

# Grip op passend onderwijs: doelstellingen en evaluatie

Tekst Sanne Spiero en Puk Witte

**De Tweede Kamer formuleerde de beoogde doelen van passend onderwijs in 2011. Hoe is het verder gegaan? En wat zijn de uitkomsten van de evaluatie in 2020? Minister Slob stelt in zijn verbeterbrief – als reactie op de evaluatie – dat scholen inclusiever moeten worden.**

Beheersbare budgetten, transparantie, geen thuiszitters, minder bureaucratie, geen noodzaak voor labelen van leerlingen, handelingsbekwame leraren en een betere afstemming met andere sectoren: dat waren de beoogde doelen van passend onderwijs (Tweede Kamer, 2011).

Om dit te bereiken werd indertijd voor decentralisatie gekozen: de overheid bood de kaders en de regio – lees: de samenwerkende schoolbesturen, verenigd in een samenwerkingsverband (SWV) – tuigde een eigen structuur van ondersteuning op. Het landelijke budget voor passend onderwijs werd evenredig verdeeld over deze samenwerkingsverbanden op basis van leerlingenaantal (de verevening).

De belangrijkste taak voor het samenwerkingsverband is het opstellen van een gezamenlijk ondersteuningsplan. In dit plan staat ten minste het dekkend netwerk van voorzieningen, samen met afspraken over (o.a.) bekostiging en toeleiding tot het speciaal onderwijs. Hierover voert het samenwerkingsverband overleg met de gemeente(s).

## Ondersteuning en zorgplicht

Scholen zijn verplicht een schoolondersteuningsprofiel op te stellen: een beschrijving van de ondersteuning die de school kan bieden. Ook hebben scholen zorgplicht, waarmee zij de verantwoordelijkheid hebben om een passende onderwijsplek te vinden voor leerlingen die zich bij de school aanmelden. Het uitgangspunt is een plek binnen

de eigen school. Als de gevraagde aanpassingen of extra ondersteuning aantoonbaar niet van de school verwacht kan worden, dan moet de school ouders helpen een plek elders binnen het samenwerkingsverband te vinden. Voor leerlingen met een afwijkend onderwijsprogramma moeten scholen voortaan - in overleg met ouders - een ontwikkelingsperspectiefplan opstellen waarin staat welke aanpassingen en extra ondersteuning een leerling krijgt.

## Gedeeld toezicht

Het toezicht op passend onderwijs is een gedeeld toezicht. Scholen zijn verantwoordelijk voor de leerlingen die zich aanmelden, voor de geboden ondersteuning en voor de verantwoording van de middelen die zij hiervoor ontvangen. Inzicht in de afspraken van het samenwerkingsverband is daarom van belang. De toezichthouder van het samenwerkingsverband bewaakt het functioneren van het dekkend netwerk, de onderlinge samenwerking, de afstemming met de gemeente en de financiële verantwoording. Ten

aanzien van de financiële verantwoording is er dus sprake van een gedeelde, en in de praktijk vaak onduidelijke en lastig uitvoerbare, verantwoordelijkheid.

## Evaluatie passend onderwijs

De doelmatigheid en effectiviteit van passend onderwijs is in 2020 geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de doelstellingen van passend onderwijs van bestuurlijke aard zijn behaald: het systeem is minder bureaucratisch, er wordt lokaal samengewerkt met onderwijs- en zorgpartners en overschrijding van het rijksbudget behoort tot het verleden. De nuancering hierbij: binnen de samenwerkingsverbanden is de bureaucratie vaak nog groot; het plafond in de bekostiging dwingt soms tot pijnlijke keuzes en de lokale samenwerking met onderwijs- en zorgpartners verloopt nog lang niet altijd naar een ieders tevredenheid.

De beoogde doelen van passend onderwijs voor leerlingen waren overigens niet heel helder. Nergens is vastgelegd over welke leerlingen passend onderwijs nou precies gaat, wanneer onderwijs passend is en wat passend onderwijs voor een leerling moet opbrengen. Dit maakt dat iedereen hier zo zijn eigen opvattingen over heeft. Hoge verwachtingen van met name

ouders van leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften zijn niet uitgekomen: het onderwijs wordt niet altijd als passend en thuisnabij ervaren. Door scholen en leraren worden de budgetten vaak als te krap gezien; leraren voelen zich niet goed gefaciliteerd om passend onderwijs te realiseren. De aandacht voor thuiszitters is toegenomen, hun aantal echter (nog) niet afgenomen.

## Naar inclusiever onderwijs

In een beleidsreactie op de eindevaluatie Passend Onderwijs met 25 punten een verbeteraanpak voor passend onderwijs. Deze kamerbrief sluit af met het hoofdstuk 'naar inclusiever onderwijs' waarin staat dat de minister samen met alle betrokkenen een

AI in 1994 heeft Nederland de Salamanca Verklaring geratificeerd. Inclusief onderwijs, zoals beschreven in deze verklaring, richt het onderwijs zo in dat het tegemoetkomt aan de diversiteit aan karakters, interesses, vaardigheden en onderwijsbehoeften van kinderen. Het onderwijs moet zich aanpassen aan het kind, en niet andersom. Op 14 juli 2016 heeft Nederland ook het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap geratificeerd. In het VN-verdrag handicap staat dat de overheid moet zorgen voor een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus. Dat systeem is zo ingericht dat alle kinderen aan het onderwijs kunnen deelnemen. Dan bestaan er dus geen aparte scholen voor kinderen met een beperking.

## 'Toezicht op passend onderwijs is een gedeeld toezicht'

plan maakt om alle scholen in de komende 15 jaar inclusiever te maken. Inclusief onderwijs lijkt daarmee wel een vervolg op passend onderwijs. Zo krijgt inclusief onderwijs steeds meer aandacht in Nederland, maar waar komt het vandaan en wat is het?

## Meedoen en ontwikkelen

Passend onderwijs heeft in grote mate een organisatorisch karakter: thuisnabij onderwijs realiseren en een dekkend netwerk aan voorzieningen creëren. Voor inclusief onderwijs moet verder





worden gekeken: namelijk ook naar de mate waarin alle leerlingen kunnen meedoen en zich kunnen ontwikkelen op school. In andere woorden: waar binnen passend onderwijs een opdracht ligt voor het realiseren van organisatorische inclusie, is het bij inclusief onderwijs net zo belangrijk om didactische en sociale inclusie te realiseren: het leren en het participeren van de leerling. Hiervoor moeten alle betrokkenen werken vanuit een inclusieve benadering met respect voor diversiteit: iedere leerling is anders.

Een intensieve samenwerking tussen regulier onderwijs, speciaal onderwijs, zorgpartners en gemeenten is hiervoor noodzakelijk. Inclusief onderwijs vraagt mogelijk om een andere inrichting van voorzieningen, andere samenwerkingsafspraken en een andere verdeling van middelen. Zijn het leerling-, expertise- en schoolmodel nog houdbaar? Is helder wat het huidige niveau van basisondersteuning is en of dat voldoende is? Is het wenselijk dat samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs elk afzonderlijk werken aan inclusief onderwijs?

### Toezicht en de weg naar inclusie

Het gesprek over inclusie wordt momenteel binnen veel samen-

werkingsverbanden gevoerd. De ambitie wordt bepaald, doelen geformuleerd en in proeftuinen worden nieuwe werkwijzen onderzocht. Om de weg naar meer inclusie succesvol te bewandelen, is het van belang dat alle actoren in het proces worden gehoord en meegenomen. Om onduidelijkheid te voorkomen, is het van belang ieders rol hierbij helder te hebben en te bewaken. Dat geldt ook voor het toezicht. Zeker daar waar het toezicht intern wordt ingevuld (door de betrokken bestuurders), kan er verwarring ontstaan over vanuit welke rol en met welk belang het toezicht deelneemt aan het gesprek.

En als het samenwerkingsverband kiest voor inclusiever onderwijs, dan vraagt dat om alertheid bij

het vaststellen van het ondersteuningsplan. Is het helder wat het samenwerkingsverband verstaat onder inclusief onderwijs, wat dat vraagt van de scholen en wat dat moet opleveren? Ook voor de leerlingen? ■

#### Literatuur

Jepma, J. en Spiero, S. (Red.) 2020. *Perspectief op inclusief onderwijs*. Utrecht: Sardes. <https://www.sardes.nl/C78-N400-Sardes-Special-perspectief-op-inclusief-onderwijs.html>

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) *Evaluatie passend onderwijs*, Eindrapport. (Amsterdam, Tilburg, Nijmegen). <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>

Tweede kamer der Staten-Generaal (2011) *Memorie van Toelichting (33 106 nr.3)'s Gravenhage* [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjjg27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/viuvnidy7szb/f=/kst331063.pdf](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/viuvnidy7szb/f=/kst331063.pdf)

#### Over de auteurs

**Sanne Spiero** is adviseur en onderzoeker bij Sardes. Zij ondersteunt o.a. schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten bij de ontwikkeling naar inclusief onderwijs.

**Puk Witte** is adviseur bij Sardes. Ze houdt zich bezig met organisatorische en strategische vraagstukken van onderwijsorganisaties, onder andere op het gebied van passend en inclusief onderwijs.



## INTERVIEW

# 'ONDERWIJS PAST ZICH AAN KIND AAN'

Tekst Lisette Vos, freelance journalist/tekstschrijver

**Thea de Graaf, directeur-bestuurder van het Samenwerkingsverband Rijn & Gelderse Vallei, maakt zich hard voor inclusief onderwijs.**

Passend onderwijs moet volgens de wet ieder kind een plek kunnen bieden. Inclusief onderwijs past zich juist aan ieder kind aan, ongeacht beperking, talenten of achtergrond. 'Dat is de crux,' stelt Thea de Graaf.

In het SWW met 31 schoolbesturen is inclusief onderwijs een ingewikkelde opgave. 'Niet iedereen heeft dezelfde ideeën. We moeten de weg van de geleidelijkheid volgen. Met goede voorbeelden, zoals een basisschool die een kind toelaat dat anders naar het speciaal onderwijs gaat.'

In het nieuwe Ondersteuningsplan dat in augustus 2022 in moet gaan, staat inclusief onderwijs centraal, als het aan Thea De Graaf ligt. Ze wil hierover óók in dialoog met de Commissie van Toezicht van het SWW én met schoolbestuurders en hun toezichthouders. 'Ik wil meer verbinding zoeken, met respect voor ieders eigen rol.'

De Graaf is op een missie. 'We zijn geneigd in hokjes te denken. Als kinderen al op vroege leeftijd met elkaar opgroeien en leren samenleven, creëren we samen een goede toekomst voor iedereen.'

