

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.

## Conclusies

### Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd om de volgende onderzoeksvragen van de ECPO te beantwoorden:

1. Welke vorderingen zijn er in de eerste groep koploperregio's gemaakt op de door de ECPO onderscheiden thema's in de periode januari 2009 – januari 2010 en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
2. Wat is de beginsituatie in de tweede groep koploperregio's op de door de ECPO onderscheiden thema's en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
3. Welke consequenties heeft de heroverweging van het beleid voor de uitvoering van de plannen van de beide groepen koploperregio's?

In de loop van het onderzoek bleek dat deze vragen moeilijk los van elkaar te beantwoorden zijn. Het onderwerp 'heroverweging' was in de gevoerde gesprekken zeer dominant aanwezig, omdat men in alle onderzochte regio's nog worstelde met de vraag wat de gevolgen hiervan zouden zijn voor de ontwikkeling van de regio en de uitvoering van de plannen. Vragen naar de bestaande stand van zaken leverden vaak meteen bespiegelingen over de heroverweging op. Eventuele knelpunten werden eveneens vaak direct verbonden met een toekomstige situatie ná de heroverweging.

Verder bleek dat het niet eenvoudig was om de eerste en de tweede groep koplopers goed van elkaar te onderscheiden. In de tweede tranche bevinden zich veel regio's die weliswaar pas in 2009 een beschikking hebben gekregen als veldinitiatief, maar vaak al een langere voorgeschiedenis hebben op het gebied van regionale samenwerking rond zorgleerlingen. Daardoor was 'de beginsituatie' in de tweede tranche koplopers vaak niet zo verschillend van de 'vorderingen' in de eerste tranche koplopers. De overeenkomsten in ontwikkeling en in verwachtingen over de toekomst bleken tussen de regio's uit beide tranches veel groter dan de verschillen, en binnen beide groepen koplopers was er bovendien sprake van een behoorlijke onderlinge variatie.

Om deze redenen presenteren we in dit afsluitende hoofdstuk de onderzoeksresultaten naar thema, en niet naar onderzoeksvraag. Voor elk thema geven we de voornaamste resultaten van het onderzoek weer, gebaseerd op de gegevens uit alle onderzochte regio's gezamenlijk. Daarbij wordt de vraag naar de consequenties van de heroverweging steeds meteen meegenomen. Om tevens recht te doen aan de bijzondere positie van de eerste tranche koplopers, geven we op basis van de resultaten van hoofdstuk 9 bij elk thema bovendien kort aan in welke mate er bij deze groep koplopers sprake is geweest van vooruitgang (of gebrek daaraan) in het afgelopen jaar.

Het hoofdstuk is verdeeld in twee delen. In 10.2 vatten we per thema de onderzoeksresultaten samen. In 10.3 formuleren we een aantal slotconclusies. Deze laatste paragraaf bevat meer interpretatie van de resultaten van de kant van de onderzoekers.

## Conclusies

### *Regionale samenwerking*

Het onderzoek heeft betrekking op acht koploperregio's van de eerste tranche en 17 van de tweede tranche. In een regionaal netwerk participeren meestal één samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs, twee of drie samenwerkingsverbanden primair onderwijs, cluster 2, 3 en 4 van het speciaal onderwijs en Bureau Jeugdzorg. Daarnaast kan met tal van andere partijen worden samengewerkt. Een kwart van de regionale netwerken is onderverdeeld in subregio's, in aantal variërend van drie tot zeven. Aan het hoofd van een regionaal netwerk staat meestal een regiegroep of stuurgroep, waarin de besturen van de participerende organisaties zijn vertegenwoordigd. Daar worden de formele besluiten genomen. Twee regionale netwerken hebben hun eigen bestuur. Het ontwikkelen van het beleid en het aansturen van de activiteiten is meestal in handen van een projectgroep. In deze groep zitten doorgaans de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden en de REC's, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van andere participerende organisaties. Voor de inhoudelijke uitwerking van verschillende thema's worden meestal werkgroepen ingesteld, die aan de projectgroep rapporteren.

Het doel van de regionale netwerken is het realiseren van een onderwijscontinuüm dat is gericht op het bieden van Passend onderwijs aan alle leerlingen. Vaak wordt aangegeven dat ernaar wordt gestreefd dat onderwijs en ondersteuning zoveel mogelijk 'thuisnabij' worden geboden, met de kanttekening dat er naast het regulier onderwijs altijd behoefte zal blijven aan speciale voorzieningen. Wat de doelen betreft, worden vaak ook samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen, harmonisatie van indicatiestelling en betere ondersteuning aan ouders genoemd. De overgrote meerderheid van de deelnemers aan de gesprekken geeft desgevraagd aan dat er in het regionale netwerk duidelijke doelen zijn afgesproken wat Passend onderwijs betreft. Een ruime meerderheid vindt ook dat duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden heeft. Over het bestaan van een duidelijke visie op Passend onderwijs in het netwerk is men minder uitgesproken. Twee derde is van mening dat dit enigszins het geval is.

Kenmerken van succesvolle regionale netwerken die uit de gesprekken naar voren komen, zijn korte lijnen tussen de partners, een heldere structuur, een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, partners die elkaar niet als concurrenten zien, die vertrouwen in elkaar hebben en bereid zijn om samen zaken te organiseren en het van meet af aan betrekken van het werkveld bij de ontwikkeling van Passend onderwijs.

De heroverweging heeft er in de koploperregio's toe geleid dat één van de regionale netwerken, het netwerk Twente, uiteen is gevallen. De regierol is in Twente bij de samenwerkingsverbanden gelegd en de regionale stuurgroep is opgeheven. In een andere regio, Duin- en Bollenstreek, is het netwerk qua activiteiten grotendeels gesplitst in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. In verschillende regio's gaat men zich heroriënteren en bestaat de kans dat besturen uit het netwerk stappen. Wat er precies gaat gebeuren, is mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de bekostiging, die op dit moment nog niet helder zijn. Enkelen vinden het positief dat de rol van de samenwerkingsverbanden groter wordt, maar er wordt door schoolbestuurders op gewezen dat de samenwerkingsverbanden onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben, terwijl ze wel de

bijbehorende verantwoordelijkheden krijgen. In een aantal regio's ervaart men het als negatief dat in de heroverweging de verplichte samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs is losgelaten. Dit zou weer een muur tussen beide sectoren creëren.

Gemeenten zijn regievoerders en deelverantwoordelijken op terreinen die Passend onderwijs en de ondersteuning daarbij raken, zoals de leerplicht, de voor- en vroegschoolse educatie, jeugdgezondheidszorg en (school)maatschappelijk werk. Tot de taken van de gemeenten behoort ook de inrichting van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), dat laagdrempelige ondersteuning aan ouders en jongeren moet bieden bij opvoeden en opgroeien. Onderwijs en gemeenten moeten samen werken aan de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Daarin wordt bijvoorbeeld overlegd over het voor-schoolse traject, schakelklassen en zorg- en adviesteams. Het aantal gemeenten waarmee de regionale netwerken in de koploperregio's te maken hebben, varieert van één tot negentien. Dat regionale netwerken meestal met meer gemeenten te maken hebben, wordt als complicerend aspect ervaren. Dit vraagt om extra overleg. Bovendien kunnen zowel het beleid als het tempo van de ontwikkelingen van gemeente tot gemeente verschillen. In een aantal regionale netwerken is men lovend over (een deel van de) gemeenten waarmee men te maken heeft. Sommige gemeenten nemen actief deel aan de ontwikkelingen rond Passend onderwijs en ondersteunen deze. Er zijn echter ook klachten, over gemeenten die hun regierol niet uitoefenen of over gemeenten die juist wel de regie willen hebben, bijvoorbeeld over de zorg- en adviesteams.

#### *Eerste tranche koplopers*

Op het gebied van de regionale samenwerking waren de koploperregio's van de eerste tranche al in 2009 ver gevorderd. De heroverweging heeft echter ook voor deze groep netwerken een negatieve uitwerking gehad. Het regionale netwerk Twente is uiteengevallen. In andere regio's heerst onduidelijkheid over de vraag of alle deelnemers bij het netwerk betrokken blijven. Het commitment van besturen staat onder druk. Het verleggen van verantwoordelijkheden naar de samenwerkingsverbanden lijkt vooral negatieve gevolgen te gaan hebben voor de REC's, voor de samenwerking tussen primair en voortgezet onderwijs en voor het organiseren van ouderbetrokkenheid.

#### ***Conditie voor Passend onderwijs***

Deskundigheidsbevordering is een belangrijke voorwaarde voor Passend onderwijs. Een deel van de regio's verkeert op dit gebied nog in de inventarisatiefase. Scholing in het primair onderwijs op dit terrein staat vaak in het teken van het invoeren van de '1-zorgroute' en/of op het versterken van de vaardigheden in handelingsgericht werken. Het algemene beeld is dat het voortgezet onderwijs minder ver is dan het primair onderwijs qua competenties en deskundigheidsbevordering rond Passend onderwijs. Op veel plaatsen vervullen ambulante begeleiders een belangrijke functie bij het werken aan de competenties. Naar aanleiding van de heroverweging wordt in een aantal gesprekken gesteld dat de noodzakelijke competenties en scholing ook afhankelijk zijn van het zorgprofiel van de desbetreffende school. Daarom wacht men die profielen af, terwijl bij het ontwikkelen van de profielen meestal wordt gewacht op het nog niet beschikbare landelijke referentiekader.

In twee regio's worden zorgprofielen al genoemd als onderdeel van de meting van de kwaliteit van het onderwijs in het netwerk. In verschillende regio's worden ken- en stuurgetallen over het gebruik

van zorg door leerlingen verzameld. De manier waarop dit gebeurt, laat echter nogal wat verschillen zien. Bovendien wordt ook hier soms het ontbreken van het landelijke referentiekader aangevoerd als reden om nog geen ken- en stuurgetallen te verzamelen. Een aantal deelnemers aan de gesprekken maakt kritische opmerkingen over de manier waarop de Inspectie van het onderwijs naar de kwaliteit in de scholen kijkt. Daarbij zou meer rekening moeten worden gehouden met de invloed van het aantal zorgleerlingen op de bereikte resultaten. Uit de bij de gesprekken ingevulde checklists blijkt dat een derde van de deelnemers vindt dat er voldoende instrumenten zijn om na te gaan of de doelen van het netwerk worden bereikt. De helft vindt dat dit enigszins het geval is.

De financiering is een belangrijk punt van zorg sinds de heroverweging en de aangekondigde veranderingen in de bekostiging. De koploperregio's kunnen in het kader van de veldinitiatieven en experimenten beschikken over aanvullende middelen. In een aantal regio's wordt een deel van deze middelen ingezet om projecten gericht op de ontwikkeling van Passend onderwijs te ondersteunen die vanuit de scholen zijn opgezet. Door de beleidswijziging ontvangen de koploperregio's met ingang van het komende schooljaar minder middelen dan voorzien. Daarnaast is men allerminst te spreken over het in de heroverwegingsbrief aangekondigde plan om het budget voor speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering te limiteren op het niveau van 2008. Dit naast het verlagen van het bedrag aan leerlinggebonden financiering per leerling in het speciaal basisonderwijs. In het speciaal onderwijs verwacht men grote gevolgen van deze voorgenomen bezuinigingen, met name voor de ambulante diensten, maar ook voor de mogelijkheden om leerlingen in het speciaal onderwijs te plaatsen. Sommigen voorzien een toename van wachtlijsten en van het aantal thuiszitters. Een aantal vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden geeft aan wel mogelijkheden te zien in budgetfinanciering, mits het budget hoog genoeg is. In een aantal regio's maakt men zich grote zorgen over de effecten van de voorgenomen verevening van middelen. Men verwacht dat dit aanzienlijke consequenties zal hebben voor regio's waar het aandeel zorgleerlingen relatief hoog is, bijvoorbeeld doordat het speciaal onderwijs veel leerlingen uit een andere regio telt.

Er wordt ook op gewezen dat Passend onderwijs onderdeel is van verschillende geldstromen. Zo kunnen ook gewichtengelden en extra gelden voor bepaalde postcodegebieden (impulsgebieden) ten goede komen aan Passend onderwijs. In een aantal regio's is men van mening dat er in de bekostiging onvoldoende rekening wordt gehouden met de problematiek van autochtone achterstandsgroepen, zowel op het gebied van onderwijs (mede door de herziene gewichtenregeling) als op het gebied van (jeugd)zorg. Daarnaast worden negatieve effecten op de ontwikkeling van Passend onderwijs voorzien van te verwachten bezuinigingen op de jeugdzorg en van bezuinigingen bij gemeenten.

#### *Eerste tranche koplopers*

Het werken aan professionalisering was bij de eerste groep koplopers al in het vorige jaar een belangrijk aandachtspunt, en is dat nog steeds. Een sterke centrale regie daarop is echter slechts bij een enkele regio te vinden. Dat komt onder meer doordat scholen verschillen wat betreft professionaliseringsbehoeften en doordat het lastig is deskundigheidsvergroting centraal aan te sturen. In het primair onderwijs gebeurt wel het nodige aan professionalisering, vooral op het gebied van handelingsgericht werken. In het voortgezet onderwijs is dit vrijwel overal een knelpunt; er is nog geen antwoord gevonden op de vraag hoe daar de vakdocenten kunnen worden bereikt. Hier is nog weinig sprake van vooruitgang.

Op het gebied van financieringssystematiek zijn geen specifieke vorderingen vastgesteld. Men maakt zich in de eerste tranche koplopers net als in de tweede tranche zorgen over de aangekondigde financiële veranderingen.

### ***Draagvlak voor Passend onderwijs***

Er wordt door de koplopers op tal van manieren gewerkt aan draagvlak voor Passend onderwijs in de scholen. In zes regio's is een klankbordgroep of platform voor leraren ingesteld. Ook de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden en netwerken van intern begeleiders en zorgcoördinatoren vervullen een belangrijke rol als intermediair tussen de regionale netwerken en de scholen. Het is zaak schoolleiders en teamleden bewust te maken van de voordelen van Passend onderwijs. Goede informatie is cruciaal om hen bij de ontwikkelingen te betrekken. Via websites, nieuwsbrieven, conferenties, informatiebijeenkomsten of studiedagen wordt hieraan gewerkt. In verschillende regionale netwerken kunnen scholen of schoolbesturen plannen indienen om cofinanciering te krijgen voor projecten. Het gaat om initiatieven die vanuit de scholen komen om Passend onderwijs in de school te ontwikkelen. Hierdoor krijgt Passend onderwijs vorm op de werkvloer. Dit draagt bij aan het creëren van draagvlak. Stimuleringsubsidies zijn een goed instrument om de werkvloer uit te dagen, zo wordt gesteld.

In het algemeen wordt geconcludeerd dat het draagvlak bij directies breder is dan bij leraren en dat het primair onderwijs positiever denkt over Passend onderwijs dan het voortgezet onderwijs, al treden hierbij wel aanzienlijke verschillen op. Sommigen merken op dat Passend onderwijs, ondanks alle inspanningen, nog onvoldoende leeft onder schoolleiders en nog minder onder leraren. Er wordt over geklaagd dat het goed informeren van leraren erg is bemoeilijkt door de heroverweging. Eerder gegeven informatie moest door de heroverwegingsbrief worden bijgesteld. In enkele regio's zijn de activiteiten gestopt die waren gericht op het informeren van het personeel over Passend onderwijs. Eerst moeten de plannen van de overheid concreet worden. Velen overzien de consequenties niet. De een verwacht dat Passend onderwijs een taakverzwaring inhoudt, zonder dat daar extra ondersteuning of kleinere klassen tegenover staan, terwijl een ander door de heroverweging denkt dat Passend onderwijs 'wel overwaait'. Anderen stellen dat het basisonderwijs, dankzij 'Weer Samen Naar School', al duidelijk gericht is op het geven van onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben. Leraren in het voortgezet onderwijs, met name in havo en vwo, zouden veel minder gericht zijn op het bieden van zorg aan leerlingen.

In minder dan de helft van de regionale netwerken is een ouderplatform of vergelijkbaar orgaan gerealiseerd. Deze oudervertegenwoordigingen hebben een klankbordfunctie en een adviserende functie. Doorgaans verwijzen de betrokkenen in de regio's waar nog geen duidelijke oudervertegenwoordiging is ingesteld, naar de bestaande (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden, die de belangen van ouders moeten behartigen. In enkele regio's wordt nog nagedacht over de manier waarop men ouders kan betrekken bij de ontwikkeling van Passend onderwijs. In andere regionale netwerken bestaan plannen om over niet al te lange tijd een vertegenwoordiging van ouders in verband met Passend onderwijs op te richten. Er komen verschillende geluiden uit de netwerken over de ervaringen die men heeft met ouders. Sommigen zijn positief over de inbreng van de ouders. Anderen wijzen op tegengestelde belangen van ouders van zorgleerlingen en ouders van leerlingen die geen specifieke zorg nodig hebben. Persoonlijke betrokkenheid van ouders bij hun eigen kind

wordt soms een barrière genoemd om ouders een stem te geven op een meer structureel niveau. Ook wordt gesteld dat Passend onderwijs zo complex en ondoorzichtig is, dat ervaringsdeskundigheid alleen niet genoeg is. Bovendien wordt erop gewezen dat het ook op andere, minder complexe, terreinen al moeilijk is om ouderbetrokkenheid te organiseren. Er wordt aangegeven dat de ideeën van ouders over Passend onderwijs uiteenlopen. Ouders van leerlingen die geen extra zorg nodig hebben, kunnen Passend onderwijs zien als een bedreiging voor hun eigen kind. Sommige ouders van kinderen zonder beperkingen kiezen niet graag voor een school met veel zorgleerlingen, uit angst dat hun eigen kind aandacht tekort zal komen. Veel ouders zijn ook nog niet op de hoogte van wat Passend onderwijs inhoudt. Ook in de netwerken waar ouders zijn vertegenwoordigd, zijn niet overal afspraken gemaakt over de terugkoppeling naar de ouders. Waar de informatievoorziening aan ouders wel is geregeld, verloopt deze vaak via de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden, waardoor buiten het zicht van de werkgroepen of platforms valt welke informatie de ouders daadwerkelijk bereikt.

De heroverweging heeft in een aantal koploperregio's geleid tot veranderingen in de activiteiten rond ouderparticipatie, zoals het verschuiven van de verantwoordelijkheid daarvoor van het regionale netwerk naar de samenwerkingsverbanden en het stagneren van activiteiten, in afwachting van meer duidelijkheid over het beleid en de activiteiten in het regionale netwerk. In een aantal gesprekken wordt gesteld dat de rol van de ouder is gemarginaliseerd door de heroverweging. De medezeggenschapsraden moeten weliswaar gaan instemmen met de zorgprofielen van de scholen, maar daarin hebben naast de ouders ook de personeelsleden van de school een stem. Daarmee dreigen kwesties rond Passend onderwijs ondergesneeuwd te raken in algemene belangen. Bovendien vreest men dat ouders in de medezeggenschapsraad door de complexiteit van de materie onvoldoende inbreng zullen hebben in de besluitvorming. Ook wordt verwacht dat ouders in de toekomst minder inbreng zullen hebben in de schoolkeuze. Als scholen zich gaan specialiseren op bepaalde typen problematiek, kan dat de keuzemogelijkheden van ouders beperken. Bovendien kunnen samenwerkingsverbanden gaan bepalen waar de leerling Passend onderwijs kan krijgen. Een aandachtspunt dat ook wordt genoemd, is het risico dat er verschillen tussen regio's gaan ontstaan in het aanbod aan Passend onderwijs aan zorgleerlingen. Naast de voorziene verslechtering van de positie van ouders door de (herziene) plannen voor Passend onderwijs, is er al een groep ouders waarvan de positie is verslechterd door de pakketmaatregel in het kader van de AWBZ, waardoor zij het persoonsgebonden budget voor hun kind kwijtraken.

#### *Eerste tranche koplopers*

Vergeleken met de stand van zaken zoals opgemaakt in het eerste onderzoeksrapport van het IVA zijn er bij de eerste tranche koplopers duidelijke vorderingen zichtbaar wat betreft draagvlakmaatregelen. Dat komt vooral door het met subsidie uit middelen van het veldinitiatief opstarten van projecten waarin Passend onderwijs vorm krijgt in de scholen. Er zijn bovendien meer dan voorheen leraren- en ouderplatforms gevormd en er is meer gedaan aan informatievoorziening. Met name het organiseren van vertegenwoordiging van ouders blijft volgens de sleutelpersonen in de regio's echter een lastig punt.

### *Continuüm van zorg*

In de omschrijvingen van het continuüm van zorg die worden gegeven, wordt vaak verwezen naar een dekkend en flexibel aanbod aan onderwijsvoorzieningen of combinaties van onderwijs en zorg, die zoveel mogelijk thuisnabij, in het regulier onderwijs, worden gerealiseerd. In enkele omschrijvingen wordt hierbij tevens de verbinding gelegd met de inzet van zorginstellingen. Sommigen wijzen op het belang van betrokkenheid van het speciaal onderwijs bij het continuüm van zorg. Een belangrijke vraag is wat er aan basiszorg van het regulier onderwijs kan worden verwacht en wanneer het speciaal onderwijs in beeld komt. In dit verband wordt door sommigen verwezen naar het – nog niet beschikbare – landelijke referentiekader en de daarvan af te leiden zorgprofielen van scholen. Sommigen stellen dat zij door de heroverweging en de aangekondigde bezuinigingen niet verwachten het beoogde continuüm van zorg te kunnen verwezenlijken.

In veel koploperregio's zijn aanvullende voorzieningen gecreëerd of wordt daaraan gewerkt. Voorbeelden daarvan zijn aparte groepen in het basisonderwijs (structuurgroepen voor leerlingen met autisme of klassen voor hoogbegaafden), gecombineerde voorzieningen (bao, sbo en so in één gebouw), mogelijkheden voor crisis- of observatieplaatsing, ondersteuning voor leerlingen met autisme in havo/vwo en de mogelijkheid voor vso-leerlingen om een vmbo-diploma te halen ('synthesegroepen'). In veel regionale netwerken zijn subsidies verstrekt aan scholen om projecten uit te voeren die de ontwikkeling van Passend onderwijs ondersteunen en het zorgaanbod verbreden. Voorzieningen die men in sommige regio's mist, zijn bijvoorbeeld een 'time-outvoorziening' voor de basisschool, een voorziening in de regio voor cluster 1 of 2, een voorziening op het grensvlak van cluster 3 en 4 (verstandelijke problematiek in combinatie met gedragsproblemen) en voorzieningen voor hoogbegaafden.

De zorgplicht wordt opgevat als een plicht voor besturen van scholen om er in samenwerking met andere besturen voor te zorgen dat elke leerling een passend onderwijsarrangement krijgt. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er 'een gezamenlijk besef van zorgplicht' is. Om dit te kunnen realiseren, hebben de besturen behoefte aan de informatie over welke zorg scholen kunnen leveren, die in de zorgprofielen wordt vastgelegd. Naar aanleiding van de heroverweging wordt erop gewezen dat de besturen verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van Passend onderwijs, terwijl de verantwoordelijkheid voor het toewijzen van (extra) middelen voor zorg bij de samenwerkingsverbanden is neergelegd. Dat kan tot een spanningsveld leiden. Ook wordt gesteld dat niet aan alle jongeren (passend) onderwijs geboden kan worden. Voor sommige kinderen moet in samenwerking met zorginstellingen een oplossing gevonden worden. Als bepaalde voorzieningen in een regio ontbreken, zijn besturen bij het realiseren van zorgplicht afhankelijk van afspraken met een regio waar deze voorzieningen wel aanwezig zijn. Er zijn signalen dat dit door de heroverweging en de aangekondigde bezuinigingen (het limiteren van het budget en het verevenen van middelen) op problemen kan stuiten. In sommige regio's wacht men het landelijke referentiekader af voordat besluiten worden genomen over de zorgplicht.

Er zijn ook vragen rond zorgplicht bij scholen. Waar liggen de grenzen van wat de school kan bieden? Als een school nu een bepaalde voorziening kan bieden, kan de school deze dan altijd bieden? Wat gebeurt er bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs? Als het primair onderwijs een leerperspectief ontwikkelt, wordt dit in het voortgezet dan weer losgelaten? Er is ook vrees voor concurrentie tussen scholen bij de ontwikkeling van zorgprofielen. Daardoor kan een

school een specifiek imago krijgen met aanzuigende werking bij ouders van zorgleerlingen. Een ander punt is dat het voor ouders moeilijk te bepalen is in hoeverre een school passende hulp kan bieden voor hun kind. Vanuit het speciaal onderwijs wordt de zorg geuit dat scholen voor regulier onderwijs te lang proberen om leerlingen zelf op te vangen, waardoor leerlingen niet de hulp krijgen die ze nodig hebben.

Een grotere diversiteit aan onderwijszorgarrangementen zou de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen moeten versterken, maar velen hebben twijfels over de toekomstige keuzemogelijkheden van ouders. Als de zorgplicht bij de gezamenlijke schoolbesturen ligt die samenwerken in een samenwerkingsverband, dan kan het zijn dat vanuit het verband wordt gezegd waar plek voor het kind is. Het is dan de vraag of ouders het laatste woord hebben. Hun keuzevrijheid zal waarschijnlijk afnemen. Het is ook de vraag of er bij bezuinigingen op het speciaal onderwijs voldoende keuzemogelijkheden blijven voor ouders die niet voor regulier onderwijs kiezen. Er worden ook twijfels geuit bij de geschillencommissie, die in de heroverwegingsbrief wordt genoemd. Als een ouder zich ergens niet welkom voelt met het kind, dan zal het gelijk halen via een geschillencommissie ook weinig uitrichten.

#### *Eerste tranche koplopers*

In het afgelopen jaar is in vrijwel alle koploperregio's van de eerste tranche voortgebouwd aan het continuüm van zorg, maar in veel van de regio's is het zorgaanbod nog niet dekkend. Door de aangekondigde bezuinigingen voorziet men dat het gebruik maken van voorzieningen in andere regio's in de nabije toekomst op problemen zal gaan stuiten. In sommige regio's noemt men het onzeker of opgezette nieuwe voorzieningen in de toekomst nog betaalbaar zullen zijn.

#### ***Indicatiestelling en toewijzing van zorg***

Eén van de onderdelen die in de oorspronkelijke plannen voor Passend onderwijs hoge prioriteit kreeg, was de vorming van een gezamenlijk regionaal loket Passend onderwijs. Dit zou de toegang tot de verschillende zorgaanbieders en de indicatiestelling en toewijzing van zorg en ondersteuning moeten vereenvoudigen. Door de heroverweging is dit loket echter uit de beleidsplannen geschrapt. Sommigen uiten in de gesprekken hun verbazing hierover. In de helft van de koploperregio's is een dergelijk loket operationeel of gaat het binnenkort van start. In elf regio's werkt men nog aan de ontwikkeling en gaat men daarmee door. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen een loket voor het primair onderwijs en een loket voor het voortgezet onderwijs. Soms overweegt men een virtueel loket, dat een bundeling van diensten voor zorgvragers vormt. Enkelen denken aan 'de school als loket', wat uiteraard afwijkt van de oorspronkelijke gedachte van een regionaal loket. In het voortgezet onderwijs is een zorg- en adviesteam (ZAT) in het algemeen de eerst aangewezen instantie om vragen over zorgleerlingen te beantwoorden. Een doorverwijzing naar het regionale loket komt dan pas later aan de orde. Door de momenteel heersende onduidelijkheid over de toekomstige aanpak van de indicatiestelling wordt de uitwerking van de plannen rond het loket in sommige regio's vertraagd. Verwachte bezuinigingen op de jeugdzorg zullen waarschijnlijk van invloed zijn op de deelname van jeugdzorg aan het loket.

De nieuwe plannen van de overheid hebben tot onduidelijkheid geleid over de indicatiestelling en toewijzing van zorg. De samenwerkingsverbanden zullen hierbij een grotere rol krijgen. In het

algemeen onderschrijft men het idee om flexibel zorg toe te wijzen, met handelingsgericht werken als uitgangspunt, en af te stappen van de 'slagboomdiagnostiek'. Er moet een helder traject voor zorgtoewijzing worden gerealiseerd. Momenteel is echter onduidelijk in hoeverre de budgetten voldoende zullen zijn om de zorg die men nodig acht daadwerkelijk te verlenen. Doordat in de heroverweging de rol van de samenwerkingsverbanden is vergroot, bestaat de kans dat de permanente commissie leerlingenzorg (PCL) of het zorg- en adviesteam (ZAT) een belangrijke rol krijgt bij het toewijzen van zorg. Vanuit het speciaal onderwijs wordt de vrees uitgesproken dat organen met onvoldoende deskundigheid zich met het stellen van indicaties gaan bezighouden. Ook wordt erop gewezen dat de positie van ouders zwakker wordt als vanuit de samenwerkingsverbanden flexibel zorg wordt toegewezen. Bij een uniforme landelijke regeling weet men beter waar men aan toe is en is de kans op verschillen tussen regio's kleiner.

Naast het regionale loket Passend onderwijs ontstaan in de gemeenten Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). In 2011 moet een landelijk dekkend netwerk van CJG's gerealiseerd zijn. Samenwerking tussen Passend onderwijs en CJG is niet vanzelfsprekend. Vaak vergt dit veel inspanning, met name in regionale netwerken die met veel gemeenten te maken hebben.

Volgens de deelnemers aan de gesprekken zijn er weinig thuiszitters in de aan het onderzoek deelnemende regio's. Voor crisisplaatsingen bestaan vaak afspraken. Ook de wachtlijstproblematiek is doorgaans beperkt, al ontstaan hier en daar in de loop van het schooljaar wel wachtlijsten voor cluster 4. In verband met de aangekondigde bezuinigingen wordt gevreesd dat er in de toekomst meer thuiszitters en meer leerlingen op wachtlijsten zullen komen. Bij bezuinigingen op het speciaal onderwijs (door het budget te begrenzen op het niveau van 2008) is de verwachting dat scholen voor speciaal onderwijs minder leerlingen gaan toelaten. Sommige deelnemers aan de gesprekken wijzen erop dat er scholen zijn die geen leerlingen uit een andere regio meer toelaten, in verband met de komende verevening.

#### *Eerste tranche koplopers*

Het regionale loket Passend onderwijs is in de meerderheid van de koploperregio's van de eerste tranche nog niet als zodanig van start gegaan, maar er is wel gewerkt aan de verdere vormgeving daarvan. In Midden-Limburg West fungeren twee dienstencentra als loket. In Noord-Limburg is er een PO- en een VO-loket. In Eemland werkt een zorgplatform als 'loket' en het Reformatorisch verband beschikt over een loket in één van de subregio's. In twee regio's wil men komend schooljaar met het loket starten. In Twente heeft men de ontwikkeling van een regionaal loket stopgezet na de heroverweging. De heroverweging heeft in alle regio's tot onzekerheid en vertraging geleid. Ook over de toekomstige opzet van de indicatiestelling bestaat onzekerheid. Integraal indiceren is nog overall een ver weg liggend perspectief.

#### ***Opvattingen in de scholen***

Voor de ECPO was het om twee redenen belangrijk om zicht te krijgen op opvattingen over en kennis van Passend onderwijs in de scholen: als onderdeel van de implementatievraag én als onderdeel van de vraag naar de invloed van de heroverweging. Er is daarom een internetenquête uitgezet bij scholen in de koploperregio's. Het doel was om een beeld te krijgen van de opvattingen over Passend onderwijs in het onderwijsveld, inclusief de ideeën en voorgestelde maatregelen sinds de

heroverweging. Er is onderscheid gemaakt naar schooltype (PO, VO, SO) en naar verschillende soorten betrokkenen: schooldirecties, intern begeleiders (PO) of zorgcoördinatoren (VO), leraren. De respons op de enquête was vrij gering. De meeste ingevulde vragenlijsten zijn afkomstig van het regulier basisonderwijs. Ook het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs zijn vrij goed vertegenwoordigd. De respons in het voortgezet onderwijs is zeer laag, dat geldt met name voor vmbo zonder lwoo en havo/vwo. Scholen voor praktijkonderwijs hebben wel relatief vaak de vragenlijst ingevuld.

Het algemene beeld dat uit de enquête naar voren komt is zeker niet negatief, vanuit een oogpunt van draagvlak voor Passend onderwijs. Men is redelijk op de hoogte van het beleid, zowel landelijk als regionaal, al geldt dit laatste niet voor de leraren. Men voelt zich ook redelijk geïnformeerd en betrokken, vooral in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de 'zorg'scholen in het voortgezet onderwijs. Er worden echter weinig landelijke bijeenkomsten bezocht, er wordt weinig deelgenomen aan bovenscholse activiteiten en de mate waarin leraren worden geïnformeerd over en betrokken bij Passend onderwijs beoordeelt men als onvoldoende.

De meervoudige doelen van Passend onderwijs worden onderkend. Het meest 'Passend onderwijs' vindt men de doelen 'Moet er voor zorgen dat er geen leerlingen zijn die thuis zitten', 'Moet er voor zorgen dat leraren betere ondersteuning krijgen bij lesgeven aan zorgleerlingen', 'Moet het aanbod aan voorzieningen voor zorgleerlingen verbeteren/uitbreiden' en 'Moet er voor zorgen dat scholen beter definiëren welke zorgleerlingen ze wel en niet aankunnen'. Leraren denken meer dan de directies dat Passend onderwijs er toe moet leiden dat leraren betere ondersteuning krijgen bij het lesgeven en minder dat Passend onderwijs er toe moet leiden dat scholen hun zorgcapaciteit beter definiëren.

De verwachtingen over wat Passend onderwijs kan opleveren zijn redelijk hoog. Men verwacht winst op allerlei terrein: meer steun voor leraren in de klas, meer samenwerking tussen scholen en met jeugdzorg, betere hulp voor ouders, meer vormen van hulp voor de leerlingen die nu nog tussen wal en schip vallen, betere deskundigheid van leraren, beter zorgbeleid op scholen en heldere zorgprofielen. Relatief weinig verwacht men dat Passend onderwijs er toe zal leiden dat er meer soorten onderwijsaanbod ontstaan en dat de bureaucratie bij verwijzingen gaat verminderen. Het valt op dat leraren op veel van deze punten hogere verwachtingen hebben van Passend onderwijs dan directies en intern begeleiders/zorgcoördinatoren.

Er zijn enkele principes/maatregelen van Passend onderwijs waar men het in de scholen in hoge mate mee eens is. Dat zijn het opstellen van een zorgprofiel per school, de gedachte dat scholen die de meeste zorg verlenen de meeste middelen moeten krijgen, de verplichting tot samenwerking tussen schoolbesturen om een dekkend zorgaanbod te krijgen, het voortbestaan van het speciaal onderwijs en (hoogste score!) het opstellen van landelijke richtlijnen voor wat van scholen verwacht mag worden aan zorg. Relatief gezien is er de minste steun voor de gedachte dat zorgleerlingen zoveel als mogelijk naar gewone scholen moeten gaan (vooral in SO en VO), voor het afschaffen van de rugzak en voor het idee van budgetfinanciering (vast budget per regio). Het idee dat Passend onderwijs een speeltje van managers is en leraren niets gaat opleveren krijgt ook enige steun. Verder leeft de angst dat Passend onderwijs taakverzwaring voor leraren gaat betekenen redelijk sterk.

Directies en intern begeleiders/zorgcoördinatoren vinden dat vaardigheden van leraren verbeterd zouden kunnen worden, vooral op het gebied van omgaan met sociaal-emotionele problemen en gedragsproblemen. In het SO vindt men verbetering van vaardigheden van leraren over het algemeen minder nodig dan in de andere schoolsoorten; ook dit geldt vooral voor omgaan met sociaal-emotionele problemen en gedragsproblemen. Leraren zelf beoordelen hun vaardigheden in omgaan met zorgleerlingen en omgaan met verschillen vrij positief ('voldoende'). Dat geldt echter in iets mindere mate voor omgaan met gedragsproblemen en het stellen van een diagnose. Verder vinden leraren dat ze niet zo vaardig zijn in het lesgeven aan leerlingen met lichamelijke handicaps. Zoals te verwachten was, oordelen leraren in SBO, SO en 'VO-zorg'-scholen bij de meeste punten positiever over hun vaardigheden op dit gebied dan leraren uit het regulier onderwijs.

### **Tot slot**

In deze laatste paragraaf presenteren we enkele korte slotconclusies op de hoofdpunten van het onderzoek. We concentreren ons daarbij op de gevolgen van de heroverweging.

#### ***Stagnatie***

De heroverweging van het beleid Passend onderwijs heeft voor de koploperregio's geleid tot onbegrip en onzekerheid, in een aantal gevallen tot herbezinning en in één geval tot het uiteenvallen van het regionale netwerk. Men heeft het gevoel dat een deel van de geleverde inspanningen vergeefs is geweest. De overheersende mening bij de koplopers is dat er is ingegrepen op het moment waarop in de eigen regio de basis was gelegd om Passend onderwijs vorm te geven in de scholen. Men is zich vervolgens afwachtend gaan opstellen. Per saldo leidt dit tot stilstand, in plaats van de versnelling die met de heroverweging was beoogd.

#### ***Grotere complexiteit, meer overleg***

Voor een deel van de betrokkenen, zoals de regionale expertisecentra en zorginstellingen, leidt de heroverweging tot meer complexiteit, aangezien voortaan afspraken moeten worden gemaakt met afzonderlijke samenwerkingsverbanden in plaats van met regionale netwerken. Bovendien zullen primair en voortgezet onderwijs voortaan weer hun eigen weg gaan. Dit betekent dat er tussen partners weer nieuw of meer overleg zal moeten worden gevoerd.

#### ***Bevoegdheden en sturing***

In de heroverweging is gekozen voor terugkeer naar een regiefunctie van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Over de vraag of de samenwerkingsverbanden deze verantwoordelijkheid kunnen waarmaken wordt verschillend gedacht. Vooral vertegenwoordigers van schoolbesturen hebben daarover hun twijfels. Er dreigt een oud probleem uit het Weer Samen Naar School beleid terug te keren, namelijk dat samenwerkingsverbanden geen sturingsmacht hebben en geen (wettelijke) bevoegdheden (zie Meijer, 2004). Complicerend hierbij is dat in de nieuwe voorstellen de zorgplicht voor Passend onderwijs bij schoolbesturen ligt, maar de sturingsmogelijkheden (toewijzing van middelen) bij de samenwerkingsverbanden. Verder kunnen besturen hun zorgplicht alleen waarmaken als ze samenwerken, bijvoorbeeld bij het creëren van nieuwe tussenvormen van zorg of aanvullende voorzieningen in een regio. Ze hebben daarvoor de samenwerkingsverbanden nodig in verband met

de financiering. Al met al moet de bestuurlijke situatie gekarakteriseerd worden als nog niet geheel helder.

### ***Samenwerking tussen regio's***

Als bepaalde voorzieningen in een regio ontbreken, zijn besturen voor het realiseren van hun zorgplicht afhankelijk van afspraken met een regio waar deze voorzieningen wel aanwezig zijn. Er zijn signalen dat dit door de heroverweging en de aangekondigde bezuinigingen (het limiteren van het budget en het verevenen van middelen) op problemen kan gaan stuiten.

### ***Samenwerking met gemeenten***

De samenwerking met de gemeenten is complex en dat valt ook niet makkelijk op te lossen. De terugkeer naar het niveau van de samenwerkingsverbanden zal hierin soms een verbetering betekenen (het zal dan in het primair onderwijs minder vaak voorkomen dat men met meerdere gemeenten te maken heeft), maar soms een verslechtering (meer regievoerders, dus nog meer overleg nodig, en minder coördinatie).

### ***Deskundigheidsbevordering***

Vergroten van de deskundigheid van leraren is een cruciale voorwaarde voor het slagen van Passend onderwijs. Op dit gebied zijn er nog geen grote slagen gemaakt. De heroverweging heeft ook hier voor stilstand gezorgd. De gedachte is dat er met acties op het gebied van deskundigheidsbevordering moet worden aangesloten bij de ontwikkeling richting zorgprofielen. Maar daarvoor wordt eerst gewacht op het referentiekader. Een ander knelpunt is dat men het moeilijk vindt om deskundigheidsbevordering centraal aan te sturen. Niettemin gebeurt er in het primair onderwijs wel het een en ander, ook bovenscholings georganiseerd. In het voortgezet onderwijs is dat veel minder het geval. In het speciaal onderwijs vreest men vanwege de aangekondigde bezuinigingen verlies van deskundigheid bij de ambulante begeleiders en daarmee van mogelijkheden om de deskundigheid van leraren in het regulier onderwijs verder te vergroten.

### ***Meten en evalueren***

Om te weten of met het beleid wordt bereikt wat is beoogd, is sturen/evalueren op basis van heldere gegevens nodig. Daarvan is men zich in de koploperregio's wel bewust, maar het verzamelen van kengetallen en het organiseren van evaluatie heeft nog maar weinig prioriteit. Er zijn nog onvoldoende instrumenten om na te gaan of de doelen van het netwerk worden bereikt. Ook is er nog onvoldoende zicht op goede indicatoren. Er zijn wel kritische geluiden over de manier waarop de inspectie naar leeropbrengsten kijkt, men vraagt zich af of dat wel recht doet aan scholen die proberen veel zorgleerlingen op te vangen. Alternatieve manieren van opbrengsten meten zijn echter niet geformuleerd. De vraag is of men op dit gebied in de regio's wel over voldoende deskundigheid beschikt. Handreikingen lijken gewenst, zowel wat betreft aanwijzingen voor te bereiken effecten (wat moet de opbrengst van Passend onderwijs zijn?) als wat betreft mogelijke werkwijzen en instrumenten om de benodigde gegevens te verzamelen.

### ***De financiële aanpassingen en hun gevolgen***

De financiële consequenties van de heroverweging hebben overal tot zorg en/of verontwaardiging geleid. Er zijn allerlei voorspellingen gedaan over mogelijke negatieve gevolgen: meer wachtlijsten, meer thuiszitters, minder bereidheid om zorgleerlingen uit andere regio's op te nemen in het speciaal

onderwijs, niet kunnen realiseren van een continuüm van zorg, minder mogelijkheden om aan deskundigheidsbevordering en verbetering van zorgbeleid binnen scholen te werken. Het is moeilijk om na te gaan of dit ook inderdaad zal gebeuren. Waarschijnlijk zullen de effecten per regio gaan verschillen, afhankelijk van de mogelijkheid om ook andere geldstromen te benutten voor de realisatie van Passend onderwijs (gemeentelijke subsidies, middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding). Ook in deze geldstromen zijn veranderingen aan de orde, die voor regio's heel verschillend kunnen uitwerken. Daarnaast speelt financieel beleid/financiële deskundigheid van de belangrijke spelers bij Passend onderwijs een rol. Volgens de Algemene Onderwijsbond (Het Onderwijsblad, 4 september 2010) is er bij sommige REC's en samenwerkingsverbanden sprake van 'raadselachtige reserves', doordat men soms grote financiële buffers heeft aangelegd om mogelijke toekomstige risico's op te vangen. Mogelijk liggen hier nog kansen om gewenst beleid ook onder een krasser financieel kader van de overheid toch te (blijven) realiseren.

Voor de koploperregio's betekent de heroverweging, naast de aangekondigde algemene bezuinigingen, dat de overheid is teruggekomen op financiële toezeggingen voor de realisatie van het eigen plan. Dit heeft kwaad bloed gezet, betrokkenen uitspraken over 'onbehoorlijk bestuur' ontlokt en in gang gezette ontwikkelingen deels gefrustreerd.

### ***Dekkend zorgaanbod***

Het realiseren van een dekkend zorgaanbod en een continuüm van zorg is niet eenvoudig. Er moet worden bepaald welke zorg in het regulier onderwijs kan worden geboden, welke voorzieningen dichtbij moeten zijn en welke eventueel verder weg kunnen zijn, wat de omvang van het speciaal onderwijs kan/moet zijn, hoe zorgzwaarte moet worden vastgesteld, en dergelijke. In de koploperregio's is men met deze kwesties bezig, maar definitieve antwoorden zijn er nog niet. Het loslaten van regionale aansturing vormt hierbij een extra complicatie.

In de heroverweging zijn twee nieuwe instrumenten genoemd om te bevorderen dat er een dekkend zorgaanbod komt in elke regio: de zorgprofielen en het landelijk referentiekader. Verondersteld wordt dat deze samen tot een dekkend zorgaanbod zullen leiden. Of dat ook zal/kan gebeuren, is nog de vraag. Het is immers zeker niet op voorhand zeker (of zelfs waarschijnlijk) dat het geheel aan zorgprofielen (door scholen autonoom opgesteld) tot een goed bij elkaar passend totaalaanbod van voorzieningen gaat leiden. Bovendien bestaat het risico dat scholen met een bepaald zorgprofiel een aanzuigende werking krijgen op bepaalde groepen zorgleerlingen en daarmee onaantrekkelijker worden voor niet-zorgleerlingen. Dit zal scholen mogelijk terughoudend maken bij het formuleren van hun profiel.

### ***Indicering en zorgtoewijzing***

Met de heroverweging is het regionale loket Passend onderwijs verdwenen uit de plannen van de overheid. De één loket gedachte uit het begin van Passend onderwijs was echter algemeen omarmd en in veel koploperregio's is er in geïnvesteerd. Het weer loslaten hiervan wordt niet begrepen en die keuze wordt niet gedeeld. In veel regio's wil men er mee doorgaan. In de doelstellingen van de plannen van de koplopers staat vaak harmonisatie van indicatiestelling. Dat wordt gevoeld als een urgente opdracht, want men is algemeen van mening dat de huidige versnippering niet goed is. De meeste regio's werken aan het stroomlijnen van indicatieprocedures, waarbij het regionale loket en trajectbegeleiders een ondersteunende functie zouden krijgen. In het algemeen is men het wel eens met wat in de heroverwegingsbrief staat over flexibel toewijzen van zorg en afstappen van

'slagboomdiagnostiek'. Meer handelingsgericht werken bij toewijzing van zorg juicht men toe, maar er is nog allerm minst duidelijkheid over de rol van verschillende actoren (PCL, ZAT), over nieuwe procedures en over de vraag of indiceren en zorg toewijzen in de toekomst op voldoende deskundige wijze zal gebeuren. Ook is er zorg over mogelijke verschillen in aanpak tussen regio's of samenwerkingsverbanden, met kans op rechtsongelijkheid voor ouders.

### ***Draagvlak in scholen***

Op het gebied van het werken aan draagvlak in de scholen is wel vooruitgang geboekt. Dit met name in het primair onderwijs, mede dankzij netwerken van intern begeleiders, nieuwsbrieven, conferenties en subsidies voor scholen om aan eigen projecten te werken. Leraren worden hiermee echter nog te weinig bereikt, zo vinden leraren ook zelf. Het draagvlak in het voortgezet onderwijs is zorgelijk.

De verwachtingen over Passend onderwijs bij leraren zijn zeker niet laag. Men hoopt dat er een aantal verbeteringen uit zullen voortvloeien die ook voor de scholen belangrijk zijn en hen in staat zullen stellen een betere zorg te verlenen. Het lijkt, met een voorbehoud voor het voortgezet onderwijs, mee te vallen met de veronderstelde negatieve houding jegens Passend onderwijs bij leraren.

### ***Rol van de ouders***

Er is enige, maar nog niet veel vooruitgang geboekt op het gebied van betrokkenheid van ouders. Het realiseren van inspraak van ouders bij beleidskeuzes blijft erg moeizaam. Zowel de overheid als de schoolbesturen kijken hiervoor sterk naar de rol van ouders in medezeggenschapsraden. Dat is echter een erg formele opstelling. Ouders in medezeggenschapsraden hebben immers zelden een duidelijke achterban. Het is ook de vraag wie vertegenwoordigd moet zijn: alleen ouders die affiniteit of ervaring hebben met onderwijs aan zorgleerlingen, of juist ook de ouders die de niet-zorgleerlingen vertegenwoordigen? Die belangen lopen niet altijd parallel. Bovendien vereist meedenken over Passend onderwijs op beleidsniveau wel erg veel deskundigheid. De gemiddelde ouder heeft er nog nooit van gehoord. De vraag is derhalve wat de kwaliteit van de inbreng van ouders kan zijn. In de praktijk zal vertegenwoordiging in formele organen niet betekenen dat ouders daadwerkelijk een stem hebben.

Een ander aspect is het recht dat ouders kunnen doen gelden op bepaalde vormen van hulp of op een plaatsing in een door hen gewenste onderwijsvoorziening. De heroverweging lijkt de positie van ouders op dit gebied (verder) te verzwakken. Immers, geformaliseerde en landelijk bewaakte indicaties vervallen en mogelijk de kindgebonden ambulante begeleiding ook. De ruimte voor vrije schoolkeuze zal zeer afhangen van lokale afspraken, met mogelijk rechtsongelijkheid als gevolg.