



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

v o s) a b b

VGS

vereniging voor
gereformeerd
schoolonderwijs

ISBO

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Postbus 90801
2500 LV DEN HAAG

datum 13 november 2020 contactpersoon Dico Baars
onderwerp Evaluatie passend onderwijs e-mail / mobiel dbaars@verus.nl / 06-30617460

Beste leden van de Tweede Kamer van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Op maandag 16 november bespreekt u de evaluatie van passend onderwijs. In deze brief willen de profielorganisaties Verus, VOS/ABB, VGS en ISBO op drie domeinen (namelijk: stelsel en sturing, scholen en leraren en ouders en leerlingen) enkele aandachtspunten meegeven en aanbevelingen doen.

Verus, VOS/ABB, VGS en ISBO onderschrijven de belangrijkste bevindingen uit het eindrapport

De profielorganisaties onderschrijven de belangrijkste bevindingen uit het eindrapport van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (hierna: het NRO). Het NRO schrijft in haar eindrapport over de evaluatie van passend onderwijs dat de stelselwijziging passend onderwijs heeft geleid tot een minder complexe en minder starre organisatie van de ondersteuning van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Veel scholen zijn positief over de flexibeler inzet van middelen en de eigen keuzes die ook zij kunnen maken. Dit past ook bij de diversiteit van de scholen in onze achterban. Ze kunnen daardoor (vaak) meer leerlingen dan voorheen ondersteunen met hetzelfde budget. Op het niveau van het stelsel heeft het geleid tot een betere organisatie van de extra ondersteuning. In de meeste regio's is er een dekkend aanbod.

Het NRO plaatst ook de nodige kritische kanttekeningen bij de uitvoering van passend onderwijs. Scholen hebben bijvoorbeeld last van bureaucratie. Voor leraren en ouders heeft de stelselwijziging de verwachtingen niet waargemaakt. Daarom vindt het NRO het onder meer nodig dat de handelingsvrijheid van de docent wordt vergroot en er meer ruimte komt om regionale samenwerking mogelijk te maken. Wij onderschrijven op hoofdlijnen deze bevindingen van het NRO, zodat we vanuit de huidige stand van passend onderwijs verder kunnen bouwen.

Stip op de horizon: naar inclusiever onderwijs

Wij geloven in een onderwijsstelsel waarin alle kinderen samen leren leven en breed gevormd worden en iedereen welkom is ongeacht talent of beperking. Ouders willen dat hun kind de aandacht en zorg krijgt die het verdient en nodig heeft. Vanuit de huidige stand van passend onderwijs dienen we verder te bouwen aan dit onderwijsstelsel door meer aandacht te besteden aan sociale inclusie binnen het onderwijs en daarvoor ruimte te geven in regelgeving voor scholen.

1. Stelsel en sturing

Passend onderwijs heeft de bestuurlijke complexiteit verminderd, maar niet volledig opgeheven.

1.1 Aandachtspunten

- Doelmatige besteding en verantwoording van gelden ontbreekt.
- Onvoldoende kader doelgroep passend onderwijs.
- Samenwerking onderwijs en jeugdhulp nog niet optimaal.
- Voor een aantal doelgroepen nog geen passend aanbod.
- Ondanks dat de bestuurlijke complexiteit is verminderd, is er ook nieuwe complexiteit ontstaan.

1.2 Aanbevelingen en onderbouwing

- Passend onderwijs als katalysator voor inclusiever onderwijs.
- Onderzoek de mogelijkheden om tot een meer integraal beleid te komen.
- Beperk het aantal additionele opdrachten.
- Zorg voor een duidelijk kader waarin expliciet aandacht is voor samenhang, fasering en opbouw.
- Hou rekening met contextverschillen tussen het primair- en voortgezet onderwijs.
- Maak ruimte voor samenwerking in de regio.

Scholen worden in toenemende mate geconfronteerd met additionele verwachtingen.

Naast passend onderwijs gaat het in deze om thema's zoals burgerschap, radicalisering, digitalisering, professionalisering en sociale veiligheid. Ondanks dat deze additionele verwachtingen zowel onderling als met de deugdelijkheidseisen een samenhang kennen, worden zij niet als zodanig de school ingebracht. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat het om afzonderlijke opdrachten gaat die ieder een eigen (en additionele) aanpak behoeven. Het stapelen van additionele verwachtingen resulteert zo in een toename van de ervaren werkdruk onder onderwijsprofessionals. Dit wordt verder versterkt doordat het veelal ontbreekt aan duidelijke doelstellingen, een wettelijk kader, additionele bekostiging of een gedegen evaluatie (zie het rapport van de onderzoekers van McKinsey & Company, 2020).

Het feit dat het bij zowel passend- als inclusief onderwijs om een additionele verwachting gaat, vormt op zichzelf al een belemmering voor de actualisatie ervan. Passend- en inclusief onderwijs lopen parallel aan andere beleidsthema's waarbij naast de eerdergenoemde overlap, ook sprake is van conflicterende aspecten. Conflicterende beleidsdoelen vormen een grote uitdaging voor de onderwijspraktijk; want wat wordt er nu precies van onderwijsprofessionals verwacht en hoe prioriteren ze de verschillende beleidsthema's. Daarbij wordt beleid vaak vormgegeven zonder expliciete kennis of begrip van de wijze waarop leraren het beleid in de praktijk kunnen operationaliseren. Ook de inrichting het huidige stelsel zorgt in deze voor knelpunten. Dit betekent niet dat inclusief onderwijs niet als stip op de horizon kan worden geplaatst. Het benadrukt slechts de noodzaak om continue aandacht te houden voor de wijze waarop inclusie gerelateerde beleidsdoelen zich verhouden tot het overkoepelende onderwijsbeleid.

Het realiseren van een integraal beleid (in samenspraak met de onderwijspraktijk) waarbij door de overheid duidelijker wordt gestuurd op een beperkter aantal opdrachten kan bijdragen aan het verlagen van de ervaren werkdruk en tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs verhogen.

Dit vraagt wel om;

- Een duidelijk kader waaruit blijkt hoe de verschillende beleidsthema's en opdrachten op elkaar ingrijpen en met elkaar samenhangen.
- Heldere doelstellingen zodat voor scholen duidelijk is wat er in deze van hen wordt verwacht.
- Richtlijnen/aanbevelingen op basis van wetenschappelijk onderzoek en best practices.

Deze rand voorwaardelijke zaken moeten niet gezien worden als een blauwdruk, maar veelmeer als een leidraad of raamwerk dat scholen ondersteunt bij het bepalen van passende interventies, methodieken, handelingsperspectieven en denkrichtingen (bouwstenen voor inclusie). Zo wordt er recht gedaan aan de contextuele verschillen tussen scholen, terwijl er tegelijkertijd een zeker kwaliteitsniveau wordt gewaarborgd. Dit laatste raakt ook de maatregel m.b.t. het formuleren van een landelijke norm voor de basisondersteuning. Ook hier is de vraag op welke wijze een dergelijke norm mogelijk geïntegreerd kan worden in bestaande structuren.

2. Scholen en leraren

Scholen zijn blij met de beleidsruimte, maar de impact van passend onderwijs op het handelen en de deskundigheid van leraren is minimaal.

2.1 Aandachtspunten

- Scholen minder positief over het functioneren van de samenwerkingsverbanden dan de vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden (directeuren, schoolbestuurders).
- Scholen ervaren nog altijd veel bureaucratie en een deel van hen is kritisch over het budget waarmee ze passend onderwijs moeten realiseren.
- Er bestaan verschillende opvattingen en definities t.a.v. de basisondersteuning.
- Afstemmingsproblemen onderwijs en jeugdhulp.
- Weinig impact op het handelen en de deskundigheid van leraren.
- Leraren ervaren de stelselwijziging als belastend.
- Door het ontbreken van betrouwbare registraties is niet goed vast te stellen of leerlingen meer hulp op maat krijgen.
- Moeilijk te bepalen of scholen de zorgplicht naleven.

2.2 Aanbevelingen & onderbouwing

- Onderzoek welke mechanismen een rol spelen in de door docenten ervaren werkdruk.
- Geef de disposities, overtuigingen, attitudes en zelfeffectiviteit een centrale rol in de verdere beleidsontwikkeling.
- Verminder de wettelijke onderwijstijd om ruimte te creëren voor (interdisciplinaire) samenwerking en professioneel leren.
- Versterk de positie en inspraak van onderwijsprofessionals als het gaat om beleidsontwikkeling..

Naast de verklaringen die in het NRO-rapport worden besproken, willen wij expliciet de invloed van maatschappelijke en culturele veranderingen benadrukken in relatie tot de ervaren werkdruk onder leraren. Er is in Nederland o.a. door individualisering, informalisering en veranderde gezagsverhoudingen steeds meer sprake van een assertieve omgangscultuur. Docenten worden in toenemende mate geconfronteerd met gedrags- en ordeproblemen op school. De steeds groter wordende kloof tussen de cultuur van de school en de verschillende leefgebieden van leerlingen en de nog altijd toenemende diversiteit binnen de leerling populatie, zorgen daarnaast voor een nieuwe pedagogische complexiteit.

Gedrags- en ordeproblemen vormen de belangrijkste oorzaak van stress en burn-out onder leraren. Het verdient dan ook de aanbeveling om nader te onderzoeken in welke mate de toegenomen pedagogische complexiteit een verklaring vormt voor:

- De ervaren werkdruk en taakverzwaring onder leraren.
- De gerapporteerde toename van leerlingen met een ondersteuningsbehoeften binnen het regulier onderwijs.

Ondanks dat de kennis en vaardigheden van onderwijsprofessionals belangrijk zijn voor succesvolle implementatie van passend- en inclusief onderwijs, is het vooral de attitude van leraren die het meest bepalend is. In zowel de dialoog over als in onderzoek naar passend- en inclusief onderwijs is de professionalisering van leraren hierdoor een dominant thema geworden. Hierin schuilt het gevaar dat leraren of hun kennis en vaardigheden worden gezien als het voornaamste obstakel in het realiseren van inclusief- en passend onderwijs. Dit is echter een te simplistische benadering die de aandacht afleidt van factoren als werkdruk, de inperking van de professionele ruimte en autonomie, onvoldoende middelen, conflicterende beleidsthema's en de rol van bestuur en schoolleiders in de realisatie van passend- en inclusief onderwijs.

Kortom, de attitude van docenten is een bepalende factor, maar bovenal een gedeelde verantwoordelijkheid. Een eerste (en voorwaardelijke) stap in deze is het realiseren van professionele ruimte en autonomie. Door de wettelijke onderwijstijd te verminderen kan structureel ruimte worden gemaakt voor (multidisciplinaire) samenwerking en professioneel leren. Professioneel leren betreft in deze niet alleen het versterken en verbreden van kennis en vaardigheden, maar gaat vooral over het onderzoeken van de (mogelijke) discrepantie tussen eigen overtuigingen en overtuigingen die ten grondslag liggen aan nieuwe ideeën en mogelijkheden. Uit onderzoek blijkt keer op keer dat professioneel leren, in tegenstelling tot professionalisering (cursus, training, opleiding), de grootste impact heeft op het uiteindelijke handelen van leraren en het leren en welbevinden van leerlingen.

3. Ouders en leerlingen

Ouders tevreden over communicatie, maar minder 'ontzorgd' dan beoogd en nog steeds thuiszitters.

3.1 Aandachtspunten

- Ouders zijn minder 'ontzorgd' dan was verwacht.
- Ondanks dat ouders goede inspraakmogelijkheden hebben, is in de praktijk hun positie nauwelijks versterkt.
- Ongeveer een kwart van de ouders is niet tevreden. Passend onderwijs heeft ook bij hen hoge verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen.
- De zorgplicht heeft niet bijgedragen aan het verminderen van het aantal thuiszitters. Of er meer hulp op maat is voor leerlingen die dat nodig hebben, is niet vast te stellen.

3.2 Reflecties en aanbevelingen

- Zet in op pedagogisch partnerschap.
- Zet in op democratisch partnerschap met de leerlingen.

Een goede relatie opbouwen met ouders wordt door veel scholen als lastig ervaren. Daarnaast is een kwart van de ouders niet tevreden over passend onderwijs, zo concludeert het NRO. Toch loont het om met het team een visie te ontwikkelen op het gedeelde partnerschap. Als ouders en school elkaar vinden in het gemeenschappelijke doel, kunnen zij namelijk het beste voor het kind bereiken, blijkt uit het onderzoek Pedagogisch partnerschap bij Passend Onderwijs, dat onderzoeksbureau Sardes in opdracht van Verus verrichtte.

Een opvallende conclusie in het rapport is dat er geen verschil in aanpak zou moeten zijn tussen leerlingen mét en zonder ondersteuningsbehoeften, evenmin tussen regulier of speciaal onderwijs. Dat blijkt ook uit de voorbeeldscholen die zijn onderzocht. Die variëren van een reguliere dorpsschool, tot multicultureel basisonderwijs, speciaal onderwijs tot een vmbo-school. Een goede relatie met ouders is een vorm van -breed geïnterpreteerde- professionaliteit van de leerkracht, die gelukkig zijn vruchten afwerpt. Investeren in een band met de ouders is ook een vorm van preventie, een investering die zich later terugbetaalt. Dat effect is mogelijk nog groter voor de ouders van leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Een goed contact leggen, inzetten op meer informele momenten maken dat een serieus gesprek beter gevoerd kan worden. Een goede relatie geeft vertrouwen en voorkomt veel problemen. Naast de houding van het team in school verwachten wij dat zogenaamde ouderondersteuningspunten kunnen bijdragen aan betere samenwerking. In dit pedagogisch

partnerschap zijn school, kind en ouders gezamenlijk eigenaar van het ontwikkeling(plan) van de betreffende leerling.

Het is daarom ook van belang dat leerlingen worden gehoord en worden betrokken in de beleidsvorming op de scholen zelf. Niet slechts in het voortgezet onderwijs kunnen de leerlingen zelf meepraten over het onderwijs, ook in het primair onderwijs is dit goed mogelijk. Denk hierbij ook aan de leerlingenraden die daar een goede functie kunnen vervullen. Zeker naar inclusiever onderwijs toe, dienen leerlingen een belangrijke stem te hebben.

Tot slot

Wij vertrouwen erop dat u bovenstaande aandachtspunten, reflecties en aanbevelingen zult betrekken in het debat over de evaluatie passend onderwijs. Aanvullende vragen beantwoorden wij graag.

Met vriendelijke groet,

Gökhan Coban (directeur-bestuurder ISBO)
Berend Kamphuis (voorzitter college van bestuur Verus)
Pieter Moens (college van bestuur VGS)
Hans Teegelbeckers (directeur VOS/ABB)