

Meten wat passend is

Bij passend onderwijs lijken de meeste mensen te denken aan speciaal onderwijs, thuiszitters, werkdruk en bezuinigingen. Samenwerkingsverbanden blijven voor veel ouders en leerkrachten een zeer abstract begrip. Sinds de invoering van passend onderwijs in augustus 2014 zijn samenwerkingsverbanden van reguliere en speciale scholen er verantwoordelijk voor om leerlingen in de regio te voorzien van een onderwijsplek die past bij hun talenten en ontwikkelbehoeften. Hierbij gaan de leerlingen naar het regulier onderwijs als het kan en naar het speciaal onderwijs als er intensieve begeleiding nodig is. De samenwerkingsverbanden ontvangen geld om zowel lichte en zware ondersteuning in het onderwijs te bekostigen. In een ondersteuningsplan leggen de samenwerkingsverbanden vast hoe ze het geld voor extra ondersteuning gaan inzetten. Daarnaast is het uiteraard ook van belang dat er toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van die ondersteuning.

Op zoek naar kwaliteit

Hoe meet je nu de kwaliteit van die ondersteuning? Dat blijkt in de praktijk allesbehalve eenvoudig. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer in een op 17 mei verschenen rapport dat er onvoldoende zicht is op hoe het geld voor passend onderwijs wordt besteed en welke resultaten er worden geboekt. Maar hoe kom je er als samenwerkingsverband achter of een onderwijsplek passend is, of leerlingen zich ‘beter’ ontwikkelen en of middelen doelgericht worden ingezet? Kortom: hoe meet een samenwerkingsverband of er resultaat wordt geboekt? Kan de kwaliteit van passend onderwijs worden gevat in de bestaande cijfers over het aantal verwijzingen, thuiszitters of het aantal leerlingen met extra ondersteuning? Of zijn verhalen en belevingen van ouders, leerlingen en leerkrachten een betere indicator voor de kwaliteit?

Dit artikel is geschreven in het kader van mijn stage-opdracht bij OOG onderwijs en jeugd, een onderzoeks- en adviesbureau dat betrokken is bij een groot aantal samenwerkingsverbanden. Vanuit die betrokkenheid werd geconstateerd dat zich in het afgelopen jaar een beweging lijkt te voltrekken naar groeiende aandacht van samenwerkingsverbanden voor kwaliteitszorg. In die beweging hebben samenwerkingsverbanden, in plaats van een sterke focus op het beheer van de organisatie, steeds meer aandacht voor zelfkritische verhalen en praktijkvoorbeelden in het beantwoorden van de vraag of zij ‘doen wat nodig is’. Het ‘tellen van gegevens’ lijkt, mede onder druk van meetmoeheid bij scholen, op te schuiven naar het ‘vertellen van ervaringen’. Cijfers en verhalen vullen elkaar steeds meer aan in het meten van kwaliteit. Om erachter te komen of er daadwerkelijk sprake is van een trend of zelfs een omslag, ben ik voor mijn stage in gesprek gegaan met een groep direct betrokkenen. In interviews met een negental samenwerkingsverbanden, de onderwijsinspectie en OCW heb ik de ontwikkeling getracht te duiden. Dit artikel beschrijft een drietal belangrijke lessen van deze zoektocht.

Les 1: Operationaliseren van een passende onderwijsplek

Het operationaliseren van de kwaliteit van passend onderwijs blijkt in praktijk erg ingewikkeld en het is niet altijd even duidelijk wat bereikt moet worden. Bij de start van passend onderwijs waren de samenwerkingsverbanden vooral bezig met het handen en voeten geven aan de transitie. Daarbij is er veel aandacht uitgegaan naar het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. De invoering van passend onderwijs zou ervoor moeten zorgen dat alleen de leerlingen die écht intensieve begeleiding nodig hebben naar het speciaal onderwijsgaan. Een toename van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs wordt daarom als ongewenst gezien. De samenwerkingsverbanden gaan na of het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs daalt (of in ieder geval niet toeneemt). Door de focus op het aantal verwijzingen, worden de verwijzingen als een soort maat beschouwd om na te gaan of er sprake is van ‘passend onderwijs’.

Maar wanneer kan een onderwijsplek als passend worden gezien? En is het doel om zoveel mogelijk leerlingen een plek in het regulier onderwijs te bieden intrinsiek nastrevenswaardig, of is voor sommige leerlingen een plek in het speciaal onderwijs juist beter voor hun ontwikkeling? Het aantal verwijzingen en de toe- of afname van de verwijzingen is misschien gemakkelijk te meten, maar omvat wellicht niet de complexiteit van ‘een passende onderwijsplek voor elke leerling’.

In het boek *goed onderwijs en de cultuur van het meten* beschrijft Gert Biesta de meetcultuur in het onderwijs, waarbij de kwantitatieve meetlat vaak domineert. Vooral hetgeen wat voorhanden is wordt gemeten, in plaats van wat we écht waardevol vinden of wat we écht willen weten. Wat buiten het bereik van het (kwantitatief) meetbare valt, wordt hierdoor feitelijk onbelangrijk. Volgens hoogleraarpedagogische wetenschappen Geert Kelchtermans is het echter niet de meetlat die leerkrachten de weg kan wijzen, maar zijn dat praktijkvoorbeelden van successen en mislukkingen van scholen. Deze praktijkvoorbeelden geven richting door het inzicht dat zij bieden in de zoektocht naar het waarom van het succes of de mislukking. Zo zal het hart van een leerkracht niet sneller gaan kloppen als hij of zij hoort dat het percentage verwijzingen van het samenwerkingsverband licht is gedaald, terwijl een praktijkvoorbeeld van hoe een collega passend onderwijs in de klas toepast een bron van inspiratie en herkenning kan zijn.

Kortom: passend onderwijs lijkt lastig te operationaliseren, waardoor er veel nadruk wordt gelegd op gemakkelijk meetbare indicatoren zoals het aantal verwijzingen, terwijl wat buiten bereik van het meetbare valt al gauw naar de achtergrond wordt verschoven.

Les 2: Kijk kritisch naar de cijfers

Vlak na de invoering van passend onderwijs waren de samenwerkingsverbanden vooral bezig met de (nieuwe) organisatie op de rails krijgen en het vormgeven en uitwerken van het ondersteuningsplan. Een aantal geïnterviewde medewerkers en directeurs van samenwerkingsverbanden geeft aan dat toen ‘de cijfers eenmaal liepen’ er meer ruimte kwam

voor het *interpreteren* van de cijfers. Hierbij werd de vraag gesteld wat de cijfers en percentages eigenlijk precies betekenen en waar ze vandaan komen.

Een kritische blik op de opgehaalde cijfers kan veel informatie opleveren. Als de cijfers niet overeenkomen met de verwachtingen dan kunnen de cijfers aanleiding zijn voor verder onderzoek. Om een vaak (terecht) gebruikt voorbeeld te hanteren: weinig verwijzingen kunnen zowel een teken van kwaliteit zijn (de school heeft een zeer hoog ondersteuningsniveau) als van onvermogen (de school is slecht in staat onderwijsbehoeften signaleren).

De opgehaalde data kan dus, als deze kritisch getoetst wordt, meer inzicht bieden in scholen, besturen en het samenwerkingsverband. Het kan echter ook zo zijn dat de belevingen en verhalen niet met elkaar overeenkomen. Zo geeft een van de geïnterviewden aan dat het samenwerkingsverband sinds de invoering van passend onderwijs meer te besteden heeft, maar dat bij leerkrachten toch het beeld blijft heersen dat passend onderwijs vooral een bezuiniging is en dat de leerkrachten geen leerlingen meer ‘mochten verwijzen’.

Naast een kritische blik op de opgehaalde cijfers, is het van belang dat er kritisch wordt gekeken *welke* cijfers opgehaald worden en waarom. Een kritische blik op de in het ondersteuningsplan geformuleerde doelstellingen kan daarbij verhelderend zijn. Als een van de doelstellingen van een samenwerkingsverband is dat het deelnamepercentage aan het speciaal onderwijs teruggedrongen moet worden naar 2% van de leerlingen, dan kan het samenwerkingsverband zich afvragen waarom nu juist *dit* percentage is gekozen. Waarom is dit percentage een *doel*? Wat als dit doel is gehaald? Is passend onderwijs dan geslaagd(er)? Is het wel altijd realistisch om een getal te hanteren als doelstelling? Of is het beter om eerder inhoudelijk onderbouwd te kiezen voor een gewenste richting?

Langzamerhand komt er meer aandacht voor het kritisch interpreteren van opgehaalde cijfers. Deze kritische blik kan veel informatie opleveren en kan aanleiding zijn tot verder onderzoek. Naast een kritische blik op de cijfers, is het van belang dat er wordt gekeken naar het nut van doelen stellen in termen van cijfers en percentages. Uiteraard gaat het uiteindelijk om de acties die een samenwerkingsverband onderneemt om de doelstellingen te behalen, maar bij het formuleren van een kwantitatieve doelstelling schuilt het gevaar dat men zich blindstaart op kengetallen en het achterliggende doel uit zicht raakt.

Les 3: Onderbouw verhalen en belevingen

Cijfers kunnen vragen oproepen als ze in strijd zijn met de verwachtingen, maar hetzelfde geldt voor verhalen. Individuele verhalen kunnen soms een aanwijzing zijn dat iets structureel niet goed gaat. Verhalen kunnen ook ‘blinde vlekken’ blootleggen: een goed gesprek met een ouder of een leerkracht kan informatie opleveren waar het samenwerkingsverband nog nooit bij stil heeft gestaan. Een van de geïnterviewden geeft hier een treffend voorbeeld van: een leerling binnen haar samenwerkingsverband zou de overstap naar het speciaal onderwijs maken, maar moest nog drie maanden wachten op een plek op de nieuwe school. De leerkracht had echter al direct aan de klasgenootjes van de leerling verteld

dat deze leerling naar het speciaal onderwijs zou gaan. Hierdoor heeft de leerling de laatste drie maanden op de reguliere school (onnodig) als erg negatief ervaren. Een dergelijk verhaal kan de aanleiding zijn om binnen een samenwerkingsverband afspraken te maken of voorlichting te geven over de handelwijze en specifieke aandachtspunten van/voor leerkrachten in het geval van een verwijzing.

Daarnaast kan het ook zo zijn dat de cijfers en de verhalen niet altijd hetzelfde ‘verhaal vertellen’. Een geïnterviewde kwaliteitsmedewerker van een samenwerkingsverband geeft aan dat afgifte van een toelaatbaarheids verklaring voor het speciaal onderwijs erg snel gaat, vaak binnen een paar dagen. Het samenwerkingsverband zag een snelle afgifte als iets heel positiefs, maar toen ze een aantal ouders hierover sprak, gaven de ouders aan dat de afgifte juist iets te snel ging en dat ze er zelfs enigszins door werden overvallen. Het voelde bijna alsof het ‘afgeraffeld werd’. Hetzelfde proces kan dus compleet verschillend beleefd worden.

Voordelen van het gebruik van verhalen en belevingen in een organisatie is dat mensen zichzelf soms beter herkennen in een verhaal dan in cijfers of gemiddelden. Dat vraagt wel dat verhalen niet enkel van één individu afkomstig zijn, maar breder gedragen worden. Het is daarom ook van belang dat deze verhalen niet intern in het samenwerkingsverband blijven, maar dat ze breder worden gedeeld. Goede praktijkvoorbeelden van scholen over hun successen en mislukkingen kunnen leerkrachten inspireren en motiveren om passend onderwijs in de klas te realiseren. Het uitwisselen van verhalen voegt voor een samenwerkingsverband echter niets toe als de verhalen niet binnen een bepaald kader passen. Vanuit dit oogpunt moet er net zo kritisch naar verhalen gekeken worden als naar cijfers. Verhalen moeten niet afkomstig zijn van slechts één individu, maar breder gedragen zijn. De verhalen moeten een rode draad kennen. Ze moeten ook van waarde zijn in de zin dat ze een les mee kunnen geven: alleen gedachten uitwisselen met elkaar zet niet aan tot verbetering.

Niet alle verhalen hebben dezelfde kwaliteit en daarmee bruikbaarheid voor het samenwerkingsverband.

Kortom: verhalen kunnen ‘blinde vlekken’ opsporen en aanleiding zijn voor vervolgonderzoek. Het is van belang dat er wordt onderzocht of een verhaal of een beleving breder wordt gedeeld of wordt ondersteund door cijfers. Goede interpretatie van verhalen is niet altijd gemakkelijk, verhalen en belevingen kunnen vanuit verschillende invalshoeken tegenstrijdig zijn en zijn niet altijd in lijn met de geobserveerde cijfers. Het is daarom van belang dat een samenwerkingsverband niet direct één verhaal leidend laat zijn in de organisatie, maar opzoek gaat naar een rode lijn in de verhalen.

Conclusie

Samengevat, blijkt het operationaliseren van passend onderwijs in praktijk erg ingewikkeld te zijn en waren de samenwerkingsverbanden na de invoering van passend onderwijs vooral nog bezig met de organisatie op de rails krijgen. Langzamerhand is er meer aandacht gekomen voor kwaliteitszorg. Hoe kwaliteitszorg wordt ingericht verschilt (nog) sterk, maar de meeste samenwerkingsverbanden zijn van mening dat cijfers en verhalen elkaar

moeten aanvullen in het meten van kwaliteit. *Tellen* en *vertellen* of *cijfers* en *beleving*, zijn dus niet zozeer losse of tegenstrijdige manieren van kwaliteitsdenken, maar zijn complementair aan elkaar. Door een kritische houding aan te nemen ten opzichte van zowel verhalen als cijfers, kunnen samenwerkingsverbanden een afweging maken en op die manier de kwaliteit van passend onderwijs benaderen.