken.

Over het vóórkomen van deficiënties en problemen bij leerlingen die het volgen van onderwijs kunnen belemmeren bestaan allerlei soorten studies. Daaruit wordt duidelijk dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is om de totale groep zorgleerlingen of delen daarvan eenduidig aan te wijzen. Er is vaak sprake van meervoudige problematiek, van overlap tussen de populatie van het speciaal (basis)onderwijs en het regulier onderwijs en er is, vooral bij gedragsproblemen, sprake van contextafhankelijkheid bij het optreden van problemen (Smeets, 2007; Ledoux e.a., i.v.). Er is ook een groep leerlingen die gerekend wordt tot de leerlingen die 'lichte zorg' nodig hebben en die niet herkenbaar is aan een kenmerk als eigen leerlijn. Vooral in het basisonderwijs gaat het om een aanzienlijke groep. Leraren zelf rapporteren dat in totaal 20-30% van hun leerlingen zorgleerlingen zijn. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar komt ook uit internationale gegevens (Smeets, 2007).

De inspectie hanteert sinds kort de term 'kwetsbare leerling' (Onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het onderwijs, 2011). De omschrijving daarvan is 'leerlingen die zonder extra ondersteuning of begeleiding op school niet of moeilijk mee kunnen komen'. De inspectie rapporteert echter in haar Onderwijsverslag vooral over het aantal leerlingen dat geïndiceerd is voor een rugzak, in het speciaal (basis)onderwijs zit of een lwoo-pro indicatie heeft. Maar ze stelt een kwetsbare leerling niet perse gelijk met een geïndiceerde leerling. Een andere benadering is te vinden in het Referentiekader Passend onderwijs (Eindversie).

Hierin worden *alle* leerlingen als de doelgroep van Passend onderwijs gezien: “Passend onderwijs gaat over alle kinderen en jongeren in de leeftijd tot 23 jaar en heeft betrekking op alle reguliere en specifieke onderwijsvoorzieningen die kunnen bijdragen aan een succesvolle schoolloopbaan”.

De conclusie is dat het kennelijk vooralsnog niet mogelijk is om de doelgroep van Passend onderwijs goed af te bakenen. Dat is een complicatie voor op te zetten evaluaties. Tot nu toe was het mogelijk om in ieder geval de geïndiceerde leerlingen als zorgleerling te onderscheiden, maar dat zal in de toekomst, als landelijke indicering verdwijnt, ook niet meer mogelijk zijn. Er zullen dus nieuwe wegen gezocht moeten worden om de doelgroep(en) te identificeren, want anders kan op leerlingenniveau niet worden bepaald of doelstellingen worden behaald.

4 Kritische reflectie

In dit hoofdstuk onderwerpen we de onderdelen van de causale schema's aan nadere beschouwing. Elk beleidsinstrument, genoemd in de causale ketens (zie de ALS uitspraken), wordt kort besproken. De leidende vraag daarbij is of en waarom het aannemelijk is dit instrument zal werken zoals bedoeld (zie de DAN uitspraken). Hierbij worden steeds twee mogelijkheden geschetst: een optimistisch scenario, dat er van uitgaat dat de betrokken actoren zullen handelen volgens de door het beleid bedoelde principes, en een pessimistisch scenario, waarin dat niet het geval is. Er wordt afgezien van concrete voorspellingen over hoe Passend onderwijs zal uitwerken, want door de open vorm van het beleid en de gekozen weg van decentralisatie is dat vrijwel onmogelijk. Alles zal afhangen van de mate waarin de verschillende actoren lokaal tot samenwerking weten te komen. Dat levert overigens meteen aandachtspunten voor onderzoek op. Waar mogelijk worden die kort genoemd. We behandelen in dit hoofdstuk ook enkele onderwerpen die in de schema's niet genoemd zijn als beleidsinstrument maar als beoogd effect (tussendoel of als einddoel). Dit zijn de rol van de ouders en de aanwezigheid van thuiszittende leerlingen in het onderwijs. De reden om dit te doen is dat er aanleiding is tot kritische kanttekeningen bij deze doelen, respectievelijk bij de kans dat ze gehaald kunnen worden.

De paragrafen 4.1 tot en met 4.7 gaan over de beleidsinstrumenten uit deel 1 van de causale keten (het stelsel). In 4.8 en 4.9 komen de rol van de ouders en de thuiszitters aan bod, eveneens onderdelen van dit deel van de causale keten. Vanaf 4.10 gaan we in op de beleidsinstrumenten uit deel 2 van de causale keten (kwaliteit).

4.1 Zorgplicht

De zorgplicht is het beleidsinstrument dat er voor moet zorgen dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd zijn en dat moet voorkomen dat er nog kinderen zijn die thuis zitten. In potentie zou deze maatregel ook dit effect kunnen hebben, want nu is immers helder geregeld wie er voor moet zorgen dat een leerling die extra steun nodig heeft ook een passende plek krijgt in het onderwijs. Maar in de praktijk kunnen zich hierbij nog wel complicaties voordoen. De ECPO (2011) vraagt zich bijvoorbeeld af of de zorgplicht wel afdoende zal werken wanneer de uitkomst is dat een leerling het beste naar het speciaal onderwijs kan maar de betreffende voorziening vol is of toch ook uiteindelijk niet passend. De vraag is dan tot wanneer de zorgplicht voor het betreffende schoolbestuur reikt. Gaat die wellicht op enig moment over op het samenwerkingsverband? Volgens de wet niet, maar er kunnen situaties ontstaan waarin het de macht van een individuele school of bestuur te boven gaat om een passende plek voor een leerling te vinden.

Rutten & Jepma (2012) achten de zorgplicht niet waterdicht. Er zullen volgens hen nog steeds leerlingen zijn die niemand wil hebben en er kunnen leerlingen 'uit zicht raken', bijvoorbeeld

bij verhuizing. Ze wijzen er verder op dat volgens het wetsontwerp de zorgplicht niet geldt als de school waar wordt aangemeld vol is of als ouders de grondslag van de school niet willen onderschrijven. Deze uitsluitingsregels in het wetsontwerp zijn echter op zichzelf logisch, omdat ze gelden voor alle leerlingen en niet alleen voor zorgleerlingen. Scholen kunnen dus niet verplicht worden de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor een leerling die ze vanwege gebrek aan capaciteit altijd geweigerd zouden hebben, ook als het geen zorgleerling zou zijn. Een belangrijker punt is dat het volgens het wetsontwerp de *school* is die bepaalt of een leerling een extra onderwijsbehoefte heeft. Dat lijkt een escapemogelijkheid te bieden voor het nakomen van de zorgplicht: een school(bestuur) kan immers een leerling die geen extra onderwijsbehoefte heeft wel weigeren en heeft dan geen zorgplicht. Voorstelbaar is dat ouders met de school moeten 'onderhandelen' over de vraag of er wel sprake is van een extra onderwijsbehoefte. In situaties waarin ook geen lokale indicatieregels of –criteria bestaan kan dat uitlopen op een lastig gesprek, waarin ouders niet sterk staan.

Verder wijst de Onderwijsraad er nog op dat de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg kan staan. Het is immers aan de school (het bestuur) om een passende plek te vinden en dat hoeft niet de plek te zijn die de voorkeur van de ouders heeft. Het is volgens de raad aan de samenwerkingsverbanden om er voor te zorgen dat er voldoende keuzevrijheid voor ouders blijft bestaan. Ouders mogen niet gedwongen worden een school te kiezen die niet past bij hun identiteit (denominatie).

Positief scenario:

- besturen leven de zorgplicht goed na en samenwerkingsverbanden ondersteunen daarbij
- bij de overgang PO-VO en bij verhuizingen worden (verantwoordelijkheden voor) leerlingen goed overgedragen
- er is voldoende capaciteit bij speciale onderwijsvoorzieningen om leerlingen die daar het meest op hun plaats zijn op te nemen; samenwerkingsverbanden bewerkstelligen dat
- ouders behouden voldoende keuzevrijheid

Negatief scenario:

- capaciteitsproblemen belemmeren het vinden van een passende plek en besturen kunnen daardoor de zorgplicht niet waarmaken
- ouders en school bereiken geen overeenstemming over wat een passende plek is; dit kan tot patstellingen leiden
- ouders en school worden het niet eens over de vraag of er sprake is van specifieke onderwijsbehoeften
- scholen kunnen er belang bij hebben om het kind niet als zorgleerling te beschouwen
- er raken nog kinderen tussen wal en schip bij overgangen tussen scholen
- besturen maken de zorgplicht waar maar dit gaat ten koste van de keuzevrijheid van ouders

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoeken van gevallen waarin de zorgplicht problemen oplevert, voor scholen of ouders.

4.2 Schoolprofielen (ondersteuningsprofielen) en dekkend aanbod

De wet verplicht scholen tot het opstellen van een ondersteuningsprofiel (voorheen zorgprofiel), waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Scholen zijn daarin vrij en stellen deze profielen zelfstandig op. Er zijn inmiddels verschillende instrumenten op de markt die ze daarbij kunnen gebruiken. De beleidsaanneme is dat binnen een samenwerkingsverband de schoolprofielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend aanbod. Ook in het Referentiekader wordt hier (stilzwijgend) vanuit gegaan.

De Onderwijsraad (2011) wijst er op dat het nog maar de vraag is of er op deze manier 'vanzelf' een dekkend aanbod zal ontstaan. De raad is van mening dat daarop door de samenwerkingsverbanden regie moet worden gevoerd. De waarde van de ondersteuningsprofielen is onzeker. Het opstellen ervan geeft scholen de mogelijkheid tot specialiseren, maar er zijn geen richtlijnen voor hoe die specialisaties zich tot elkaar gaan verhouden. Het is dus heel goed denkbaar dat er een onevenwichtig aanbod komt, bijvoorbeeld wanneer de meeste scholen binnen een samenwerkingsverband aangeven dat ze wel leerlingen met (lichte) leerproblemen kunnen opvangen maar geen leerlingen met gedragsproblemen. Het profiel geeft immers scholen ook de kans aan te geven welke leerlingen *niet* bij hen terecht kunnen. Zonder regie kan daarom zorgprofilering leiden tot verkapt aannamebeleid, aldus de Onderwijsraad (zie hierover ook Noordegraaf & De Wit en Waslander, in ECPO 2011a). En zonder regie ontstaat er vermoedelijk ook geen dekkend aanbod. Het is echter de vraag of de samenwerkingsverbanden die regierol zullen en kunnen gaan spelen. Volgens het wetsontwerp kunnen ze aan scholen wel aanwijzingen geven als dit nodig is voor het realiseren van een dekkend aanbod, maar hierbij is niet geregeld wie het laatste woord heeft. Uiteindelijk zullen dus weer de schoolbesturen hierin hun verantwoordelijkheid moeten nemen en met het samenwerkingsverband tot overeenstemming moeten komen over wat nodig is om een dekkend aanbod te realiseren.

Een ander risico van profilering dat wordt gesignaleerd door de Onderwijsraad is dat bij specialisatie concentratie van probleemleerlingen kan ontstaan, terwijl 'verdunding' juist wenselijk is/kan zijn. Het streven zal er dus op gericht moeten zijn dat alle scholen binnen een verband bereidheid tonen in voldoende mate zorgleerlingen op te nemen.

Positief scenario:

- scholen streven er bij het opstellen van het ondersteuningsprofiel naar een maximale 'zorgbreedte' te realiseren, zodat zorgleerlingen bij veel scholen terecht kunnen
- er is sprake van goed onderling overleg over welke 'specialisaties' eventueel wenselijk zijn om tot een lokaal dekkend aanbod te komen; hierbij wordt gewaakt voor een te sterke concentratie van zorgleerlingen
- het samenwerkingsverband treedt hierbij coördinerend op en krijgt die ruimte ook van scholen en besturen
- er wordt gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen voor het aannemen en plaatsen van 'moeilijk plaatsbare leerlingen'

Negatief scenario:

- scholen streven er bij het opstellen van het ondersteuningsprofiel naar 'moeilijke' zorgleerlingen zoveel mogelijk buiten de deur te houden
- samenwerkingsverbanden nemen/krijgen niet de ruimte om regie te voeren op het opstellen van zorgprofielen
- er ontstaat geen dekkend aanbod
- er ontstaan 'zorgscholen' (concentratiescholen) die weinig aantrekkelijk zijn voor kiezende ouders, met imago-risico's voor de betreffende scholen

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar de inhoud van schoolprofielen en naar de regierol van samenwerkingsverbanden.

4.3 Rol en taak van samenwerkingsverbanden; inclusie van speciaal onderwijs

De samenwerkingsverbanden krijgen een sleutelrol bij de realisatie van Passend onderwijs. Ze zijn de 'spin in het web' binnen het decentralisatiebeleid. Ze worden daartoe groter (PO) en gaan ook het speciaal onderwijs omvatten (PO en VO). Ze krijgen taken op het gebied van realisatie van dekkend aanbod, toewijzing van zorgmiddelen en toelating tot de speciale onderwijsvoorzieningen.

Een ingewikkeld punt in het gekozen organisatiemodel is dat de zorgplicht wordt belegd bij schoolbesturen en de middelen naar de samenwerkingsverbanden gaan. Dit zal er vermoedelijk toe leiden dat de besturen (die weer het bestuur van het samenwerkingsverband vormen) zoveel mogelijk greep op die verdeling van middelen willen houden. Hierbij kan een oud knelpunt, namelijk dat samenwerkingsverbanden weinig feitelijke (coördinatie)macht hebben (Ledoux e.a., 2007), blijven bestaan. De samenwerkingsverbanden krijgen geen eigen bevoegdheden. Hun slagkracht zal enerzijds afhangen van de bereidheid van besturen om daadwerkelijk samen te werken en te kiezen voor gezamenlijk belang en anderzijds van de visie en overtuigingskracht van coördinatoren van samenwerkingsverbanden. De vraag is hoe goed zij de partijen op één lijn zullen kunnen houden.

Het onderzoek bij de koplopers (Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010) heeft geleerd dat het proces van netwerkvorming en komen tot bestuurlijke afspraken complex is en veel tijd vraagt. In de nieuwe structuur moet vooral in het PO veel opnieuw worden ingericht. Er moet rekening mee worden gehouden dat dit allemaal niet heel snel geregeld is. Diverse actoren (sectororganisaties, ECPO, Onderwijsraad) hebben daarom aangedrongen op een langer invoeringstraject voor Passend onderwijs. Enig uitstel is inmiddels gegeven, maar er staat nog steeds de nodige druk op het tijdpad. Daardoor moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat men onder die tijdsdruk van de wet zaken regelt die feitelijk nog niet voldoende zijn uitgediscussieerd en die later tot onenigheid gaan leiden. Of dat men uit tijdgebrek alles voorlopig maar zoveel mogelijk bij het oude laat.

Een ander mogelijk risico is dat het PO en het VO weinig prioriteit zullen geven aan onderlinge afstemming tussen de samenwerkingsverbanden. Hoewel er met de indeling van de nieuwe samenwerkingsverbanden rekening mee is gehouden dat de PO- en de VO-verban-

den ongeveer hetzelfde gebied beslaan en dus qua doorstroming van leerlingen met elkaar te maken hebben, lijkt de kans toch reëel dat de meeste energie in de komende jaren gaat zitten in het op orde krijgen van werkwijzen en procedures in eigen huis. Dat zou betekenen dat dit deel van de 'verkokering' die in de beginfase van Passend onderwijs is genoemd als kernprobleem in het stelsel, zal blijven bestaan.

Een ander deel van de verkokering, namelijk de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs, wordt in de nieuwe structuur wel opgeheven. Wel kunnen zich daarbij nog knelpunten voordoen. De ECPO (2011) wijst er op dat de positie van het speciaal onderwijs in het nieuwe systeem zwakker wordt. Ze worden sterk afhankelijk van het beleid in het samenwerkingsverband en hebben in sommige gevallen met meerdere samenwerkingsverbanden te maken, dus met veel 'bestuurlijk gedoe'. Ook acht de ECPO het mogelijk dat expertise van het speciaal onderwijs verdampt en dat hun stem wellicht zwak zal meetellen binnen de samenwerkingsverbanden, gezien hun geringe leerlingenaantal.

Positief scenario:

- besturen werken goed samen en stellen gezamenlijk belang boven individueel belang
- coördinatoren van samenwerkingsverbanden zijn in staat tot en krijgen ruimte voor het ontwikkelen en uitdragen van een eigen visie op de inrichting van de zorg binnen hun verband
- actoren binnen het samenwerkingsverband zijn in staat voldoende tempo te maken en daadwerkelijk nieuw beleid te ontwikkelen binnen gestelde tijdsaders
- PO- en VO-samenwerkingsverbanden werken goed samen en stemmen beleid op elkaar af/regelen de overgangen goed voor leerlingen en ouders
- speciaal onderwijs krijgt in de samenwerkingsverbanden voldoende stem en hun expertise wordt benut

Negatief scenario:

- besturen werken niet goed samen en stellen individueel belang voorop
- coördinatoren van samenwerkingsverbanden tonen/krijgen onvoldoende slagkracht
- wegens gebrek aan overeenstemming of te weinig tempo blijft alles bij het oude
- PO- en VO-samenwerkingsverbanden werken niet samen
- speciaal onderwijs krijgt in de samenwerkingsverbanden voldoende stem en kan expertise onvoldoende kwijt

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoeken in welke samenwerkingsverbanden de nieuwe beleidsruimte wel/niet goed (volgens verwachting) wordt benut en welke factoren daarvoor verantwoordelijk zijn.

4.4 Budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding

Budgetfinanciering, in combinatie met verevening, zijn de middelen waarmee de financiële onbeheersbaarheid van de huidige openeinde regelingen moet worden beteugeld. Inderdaad zullen hiermee de kosten op nationaal niveau worden beheerst; de risico's op overschrijdingen van het budget zijn afgedekt. Een positief punt is verder dat de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid krijgen; ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten. Die vrijheid heeft echter ook mogelijke nadelen. Zo is niet gegarandeerd dat de middelen terecht zullen komen 'in de klas' en bij de leraar, zoals bedoeld bij de heroverweging van het beleid in 2009 (zie ook Onderwijsraad, 2011). Het Referentiekader, dat hiervoor in principe richtlijnen zou opstellen, laat dit geheel open. Er worden in het Referentiekader wel verschillende modellen of principes geschetst waarmee middelen verdeeld kunnen worden, maar daarin wordt geen keuze gemaakt. Het blijft dus aan de samenwerkingsverbanden en de besturen om hierin een eigen weg te gaan.

De verevening zorgt er voor dat alle samenwerkingsverbanden volgens dezelfde rekenregels middelen ontvangen. Ten opzichte van de huidige beschikbare middelen betekent dat voor sommige samenwerkingsverbanden een versobering, voor andere een uitbreiding van de financiën. Denkbaar is dat dit ook tot verschillend beleid in de samenwerkingsverbanden gaat leiden. Verbanden die er geld bij krijgen kunnen het zich voorlopig permitteren om alles bij het oude te laten. Voor verbanden die moeten bezuinigen is dat niet het geval. Mogelijk zullen de duidelijkste innovaties dus verwacht kunnen worden in de regio's die moeten inleveren. Mogelijk zal ook de toegang tot het speciaal onderwijs daar meer beperkt worden dan elders.

Een andere kwestie is dat nog niet duidelijk is wanneer ook de financiering van lwoo en pro wordt gebudgetteerd. Het is wel het voornemen om daartoe op enig moment over te gaan, maar voorlopig is dat nog niet het geval. Dat betekent dat de samenwerkingsverbanden VO hierop nog geen beleid hoeven te voeren. De vraag is of ze dan wel voldoende zullen anticiperen op het moment dat deze budgettering een feit zal zijn.

De Onderwijsraad (2011) wijst nog op een ander mogelijk knelpunt, namelijk gebrek aan financiële expertise in de samenwerkingsverbanden. Vergeleken met de huidige situatie 'gaan' de samenwerkingsverbanden in de nieuwe situatie over een veel groter budget. Dat stelt eisen aan de administratieve en financiële organisatie.

Een andere kwestie betreft de doelmatigheid van de middelenbesteding. De Algemene Rekenkamer (2010) wijst er al geruime tijd op dat dit een zwak punt is in het zorgbeleid, ook onder het regime van Passend onderwijs. Scholen en schoolbesturen hoeven tot nu toe niet aan te tonen hoe zij zorgmiddelen besteden, en die vrijheid houden ze ook in de toekomst. Zekerheid over een doelmatige en rechtmatige besteding (gaat het geld daadwerkelijk naar zorgleerlingen/zorgbeleid?) is er niet.

Positief scenario:

- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zorgen er voor dat de middelen voor de zorg in substantiële mate ten goede komen aan de leraar in de klas
- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gebruiken de middelen om daadwerkelijk nieuw zorgbeleid te realiseren (maatwerk, flexibeler vormen van ondersteuning e.d.)
- de toegang tot speciale onderwijszorg blijft voldoende mogelijk
- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden anticiperen tijdig op de nieuwe financieringsvorm
- samenwerkingsverbanden zorgen voor voldoende financiële expertise
- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voeren een transparant financieel beleid; het is zichtbaar waaraan de middelen worden besteed

Negatief scenario:

- de middelen voor de zorg bereiken niet/onvoldoende de leraar in de klas
- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden laten onder het nieuwe financiële regime toch alles bij het oude
- de toegang tot speciale onderwijszorg wordt beperkt
- schoolbesturen en samenwerkingsverbanden anticiperen niet tijdig op de nieuwe financieringsvorm
- samenwerkingsverbanden hebben niet genoeg financiële expertise
- het blijft onduidelijk waaraan de zorgmiddelen worden besteed

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar financieel beleid van de samenwerkingsverbanden. Vergelijking tussen samenwerkingsverbanden die vanwege de verevening wel/niet moeten inleveren.

4.5 Landelijke indicatiecriteria verdwijnen

Het afschaffen van de landelijke indicatiecriteria voor toegang tot de rugzak/het speciaal onderwijs heeft tot doel bureaucratie in het zorgstelsel te verminderen en flexibiliteit in het aanbod te bevorderen. De gedachte is dat er meer maatwerk mogelijk is en procedures voor toewijzing van zorg simpeler kunnen worden als de 'slagboomdiagnostiek' verdwijnt en samenwerkingsverbanden zelf mogen beslissen over toewijzing van zorgmiddelen.

Bij deze keuze worden door velen vragen gesteld (ECPO, 2011b; Pranger e.a., 2009; Smeets, 2009; Onderwijsraad, 2011). Deze gaan over:

- het risico dat indiceren voortaan minder deskundig en/of minder transparant zal plaatsvinden.
- de kans op rechtsongelijkheid, omdat er lokale verschillen kunnen ontstaan in criteria die toegang geven tot speciale onderwijszorg of extra middelen.
- het risico dat iedereen voor zichzelf het wiel gaat uitvinden (inefficiënt).
- de kans dat de landelijke regels worden vervangen door lokale regels, die per saldo niet leiden tot minder bureaucratie.

- het feit dat indiceren moeilijk is en lokale prioriteiten niet altijd zullen liggen bij verandering van de regels.
Toelichting: In de periode van de koplopers (zie Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010) hield men zich op veel plaatsen bezig met de inrichting van één loket, omdat er veel overeenstemming was over de wenselijkheid daarvan (vergelijk ook Smeets, 2009). Maar aan verandering van indicatiecriteria als zodanig bestond weinig behoefte. Men stelde zich vooral tot doel om onnodige dubbelingen in indicatieprocedures te vermijden en de toeleiding tot zorg voor ouders te vereenvoudigen.
- de onmogelijkheid om indicatieregels geheel af te schaffen.
Toelichting: In het Referentiekader wordt als één van de modellen voor verdeling van middelen en toewijzing van zorg het model genoemd waarin de beschikbare middelen eenvoudig proportioneel (naar aantal leerlingen) over de schoolbesturen worden verdeeld. Maar zelfs in dat model is de indiceringsvraag niet weg. Ook de besturen moeten zich dan immers weer afvragen hoeveel geld naar welke scholen en leerlingen moet gaan, en op welke gronden. Uiteindelijk moet het vraagstuk altijd ergens worden opgelost.

De Onderwijsraad (2011) ziet als positief punt van het afschaffen van landelijke indicering dat het 'medisch model' wordt verlaten en dat er ruimte komt voor meer handelingsgerichte diagnostiek.

De termen handelingsgerichte diagnostiek en handelingsgericht werken komen veelvuldig voor in stukken over Passend onderwijs, ook in de beleidsnotities van het Ministerie. Wat dat precies inhoudt wordt meestal niet vermeld. Er lijkt algemene instemming te bestaan met de gedachte dat 'slagboomdiagnostiek' op basis van beperkingen of tekorten van het kind niet meer gepleegd moet worden, omdat dit te star is en niet uitgaat van wat het kind nodig heeft in onderwijskundig opzicht. Handelingsgerichte diagnostiek wordt daar tegenover gesteld. Het doel van diagnostiek volgens dit principe (Pameijer, 2002) is niet een zo goed mogelijk zicht krijgen op de oorzaak van problemen, maar komen tot bruikbare adviezen voor hulpverlening. Handelingsgerichte diagnostiek wordt omschreven als doelgericht en functioneel. Er wordt niet alleen gekeken naar beperkingen of risicofactoren, maar ook naar protectieve factoren/sterke kanten, niet alleen van het kind maar ook van actoren in het systeem (ouders, leerkrachten etc). In de uiteindelijk te geven adviezen worden deze ook weer benut. Door de nadruk op 'elke casus is weer anders' lijkt er bij handelingsgerichte diagnostiek weinig ruimte te zijn voor protocol of voor standaarden. Het is meer een procedure (welke stappen zet de diagnosticus, welk type informatie kan men benutten) dan een diagnose in de traditionele zin (wat heeft dit kind voor probleem, en in welke mate). Handelingsgerichte diagnostiek kan daardoor weinig houvast geven voor uitspraken over zorgzwaarte en zorgtoewijzing; althans de criteria daarvoor zijn nogal ongrijpbaar. De diagnosticus is hierin leidend en het gaat dus om persoonsgebonden beslissingen. Dit gaat mogelijk tot veel 'puzzels' leiden, als men er van uitgaat dat handelingsgerichte diagnostiek het antwoord gaat geven op vragen over toewijzing van zorg. Meer dan bij de 'slagboomdiagnostiek' moet worden vertrouwd op de inzichten van diagnostici.

Positief scenario:

- lokaal weet men te komen tot eenvoudige en transparante regels voor verdeling van middelen en toewijzing van zorg
- ouders en scholen ervaren daardoor minder bureaucratie
- er wordt minder gelabeld
- hulp wordt sneller en meer op maat gegeven
- handelingsgerichte diagnostiek blijkt daarbij een goed hulpmiddel

Negatief scenario:

- toewijzing van zorg gebeurt niet op basis van deskundigheid
- toewijzing van zorg is niet transparant
- bureaucratie vermindert niet maar verschuift
- er ontstaat rechtsongelijkheid voor ouders
- er gaat veel energie zitten in het lokaal uitvinden van regels
- handelingsgerichte diagnostiek geeft onvoldoende handvatten

Aandachtspunten voor onderzoek: onderzoek naar of en hoe lokale indicatiesystemen worden opgezet. Hierbij aandacht voor verantwoordelijkheid, deskundigheid, efficiency en rol van handelingsgerichte diagnostiek.

4.6 Referentiekader

Het landelijke Referentiekader kwam al een paar keer ter sprake. Na enkele voorlopige versies is in 2012 de definitieve versie tot stand gekomen. Opstellers zijn de PO-Raad, de VO-Raad, de AOC-Raad en de MBO-Raad. Het Referentiekader staat symbool voor de eigen verantwoordelijkheid die deze organisaties willen nemen voor het tot stand brengen van Passend onderwijs.

De verwachting was dat het Referentiekader allerlei zaken zou 'regelen' (in de zin van richtlijnen opstellen voor), zoals vaststellen van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen, toewijzing van speciale zorg, regels voor plaatsing in het speciaal onderwijs, toewijzing van middelen, loketfunctie, medezeggenschap etc. (zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2011). In het Referentiekader zelf wordt de eigen functie ook in die richting omschreven: "Het Referentiekader is het geheel van werkwijzen en afspraken waarnaar schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich richten bij de vormgeving van Passend onderwijs."

Bij nadere beschouwing blijkt het Referentiekader echter erg veel open te laten. Het bevat in de eerste plaats een opsomming van doelstellingen van Passend onderwijs, de notie dat die betrekking hebben op *alle* leerlingen, en enkele uitspraken over een gewenste omslag in denken: meer accent op preventie, minder deelname aan bovenschoolse voorzieningen, handelingsgerichte diagnostiek in plaats van slagboomdiagnostiek, integraal werken en meer afstemming tussen onderwijssectoren. Verder wordt een omschrijving gegeven van het begrip basisondersteuning, dat wil zeggen de ondersteuning die elke school moet kunnen bieden. Deze basisondersteuning bestaat uit:

- een aanbod voor leerlingen met dyslexie of dyscalculie (conform de protocollen);
- onderwijsprogramma's en leerlijnen die zijn afgestemd op leerlingen met een meer of minder dan gemiddelde intelligentie;
- fysieke toegankelijkheid van schoolgebouwen, aangepaste werk- en instructieruimtes en de beschikbaarheid van hulpmiddelen voor leerlingen die dit nodig hebben;
- (ortho)pedagogische en/of orthodidactische programma's en methodieken die gericht zijn op sociale veiligheid en het voorkomen en aanpakken van gedragsproblemen;
- een protocol voor medische handelingen;
- de curatieve zorg en ondersteuning die de school samen met ketenpartners kan bieden.

Naast basisondersteuning onderscheidt men extra ondersteuning: "Deze extra onderwijs-ondersteuning omvat alle vormen en combinaties van onderwijs, ondersteuning en/of zorg die de basisondersteuning overstijgen. De grens tussen basisondersteuning en extra ondersteuning wordt door het samenwerkingsverband bepaald. Aan de bovenkant wordt de extra ondersteuning begrensd door het beschikbare budget van het samenwerkingsverband."

Voor die extra ondersteuning worden geen nadere richtlijnen geformuleerd. Men laat het aan de samenwerkingsverbanden om te bepalen welke leerlingen daarvoor in aanmerking komen en op welke gronden. Wel gaat men uit van het principe van tijdelijkheid: "Als uitgangspunt geldt dat – waar mogelijk – de leerling weer terugkeert op de reguliere school met inzet van de ondersteuningsstructuur van de school." Het Referentiekader laat het eveneens aan de samenwerkingsverbanden om te bepalen wanneer er sprake is van een dekkende infrastructuur en om bij de toewijzing van zorg (en budget) onderscheid te maken naar zwaarte. Benadrukt wordt dat er voor realisatie van Passend onderwijs allerlei 'arrangementen' kunnen worden gekozen.

Verder wordt omschreven wat de basisvaardigheden zijn die van docenten mogen worden verwacht in omgaan met zorgleerlingen. Deze zijn redelijk specifiek beschreven. Ook wordt ingegaan op informatie die scholen aan ouders horen te geven en op mogelijke modellen voor verdeling van de financiële middelen. Het gaat om drie verdeelmodellen: (1) middelen verdelen over besturen op basis van leerlingaantallen, (2) middelen gaan naar een netwerk van voorzieningen waarvan het samenwerkingsverband aard, omvang en bekostiging regelt en (3) middelen worden verdeeld op basis van leerlinggebonden diagnoses en ondersteuningsmiddelen. Zoals eerder aangegeven maakt het Referentiekader hierin geen keuze, die wordt gelaten aan de samenwerkingsverbanden.

Afgezien van de omschrijvingen van basiszorg en basisvaardigheden bevat het Referentiekader dus weinig concrete handreikingen. Dit betekent dat er weinig landelijke coördinatie te verwachten is en dat samenwerkingsverbanden vooral op eigen kompas zullen varen. En dat men vermoedelijk inderdaad op veel plaatsen het eigen wiel gaat uitvinden, wat nu juist met het Referentiekader had moeten worden voorkomen.

Positief scenario:

- samenwerkingsverbanden komen met behulp van het Referentiekader tot goede afspraken met scholen over basiszorg die van elke school verwacht mag worden
- de omschrijving van basisvaardigheden voor docenten uit het Referentiekader helpt bij het opzetten van trajecten van deskundigheidsbevordering van docenten
- samenwerkingsverbanden gebruiken de richtlijnen uit het Referentiekader voor de omgang met ouders

Negatief scenario:

- er ontstaat wildgroei aan oplossingen voor de vraagstukken van middelenverdeling, aanbod van arrangementen en toewijzing van zorg

Aandachtspunt voor onderzoek: nagaan of/in hoeverre de aanwijzingen op het gebied van basiszorg, basisvaardigheden en omgang met ouders worden opgevolgd; nagaan of er 'wildgroei' plaatsvindt in modellen voor middelenverdeling, aanbod van arrangementen en toewijzing van zorg.

4.7 Afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg

Een van de aandachtspunten in de recente beleidsstukken is de verwachting dat het in het nieuwe stelsel, waarin samenwerkingsverbanden georganiseerd zijn op grotere schaal dan voorheen en ook het speciaal onderwijs gaan omvatten, makkelijker wordt om samen te werken met de jeugdzorg. In de jeugdzorg vindt ook een transitie plaats, de verantwoordelijkheid daarvoor wordt binnenkort belegd bij de gemeenten en niet meer bij de provincie. De organisatie van de jeugdzorg wordt dus kleinschaliger en gaat naar het lokale niveau. De gedachte is dat hierdoor ook meer afstemming kan/zal plaatsvinden met het onderwijs. Hoewel beide processen qua tijdspad niet parallel lopen en er dus geen sprake is van samen reorganiseren, zou het door beide transities in principe inderdaad makkelijker moeten worden om goede afspraken te maken met jeugdzorg. Meer dan voorheen zouden de gemeenten daarbij ook een regierol moeten kunnen spelen.

Echter: de gebrekkige samenwerking die er tot nu toe was tussen onderwijs en jeugdzorg kwam niet alleen voort uit schaalverschillen. De oorzaak is vooral een verschil in systemen, op alle niveaus (tot en met de verantwoordelijke ministeries). De schotten tussen die systemen zijn niet zomaar opgeruimd. De verschillen betreffen cultuur, doelen, financiering. De samenwerking vormt al vele jaren een hardnekkig probleem en de eerste stappen die gezet zijn door de koplopers laten zien dat er op dit gebied nog steeds veel obstakels zijn (Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010). Het is veelzeggend dat toen bij de start van de koplopers het realiseren van 'één loket' een centrale opdracht werd, die opdracht werd omarmd in de regio's, maar dat men bij de invulling ervan vooral koos voor een eigen systeem ontwerpen binnen het onderwijs, los van de jeugdzorg en los van de Centra voor Jeugd en Gezin (zie ook Smeets, 2009). Eerst maar eens de procedures in de eigen sector stroomlijnen, was kennelijk de gedachte.

Er ligt momenteel absoluut een *kans* om de jeugdzorg dichterbij de 'vindplaats onderwijs' te brengen, nu de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daarvoor worden ook al her en der scenario's bedacht. Het *risico* is echter dat dit in het onderwijsveld opnieuw sluitstuk van de inspanningen zal worden, omdat bij de invulling van Passend onderwijs andere vraagstukken (hoe verdelen we middelen, hoe organiseren we zorgtoewijzing binnen het onderwijs, hoe bereiken we meer maatwerk etc) vooralsnog meer aandacht opeisen. Daarbij speelt ook een rol dat het onderwijs (de schoolbesturen) niet snel geneigd zullen zijn om de regie over dit proces met anderen te delen. Veel zal afhangen van goede kartrekkers, vanuit gemeenten, jeugdzorg en samenwerkingsverbanden, die dat met gevoel voor strategie weten te behartigen.

De ECPO (2011) wijst er op dat in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel vele woorden worden gewijd aan het belang van zorgvuldige afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, maar dat er bijzonder weinig voor wordt geregeld. Een van de weinige dingen die wel worden voorgeschreven is dat het zorgplan van een samenwerkingsverband moet worden voorgelegd aan B&W van de betrokken gemeente(n). Er hoeft echter geen overeenstemming over te worden bereikt². De Centra voor Jeugd en Gezin zijn in de bewuste teksten opvallend afwezig. De ECPO is dan ook bang dat er van de beoogde samenwerking niet zo veel terecht zal komen. Ook de Onderwijsraad (2011) toont zich op dit punt kritisch. De raad wijst er op dat het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk maakt wie voor welke vorm van zorg moet zorgen en welke organisaties daarin welke rol moeten spelen.

Positief scenario:

- bij de lokale inrichting van Passend onderwijs werken schoolbesturen en samenwerkingsverbanden constructief samen met de jeugdzorg en met de gemeenten, met het oog op afstemming en synergie van systemen en beleid; dit wordt ook vastgelegd in de zorgplannen van samenwerkingsverbanden
- verantwoordelijkheden en taken van verschillende betrokken organisaties en voorzieningen (zoals Centra voor Jeugd en Gezin en Zorgadviesteams in het onderwijs) worden helder beschreven
- bij processen van toewijzing van zorg trekken onderwijs en jeugdzorg samen op; dit leidt tot meer maatwerk en minder bureaucratie

Negatief scenario:

- Passend onderwijs en jeugdzorg blijven gescheiden systemen en gaan ieder een eigen weg
- de beoogde afstemming in zorgverlening vanuit beide systemen komt niet tot stand
- fragmentatie en bureaucratie blijven bestaan

² Bij weerbarstige vraagstukken heeft de landelijke overheid vaker de neiging om overleg voor te schrijven tussen lokale partijen. Dat is bijvoorbeeld ook gebeurd bij het beleid gericht op tegengaan van segregatie in het onderwijs. Gemeenten en schoolbesturen werden in 2004 verplicht over dit onderwerp overleg te voeren en te komen tot 'niet vrijblijvende afspraken'. Maar in de praktijk stelt zo'n verplichting weinig voor. Het is makkelijk om je daar aan te onttrekken en er staan ook geen sancties op (Ledoux & Felix, 2011).

Aandachtspunt voor onderzoek: nagaan hoe de beoogde samenwerking in de praktijk verloopt en welke verschillen zich daarin voordoen; beschrijven van eventuele good practices.

4.8 Rol van ouders, keuzevrijheid

In eerste instantie is in het beleid Passend onderwijs benadrukt dat ouders keuzevrijheid moeten hebben bij het zoeken van een school voor hun kind, ook als gaat om een zorgleerling. Gaandeweg is op dat uitgangspunt gas teruggenomen (zie hoofdstuk 1); er wordt nu gesteld dat keuzevrijheid van ouders weliswaar het uitgangspunt is, maar dat die wordt begrensd door de zorgmogelijkheden die een bestuur kan bieden. Als ouders het niet eens zijn met het aanbod dat het schoolbestuur doet, kunnen ouders wel bezwaar maken tegen toelatingsbeslissingen, bij de school, bij de Commissie Gelijke Behandeling, bij een specifieke geschillencommissie en uiteindelijk bij de rechter.

De ECPO (2011b) wijst op verzwakking van de positie van de ouders te opzichte van de huidige situatie. Daarvoor zijn meerdere redenen:

1. ouders kunnen na invoering van Passend onderwijs niet meer zelf kiezen tussen regulier en speciaal onderwijs;
2. ze kunnen bij onderhandeling over toelating van hun kind op een school niet meer een zorgbudget (rugzak) inzetten als compensatie voor de school;
3. ze kunnen niet meer rekenen op objectieve, onafhankelijke indicering;
4. het is de school die feitelijk bepaalt of de leerling extra ondersteuning behoeft, de mening van de ouders is hierbij niet gelijkwaardig;
5. als het handelingsplan vervalt hebben ouders minder inspraak in de zorg die geboden zal worden;
6. decentralisatie van regels zal leiden tot minder rechten voor ouders.

Ook de Onderwijsraad (2011) en Rutten en Jepma (2012) wijzen op verzwakking van de positie van de ouders. Het is voortaan aan de samenwerkingsverbanden om er voor te zorgen dat er voor ouders nog iets te kiezen overblijft en dat zij op zo gelijkwaardig mogelijke manier worden betrokken bij beslissingen over plaatsing en onderwijsaanbod.

De gedachte dat ouders een 'tegenmacht' zouden kunnen vormen tegenover de schoolbesturen is verlaten. Toen die gedachte nog opgeld deed, werd ondersteuning van ouders nodig geacht om ervoor te zorgen dat zij zich voldoende mondig en deskundig zouden kunnen bewegen op de keuzemarkt (Ledoux e.a., 2007). Dit zou kunnen via ouderplatforms en een regeling voor geschillen.

Ook op een ander punt hebben de veranderingen in het beleid geleid tot minder voordelen voor de ouders. Zo werd de gedachte van één loket vooral verdedigd vanwege het belang van ouders. Ook dit heeft nu een minder prominente plek in het beleid gekregen.

Verder noemen we nog een aandachtspunt dat ook al in de eerdere ex ante analyse naar voren is gekomen, namelijk een mogelijk spanningsvolle verhouding tussen ouders van zorgleerlingen en overige ouders. Ouders van zorgleerlingen hebben er belang bij dat hun kind specifieke hulp krijgt, liefst in een school dicht bij huis. De ouders van de overige leerlingen hebben er belang bij dat het leerproces voor hun kind zo min mogelijk wordt verstoord en kunnen zich daarom verklaren tegen het plaatsen of handhaven van een zorgleerling

op de school of in de klas van hun kind. Beide groepen ouders hebben recht op passend onderwijs en het is de school die in de praktijk de afweging moet maken of beide belangen tegelijk gediend kunnen worden. Op het moment dat een school nog gekozen moet worden maken ouders die afweging zelf natuurlijk ook. Dat kan er toe leiden dat ouders van overige leerlingen scholen mijden die in hun ogen te veel energie besteden aan de opvang van zorgleerlingen. Daarom willen scholen niet als 'zorgschool' bekend staan (vergelijk ook Waslander, in ECPO, 2011a). Ze vrezen daarvan een negatieve invloed op het aantal aanmeldingen. Er is geen ander mechanisme voor een 'eerlijke verdeling' van zorgleerlingen dan vrijwillige afspraken hierover tussen besturen en binnen het samenwerkingsverband.

Positief scenario:

- besturen en samenwerkingsverbanden spannen zich in om ouders zoveel mogelijk keuzevrijheid te bieden en hebben daarvoor transparante regels
- besturen en samenwerkingsverbanden bieden ouders plaatsingsgarantie
- over indicering en plaatsing van een kind in een school wordt besloten in goed overleg met ouders; daarbij wordt gestreefd naar consensus tussen school en ouders
- er is goede informatie voor ouders beschikbaar over zaken als toewijzing van zorg en zorgplicht; waar nodig worden ouders onafhankelijk ondersteund bij de keuze van een school en zonodig bij het aantekenen van beroep tegen beslissingen
- scholen/schoolbesturen hebben onderling goede afspraken over verdeling van zorgleerlingen; vermeden wordt dat scholen zich profileren op afwezigheid van zorgleerlingen
- besturen en samenwerkingsverband (blijven) streven naar een vorm van één loket
- er zijn heldere inspraakprocedures voor ouders, zowel collectief als individueel

Negatief scenario:

- spiegelbeeld van bovenstaande punten

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar de ervaringen van ouders en naar de consequenties voor ouders van regelingen die in het samenwerkingsverband/door besturen worden opgesteld.

4.9 Thuiszitters

Het probleem van de thuiszitters wordt in alle beleidsstukken genoemd als een met Passend onderwijs op te lossen knelpunt. Het is dus duidelijk een onderwerp dat hoog op de agenda staat en dat zal gelden als een belangrijke toetssteen voor het slagen van Passend onderwijs. De suggestie wordt daarbij gewekt dat het gaat om een omvangrijk probleem (er zouden veel thuiszitters zijn) en dat de oorzaak van het probleem voornamelijk ligt in het gedrag van scholen, die 'moeilijke' leerlingen uitstoten of niet willen opnemen. Bij beide zaken kunnen echter kanttekeningen worden geplaatst. Over de omvang van het probleem valt weinig eenduidigs te zeggen. Volgens een vrij recent onderzoek (Ingrado, 2010) zou het gaan om circa 2500 leerlingen per jaar, waarvan 14% 12 jaar of jonger is. Het betreft dus overwegend leerlingen in het voortgezet onderwijs. Andere, hogere getallen worden ook

genoemd, maar de onderbouwing daarvan is onduidelijk³. Een aantal van 2500 is natuurlijk niet verwaarloosbaar, maar ook weer niet erg fors gezien de omvang van de totale leerlingpopulatie (het gaat om 0.1% van alle leerlingen, zie Jepma & Vergeer, 2011). Getalsmatig lijkt een niet om een groot probleem te gaan.

Een andere, belangrijkere kanttekening is echter dat de oorzaken van thuiszitten complex zijn. In het beleid wordt de nadruk gelegd op leerlingen die thuiszitten omdat ze 'tussen wal en schip vallen' en er geen school is die de leerling wil plaatsen. Het zou vooral gaan om de 'moeilijk plaatsbare leerlingen', dit zijn overwegend leerlingen met gedragsproblemen. Echter, er zijn ook andere oorzaken van thuiszitten die mogelijk zelfs vaker voorkomen dan afhoudend gedrag van scholen: spijbelen, het kind weigert zelf naar school te gaan (angstgerelateerd), ouders houden het kind thuis, ouders weigeren mee te werken aan onderzoek of plaatsing elders, het kind heeft een adempauze nodig in verband met psychische problemen (Jepma & Vergeer, 2011). Dit soort problemen zijn niet zomaar oplosbaar door een zorgplicht in te voeren. Het komt bij het tegengaan van thuiszitten aan op 'de kunst van de samenwerking', ook met buitenschoolse zorg (Jepma & Vergeer 2011) en het onderwijs kan dat dus niet alleen. In het voortgezet onderwijs is het bovendien lastiger te bestrijden dan in het primair onderwijs, want puberteitsgedrag, minder contact tussen school en thuis, minder intensieve relatie tussen docenten en leerling spelen daar een rol. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs liggen oplossingen bovendien soms buiten het onderwijs. Het gaat dan om leerlingen voor wie een plek in het onderwijs geen optie (meer) is en voor wie toeleiding naar de arbeidsmarkt of dagbesteding een betere keuze is.

Deskundigen geven aan dat thuiszitten nooit geheel valt uit te bannen, en dat het accent moet liggen op vroeg herkennen en beperken van de duur (Jepma & Vergeer, 2011).

Een aandachtspunt is nog dat de overgang PO-VO een risicomoment is voor het ontstaan van thuiszitten (Jepma & Vergeer, 2011). In dit verband is het dus niet gunstig dat er aparte samenwerkingsverbanden voor PO en VO zijn. Er zullen goede regionale afspraken gemaakt moeten worden om te voorkomen dat er leerlingen 'verdwijnen' bij de overgang of snel uitvallen in het VO door onvoldoende overdracht van gegevens.

Positief scenario:

- goede registratie op het niveau van samenwerkingsverbanden brengt alle thuiszitters in beeld, inclusief oorzaken
- door de zorgplicht wordt voor alle thuiszitters een passende onderwijsplek gevonden

Negatief scenario:

- thuiszitten wordt vanwege complexe oorzaken niet of slechts voor een deel opgelost
- er blijft onduidelijkheid bestaan over aantallen

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar effecten van Passend onderwijs op thuiszitters, naar aantal en duur.

³ Zie bijvoorbeeld recente uitspraken van de Kinderombudsman, die een meldpunt voor thuiszitters in het leven heeft geroepen. In de berichten daarover wordt een aantal van 16.000 thuiszitters genoemd (www.dekinderombudsman.nl).

4.10 Ondersteuning van scholen door besturen en samenwerkingsverbanden & zorgaanbod scholen

Passend onderwijs bestaat beleidsmatig uit een herziening van het zorgstelsel, maar moet er toe leiden dat individuele scholen beter in staat zullen zijn om een goed onderwijs-aanbod te verzorgen voor zorgleerlingen. Vooral bij de herzieningen van het beleid (zie hoofdstuk 1) is dit benadrukt; de herzieningen zijn mede ingegeven door de wens om Passend onderwijs te laten doorwerken tot op de werkvloer. Scholen zelf moeten daarvoor ondersteuningsprofielen opstellen (zie 4.2) en dit moet leiden tot een meer weloverwogen en voor ouders inzichtelijk aanbod. Van de samenwerkingsverbanden en de besturen wordt verwacht dat zij de middelen voor Passend onderwijs zo inzetten dat scholen daardoor daadwerkelijk ondersteund worden. De vorm waarin dat moet gebeuren is geheel open. Dat zal immers afhangen van waarvoor zorgmiddelen ingezet gaan worden.

In 4.3 is ingegaan op mechanismen die zich kunnen voordoen in de relatie tussen de samenwerkingsverbanden en de besturen. Die zullen zich ook vertalen in de manier waarop scholen ondersteund gaan worden. Het valt nauwelijks te voorspellen wat scholen daadwerkelijk daarvan gaan merken en of dat aansluit bij hun behoeften. Het kan zijn dat accent wordt gelegd op het creëren van bovenschoolse voorzieningen, het kan ook zijn dat geprobeerd wordt de middelen zoveel mogelijk in de scholen te besteden. Het kan zijn dat er zoveel mogelijk beleid wordt gevoerd op het niveau van het samenwerkingsverband, het kan zijn dat juist de besturen de leidende rol krijgen bij het ondersteunen van scholen. Op voorhand valt ook niet te zeggen welke scenario's de scholen het beste in positie brengen en leiden tot ervaren steun 'op de werkvloer'. Uitspraken over positieve en negatieve scenario's laten we daarom achterwege; we volstaan met een aandachtspunt voor onderzoek.

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar de manier waarop samenwerkingsverbanden en besturen de scholen ondersteunen. Met welke middelen? Hoe centraal/decentraal? In hoeverre aansluiting bij behoeften van scholen? Tot welke daadwerkelijke veranderingen in het zorgaanbod van scholen leidt dat?

4.11 Vaardigheden en attitude van leraren

Dat de leraar de cruciale speler is voor het welslagen van Passend onderwijs wordt door iedereen onderstreept: beleid, wetenschap, branche organisaties, ECPO, inspectie, docenten zelf. Heel vaak wordt gesteld dat de kerninzet van Passend onderwijs moet zijn leraren beter toe te rusten voor omgaan met verschillen. De inspectie laat regelmatig weten dat leraren hierin gemiddeld nog tekortschieten en dat er dus nog veel ruimte voor verbetering is. De inspectie kijkt in haar toezicht naar hoe goed leraren 'omgaan met verschillen', omdat dat een van hun standaarden is voor goed onderwijs. Dit is echter niet een standaard die specifiek verwijst naar deskundigheid op het gebied van zorgleerlingen. Eigenlijk weten we weinig over het verband tussen docentkwaliteiten enerzijds en welzijn, prestaties en loopbanen van zorgleerlingen anderzijds. Is het bijvoorbeeld zo dat scholen die meer verwijzen ook slechter scoren op de inspectiestandaard omgaan met verschillen? Hierover bestaan nog geen gegevens. Omgaan met verschillen wordt ook wel 'adaptief onderwijs' genoemd.

Blok & Breetvelt (2002) wijzen er in een reviewstudie over adaptief onderwijs op dat er vrijwel geen studies verricht zijn naar effecten van adaptief onderwijs op uitvallers (zoals leerlingen die verwezen worden naar speciaal onderwijs), bijna alle studies gaan alleen over effecten op gemiddelde prestaties.

Technieken om te leren omgaan met verschillen richten zich vaak op omgaan met cognitieve heterogeniteit en op klassenmanagement (werken met groepsplannen, instructiegroepen e.d.). Maar wat leraren vooral moeilijk vinden, en wat het meest gerelateerd is aan verwijzen, is omgaan met gedragsproblemen. Leerlingen met moeilijk gedrag kunnen de dynamiek in een hele groep verstoren en er zullen altijd leerlingen zijn waarvan leraar én klasgenoten het een opluchting vinden als ze uit de klas weggaan. Het is nog maar de vraag of leraren die beter kunnen omgaan met (cognitieve) verschillen ook beter in staat zijn om voor alle leerlingen Passend onderwijs te bieden. Verder kennen we inmiddels ook voor leren omgaan met cognitieve heterogeniteit de risico's: differentiatietechnieken waarbij leerlingen (permanent) worden ingedeeld in niveaugroepen (divergent differentiëren) zijn voor de cognitief zwakke leerlingen juist nadelig. Convergent differentiëren heeft dit nadeel niet maar is moeilijk aan te leren.

Jepma (2003) deed onderzoek naar verwijzing naar het speciaal basisonderwijs en naar verschillen en overeenkomsten tussen zorgleerlingen die wel en niet verwezen worden. Kenmerken van leraren kwamen in dit onderzoek ook aan bod. Een van zijn bevindingen was dat de leerkrachten van in het regulier onderwijs gehandhaafde risicoleerlingen een hoger niveau van adaptief onderwijs toepasten dan de leerkrachten die vergelijkbare risicoleerlingen hebben aangemeld voor verwijzing. Dat lijkt een ondersteuning voor de gedachte dat 'beter omgaan met verschillen' leidt tot minder verwijzen. Echter, de bewijsvoering hiervoor blijkt tamelijk dun. De hypothese dat meer adaptief onderwijs samengaat met minder verwijzen wordt in het onderzoek alleen bevestigd voor leerlingen in groep 2, de mate van adaptief onderwijs is gemeten met alleen vragenlijsten en de steekproef is erg klein. Mogelijk betreft het hier dus een toevalstreffer. Eerder onderzoek (o.a. Houtveen e.a., zie Jepma, 2003) wees eerder op een omgekeerd verband: meer differentiatie gaat juist samen met meer verwijzen. De meest plausibele verklaring daarvoor is dat bij toepassen van differentiatie achterblijvende leerlingen meer opvallen/beter in beeld komen.

Waslander (in ECPO, 2011a) wijst op de achterliggende dynamiek bij verwijzingen. Het onderwijs/de leraar heeft altijd de neiging om de meest moeilijke of achterblijvende leerling te verwijderen, maar als die leerling weg is, is weer een volgende leerling het lastigst – problemen zijn kortom relatief, de vergelijking met andere kinderen in de klas is daarbij altijd aan de orde⁴. Waslander wijst er ook op dat het streven naar meer gedifferentieerd lesgeven al jaren op de agenda staat, maar dat het kennelijk moeilijk te realiseren is. Hoe bereik je met een vernieuwing het hart van het onderwijs? Hoe bereik je gedragsverandering bij leraren? Dat vergt een zorgvuldig opgezette en lang vol te houden innovatie en consistentie van beleid. Een aandachtspunt hierbij is dat het bij betere toerusting van leraren niet alleen maar gaat om kennisvergroting. Omgaan met verschillen en omgaan met zorgleerlingen heeft ook een attitudecomponent: leraren moeten ook *bereid* zijn om zich hiervoor in te zetten. Dat is niet

⁴ Dit lijkt ook de meest waarschijnlijk verklaring voor het feit dat scholen met veel achterstandsleerlingen minder verwijzen, zie Ledoux e.a., 2005.

vanzelfsprekend het geval. Vele factoren spelen daarbij een rol: angst voor taakverzwaring, opvattingen over de aard van het beroep, systeemkenmerken, onbekendheid, koudwater-vrees (zie bijvoorbeeld Van der Meer, 2011; zie ook Walraven, Kieft & Broekman, 2011).

Het gaat hier dus om weerbarstige problematiek. In dit licht zijn de maatregelen die genoemd worden in de beleidsstukken over Passend onderwijs erg mager, zoals ook Waslander en de Onderwijsraad (2011) onderstrepen. In de woorden van de Onderwijsraad: de maatregelen die genoemd worden staan niet in verhouding tot de omvang van het probleem. Ook vindt de raad het onjuist dat de verantwoordelijkheid voor de gewenste deskundigheidsverhoging grotendeels wordt overgelaten aan de schoolbesturen. Die hebben zich, aldus Waslander, tot nu erg afwachtend opgesteld. Deels begrijpelijk, omdat er sprake was van veel onduidelijkheid rond het beleid Passend onderwijs, maar deels hebben ze zich ook achter die onduidelijkheid verschuild. Het onderzoek in de koploperregios's heeft laten zien dat maatregelen om aan professionalisering van leraren te werken nog nauwelijks waren genomen (Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010). Leraren zelf waren daar ook nog nauwelijks bij betrokken. De communicatierichting was eenzijdig: leraren werden geïnformeerd, maar hadden nog geen eigen inbreng. De ECPO (2011) wijst er op dat in de wetsteksten eigenlijk nauwelijks uitspraken worden gedaan over hoe verhoging van kwaliteit bereikt moet worden. Ook is er geen sprake van analyse van het tekort aan kwaliteit: hoe komt het dat scholen voor speciaal (basis)onderwijs vaak niet voldoen aan inspectiemaatstaven, hoe komt het dat zoveel leraren nog niet in staat zijn om te gaan met verschillen? Het blijft feitelijk onduidelijk hoe het handelingsrepertoire van leraren zal worden vergroot. De ECPO vindt dat de samenwerkingsverbanden hieraan in hun zorgplan nadrukkelijk aandacht moeten besteden.

Positief scenario:

- schoolbesturen zien in dat deskundigheidsvergroting van leraren cruciaal is en investeren daarin, substantieel en langdurig
- samenwerkingsverbanden maken daarover duidelijke afspraken met schoolbesturen
- daarbij is nadrukkelijk aandacht voor aspecten als draagvlak en attitude
- de overheid ondersteunt met (aanzienlijke) extra middelen
- lerarenopleidingen zorgen voor voldoende aandacht voor het onderwerp in hun curriculum
- onderzoek biedt meer inzicht in de werkzaamheid van verschillende manieren om verschillen te hanteren

Negatief scenario:

- schoolbesturen verwaarlozen het onderwerp deskundigheidsbevordering
- leraren worden onvoldoende gehoord en betrokken
- samenwerkingsverbanden stellen geen eisen aan schoolbesturen
- er zijn te weinig middelen beschikbaar
- er is gebrek aan kennis over 'wat werkt' zowel voor omgaan met cognitieve verschillen als voor omgaan met gedragsproblemen
- lerarenopleidingen blijven buiten beeld

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar werkzaamheid van methodieken; onderzoek naar draagvlak bij leraren; onderzoek naar initiatieven van samenwerkingsverbanden en besturen.

Hierbij ruimte voor experimenteel onderzoek. De studie van Blok & Breetvelt heeft laten zien dat effectiviteit van adaptief onderwijs alleen kon worden aangetoond bij experimenteel onderzoek naar geplande interventies. Onderzoek waarin gebruik is gemaakt van de natuurlijke variatie in adaptief onderwijs laat geen resultaten zien, waarschijnlijk doordat die natuurlijke variatie te gering is.

4.12 Rol van de inspectie

De inspectie van het onderwijs is in het beleid Passend onderwijs op verschillende manieren in beeld: ze moet (scherp) toezicht houden op zwakke scholen, ze moet toezicht houden op samenwerkingsverbanden en ze moet scholen en samenwerkingsverbanden voorzien van benchmarkgegevens.

De Onderwijsraad (2011) staat positief tegenover de rol die aan de inspectie is toebedeeld. De raad verwacht dat het toezicht de besteding van zorgmiddelen transparanter zal maken en dat leren van elkaar zal worden bevorderd. Een punt van aandacht is volgens de raad wel of de te verwachten variëteit in lokale afspraken en procedures zich laat vangen in een uniform toetsingskader. Gewaakt moet worden voor negatieve oordelen van de inspectie als men het anders doet dan 'mainstream'. Dit zou volgens de raad de autonomie van de samenwerkingsverbanden aantasten.

Deze kanttekening van de Onderwijsraad kan nog wel wat worden verbreed. De kans bestaat dat, bij het ontbreken van definities voor Passend onderwijs en voor de doelgroep van Passend onderwijs van de kant van het Ministerie, de inspectie zelfstandig gaat bepalen wat 'goed' passend onderwijs is en op welke leerlingen dat betrekking heeft. De inspectie kan immers alleen toezicht houden op basis van standaard criteria. De vraag is hoe wenselijk dat is. Mogelijk gaan daardoor veldpartijen (besturen, samenwerkingsverbanden, branche organisaties) zich richten naar wat de inspectie kennelijk 'eist' en ontwikkelen ze daardoor te weinig eigen visie. Eigen creativiteit en innovatievermogen worden dan mogelijk belemmerd. Positief in dit licht is wel dat in het Referentiekader nu omschreven staat wat verstaan moet worden onder basisvaardigheden van leraren – dit geeft alvast enig houvast. Afge wacht moet nog worden wat in dit geheel het effect zal zijn van het leveren van benchmarkgegevens aan de samenwerkingsverbanden. Ook hiervoor geldt dat dat houvast kan geven, maar ook beperkend kan werken.

We merken verder, met de Onderwijsraad, nog op dat in de tot nu toe geformuleerde punten van toezicht nog iets ontbreekt, namelijk of de kwaliteit van de speciale onderwijszorg aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in orde is. Dit mag toch beschouwd worden als vrij essentieel.....

Positief scenario:

- het toezicht van de inspectie op scholen en samenwerkingsverbanden zal implementatie van Passend onderwijs bevorderen
- het onderwijsveld laat zich door de toezichtcriteria inspireren maar neemt/houdt voldoende vrijheid

Negatief scenario:

- besturen en samenwerkingsverbanden gaan zich 'inspectiegericht' gedragen
- de inspectie gaat bepalen wat 'goed' passend onderwijs is

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar rol en invloed van de inspectie op vormgeving van Passend onderwijs.

4.13 Ontwikkelingsperspectief

Een van de (weinig) eisen die het beleid aan scholen stelt is dat er een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het ontwikkelingsperspectief is een onderbouwde set uitspraken over wat een haalbaar einddoel (uitstroomniveau) is voor een bepaalde leerling en wat de school gaat doen om daar te komen. Het ontwikkelingsperspectief moet volgens de wet het handelingsplan gaan vervangen. De Onderwijsraad (2011) heeft daar kritiek op. De raad ziet liever dat er voor elk kind met speciale behoeften een ontwikkelingsperspectief wordt geformuleerd *binnen* het bestaande handelingsplan. Het argument daarvoor is dat het ontwikkelingsperspectief alleen een streefdoel bevat en dat het handelingsplan meer geschikt is als sturings- en verantwoordingsdocument. Ook moet er onder een handelingsplan een handtekening van de ouders staan, en dat is niet het geval bij het ontwikkelingsperspectief. Ouders hebben hierbij dus minder invloed. Verder wijst de raad op potentiële gevaren van het ontwikkelingsperspectief, zoals te lage ambities en daarmee onderstimulering. Het moet daarom regelmatig herijkt worden, aldus de raad. Het is ook moeilijk op te stellen bij jonge kinderen. De ECPO heeft soortgelijke kritiek op de introductie van het ontwikkelingsperspectief. De ECPO pleit ook voor het handhaven van het handelingsplan (onder meer omdat dat ook een functie heeft in de beoordeling van de kwaliteit van het zorgbeleid van een school) en wijst net als de Onderwijsraad op risico's van ontwikkelingsperspectieven, met name onderschatting van mogelijkheden van leerlingen en daarmee onderstimulering (risico van lage verwachtingen, Pygmalion effect). Ook wijst de ECPO op de mogelijkheid dat werken met ontwikkelingsperspectieven strategisch gedrag van scholen gaat uitlokken: als de inspectie het ontwikkelingsperspectief gaat gebruiken voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs zullen scholen het beoogde uitstroomniveau voor leerlingen misschien bewust laag stellen (dan is immers de kans op bereiken van het doel groter).

Ook in andere bronnen wordt gewaarschuwd tegen zulke gevaren van ondoordacht gebruik van het ontwikkelingsperspectief (bijvoorbeeld Clijsen e.a, 2009). Nog een andere kanttekening die bij dit onderwerp kan worden gemaakt is dat het ontwikkelingsperspec-

tief al verplicht wordt gesteld, terwijl de manier waarop dat het beste kan worden ingevuld nog lang niet is uitgekristalliseerd en er eigenlijk nog geen voldoende onderbouwde methoden voor zijn. Verder is in het regulier onderwijs nog onduidelijk voor welke leerlingen het opstellen van een ontwikkelingsperspectief aan de orde zal zijn. De doelgroep van Passend onderwijs is immers (nog) niet scherp.

Positief scenario:

- naast het ontwikkelingsperspectief blijft het handelingsplan bestaan
- scholen en inspectie gaan prudent om met het opstellen van ontwikkelingsperspectieven en onderkennen de gevaren
- er komen snel voldoende betrouwbare methoden voor het zo verantwoord mogelijk opstellen van een ontwikkelingsperspectief

Negatief scenario:

- het spiegelbeeld van bovenstaande punten
- met als mogelijk effect onderpresteren van zorgleerlingen

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar inhoud en gebruik van ontwikkelingsperspectieven.

4.14 Samenhang met ander beleid

In de beleidsstukken voor Passend onderwijs wordt bij het onderwerp 'werken aan kwaliteit' in de school en de klas een verbinding gelegd met een ander belangrijk beleidsprogramma van de overheid, namelijk het beleid gericht op verhoging van prestaties bij leerlingen en tegengaan van zwakke scholen. Dit beleid wordt verwoord in de Actieplannen Basis voor presteren (PO) en Beter presteren (VO). Bevorderen van opbrengstgericht werken is daarin een van de belangrijkste beleidsinstrumenten; hulpmiddelen die de overheid daarbij nodig acht zijn onder meer verplichte (eind)toetsen en verplichting tot het gebruik van een leerlingvolgsysteem. In de ogen van de overheid vullen beide beleidsprogramma's elkaar goed aan: werken aan verhoging van prestaties van alle leerlingen zal ook een effect hebben op de prestaties van zorgleerlingen en toetsen en volgsystemen zijn ook van belang voor het goed in beeld krijgen van zorgleerlingen. In het onderwijsveld zijn echter geluiden te horen over juist een tegenstelling tussen de beleidsprogramma's. Men voelt vanwege het kwaliteitsbeleid (en het inspectietoezicht op de leeropbrengsten) de druk op het halen van hoge prestaties en heeft het gevoel dat ruimhartig opnemen van zorgleerlingen (die niet altijd, maar wel vaak zwakkere presteerders zijn) daarmee op gespannen voet staat (o.a. Van der Meer, 2011). Ook Waslander (in ECPO, 2011a) signaleert dit en stelt dat de eisen vanwege het kwaliteitsbeleid scholen huiverig zal maken voor het opnemen of vasthouden van zorgleerlingen. Bovendien, zo bespraken we al eerder, zijn scholen beducht voor een imago als 'zorgschool' en kan ook dat maken dat ze zich afhoudend opstellen tegenover de eisen van het beleid Passend onderwijs.

Het is dus nog maar de vraag of de maatregelen voor algemene kwaliteitsverhoging positief of negatief uitwerken op de bereidheid van scholen om zich in te zetten voor de doelen van Passend onderwijs. Denkbaar is een positief effect op scholen die al ver zijn met opbrengstgericht werken en daar de voordelen van hebben ondervonden, ook wat betreft verbeteringen voor de zwakkere leerlingen. Een negatief effect zou verwacht kunnen worden bij scholen die hier nog niet ver mee zijn en de beide opdrachten daardoor ervaren als tegenstrijdige boodschappen.

Positief scenario:

- de maatregelen voor kwaliteitsbeleid versterken de kans op goed onderwijs voor zorgleerlingen

Negatief scenario:

- scholen verzetten zich tegen wat zij als strijdige claims ervaren; omdat kwaliteitsbeleid voorrang krijgt (belangrijker voor het imago van de school) blijft het zorgbeleid achter.
- met als mogelijk effect onderpresteren van zorgleerlingen

Aandachtspunt voor onderzoek: onderzoek naar opvattingen in scholen over de verhouding tussen werken aan kwaliteit en realiseren passend aanbod voor zorgleerlingen en naar strategieën om dit te combineren dan wel (een van) beide af te weren.

5 Nabeschuwing

Passend onderwijs is in velerlei opzicht een complexe vernieuwing. Het is complex vanwege een veelheid aan betrokken actoren en belangen, het is complex omdat het een oplossing moet bieden voor een 'kluwen van knelpunten', het is complex door het gekozen vernieuwingsmodel ('van onderop') en het is complex door de verwevenheid met ander beleid. Voorspellingen doen over de effectiviteit van het beleid en over mogelijke neveneffecten wordt daardoor bemoeilijkt. Een extra complicatie daarbij is de beweeglijkheid van het beleid: in korte tijd zijn er al diverse veranderingen geweest in de beleidsplannen. In het vorige hoofdstuk is daarom steeds gesproken over mogelijke positieve en negatieve scenario's, rond een groot aantal afzonderlijke aspecten van die plannen. We zullen geen poging doen om deze hier samen te vatten. In plaats daarvan blikken we terug op een iets abstracter niveau. Daarvoor gebruiken we de oorspronkelijke vier knelpunten (kernproblemen) in het stelsel, die de aanleiding vormden tot de verandering daarvan. Per knelpunt proberen we iets zeggen over de kans dat Passend onderwijs, zoals nu voorgesteld in het wetsvoorstel, daarvoor een oplossing gaat bieden. Die vier kernproblemen zijn:

- de verkokering die voortvloeit uit het geheel van speciale onderwijsvoorzieningen
- de grote complexiteit van het stelsel
- het bureaucratisch karakter van het stelsel
- de beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid

5.1 Verkokering

De verkokering in het huidige zorgstelsel (veel verschillende soorten scholen met elk hun eigen doelgroep, systeemscheidingen tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs) wordt met Passend onderwijs niet geheel opgeheven, maar wel flink verminderd. Het speciaal onderwijs wordt opgenomen in de samenwerkingsverbanden en de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van zorgleerlingen wordt beter geregeld. Optimaal is het echter nog niet: de scheiding in systemen tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs blijft bestaan en de afstemming met de jeugdzorg en het jeugdbeleid blijft vermoedelijk nog een knelpunt.

De verkokering werd gezien als één van de oorzaken van het feit dat er nog sprake is van wachtlijsten en leerlingen die thuis zitten en geen onderwijs volgen. Of deze beide zaken nu door Passend onderwijs zullen worden opgelost, moet worden afgewacht. De budget-financiering in combinatie met de verevening zou er toe kunnen leiden dat de toegang tot het speciaal onderwijs op sommige plaatsen in het land wordt beperkt; mogelijk leidt dat toch weer tot wachtlijsten. Met de zorgplicht is er een belangrijk nieuw instrument gekomen om thuiszitters te voorkomen, maar de redenen voor thuiszitten zijn divers en vaak meervoudig en het is waarschijnlijk een illusie om te denken dat dat in alle gevallen kan worden voorkomen.

5.2 Complexiteit

De grote complexiteit van het huidige stelsel wordt niet alleen veroorzaakt door verkokering en systeemscheiding, maar ook door het feit dat er in de loop van de tijd verschillende beleidsprogramma's zijn ontworpen voor zorgleerlingen die elk een eigen doelgroep, organisatie en dynamiek kennen. Het gaat om WSNS, LGF en OAB, maar ook om de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs met haar speciale indicatietrajecten voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs (Lwoo en Pro). De verschillende organisatievormen die gekozen zijn voor deze beleidsprogramma's leiden elk tot eigen vormen van overleg, eigen regels en procedures, eigen vormen van verantwoording en vormen daarmee een belasting voor het onderwijsveld.

Met Passend onderwijs wordt de scheiding tussen WSNS en LGF opgeheven. Lwoo en Pro houden echter voorlopig hun bestaande procedure. Dat is niet erg logisch, zoals van verschillende kanten is opgemerkt, maar de verwachting is dat op termijn ook dit beleid zal veranderen en dat het deel gaat uitmaken van het geheel aan middelen en mogelijkheden voor passend aanbod op lokaal niveau.

Het onderwijsachterstandenbeleid blijft een apart traject naast Passend onderwijs. Dat is goed te verdedigen, want de achtergrond, doelstellingen en doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid zijn duidelijk anders dan die van Passend onderwijs. Met een apart onderwijsachterstandenbeleid kunnen de doelen en effecten daarvan beter worden bewaakt en gevolgd.

5.3 Bureaucratie

Het bureaucratisch karakter van het huidige stelsel draait om het woord 'regels'. Er zijn erg veel regels, regels zijn ingewikkeld en het gebrek aan afstemming maakt dat procedures voor plaatsing van leerlingen soms erg traag verlopen. Ouders kunnen in dit 'woud van regels' maar met moeite hun weg vinden en ook voor de scholen is het een grote opgave om de juiste route te vinden en ouders adequaat te adviseren en ondersteunen. Vooral het verschijnsel dat ouders en leerlingen soms meermalen een traject van onderzoek en indicatie moeten doorlopen voordat de juiste plek in het stelsel gevonden is, is benoemd als knelpunt.

Met Passend onderwijs wordt het vraagstuk van de regels verlegd naar het niveau van de samenwerkingsverbanden. Er zijn vrijwel geen centrale voorschriften meer en er is dus veel ruimte om bestaande bureaucratie op te ruimen. Echter, de opgave voor de samenwerkingsverbanden om zelf een systeem voor toewijzing van zorg en verdeling van middelen te ontwerpen zou heel goed gepaard kunnen gaan met weer nieuwe, lokale regels. Of die minder bureaucratisch zullen worden, moet worden afgewacht. En het risico bestaat dat er ingeleverd moet worden, vooral door ouders, op de transparantie van de systemen.

5.4 Sturingsmogelijkheden van de overheid

Passend onderwijs is onder meer in gang gezet om te vermijden dat de centrale overheid steeds nieuwe regels ontwerpt om steeds nieuwe knelpunten op te lossen. Uitgaande van de 'governance' principes is gesteld dat het onderwijs een veel te complex beleidsterrein is om te mogen verwachten dat doelen via centrale sturing bereikt kunnen worden. Een stelsel dat een variëteit in oplossingen toelaat en de verantwoordelijkheid daarvoor laat bij de professionals in het onderwijsveld zou een betere oplossing zijn.

Ten opzichte van de oorspronkelijke voornemens voor Passend onderwijs is er op deze gedachte wel wat ingeleverd. De inrichting en taken van de samenwerkingsverbanden zijn vastgelegd en er is gestuurd op een landelijke dekking van de samenwerkingsverbanden. Maar verder is er op het 'hoe' van de werkwijze in de samenwerkingsverbanden weinig voorgeschreven. Het zal dus inderdaad aan de professionals zijn om de verdere invulling te bepalen. De mogelijke voordelen daarvan (korte lijnen, oplossingen op maat, meer flexibiliteit) zijn in de voorgaande hoofdstukken beschreven, maar ook de mogelijke nadelen (zoals gebrek aan bestuurskracht/beleidsvoerend vermogen, overal het wiel uitvinden, minder transparantie). Opmerkelijk is dat bij Passend onderwijs niet alleen het 'hoe' niet is voorgeschreven, maar dat dit ook geldt voor het 'wat'. Het uiteindelijk te bereiken doel is 'passend onderwijs' voor elke leerling, maar voor wat passend is zijn geen criteria gesteld. In dit geval gaan de professionals dus zowel over het 'hoe' als over het 'wat'. Dat maakt het beleid moeilijk evalueerbaar, ook wat betreft kosteneffectiviteit.

5.5 De werkvloer

Hierboven is in abstracte zin gesproken over 'de professionals'. Bezien we de huidige inrichting van Passend onderwijs, dan zijn daarmee kennelijk vooral de schoolbesturen en de leiding van de samenwerkingsverbanden bedoeld; bij hen liggen nu volgens de wet verantwoordelijkheden en beslisruimte. Of ook de schoolleiders en de leraren meer te zeggen zullen krijgen is zeer de vraag. De veranderingen in het beleid (zie hoofdstuk 1) waren onder meer gemotiveerd door de wens om er voor te zorgen dat Passend onderwijs het klaslokaal bereikt en dat leraren er daadwerkelijk wat van zullen merken. Of dat ook gebeurt, zal echter afhankelijk zijn van het optreden van besturen en samenwerkingsverbanden. Het is zeker niet op voorhand zo dat er nu een einde komt aan 'bestuurlijke drukte', eerder is voorlopig het tegendeel de verwachting. De verandering van het stelsel en de invulling van de lokale verantwoordelijkheden zullen immers heel wat vergaderuren vereisen. Op dit moment lijken leraren (en intern begeleiders) nog niet erg in de positie om daarbij ook hun invloed uit te oefenen.

Verder is een kwetsbaar punt dat veel verwacht wordt van verhoging van de deskundigheid van leraren, maar dat daarin geen investeringen van voldoende omvang en duur worden gedaan.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs*. Terugblik 2010. Den Haag: Sdu.
- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Clijsen, A. (KPC-groep), Pieterse, E. (SBO-Werkverband), Spaans, G. (Projectbureau Kwaliteit PO-raad), & Visser, J. (Cito). (2009). *Werken vanuit een ontwikkelingsperspectief in het speciaal onderwijs. Naar een gezamenlijk kader*. PO-raad, Utrecht; SBO-Werkverband, Zeist.
- ECPO (2010). *Op weg naar Passend onderwijs 2. Voortgang 2009/2010*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011a). *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011b). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2012). *Missie, doelen en succesfactoren*. Interne notitie ECPO, versie 5 juni 2012.
- Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit. Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF*. Breda.
- Ingrado (2010). *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Arnhem: Ingrado.
- Inspectie van het onderwijs (2011). *Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: UvA.
- Jepma, IJ., & Vergeer, M. (2011). *Opstaan tegen het thuiszitten*. Rapport in opdracht van ECO3. Utrecht/Amsterdam: Sardes/Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Veen, I. van der (2005). *Verwijsgedrag van scholen met veel achterstandsleerlingen*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., m.m.v. Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. (2008). *Evaluatieplan Passend onderwijs Periode 2008-2012*. Voorstel voor de Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs. Amsterdam: SCO-Kohstamm Instituut.

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

Ledoux, G., & Felix, C. (2011). *Hoe denken schoolbesturen over segregatie in het onderwijs?* Utrecht: FORUM.

Ledoux, G., Roeleveld, J., Langen, A. van & Smeets, E. (i.v.). *COOL Speciaal. Inhoudelijk rapport*. (voorlopige titel). Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

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

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005a). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2005b). *Beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging Passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2011). *Naar passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref.266319. Den Haag: Ministerie OCW.

Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

Pameijer, N.(2002). Handelingsgerichte diagnostiek bij kinderen: de rol van beschermende factoren. *Psychopraxis*, 4, 12-17.

Pranger, R., Muller, L., Schilt-Mol, T. van, Sontag, L., Vijfeijken, M. van & Vloet, A. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA.

Reezigt, G. (2005). Adaptief onderwijs: een nieuwe term voor een oud probleem. In: Karsten, S. & Slegers, P. (Red.) *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid*. Apeldoorn/Antwerpen: Garant.

Referentiekader Passend onderwijs (2012). Eindversie. Opgesteld door PO-Raad, VO-Raad, AOC-Raad en MBO-Raad.

Rutten, S., & Jepma, IJ (2012). Gaat Passend onderwijs werken? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, mei 2012, 24-45.

Sleegers, P. (red). *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?* Antwerpen/Apel-doorn: Garant.

Smeets, E. (2007). *Speciaal of apart. Onderzoek naar de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland en andere Europese landen*. Nijmegen: ITS.

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

Walraven, M., Kieft, M., & Broekman, L. (201). *Passend onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen*. Utrecht: Oberon.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.

Bijlage 1

Doel-middel relaties Passend onderwijs, oorspronkelijk ontwerp (Ledoux e.a., 2007).

1. Causale relaties Herijking Zorg beleid, centrale verwachtingen

ALS

de organisatie van de leerlingenzorg wordt overgelaten aan (lokaal samenwerkende) schoolbesturen

EN

bestaande wetten en regels over speciale onderwijszorg worden afgeschaft (deregulering)

DAN

- vermindert het aantal regels en procedures
- zijn verantwoordelijkheden beter belegd
- worden procedures inzichtelijker en eenvoudiger voor ouders en scholen
- verdwijnen klachten over bureaucratie en overbelasting
- komt er meer maatwerk (meer tussenvormen van zorg) en meer zorg dicht bij huis
- komt er meer afstemming tussen onderwijssectoren
- komt er meer afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg
- komt er meer doorgaande lijn in het zorgaanbod
- zullen er (mogelijk) meer zorgleerlingen in regulier onderwijs worden geplaatst (meer integratie)

EN DAARDOOR

- zullen zorgleerlingen beter presteren (vooral door meer maatwerk en afstemming)
- zullen kosten dalen (door afnemende vervoerskosten, door vermindering bureaucratie)
- vermindert/verdwijnt 'incidentalisme' in de politiek en het beleid van de rijksoverheid

2. Causale relaties Herijking Zorg beleid, verwachtingen instrument zorgplicht

ALS

zorgplicht wordt opgelegd aan alle schoolbesturen

EN

bestaande wetten en regels over speciale onderwijszorg worden afgeschaft (deregulering)

DAN

- zullen besturen hun verantwoordelijkheid nemen voor het traject van aanmelding en plaatsing van zorgleerlingen
- komt het niet meer voor dat scholen leerlingen weigeren zonder een aanvaardbaar alternatief te bieden

BOVENDIEN

- zullen scholen en besturen minder conformistisch en meer zelfsturend en creatief worden
- zal samenwerking en effectieve communicatie tussen besturen ontstaan

EN DAARDOOR

- komt er lokaal een aanbod passend onderwijs voor alle leerlingen
- krijgen alle leerlingen een plek (geen thuiszitters, geen wachtlijsten)
- zullen scholen en besturen meer lerend vermogen vertonen en transparanter worden

3. Causale relaties Herijking Zorg beleid, verwachtingen instrumenten zorgbudget en vraagsturing ouders

ALS

zorgbudget en vraagsturing van ouders worden ingevoerd

DAN

- zullen middelen efficiënter worden ingezet
- krijgen ouders meer keuze
- zullen scholen en besturen beter inspelen op de vraag van ouders
- zal de bereidheid om zorgleerlingen in scholen op te nemen groter worden
- zullen ouders (mogelijk) vaker kiezen voor plaatsing in regulier onderwijs

EN DAARDOOR

- zal de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen verbeteren

4. Causale relaties Herijking Zorg beleid, verwachtingen instrument inspectietoezicht

ALS

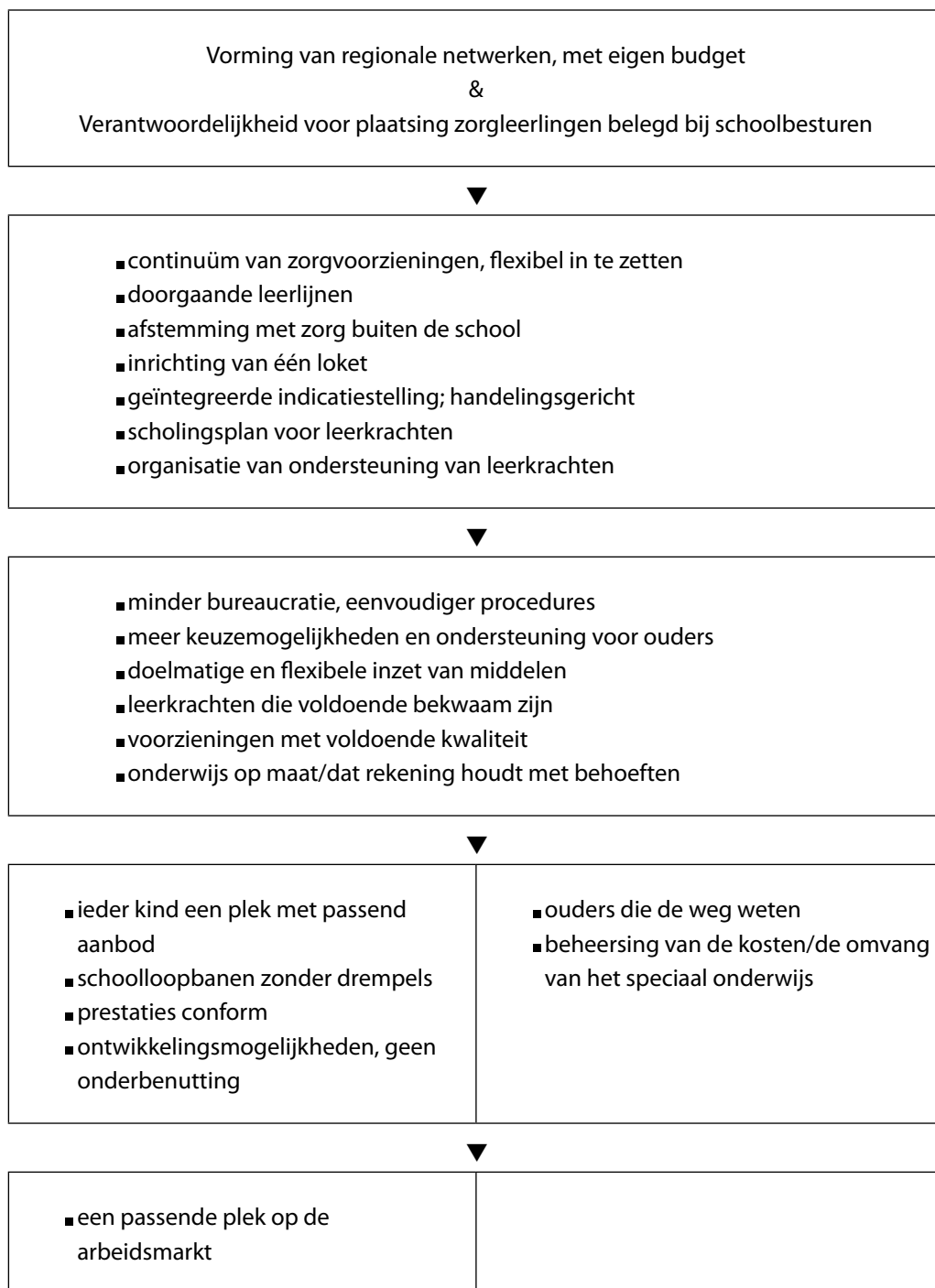
de inspectie toezicht houdt op vervulling zorgplicht, aanbod van Passend onderwijs en besteding van middelen

DAN

- zullen scholen/schoolbesturen zich aan hun zorgplicht houden (voldoende toegankelijk zijn, alleen goed gemotiveerd doorverwijzen, geen onterechte weigeringen)
- zullen scholen/besturen aan de zorgleerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit bieden (op maat/passend bij behoeften; voldoende hoog niveau)
- zullen middelen besteed worden aan het doel waarvoor ze verstrekt zijn (doelmatigheid)
- zullen middelen gericht en efficiënt worden ingezet (doeltreffendheid)

Bijlage 2

Doel-middel relaties Passend onderwijs, studie ten behoeve van evaluatieplan ECPO (Le-doux., 2008).





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