



Niemand weet of de leerling er baat bij heeft

Afgelopen mei verscheen het evaluatierapport passend onderwijs. Als reactie daarop heeft minister Slob onlangs striktere voorwaarden aan de onafhankelijkheid van het intern toezicht op samenwerkingsverbanden gesteld. Daarmee zijn alle problemen nog niet opgelost. Een belangrijke vraag is wat passend onderwijs zo'n langslappend probleem maakt. En wat kunnen besturen en toezichthouders doen om tot beter passend onderwijs te komen?

In mei van dit jaar verscheen, bijna onopgemerkt door de coronacrisis, het eindrapport 'Evaluatie passend onderwijs'. Het rapport is de weerslag van vijf jaar evaluatieonderzoek naar passend onderwijs, uitgevoerd door zeven instituten, onder leiding van Sietske Waslander (TIAS, Tilburg University) en Guuske Ledoux (Kohnstamm Instituut).

De onderzoekers concluderen dat passend onderwijs als beleidsinstrument geslaagd is: de budgetten zijn beperkt, de bevoegdheden én de verantwoordelijkheden zijn duidelijker bij schoolbesturen belegd. Maar het effect bij leraren, ouders en leerlingen is nog niet zo groot als door sommigen gehoopt.

Het rapport is zeer leesbaar, omdat het niet alleen punt voor punt de verschillende beleidsdoelen langs gaat, maar daarbij ook de context schetst waarbinnen passend onderwijs ontstaan is. Daarmee is het meer dan alleen een rapport, maar ook een beknopt naslagwerk over een van de meest complexe onderwerpen in het onderwijs van de afgelopen decennia.

Weinig doelen geformuleerd

Het rapport gaat in zijn beschouwing van de geschiedenis niet verder terug dan 2004, toen besloten werd om de dan geldende regeling Weer Samen Naar School (WSNS) te herzien. Het echte begin kan echter gevonden worden in een

dubbelrapport uit 1987, van Klaas Doornbos en Luc Stevens. Zij concludeerden destijds dat de groei van het speciaal onderwijs in het belang van bijna alle betrokkenen was, behalve de leerlingen om wie het ging. De vraag was of het 'speciale' onderwijs, hoe goed bedoeld ook, zijn doel niet voorbij geschoten was.

Die conclusie, mede gesteund door – toen ook al – de constatering dat die groei het speciaal onderwijs wel erg duur maakte, leidde tot een voorzichtige omslag in het denken. Kinderen zouden zo lang en zo veel mogelijk 'samen naar school' moeten gaan. Daaruit ontstond WSNS. De voorzichtigheid over wat dat 'samen' dan behelsde, hield nog lang de overhand.

Zo ondertekende Nederland in 1994 in UNESCO-verband de Verklaring van Salamanca. Dat verwoordt de wens om inclusief onderwijs voor alle kinderen mogelijk te maken, welke beperking ze ook hebben. Toch zou inclusief onderwijs in Nederland nog lang controversieel blijven. Regulier en speciaal onderwijs moesten voorlopig nog maar apart blijven bij de invoering van WSNS.

Dat bleef zo bij de volgende stap, naar passend onderwijs, in 2014. Het evaluatierapport passend onderwijs stelt dat 'inclusief onderwijs' opnieuw geen beleidsdoel kon worden, omdat de meningen erover te veel verschilden. De focus lag daarom op het beperken van het budget en het zoveel mogelijk harmoniseren van het ondersteuningsaanbod.

Over wat het leerlingen zou moeten opleveren, zijn weinig doelen geformuleerd. En dat blijkt bij de evaluatie na vijf jaar een handicap: of passend onderwijs nu goed heeft uitgepakt voor leerlingen, daarover valt weinig te zeggen.

Dubbele-pettenproblematiek

Het bleek in ieder geval een hele uitdaging in de afgelopen jaren om de gedwongen samenwerking vorm te geven. De samenwerkingsverbanden-nieuwe-stijl die vanaf 2014 ontstonden, zijn geënt op de bestaande regionale samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Het rapport stelt de vraag wat de samenwerkingsverbanden nu eigenlijk zijn: zelfstandige organisaties of eerder netwerken? Die ambiguïteit maakt het lastig de gangbare normen en structuren voor goed bestuur toe te passen.

Meest in het oog springt de 'dubbele-pettenproblematiek', waarbij de deelnemende bestuurders

zowel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering als voor het intern toezicht. In 2018 namen VO-raad en PO-Raad het initiatief om, onder druk van de overheid, te streven naar een onafhankelijk lid bij het intern toezicht. In de praktijk betekent dit, dat steeds meer samenwerkingsverbanden met een onafhankelijk voorzitter van het intern toezicht werken.

Bij aanvang hebben de samenwerkingsverbanden op allerlei manieren hun bestuur vormgegeven. Een stichting, vereniging, met of zonder raad van toezicht, een one-tier bestuur, alles komt voor. Het eindrapport concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat sommige structuren tot betere resultaten leiden dan andere.

Niettemin is een van de maatregelen die Slob heeft aangekondigd op basis van deze evaluatie, dat er een 'organieke scheiding' dient te komen in het intern toezicht. In de praktijk zullen de one-tier besturen verdwijnen en overal raden van toezicht worden geïnstalleerd. Dat levert enkele jaren werk op voor juristen en adviseurs en zal leiden tot een toename van bezoldigde onafhankelijk toezichthouders. Terwijl het, als we de conclusies uit het rapport volgen, maar de vraag is of een aanpassing in de structuur tot betere resultaten leidt.

'In de praktijk zullen de one-tier besturen verdwijnen en overal raden van toezicht worden geïnstalleerd.'

Uitdaging voor toezichthouders

Het evaluatierapport stelt dat passend onderwijs niet mislukt is, maar dat het meer tijd nodig heeft. Afgaand op anekdotische bewijs in rapporten en nieuwsberichten komt passend (inclusief) onderwijs vooral van de grond als het vanuit lokale initiatieven wordt ontwikkeld. De uitdaging voor toezichthouders – al dan niet onafhankelijk of organiek gescheiden van bestuurders – is om die initiatieven de ruimte te geven. Waarbij ze steeds in het oog moeten houden wat het voor leerlingen moet opleveren. En dat is de belangrijkste les van dit evaluatierapport. Pas als we sturen op resultaten bij de kinderen om wie het gaat, kunnen we over enkele jaren concluderen of 'passend onderwijs' echt dichterbij is gekomen.



TEKST:
Hartger Wassink