



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aan de staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S.A.M. Dijkema
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum 18 december 2009
ons kenmerk ECPO/09/064
onderwerp recent onderzoek in
opdracht van
de ECPO

Betreft: In opdracht van de ECPO uitgevoerd onderzoek gedurende de laatste zes maanden van 2009

Mevrouw de Staatssecretaris,

Op basis van haar werkplan heeft de ECPO het afgelopen halfjaar zes onderzoeken laten uitvoeren. Vijf onderzoeken zijn inmiddels afgerond en aan u toegezonden. Het onderzoek naar het verzamelen van kwantitatieve gegevens en eenduidige kengetallen loopt nog. Sommige resultaten van de afgeronde onderzoeken hebben door de recente verschuivingen in het beleid aan betekenis ingeboet. Het merendeel van de resultaten van de uitgevoerde projecten is echter nog steeds relevant. De ECPO wil u daarom graag de resultaten van deze onderzoeken presenteren. Daarbij wordt aan elk van de onderzoeken een advies over het belang van de bevindingen voor de verdere voortgang van Passend onderwijs verbonden.

Vijf onderzoeken

In de tweede helft van 2009 zijn vijf in opdracht van de ECPO uitgevoerde onderzoeken afgerond:

- *Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften* door IJ. Jepma, A. Timmerhuis & C. Bongers (SARDES);
- *Het regionale loket Passend Onderwijs* door E. Smeets (ITS);
- *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding, een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's* door Th. Peetsma & M.M. van Daalen m.m.v. D.P. Elshof (SCO-Kohnstamm Instituut);
- *Ambulante begeleiding onder de loep. Een instrument voor benchmarking voor ambulante begeleiding* door S. Beekhoven, IJ. Jepma en A. Timmerhuis (SARDES);
- *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen* door E. Smeets, G. Driessen, S. Elfering & M. Hovius (ITS).

De bevindingen van deze onderzoeken worden hieronder kort besproken en van een advies voorzien. Voor uitvoeriger informatie wordt naar de bijgevoegde rapporten verwezen.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg

Aanleiding voor het onderzoek. Een van de vragen die aan de ECPO bij haar oprichting is meegegeven is het verzoek de effectiviteit van budgetfinanciering te evalueren. Daarbij werd uitgegaan van de veronderstelling dat de regionale experimenten voortvarend met budgetfinanciering aan de slag zouden gaan. Al snel werd duidelijk dat de overstap van open-eindfinanciering naar budgetfinanciering meer voeten in aarde heeft dan aanvankelijk werd verwacht en dat er bovendien nogal wat weerstanden tegen budgetfinanciering bestaan. De ECPO heeft daarom allereerst een onderzoek uitgezet naar de beelden, verwachtingen en weerstanden die er in het onderwijsveld bestaan ten aanzien van een dergelijke verandering in de bekostiging om vervolgens op basis daarvan aanbevelingen te kunnen doen voor maatregelen die het draagvlak voor budgetfinanciering zouden kunnen vergroten.

Onderzoek. Het onderzoek naar percepties van veranderingen in de bekostiging van de zorg voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften van Jepma c.s. biedt een helder beeld van de positieve en negatieve verwachtingen die er in het onderwijsveld zijn over de effectiviteit en doelmatigheid van budgetfinanciering. Analyse van deze gegevens geeft bovendien goed inzicht in de condities die een succesvolle invoering van budgetfinanciering zouden kunnen bevorderen. Dit betreft o.a.

- duidelijkheid ten aanzien van de kaders (tijdstip van invoering, hoogte van het budget, indexering van het budget, criteria voor toelating speciale onderwijszorg, toepassing van procedures en garanties voor consistentie over de tijd);
- duidelijkheid ten aanzien van budgeteigenaarschap, omvang van het budget en wijze van verdeling van landelijke middelen;
- duidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden, wijze van toezicht en sturingsinstrumenten;
- gebruik maken van de middelen onderzoek verkregen kennis en ervaringen die zijn opgedaan met het werken met een vast budget bij WSNS en cluster 1;
- sanering van de vele geldstromen die op dit moment binnen de speciale onderwijszorg een rol spelen;
- facilitering van ondersteuningstrajecten van de werkvloer die met budgetfinanciering moet gaan werken en
- het gebruik van positieve prikkels bij de overgang naar budgetfinanciering.

Aanbeveling 1

Inmiddels is duidelijk geworden wanneer de beoogde budgetfinanciering ingevoerd wordt. De ECPO adviseert de staatssecretaris bij de voorbereiding van deze invoering zorgvuldig rekening te houden met de condities die in dit onderzoek in kaart zijn gebracht.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Het regionale loket Passend Onderwijs

Aanleiding voor het onderzoek. Vóór de aangekondigde heroverweging was sprake van het vervroegen van wetgeving over het inrichten van regionale loketten Passend onderwijs (het zgn. één-loket-principe). Om die reden besloot de ECPO in het voorjaar van 2009 het onderzoek naar het functioneren van het regionale loket Passend onderwijs naar voren te halen. Hoewel uit het IVA onderzoek “Stand van zaken koplopers” was gebleken dat bij de meeste veldinitiatieven het regionale loket nog maar net van de grond was gekomen, achtte de ECPO het van belang om bij de totstandkoming van wetgeving zoveel mogelijk kennis over goed functionerende regionale loketten ter beschikking te hebben.

Ook nu de koers is gewijzigd en duidelijk is dat het regionale loket niet meer wettelijk geregeld zal gaan worden, is een aantal van de aanbevelingen nog wel degelijk relevant. De taken die als belangrijk worden gezien voor het regionale loket - zoals advies, begeleiding, indicatiestelling en zorgtoewijzing - zullen hoe dan ook uitgevoerd moeten gaan worden. Ook de samenwerking met Jeugdzorg, ZAT's en CJG blijft belangrijk. Mutatis mutandis kunnen de aanbevelingen dan ook worden gebruikt voor de inrichting en werkwijze bij de zorgtoekenning van de samenwerkingsverbanden VO en PO.

Onderzoek. Het rapport van Smeets over de ontwikkeling van het regionale loket Passend onderwijs heeft geresulteerd in een beschrijving van de totstandkoming van zes regionale loketten. Daarbij valt het accent (min of meer noodgedwongen) op de (voorbereiding van de) totstandkoming. Slechts enkele van de loketten waren al operationeel.

Uit het rapport van Smeets blijkt dat de bij de ontwikkeling van een regionaal loket betrokkenen verschillende verwachtingen koesteren. De belangrijkste daarvan zijn:

- een eenvoudiger en sneller verloop van de indicatiestelling;
- betere samenwerking tussen onderwijs en zorg;
- minder belastende ‘rompslomp’ voor ouders;
- betere mogelijkheden voor ondersteuning van de ouders;
- verdere professionalisering van de aanmeldende scholen door betere monitoring van verwijzing en aanmelding.

Bij het verwerkelijken van deze verwachtingen bleken diverse knelpunten op te treden:

- de ontwikkeling van een regionaal loket blijkt (zeker op het niveau van een regionaal netwerk) een complexe zaak die veel tijd en overleg vergt;
- er bestaat een hinderlijke overlap tussen de taken van de zorgadvies-teams (ZAT's), de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) en het regionaal loket;
- de financiering van het loket is complex (wie betaalt wat?);
- de verschillende instanties die bij het regionaal loket betrokken zijn, vallen onder verschillende departementen die elk hun (regelmatig wijzigende) regelgeving hebben;
- de bij het regionaal loket betrokken organisaties worden op verschillende manieren en op verschillende niveaus (schoolbestuurlijk, bovenschools, gemeentelijk en provinciaal) aangestuurd.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Aanbeveling 2

Bij de nieuwe koers die bij de invoering van Passend onderwijs gevolgd gaat worden adviseert de ECPO de staatssecretaris vooral acht te slaan op de volgende aandachtspunten:

- *het belang van een laagdrempelig en onafhankelijk 'loket' voor ouders waar zij voor ondersteuning kunnen aankloppen dan wel een second opinion kunnen vragen;*
- *het belang van een stabiele wettelijke en financiële basis voor Passend onderwijs en de taken die tot nu toe aan het regionale loket (het zgn. één-loket) waren toegedacht;*
- *het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen provinciale, regionale en lokale voorzieningen voor onderwijs en zorg (met name tussen de Bureaus Jeugdzorg, de ZAT's, de CJG's en de samenwerkingsverbanden PO en VO);*
- *het wegnemen van de bestaande knelpunten tengevolge van de betrokkenheid van verschillende departementen.*

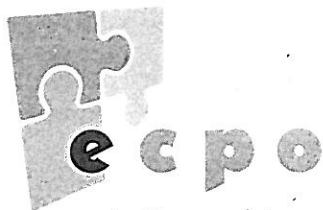
Keuzevrijheid in ambulante begeleiding

Aanleiding voor het onderzoek. Al enige jaren is sprake van onvrede over het feit dat reguliere scholen de ambulante begeleiding voor geïndiceerde leerlingen met een rugzak uitsluitend mogen betrekken vanuit een Regionaal Expertise Centrum (REC) dan wel een school voor speciaal onderwijs. Die onvrede werd gevoed door de twijfel over de kwaliteit van de geboden ambulante begeleiding. Om die reden is de ECPO om advies gevraagd over de 'verplichte winkelnering'.

Onderzoek. Het rapport van Peetsma c.s. over keuzevrijheid bij ambulante begeleiding biedt een overzicht van de verschillende meningen over gedwongen winkelnering bij ambulante begeleiding. Dit overzicht is gebaseerd op de opvattingen van vertegenwoordigers van de belangrijkste groepen die bij ambulante begeleiding zijn betrokken: de ouders, de scholen en de REC's. De meest opvallend bevinding van het rapport is dat de bevraagde partijen in meer of mindere mate van mening zijn dat afschaffen van de thans vigerende gedwongen winkelnering niet zonder meer wenselijk is, ook al pleit men wel voor een soepeler toepassing van de bestaande regeling.

Deze opmerkelijke uitkomst correspondeert niet met de luide en duidelijke pleidooien die de afgelopen jaren door een aantal betrokkenen zijn gehouden voor de afschaffing van de gedwongen winkelnering ter wille van meer vrijheid bij het inschakelen van extra onderwijszorg. De ECPO meent dat deze discrepantie diverse oorzaken heeft. De huidige regeling van ambulante begeleiding voor kinderen met een rugzak blijkt in de praktijk al zodanig te kunnen worden opgerekt dat de benaming 'verplichte of gedwongen winkelnering' nauwelijks nog van toepassing is. Ook lijkt het erop dat de klantgerichtheid van de ambulante begeleiding de afgelopen tijd is toegenomen. Uit de interviews die de onderzoekers hebben gehouden, valt op te maken dat de AB-ers de laatste jaren meer mogelijkheden hebben gevonden om goed aan te sluiten bij de vraag van school, kind en ouders.

Van invloed op de uitkomst van het onderzoek lijkt bovendien de uiteindelijke samenstelling van de groep die aan het slot van het onderzoek is gehoord. In deze groep waren direct



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

belanghebbenden (zoals ambulante begeleiders en vertegenwoordigers van REC's), duidelijk oververtegenwoordigd.

De ECPO is van mening dat de resultaten van dit onderzoek door de jongste beleidsontwikkelingen op het terrein van Passend onderwijs een belangrijk deel van hun actualiteit hebben verloren. Bij realisering van de aangekondigde bijstellingen van het beleid zal de zgn. gedwongen winkelnering in haar huidige vorm immers toch al verdwijnen. Dat neemt niet weg dat het rapport van nut kan zijn bij de realisering van de komende veranderingen op het terrein van de bekostiging en positionering van de ambulante begeleiding. Het biedt bijvoorbeeld een systematisch overzicht van de voor- en nadelen van het vigerende systeem van gedwongen winkelnering. Daaruit komt duidelijk naar voren dat er aan het huidige systeem niet alleen nadelen maar ook voordelen zijn verbonden. Een zo'n duidelijk voordeel is de specifieke deskundigheid waarover de ambulante begeleider door zijn verbinding met het speciaal onderwijs doorgaans beschikt.

Aanbeveling 3

In aansluiting hierop adviseert de ECPO de staatssecretaris er voor te zorgen dat er bij de invoering van meer keuzevrijheid bij de inschakeling van ambulante begeleiders duidelijke waarborgen komen voor de kwaliteit van het werk dat in de toekomst door ambulante begeleiders zal worden verricht.

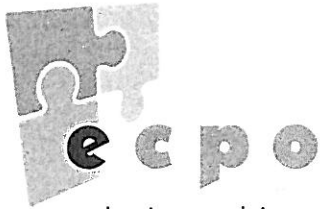
Ambulante begeleiding onder de loep: een instrument voor benchmarking

Aanleiding voor dit onderzoek. Op verzoek van de staatssecretaris heeft de ECPO onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een benchmark ambulante begeleiding om daarmee een instrument te creëren waarmee scholen (afnemers en aanbieders) de kwaliteit en prijs van de geboden ambulante begeleiding beter zouden kunnen vergelijken.

Onderzoek. Het rapport van Berkhoven c.s. *Ambulante begeleiding onder de loep* betreft een ontwerp voor een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding. Dit ontwerp zou in een pilot verder getest moeten worden.

Het eindproduct laat zien dat het mogelijk is om met dit instrument de kwaliteit van het aanbod aan ambulante begeleiding als ook de kwaliteit van de aanbieder (AB-er) op vergelijkende wijze in beeld te brengen. Daarmee zou een dergelijke benchmark een belangrijk hulpmiddel kunnen zijn voor scholen bij de beoordeling van de kwaliteit van de aangeboden ambulante begeleiding.

Datzelfde kan jammer genoeg niet gezegd worden over het in beeld brengen en vergelijken van de kostprijs voor ambulante begeleiding. Het blijkt dat ambulante begeleiders, noch scholen weten wat ambulante begeleiding kost of hoeveel geld er voor ambulante begeleiding



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

beschikbaar is. Eerder is ook al door Infinite geconstateerd dat de kosten van ambulante begeleiding onbekend zijn bij de afnemers en onduidelijk voor de aanbieders.¹

Bij het rapport van Berkhoven c.s. over de ontwikkeling van een instrument voor benchmarking van ambulante begeleiding speelt hetzelfde probleem als bij dat van Peetsma c.s. Het doet verslag van een project dat werd uitgevoerd in een periode waarin de thans voorgestelde positionering en financiering van de ambulante begeleiding nog niet bekend waren. Dat impliceert dat de ontwikkelde (ruwe) versie van het instrument nog op de nieuwe situatie moet worden afgestemd alvorens zij verder kan worden ontwikkeld. Het thans beschikbare rapport biedt in ieder geval al vast een handzaam overzicht van het doel van benchmarking en van de wijze waarop deze methode op het gebied van de ambulante begeleiding gebruikt kan worden.

Op dit moment is ook de Wec-Raad met een instrument voor benchmarking bezig. Het lijkt niet erg zinvol om twee instrumenten naast elkaar te ontwikkelen. Om die reden acht de ECPO het nu dan ook niet opportuun de resultaten van deze proeve van een benchmark uit te werken in een pilot.

Aanbeveling 4

De ECPO adviseert de staatssecretaris om deze proeve van een benchmark ten dienste te stellen van de verder ontwikkeling van de benchmark zoals die op dit moment ontwikkeld wordt door het onderwijsveld.

Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen

Aanleiding. Op verzoek van de staatssecretaris is in het werkplan van de ECPO een project opgenomen dat zich richt op de vraag in hoeverre leerlingen met een allochtone achtergrond meer of minder gebruik maken van speciale onderwijszorg dan leerlingen met een autochtone achtergrond en wat daarvan de oorzaken zijn.

Onderzoek. Eén van de verdiensten van het onderzoek van Smeets c.s. naar het gebruik van speciale onderwijszorg door leerlingen met een allochtone achtergrond is dat het een aantal empirische feiten aanreikt die van groot belang zijn voor de beeldvorming over de positie van allochtone jongeren in het speciaal onderwijs. De belangrijkste van deze feiten zijn:

- Het speciaal basisonderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs tellen naar verhouding meer leerlingen met een allochtone achtergrond dan autochtone leerlingen.
- Bij het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de verschillen kleiner. Er zijn echter wel opvallende verschillen tussen de schoolsoorten. Binnen de clusters 1 en 2 zijn de allochtone

¹ Hoff-Israël, M.C. van der, Wit, H.A. de, Verschure, E. en Bos, W. (2009) *Zicht op zorggelden. De besteding van de zorgmiddelen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Infinite Financieel.



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

- leerlingen relatief oververtegenwoordigd, binnen cluster 4 ondervertegenwoordigd. Dat laatste geldt vooral voor Turkse en Marokkaanse leerlingen.
- Daarnaast is het opvallend dat allochtone leerlingen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs vaker van speciale onderwijszorg gebruik maken dan die in de leeftijd van het primair onderwijs.
- Een vierde opvallend verschijnsel is dat het verschil tussen leerlingen uit culturele minderheidsgroepen en autochtone leerlingen per generatie kleiner wordt. De tweede generatie allochtone leerlingen ‘consumeert’ minder speciale onderwijszorg dan de eerste en de derde generatie weer minder dan de tweede. Desalniettemin maakt deze derde generatie meer gebruik van speciale onderwijszorg dan de leerlingen van autochtone herkomst.

De gevonden verschillen worden voor een belangrijk deel verklaard vanuit sociaal-economische factoren. Bij vergelijking van allochtone leerlingen met autochtone leerlingen met ouders met een vergelijkbaar opleidingsniveau als dat van de ouders van allochtone leerlingen worden de verschillen veel kleiner. Daarnaast spelen ook taalachterstanden, culturele factoren en problemen in de communicatie met de ouders een rol. Deze combinatie van factoren leidt deels tot een (verklaarbare) ‘overconsumptie van speciale onderwijszorg’ (speciaal basisonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) en deels tot een ‘onderconsumptie’ (speciaal onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen).

Het rapport wordt afgesloten met een korte bespreking van drie terreinen die van belang zijn bij de aanpak van verschillen tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een allochtone achtergrond in het gebruik van speciale onderwijszorg:

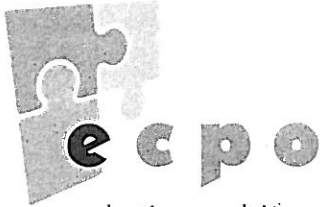
- preventie, vroegtijdige signalering en aanpak van specifieke problemen;
- betere communicatie tussen school en ouders en
- het verkleinen van leerachterstanden van bepaalde groepen leerlingen.

De beleidssuggesties die daarbij voorgesteld worden zijn niet specifiek voor Passend onderwijs: zij zouden ook zonder Passend onderwijs van belang zijn voor het verkleinen van de onderwijsproblemen van allochtone leerlingen. Dat neemt niet weg dat het alleszins de moeite waard is er bij de concretisering van Passend onderwijs rekening mee te houden.

Aanbeveling 5

In aansluiting op dit onderzoek adviseert de ECPO de staatssecretaris

- *zorg te dragen voor een adequate registratie van (allochtone) leerlingen, zodat de effecten van op specifieke doelgroepen gerichte maatregelen beter in kaart kunnen worden gebracht;*
- *te bevorderen dat bestaande voorzieningen zo worden ingericht en toegerust dat ze laagdrempeliger worden voor (allochtone) ouders;*
- *te bevorderen dat zowel in de initiële opleiding van leraren als in hun bijscholing meer aandacht wordt besteed aan de (interculturele) communicatie met ouders;*
- *bij de uitwerking van Passend onderwijs expliciet aandacht te besteden aan de samenhang met het verminderen van taalachterstanden.*



evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs

Tot slot

Deze vijf onderzoeken die onder auspiciën van de ECPO zijn uitgevoerd, zijn allen in het voorjaar 2009 van start gegaan. Onlangs is de koers van Passend onderwijs aangepast. Daarmee zijn deze onderzoeken in een andere beleidscontext terechtgekomen. De bevindingen van deze onderzoeken blijken evenwel ook voor de nieuwe situatie nog steeds relevant. De ECPO hoopt dan ook dat de resultaten van het door haar uitgezette onderzoek met de daarbij gepresenteerde adviezen zullen bijdragen aan een zorgvuldige besluitvorming over de verdere voortgang van Passend onderwijs. Zij is uiteraard graag bereid de in deze brief geformuleerde adviezen mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Drs. E.D.C.M. Lambrechts,

Voorzitter van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs