

Datum verschijnen:

Oktober 2010

Passend onderwijs in een impasse

Eind 2009 heeft de staatssecretaris primair onderwijs wijzigingen aangekondigd in het nog jonge beleid Passend onderwijs. Deze heroverweging heeft voor de regio's die als 'koplopers' bezig zijn met de uitwerking en implementatie van Passend onderwijs 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.

Passend onderwijs is sinds een paar jaar een belangrijk beleidsonderwerp. Het doel ervan is het onderwijsaanbod voor zorgleerlingen verbeteren, zowel wat betreft kwaliteit als organisatie. Elke leerling moet, ongeacht de aard van zijn of haar kenmerken of eventuele leerbeperkingen, bij de eigen behoeften passend onderwijs kunnen krijgen. In 2009 zijn zogenoemde koploperregio's van start gegaan met het werken aan die verbetering, in regionaal verband. In die regio's werken basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, jeugdzorg en gemeenten samen. In opdracht van de landelijke Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO) onderzochten het Kohnstamm Instituut en het ITS de voortgang hiervan. Er zijn gesprekken gevoerd met verschillende groepen betrokkenen in 26 regio's.

Wat blijkt: door veranderende condities in het landelijk beleid treedt er stagnatie op. De nieuwe beleidskoers is voor de deelnemers in de koploperregio's weinig motiverend en roept allerlei nieuwe vragen op over kansen en risico's bij het halen van de beleidsdoelen. Er is veel onzekerheid ontstaan over de verdere koers. Dit heeft de voortgang belemmerd.

Gevolgen van de heroverweging

In de heroverweging is gekozen voor terugkeer naar een regiefunctie van afzonderlijke samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs in plaats van overkoepelende regio's. Samenwerkingsverbanden krijgen meer mogelijkheden om zelf zorgmiddelen te verdelen. Tegelijkertijd is een forse bezuiniging aangekondigd: een bevrozing van de zorgbudgetten tot het niveau van enkele jaren geleden en een financiële gelijkschakeling bij de toewijzing van geld (verevening). In de koploperregio's ziet men hierbij de volgende problemen:

Bestuurlijke onhelderheid

In de nieuwe voorstellen ligt de plicht om voor Passend onderwijs te zorgen bij schoolbesturen, maar de sturingsmogelijkheden (toewijzing van middelen) bij de samenwerkingsverbanden.

Grotere complexiteit

Vooral in het speciaal onderwijs en de jeugdzorg wordt de nieuwe situatie complexer, aangezien voortaan afspraken moeten worden gemaakt met afzonderlijke samenwerkingsverbanden in plaats van met grotere regionale netwerken.

Afhankelijkheid

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 in de nieuwe situatie op problemen kan gaan stuiten.

Minder mogelijkheden om de doelen van Passend onderwijs te halen, vanwege de bezuinigingen.

Daarover zijn allerlei voorspellingen gedaan: meer wachtlijsten, meer thuiszitters, minder bereidheid om zorgleerlingen op te nemen uit andere regio's, niet kunnen realiseren van een dekkend zorgaanbod, 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.

Risico's voor het bereiken van een dekkend zorgaanbod

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. Het is echter 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.

Onduidelijkheid over de toewijzing van zorg.

De één loket gedachte uit het begin van Passend onderwijs voor de toewijzing van zorg was 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.

Ouders in een kwetsbare positie

Het realiseren van inspraak van ouders bij beleidskeuzes blijft erg moeizaam. Vertegenwoordiging van ouders in formele organen betekent niet dat ouders daadwerkelijk een stem hebben. De heroverweging lijkt de rechten van ouders op dit gebied (verder) te verzwakken. Geformaliseerde en landelijk bewaakte indicaties vervallen en mogelijk de kindgebonden ambulante begeleiding ook. De ruimte voor vrije schoolkeuze door ouders zal zeer afhangen van lokale afspraken, met mogelijk rechtsongelijkheid als gevolg.

Meer informatie

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.

Contactpersoon

Guuske Ledoux
Kohnstamm Instituut Amsterdam
gledoux@kohnstamm.uva.nl
020 525 1386
www.kohnstamm.uva.nl

Zie ook

Smeets, E., Van der Veen, I., Derriks, M., & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

Samenwerkingspartners

Het onderzoek is uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en het ITS gezamenlijk.

www.its-nijmegen.nl

Trefwoorden

passend onderwijs, zorgleerlingen, basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, beleid, regionale samenwerking