

Aan de staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 10 december 2009
ons kenmerk ECPO/09/061
onderwerp Reactie Nieuwe
Koers Passend
Onderwijs

Betreft: Reactie op Nieuwe Koers Passend Onderwijs

Mevrouw de Staatssecretaris,

De ECPO heeft met veel belangstelling kennis genomen van de brief van 2 november 2009 aan de Tweede Kamer waarin u de aanpassingen van het beleid op het terrein van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften presenteert. Met des te meer belangstelling daar de commissie zich realiseert dat de verdere fasering van de invoering, de verschuiving van bestuurlijke naar inhoudelijke aspecten, de herinvoering van de zorgplicht en het centraal stellen van de positie van de leerkracht mede zijn ingegeven door het ECPO advies *'Op weg naar Passend onderwijs'*.

Deze aanpassingen van het beleid hebben vanzelfsprekend niet alleen consequenties voor het onderwijsveld, de ouders en de betrokken leerlingen, maar ook voor de evaluatie van dat beleid. Om die reden zal de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) haar werkplan op korte termijn herzien. Hoewel de definitieve uitwerking van het werkplan pas kan plaatsvinden op het moment dat het referentiekader en de zorgplicht een meer concrete invulling hebben gekregen - en daarmee ook de ijkpunten van beleid duidelijker zijn - wil de commissie nu alvast enig zicht bieden op de mogelijkheden die zij ziet voor zinvolle evaluatie en advisering in de periode die haar resteert.

Daaraan voorafgaand wil de ECPO echter eerst uw aandacht vragen voor een aantal aspecten van de nieuwe Koers Passend onderwijs die met voorrang verduidelijking behoeven.

Positie van de overheid en het referentiekader

De afgelopen jaren is van vele kanten naar voren gebracht dat de overheid zich ten aanzien van het 'hoe' van het onderwijs met de nodige terughoudendheid moet opstellen. Dat laat evenwel onverlet dat de overheid verantwoordelijk is en blijft voor aanbod, toegankelijkheid, kwaliteit en toezicht. Onvervreembare verplichtingen, die voortvloeien uit de grondwettelijke

bepalingen vastgelegd in artikel 23 van de grondwet. Dat geldt evenzeer voor Passend onderwijs en zorgleerlingen als voor het (funderend) onderwijs als geheel.

Nu de uitwerking van een landelijk referentiekader Passend onderwijs geheel in handen is gelegd van het onderwijsveld zelf, maar tegelijkertijd nog geen concrete invulling is gegeven aan het begrip zorgplicht en de verplichtingen die daar voor schoolbesturen uit voortvloeien, dringt de vraag zich op wat de positie van de overheid is bij de ontwikkeling en het vaststellen van het referentiekader. Om verwarring en mogelijke teleurstelling te voorkomen over een overheid die zich, nadat het referentiekader door het onderwijsveld zelf is ingevuld, alsnog met de uitkomst gaat bemoeien, lijkt het raadzaam dat de overheid op voorhand duidelijk maakt wat zij in elk geval gewaarborgd wil hebben en hoe zij dat gaat bewaken.

Nu de zorgplicht weer expliciet genoemd wordt is de noodzaak om ook dit begrip concreet in te vullen en daarmee duidelijk te maken waartoe deze zorgplicht schoolbesturen verplicht en welke aanspraken leerlingen en hun ouders daaraan kunnen ontleen des te urgenter. Ook wanneer wetgeving over de zorgplicht nog even op zich laat wachten kan de inzet van de overheid op dit punt toch al worden geëxpliciteerd. Door de zorgplicht en de rol van de centrale overheid te expliciteren zou de overheid niet alleen meer zicht geven op haar eigen positie, maar tegelijkertijd ook markeren wat de ruimte is waarbinnen het referentiekader door de onderwijssector zelf ontwikkeld kan worden.

Positie van de individuele ouder

Het belang van de rol van de ouders wordt in uw brief van 2 november nog eens onderstreept. Inmiddels is het vraagstuk van de medezeggenschap van ouders als groepering volop in discussie. Zonder op de uitkomst vooruit te willen lopen kan daaraan enig vertrouwen ontleend worden dat dit tot het beoogde resultaat zal gaan leiden. Anders ligt dat voor wat betreft de keuzevrijheid en zeggenschap van de individuele ouders, waar het gaat om een ‘passend aanbod’ voor hun kind. Met het afschaffen van de rugzak verdwijnen niet alleen de *ongewenste* aspecten van de rugzak, zoals de rigiditeit en complexiteit van de regeling, maar ook de *gewenste* aspecten, zoals de keuzevrijheid voor ouders om van regulier of speciaal aanbod gebruik te maken en - niet te onderschatten - het simpele feit dat de rugzak maakt dat ouders zich meer welkom voelen in het reguliere onderwijs. Daarbij gaat het vooral om aspecten die te maken hebben met het duidelijk positioneren van ouders in de beginfase en gedurende de loop van het traject van specifieke zorgtoekenning. Door de positie van de ouders in deze beginfase al duidelijk te definiëren kan voorkomen worden dat de toegang tot onderwijs en passende zorg afgedwongen moet worden middels conflictbeslechting, geschillencommissies of een rechtsgang. De vraag die voor- en tegenstanders van het behoud van de rugzak in elk geval op gelijke wijze lijkt bezig te houden, is de vraag hoe dit gewenste aspect van de rugzak - het waarborgen dat ouders welkom zijn en keuzemogelijkheden hebben - in de nieuwe aanpak kan worden gehandhaafd. Op dit moment is nog niet duidelijk welke consequenties het bijgestelde beleid nu precies voor de individuele ouders gaat krijgen. Veel zal afhangen van de wijze

waarop invulling wordt gegeven aan de rechten die ouders aan de regeling van de zorgplicht kunnen gaan ontleen, het houvast dat een landelijk referentiekader voor indicatiestelling hen kan bieden en de vormgeving van de ondersteuning die ouders bij de invulling van extra zorg kunnen krijgen. Het is dan ook om die reden dat de ECPO daar in dit stadium de aandacht voor vraagt.

De bestaande Regionale netwerken en de samenwerkingsverbanden PO-VO

Eén van de meest opvallende maatregelen is het loslaten van het uitgangspunt dat ongeveer 80 regionale netwerken van scholen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs de basis vormen voor de ontwikkeling van Passend onderwijs. Daarvoor in de plaats wordt gekozen voor het bundelen van extra onderwijszorg in de bestaande samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs (de huidige WSNS-samenwerkingsverbanden) en het voortgezet onderwijs (de VO-samenwerkingsverbanden). Voordelen van deze wijziging zijn: minder structuurdiscussie, een kleinere schaal en een grotere overzichtelijkheid. Deze wijziging brengt echter ook een aantal nieuwe vraagstukken met zich mee.

Het eerste betreft de positie van de lopende experimenten en veldinitiatieven. Inmiddels is een deel van het onderwijsveld intensief bezig geweest met de opzet van regionale netwerken. Ook al geven de meeste koplopers te kennen door te willen gaan is het gevaar dat zij door de koerswijziging hun enthousiasme voor het realiseren van Passend onderwijs zullen verliezen verre van denkbeeldig. Dat gevaar lijkt gevoed te worden door de dubbele boodschap die nu wordt afgegeven. Enerzijds een aanmoediging om door te gaan en tegelijkertijd de aankondiging van een korting op de tijdelijke stimuleringssubsidies. Daarmee ontstaat het beeld dat de koplopers in één keer van een stimuleringsbeleid in een ontmoedigingsbeleid zijn terecht gekomen. De vraag is of dat ook de bedoeling is. Een duidelijk signaal van de zijde van de overheid dat zij nog prijs stelt op vrijwillige verdere ontwikkeling van de bestaande regionale netwerken en op een gezamenlijke aanpak van doorlopende leerwegen van primair naar voortgezet onderwijs, is daarom gewenst.

In het verlengde daarvan rijst de vraag naar de betekenis van de koerswijziging voor het principe van de ‘lerende aanpak’. Niet helder is of er nog steeds behoefte is aan een lerende aanpak waarbij geprofiteerd kan worden van de bij de implementatie van Passend onderwijs opgedane ervaringen.

Verder is niet duidelijk of elk samenwerkingsverband PO en VO straks voldoende bestuurlijke capaciteit heeft om Passend onderwijs vorm te geven. Op dit moment lijkt dat nog niet overal het geval te zijn.

Het vierde vraagstuk betreft de verhouding tussen de scholen voor speciaal onderwijs en de samenwerkingsverbanden. Een aantal scholen voor speciaal onderwijs krijgt bij het nieuwe

model met 10 à 15 samenwerkingsverbanden te maken, soms nog met veel meer. Voor deze scholen zal het uiterst moeilijk worden een actieve rol te spelen bij de ontwikkeling van deze samenwerkingsverbanden zonder zelf verstrikt te raken in onbeheersbare bestuurlijke drukte. Weliswaar is er nog tijd in de periode tot 2012 om de scholen voor speciaal onderwijs goed te positioneren, maar de onrust die de ECPO daarover op dit moment signaleert is dermate groot dat ook daarvoor aandacht gewenst is.

Financiering praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs.

De middelen voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs (de zgn. LWOO- en PRO-middelen) worden vooralsnog *niet* gebudgetteerd: het principe van opneemfinanciering blijft hiervoor gehandhaafd. Dat lijkt riskant. Met dezelfde wetmatigheid waarmee water naar de zee stroomt arriveren zorgleerlingen na verloop van tijd bij die voorzieningen waarvoor geen financiële drempels gelden. Dat zal in de nieuwe situatie vooral het leerwegondersteunend onderwijs worden. Het is de ECPO dan ook niet duidelijk waarom bij de invoering van het principe van budgetfinanciering voor het leerwegondersteunend onderwijs een uitzondering wordt gemaakt.

Transparantie en de behoefte aan flexibiliteit en vrijheid.

Het voornemen van de staatssecretaris om meer zicht te krijgen op de inzet van zorgmiddelen en de effecten die dat resorteert bij zorgleerlingen, wordt van harte onderschreven. Tegelijkertijd acht de ECPO het haar taak er - in dit stadium - op te wijzen dat meer transparantie met betrekking tot de inzet en opbrengsten van zorgmiddelen niet de automatische uitkomst zal zijn van het beleid.

Om valide redenen is gekozen voor een beleid dat het onderwijsveld veel vrijheid biedt om de middelen die beschikbaar zijn voor specifieke zorg gedifferentieerd in te zetten. Budgetfinanciering draagt bij aan die vrijheid, maar biedt ook minder zicht op welke middelen nu precies waarvoor worden ingezet. De objectieve landelijke indicatiestelling maakt plaats voor indicatiestelling die aanvankelijk per regio en nu dus per samenwerkingsverband kan verschillen. De diversiteit en daarmee ook de onoverzichtelijkheid zullen er in eerste instantie door toenemen. De etikettering van leerlingen met specifieke en gecategoriseerde problemen waaraan een vast prijskaartje hangt komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komt handelingsgerichte diagnostiek die maatwerk per leerling moet garanderen en een zorgbudget dat een flexibele inzet van zorgmiddelen voor allerlei nieuwe (tussen)voorzieningen mogelijk maakt.

In deze beleidscontext de gewenste transparantie te waarborgen is een niet geringe opgave en vraagt een fundamentele doordenking van dit vraagstuk met als inzet: 'wat wil de overheid op welke wijze en met welk doel in beeld gebracht zien?'.

Evaluatie

Uw brief over de nieuwe koers Passend onderwijs biedt het kader waarbinnen de ECPO haar taken de komende twee jaar (2010-2012) zal gaan uitvoeren. De bijstelling van het beleid noodzaakt de ECPO haar werkprogramma drastisch aan te passen. Bij deze aanpassing spelen drie factoren een belangrijke rol¹:

Ten eerste hebben interventies in het onderwijs over het algemeen een lange invoerings- en looptijd nodig voordat beoogde effecten zichtbaar worden. In de literatuur wordt over perioden van vijf of zelfs tien jaar gesproken. Dit betekent dat de effecten van complexe interventies niet vast te stellen zullen zijn binnen de resterende zittingsduur van de ECPO.

In de tweede plaats bevatten ook de nieuwe plannen voor Passend onderwijs nog geen concrete, meetbare doelen. Daardoor blijft het onduidelijk welke effecten men met Passend onderwijs wil bereiken en kunnen deze effecten ook niet via een klassieke effectmeting vastgesteld worden.

De derde factor betreft het ingewikkelde samenspel van beoogde en niet beoogde effecten, waarbij het uiterst lastig zal zijn de causale relaties inzichtelijk in kaart te brengen. Deze complexiteit valt niet te vermijden, maar maakt een betrouwbare selectie van effectieve en minder effectieve interventies erg lastig.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de ECPO bij de herziening van haar werkplan voor een andere weg zal kiezen dan die van de klassieke evaluatie. Daarbij denkt zij voornamelijk aan drie, elkaar niet uitsluitende, routes.

De eerste is die van de *analytische evaluatie*. Hierbij worden de aan het beleid ten grondslag liggende vooronderstellingen geëxpliciteerd en daarna op verwachte werkzaamheid getoetst aan bijvoorbeeld empirische gegevens, wetenschappelijke literatuur en/of oordelen van deskundigen. Deze ‘toekomstgerichte’ vorm van evaluatie maakt het mogelijk ‘de verwachte werkzaamheid van het beleid en in de structuur van doelen en instrumenten’ te beoordelen maar vergt een aanzienlijk kortere tijdsduur.² Binnen het traject Passend onderwijs zouden bijvoorbeeld het vraagstuk van prikkels tot effectieve samenwerking, de verhoging van de kwaliteit van het handelen van leerkrachten of dat van de realisering van de zorgplicht en de betekenis daarvan voor ouders en leerlingen zich ervoor lenen op deze wijze geanalyseerd en tegen het licht gehouden te worden.

¹ Een nadere uiteenzetting van deze overwegingen en andere motieven die een rol spelen bij de herformulering van het werkprogramma van de ECPO komen aan de orde in het nieuwe werkprogramma dat de ECPO u naar verwachting begin 2010 zal kunnen toesturen.

² Deze werkwijze heeft onder meer het SCO-Kohnstamminstituut in 2007 gebruikt bij de door minister Van der Hoeven voorgestelde herijking van het zorgbeleid^{(vergelijk: 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. Amsterdam: SCO-Kohnstamminstituut).}

De tweede route is die van *deevaluaties*. Deze route is uiteraard alleen in die gevallen toepasbaar waar heldere en meetbare doelen voor specifieke onderdelen van het beleid gegeven zijn dan wel daarvan kunnen worden afgeleid en waar de vereiste tijdsduur dat toelaat. Zo lijkt het mogelijk bedoelde en onbedoelde effecten van de nieuwe opzet op de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs zichtbaar te maken of het effect van de handhaving van het openfinancieringsmodel op de toestroom naar het LWOO in kaart te brengen.

Een derde route is om via de zgn. *practice-based* benadering (zie hiervoor het ECPO-advies van juni 2009) relevante empirische kennis te vergaren over de bij Passend onderwijs spelende processen en hun effecten. Dergelijk onderzoek vraagt wel, zoals de ECPO al eerder betoogde, de nodige tijd.

Tot slot

Het zal duidelijk zijn dat de nieuwe koers van Passend onderwijs een substantiële herziening van het huidige evaluatieplan vraagt. Omdat over het zgn. referentiekader, dat bij de verdere ontwikkeling van Passend onderwijs een belangrijke rol lijkt te gaan spelen, begin 2010 meer duidelijkheid komt, zal het werkplan van de ECPO pas na het bekend worden van het referentiekader definitief kunnen worden vormgegeven. Op dat moment zal de commissie het evaluatieprogramma dan ook graag aan u voorleggen.

Deze kanttekeningen bij de nieuwe koers van Passend onderwijs dragen niet, zoals u dat inmiddels van de ECPO gewend bent, het karakter van een op literatuurstudie of empirisch onderzoek gebaseerd advies. Daarvoor was de beschikbare tijd te kort. De commissie hoopt echter dat bovengenoemde overwegingen desalniettemin van nut kunnen zijn bij de definitieve vaststelling van het traject dat in de komende jaren bij de verbetering van de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften bewandeld gaat worden.

Met vriendelijke groeten,

Drs. E.D.C.M. Lambrechts

Voorzitter Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs,