

De positie van ouders in passend onderwijs

Met een combinatie van maatregelen beoogt de Wet Passend Onderwijs het voor ouders met een kind met een extra ondersteuningsbehoefte, eenvoudiger te maken om adequate ondersteuning te krijgen. Wat is er ruim vier jaar na het in werking treden van de Wet passend onderwijs bekend over de gevolgen van deze stelselwijziging voor ouders?

Dit artikel geeft een samenvatting van de mening van ouders in het primair en voortgezet onderwijs op een aantal relevante aspecten van passend onderwijs. Deze samenvatting is gebaseerd op relevante kwalitatieve

en kwantitatieve onderzoeken die sinds 2014 in het kader van het Evaluatieprogramma Passend onderwijs zijn uitgevoerd.

Wet passend onderwijs: beoogde effecten voor ouders

- Ouders krijgen altijd een passend aanbod (plaatsingsgarantie).
- Het is voor ouders duidelijk wat scholen kunnen bieden.
- Er is minder labeling van kinderen en meer maatwerk.
- Er is snellere en efficiëntere ondersteuning.
- Ouders ervaren minder bureaucratie door de zorgplicht en het verdwijnen van landelijke indicatiecriteria.
- Ouders hebben invloed op de invulling van extra steun door betrokkenheid bij het ontwikkelingsperspectief, of in het middelbaar beroepsonderwijs de bijlage bij de onderwijsovereenkomst.
- Samenwerkingsverbanden, scholen en instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs communiceren goed met ouders.
- Ouders hebben invloed op toelating en invulling van extra steun via mogelijkheden voor klachten, bezwaar en beroep.
- Ouders hebben invloed op het aanbod via de medezeggenschapsraad van de school en de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband.

(Bronnen: Ledoux, 2013; 2017)

De ene ouder of situatie is de andere niet

Gemiddeld genomen zijn ouders redelijk tevreden over de geboden ondersteuning op de school van hun kind; maar belangrijker is de constatering dat hun meningen sterk uiteenlopen. Het onderstreept allereerst de grote heterogeniteit binnen de groep ouders. Behalve ouders die door het ‘wegadviseren’ van scholen noodgedwongen naar een andere plek zoeken, zijn er ook ouders die moedwillig informatie achterhouden om vervolgens grote inspanningen van de school te verwachten om passende ondersteuning te bieden. Behalve dat leerlingen thuis komen te zitten, komt het ook voor dat ouders zelf hun kind thuis houden. Ten tweede krijgt iedere ouder te maken met eigen specifieke situaties, waarin kenmerken van de ouder zelf (opleidingsniveau, vaardigheden), de ondersteuningsbehoefte van het kind (complexiteit) en verschillende factoren op het niveau van de leraar, de klas, de school (expertise, bereidwilligheid) en de regio (het samenwerkingsverband, verevening, gemeente/jeugdzorg) een rol spelen. Dit samenspel ligt ten grondslag aan de heel verschillende ervaringen. En ten slotte is passend onderwijs een veelomvattend beleidsprogramma waarbij sommige elementen positief uit kunnen pakken voor ouders, terwijl andere elementen het juist lastiger kunnen maken voor ouders. Passend onderwijs, of welk beleid dan ook, kan de verschillen tussen ouders en hun specifieke situaties niet wegnemen. Er zijn dus (zeer) tevreden ouders maar ook (zeer) ontevreden ouders. En dat is niet veranderd sinds de invoering van passend onderwijs. En zo zijn ouders die met extra ondersteuning voor hun kind te maken hebben, gemiddeld genomen tevreden over de signalering van de ondersteuningsbehoefte van hun kind en de geboden ondersteuning. Ouders die na de invoering van passend onderwijs een schoolkeuze moesten maken, zijn over het algemeen tevreden over het schoolkeuze-proces. Gemiddeld genomen want ook hier lopen de meningen sterk uiteen én is de tevredenheid op deze aspecten is niet veranderd ten opzichte van de situatie voor passend onderwijs.

“Uitgaan van ondersteuningsbehoefte en meer in mogelijkheden denken, levert meer variatie op in duur, intensiteit en vormgeving van ondersteuning.”

Positief: meer flexibiliteit¹

De wijze waarop ondersteuning wordt toegewezen is met de komst van passend onderwijs veranderd. Samenwerkingsverbanden volgen eigen procedures en kunnen zelf middelen toewijzen, waardoor op veel scholen in het po en vo meer flexibiliteit in toegang tot extra ondersteuning is ontstaan. Ouders hoeven niet meer aan te tonen dat hun kind een beperking heeft om extra ondersteuning te krijgen. Scholen gaan in gesprek met ouders om te kijken welke ondersteuning nodig en passend is. Door uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van het kind en meer in mogelijkheden te denken, is ook meer variatie

mogelijk in duur, intensiteit en vormgeving van extra ondersteuning. Het wordt voor scholen zo steeds beter mogelijk om maatwerk te leveren. Toch komt het labelen van kinderen met gedrags- of ontwikkelingsproblemen nog steeds voor, maar het is onbekend in welke mate. Het idee dat een diagnose nodig is voordat extra ondersteuning ingezet en verantwoord kan worden, zit nog wel in de hoofden van intern begeleiders en ondersteuningscoördinatoren.

Ook is een diagnose soms handig, bijvoorbeeld om richting te geven aan handelingsadviezen of om gemeentelijke jeugdzorg (PGB) te ontsluiten.

Positief: minder bureaucratie²

Over het algemeen ervaren ouders sinds de invoering van passend onderwijs minder bureaucratie. Diagnostisch onderzoek en het invullen van formulieren voor een indicatieaanvraag kostte hen in de situatie voor passend onderwijs meer tijd. Ook vonden zij de indicatieprocedure destijds ingewikkelder. Hierbij moet worden opgemerkt dat de groep ouders die te maken heeft met een indicatie, na de invoering van passend onderwijs is veranderd. Voor cluster 3 en 4 kan sinds de invoering van passend

¹ Van Eck, 2018; Van Eck & Rietdijk, 2017; Eimers, Ledoux & Smeets, 2016; Van der Linden, Van der Stege & Van der Hoeven, 2017; Van der Meer 2016.

² Loon-Dikkers, Heurter & Ledoux, 2017; Van der Meer, 2016.

onderwijs geen indicatie meer worden aangevraagd. Ook hier lopen de ervaringen van ouders wel weer sterk uiteen: er zijn ouders die zeer weinig bureaucratie ervaren, maar er zijn ook ouders die juist veel bureaucratie ervaren. De mate van ervaren bureaucratie verschilt niet voor ouders met een kind in het regulier of speciaal onderwijs. Het regelen van de extra ondersteuning is volgens veel ouders nu meer 'een zaak van de school'. Ouders hoeven niet meer een heel dossier op te bouwen of maanden te wachten op een uitspraak van een indicatiecommissie. Daar waar scholen de ondersteuningsstructuur hebben versterkt en personeel hebben bijgeschoold is ook sprake van snellere en efficiëntere hulp. Ook in een recente veldverkenning wordt aangegeven dat het vooral bij veelvoorkomende, relatief eenvoudige ondersteuningsvragen voor veel ouders makkelijker is geworden om begeleiding of aanpassingen te krijgen.

Negatief: onduidelijk aanbod³

Duidelijke communicatie en informatievoorziening voor ouders is zowel een doel van passend onderwijs, als een middel om andere doelen te bereiken. Scholen en samenwerkingsverbanden spelen hierbij een belangrijke rol. Sommige ouders zijn teleurgesteld over de mogelijkheden van passend onderwijs. Door de term 'passend onderwijs', hadden zij verregaand individueel maatwerk verwacht op de school die hun voorkeur heeft. Deze ouders hadden hoge verwachtingen die niet overeenkomen met wat er daadwerkelijk mogelijk is binnen passend onderwijs. Het is voor veel ouders, ook vier jaar na de invoering van passend onderwijs, onduidelijk wat scholen te bieden hebben als het gaat om extra ondersteuning. Dit leidt tot verwarring en onzekerheid bij ouders. De bedoeling was dat het schoolondersteuningsprofiel ouders inzicht zou geven in de ondersteuningsmogelijkheden van een school. Schoolondersteuningsprofielen zouden het ook mogelijk maken om het ondersteuningsaanbod van verschillende scholen te vergelijken. Echter, niet iedere school heeft het schoolondersteuningsprofiel op de website of in de schoolgids geplaatst. Daar komt bij dat sommige scholen zich uit angst voor een aanzuigende werking niet willen vastleggen met een bepaald profiel. Informatie blijft in veel gevallen beperkt tot algemene voorzieningen, zoals begeleiding bij dyslexie. Een recente veldraad-

pleging onderstreept dat gerichte informatie over extra ondersteuning, zowel wat betreft inhoud als procedures, nog steeds regelmatig ontbreekt. Veel ouders weten bovendien niet van het bestaan van deze documenten en richten zich alleen op open dagen en informatieve gesprekken met scholen die mogelijk in aanmerking komen. Een gebrek aan informatie en vergelijkingsmogelijkheden zorgt ervoor dat schoolkeuze bij een deel van de ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte gepaard gaat met een flinke zoektocht. De zorgplicht kan het 'shoppen' van ouders niet voorkomen. Een deel van de ouders houdt graag zelf de regie en zoekt een school, eventueel buiten de regio, die niet verplicht is hun kind op te nemen, maar waar hun kind echt welkom is. Daarnaast zijn veel ouders niet op de hoogte van het bestaan van het samenwerkingsverband en vragen daar dus ook niet om hulp, terwijl dit wel tot een goede oplossing zou kunnen leiden.

Positief: kinderen met extra ondersteuningsbehoefte in de klas⁴

Over het algemeen vinden ouders van kinderen zonder extra ondersteuningsbehoefte het geen probleem dat er kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte bij hun eigen kind in de groep zitten. Kinderen zouden hierdoor juist leren omgaan met verschillen. Veel ouders weten ook niet dat er kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte bij hun kind in de klas zitten. Toch is het oordeel van ouders over de aanwezigheid van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften iets negatiever geworden sinds de komst van passend onderwijs. In de huidige situatie geven ouders minder vaak aan dat hun kind iets heeft geleerd van de aanwezigheid van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. Een deel van de ouders vindt, of vreest, dat de aandacht voor deze kinderen ten koste gaat van de aandacht voor andere kinderen en dat zij een negatieve invloed op de werksfeer hebben. Dit speelt meer onder ouders in het vo dan in het vo. Behalve dat leerlingen in het voort-

³ Van Eck, 2018; Van Eck & Rietdijk, 2017; Eimers, Ledoux & Smeets, 2016; Heim & Weijers, 2018; Loon-Dijkers, Heurter & Ledoux, 2017; Van der Meer, 2016; Van der Meer & Vriezen, 2017, 2018; Onderwijsconsulenten, 2017.

⁴ Loon-Dijkers, Heurter & Ledoux, 2017; Van der Meer, 2016.

gezet onderwijs over verschillende schooltypen worden verdeeld, hebben ouders na de basisschool ook minder zicht op de groepssamenstelling en minder contact met andere ouders. Juist het contact met andere ouders kan het gevoel versterken dat leerlingen tekort gedaan wordt. Sommige ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte merken dat de geboden steun niet tot zijn recht komt in een omgeving met meerdere kinderen met gedragsproblemen.

Negatief: kwetsbaarheid⁵

Er zijn verschillende signalen die wijzen op een kwetsbare positie van ouders binnen passend onderwijs. Sommige ouders voelen zich niet gehoord en serieus genomen. Zij krijgen de indruk dat school hen niet als een gelijkwaardige gesprekspartner beschouwt, maar als ‘emotioneel en niet deskundig’.

Mondige, assertieve ouders lijken meer te bereiken als het gaat om het verwerven van een plek op de school van voorkeur of het voor elkaar krijgen van bepaalde ondersteuning voor hun kind. Deze

ouders geven aan dat dit voor ouders die niet over deze eigenschappen beschikken, of bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet goed spreken, veel moeilijker zal zijn. Veel ouders weten niet goed wat hun rechten zijn en om welke ondersteuning zij wel of niet kunnen vragen. Toelating tot een school en toekenning van extra ondersteuning voelt voor deze ouders als een gunst, zo bleek ook uit de recente veldraadpleging. Als ouders wel weten waar zij aanspraak op kunnen maken, durven ze soms niet te veel te vragen uit angst voor consequenties in de behandeling van hun kind. Ze willen eerst en vooral de relatie met school goed houden. Sommige ouders hebben echter al in het eerste contact met school het gevoel dat zij en hun kind niet welkom zijn. Toch aanmelden heeft volgens hen geen zin als de school niet daadwerkelijk bereid is hun kind op te nemen. Hetzelfde geldt voor een klacht indienen of bezwaar maken tegen een verwijzing, bijvoorbeeld in situaties waarin maatwerk bij de leerkracht in groep drie wel mogelijk was maar bij de leerkracht in groep vier niet meer. De mogelijkheid tot het indienen van klachten

of een stap naar de Geschillencommissie kan in theorie zorgen voor invloed van ouders op toelating tot een school of invulling van extra steun. In de praktijk kan het indienen van een klacht volgens ouders juist averechts werken en gevolgen hebben voor de relatie met school. Sommige ouders durven daarom helemaal geen klacht in te dienen, uit angst dat dit consequenties heeft voor hun kind, bijvoorbeeld een veranderde houding jegens het kind of een verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs.

Reflectie

Passend onderwijs beoogde ouders invloed en inspraak te geven op het ondersteuningsaanbod, zowel voor het eigen kind als op het niveau van de school en het samenwerkingsverband. De mogelijkheden hiertoe zijn er wel (denk hierbij ook aan de verbeterde mogelijkhe-

den voor medezeggenschap, die in dit artikel niet behandeld zijn), maar het effect ervan is beperkt. Passend onderwijs is natuurlijk nog volop in ontwikkeling. Deze ontwikkeling verloopt niet overal op dezelfde manier of in hetzelfde tempo. Het algemene beeld laat zien dat ouders gemiddeld redelijk

“Passend onderwijs ziet er in het ene samenwerkingsverband anders uit dan in het andere.”

tevreden zijn over de geboden ondersteuning op school maar dat de meningen sterk uiteenlopen. Het blijkt vooral dat ouders (als groep) zeer verschillend zijn en verschillend denken in diverse en onvergelijkbare situaties. Zo hebben zij (heel) verschillende ervaringen met passend onderwijs.

Uit verschillende bronnen blijkt dat de positie van ouders op een aantal punten versterkt is doordat het stelsel van extra ondersteuning flexibeler en minder bureaucratisch is geworden. Er zijn meer mogelijkheden op het gebied van extra ondersteuning en de toegang is over het algemeen makkelijker. Doordat ouders minder moeite hoeven doen om te bewijzen dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft, ervaren zij minder bureaucratie. De andere kant van de medaille is dat er voor ouders (maar ook voor scholen) veel onduidelijk is.

⁵ Van Eck, 2018; Van Eck & Rietdijk, 2017; Koopman, Van Eck & De Boer, 2018; Van der Meer, 2016; Van der Meer & Vriezen, 2017, 2018; Smit et al., 2017.



“Mondige, assertieve ouders lijken meer te bereiken.”

De grenzen van passend onderwijs zijn niet gedefinieerd en passend onderwijs ziet er in het ene samenwerkingsverband anders uit dan in het andere. Er zijn dus wel degelijk grenzen, maar waar liggen die dan precies?

Hoewel ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben in het zichzelf (laten) informeren, maakt de communicatie en informatievoorziening van scholen het hen vaak niet makkelijk. Zo zijn de schoolondersteuningsprofielen niet altijd makkelijk te vinden en hebben deze documenten niet de beoogde werking. Maatwerk is immers lastig op een betekenisvolle manier in een document te vangen, want hoe beschrijf je in

algemene termen de extra ondersteuning die past bij de behoefte van een individuele leerling? Bovendien kunnen scholen ondersteuningsmiddelen ook inzetten om de kwaliteit van ondersteuning op lange termijn te verhogen, bijvoorbeeld door leraren beter toe te rusten. Dit maakt ondersteuning voor het eigen kind minder zichtbaar. Ook komt het voor dat scholen zich niet willen vastleggen met een bepaald profiel, waarmee ze – al dan niet bedoeld – de onduidelijkheid voor ouders in stand houden.

Onduidelijkheid over wat ‘passend onderwijs’ wel en niet is, heeft consequenties. Omdat ouders niet weten wat ze aan ondersteuning kunnen vragen, voelt de geboden ondersteuning die het kind krijgt soms meer

als een gunst dan als een recht. Ouders ervaren hierdoor afhankelijkheid van de school. Men probeert de relatie met school goed te houden, mede uit angst dat de ondersteuning anders misschien verandert of vervalst. Ook bij schoolkeuze speelt onduidelijkheid en onwetendheid een rol. Een van de redenen dat sommige ouders blijven ‘shoppen’ is dat zij niet weten dat er zorgplicht is. Voor hen zou de zorgplicht ontzorgend kunnen werken. Er zijn echter ook ouders die van school naar school blijven gaan omdat zij liever zelf de regie houden. Voor hen heeft de zorgplicht beperkte betekenis.

Deze laatste groep ouders is eerder gebaat bij duidelijke en toegankelijke informatie tijdens het keuzeprocess. Als ouders en school het met elkaar oneens zijn over extra ondersteuning, kunnen ouders een klacht indienen en eventueel nog een stapje verder gaan. De mogelijkheden hiertoe zijn gerealiseerd, maar veel ouders ervaren een hoge drempel om er gebruik van te maken. De relatie met school is dan vaak al verstoord. Ouders zijn bang dat het indienen van een klacht gevolgen zal hebben voor (de houding van school naar) hun kind. Ook hier komt de kwetsbaarheid in de positie van ouders naar voren.

“Ouders hoeven zelf geen dossier meer op te bouwen en maanden te wachten op een uitspraak van een indicatiecommissie.”

Nu passend onderwijs zich meer begint uit te kristalliseren, wordt ook zichtbaar dat beoogde effecten van passend onderwijs niet automatisch samengaan, of sterker nog, elkaar in de weg kunnen zitten. Door decentraal beleid ontstaat ruimte voor eigen invulling op lokaal

niveau. Dat biedt flexibiliteit en daar zijn veel mensen blij mee. De keerzijde is dat ook de onduidelijkheid voor ouders toeneemt. Wat kunnen zij wel en niet van de school verwachten? En op grond waarvan? Maatwerk voor kinderen met een ongelabelde extra ondersteuningsbehoefte en duidelijkheid voor ouders (en scholen) gaan niet makkelijk samen. Het

één zorgt ervoor dat het ander moeilijker te realiseren is, en andersom. Zo kan eenzelfde ontwikkeling tegelijkertijd ten grondslag liggen aan meer tevredenheid bij de ene ouder of op het ene aspect, en juist meer ontevredenheid bij een andere ouder of op een ander aspect.

Meer lezen? Dit artikel is samengesteld uit een meeromvattend artikel van auteurs, verschenen in Centrale thema's in de Evaluatie Passend onderwijs Deel I, Kohnstamm Instituut, 2019. Lees meer op de website van InStondo en PO Magazine, waar een link naar het volledige artikel en ook de literatuurverwijzingen zijn te vinden.



Auteur: Pauline van Eck

Onderzoeker-adviseur bij Oberon en maakt deel uit van het projectteam dat de lange termijn evaluatie passend onderwijs uitvoert.



Auteur: Rianne Exalto

Onderzoeker-adviseur bij Oberon, zij werkt als onderzoeker mee aan de lange termijn evaluatie passend onderwijs.

