

In de zomer van 2014 werd de Wet passend onderwijs van kracht. Voor de evaluatie van proces en resultaten werd een consortium van onderzoeksinstituten en universiteiten gevraagd een grootschalig evaluatieprogramma uit te voeren. Voorjaar 2020 wordt de eindrapportage daarvan verwacht. Die rapportage is wat vervroegd, omdat er maatschappelijk en politiek behoefte bestaat kennis te nemen van en te discussiëren over de resultaten.

Passend onderwijs houdt de gemoederen in en rond onderwijs onverminderd bezig. Wat is er van alle (goede) bedoelingen terecht gekomen? De laatste tussenrapportage (de vijfde stand van zaken) uit 2019 geeft vermoedelijk al een goed beeld. De conclusies in de eindrapportage zullen waarschijnlijk niet al te veel afwijken van deze tussenstand.

De tussenstand uit 2019 betreft het primair- en voortgezet onderwijs. Het rapport richt zich op vragen, die in het publieke debat een belangrijke rol spelen; de hete hangijzers.

- Is het reguliere onderwijs in staat meer leerlingen een plaats te bieden, minder instroom speciaal onderwijs dus?
- Is het aantal thuiszitters afgenomen?
- Is toegang tot de ondersteuning verbeterd en krijgen docenten voldoende ondersteuning.
- En hoe lopen de geldstromen?

Onvermijdelijk moeten de onderzoekers het algemene beeld schetsen. De verschillende samenwerkingsverbanden en besturen maken eigen keuzen, de verscheidenheid is groot. Regionaal kan de situatie verschillen van de algemene conclusies uit de rapportage.

### **Blijven er meer leerlingen in het regulier onderwijs sinds de invoering van passend onderwijs?**

Het motto van passend onderwijs is: Regulier onderwijs als dat kan, speciaal onderwijs als dat beter of nodig is voor een leerling.

Dat neemt niet weg dat de verwachting (en hoop) was dat invoering van passend onderwijs de instroom in het speciaal onderwijs zou doen verminderen.

Aanvankelijk bleek dat ook het geval. Tussen 2014 en 2016 nam het aantal leerlingen in het speciaal basis onderwijs en speciaal onderwijs af. Maar daarna neemt dit weer toe.

Voor het vso geldt wel een gestage geleidelijke afname, al stabiliseert het leerlingenaantal zich steeds meer.

Sinds 2010 neemt het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs (bao, sbo, so) overigens af. In de periode 2014-2018 met ruim 56.000 leerlingen. In 2018 waren er een kleine 7.000 leerlingen minder dan in 2017.

### **Zijn er minder thuiszitters?**

Nee, in tegendeel. Het aantal leerlingen dat langer dan drie maanden thuiszit neemt toe in plaats van af. Gedeeltelijk wordt dat toegeschreven aan het feit dat het thuiszitten sinds enige jaren beter in kaart wordt gebracht, beter geregistreerd. Het gaat niet om grote aantallen.

Het is vooral een vraagstuk in het voortgezet onderwijs en ook daar gaat het niet om veel leerplichtigen. De inspectie komt gemiddeld op zo'n vijftien leerlingen per vo-samenwerkingsverband. Qua problematiek gaat het wel om ernstige gevallen. Veelal een combinatie van complexe problemen.

Het lijkt erop dat passend onderwijs hier (vooralsnog) geen oplossing weet te bieden.

### **Krijgen leerlingen in voldoende mate toegang tot ondersteuning?**

Passend onderwijs moest de toegang tot ondersteuning voor leerlingen makkelijker en flexibeler maken. In plaats van de vele commissies, die voorheen indicaties stelden waarop leerlingen ondersteuning konden krijgen, bepalen samenwerkingsverbanden nu veel zelf.

Voor leerlingen, die extra ondersteuning behoeven, moet een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld worden. Maar daar is geen diagnostiek voor nodig, de behoefte van de leerling is leidend. Idem voor verwijzing naar het speciaal onderwijs.

Daar is een toelaatbaarheidsverklaring voor nodig, maar samenwerkingsverbanden richten daarvoor zelf de procedure in. De zelfbepaling door samenwerkingsverbanden maakt dat er een groot palet aan verschillende invullingen ontstaan is.

De vraag of leerlingen in voldoende mate toegang tot extra ondersteuning hebben is daardoor moeilijk te beantwoorden.

Elk samenwerkingsverband bepaalt welke basisondersteuning elke school moet bieden, en hoe de extra ondersteuning gerealiseerd moet worden.

	2014	2015	+/-	2016	+/-	2017	+/-	2018	+/-
SBO	36.847	34.737	- 5,72%	33.869	- 2,5%	33.968	+ 0,29%	34.985	+ 3%
SO	31.105	29.655	- 4,66%	29.137	-1,75%	29.872	+ 2,52%	30.868	+ 3,33%
VSO	39.884	38.550	- 3,34%	37.917	-1,64%	37.660	- 0,68%	37.567	- 0,25%

Onderzoek onder intern begeleiders (po) en zorgcoördinatoren (vo) in 2018 toont dat, wat betreft de basisondersteuning, deze specialisten in hoofdzaak vinden dat hun school die in ruime mate realiseert.

Over het bieden van extra ondersteuning op school is men minder zeker. Nog niet de helft van de intern begeleiders (44%) vindt dat de eigen school dat in (zeer) ruime mate realiseert. In het VO zijn de zorgcoördinatoren positiever (68%).

### Nieuwe mogelijkheden ondersteuning

Passend onderwijs biedt mogelijkheden om tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs te realiseren in de vorm van bijzondere arrangementen die voorheen niet bestonden. Ook hierin bestaan regionale verschillen in initiatieven.

Het lijkt erop dat deze processen een lange adem vergen. Hetzelfde geldt voor de afstemming onderwijs, jeugdhulp en zorg.

### Worden docenten meer belast door passend onderwijs?

Leraren laten weten zich belast te voelen door het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. En men heeft de indruk dat het aantal leerlingen toeneemt, met name in het reguliere onderwijs.

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte worden niet centraal geregistreerd. Het is dus moeilijk om het gevoel van belasting met harde cijfers aan te tonen. Wel is er onderzoek gedaan naar hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte er volgens leraren zelf in klassen van reguliere scholen zitten.

Elke keer dat dit gemeten is was de uitkomst hetzelfde, tussen de 20% en 25%. Dat was zo voor passend onderwijs en is daarna niet veranderd.

In dezelfde onderzoeken is leerkrachten ook naar het type en de zwaarte van de problemen van de betreffende leerlingen gevraagd. Die zogenaamde zorgzwaarte is in het primair onderwijs niet en in het speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs licht toegenomen. Waar komt het gevoel dan vandaan?

### Voldoende ruimte? Genoeg ondersteuning? Bureaucratie?

Naar hoe leerkrachten (en begeleiders) de ruimte voor ondersteuning van leerlingen die zij krijgen ervaren, alsook de omvang en kwaliteit van eigen ondersteuning (intern en extern), is ook vervolgonderzoek gedaan. Idem wat betreft de mate van (ervaren) bureaucratie.

In het basisonderwijs wordt het budget voor passend onderwijs meer (en in toenemende mate) ingezet voor 'extra handen' in de klas in de vorm van een klassenassistent of een extra leraar. Meestal echter voor een beperkt aantal uren en het is de vraag in hoeverre dit leraren daadwerkelijk ruimte biedt voor hulp aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Als het gaat om steun in de vorm van hulp en advies geven leraren aan zich het best gesteund te voelen door de intern begeleider of zorgcoördinator, gevolgd door collega's.

Over externe begeleiding en advies zijn leraren ambivalent. Wordt niet altijd als bruikbaar ervaren. Administratieve taken worden als belastend ervaren en als toegenomen sinds de invoering van passend onderwijs.

### Werk in uitvoering

De 'vijfde stand van zaken' in de evaluatie pa De 'vijfde stand van zaken' in de evaluatie passend onderwijs omschrijft de situatie medio 2019 als 'werk in uitvoering'. Dat zal voorjaar 2020 nog niet veel anders zijn. Een van de doelstellingen van passend onderwijs is wel gerealiseerd. Aan de 'openeindefinanciering', die voor de invoering van passend onderwijs de bekostiging van speciale voorzieningen ('rugzakjes', sbo en (v)so) in de greep hield, is een einde gekomen.

Het beschikbare budget is vooraf bepaald. Samenwerkingsverbanden bepalen hoe de aan hen beschikbaar gestelde gelden verdeeld worden over de besturen en de gemeenschappelijke voorzieningen. Maar er komt geen geld bij. Tenzij bij de behandeling in de Tweede Kamer dit jaar ...

Marc Boss

Op [www.evaluatiepassendonderwijs.nl](http://www.evaluatiepassendonderwijs.nl) is het volledige evaluatieprogramma te vinden.