

De bomen en het bos



Leraren en ouders over passend onderwijs

De bomen en het bos

Leraren en ouders over passend onderwijs

Jelle van der Meer

*Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

Jelle van der Meer
De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.
Amsterdam, 2016

Dit is publicatie nr. 5 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-024-9

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Jelle van der Meer, 2016
www.jellevandermeer.nl

Auteursrecht foto voorzijde: Pejo (123RF)

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inleiding	3
1. Een nieuw vak. Docenten in het voortgezet onderwijs	5
2. Grenzeloos. Leerkrachten in het basisonderwijs	29
3. Verdwalen. Ouders in passend onderwijs	47
4. Het kind en de klas. Slot	71
Geïnterviewden	77

Voorwoord

Deze publicatie *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs* maakt deel uit van het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs. Dit programma wordt uitgevoerd door een onderzoeksconsortium bestaande uit het Kohnstamm Instituut, het KBA, Oberon, de CED-groep, het NCOJ, Hogeschool Windesheim, Universiteit Tilburg (TIAS) en Universiteit Groningen.

Het programma bevat een reeks deelprojecten van wetenschappelijke aard. Maar deze publicatie is daarop een uitzondering. Het gaat hier om een *journalistiek* onderzoek naar de ervaringen van ouders en leraren met passend onderwijs, anderhalf jaar na de invoering daarvan. De keuze voor een journalistiek onderzoek is gemaakt omdat we de leraar en de ouder stem wilden geven in het onderzoeksprogramma en dit op een zo toegankelijk mogelijke manier tot uitdrukking wilden laten komen.

De leidende vragen die we hierbij stelden waren: wat zijn tot nu toe de beelden en ervaringen van leraren en ouders met passend onderwijs, waar lopen ze tegenaan, welke verschillen doen zich voor? Het doel was om zo dicht mogelijk bij het verhaal van de leraren en de ouders te komen en dat is gelukt.

Over de opzet, de uitvoering en de uitkomsten is overlegd in een klankbordgroep bestaande uit drie consortiumonderzoekers. De aanpak, de keuze van de respondenten en de rapportage zijn vervolgens geheel de verantwoordelijkheid van de auteur, hij heeft in dit project autonoom geopereerd.

Een methodische verantwoording zoals gebruikelijk bij wetenschappelijk onderzoek is in dit project niet aan de orde. De inleiding en de bijlage informeren de lezer over hoe er is gewerkt en met wie er is gesproken.

Wij hopen dat de *De bomen en het bos* veel lezers krijgt.

Guuske Ledoux, Miriam Walraven, Sietske Waslander (de klankbordgroep).

Inleiding

Bij de start van het schooljaar 2014-2015 werd de Wet op het passend onderwijs van kracht. Sindsdien is er veel tijd en energie gestoken in de organisatorische inrichting met nieuwe bestuurslagen, onderlinge afstemming en verdeling van middelen. Dat is allemaal niet onbelangrijk, maar uiteindelijk moet passend onderwijs vorm krijgen in de klas, uitgevoerd worden door leerkrachten en ten goede komen aan leerlingen. In deze publicatie staan docenten en ouders centraal. Het doel is achterhalen wat hun ervaringen zijn met passend onderwijs tot nu toe. Wat is er veranderd, wat werkt en wat werkt niet?

Het gaat hier om een journalistiek onderzoek. De lezer wordt meegenomen in een zoektocht langs basisscholen en middelbare scholen waar leraren vertellen over wat zij meemaken in en om de klas, met zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen. Sluiten de goede bedoelingen van de wet aan bij de werkelijkheid van het lesgeven? Vervolgens komen ouders aan het woord over hún realiteit, zij vertellen wat zij meemaken op scholen en met leerkrachten. Krijgen hun kinderen het onderwijs dat zij wensen?

De opzet is om vervolgens in al deze casuïstiek de grote lijnen te ontdekken die inzicht geven in het functioneren van passend onderwijs in de praktijk.

Passend onderwijs is veelomvattend; gekozen is voor enige beperking. Het mbo blijft buiten beeld. Het speciaal onderwijs komt alleen zijdelings langs in de verhalen over toelating en verwijzing. De aansluiting met de jeugdzorg is geen hoofdthema. Uiteindelijk zijn er bezoeken gebracht aan acht middelbare scholen, tien basisscholen en vijftien individuele ouders. Ze zijn geselecteerd op spreiding over het land, verdeling stad en provincie, en verder is rekening gehouden met de grootte en het karakter van de scholen en bij de ouders met het type ondersteuningsvraag van hun kind. Daarnaast is gesproken met intern begeleiders, zorgcoördinatoren, teamleiders en externe deskundigen. Verder zijn er trainingen, cursussen en studiedagen van leraren bijgewoond en ouderraden bezocht.

De hoofdstukindeling is overzichtelijk. In hoofdstuk 1 komen de docenten in het voortgezet onderwijs aan het woord, hoofdstuk 2 brengt de verhalen van de leerkrachten in het basisonderwijs en in hoofdstuk 3 is het de beurt aan de ouders. Tot slot volgen enkele concluderende observaties.

Deze publicatie is onderdeel van een grote evaluatie van passend onderwijs uitgevoerd door een consortium van onderzoeksinstituten in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) en uiteindelijk van de Tweede Kamer. Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl. De auteur, Jelle van der Meer, is journalistiek onderzoeker. Ondersteuning was er van een klankbordgroep bestaande uit Guuske Ledoux, Miriam Walraven en Sietske Waslander. De tekst is in alle onafhankelijkheid geschreven.

1. Docenten in het voortgezet onderwijs

Een nieuw vak

De Amsterdamse Arena zat begin maart 2012 tot de nok toe vol met 50.000 leraren die luid 'boe' riepen tegen de Wet passend onderwijs en de bezuiniging van 300 miljoen euro die daaraan gekoppeld was. De demonstratie was de culminatie van jarenlang verzet. Twee maanden later werd de bezuiniging geschrapt, en alle opwinding was op slag voorbij. Geruisloos ging de wet in op 1 augustus 2014. Hadden de leraren passend onderwijs omarmd? Onderzoek, enquêtes en mediareportages geven een ander beeld, met als constante: leraren hebben te weinig tijd en voelen een hoge werkdruk en passend onderwijs is de hoofdschuldige (zie onder andere DUO, 2015 en 2016¹). Is dat het hele verhaal? Wat schuilt er achter dat tijdgebrek en die werkdruk? Dat zou interessant zijn om te achterhalen. Waar lopen leraren bij passend onderwijs nu precies tegenaan? Wat lukt wel en wat niet, welke steun krijgen ze, waar zien ze oplossingen? Maar ook: waarover praten ze als het over passend onderwijs gaat? Zijn er wellicht andere ontwikkelingen die hun lesgeven ook beïnvloeden?

Er valt nog iets anders op: leraren spreken over méér zorgleerlingen en méér problematieken. Klopt dat? Over welke leerlingen en welke problemen gaat dat?

Met deze vragen ga ik op stap. Ik wil de verhalen horen van leraren. Omdat die niet los gezien kunnen worden van de eigen school, zoek ik ze daar op en praat ik ook met zorgcoördinatoren en teamleiders. De scholen zijn de leidraad in mijn zoektocht. In dit eerste hoofdstuk zijn dat de middelbare scholen, in het tweede de basisscholen.

Hectische gemeenschap

Mijn rondreis begint in Purmerend, op het Jan van Egmond Lyceum voor havo, vwo en gymnasium, in een opvallend E-vormig gebouw. Het is 9 uur als ik binnenloop; bij de receptie staat een verlegen kijkende leerling met een rugzak vol boeken die niet weet waar hij moet zijn voor zijn faalangstraining. Zorgcoördinator Esther Bakker pikt me op en troont me mee, ze stuift de gangen door, de trappen op, met wapperende vestpanden, ik kan haar maar net bijbenen. We gaan naar de kamer van Marie José Post, teamleider van atheneum 1-4 en de talentklassen. Nauwelijks zijn we binnen of er wordt een tweedeklasser door een docent naar binnen geschoven om een standje te krijgen van de teamleider. Direct daar achteraan komt een eersteklasser bedremmeld melden dat hij zijn telefoon moet inleveren omdat hij die tegen de afspraak in niet had uitgezet in de les. We zitten net of iemand meldt dat Post elders verwacht wordt. Welkom in de wereld die school heet.

¹ *Rapportage Onderzoek passend onderwijs*; DUO Onderwijsonderzoek, Utrecht, 2015; idem 2016

Esther Bakker (48) grijnst: 'Zo gaat het vaak; een gekkenhuis.' De docenten hebben dat in de klas, de niet-docenten daarbuiten. 'Alles wat tussendoor komt, komt bij ons terecht. Leerlingen die een ruzie hebben, leerlingen die te laat zijn, ouders die opeens iets willen... Er wordt voortdurend een beroep op je gedaan.' Ook door leraren. Bakker gaat in de pauzes niet meer naar de docentenkamer omdat ze dan van alle kanten besprongen wordt, 'weet je dit, kan je dat...' Liever alles per e-mail. 'Met als gevolg dat die ontploft.'

Haar gezicht springt heen en weer van ernst naar lach. Ze klaagt niet, ze stelt vast; het is de onvermijdelijke hectiek van een gemeenschap van 1500 leerlingen en 120 personeelsleden. De zorgcoördinator houdt zich bezig met de organisatie van de zorg en ondersteuning, zoals trajecten, adviezen, arrangementsaanvragen, contacten met ouders en externe partijen. De zorgstructuur van de school is overzichtelijk: eerst de leraar, dan de klassenmentor, als die er niet uitkomt is er de stap naar de teamleider en ten slotte de zorgcoördinator die eventueel een of andere vorm van leerlingbegeleiding kan inzetten. De school heeft een trajectklas waar leerlingen terecht kunnen voor rust of als het even niet botert met de leraar, en een *special class*, een brugklas met alleen zorgleerlingen, van autisten tot langdurig zieken.

Steeds meer

Bakker en teamleider Post hebben docenten geregeld die met mij willen praten over hun ervaringen met passend onderwijs. Ik doe hier een eerste belangrijke ontdekking, namelijk dat docenten, ook op één school, enorm kunnen verschillen. Dat lijkt een open deur, maar gezien het gemak waarmee er gesproken wordt over 'de leraar vindt dit' of 'de leraar vindt dat' toch niet onbelangrijk om vast te stellen. In verschillende rondes praat ik met tien docenten die ruwweg zijn onder te brengen in drie categorieën (dat gaat niet over kwaliteit maar over opstelling): de eerste groep ziet vooral beren op de weg, de tweede groep ziet geen vuilje aan de lucht en doet 'zijn/haar ding', de derde groep ziet obstakels, voor zichzelf of de school, maar ziet ook mogelijkheden die uit de weg te nemen.

Bij mijn eerste visite heb ik vooral groep één aan tafel. Op de openingsvraag wat voor hen passend onderwijs is, is het prompte antwoord: 'extra werk'. Ze wijzen op de dyslecten – 'steeds meer' – waarmee rekening moet worden gehouden. De een heeft er 13 in totaal, de ander in één klas al 7. Dyslexie is maar één aspect, de leerlingen met gedragsproblemen – 'ook steeds meer' – zijn veel zwaarder. Dan heb je nog de hoogbegaafden die ze moeten uitdagen. 'Het is altijd schipperen, zeker als je ook de middengroep wilt bedienen, daar zitten ook kinderen tussen met problemen maar zonder label.' Op studiedagen 'ging het weleens over differentiëren', maar ze hebben grote twijfels: 'Kan je meerdere heren dienen: de speciale en de gewone en de toplaag?' De conclusie: 'Homogene groepen zijn prettiger.'

Eén docent komt af en toe tussendoor met een ander geluid: de dyslecten kosten nauwelijks extra werk, het zorgbeleid van de school is helder en de *special class* is een verlichting.

In een volgende ronde praat ik met vier leraren van wie één het water aan de lippen staat. Ze heeft een leerling met ADD die zeer storend is in de les. Het advies dat ze kreeg, was: zorg voor rust in de klas. 'Terwijl hij voor onrust zorgt!' Ze voelt zich erdoor op de vingers getikt. Ze is zijn mentor en omdat hij op alle vakken slecht presteert, zit ze wekelijks met hem aan tafel: agenda doornemen, planning, extra uitleg. Zonder succes. 'Ik voel me schuldig dat het niet lukt.' Ze heeft hulp gevraagd, er kwamen buddy's, oudere leerlingen die bijles gaven, maar dat werkte niet want die kwamen niet altijd opdagen. Ze vindt dat ze met passend onderwijs in het diepe zijn gegooid. Een collega valt haar bij: 'De ondersteuning van de school bestaat uit briefjes met tips. Goedbedoeld, maar ze komen van iemand die niet voor de klas staat. De werkelijkheid van de les is altijd anders.'

Een derde leraar klinkt opgeruimder. Hij is mentor van een 2 havo-klas met veel problemen, maar dat gaat hem goed af, al kost het wel massa's tijd. Vooral ouders nemen veel aandacht. De wanhopige leraar kan daarover meepraten. Ze werd laatst om twaalf uur 's nachts gebeld! Met een appje had ze de ouder afgewimpeld: 'bel morgen'. 'Ging de telefoon om half acht weer! Het was wel iets ernstigs, een steekpartij in de familie. Dat moet allemaal afgehandeld en vervolgens ook in de computer gezet.'

Pakjes boter

Esther Bakker had me vooraf gewaarschuwd: 'Van de docenten zal je horen dat passend onderwijs te veel en te zwaar is.' Ze is tegelijk mild en streng. 'Sommige docenten zeggen "ik doe het al dertig jaar zo", als argument dat het dan goed is. Dat is natuurlijk geen plus. De dingen moeten echt anders. Zoals aandacht voor verschillen. Maar goed, ze hebben 30 tot 33 leerlingen in een klas en dan zes klassen per dag op een rij, in totaal zo'n tweehonderd leerlingen, dan kan je niet van iedereen bijhouden dat ze iets speciaals hebben. Dat hoeft ook niet, maar wel van steeds meer. In elke klas zitten zeker vijf kinderen waarmee rekening moet worden gehouden en waar de leraar dus iets van af moet weten.'

'De docenten balen van mij: "Nog een autist", kom ik weer met een verhaal wat daarbij komt kijken en met mijn tips hoe daarmee om te gaan. De docent zegt: "Dankjewel, maar ik kan dat echt niet allemaal bijhouden". En dan? Bakker: 'Dan gaat het mis, dan raakt de leerling in de war omdat de klas niet gestructureerd genoeg is of de aanpak van de docent niet logisch is in zijn ogen, dan wordt de leerling opstandig en brutaal. Dan wil de docent excuses en de leerling vindt dat-ie niets fout heeft gedaan. Enzovoort.'

Naar aanleiding van de klachten over aantallen dyslecten, zegt Bakker: 'Het gaat niet om dat ene dingetje, maar om de stapeling. Het komt er weer bij.'

Ze spaart haar collega's niet. 'Leraren zijn te veel bezig met hun lesstof, ze kijken niet naar wat er voor hen zit, het zouden net zo goed pakjes boter kunnen zijn.' Dat geldt natuurlijk niet voor alle docenten, zegt ze er meteen achteraan.

De school heeft 158 zorgleerlingen met een (tijdelijk) handelingsplan, daarnaast zijn er de faalangstigen, dyslecten, langdurig zieken et cetera, in totaal komt ze dan op zo'n

driehonderd leerlingen die extra aandacht vragen. Dat is een vijfde van het totaal. Dat hoeven er niet zo veel te zijn, zegt ze. 'Docenten en mentoren moeten eerder signaleren en ingrijpen, zien dat er wat is en wat de leerling nodig heeft. Dan doe je aan preventie. Passend onderwijs gaat over passend maken van de klas, maar iedereen kijkt naar de zorg daarbuiten.'

Ze heeft nog iets op haar lever: 'Er wordt geen gebruikgemaakt van ieders expertise en elkaars ideeën. Docenten bespreken de dingen niet met elkaar. Ze zoeken de problemen bij de leerling, niet bij zichzelf. Het is gek: de school is een lerende plek, maar niet voor hen.' Met een glimlach: 'We moeten ook differentiëren in de begeleiding van docenten.'

Pedagoog

Aan het eind van de ochtend zit ik aan tafel met twee onderbouwleraren. Tussen hen ontwikkelt zich een intrigerend gesprek. Marlies Vermeulen, 52 jaar, wiskundeleraar met punkkuif, definieert passend onderwijs als 'de organisatorische structuur voor leerlingen die extra zorg nodig hebben'. 'Dat zijn leerlingen die voorheen naar speciale scholen gingen', reageert Bram Oortwijn, 34 jaar, docent biologie. Maar volgens Vermeulen is dat niet zo, de grens is niet verschoven, deze leerlingen kregen ze al. Ze worden het eens over een eerste kritiekpunt op passend onderwijs: als blijkt dat zorgleerlingen de gewone school toch niet aankunnen, kunnen ze bijna niet meer weg.

Beide docenten hebben ervaring in het praktijkonderwijs en het vmbo en zien zichzelf vooral ook als pedagoog. Vermeulen: 'De leerlingen in de onderbouw springen nog alle kanten op. Alle leraren zouden een jaartje praktijkonderwijs moeten doen, daar leer je om vanuit de leerling te kijken.'

Oortwijn: 'Wat wij moeten doen is iets heel anders, dat is leerdoelen halen, differentiëren, verlengde instructie met een zorgleerling, maar dat werkt niet in een klas met 31 leerlingen.'

Vermeulen: 'Dat is een ander punt waar passend onderwijs wringt: het past slecht op het systeem van grote klassen, leswisselingen, strikte methodes. Ook fysiek past het niet in een lokaal van 6 x 6 m². De beperking van dit systeem leggen we ons trouwens zelf op; er staat nergens voorgeschreven dat het zo moet met dertig leerlingen in een lokaal, docentgestuurd en na vijftig minuten wisselen. Dat kiest de school. Maar dit systeem is achterhaald.'

Oortwijn: 'Eigenlijk verdient elke leerling passend onderwijs, want elke leerling is anders.' Maar de vaardigheden die daarvoor nodig zijn, ontbreken bij veel leraren, stelt Vermeulen. Voor training en bijscholing is budget, maar die zijn in de praktijk vanwege 'de agenda' altijd ingewikkeld in te passen. Datzelfde geldt voor intervisie: ooit afgesproken, maar gaandeweg doodgebloed. 'Er valt steeds iets af door nieuwe prioriteiten.'

Oortwijn: 'Ondertussen staan we onder druk: het lesprogramma moet af, anders zadel je je collega in het volgende jaar op met problemen. En staat de inspectie op de stoep.'

In zijn mentorklas, een 2 havo, dreigen zestien leerlingen te blijven zitten. Oortwijn: 'Dat kan niet, daar worden we op afgerekend. Oorzaak is vooral leermotivatie, typisch voor deze leeftijd. Natuurlijk kan je zeggen: de school geeft te weinig begeleiding, maar er is ook een rol voor de ouders. Wat thuis gebeurt, daar kan ik niet op afgerekend worden, daar houdt mijn functie op.' Niettemin geeft hij een extra uur huiswerkklas.

Vermeulen: 'Vrijwilligerswerk.'

Oortwijn vertelt dat hij zelf twee keer is blijven zitten, van school af moest en uiteindelijk toch de havo heeft afgemaakt. 'Ben ik daar slechter van geworden? Nee. Het heeft me gevormd. Soms is zittenblijven en afstromen niet erg.'

Onze vriend

Wiskundeleraar en mentor Marlies Vermeulen vertelt over Mitchell², een leerling in haar mentorklas, een brugklas: 'Hij is lief, slim, maar ook heel druk. Veel leraren hebben grote moeite met hem. Zijn klasgenoten zeggen: "Juf, als Mitchell er niet is, kunnen we wel goed werken." Dat heb ik met ze besproken, dan zeggen ze ook: "Hij is onze vriend".'

Ze heeft haar twijfels of deze school past. 'Niet als je ook nog andere gevallen hebt. Andere autisten en ADHD'ers die hun medicijnen vergeten te slikken, en iemand met eetproblemen, en iemand waarvan oma is overleden, en leerlingen waarvan de ouders in scheiding liggen. En de rest, waaronder de muisjes.' Over die laatsten voelt ze zich vaak schuldig. 'Oh Serena! Ik heb niet gevraagd naar haar hersenschudding omdat Mitchell alle aandacht vroeg. Dan is een klassenassistent heel nuttig.'

Maar die assistent is er niet. 'Sinds passend onderwijs moet je van goeden huize komen om een leerling nog naar het speciaal onderwijs te verwijzen. Maar het zou goed zijn voor Mitchell en voor ons.'

Zorgcoördinator Esther Bakker noemt Mitchell een 'superslim ventje'. 'Hij zoekt het verzet, hij gaat de strijd aan, over kleine dingen, legt zijn boeken niet op tafel, heeft geen pen. Leraren moeten niet op alle slakken zout leggen, ze moeten hun trots opzijzetten. Ik zeg: "Zet hem in zijn kracht." Nee, dat is geen cliché. Het zou goed zijn voor hem als hij iets extra's gaat doen buiten de les: een debatingclub, een rol krijgen in school, daar kan hij iets aan ontlenuen.' Met grote stelligheid: 'Mitchel gaat het hier redden.'

Vermeulen: 'De maatschappij verwacht veel van ons. Als een leerling een 5 haalt op een toets, krijg ik de vader aan de telefoon. Terwijl die leerling niet op de bijles komt. Ouders zijn voor 90 procent partner, maar met die andere 10 procent maken ze je het wel zwaar. Ik zeg weleens: ik heb geen lastige leerlingen, maar lastige ouders.' Ze lacht er vrolijk bij.

Het draagvlak voor passend onderwijs ontbreekt, aldus Vermeulen. Bij de start is het misgegaan. 'Docenten ervaren passend onderwijs als opgelegd, als weer iets extra's. In

² Niet zijn echte naam. Om reden van privacy zijn alle namen van leerlingen in dit boek niet hun echte naam.

combinatie met een toch al grote werkdruk. En passend onderwijs is ook een kostenverhaal. Dat steekt bij leraren.'

Ze vat het nog een keer samen. 'Voor goed passend onderwijs zijn er te veel gebreken, zoals de klassengrootte, geen assistentie en de vaardigheden van leraren. Gevolg is dat kinderen niet op de juiste plek zitten.' We willen graag, zegt ze, maar we kunnen het niet waarmaken.

Even later nuanceert ze. 'Die ene Mitchell [zie kader] levert meer frustratie op dan die zes bij wie het wel lukt. Misschien stellen we te hoge eisen aan onszelf. Zoomen we ten onrechte in op die twee leerlingen met wie het fout gaat. Moeten we meer trots zijn op wat wel lukt. Zakelijker zijn en zeggen: dit gaat hier niet lukken.' Zwijgt even. 'Dat is moeilijk, het zijn kinderen.'

Op de valreep vertelt ze dat een groep leraren vorig jaar aan de bel heeft getrokken over het schoolklimaat: frustraties, lage motivatie en vooral veel gemopper. Er volgde een enquête onder de docenten met als uitkomst: geen wij-gevoel, geen 'we lossen het samen op', en een gebrekkige leiding. Werkgroepen zijn nu bezig op deelthema's nieuwe plannen te maken, zoals een pedagogisch beleid en een andere onderwijskundige opzet.

Teamleider Post omarmt het initiatief van de leraren. Ze laat doorschemeren hoe lastig leidinggeven is. 'We zijn met z'n allen een team, maar we hebben te maken met individuen. Wat kan je opleggen en wat niet? Een deel van de docenten voelt zich baas in eigen toko.'

Grenzen

De Purmerendse docenten stellen veel aan de orde. Passend onderwijs raakt hen direct in hun dagelijkse lespraktijk, dat verklaart de emoties. De docenten praten over te veel zorgleerlingen, over grote verschillen, over gebrekkige ondersteuning, over groepsgrootte, over vaardigheden, over eisen en de onderwijsinspectie, over ouders, over draagvlak. Ze praten eigenlijk nauwelijks over de details van de wet. 'Passend onderwijs' wordt niet gekoppeld aan een ingangsdatum, het begrip overlapt met veel meer veranderingen in het onderwijs.

Zou het op andere scholen anders zijn? Via via kom ik in Burgum terecht, een groot dorp tussen Leeuwarden en Drachten. Singelland Burgum is een school voor vmbo en havo-onderbouw, met 400 leerlingen fors kleiner dan het Purmerendse Jan van Egmond Lyceum. In de docentenkamer schuif ik aan tijdens de lunchpauze. Aan een lange tafel is precies nog een stoel voor mij vrij tussen de docenten achter hun boterhamtrommels.

Natuurlijk kennen ze de term 'passend onderwijs'. Ze deden er al veel aan, zeggen de Burgumse docenten, maar nu krijgen ze meer en ook zwaardere problematieken. Ze moeten ook meer vastleggen en dat dan weer evalueren, met alle betrokkenen om tafel, drie keer per jaar. Er komen namen langs van leerlingen met gedragsstoornissen, lang niet allemaal een probleem. Veel hangt af van de interactie met de klas. Ze vertellen over de jongen die aan één stuk door vragen stelt, tijdens de observatie 25 stuks in een halfuur.

'Dan vraag je veel van een klas.' De docenten begrijpen de redenering achter passend onderwijs, ze staan er volledig achter, 'maar in de praktijk is het niet altijd goed voor zo'n kind'. 'En ook niet altijd voor de rest van de klas', vult een ander aan. En niet voor de leraren, zij lopen tegen grenzen aan.

Zoals met differentiëren, een belangrijk item op de school, maar in de praktijk is het nog niet zo eenvoudig om dertig leerlingen op hun niveau te bedienen, vertelt Marjan Luinstra (35), docent biologie. 'Het gevolg is dat je je aandacht toch vooral richt op de leerlingen die de meeste hulp nodig hebben.' Haar leerlingen werken met de iPad, waardoor zij beter overzicht heeft over tempo en niveau van de kinderen. Het plan is de iPad over de hele school te gaan gebruiken. Het uiteindelijke doel is gepersonaliseerd onderwijs, aldus het schoolplan. 'We moeten lesgeven aan individuen in plaats van aan de groep', zegt Nienke Postma (49), leraar geschiedenis en maatschappijleer en docentcoach. 'Zonder hulpmiddelen kan dat niet, met dertig leerlingen in een klas en elk lesuur weer andere kinderen.'

Harold Piersma (29), leraar aardrijkskunde: 'Passend onderwijs is ons van bovenaf opgelegd, ik denk dat alle leraren hier het wel zo ervaren. We deden het al, tot het niveau dat we aankonden. Nu wordt het zwaarder, meer leerlingen met meer problematieken, het houdt een keer op. Naast de zorgleerlingen hebben we nog 25 andere kinderen die aandacht verdienen.'

Hogere eisen

Geen misverstand, daar in die docentenkamer zitten geen uitgebluste, cynische docenten. Ze praten met empathie over hun leerlingen, ze springen op de fiets om langs te gaan bij een leerling die weer eens wegblijft. Jan Gerrit Aldershof (56), docent wis- en natuurkunde, schetst een gemiddelde klas: vijf echte zorgleerlingen, twintig gemiddelde leerlingen met van alles en nog wat, van dyslexie en faalangst tot depressies en thuisproblemen, en vijf leerlingen die niets hebben.' Hij geeft 32 jaar les en overziet de grote lijnen. Vroeger zat ook 'het hele alfabet' in de klas, maar nu moeten de leraren meer met die leerlingen, stelt hij: er is meer kennis over problematieken, meer informatie over elke leerling en aan de school worden hogere eisen gesteld, namelijk elk kind maximaal laten presteren. 'Prima, maar dat kost moeite. Het is veel: 45 minuten les, wisseling, zes à zeven keer per dag, zo'n 150 leerlingen met hun eigen achtergrond en mogelijkheden.'

Eisen komen er ook van ouders. 'Die zijn mondiger, spreken de school en de leraar aan. Ze weten meer, bemoeien zich meer. Dat is leuk hoor, maar het kost meer tijd.' Als de school een bedrijf was, was het allang failliet gegaan aan overuren.' En: 'Leerlingen worden tekortgedaan. Dat spreken we uit in het team, maar gezien de beperkte middelen...'

De oplossing? 'Meer tijd die we aan de leerlingen kunnen besteden.' Nienke Postma gaat een stap verder: 'Iedereen op eigen niveau bedienen, kan niet binnen het klassieke jaargroepensysteem, wel met gepersonaliseerd leren. De iPad heeft daarin een rol.'

Zorgcoördinator Karin de Rouwe is verbaasd als ik verslag doe. 'We hebben alle leerlingen in beeld', zegt ze. 'Er is een stevig zorgbeleid met per klas twee mentoren en voor de zorgleerling een persoonlijke mentor, en als het dan nog niet lukt, is er de mogelijkheid van ondersteuning door externe deskundigen.' Dat bestrijden de leraren niet, ze zijn er zelfs vol lof over. 'We zijn een goede school', zeggen ze stuk voor stuk. 'We krijgen begeleiding, training, kunnen op cursus, we doen aan intervisie, het is een kleine school met korte lijnen, we hebben een open sfeer, er is altijd een luisterend oor. Maar dan is het toch niet altijd haalbaar.'

De klacht dat het allemaal veel tijd kost, herkent De Rouwe: 'Maar wellicht kan het efficiënter. Bijvoorbeeld in differentiëren, of in de aanpak van een ADHD'er. Wellicht hebben ze handvatten nodig om het anders te doen.' Als ik vertel dat de leraren zeggen dat de polsstok niet verder reikt dan die lang is, zegt De Rouwe: 'In passend onderwijs staat de leerling centraal. De leerkracht kan het verschil maken, maar hij staat niet alleen, rond de leerling moeten we met z'n allen samenwerken.'

Het kost geen moeite om in het Burgumse relaas dezelfde thema's te ontdekken die in Purmerend langskwamen. Op scholen in Elburg, Rotterdam, Epe en IJmuiden teken ik vergelijkbare geluiden op. Achter 'tijdgebrek' en 'werkdruk' komen verhalen langs over aantallen problematische leerlingen en de grote verschillen, de eis deze leerlingen allemaal te bedienen door te differentiëren en maatwerk te leveren, de druk iedereen een diploma te laten halen, met het risico afgerekend te worden. Het ongemak bij docenten dat ze leerlingen tekortdoen gezien de omstandigheden, zoals de klassengrootte. Waarna iedereen, ook leraren zelf, hun vaardigheden aan de orde stellen.

Dat is heel veel. Zet passend onderwijs de inhoud van het vak op zijn kop? Laten we de thema's langslopen.

Aantallen

Eerst die aantallen zorgleerlingen. Hoe zit het daarmee? Zitten de klassen wel of niet voller met problematische leerlingen door passend onderwijs? De wet stimuleert met financiële prikkels dat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Volgens de Inspectie van het Onderwijs (2016)³ is dat sinds 2014 inderdaad gebeurd, maar niet in alle regio's. In sommige samenwerkingsverbanden – de regio's waarbinnen passend onderwijs georganiseerd moet worden – is het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs zelfs toegenomen. Elburg ligt in een regio waar het aantal leerlingen op speciale scholen flink naar beneden moet, waar zelfs een speciale school dichtgaat. 'We zijn voorgelicht over de komst van meer autistische leerlingen naar onze school', zegt Lianne van Halsema (34), docent op het Elburgse Lambert Franckens College voor havo en vwo. 'Dat is meegevallen.' Een kilometer verderop, op het Oostenlicht College, een vmbo, vertelt Gerrinde van Lieshout (34) dat zij het aantal leerlingen met stoornissen op haar school heeft zien toenemen. Tot vier jaar geleden werkte ze op een speciale school: 'Ik zie een

³ Inspectie van het Onderwijs; De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015; Utrecht, 2016

deel van die populatie nu hier.' Daar heeft zij geen problemen mee, maar een deel van haar collega's voelt zich overvraagd. Wijnand Westerink, teamleider en zorgcoördinator op het Oostenlicht, relativeert. Hij rekent voor: 'Als ik het ruim neem, zijn dat er vier of vijf per jaar voor ons, op duidend leerlingen. Dat kan niet voor werkdrukverhoging zorgen.' Maar de leraar die een van die vijf in de klas heeft, denkt daar misschien anders over.

Van Halsema wijst op nog iets anders, namelijk dat de categorie 'zorgleerling' wordt opgerekt. 'Voorheen had je rugzakleerlingen, dat was duidelijk, dat was passend onderwijs. Nu heb je leerlingen met allerlei andere problemen waar we oog voor moeten hebben en rekening mee moeten houden. De grenzen zijn vervaagd.' In plaats van de rugzakfinanciering voor specifieke (cluster)problematieken is er de basisvoorziening gekomen; scholen kijken naar ondersteuningsbehoeftes en dan komen er heel veel kinderen in beeld. Het aantal kinderen waar 'iets' mee is, neemt sowieso al jaren toe omdat de kennis over kleine en grote stoornissen nog steeds groeit. Scholen verzamelen bovendien steeds meer informatie over elk kind, geholpen door leerlingvolgsystemen. In Purmerend is een vijfde van de leerlingen in beeld voor extra ondersteuning, in Burgum is dat een kwart. Op het Technisch College Velsen (in IJmuiden) is dat meer dan de helft.

Het aantal klassieke zorgleerlingen is misschien niet (veel) toegenomen, het aantal 'voor te zorgen' leerlingen wel. En al die leerlingen concurreren bij de leraar om tijd. Zoals Aldershof (Burgum) zegt: 'De leerlingen waren er altijd al, maar we hebben ze nu in beeld en moeten er wat mee doen.' Dat betekent: meer rekening houden met meer verschillen.

Differentiëren

Differentiëren is op alle middelbare scholen waar ik kwam een item, meestal ook een heet hangijzer. Het 'verlengde instructiemodel' – de leraren weten het precies, ze hebben er vaak ook cursus over gehad, maar het is, zo hoorden we de leraren in Purmerend en Burgum zeggen, in een klas met dertig of meer leerlingen en een lestijd van 45 of 50 minuten in een krap lokaal nog niet zo makkelijk uitvoerbaar. Op de Elburgse havo/vwo-school laat Van Halsema haar leerlingen in groepjes werken met actieve werkvormen, maar ze geeft ook nog steeds klassikaal les (net als haar collega's), al denkt ze dan wel: oei, fout. Ze differentieert, onder andere met extra ondersteuningsopdrachten of door leerlingen soms iets te laten overslaan. Ze stelt vast, ook tot haar verbazing, dat hbo-stagiairs ook nog gewoon frontaal lesgeven.

Het verst zijn scholen die het differentiëren gezamenlijk schoolbreed ingevoerd hebben, met bijbehorende interne trainingen. Maar ook dan zijn er geen garanties. Op het Montfort College in Rotterdam, met vijfhonderd leerlingen van mavo tot vwo, doen de docenten die ik daar spreek lacherig over differentiëren. 'Een buzzwoord', zeggen ze, 'modieus'. 'Tien jaar geleden heette dat nog adaptief onderwijs, de termen komen en gaan.' Het is geen onzin, 'maar dat deed je toch altijd al!' 'De leerlingen die moeite hebben met je vak geef je extra aandacht.' Maar 100 procent maatwerk kan niet, dan moet je voor 25 leerlingen 25 lessen maken. 'De plus-leerlingen iets extra's bieden, schiet er meestal bij in, omdat degenen die achterlopen altijd prioriteit hebben, die moeten het wel gaan halen.'

Ook op het Technisch College Velsen, een vmbo die door de nadruk op praktijkvakken veel leerlingen met leerproblemen trekt, is drie jaar geleden schoolbreed een didactisch model ingevoerd. Inclusief differentiëren. De leraren hebben er moeite mee het waar te maken, door de onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid van een klas. Het gaat niet om orde houden, dat kunnen ze wel. Daan Blasweiler (28): 'Je werkt met kinderen die alle kanten opspringen, en met van alles in de klas komen, en elk uur anders zijn.' Passende clustering is vaak niet mogelijk omdat allerlei kinderen vanwege gedrag niet bij elkaar kunnen zitten, of elkaar die dag niet kunnen uitstaan. Het is de kloof tussen de theorie van het differentiëren en de werkelijkheid van een les. Een lesmethode die op differentiëren is toegesneden, zou helpen, aldus de docenten, maar die is er niet voor alle vakken.

Cijfers op maat

Lianne van Halsema (34) geeft Nederlands aan havo- en vwo-klassen op het Lambert Franckens College in Elburg. Zij en haar collega's lopen aan tegen de grenzen van maatwerk. 'Bijvoorbeeld, wat betekent oog hebben voor verschillen voor de normering? In 5 havo moet iedereen een presentatie geven, een meisje met ernstige faalangst en een zeer negatief zelfbeeld kan dat niet en het plan is haar te laten spreken voor een klein, zelfgekozen publiek waar ze zich veilig kan voelen. Hoe beoordeel je dat, welk cijfer geef je? Gewone leerlingen vinden een presentatie ook spannend. We denken erover haar maximaal een 6 of een 7 te geven. Je wilt onderwijs op maat geven maar geen concessies doen. Als je verschil maakt, voor wie doe je dat en voor wie niet? Hoever ga je? Soms is de grens tussen zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen niet groot.' Collega's hebben vergelijkbare gevallen. Ze gaan in gesprek met de directie. 'Zijn wij zeikers, of riskeren we scheve ogen?' Nog zo'n kwestie: 'Groepsopdrachten worden steeds belangrijker, wat doe je met een PDD-NOS'er die niet kan samenwerken of met iemand die depressief is? Op die manier kunnen zorgleerlingen invloed hebben op de prestaties van anderen.'

Differentiëren in niveau is op middelbare scholen niet eens het grootste probleem, want de kinderen zijn immers al gesorteerd op niveau. Maar er moet ook worden ingespeeld op andere verschillen, met name gedrag, maar ook leerstijlen, concentratie en handicaps. Leraren hebben moeite met verschil maken in behandeling, soms door gebrek aan kennis ('elke autist is anders'), soms door ongemak over de ongelijkheid ('een ADHD'er mag gek doen') en omdat ze zichzelf meenemen ('Dan zegt de expert: "Niet toelaten tot je irritatiezone", maar ik ben ook maar een mens'). En waar ligt de grens: moet je ook rekening houden met verschillen bij de toetsing? En bij de beoordeling? (Zie kader *Cijfers op maat*.)

Terugkerend is de frustratie dit alles waar te maken binnen de beperking van de groepsgrootte (al dan niet in combinatie met de korte lessen). Enig ongemak is ook te

bespeuren over de cursussen die ze aangeboden krijgen en die niet aansluiten. Van Halsema: 'Als ik buitenstaanders hoor zeggen: "Je moet leren omgaan met verschillen", gaan mijn haren overeind staan. Voor passend onderwijs hebben we allerlei lessen gehad over kenmerken en tips, maar de praktijk is anders, met 32 leerlingen in de klas. De kans bestaat dat je dan leerlingen tekortdoet. Ik heb liever een vraagbaak op school dan een cursus.' Die vraagbaak is er wel, namelijk de zorgcoördinator, 'maar hij is erg druk, dus daar ga je niet snel naartoe.'

Oog hebben voor verschillen en daarop inspelen, dwingt tot andere didactische en pedagogische aanpakken. De docent staat niet meer voor een klas, maar voor individuele leerlingen. Dat schuurt, zowel aan de systeemkant – opmerkelijk vaak wordt het einde van het klassieke jaargroepensysteem aangekondigd – als aan de kant van het docentschap. Teamleider Wijnand Westerink van Elburgse Oostenlicht (vmbo): 'Als je dertig jaar geleden in het onderwijs begon, was je opdracht vakinhoud overdragen. Nu is dat ook het begeleiden van de leerling, oog hebben voor zijn welbevinden. Dat is een ander vak.'

Presteren

De docenten voelen zich bij het leveren van maatwerk op de huid gezeten door de onderwijsinspectie. Ronald Gebhardt (50), docent Nederlands op het Technisch College Velsen: 'Er wordt gestuurd op resultaat. School en docent moeten alles aanwenden om leerlingen aan een diploma te helpen.' Marcel Bene (53), docent geschiedenis op het Rotterdamse Montfort College: 'De school wordt afgerekend door de inspectie op uitstroom, doubleren mag niet meer. Er is meer druk om leerlingen te laten presteren en binnenboord te houden. Niet meer zoals vroeger: "Joh, ga jij maar weg".' Zijn collega Hugo Bot (58): 'Het eerste jaar is cruciaal, dan moet het duidelijk zijn. Wie van klas 1 naar klas 2 overgaat, moet ook zijn diploma halen.' Bene: 'Dan kan je niet meer zeggen: "Dit is een moeilijke leerling, die wil niet".'

Wat betekent dat voor hun lesgeven? Frits Burger (55), ook docent op het Montfort College: 'Als een leerling onvoldoende staat, ga ik het gesprek aan.' Om maatwerk te kunnen leveren op cognitieve verschillen werkt de school met een toetsingsprogramma (RTTI) waarmee zichtbaar wordt waar een leerling op uitvalt en dat strategieën aanbiedt hoe die achterstand is in te halen. 'Daar zijn we heel erg mee bezig.'

Niet elke leraar voelt de druk dat elke leerling per se over moet gaan. Van Halsema houdt het hoofd koel: 'De leerling moet ook iets doen.' Maar in de examenklas ligt dat anders. 'Op de examenresultaten worden wij als docent afgerekend door de directie. Onze scores worden vergeleken met het landelijke gemiddelde en docenten in hetzelfde vak worden onderling vergeleken. Ik heb me vorig jaar vooraf ingedekt bij de directie toen ik door organisatieproblemen mijn leerlingen de helft van het jaar niet had gezien. Sowieso klopt het niet, want leerlingen hebben in de vier of vijf voorgaande jaren les gehad van anderen, daar kan ik niet op afgerekend worden.' Met andere woorden: leerlingen laten presteren is teamwerk.

Onmisbaar instrument voor maatwerk en toezicht is een leerlingvolgsysteem, voor scholen inmiddels verplicht. Daarnaast zetten scholen vaker individuele, al dan niet tijdelijke, handelingsplannen in voor leerlingen. Over leerlingen is steeds meer informatie en docenten moeten hier hun weg in vinden. Marjan Luinstra (Burgum) geeft in vijf klassen les, dat zijn zo'n 150 leerlingen. Informatie over die kinderen staat in een klassenwijzer (voor de eerstejaars) en in Magister, het digitale leerlingvolgsysteem. Luinstra: 'Ik zorg dat ik alles weet van de zorgleerlingen, maar ik lees niet alles over iedereen, dat is te veel. Je moet ook niet alles willen weten, dat stuurt je blik en opvatting, ik wil ook zelf ontdekken.' Anderen zeggen haar dat na: leerlingen een nieuwe kans geven. Fiona Schaeffer (43), docent op het Montfort College in Rotterdam: 'Na twee of drie maanden heb je iedereen wel in de peiling. Het zijn alleen de extreme gevallen waarover je informatie nodig hebt, en dat zijn echt uitzonderingen, maar juist daar mist veel. Leerlingen met autisme verschillen sterk van elkaar, dan is het nuttig om te weten wat je in de klas krijgt.'

Groepsplannen in Epe

Op de RSG Noord-Oost-Veluwe in Epe hebben alle onderbouwklassen van het vmbo groepsplannen, opgesteld door de mentoren. Inclusief de gewenste differentiatie per leerling en per vak. Bas van Beek, sportleraar: 'Voor de eerste jaars komt de informatie van de basisschool. Op basis daarvan groepeer je leerlingen voor zover nodig: kinderen die verlengde instructie nodig hebben, een groepje pre-teaching, et cetera.' Pre-teaching is vooraf uitleggen wat er gaat gebeuren. 'Als ik touwklimmen ga geven, neem ik deze drie leerlingen even apart en vertel ik wat de bedoeling is en dat ze niet bang hoeven te zijn. Doe ik dat niet, dan schieten ze tijdens de les in de stress en horen ze niets meer van mijn instructie.' De clustering in het groepsplan verschilt per vak, omdat het niveau en de ondersteuningsbehoefte van leerlingen kunnen verschillen per vak. Dus is het maatwerk per vak. Van Beek: 'De vakdocenten kunnen daarmee verder. Ik geef met het groepsplan de handvatten.' De groepsplannen moeten door de vakdocenten worden bijgehouden en aangepast op basis van de prestaties en ontwikkeling van de leerlingen, zodat ze actueel blijven.

Om het voor leraren overzichtelijker te houden, werken sommige scholen met groepsplannen (zie kader). De individuele en groepsplannen, met soms heel precieze aanwijzingen, vragen van docenten de bereidheid zich daaraan ondergeschikt te maken en ze up-to-date te houden. Dat lukt zolang leraren het nut ervan inzien. In Rotterdam beperken ze daarom de handelingsplannen tot de zwaarste gevallen omdat de mentoren het schrijven en bijhouden een belasting vinden.

Op het Technisch College Velsen hebben veel leerlingen een eigen handelingsplan. Voor lwoo'ers is het verplicht. De plannen worden opgesteld door de mentor. De docenten zijn daar niet dol op, vertelt Mitchell Kaas (26), die Engels geeft en ook mentor is. 'Dus zijn die plannen heel basaal, waardoor ze vervolgens niet worden gebruikt, "want je hebt er niets aan". Kip en ei, inderdaad.' Dat betekent niet dat de leraren niet op de hoogte zijn van het

wel en wee van de leerlingen. 'De noodzakelijke dingen brief je op een andere manier door.'

Mentor

Leraren zijn ook klassenmentor. Die rol is door passend onderwijs groter geworden. In de zorgstructuur van alle scholen staat de mentor centraal. Bij problemen is de eerste stap die naar de klassenmentor. De mentor is er voor de leerling, ouders en collega-leraren. Hij houdt contact met de eventuele hulpverleners. Marcel Bene (Rotterdam): 'Het mentorschap krijgt steeds meer body en inhoud.' Een mentor, tevens docent wiskunde, geeft een voorbeeld: 'Als een leerling bij mij komt omdat ze altijd zo veel tijd nodig heeft bij opdrachten en toetsen, zou dat dyslexie kunnen zijn. Dan e-mail ik alle taaldocenten hoe ze het daar doet. Als die de problemen herkennen, ga ik daarmee naar de teamleider of de zorgcoördinator, die beslissen over eventueel nader onderzoek.' Mentorschap betekent ook veel administratie, zegt ze erbij, elk contact moet worden vastgelegd. Mitchell Kaas (Technisch College Velsen) schat dat hij wekelijks ongeveer een halfuur kwijt is aan administratie. 'Dat is niet veel, maar wel als je het druk hebt'.

De zwaarte van de taak hangt af van de groep en groepsgrootte. Marlous Bultman (29), docent op de RSG Noord-Oost-Veluwe in Epe, is mentor van een brugklas havo/vwo waarvan drie leerlingen extra ondersteuning krijgen. 'Dat valt mee, vorig jaar waren het er vijf.' Met die drie zit ze wekelijks om tafel. Een van hen heeft concentratieproblemen, de gewone begeleiding bleek niet genoeg, daarom heeft ze voor hem een nieuw handelingsplan opgesteld. 'Dat kan gaan over de plek in de klas of hoe de docent de instructie aanbiedt.'

Van Halsema (Elburg) is mentor van de helft van een 5 havo-klas, dat zijn zestien leerlingen. Ze moet het mentorschap opnieuw uitvinden omdat ze tot nu toe onderbouwklassen had. 'Daar ben je toevluchtsoord, dan komen de leerlingen bij wijze van spreken bij je uithuilen, bijvoorbeeld over hun thuissituatie. In de bovenbouw zijn de leerlingen zelfstandiger. In de onderbouw bespreek je dingen tijdens de mentorles, in de bovenbouw heb je leerlingen niet bij elkaar in de klas en zijn er individuele gesprekken, minimaal drie per jaar.' Hoe dat in te kleden, vindt ze lastig. Ooit heeft ze een cursus gedaan, verder moet je het zelf doen, zegt ze. Waarbij ze overigens altijd advies kan vragen aan haar directe collega's.

Aan haar zestien leerlingen heeft ze de handen vol. Een leerling, sinds kort met de diagnose ADD, dreigt te zakken en vraagt veel tijd. Een andere leerling zit in de put nadat vorig jaar zijn beste vriend is overleden. En dan is er een meisje dat altijd de confrontatie zoekt met leraren. 'Zij valt op, de meeste leerlingen hier zijn gezellig.'

Sommige scholen zetten docenten ook in als persoonlijk mentor (leerlingcoach). Voor het klassen- en persoonlijk mentorschap krijgen docenten een per school sterk verschillend aantal taakuren. Vaak genoeg gaan mentoren over hun uren heen; de werkdruk waarover leraren praten, komt mede hiervandaan. De administratie die erbij hoort, ervaren ze

zonder meer als een last. Maar dat ligt anders voor de uren die ze direct aan problemen van leerlingen en ouders besteden, dan hangt het gevoel van last sterk af van het succes.

Uit eten met kerst

De mentorklas van Daan Blasweiler (28), docent aan het Technisch College Velsen, is een derde klas vmbo-kader met 11 leerlingen. Dat lijkt weinig – vorig jaar had hij een groep van 25 – maar wat is weinig? Zijn leerlingen hebben problematische achtergronden: vader niet in beeld, vader met losse handjes, vader aan de alcohol, met als gevolg veel ontsporingen. Zijn collega vult aan: 'Een echt zware groep, het zijn jongens die hun buurt terroriseren.' Blasweiler, zonder een spoor van vermoeidheid: 'Daar gaat veel vrije tijd inzitten. Niet alleen gesprekken met leerlingen, maar ook met ouders.' Met enige vertedering: 'Deze jongens, raddraaiers toch, komen bij je langs voor steun.' Met kerst is hij met ze uit eten geweest en dat was een feest. Hoeveel taakuren hij voor zijn mentorschap heeft, weet hij niet. Hij schat dat hij er zeker 4 uur per week mee bezig is. Helpen schept voldoening, zegt hij. Zijn ideaal zou zijn om elke dag met de leerlingen te beginnen, kort de koppen bij elkaar: hoe is het, wat gaat er vandaag gebeuren, et cetera; en aan het eind van de dag weer, even bijbabbelen. Structuur!

Een zekere grenzeloosheid in de hulpvaardigheid valt wel te bespeuren, zo geven sommige leraren toe. Rita van der Pol (57), docent op vmbo Oostenlicht in Elburg, vertelt hoe dat kan gaan: 'Een meisje met ouders in scheiding. Ze is snel overstuur, gaat gillen en schreeuwen. Dan ga je praten met haar, met de ouders, haar helpen om haar cijfers omhoog te krijgen, met leraren praten over hoe het bij hen in de les gaat, met de leraar waar ze het wel goed doet: "Wat kunnen we van jou leren?" Haar op weg helpen met de stage, helpen met zoeken naar een vervolgmbo. Dat kost bergen tijd en energie.'

Met een andere leerling is Van der Pol mee geweest naar de huisarts. Dat gaat ver, geeft ze toe. 'Het is moeilijk om de grens te bepalen. Wij zijn allemaal ontzettend loyaal, dan is het lastig om nee te zeggen. Ook met whatsapp. Ik heb een leerling die moeite heeft uit zichzelf op school te komen; op verzoek van moeder stuur ik die dan 's morgens een appje: "Ik zie je zo!"'

Het mentorschap is voor scholen een belangrijk middel om leerlingen te laten functioneren en presteren. Leraren hebben er een professie bij gekregen.

Ouders

'Mijn ouders hebben mijn middelbare school nooit vanbinnen gezien', vertellen leraren van boven de dertig jaar met een grote grijns. 'Dat is nu echt anders.' De leraar heeft, vooral als mentor maar ook als vakdocent, steeds meer contacten met ouders. Passend onderwijs speelt daarin een rol. Ouders worden (verplicht) betrokken bij de ondersteuning

van het kind door de school. Maar ook los van passend onderwijs zien middelbare scholen ouders tegenwoordig meer als partner. De thuissituatie is immers van belang om leerlingen te laten presteren. Omgekeerd steken ouders steeds vaker op eigen initiatief de neus om de hoek van de school, aangezien de *ratrace* naar maatschappelijk succes van hun kind hier begint.

Als het onderwerp 'ouders' ter sprake komt, moeten leraren vaak stoom afblazen. 'Veeleisend', is de samenvatting. Ronald Gebhardt (Technisch College): 'Ze stellen zich op als consument: "regel dit", "regel dat", ze bedoelen: zorg dat mijn kind een diploma haalt én elke dag gelukkig is.' Ouders protesteren als hun kind straf krijgt. Laten zich optrommelen door hun kind als die uit de les is gestuurd. Komen verhaal halen over een onvoldoende. Ook op e-mails verwachten ouders per ommegaande antwoord. Een leraar in Purmerend: 'Ouders zijn dwingend – en terecht, of in ieder geval: begrijpelijk, want als je een leerling aandacht geeft, werkt dat.'

Minstens zo lastig als de voordringende ouder is de afwezige ouder. Op het Montfort College in Rotterdam-Zuid hebben ze te maken met ouders voor wie school en thuis volstrekt gescheiden werelden zijn. Als hun kind gedragsproblemen heeft, geven ze niet thuis, ze staan afwerend tegenover onderzoeken en medicatie. Andrea Riegman, zorgcoördinator op het Montfort College: 'Prima als een ADHD'er geen ritalin krijgt, maar dan moet je toch zoeken naar alternatieven om hem op school binnen de lijntjes te kunnen houden; dat zijn geen gemakkelijke gesprekken met ouders.' Tot voor kort gingen op het Montfort College de mentoren van de brugklassen op huisbezoek. Dat levert veel op maar kost veel tijd, en het is om die reden stopgezet. In Elburg (Oostenlicht) en Burgum doen ze het nog wel.

Op de vraag welke problematiek hij het lastigst vindt, zegt Fokke Hessels (64), mentor-docent op het Elburgse Oostenlicht (vmbo): 'Als je geen grip hebt op de thuissituatie: scheidingen, ruzie, geen aandacht voor het kind.' Hij heeft nu een jongen die niet kan plannen en dreigt te blijven zitten. 'Thuis zit hij alleen maar te gamen. In het oudergesprek heb ik hem uitgeoeterd. Dan zeggen pa en ma: "Wat goed dat u hem zo aanpakt", maar ze doen zelf niks.' Onmacht, dat begrijpt hij wel, maar het betekent dat school die taak erbij krijgt. 'Het gaat beter met die jongen, we hebben hem strak in de tang genomen. Aandacht helpt.' Op zijn school zijn bij nogal wat van de leerlingen drugs en alcohol een probleem: 'Ook dat is iets van de ouders, die negeren dat.'

Marcel Schmidt, teamleider in Epe, wijst naar de school: 'Ouders bij de school betrekken, daarin kunnen en moeten we nog veel stappen maken. Dat is echt een *mindshift*. Docenten, de school in zijn geheel, denken dat ze de wijsheid in pacht hebben. Maar wat wel en niet kan, en wat wel en niet moet, daar moet je de ouders in meenemen. We redden het niet zonder hen. De ondersteuning voor leerlingen moet van de ouders komen. Dat is vaak ingewikkeld, want de problemen van leerlingen hangen vaak samen met de thuissituatie.'

Schmidt ziet al jaren een toename van thuisproblematieken. Scheidingen, instabiele gezinnen, financiële problemen, sociale verwaarlozing. 'Geen rust, reinheid en regelmaat.'

Toch moet je proberen ouders erbij te betrekken, problemen met ze te delen en afspraken met ze te maken. In het belang van het kind.'

Soms moet je ouders op afstand houden, zegt hij. Ouders die iets te vurig verhaal halen. Dat was al zo op het havo/vwo maar hij ziet het nu ook op het vmbo. 'Het soort ouders dat zich voorheen in alle vertrouwen en gezagvol schikte.' Hij noemt het enerzijds een mooie ontwikkeling van emancipatie. Anderzijds ziet hij een groeiende categorie ouders met bemoeizucht of eigenlijk wantrouwen tegenover school. 'Dat laatste is algemeen gaande in de samenleving, wantrouwen naar instanties. Elk klein teken – “Waarom is ons niet verteld...?” – is dan een bewijs dat het niet goed zit.'

Schmidt verwoordt een breed gedeeld gevoel bij leraren. De druk dat ze voortdurend ter verantwoording worden geroepen en meer moeten leveren. Deels komt dat van externen – 'de media', 'de politiek' – maar het komt ook van ouders, en die staan voor hun neus. Het zijn ouders die, zoals een leraar dat verwoordt, voor hun eigen belang gaan, en dat is het eigen kind. Terwijl de leraar voor alle kinderen staat.

Partnerschap met ouders is dan nog een hele klus. Of dat lukt, wisselt per ouder en per mentor, zegt Anke ten Broeke, zorgcoördinator van het Technisch College Velsen. 'Het vraagt om vaardigheid.'

Vaardigheden

'Passend onderwijs helpt om de dingen aan te pakken die we sowieso beter moesten gaan doen.' Zo analyseert directeur Eric Dijkslag van het Lambert Franckens College voor havo en vwo in Elburg. 'Vijftien jaar geleden was de cultuur op havo/vwo-scholen dat als de rapporten slecht waren kinderen te horen kregen dat ze hier niet op hun plaats zaten. Dan stroomden ze af naar het vmbo. Dat kan niet meer. De docent moet leren zien wat kinderen nodig hebben en dat aanbieden. Dat is een omslag, daar hebben ze nieuwe *tools* voor nodig.' Op de vmbo een kilometer verderop heeft teamleider Wijnand Westerink voor docenten een vergelijkbare opdracht: 'Het vak verandert, ze moeten bijleren.' De Rotterdamse zorgcoördinator Andrea Riegman zegt over passend onderwijs: 'De leraren willen wel, maar het ontbreekt hun aan de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Ik vind dat als je zo'n wet lanceert, je ook moet zorgen dat de uitvoerders toegerust zijn.'

Leraren moeten dus aan de bak. De docenten die ik spreek, hebben allemaal eerder of later cursussen gedaan of trainingen gevolgd of studiedagen gehad, over stoornissen (autisme, gedrag), over differentiëren, over werken met handelingsplannen, over het mentorschap. Scholen stellen daarvoor uren en geld beschikbaar. De zorgcoördinatoren en teamleiders geven niet erg hoog op van de bereidheid van leraren om zichzelf te ontwikkelen. Docenten zelf zeggen dat bijscholing lastig in te plannen is in roosters en volle werkdagen. En als ze wel gaan, blijkt de kloof tussen de algemene verhalen van de cursus en de dagelijkse praktijk groot. Er lijkt een voorkeur voor interne trainingen, die direct aansluiten bij de eigen praktijk en concrete problemen. Liever een vraagbaak dan

een cursus, zei Van Halsema (Elburg). In Burgum doen de leraren vier keer per jaar intervisie. Beide Elburgse scholen bieden videotraining aan. In Rotterdam, Epe, Burgum en IJmuiden stimuleert de leiding dat docenten bij elkaar in de klas kijken. Dat is 'best wel een dingetje' (teamleider Schmidt, Epe): om de traditioneel dichte klaslokaaldeuren open te krijgen, moet er veel wantrouwen en scepsis overwonnen worden, zo hoor ik. Succes is niet gegarandeerd: 'Collega's zien het nut niet en dan werkt het niet', 'Het verwatert want druk druk druk', 'Het is moeilijk in te passen in de roosters'.

Maar er is nog iets anders. Bij leraren valt weerstand te bespeuren als het in het gesprek over passend onderwijs steeds gaat over hun – tekortschietende – vaardigheden. Dat voelen ze als een aanval, en bovendien als het wegwuiven van waar voor hen de schoen wringt: de voorzieningen.

Randvoorwaarden

Oog hebben voor elk kind, elk kind laten presteren en daarover helder verantwoording afleggen – dat is de verandering die gaande is in het onderwijs. Je kan je er natuurlijk over verbazen dat dit niet al praktijk was. Tot heel recent stond de klas centraal, de leerling moest zich voegen naar die klas, en naar de leraar en naar de school. Nu is dat omgekeerd: school en leraar moeten zich voegen naar de individuele leerling. Passend onderwijs is onderdeel van deze verandering – misschien wel katalysator, in ieder geval blikvanger. De autist, de stuiterbal, de slechthorende, de depressieve, de hoogbegaafde; ze moeten allemaal floreren.

Leraren klagen dat ze een nieuwe opdracht moeten uitvoeren zonder passende omstandigheden. Als eerste is er de groepsgrootte. Docenten staan voor een klas die een omvang heeft die hoort bij de oude onderwijsopvatting. De precieze omvang verschilt per school, maar naar de indruk van leraren is de klassengrootte vaker het sluitstuk van de begroting dan het uitgangspunt op basis van een onderwijsidee. Ook de samenstelling van de groep doet ertoe: het aantal zorgleerlingen en de groepsdynamiek. Bij uitzondering passen scholen de grootte aan de samenstelling aan. Op Singelland Burgum keren ze dat om: ze overwegen of ze de toegang van zorgleerlingen tot de school kunnen laten afhangen van de grootte en de samenstelling van de klas.

Daarnaast – of vanwege die groepsgrootte – willen leraren assistentie, in de vorm van extra handen in de klas en, voor als het (even) niet lukt, achtervang buiten de klas. Het eerste is er niet, het tweede wel, dat is een per school sterk wisselende fruitmand van begeleiders, al dan niet vast aan school verbonden, die meedenken en adviseren en bij zware gevallen interventies bieden. Sinds passend onderwijs is deze steun in een nieuw jasje gestoken met een basisvoorziening plus aanvullende arrangementen. Het valt op hoe weinig inzicht leraren hebben over de beschikbare steun, zeker als die van buiten de school moet komen. Dat zou kunnen verklaren waarom ze gebrek aan ondersteuning ervaren. Meestal zijn leraren niet betrokken bij de keuzes en inrichting van de zorgstructuur, behalve via de formele weg van de medezeggenschapsraad.

Leraren missen fysieke voorzieningen, zoals materialen, lokalen en schoolgebouwen die mogelijkheden bieden om te differentiëren en verschillen te vieren. Dit kan mede de reden zijn dat scholen weinig experimenteren met alternatieven voor het jaargroepensysteem.

Toegang en verwijzing

De verwijzing naar speciaal onderwijs heeft een (te) hoge drempel gekregen, vinden veel docenten. Het gevolg is dat er langer dan gewenst moet worden doorgemodderd met leerlingen. Dat legt ook een claim op de toegang. Veel middelbare scholen hebben hun toelatingsprocedure opgetuigd. In geval van twijfel over een leerling gaan ze bij de basisschool langs en met ouders en kind praten. Soms zijn brugklasmentoren hierbij betrokken. De overdracht wordt warmer. Toch gebeurt het dat scholen verrast worden door gedrag, stoornissen of ziektebeelden. De middelbareschoolsetting en pubertijd kan daarin een rol spelen, maar zorgcoördinatoren en mentoren klagen ook over basisscholen die niet alles overdragen, al dan niet op verzoek of onder druk van ouders. De middelbare school zit dan wel met de leerling 'opgescheept'. Mede gezien de lastige verwijzingsprocedure zeggen leraren dat ze een strengere selectie bij de poort zouden willen.

Passend onderwijs is een bezuiniging, zeggen nogal wat leraren. Nieuwe taken erbij, zonder extra middelen, en de oplossing wordt bij hen gezocht, die moet komen uit de lengte (extra uren maken) of uit de breedte (vaardigheden). In één adem klinkt dan: 'Het is ons opgelegd.' Leraren zijn er niet in één soort, en ze zijn goed in het combineren van mopperen en loyaal zijn, maar voor passend onderwijs, in deze vorm, lijkt het eigenaarschap gering.

Structuur en leiding

Er is nog een onbesproken maar gevoelig aspect: passend onderwijs raakt aan de autonomie van de docent. Als een docent honderd tot tweehonderd kinderen met al hun verschillen maximaal moet bedienen, is hij afhankelijk van anderen en zijn anderen dat van hem. Dat dwingt tot coördinatie en afstemming, waarnaar de leraar zich zal moeten voegen.

Op de helft van de scholen waar ik langs ging, is de afgelopen jaren schoolbreed een didactisch en/of pedagogisch regime ingevoerd. Zo kreeg Rotterdam een 'spoorboekje', IJmuiden het GIP-model, en in Epe kwam ELS. Met wisselend succes. In Rotterdam verwaterde het spoorboekje na een directiewisseling. De leraren voelen zich niet prettig in 'een bedrijfscultuur met standaardisatie van lessen'. In grote lijnen kunnen ze zich er wel in vinden, 'maar het moet geen doel op zich worden'. Hugo Bot, docent op Montfort: 'Van een hoogopgeleide professional mag je verwachten dat hij weet hoe hij zijn lessen moet

geven. Ik wil niet horen hoe ik mijn werk *moet* doen.' Zorgcoördinator Andrea Riegman stelt vast: 'Docenten voelen zich autonoom. En zijn soms eigenwijs.' De school heeft naast didactische ook pedagogische afspraken. Riegman: 'Eenheid geeft rust. Zowel voor de leerlingen als voor de docenten.' Maar niet alle docenten houden zich daaraan. Bot hoort bij de overtreders. Deze discussie leidt af, vindt hij. 'Bij het laatste docentenoverleg zouden we praten over uitdagend onderwijs, en binnen één minuut ging het over jassen in de klas. Dat is niet van belang.'

Op andere scholen vinden vergelijkbare autonomieconflicten plaats. Het kan over de kleinste dingen gaan, zoals huiswerk noteren in Magister. 'Voor zorgleerlingen soms heel belangrijk', zegt Fenna Ghazi (44) van het Elburgse Lambert Franckens College (havo/vwo), naast docent ook ondersteuningscoach. 'Toch laten docenten het afweten: "geen tijd", is dan vaak het antwoord.' Ghazi is overigens geen voorstander van een door school bepaalde didactische structuur. 'Als coach geef je aan waar een leerling mee geholpen is en waar de docent rekening mee dient te houden, maar verder mag de docent zichzelf zijn. Wij hebben hier als leidraad 'de vijf rollen van de leraar': gastheer, presentator, didacticus, pedagoog en afsluiter. Dat is voldoende, geen regie. Je moet in je lesgeven dicht bij jezelf kunnen blijven.'

In Epe hebben ze in de onderbouw van het vmbo ELS, en dat werkt. ELS staat voor 'eenduidige lesstructuur'. Niet alleen zorgleerlingen gedijen bij voorspelbaarheid, legt teamleider Marcel Schmidt uit, eigenlijk hebben alle leerlingen baat bij zo'n regie. ELS is een vaste opbouw van de les, met veel ruimte voor differentiatie in instructie en opdrachten, op basis van een groepsplan opgesteld door de mentor. De introductie van ELS had een concrete aanleiding: een geval van grote handelingsverlegenheid, met een lastige klas waarmee alle docenten grote moeite hadden. Schmidt: 'Dat bleef onder de pet totdat een ervaren leraar over die klas naar buiten trad en erkende dat het haar niet lukte.' Dat gaf ruimte aan anderen om ook open te zijn. 'Dit was het moment van omslag.'

Het team stak de koppen bij elkaar. Uitkomst: als alle docenten hetzelfde doen en er geen verschil is tussen wat wel en niet mag, reduceer je verwarring, onrust en opstand. Dat werkte. 'Vervolgens zijn we dat in meer klassen gaan doen. De leraren gingen workshops volgen. Het heeft van alles op gang gebracht.' Zoals collegiale consultatie; in duo's kijken de leraren bij elkaar in de les. Schmidt: 'Zoiets als ELS kan je niet zomaar droppen; de lastige klas was een geschenk.' De leraren waren eerst probleemeigenaar en door ze te betrekken bij de oplossing voelen ze zich daar ook eigenaar van.

Rebecca Sileon (34) is docent Nederlands, mens & maatschappij en rekenen op het vmbo. 'Kinderen hebben baat bij structuur', zegt ze. De leraren zijn daar zelf over begonnen. 'De ambulante begeleider kwam met ELS, wij hebben dat bijgeschaafd. Vervolgens hebben we het uitgeprobeerd en elkaar enthousiast gemaakt.'

Schmidt is blij en trots dat ELS werkt. Hij relativeert ook, zegt dat de praktijk weerbarstig is en er altijd meer factoren zijn. Zoals? 'Zoals de klassengrootte.' In Epe zitten in het lwoo ongeveer zestien leerlingen in een klas, in de onderbouw van het vmbo 21, in vmbo-bovenbouw en havo/vwo zitten ongeveer 24 leerlingen in een klas. Schmidt: 'Ik heb

gemerkt dat als ik de klassen groter maak dan 24, de leraren zwaarder worden belast. Dan wordt de groep rumoeriger en lastiger.'

En natuurlijk is de docent een cruciale factor. 'Die moet de verbinding leggen; naar collega's, naar het team. Deskundigheid en ervaring delen. De klasdeur dichttrekken, kan niet meer. Neem de leraar die de klas stil krijgt door de kinderen strak in de banken te zetten, dan krijgt de volgende leraar dat op z'n bordje als ze bij hem of haar naar lucht en beweging gaan happen. "Moeilijke klas", vindt de tweede docent. "Oh ja?", zegt de eerste, "ik heb helemaal geen probleem". ' De conclusie: 'Openheid is nodig.'

Uitzondering

De bedoeling van passend onderwijs, aldus Bas van Beek (40), sportleraar op de RSG Noord-Oost-Veluwe in Epe, is dat alle leerlingen naar de reguliere school gaan. Op hun school zitten veel verschillen; van autisten, naar moeilijk lerenden en laagbegaafden tot iemand in een rolstoel. Van Beek heeft die laatste leerling niet in de klas gehad bij gym, zijn collega wel en die had het daar druk mee. 'Zoiets vraagt variatie in de lesstof en dat moet je voorbereiden.' Rebecca Sileon (34), docent Nederlands, had deze leerling in haar mentorklas. Het bleef lastig, zegt ze, ook omdat hij een uitzondering was, bijvoorbeeld als hij eerder uit de les moest om het volgende uur op tijd te kunnen zijn, en hij juist geen uitzondering wilde zijn. Sileon: 'Misschien kan je er beter tien hebben dan een. Zijn klas was erop ingespeeld, maar liep wel tegen grenzen aan.' Of zoiets past, hangt af van de samenstelling van de klas. De jongen heeft zijn diploma gehaald.

De school wil ELS ook invoeren in de onderbouw van havo en vwo, zegt Schmidt. 'De leraren daar moeten van verder komen. Hun focus is de eigen vakinhoud. Ze zeggen: "Ik geef aardrijkskunde", "Ik geef Duits". De schotten tussen de vakken zijn daar sterker, dat is een belemmering voor passend onderwijs. De kunst is de ondersteuningsvragen van al die verschillende leerlingen in al die vakjes te krijgen. ELS en het groepsplan zijn daarvoor het handvat.' Het gaat om gezamenlijkheid, herhaalt Schmidt. 'Het team. Niet ik, maar wij.'

Het heeft iets ironisch: de individualisering van het onderwijs leidt tot verlies van autonomie van de docent.

Samen of apart? Nog één keer naar Elburg

Tot slot is er die ene vraag, waar scholen zich vaak voor geplaatst zien en die in alle gesprekken terugkomt: samen of apart? Zorgleerlingen samen met 'gewone' leerlingen of soms toch (even) apart? Leraren hebben de neiging hun problemen de klas uit te duwen, de zorgcoördinatoren zeggen dat passend onderwijs betekent dat de oplossingen juist in de klas moeten worden gezocht. Niettemin hebben alle scholen *escapes*: time-outplekken, trajectklassen, een *special class* in school, een pluspunt buiten school. Grote klassen, niet-

vaardige docenten en een gebrekkige zorgstructuur zijn factoren die zorgleerlingen de klas uit duwen. Soms zijn er ook inhoudelijke overwegingen dat apart toch passender is.

Op het Oostenlicht College in Elburg, een vmbo-school met 1000 leerlingen, maken ze een bewuste keuze. Ze zetten de leerlingen in groepen bij elkaar op basis van hun zorgbehoefte: basis, medium ('zorgklassen') en intensief arrangement ('lwoo-klassen'). In het intensieve arrangement zitten lwoo'ers, leerlingen die afkomstig zijn van het speciaal basisonderwijs en leerlingen met advies voor de praktijkschool of speciaal voortgezet onderwijs. In deze regio moet het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs omlaag; de Ambelt, de speciale school in het nabije Nunspeet, gaat zelfs dicht.

De zorg- en lwoo-klassen worden klein gehouden: vijftien leerlingen. De lwoo-klassen hebben bovendien een vaste mentor die de theorievakken geeft en meegaat naar de lessen in de praktijkvakken. Deze mentoren zijn leraren met extra pedagogische vaardigheden. Fokke Hessels is een van hen: 'In een reguliere klas komen deze leerlingen niet aan hun trekken. Door ze bij elkaar te zetten in kleine groepen, kan je ze meer aandacht geven. Relatie is belangrijk, het diploma halen ook. Dat gaat samen, als de leerling beter in zijn vel zit, kan hij beter presteren.' Een collega vult aan: 'Ze zitten bij lotgenoten in de klas en ontdekken dat ze niet de enige zijn die achterblijft als de breuken worden uitgelegd.' Buiten de les lopen alle leerlingen weer door elkaar.

Met 'mentoren' en 'vakdocenten' zijn er eigenlijk twee soorten leraren, zegt Hessels. 'De vakdocenten geven ook les aan de gewone klassen, maar als ze aan onze groepen lesgeven, zijn wij extra in de klas voor begeleiding. Sommige vakdocenten hebben moeite met deze leerlingen, voor het vmbo zitten ze te strak in hun vak. Mijn vingers jeuken soms.' Hij zegt erbij: 'De reguliere klassen zijn groter en hebben minder begeleiding, misschien is lesgeven daar wel veel moeilijker. Daar hoort ook begeleiding bij.'

De zorgleerlingen zitten dus apart in een eigen klas maar op een gewone school. Mentor Gerrinde van Lieshout (34) gaf tot vier jaar geleden les op de speciale school de Ambelt. 'Daar worden kinderen te veel bij het handje genomen. Hier moeten ze meer zelf doen, is er niet meteen een leraar die helpt. Omdat ze op een reguliere school zitten, voelen ze zich minder afwijkend. Plus dat de doorstroming hier groter is. Dit jaar gaan er waarschijnlijk vijf leerlingen bij de overgang van klas 1 naar klas 2 naar de gewone klassen. Dat gebeurde op de Ambelt zelden.'

Deze leerlingen gaan dan naar de 'zorgklassen', het medium-arrangement, en hebben ook een mentor die dicht bij de leerlingen staat maar niet de hele dag meeloopt.' De vakdocenten staan er dan alleen voor. Van Lieshout en haar mede-mentoren geven workshops aan hun collega's en kijken ook weleens mee in de klas.

Hier zit een struikelblok, aldus Van Lieshout. 'De vaardigheden van vakdocenten zijn bepalend voor het succes. We lopen ertegenaan dat leerlingen vastlopen vanwege de leraren. Die zijn goed in hun vak, maar met deze leerlingen erbij lukt het ze niet.'

Zij heeft ook weleens twijfels over het toelatingsbeleid van de school. 'We laten leerlingen binnen waarvan we nu al zien dat ze hoogst waarschijnlijk geen diploma gaan halen. De

bovenbouwdocenten krijgen die straks op hun bordje.' Ze heeft op dit moment in de eerste klas een jongen die voortdurend op zijn tenen moet lopen. 'Hij is zwaar dyslectisch en heeft een laag IQ – te laag. Hij heeft een praktijkschool-advies. De vraag is: is hij hier gelukkig?'

Twee van die bovenbouwdocenten zijn Auke Oosten (38), docent produceren, installeren en energie, en Rita van der Pol (57), docent zorg & welzijn. Oosten vindt de toelating te weinig selectief gezien de faciliteiten in de gewone klassen. Hij pleit voor kleinere groepen. Van der Pol is het daarmee eens: 'Er komen leerlingen bij die zo veel vragen. Ik zie collega's bij wie alle energie wordt weggezogen. Mijn passie is de verpleging, daarover vertellen en kennis overdragen, maar ik kom daar minder aan toe.' Ze heeft, toen passend onderwijs in aantocht was, de master Special Educational Needs (SEN) gedaan. Kennis is niet het probleem, de schoen wringt ergens anders. 'Wij hebben in eerste instantie niet gekozen voor de leerlingen die we nu krijgen. Ik heb voor regulier gekozen, niet voor speciaal.' Ze vraagt aan Auke Oosten: 'Jij wel?'

Tekortschieten

Rita van der Pol (57), vmbo-docent op het Elburgse Oostenlicht College: 'Ik zag opeens Sabine zitten, tussen al die anderen op het lesplein, stil, het hoofd omlaag. Ik legde een arm om haar heen en ze begon meteen te huilen: "Ik ben drie weken achter met m'n werk." Ik had er niets van gemerkt. Ik heb haar gevraagd: "Waarom ben je niet bij me gekomen?" Zegt ze: "U hebt het al zo druk." Dat kost me mijn werkplezier, dat ik blijkbaar niet iedereen in het vizier heb en daardoor niet kan helpen.' Maar ze heeft Sabine toch gezien? Van der Pol: 'Jawel, maar drie weken te laat. Ik wil haar verdriet voorkomen.'

Oosten, die tot drie jaar geleden les gaf op een school voor voortgezet speciaal onderwijs, geeft indirect antwoord: 'Regulier en speciaal zijn twee werelden. Nu hebben wij 3 leerlingen van de Ambelt die van ons meer begeleiding nodig hebben, in een gewone klas met ongeveer 25 leerlingen. Als ik die extra aandacht geef, doe ik de rest tekort. Mijn vraag is: welke leerlingen passen in de structuur die wij bieden? Ik geloof in passend onderwijs, maar daarvoor zijn voorzieningen nodig.'

Teamleider, tevens zorgcoördinator Wijnand Westerink: 'De truc is om leraren te vinden die een extra mijl willen maken. Met het IQ van deze leerlingen is meestal niets mis, maar er moet meer tijd in. Lesgeven is niet alleen vakinhoud overdragen maar ook coachen.' Hij stelt vast dat dit aspect nog altijd niet aan bod komt op de lerarenopleidingen, net zomin als kennis over stoornissen.

Westerink vindt niet dat het apart zetten van zorgleerlingen in eigen klassen strijdig is met het idee van passend onderwijs. 'Scholen die hun lwoo'ers in gewone klassen zetten, geven extra ondersteuning buiten de les. Dat kan toch ook niet de bedoeling zijn?'

De school kiest voor differentiëren tussen groepen in plaats van binnen groepen.

'Differentiëren binnen de groep werkt niet; kijk naar de basisschool. Daar zitten vwo-plus en lwoo bij elkaar. Als je dan zinvol wilt differentiëren, heeft de leraar assistentie in de klas nodig. Onze leerlingen kregen op de basisschool in groep 8 toetsen op het niveau van groep 6. Wij moeten deze kinderen op twee fronten repareren: sociaal-emotioneel komen ze hier met een minderwaardigheidscomplex en het kennisniveau ligt twee jaar achter bij wat het zou moeten zijn. Dat is geen verwijt aan de basisscholen en de leraren daar, die doen hun best binnen de mogelijkheden die ze hebben.'

Dat maakt nieuwsgierig. Op naar de basisschool.

2. Leerkrachten in het basisonderwijs

Grenzeloos

Het plein is al leeggestroomd als drie jongetjes verlaat de school uit komen rennen, springend en huppelend als koeien in de vroege voorjaarswei. 'Hallo meneer de koekepeer', roept een van hen mij toe.

De deur van de school staat open, de gangen zijn leeg, het eerste lokaal is dat van een groep 1-2, waar een breed lachende juf het plastic kleuterservies staat te poetsen. Het is woensdagmiddag half een, de kinderen zijn weg – tijd voor opruimen, lijmpotjes vullen, stiften op kleur sorteren, verslagen maken, lesvoorbereiding, spullen klaarzetten en duizend en een andere klussen die zich aandienen.

Dit is basisschool Het Kompas in Apeldoorn-Zuid, in een buurt met vooral lage flatgebouwen. Ik heb een afspraak met vier leerkrachten die hun ervaringen met passend onderwijs met mij gaan delen. We strijken neer in het lokaal van groep 4-5. Aan de muur hangt een prachtige ouderwetse landkaart van Nederland. Daarnaast kaartjes van de leerlingen met hun doelen: rekenen naar een niveau hoger, meer boeken lezen, ...

Het Kompas heeft 250 leerlingen, waarvan relatief veel met een 'weinig stimulerende thuissituatie', typeert Rinske Koster (29), leerkracht van groep 7, tevens intern begeleider (ib'er). Dat gaat om laaggeschoolde ouders, met een laag inkomen en veel sociale problematiek. Merendeels allochtoon-Apeldoorns, een deel met een Turkse achtergrond.

Leuk idee

Over de definitie zijn ze het eens: 'Passend onderwijs is dat elk kind recht heeft op regulier onderwijs', zegt Gertrude van Walstijn (50, groep 1-2). 'Dicht bij huis, met vriendjes en vriendinnetjes naar school', vult Elly van de Kemp (59, groep 4-5) aan. En: 'Maatwerk.'

Pas als kinderen echt vastlopen, kan je doorverwijzen. Petra Jansen van Galen (48, groep 3): 'De school moet elke problematiek aankunnen: gedragsproblemen, leerachterstanden en taal- en spraakproblemen.'

Passend onderwijs is een leuk idee, zeggen ze, waar ze slechts gedeeltelijk achter staan. Van Walstijn: 'Wij hebben niet genoeg expertise. En in de klas niet genoeg handen.' Jansen van Galen: 'Met als gevolg dat wij hier leerlingen hebben die elders beter af zouden zijn.'

Van de Kemp heeft een meisje in de klas dat een jaar ouder is dan de rest en een grote leerachterstand heeft. 'Bij ons heeft ze haar plafond bereikt. Ze heeft geen aansluiting in de klas, ze is ongelukkig, dat zie je aan zenuwtrekjes die ze krijgt. We gaan nu proberen voor haar een plek op het speciaal basisonderwijs te vinden.'

Voor zo'n stap moet je veel formulieren invullen, veel overleggen en het vraagt dossiers die op orde zijn, vertelt Koster. 'Daardoor duurt verwijzen lang, en dat gaat ten koste van deze leerling en van de andere leerlingen. Het vraagt van ons veel tijd en inspanning. Daarbij hoort ook het meenemen van de ouders.'

Ze zien ook winst van passend onderwijs. Koster: 'We duwen de kinderen minder in hokjes, ze krijgen geen stempel bij afwijkend gedrag: "Oh, dat is een autist, dus de prestaties zullen wel laag zijn." We kijken niet naar wat er mis is met de kinderen, maar naar wat ze nodig hebben.'

Verschillen

Hoe ziet passend onderwijs er in de praktijk uit voor leerkrachten? Dat is de vraag waarmee ik op stap ben. Wat werkt en wat werkt niet? Na het voortgezet onderwijs wil ik nu de ervaringen horen van basisschoolleerkrachten. Hun verhalen lijken op die van hun collega's in het voortgezet onderwijs, daar kom ik al snel achter; maar ze zijn ook echt anders. Dat is niet gek; het onderscheid zit onder andere in de leeftijd van de kinderen en in de setting (een vaste 'juf' versus vele docenten), maar vooral ook in de samenstelling van de groep. In het voortgezet onderwijs zijn de leerlingen uitgeselecteerd naar niveau, op de basisschool zitten al deze kinderen nog bij elkaar. Als leerkrachten in het voortgezet onderwijs al moeite hebben met verschillen, hoe moet dat dan wel niet op de basisschool? In ieder geval betekent het dat de basisschoolleerkrachten beslagen ten ijs komen als het om passend onderwijs gaat, want omgaan met verschillen is hun *corebusiness*. Zou je zeggen.

School in eigen buurt

Ineke Dekker (58), leerkracht op de Rietendakschool in Utrecht, vertelt over een kind waarvan ze vermoedt dat ze het niet zal gaan redden tot groep 8. 'Dit meisje komt van het medisch kinderdagverblijf. Ik ben daar gaan observeren, en op basis daarvan hebben we ja gezegd. Nu zit ze in groep 3 en het gaat goed. Voor hoelang zullen we zien, maar als het niet lukt, heeft ze wel een paar jaar op de buurtschool gezeten, waar ze kan spelen en afspreken met kinderen uit de wijk. Alles is meegenomen.'

Van Walstijn schetst de variatie in haar kleuterklas van 24 kinderen. Twee minderbegaafde leerlingen, waarvan er een getest is op een IQ van 66, en een leerling die weleens hoogbegaafd zou kunnen zijn. Dan een jongen die bij een psycholoog loopt: 'Hij heeft geen enkele concentratie en doet alles wat niet mag; deze week heeft hij met een spons het hele lokaal onder water gezet, hij gooit drinkflesjes van klasgenoten in de prullenbak, gooit suikerklontjes in de koffie van de leerkracht, en zijn ouders lachen om alles: "Haha, wat een ondeugd".' Verder een Pools en een Turks jongetje die bijna geen Nederlands spreken.

Een leerling met een taalontwikkelingsstoornis en daardoor een grote taalachterstand. Plus kinderen met thuisproblemen, 'waaronder een kind dat alleen maar limonade te drinken krijgt en daardoor geen of verrotte tanden heeft, met als gevolg moeite met praten.' Spraakproblemen zijn hier sowieso een probleem. 'Twee derde van mijn leerlingen heeft logopedie.'

Als ik Petra Jansen van Galen naar haar klas vraag, roepen de anderen lachend dat ze nu wel even weg kunnen. Jansen van Galen doet haar best zich te beperken tot een korte opsomming: in haar groep 3 met 22 leerlingen zijn er twee met een taalontwikkelingsstoornis, een meisje met een laag IQ, en een extreem druk en ongeconcentreerd kind. Dan een meisje met zwak begaafde ouders. Autisten en een ADHD'er. Dan een aantal leerlingen met een complexe thuissituatie waardoor het leren niet lekker loopt. En een paar heel slimme leerlingen die vermoedelijk meer aankunnen. Vrijwel geen doorsnee kinderen, zegt ze. Bijna allemaal hebben ze specifieke behoeftes in leren, gedrag, concentratie, opstarten, onzekerheid, doorzetten, plus nog dyslexie.

De parallelle groep 3 is anders, verzekert Van Walstijn, die deze groep één dag per week lesgeeft, mij. Ook daar zijn wel wat leerlingen met stoornissen, maar ook veel gemiddelde leerlingen. 'Dan kan je nog wel lesgeven.'

Kan dat bij Jansen van Galen dan niet? Die lacht, ze staat met 25 jaar ervaring stevig in haar schoenen. Ze differentieert op niveau, rekening houdend met gedrag en leerhouding. 'Dat betekent dat je heel goed moet organiseren. En 's morgens hopen dat er niet te veel kinderen van slag zijn die dag, want dan loop je vast en moet je de boel op een gegeven moment stilleggen, iets anders gaan doen en denken: morgen verder. Dus flexibel zijn.'

Maatwerk

Flexibel zijn is nog niet zo makkelijk, want lesgeven in het basisonderwijs is – zo ontdek ik op mijn rondgang – verregaand gestructureerd, bijna verwetenschappelijk. Het is begonnen met differentiëren op leerniveau, wat sinds een aantal jaren standaard is in het basisonderwijs: korte centrale instructie, dan zelfstandig werken en verlengde instructie in drie niveaugroepen. De methodes sluiten hierop aan met per niveau leerstof en verwerkingsstof. De volgende stap die veel scholen inmiddels hebben gezet, is die van het handelingsgericht- en opbrengstgericht werken.

Dit begon met individuele leerplannen voor enkelingen, die nu zijn ingeruild – het werden er te veel – voor groepsplannen. De leerkracht maakt voor zijn groep voor elk vak een plan waarin alle leerlingen zijn geclusterd op drie niveaus, met per periode doelen en te nemen stappen. Elke periode van zo'n acht tot tien weken wordt afgesloten met methode- en niet-methodegebonden toetsen (de laatste meestal Cito). De scores worden bijgehouden in het digitale leerlingvolgsysteem – op de meeste scholen is dat Parnassys – geanalyseerd en geëvalueerd, waarna het groepsplan wordt aangepast. Alles om de ontwikkeling van de kinderen in het oog te houden en hen maximaal te laten presteren.

De leerlingen die even niet in de drie niveaus passen, krijgen een eigen (tijdelijke) leerlijn, een aanpassing in het groepsplan, met het doel ze weer in de drie niveaus te krijgen. Leerlingen die langdurig of blijvend uit het gareel lopen, blijven niet zitten maar krijgen een geheel eigen plan, in onderwijsjargon: een ontwikkelingsperspectiefplan (OPP).

Dat alles bij elkaar mag je gerust maatwerk noemen. Bijvoorbeeld in de groep van Jansen van Galen hebben boven op de drie standaardniveaus twee leerlingen een OPP en zeven hebben aanpassingen in het groepsplan. Hierbij komen nu de zorgleerlingen. Want dat is de laatste stap. Na het opbrengstgericht werken, dat over cognitieve verschillen gaat, komt nu passend onderwijs, dat oog vraagt voor zorgverschillen. De beide onderwijsvernieuwingen vallen gedeeltelijk samen en lopen voor leerkrachten door elkaar. Passend onderwijs is een stap verder in het leveren van maatwerk. Rinske Koster: 'Met een klas van twintig tot dertig kinderen ben je de hele dag aan het managen.'

Maatwerk in een volle klas, daar worstelen de leerkrachten mee, zo hoor ik op mijn rondgang langs in totaal tien basisscholen. De obstakels zijn: de aantallen zorgleerlingen, het differentiëren en organiseren, de ondersteuning, de vaardigheden, de prestatiedruk, de administratie en als speciale categorie: de ouders.

Aantallen

Net als de docenten in het voortgezet onderwijs praten de basisschoolleerkrachten over een toename van het aantal zorgleerlingen. Inderdaad is er een verschuiving van leerlingen van het speciaal onderwijs naar regulier onderwijs, maar die is beperkt. De groei van zorgleerlingen die zij zien, komt ook van iets anders. Als de Apeldoornse leerkrachten opsommen wat er in de klas zit aan verschillen die ze in het oog moeten houden, beperken ze zich niet tot de klassieke zorgkinderen met een of andere stoornis, maar kijken ze naar alle leerlingen die om welke reden dan ook extra steun nodig hebben om te kunnen presteren. Zo kijken ze op andere scholen ook. Hanneke van der Heijden (50), leerkracht en ib'er op de Dalton basisschool Pieterskerkhof in Utrecht, vertelt over een groep van 24 leerlingen waaronder kinderen met autisme en ADHD, dyslecten, rekenzwakken en mogelijk meerbegaafden. Net vertrokken is een hoogsensitieve leerling. 'En dan zijn er de kinderen met bijzonderheden zonder naam, zoals dat heel creatieve meisje met een totaal andere belevingswereld, die gaat niet voor de gewone lesjes.'

De basisschoolleerkrachten hebben, geholpen door de volgsystemen, nu meer oog voor de bijzonderheden van de leerlingen. En dat is precies wat passend onderwijs beoogt: een omslag van zorg- naar ondersteuningsbehoefte. Maar het gevolg is dat het aantal kinderen waar leerkrachten zich zorgen over maken wel een stuk groter is geworden en iets grenzeloos krijgt. Voorheen zaten deze kinderen ook allemaal in de klas, maar nu moet er met steeds meer apart en individueel rekening gehouden worden. Door de bomen zien leerkrachten het bos niet meer.

Differentiëren en organiseren

Het antwoord hierop luidt: differentiatie. Leerkrachten zijn hier inmiddels aardig mee vertrouwd, maar met de toename van ondersteuningsbehoeftes wordt het steeds lastiger om differentiatie te organiseren. In het Zuid-Limburgse dorp Elsloo zegt Marie-José de Bruijn (61), ib'er van basisschool De Poolster: 'Elke leerling heeft weer iets anders nodig: meer of minder instructie, andere verwerkingsstof, op gang geholpen worden, ruimte om te bewegen... Daar moeten leerkrachten rekening mee houden. Vervolgens hebben ze moeite met leerlingen die niet in de drie niveaus passen, dan bieden de methodes geen houvast meer. Mijn rol is het om ze daarvoor iets in handen te geven. Maar ze zien me aankomen: een volle klas, en dan zeg ik: "Dit moet je voor deze leerling apart opzetten".'

Tijd is de bottleneck. Op basisschool De Avonturijn in Berg aan de Maas, tien kilometer ten noorden van Elsloo, zegt Roger Soons (48), leerkracht van groep 8: 'Leerlingen die niet in die drie niveaus passen, dwingen je om keuzes te maken want ze vragen meer tijd dan je hebt. Wat doe je als ze de breuksommen ook na extra uitleg niet snappen? Het programma loopt door, dus als je gaat helpen, moet er iets anders vervallen.' Veel leerkrachten hebben daar moeite mee, aldus Soons. Hij kiest voor een praktische oplossing. 'Ik kijk waar de klas goed in is – bij deze klas is dat lezen, dan sla ik een leesmoment over.' Zijn collega Dennis Sevriens (34, groep 7) legt uit dat de methode een keurslijf kan zijn: 'De methode geeft 45 minuten voor een les, en voor de leerlingen die er moeite mee hebben, zijn er vijf minuten voor extra uitleg. Echt waar, dat staat er allemaal bij. Maar ik ga niet met een stopwatch naast die jongen zitten. Soms heb je drie lessen nodig voordat het kwartje valt. Dan moet je elders iets overslaan, de methode gebruiken als leidraad.'

De tablet

Rinske Koster (29) is ib'er en leerkracht van groep 7 op Het Kompas in Apeldoorn. Ze heeft het geluk, zoals ze zelf zegt, dat ze in haar klas gebruikmaken van de tablet. 'Dan werk je vanzelf gedifferentieerd, dat doet het systeem. Voor elk vak.' De antwoorden op vragen bepalen of en hoe kinderen verder gaan. Het scheelt Koster naar eigen zeggen veel tijd want er is geen nakijkwerk, dat doet het programma. 'Zo kan je dus heel individueel lesgeven.' De Cito-scores in haar groep zijn meteen omhooggegaan, vertelt ze erbij. De school overweegt invoering van tablets in alle klassen. Dat is ook een centenkwestie.

Bovendien gebeuren er in de klas altijd onverwachte dingen die de boel in de war schoppen: 'een smartboard dat dienst weigert, een cavia die gestorven is, ze komen met ruzie terug uit de pauze.' Het zijn de onvermijdelijke akkefietjes, waardoor er in de praktijk minder in een les past dan de theorie veronderstelt. Daarover zou Sevriens heel graag eens met staatssecretaris Sander Dekker in gesprek willen. Ja, die cavia hoort erbij, zegt hij, de leerlingen moeten zich prettig en veilig voelen. Soons: 'Je moet een band opbouwen. Ze doen het voor de juf of meester.'

Hanneke van der Heijden differentieert zoveel als het maar kan. Ze legt uit hoe een ochtend er uit ziet. 'Voor een les staat 45 minuten, ik geef eerst twintig minuten algemene instructie, dan vijftien minuten voor de puntjes op de i, vervolgens gaat een deel van de klas zelf aan het werk en een deel zit aan de instructietafel, waar ik extra uitleg geef – ondertussen gaat er een tafel en een stoel om, maar dat negeer je – en dan heb je aan het eind nog vijf minuten voor de hoogste groep. Dan hup, naar de volgende les van weer 45 minuten, met verplaatsingen want met weer andere kinderen aan de instructietafel. En daarna nog een les, elke ochtend drie.' Alles moet perfect en zonder incidenten verlopen om de stof binnen de voorgeschreven tijd behandeld te krijgen. Ruimte om een van de kinderen met hun ondersteuningsbehoeftes even individueel te nemen is er nauwelijks. 'Als je dan een zorgleerling hebt is vijf minuten extra aandacht per dag heel veel tijd voor één leerling.' Haar collega Brigitte Gerris (53), concludeert: 'Wat wij doen is topsport.'

Van leerkrachten wordt dus meer maatwerk gevraagd dan waar zij tijd voor kunnen vinden. Onderwijsexperts benadrukken het belang van organiseren van het lesgeven en ze hebben daar een naam aan gegeven: klassenmanagement. De leerkrachten onderschrijven het belang daarvan, maar benadrukken dat dat alleen niet voldoende is. Gerris: 'Tegenwoordig is het zo dat als het niet lukt de leerkracht op cursus moet, maar de leerkracht is ook een mens, die kan niet alles oplossen.' Volgens Jiska van Veldhuizen (33), leerkracht van groep 3 op basisschool De Kleine Dichter in Utrecht, is de opdracht te groot. 'Met differentiëren en organiseren kom je er niet. Om zorgleerlingen de extra aandacht te geven die ze nodig hebben, komen we tijd tekort.'

Hulp

Leerkrachten voelen zich overvraagd, maar bij passend onderwijs hoort ook hulp. Om te beginnen van de intern begeleider, die het aanspreekpunt is bij problemen. 'Bijna elke leerkracht klopt wekelijks wel een keer aan voor kleine kwesties', zegt Dieuwke van Kraaij (43), ib'er van De Klim in Utrecht-Lunetten. 'En regelmatig ook voor langdurige hulp, voor individuele leerlingen en soms ook hulp voor de hele klas.' De ib'er geeft tips, gaat kijken, kan meedenken over een andere aanpak en materialen. De leerkrachten benadrukken allemaal hoe belangrijk een goede, ervaren ib'er voor hen is.

Scholen krijgen geld voor basisondersteuning. Aanvullend kunnen scholen voor leerlingen met een speciale ondersteuningsbehoefte bij het samenwerkingsverband (of het bestuur) een zogeheten arrangement aanvragen. Deze arrangementen zijn in de plaats gekomen van de rugzak. De omvang en inrichting van zowel de basisondersteuning als de arrangementen verschillen per samenwerkingsverband en per bestuur, maar de grote overeenkomst is dat met passend onderwijs de hulp verschoven is van ondersteuning voor de leerling naar hulp gericht op de leerkracht. Gek genoeg zijn leerkrachten daar zelf niet blij mee. De ib'ers zijn iets positiever.

De rugzak werd gebruikt voor hulp aan de leerling buiten de klas, bijvoorbeeld *remedial teaching* of gesprekken met een specialist zoals een orthopedagoog. 'Het kind werd als het ware over de schutting van de klas gegooid', aldus Erna Lagewaardt (54), ib'er op de Utrechtse Rietendakschool. 'Bij elke volgende zorgleerling kwam de school dan weer terug voor hulp. Het doel is nu die kennis te borgen, door de aandacht te richten op de leerkracht.' De leerkracht moet leren het zonder hulp op te lossen. Het arrangement wordt niet gebruikt voor extra handen, maar voor onderzoek, coaching en advies. Alleen in specifieke gevallen, zoals een down-kind, of in noodgevallen, bijvoorbeeld extreme gedragsproblemen en overbrugging naar een verwijzing naar het speciaal onderwijs, is er (beperkte) assistentie.

Op Het Kompas in Apeldoorn krijgt één kind met een grote leerachterstand tweemaal twintig minuten per week individuele begeleiding. Dat is, aldus ib'er Koster, een extreme uitzondering. Meestal bestaat de hulp uit een ambulante deskundige die langskomt met tips en handvatten. Ook Jansen van Galen krijgt voor haar ingewikkelde groep geen assistentie in de klas.

Dit zijn bovenschoolse keuzes, waarop de ib'ers, die de hulp aanvragen, weinig invloed hebben. Leerkrachten staan op nog grotere afstand en hebben geen enkel zicht op die steunverlening. Ze zien vooral een gat tussen wat ze nodig hebben en wat ze krijgen. Die coaching en advies is goedbedoeld, zeggen ze, maar in de huidige vorm slaat die vaak de plank mis omdat het van een buitenstaander komt. 'Zo iemand komt een keertje kijken, kent de situatie maar half, en dat maakt uit.' De tips zijn voor de hand liggend: 'De trukendoos gaat open en de inhoud ken je wel.' Of juist heel gedetailleerd en onuitvoerbaar gezien de dynamiek en diversiteit van de klas. Advies en coaching is welkom, maar dan graag van een vaste vraagbaak.

Faciliteiten

Marije Hiemstra (27), leerkracht op de Rietendakschool in Utrecht, wijst op een jongen in haar groep 8 met een taalstoornis die straks naar het voortgezet speciaal onderwijs gaat. 'Dat had veel eerder moeten, in groep 5 word je "het jongetje dat het niet begrijpt". Hij ging zichzelf overschreeuwen en werd lomp. Hij mist de sociale vaardigheden, die had hij kunnen leren op het speciaal basisonderwijs (sbo). Bij ons lukt dat niet. Geen tijd, geen faciliteiten, niet genoeg in ieder geval. Ik ga bij hem zitten, lezen, taal, rekenen op eigen niveau. Hij heeft logopedie. Het is allemaal niet genoeg, maar meer kunnen wij niet bieden. Een sbo-school gericht op taalstoornissen heeft een specifiek programma, meer specialisten, een logopedist die vier keer in de week met hem werkt in plaats van hier één keer. Plus dat hij daar in een groep op eigen niveau zit en hier de uitzondering is.'

Kim van den Akker (35), tot de zomer van 2016 directeur van basisschool Aldoende in Amsterdam, bekijkt het vanuit het oogpunt van de kinderen en vindt de steun die reguliere scholen met passend onderwijs kunnen bieden onvoldoende. 'Het wordt onderschat wat

zorgleerlingen nodig hebben. Daardoor kan de reguliere school er niet altijd uit halen wat er in zit.'

Overigens zeggen leerkrachten niet veel te merken van het (extra) advies. Wellicht omdat het aantal arrangementen dat scholen hebben beperkt is. De horde die genomen moet worden om een arrangement te krijgen, is in de meeste regio's hoog, en dat geldt voor zowel de criteria als de bewijslast. Op de tien scholen die ik bezocht, lag het aantal arrangementen tussen de nul en dertien, en die dertien was op een school van 430 leerlingen. Het betekent dat achter elk arrangement veel meer leerlingen staan die (net) niet voldoen aan de arrangementseisen, voor wie geen hulp is maar die wel veel aandacht en steun vragen.

Zita Albon (44), ib'er op De Kleine Dichter, houdt het bij: naast de tien arrangementen die de school heeft, telt ze veertig 'veel aandacht vragende' leerlingen. Op de Amsterdamse basisschool Aldoende nemen ze als noodoplossing elk jaar vier pedagogiek-stagiairs van de nabije hbo aan, die buiten de klas met deze groep leerlingen aan de slag gaan. Op de Emmaschool in Rotterdam (500 leerlingen) zijn enkele leerkrachten vrijgemaakt voor individuele ondersteuning van leerlingen, bekostigd door het aantal leerlingen per klas iets hoger te maken. Deze school heeft ook nog twee onderwijsassistenten in dienst, die verder zeer zeldzaam zijn geworden. Zelfs de stagiairs van de onderwijsassistentenopleiding zijn verdwenen.

Op de meeste scholen moeten de leerkrachten het alleen doen. Zijn zij zeurpieten en mopperkonten als zij zich daarover beklagen? De roep om extra handen in de klas horen we al jaren, maar dat is geen argument om het nu mee af te doen. De leerkrachten moeten met meer verschillen rekening houden én bedienen. Kan dat alleen met hulp van assistentie?

Vaardigheden

Veel wordt verwacht van het vergroten van de vaardigheden van leerkrachten. Ib'ers staan dicht bij de praktijk van het lesgeven, ze onderkennen dat leerkrachten veel op hun bordje krijgen – en daarover terecht kreunen – maar ze zien ook dat veel leerkrachten het een en ander kunnen bijleren. Zoals een ib'er zegt: ze zijn goed in het negeren van de eigen beperkingen. De ib'ers komen met een waslijst aan nieuwe vaardigheden voor de hedendaagse leerkracht: signaleren, evalueren, reflecteren, groepsplannen schrijven en ermee werken, verstand hebben van leerlijnen, communicatie met ouders. 'En ten slotte moet de leerkracht ongelooflijk goed zijn in klassenmanagement en differentiëren en kennis hebben van stoornissen', aldus ib'er Van Kraaij (De Klim).

Wat doen leerkrachten met al die verwachtingen over hun vaardigheden? We doen cursussen en trainingen, roepen de vier leerkrachten in Apeldoorn. 'Een paar per jaar, daar krijg je uren voor.' Het animo is niet bij alle collega's even groot, zeggen ze erbij. Ze sommen op wat zij recentelijk hebben gevolgd: taal en lezen, 21e-eeuwse vaardigheden, kanjertraining, management, SEN, de ib-opleiding. Elders noemen leerkrachten

vergelijkbare cursussen. Om de drempel te verlagen, organiseren scholen interne trainingen en studiedagen. Daarbij zijn gedragsproblemen en groepsplannen schrijven een hit.

Het is goed om verschil te maken tussen kennis en vaardigheden. Leerkrachten temperen de verwachtingen van scholing op kennis. Jiska van Veldhuizen (De Kleine Dichter, Utrecht): 'We hebben studiedagen gehad met deskundigen die komen vertellen over allerlei stoornissen. Best boeiend, maar niet per se bruikbaar als je een jaar of twee jaar later zo'n leerling in de klas hebt.' Een leerkracht van groep 6 van een andere school vertelt dat ze een vijfdaagse autisמעursus heeft gedaan, maar dat het toepassen van die kennis echt iets heel anders is. Aan die cursus heeft ze niet veel nu ze de handen vol heeft aan een leerling met geheel andere problematiek, namelijk een hechtingsstoornis. 'Weer een heel specifiek geval. Met hem ben ik handelingsverlegen. Ik ben tot veel bereid, daarom heb ik ook die autisמעursus gedaan, maar ik kan niet alles. Straks komt ook de down-leerling die bij ons op school zit mijn kant op, moet ik daarvoor ook op cursus?'

Hoe kan dat?

Zita Albon, ib'er van De Kleine Dichter: 'Sommige leerkrachten vragen bij mij veel leerlingbesprekingen aan, tegen anderen helemaal niet. Dat is geen diskwalificatie, integendeel, het kan een kracht zijn als je ziet dat er wat anders nodig is. Het gaat om de vraag: hoe kan dat? Leerkrachten moeten zich bewust worden van hun kwaliteiten en zwakheden. Ook de bekwame leerkrachten. Sommigen weten niet waarom ze bekwam zijn, dat moeten ze wel kunnen weten. We werken samen in een team aan de ontwikkeling van de kinderen. Leerkrachten kunnen heel veel van elkaar leren, dat kan echt beter.'

Precies om die reden zijn veel scholen bezig met intervisie, interne coaching of bij elkaar in de klas kijken. Daarmee kan aangesloten worden bij concrete problemen en kunnen leerkrachten hun kennis en vaardigheden uitwisselen. Ook zijn er scholen waar leerkrachten zich specialiseren in bijvoorbeeld taal, rekenen, gedragsproblematieken of hoogbegaafdheid. Om die kennis nuttig te maken, moeten leerkrachten elkaar durven bevragen en adviseren.

Zita Albon, ib'er van De Kleine Dichter: 'Problemen van leerlingen kunnen leerkrachtafhankelijk zijn. Dat probeer je te achterhalen: wat doet de ene leerkracht anders dan de ander? Als je dat weet dan kan je elkaar helpen. Leerkrachten leggen gedragsproblemen snel bij de leerling of de ouders en hun opvoeding; misschien hebben ze gelijk, maar de leerkracht kan dat gedrag in zekere mate sturen.'

Intervisie en bij elkaar kijken gaat echter niet vanzelf. Geen tijd voor, roepen leerkrachten meteen, maar er is ook schroom. Die opstelling is niet langer houdbaar, zegt Roger Soons (Berg aan de Maas): 'Nog niet zo heel lang geleden was je als leerkracht koning van je eigen klas. Nu werk je als een team, dat is echt veranderd.' Basisscholen zijn hier verder

mee dan de middelbare scholen. Bij basisschoolleerkrachten lijkt de autonomie minder heilig dan bij de collega's in het voortgezet onderwijs, maar het 'leren van elkaar' kan echt nog beter, zegt Albon. Hier ligt een taak voor leidinggevendenden. Op De Poolster in Elsloo hebben ze koppels die bij elkaar kijken. Marie-José de Bruijn, ib'er: 'Vanmorgen gedaan. De directeur en ik nemen dan de klas over. Door de dagelijkse routine komt er vaak niks van, dus moet je als leiding directief zijn en zeggen: vandaag gaan we dit doen!'

Prestatiedruk

Het maatwerk dat van leerkrachten wordt verwacht, gaat verder dan aandacht voor ondersteuningsbehoeftes van de leerlingen; ze moeten iedere leerling laten presteren, en graag zo maximaal mogelijk. De toetsen en Cito-scores zijn de maatstaf. Leerkrachten voelen zich daarin nadrukkelijk op de vingers gekeken, zeggen ze in Apeldoorn. Van Walstijn: 'Het gevoel dat je steeds verantwoording moet afleggen.' Van de Kemp: 'Aan de ouders.' Jansen van Galen: 'Aan de inspectie.' Van Walstijn: 'Aan de directie, die weer de druk voelt van de inspectie.' Jansen van Galen: 'Dat wij als school niet onder het landelijke gemiddelde mogen zitten.'

Op andere scholen hoor ik vergelijkbare verhalen. Op de Rietendakschool in Utrecht was dit voorjaar de eindtoets van groep 8 extra spannend: als ze onder het gemiddelde zouden zitten, zou dat voor de derde keer zijn, wat betekende de onderwijsinspectie 'op ons dak krijgen'. En ze zaten er weer onder. Marije Hiemstra (27), leerkracht van groep 7-8, wijst op het grote aantal leerlingen in haar klas uit achterstandsituaties. Ze voelt zich persoonlijk beoordeeld: 'Ik vind dat ik voldoende heb gedaan aan de ontwikkeling van deze kinderen. Een Cito-score van 534 is hier lastig. Maar laat de inspectie maar komen, ik kan uitleggen wat ik heb gedaan.'

Het handelings- en opbrengstgericht werken zit vol toetsen en scores die in het leerlingvolgsysteem rood en groen kleuren. 'We moeten alles uit de leerlingen halen, zegt de ib'er van De Klim. 'Daar worden we op afgerekend. De inspectie! De media! De ouders! Maar zelf leggen we de lat ook hoog.'

Het doel om alles uit de kinderen te halen is een mooi streven, maar ook grenzeloos. Er kan immers altijd misschien nog net wat meer. Ook in relatieve zin, het is wiskundig onmogelijk dat iedereen boven het gemiddelde scoort. Ouders, zeker hoogopgeleide ouders, spelen ook een rol in deze race. Zoals een leerkracht verteld: 'Van ons wordt niet minder verwacht dan dat we hun kind naar een A-score brengen. Als ik toetsuitslagen heb ingevoerd, heb ik soms binnen een uur een e-mail van een ouder van een kind dat laag scoort: wat wij daaraan gaan doen.'

In Elsloo voelen de leerkrachten zich niet opgejaagd. Ze willen van zichzelf al eruit halen wat erin zit. De scores geven daarbij houvast. Natuurlijk, als de klas slechte scores heeft, 'krijg je wel een knauwtje', maar ze proberen zich dat niet persoonlijk aan te trekken en voelen zich daarin gesteund door directie en ib. De ib'er: 'Het is een leerling-volgsysteem,

geen leerkracht-volgsysteem.' Wat de leerkrachten ondertussen wel krom vinden, is dat ze meer zorgleerlingen binnenboord moeten houden én hoge scores moeten halen.

Rendement

Dieuwke van Kraaij, ib'er op De Klim in Utrecht, snijdt een heikel punt aan. 'Soms gaat er jarenlang onevenredig veel aandacht naar leerlingen met specifieke zorg. Daardoor redden deze kinderen het bij ons en hoeven ze niet verwezen te worden. Dat is passend onderwijs. Maar als deze leerlingen meedoen met de eindtoets en laag scoren, wordt het schoolgemiddelde enorm gedrukt. Ouders en inspectie trekken hun conclusie, maar het zegt niets over hoe goed je je werk hebt gedaan. Je kunt je ook afvragen of er niet te veel aandacht gaat naar deze kinderen. Die tijd en energie kan je ook steken in andere kinderen die extra hulp heel goed kunnen gebruiken. Een lastige afweging, je wilt tenslotte voor elk kind het beste. We moeten de balans bewaken, passend onderwijs mag nooit ten koste gaan van de rest van de groep.'

Het toetsstelsel zet ook druk op leerlingen, zeker op hen die laag scoren. Nelleke van Donkelaar (53), ib'er van Aldoende (Amsterdam): 'Alle leerlingen worden langs dezelfde algemene meetlat gelegd en sommige zien zichzelf dus steeds in het rood staan. Ik zeg: beoordeel kinderen op hun eigen standaard en de vooruitgang daarbinnen. Gun ze hun eigen ontwikkeling.' Soons (Berg aan de Maas): 'Toch gek, om te differentiëren op niveau maar vervolgens iedereen dezelfde toets te laten doen. Die kinderen halen dus altijd lage cijfers. Dat is voor hen enorm frustrerend.'

Kinderen op hun eigen niveau toetsen zou een school binnen de school worden. Is dat een gek idee? Zou verdergaand maatwerk uiteindelijk kunnen leiden tot basisscholen met meer niveaus? Aan het slot van dit hoofdstuk kom ik hierop terug.

Administratie

Verantwoording op prestaties is één ding. De administratie en verslaglegging die leerkrachten moeten bijhouden, gaat een stap verder en voelt men als controle op hun dagelijks handelen. Als wantrouwen. Middel en doel staan hier in geen enkele verhouding, vinden leerkrachten. Als ze erover vertellen, is dat vol verbazing, maar veel vaker nog vol irritatie en soms met regelrechte boosheid.

De administratie is er zeker niet alleen vanwege passend onderwijs. Het begint met het schrijven van de groepsplannen en gaat door tot het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP). Van alle contacten die leerkrachten hebben, moet altijd een verslag worden gemaakt. Dat geldt ook voor gesprekken met ouders, ook van leerlingen waar niks mee is, want wat niet is, kan nog komen. Met 25 leerlingen en minimaal drie oudercontacten per jaar loopt dat aardig op.

De verhalen verschillen per school alleen in nuance en in strategie hoe ermee om te gaan. Op De Avonturijn in Berg aan de Maas hadden ze een teambijeenkomst over de werkdruk. Wat bleek: de zorgleerlingen zijn niet het probleem, daarover is men enthousiast. De pijn zit in het moeten schrijven van plannen en verslagen: 'We hebben het in ons hoofd, waarom moeten we het dan opschrijven?' zeiden de leerkrachten? 'Waarom die verantwoording?' Linda Knapen, ib'er: 'We hebben goed gekeken naar wat echt nodig is. Het ging allemaal veel te diep.' Op basis daarvan hebben ze een aangepast format voor het groepsplan gemaakt. Hier telt nu de noodzaak. 'Niet doen omdat het moet, maar als het nodig is.'

Vaak ligt die noodzaak buiten de klas en de school. Als er ooit een arrangement of toelating tot speciaal onderwijs nodig is, moeten ze kunnen aantonen wat ze allemaal hebben geprobeerd. 'Als je iets ziet aan een kind, moeten we meteen een dossier aanleggen', zegt Marije Hiemstra (Rietendakschool, Utrecht). 'We zijn preventief bezig, alles noteren voor het geval dat.'

Vertrouwen

Brigitte Gerris is leerkracht van groep 3 op de Pieterskerkhof in Utrecht. In haar klas zit een kind met een leerstoornis. 'Mijn ib'er' – ze wijst met een grote grijns naar haar buurvrouw – zegt dat ik nu een groeidocument moet opstellen. Zij vraagt dat aan mij omdat als er straks voor dit kind een arrangement nodig is er bewijs moet liggen wat er allemaal aan gedaan is. Wat ik mis, is enig vertrouwen in de leerkracht. Dat we niet hoeven te bewijzen wat we gedaan hebben. Maar goed, die discussie heb ik verloren. Dus rammel ik dat document eruit. Als ik dat niet doe, benadeel ik een collega die over een of twee jaar die hulp nodig heeft.'

De groepsplannen schrijft ze voor de inspectie, die heeft ze voor zichzelf niet nodig. 'Als leerkracht zie je hoe een kind zich ontwikkelt. Natuurlijk word je weleens verrast door een toetsuitslag. Dat je denkt: die sommen of woorden kent hij toch? Maar wat zegt het? Misschien had hij een slechte dag. Ik heb ook geen probleem met de toetsen, maar met de vergaande evaluaties en conclusies daaruit.'

Het heeft iets grenzeloos. Een leerkracht stuurt me een lijst met bestanden, verslagen en onderzoeken van één zorgleerling, het past nauwelijks op een A4. Daarbij staan dan nog niet de verslagen van de oudergesprekken. 'Niet genoteerd, is niet gebeurd. Je moet alles kunnen bewijzen. Doodziek word ik ervan. We gaan ernaartoe dat we straks elk gesprek met ouders moeten laten ondertekenen.'

Nelleke van Donkelaar, ib'er op Aldoende: 'Voordat opbrengstgericht werken bestond, deed je het al; je ziet wat leerlingen presteren, wat ze nodig hebben, je reflecteert en analyseert altijd als leerkracht. Nu moet dat allemaal ook op papier.' De school maakt van de administratie geen prioriteit en werkt met globale groepsplannen. Van Donkelaar vertelt dat de onderwijsinspectie op bezoek kwam, vlak na het advies van staatssecretaris Sander Dekker om de administratie tot het noodzakelijke te beperken. 'De inspectie

constateerde dat onze prestaties goed waren, maar de papieren verantwoording was niet volledig. Voor hen was niet traceerbaar hoe wij die prestaties hadden geleverd. Zo gaat dat dus. Uiteindelijk hebben we kunnen aantonen dat we het toch goed deden.'

De ib'ers worstelen zelf ook met schrijfwerk. De Rietendakschool heeft veel zorgleerlingen maar slechts één arrangement vanwege gebrekkige dossiervorming in het verleden. De ib'er van De Kleine Dichter is gaan bijhouden hoeveel uren een aanvraag haar kost, het was het dubbele van wat ze had gedacht: twintig uur. Roger Soons in Berg aan de Maas stopt met zijn ib-taken: te veel bureauwerk, te weinig bezig zijn met leerlingen.

Van Donkelaar: 'Ik wil voor een aanvraag best iets op papier zetten, maar dit is te veel, ook omdat er al heel veel aan vooraf is gegaan aan afstemming, bespreking, beraadslaging, toetsing, onderzoeken.'

De administratielast bestaat niet alleen in het onderwijs, maar ook in sectoren als zorg, welzijn en politie. Het is een maatschappelijk gegeven, kritische burgers willen weten hoe de publiek gefinancierde dienstverlening functioneert. Toch vragen leerkrachten, net als bijvoorbeeld zorgverleners, om een klein beetje meer vertrouwen. Minder verantwoording dus, maar tegelijk willen ze meer geld voor onder andere assistentie. Dat is geen makkelijk verhaal.

Ouders

Leerkrachten hebben een, om het voorzichtig te zeggen, ambivalente houding tegenover ouders. Ze weten heel goed dat ouders nodig zijn voor succesvol (passend) onderwijs, het woord 'partnerschap' valt regelmatig. Communiceren, ouders meenemen, ouders betrekken; het staat allemaal hoog in het vaandel, zeker als het om zorgleerlingen gaat. 'Investeren in een relatie levert veel op', hoor ik leerkrachten zeggen, 'al was het maar om reden van preventie.' Want als je niet uitkijkt, zijn ouders een last, zeggen leerkrachten, een rem of zelfs een sta-in-de-weg die heel veel tijd kan kosten; voor je het weet zijn ouders deel van het probleem, misschien wel de oorzaak. Kortom, een goede verstandhouding is een vorm van verdediging. Als ouders ter sprake komen, komt er bij leerkrachten vaak frustratie boven. Vervolgens blijkt dat het in 90 of meer procent van de contacten gewoon goed gaat. Maar in alle gevallen kosten ouders veel tijd.

Ouders zijn veeleisend, maar niet allemaal op dezelfde manier. Petra Jansen van Galen: 'Laagopgeleide ouders zijn niet altijd bij machte thuis hun kind thuis te helpen en verwachten dan veel van ons.' Elders is vaak de assertieve aanwezigheid een probleem. Dieuwke van Kraaij, ib'er van De Klim: 'Ouders vragen meer dan vroeger tijd en energie van de leerkracht. Ze zijn goed ingelezen en verwachten daardoor soms te veel. Niet alle oplossingen zijn te vertalen naar een klassensituatie met 25 andere leerlingen. Leerkrachten voelen de spanning tussen de grenzen van wat haalbaar is en de wensen van ouders voor hun kind.'

Veel leerkrachten stellen het gebrek aan opvoeding van ouders aan de orde. Met name dat ouders geen grenzen stellen. Vervolgens wordt de school opgezaagd met

opvoedingstaken, zeggen de Apeldoornse leerkrachten. 'De ouders zeggen tegen ons: "Mijn kind luistert niet", en dan moeten wij het oplossen.'

Brigitte Gerris: 'Voor ouders moet alles vlekkeloos verlopen, maar soms gaat het weleens even minder met een kind, ontwikkeling gaat in schokken.'

'We zijn een laagdrempelige school', zegt Marie-José de Bruijn, ib'er in Elsloo. 'Dat is ook een valkuil, met ouders die leerkrachten gaan vertellen hoe ze het moeten doen.' Ze zijn vanwege de ouders weleens te lang doorgedaan met een kind dat eigenlijk naar het speciaal onderwijs moest. Ivo Stijnen: 'Je kent de ouders, je wil het beste met het kind en je denkt steeds: het komt nog wel goed. Je blijft zoeken, blijft proberen.' Daar hebben ze van geleerd, ze moeten sneller aan de bel trekken, en duidelijker zijn tegen ouders over de grenzen van de hulpmogelijkheden van de school. Stijnen: 'Ouders er meer bij betrekken, om een gevecht te voorkomen.'

Van Kraaij: 'Voor ons is soms eerder duidelijk dat verwijzing naar het speciaal onderwijs onvermijdelijk is dan voor de ouders. Dan is het van groot belang dat je met elkaar in gesprek blijft. Voor het kind is het belangrijk dat hij voelt dat zijn ouders achter de keuze staan. Soms ga je hierdoor langer door met een leerling dan eigenlijk zou moeten.'

Ouders hebben moeite met het onderkennen van de problemen van hun kind, zeggen leerkrachten. Ze zien over het hoofd dat het kind op school anders is dan thuis, door de hectiek en prestatiedruk. Met passend onderwijs zijn ouders het instemmingsrecht (bij ondersteuning en verwijzing naar speciaal onderwijs) kwijtgeraakt, in ruil voor het recht op klacht en bezwaar. Het is onduidelijk of daarmee de verhoudingen zijn veranderd. Aldoende (Amsterdam) maakte mee dat een verschil van inzicht plots opliep tot een conflict. Het zijn zeer incidentele ervaringen, zegt ib'er Nelleke van Donkelaar, maar ze vraagt zich af of ouders met passend onderwijs niet te veel obstructiemogelijkheden hebben. 'Als er een vertrouwensbreuk is met de ouders die hun kind toch op school willen houden, vind ik dat de school het recht moet hebben om een grens te trekken.'

Een leerkracht legt een intrigerende casus voor. Over een jongen met autisme. 'Door onze onderwijsmethodes is hier veel afleiding, is het soms rommelig of chaotisch. Hij raakte overprikkeld. Ons advies aan de ouders was een school te zoeken met meer structuur. Dat wilden de ouders niet, zij hadden bewust gekozen voor deze school en zeiden: maak de school maar passend.'

Zover is het niet gekomen. De ouders hebben hun kind toch op een andere school gedaan, maar de principiële vraag is: wat zijn de grenzen van passend onderwijs? Hoever mogen ouders gaan in het vragen van aanpassing van de school? Als daar grenzen aan zitten wordt met de term 'passend onderwijs' dan niet te veel beloofd aan ouders? Waardoor ouders tegenover de school (en de andere ouders) komen te staan? De defensieve houding van leerkrachten tegenover ouders zou hiermee te maken kunnen hebben. De leerkracht en school staan voor het belang van alle leerlingen en alle ouders, terwijl de individuele ouder van een zorgleerling alleen gehouden is aan zijn eigen belang. In hoofdstuk 3 komen de ouders hierover aan het woord.

Hooi op de vork

Sommige scholen durven veel hooi op de vork te nemen. De Emmaschool in Rotterdam nam drie zware zorgleerlingen aan en plaatste die in één kleuterklas om zo de begeleiding te kunnen financieren. Het gaat om twee kinderen met het syndroom van Down en een jongen met dyspraxie (motorische problemen). De kinderen hebben inmiddels een jaar kleuterklas achter de rug, de ouders zijn zeer tevreden.

De betreffende klas is klein gehouden (24 leerlingen), daardoor zijn de andere kleuterklassen iets groter. Een klassenassistent draaide volledig mee in de klas. Het samenwerkingsverband betaalde hieraan mee en financierde de ambulante begeleiding voor de leerkracht, maar trok de grens bij de persoonlijke verzorging (bij de start waren ze alle drie niet zindelijk). Het persoonsgebonden budget (pgb) dat toen werd aangevraagd, zorgde voor een lange strijd met de gemeente over de grens tussen onderwijs en zorg. Zolang dat duurde, deed de klassenassistent de verschoning. Er waren ook geen middelen voor een een-op-een-onderwijsprogramma voor de drie, dat deed de leerkracht er zelf maar bij tot ze daar bijna aan onderdoor ging. Twee maanden voor het eind van het eerste schooljaar kwam er toch een pgb, waarmee zowel de verzorging als de een-op-een-onderwijsbegeleiding voor een jaar verzekerd is.

De duurzaamheid van deze constructie is onzeker, want wat gebeurt er als de kinderen zich verschillend gaan ontwikkelen en niet meer bij elkaar kunnen blijven? Het is pionieren, zegt ib'er Fred Delhaas. 'Onze conclusie is dat je één kind met downsyndroom niet kunt plaatsen, dan heb je te weinig hulp. Het mag niet op de juf neerkomen.'

Die juf is Monique Immerzeel (25). Zij stak haar vinger op toen gevraagd werd wie de drie leerlingen in de klas wilde hebben. Ze is onverminderd enthousiast, maar werpt de vraag op of bij elkaar ook per se betekent bij elkaar in de klas. 'Misschien kunnen de twee leerlingen met down in twee verschillende klassen, ter ontlasting van de groep en de leerkracht?' Dan is er geen continue assistentie mogelijk, 'maar één kan je beter in het oog houden dan twee'.

Passend onderwijs

Het lesgeven is veranderd. Niet alleen door passend onderwijs. Passend onderwijs sluit aan bij het eerder geïntroduceerde opbrengstgericht werken. En bij assertieve ouders. En een kritische samenleving. Opgeteld betekent het dat leerkrachten elk kind individueel moeten zien en maximaal moeten laten presteren en daarover verantwoording moeten afleggen, en dat met een klas van twintig tot dertig kinderen met onderling grote verschillen in leervermogen, leergedrag en ondersteuningsbehoefte. Aan het eind van de dag is de leerkracht leeg gestreden. Zita Albon, ib'er van De Kleine Dichter: 'Petje af voor de leerkrachten die dat vijf dagen per week kunnen.'

Op de vraag wat zij nodig hebben, is het eensgezinde antwoord van de leerkrachten: meer tijd! In de vorm van extra handen in de klas! Verrassend weinig beginnen ze over kleinere klassen. Een klas van dertig leerlingen vraagt veel, maar twintig leerlingen kan even veeleisend zijn. Van belang is de samenstelling en de dynamiek van de groep. 'Mijn idee', zegt Van Donkelaar (Aldoende), 'is twee klassen met drie leerkrachten, daar los je veel van onze problemen mee op.'

Volgens veel leerkrachten hoort daar een passend gebouw bij waar differentiëren ook fysiek mogelijk is. Zelfs in net nieuwgebouwde scholen is het vaak woekeren met de ruimte in te krappe lokalen en noodoplossingen met werkplekken in smalle gangen.

Dat ze extra vaardigheden nodig hebben, daarover houden leerkrachten zich stil. Ze vinden daarin een verwijs doorklinken, alsof zij tekortschieten. Wel wijzen ze op de noodzaak van meer kennis, maar die kan niet van hen verlangd worden, die moet extra aan de school toegevoegd worden. 'Ik heb de vaardigheden', zegt Marije Hiemstra (Rietendakschool), 'wat wij missen, wat de reguliere school mist, is specifieke expertise, de aanwezigheid van specialisten.'

Meer dan bij docenten in het voortgezet onderwijs is er bij leerkrachten in het basisonderwijs het besef dat hedendaags lesgeven teamwerk betekent. Er lijkt bereidheid om van elkaar te leren, maar dat is nog iets anders dan dit ook uitvoeren. De mentale stap naar acceptatie dat de inhoud van het vak veranderd is, is nog niet overal gemaakt. De invoering van passend onderwijs zonder de passende middelen, heeft leerkrachten in de verdediging gedrongen. Ze voelen zich beetgenomen. Jiska van Veldhuizen: 'Passend onderwijs wordt verkocht als een verbetering, en dat kan best zo zijn, maar klets er niet omheen en zeg eerlijk dat het ook een bezuiniging is. Neem ons serieus.'

Dan is er nog een ander aspect. Er kleeft aan passend onderwijs een zekere grenzeloosheid, dat komt voortdurend aan de orde: in de signalering van ondersteuningsbehoeftes, in het maatwerk, de prestaties van leerlingen, de verantwoording, de verwachtingen van ouders. De grenzeloosheid zit ook bij de leerkrachten zelf. Ze zeggen permanent op de toppen van hun tenen te lopen en tegelijk het gevoel te hebben dat het nog niet genoeg is.

De ib'er van de Rietendakschool, Erna Lagewaardt, noemt passend onderwijs een onbegonnen opdracht. 'Alle leerlingen moeten worden meegenomen en in hun behoeftes worden voorzien, dat is individueel onderwijs, terwijl leerkrachten voor een groep staan.' Ze zegt ook: 'Leerkrachten zijn te perfectionistisch, het eeuwige gevoel dat ze kinderen tekortdoen. Ze moeten kijken wat haalbaar is, trots zijn als het lukt, nieuwsgierig als het niet lukt. En grenzen trekken. Dat kunnen ze niet. Ze zullen niet snel zeggen: "Dat kan ik niet uitvoeren".'

Het heeft iets paradoxaals: aan leerkrachten wordt een grenzeloze opdracht gegeven, en vervolgens moeten ze leren hun grenzen te trekken. Moet de leerkracht dus zelf maar uitzoeken waar hij die grenzen trekt? Tussen leerlingen: de ene wel, de andere niet? Tussen taken: dit wel, dat niet? Schrappen in het lesprogramma? Ouders op afstand houden? Of toch nog maar wat langer doorwerken?

Met een grenzeloze opdracht moeten leerkrachten voortdurend keuzes maken. Ze staan daarin niet alleen, ze krijgen hulp van de ib'er en van collega's – als het goed is. Maar ze voelen zich dagelijks onder druk staan om over hun grenzen te gaan, door hun eigen drang alle kinderen te redden, daartoe op de huid gezeten door ouders en inspectie. En daarbij in de steek gelaten door Den Haag.

Samen of apart

De hamvraag van passend onderwijs is: samen of apart? De wet dwingt scholen om nieuwe afwegingen te maken, met als inzet dat 'samen' beter is. Vergeleken met het voortgezet onderwijs zijn er in het basisonderwijs minder tussenvoorzieningen en ontbreekt de vluchtroute van afstroom naar een lager niveau; de keuze is vrij zwart-wit: regulier of speciaal? Scholen worstelen: wat kunnen leerkrachten aan, wat kunnen leerlingen aan, wat is goed voor het kind? Bij grote verschillen kan 'samen' juist ook het gevoel van 'apart' geven als de uitzondering alleen komt te staan. De eigen ervaring beïnvloedt de opvatting over wat beter is. Er zijn weinig leerkrachten die geloven dat 'samen' altijd beter is.

In Venlo hebben ze het lumineuze idee om de scheiding tussen regulier en speciaal op te heffen. Alles onder één dak, één bewind en één naam: Talentencampus Venlo. Daarom nog een keer op stap: naar Noord-Limburg.

De Talentencampus bestaat sinds 2012 en omvat een reguliere basisschool, een speciale basisschool (sbo), een speciale school (so), advies- en begeleidingsdiensten, kinderopvang en een peuterspeelzaal, inclusief een speciale peuterspeelzaal. De opdracht voor directeur Frans Vullings (54) is integratie van de instellingen die nu nog formeel gescheiden zijn vanwege de financiering en het toezicht. De leerlingen zitten of op de reguliere of op de speciale (basis)school, in gescheiden groepen, maar die zitten wel naast en door elkaar in het gebouw. Vanuit hun 'basisgroep' volgen leerlingen de vakken op hun eigen niveau en dat kan ook een jaargroep hoger of lager zijn. Ongeveer tien leerlingen shoppen tussen de scholen en volgen vanuit de reguliere school vakken op het sbo en so of omgekeerd.

Vullings: 'Het uiteindelijke doel is gepersonaliseerd leren: kijken naar de behoefte van de leerling en een passend aanbod doen per vak.' De Campus is een antwoord op de vraag naar de consequentie van maatwerk: kinderen doorlopen hier straks de basisschool op hun eigen individuele en dus verschillende niveau.

Het gloednieuwe gebouw maakt flexibiliteit mogelijk. Vergeet de klassieke klaslokalen, hier zijn het open ruimtes met 'hoeken' met uiteenlopend aanbod en veel mogelijkheden voor individueel of groepswork.

Regulier of speciaal

Op de Emmaschool in Rotterdam zit in groep 6 een meisje met het leerniveau van klas 4. De aanvraag voor sbo werd afgewezen want haar 'welbevinden' was goed.

'Dat klopt', zegt ib'er Fred Delhaas, 'het meisje heeft vriendinnen en is vrolijk. Maar ik gun haar sbo waar ze tussen kinderen zit van gelijk leerniveau; hier is ze een uitzondering.' Anderzijds: 'Dit is haar buurt, en op het sbo zitten steeds heftiger gedragsproblemen. Dat is misschien geen fijne plek voor haar.'

De Talentencampus Venlo, met reguliere en speciale basisscholen onder één dak, heeft een vergelijkbare leerling. Een meisje in groep 8 van de reguliere basisschool, sociaal vaardig en prima in haar vel, maar met rekenen op niveau 5. Zij draait voor dat vak nu mee in de sbo-groep 7-8. Leerkracht Nicole Linders: 'Daar is ze gelijkwaardig aan de anderen in plaats van altijd de zwakste te zijn. Haar resultaten gingen meteen vooruit.'

Ook de omgekeerde weg wordt bewandeld. Een leerling die het goed doet in groep 4 van het sbo volgt nu een vak op de reguliere school. 'Dat gaat prima, ook sociaal-emotioneel, hij heeft aansluiting. We gaan bekijken of hij helemaal over kan.'

Nicole Linders is leerkracht op het sbo van de Talentencampus en komt als ambulant begeleider op reguliere scholen in Venlo en omgeving. Ze ziet dat leerlingen die daar vastlopen soms te lang worden vastgehouden. 'Maar passend onderwijs is zorgen dat leerlingen op de plek zitten waar ze zich het best ontwikkelen. Dat kan ook het sbo zijn.' Ook ouders houden de overgang naar het sbo soms tegen. 'Bij hen zijn door passend onderwijs verkeerde verwachtingen gewekt over wat reguliere scholen aankunnen.' De rol die so en sbo kunnen spelen in het klaarstomen van leerlingen voor terugkeer naar de reguliere basisschool of doorstroming naar het voortgezet onderwijs, wordt onderschat. Linders: 'Een plaatsing kan tijdelijk zijn.'

De Talentencampus vergemakkelijkt de aansluiting tussen regulier en speciaal, zegt Vullings met enige trots. Door de nabijheid, de kennis en ervaring, en door het gebouw. De formule is echter beperkt herhaalbaar, er zijn te weinig sbo- en so-scholen om er naast iedere reguliere school eentje te kunnen neerzetten (omgekeerd kan wel). Dus draait het om de boodschap. Maatwerk betekent dat ieder kind op zijn eigen niveau onderwijs krijgt, als dat niet binnen de klas kan, dan wel liefst binnen de school (of campus), met vloeiende scheidslijnen tussen samen en apart. Is dat dan het eindpunt van maatwerk, of kan het nog verder? Hoe zullen ouders over maatwerk denken?

3. Ouders in passend onderwijs

Verdwalen

Het zaaltje op de vijfde verdieping van Pakhuis de Zwijger in Amsterdam zit propvol. Meer dan honderd mensen zijn afgekomen op deze bijeenkomst onder de titel 'Hoe staat passend onderwijs in Amsterdam ervoor?' Georganiseerd door OCO, een stedelijke consumentenorganisatie voor ouders van schoolgaande kinderen. Velen blijken beroepsmatig aanwezig: ib'ers, schooldirecteuren, bestuursleden, ambtenaren, maar het is de minderheid van ouders, bijna allemaal moeders, die zich de hele avond flink zal roeren met vaak emotionele interrupties.

De inleiding van een woordvoerder van OCO wordt nog rustig aangehoord. Maar als een inspecteur van de onderwijsinspectie het woord krijgt en opmerkt dat de zorgplicht een moeilijke opdracht is voor scholen, breekt de eerste ouder in en zet de toon: met passend onderwijs is het alleen maar minder geworden, met verwijzing naar een reguliere school waar zes down-kinderen zijn verwezen naar het speciaal onderwijs. Wie controleert die zorgplicht van scholen, wil een andere ouder weten. Een derde moeder mist de verdwenen rugzak: ouders waren budgethouder, nu is alle zicht op hulp en steun kwijt.

Dat ouders er met passend onderwijs niet op alle punten op vooruit zijn gegaan, wil de onderwijsinspecteur wel toegeven. Maar er is ook winst, namelijk de zorgplicht – de zaal mort – en de samenwerkingsverbanden moeten daarop toezien. Op dat niveau is veel in beweging gezet, zo gaat de inspecteur verder, wel is het voor het toezicht door de inspectie nog zoeken 'naar een waarderingskader' voor de beoordeling van 'een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen'. Het zijn parels voor de zwijnen. Een moeder betoogt dat het scholen ontbreekt aan kennis over problematieken, zoals die van haar dochter, die *special gifted* is. Het gaat niet alleen om geld, reageert weer een andere ouder, ook om de wil: 'De school van mijn kind weigert huiswerk in het digitale systeem te zetten.'

Het 'schoolondersteuningsprofiel' komt langs, er komen afkortingen langs: de OPR, de GMR ('die weten van toeten noch blazen'), er is een pleidooi voor 'gedeeld format voor verantwoording'. Ouders discussiëren als ingewijden, maar niet allemaal. Nadat eerder al iemand het lef had om te vragen wat een samenwerkingsverband eigenlijk is, klinkt halverwege de wanhopige verzuchting van een moeder: 'Je moet gestudeerd hebben om passend onderwijs te begrijpen en dat geldt vanavond ook voor deze discussie.'

Het dieptepunt wordt bereikt als na het verhaal van een huilende moeder over haar thuiszittende autistische zoon een andere ouder inhaakt met de opmerking dat ze iemand kent die om die reden verhuisd is naar de VS en een derde geëmotioneerd oproept: 'Kan je emigreren, doe dat!' De zaal reageert met applaus en afkeuring.

Machteloosheid

Een leerzame avond, een inkijkje in machteloosheid. Na de leraren wil ik het verhaal horen van de vragende kant, de ervaringen van ouders. Welke veranderingen brengt passend onderwijs voor hen en hun kinderen? Krijgen ze toegang, krijgen ze hulp? De ouders op de bijeenkomst in Amsterdam zijn geen doorsnee, dit zijn de doordouwers en de volhouders onder de zorgouders, om ze zo maar even te noemen. Deze ouders hebben niet het onderwijs gevonden dat naar tevredenheid aansluit bij de noden van hun kinderen. Ze zijn zeer teleurgesteld in passend onderwijs.

Hun verhalen tonen aan hoe vreselijk fout het kan gaan. Het zijn deze verhalen die de media en de politiek bereiken en nogal het beeld bepalen. Maar ze vertellen wellicht niet alles. Het gaat misschien ook weleens goed. En als het fout gaat, kan het op veel manieren verkeerd gaan, daar ben ik dan nieuwsgierig naar: wat zijn de hobbels, waarover struikelen ouders en hoe struikelen ze? Mijn zoektocht gaat langs een vijftiental relatief mondige ouders met kinderen die verschillen in het schooltype dat ze bezoeken (basis, voortgezet én speciaal) en in de ondersteuningsvraag. Het gaat vooral om de meer klassieke zorgleerlingen – kinderen met 'stoornissen'.

Eerst vertellen een paar ouders uitgebreid over hun ervaringen. Die verhalen zetten ons op het spoor van de structurele hobbels op weg naar passend onderwijs.

Opvallend

We hebben afgesproken in een café in haar dorp in Noordoost-Friesland. Geesje⁴ (43) is ondernemer, energiek en opgeruimd, haar lach zal haar zelden verlaten, ook niet bij het vertellen van de tragische incidenten die haar autistische zoon meemaakt op zijn scholen. Douwe⁵, nu 13, met diagnose asperger, komt tijdens ons gesprek even langs. Bruine ogen achter een brilletje; moeder en zoon praten Fries met elkaar.

Wat Geesje betreft is passend onderwijs inclusief onderwijs, maar de praktijk is weleens anders. Ze zoekt naar een metafoor om duidelijk te maken hoe dat kan voelen voor iemand als haar zoon: 'Als een leerling met een rolstoel op een school zonder lift.'

Op de basisschool krijgt Douwe vanaf groep 4 een rugzak, er komt een klassenassistent voor een paar uur per week in de klas, niet alleen vanwege Douwe. Drie jaar lang mag hij elk ochtend het eerste halfuur beginnen op de kamer van de directeur, als voorbereiding op de rest van de dag en het maken van toetsen. Later koopt de school een laptop waarop hij eigen dingen kan doen en hij krijgt een oorbeschermer tegen het lawaai in de klas. Douwe is hoogintelligent, maar niet op alle fronten. Zijn gedrag is opvallend, hij stelt veel vragen, gaat in discussie, praat sowieso veel maar is slecht te verstaan en sociaal is hij

⁴ Vanwege hun privacy hebben een aantal ouders ervoor gekozen alleen bij hun de voornaam genoemd te worden.

⁵ Niet zijn echte naam. Om reden van privacy hebben alle kinderen een fictieve gekregen.

onhandig. De school, aldus Geesje, denkt dat door goede zorg Douwe's gedrag is bij te schaven en weg te poetsen. Bij veel leerkrachten, ook op middelbare scholen, ziet ze onbegrip over autisme, bijvoorbeeld het idee dat gedrag van haar zoon manipulatief is en moet worden bestraft of in ieder geval niet mag worden beloond.

Ze valt de basisschool zeker niet af. Ze hebben daar vroegtijdig gesignaleerd en zijn altijd positief gebleven, aldus Geesje. Maar het welvaren van haar zoon hing wel grotendeels af van de leerkracht. Groep 8 slaat hij over, 'de school was klaar met hem en hij met de school'. Als een rondgang langs middelbare scholen, dichtbij en ver weg, niets oplevert, biedt de plaatselijke, kleine vmbo/havoschool een plek aan. 'De directeur zei: "Kom maar bij ons, wij hebben persoonlijke mentoren".' Die mentor was heel goed, zegt Geesje, maar de klas, met in totaal zes zorgleerlingen, was pittig. Op de eerste ouderavond heeft ze iets gezegd over autisme en dat Douwe opvallend gedrag kan vertonen, en, als hij getriggerd wordt, ook vervelend gedrag. Dat gebeurt. Medeleerlingen hebben snel door hoe ze Douwe op de kast kunnen krijgen, aldus Geesje. 'Heel verdrietig.' Er zijn regelmatig incidenten, soms leidend tot vechtpartijen. 'De school deed zijn best, heeft veel geprobeerd, ook het pest-protocol is ingeschakeld. Maar er zijn altijd plekken en momenten waar de leraren geen toezicht hebben.' Wat helpt, is dat hij samen met twee andere leerlingen met autisme tijdens de lunchpauze een rustige plek krijgt buiten de kantine.

Ondanks alles haalt Douwe goede cijfers en hij krijgt een vwo-advies. De school heeft geen vwo. De optie om eerst de havo te doen vervalt, vanwege het pesten en omdat de school aangeeft twijfels te hebben of ze haar zoon de begeleiding kunnen geven die hij nodig heeft. Na een nieuwe zoektocht valt de keuze op een scholengemeenschap in de grote stad dichtbij omdat die een instapklas heeft voor autistische leerlingen, met meer structuur en minder kinderen. Deze school is wel drie keer zo groot als de oude school.

Crisis

Douwe zit nu in de tweede klas en het gaat goed. Maar het eerste jaar verliep dramatisch. Geesje geeft een aantal voorbeelden van anti-onhandige aanpak – met twee klassen in één gymkleedkamer – die Douwe deden exploderen. Bij de ene docent lukte het wel goed, bij de andere totaal niet. 'Maar van elkaar leren, deden ze niet, ze zagen de klas als eigen territorium, de deur ging dicht. Als er obstakels waren, moest de oplossing van mij komen. Ik moest altijd pleiten en trekken. Dat is lastig, want je wilt de relatie goed houden. Je bent in een afhankelijke positie.'

Rond kerst zette de school alle seinen op rood: zijn gedrag moest anders of hij moest van school af. Een rij ingrepen volgde, zoals een emotieregulatietraining, twee dagen per week eerder naar huis om het minder vermoeiend te maken, en een zelfreflectie schrijven. 'Inzicht en spijt, maar voor iemand met autisme werkt dat niet op die manier.' Zelf regelde ze een ambulante begeleider die driemaal in de week een halfuur met hem praat in de pauze. 'De school had daarvoor geen geld.'

Het was een crisis, zegt ze, die ook van hen als ouders veel eiste. 'Op dat moment heeft niemand mij verteld van het bestaan van ouderconsulenten die bemiddelen, daar hoorde ik pas later van. Overigens is me ook duidelijk dat dat feitelijk een exit-strategie is, omdat je daarmee de relatie met school beschadigt.' Ze was het niet eens met de ingrepen, de school toonde in die fase weinig inzicht in het eigen falen en zocht de oplossing eenzijdig bij Douwe, maar ze koos eieren voor haar geld. Ze had in die tijd geen idee welke ondersteuning de school nu precies gaf aan Douwe. Een handelingsplan, een arrangement – ze weet het niet. 'Anders dan de rugzak is het passendonderwijsgeld niet van de leerling, dus heb je er minder zicht op.'

Er was een tweede crisis nodig om de zaken ten goede te keren. Voor de zomervakantie kwam Douwe zes weken lang thuis te zitten. De leerplichtambtenaar greep in en zette de partijen om tafel. De uitkomst was dat Douwe een fulltime buddy meekrijgt naar school. 'Een leuke, jonge vent die als achtervang voor Douwe beschikbaar is. Hij haalt en brengt Douwe van en naar school, zit soms bij de les en help bij het huiswerk.' De kosten van deze uitzonderlijke constructie worden betaald door de gemeente (via een pgb) en het samenwerkingsverband, en voor een klein deel door de ouders.

Geesje: 'De school is bijna 100 procent bijgedraaid. Douwe heeft nu een hele goede mentor, de docenten zijn aan de slag gegaan met autisme, ze kijken met een liefdevollere blik naar Douwe. De pestkoppen in zijn groep zijn overgeplaatst naar een andere klas, Douwe voelt zich een stuk veiliger op school en raakt daardoor minder snel gestrest. Hij zit nu lekker in zijn vel, heeft meegedaan aan een hackathon op school. Wij hebben een andere zoon, er is rust in de huishouding gekomen, dat is heerlijk.'

In de periode dat het slecht ging, is Geesje om zich heen gaan kijken. 'Als het niet zou lukken op deze school rest het speciaal onderwijs, en dat is er niet op havo/vwo-niveau in Friesland. Dan wordt het het vmbo en dat weiger ik.' Ze begon een initiatief voor een nieuwe school, een havo/vwo voor jongeren met autisme. Uit een behoefteonderzoek bleek veel vraag, van de provincie Friesland kwam een startsubsidie, en een schoolbestuur heeft zijn schouders onder het plan gezet. De samenwerkingsverbanden in Friesland vonden aanvankelijk dat een aparte school indruiste tegen de principes van passend onderwijs, maar dat sentiment is gekeerd. Waarschijnlijk gaat de school september 2017 open. 'Regulier maar passend voor jongeren met autisme in een gebouw dat autismevriendelijk is.' Ze is blij met de steun uit de onderwijswereld, het bewijst dat ze een punt heeft. 'Ik word vaak bekeken als een moeder, dat wil zeggen: niet voor vol aangezien.'

Het schoolbestuur dat haar plan omarmt en vaart geeft, is dat van de huidige en vorige school van Douwe. Geesje vindt het lastig om te vertellen over de periode dat het niet goed ging: ze wil niets kapotmaken. 'Zo was het toen en nu is het totaal anders.' De oplossing met de buddy is er voor één jaar, de school gaat ervan uit dat Douwe straks naar de nieuw op te richten school kan. '

Alles in overleg

In hetzelfde dorp hoor ik een geheel ander verhaal, ook over een autistische jongen maar met meer successen. Het ouderlijk huis staat aan de rand van het dorp, een grote tuin, kleurige kunst aan de muur en een houten vloer. Beide ouders zijn ingenieur, vader Harald (46) is vandaag vrij. Zoon Sam (13) komt halverwege het gesprek thuis van school. Een schriel mannetje, het blonde haar in een staartje, vertelt verlegen, met wapperende handen dat hij eigenlijk alle leraren op zijn school aardig vindt. Sam kampt met ASS-problematiek, 'vroeger gediagnosticeerd als asperger', aldus Harald.

'Passend onderwijs', zo antwoordt hij op mijn vraag, 'is de verplichting voor reguliere scholen om zo goed mogelijk onderwijs te geven aan alle leerlingen.' Maar, zegt hij er onmiddellijk achteraan, 'als de school geen zin heeft, is het makkelijk om onder die verplichting uit te draaien.' Harald zegt het niet cynisch, maar constateert nuchter. Hij zal het hele gesprek nauwelijks veroordelend zijn, wel beschouwend en analyserend.

Op de basisschool stellen ze al vroeg vast dat Sam sociaal-emotioneel anders is. In groep 4 volgt een diagnose en op basis daarvan krijgt hij een rugzak. Sam scoort in de intelligentietest hoog op cognitie maar laag op verwerkingssnelheid. Hij krijgt extra hulp bij een aantal vakken en training in sociale vaardigheden. De leraren krijgen bijscholing in omgaan met autisme, betaald uit het rugzakgeld van Sam en enkele andere zorgleerlingen. Harald: 'De school vroeg geen toestemming voor besteding van het geld, maar deed wel alles in overleg.'

Het ene jaar gaat veel beter dan het andere jaar, sterk afhankelijk van de leerkracht. Harald probeert de vinger te leggen op waar dat in zit: 'Aanleg, interesse, gevoel.' Ook de omstandigheden tellen en die heeft de school niet altijd in haar macht. In groep 6 werden beide leerkrachten langdurig ziek, waardoor Sam in korte tijd acht verschillende juffen en meesters had. Geen structuur, onvoorspelbaarheid. 'Dat leidde tot spanningen en woede-uitbarstingen, gooien met stoelen, zichzelf opsluiten, gedrag dat hij anders nooit vertoont.'

Als een zonnetje

Op zulk soort momenten hebben ze weleens speciaal onderwijs overwogen, maar de school wilde Sam graag vasthouden. 'We merkten dat Sam een paar voordelen heeft: hij is aardig en rustig en neemt daarmee mensen voor zich in, en hij is slim waardoor hij zijn handicaps kan compenseren.' Ze bedenken oplossingen. Hij mag de klas uit of achterin zitten als hij rust wil, of kan gehoorbeschermers opzetten. 'Trucjes die werken.' Met school is veel contact. 'Je werkt samen, wij vragen iets van de school, de school vraagt iets van ons. Bijvoorbeeld oefenen met rekenen of meegaan met een schoolreisje.' Op zijn huidige middelbare school is dat precies zo. 'Wij hebben de wijsheid niet in pacht. Wij zien dingen maar weten niet alles. School idem dito. Scholen moeten af van het idee dat ze alles zouden moeten weten. Dat leidt ertoe dat ze in de verdediging gaan.'

Als Sam in groep 7 zit, gaan ze al met vervolgscholen praten. Die contacten zijn teleurstellend, zegt Harald. Het is in de aanloop naar passend onderwijs. 'Ze wisten niet wat er op hen afkwam, de hakken gingen in het zand. Ze zeiden: "We weten niet welke middelen en mogelijkheden er straks zijn." Wij wilden dat ze naar het kind keken en of ze zich eventueel aan hem wilden aanpassen. Er werd omheen gedraaid. Herkenbaar, niet verwijtbaar, maar wel lastig.'

Een school in Groningen is de uitzondering, geen speciale school, maar wel ingesteld op speciale kinderen. 'Allerlei zaken die we bevochten hadden op de basisschool waren hier normaal. Ze vroegen naar Sam, zij wilden Sam, en Sam voelde zich er prettig.' Maar een jaar later horen ze dat het niet doorgaat omdat de school niet genoeg aanmeldingen heeft om een havo-klas te vullen. Daarmee zijn ze terug bij af. De eerste school die ze opnieuw benaderen, is die in het eigen dorp waar ze een jaar eerder een teleurstellend gesprek hadden. Nu is dat heel anders. "Wat is er nodig?" vroegen ze. "Dan kunnen we kijken of we dat kunnen bieden". Ze gaven voorbeelden van zorgleerlingen die ze al hadden, wat er lukte en niet lukte, hoe aangepast ze zijn, dat de ene docent verder is dan de andere.' Zij op hun beurt vertellen alles over Sam. Niet alle ouders doen dat, die willen een nieuwe start met een schone lei. 'Wij vragen openheid van de school zodat wij een goede keuze kunnen maken. Omgekeerd geldt dat ook voor school.' De school vroeg twee weken bedenktijd – 'Terecht, wij hebben niets aan een school die ja zegt en het toch niet aankan' – en kwam toen met een positief bericht.

Het is nu twee jaar later en 'het loopt als een zonnetje'. Sam heeft een persoonlijke mentor met wie hij regelmatig praat en een ambulante begeleider die af en toe observeert en adviseert. 'Verder is het vooral rekening houden met. In de pauze is er een rustige plek. Hij mag de klas uit als hij het even niet trekt, opdrachten worden even expliciet herhaald tegen Sam zodat hij weet dat het ook voor hem bestemd is en hij mag een uur gym laten schieten omdat hij het balspel niet overleeft. Huiswerk staat op deze school standaard in Magister. De docenten houden veel rekening met Sam, al lukt dat de een beter dan de ander, maar dat is logisch, meent Harald.

Het enige wat ze missen is huiswerkbegeleiding. 'Huiswerk is voor autisten altijd lastig omdat ze een scherpe scheiding maken tussen school en thuis. Een oplossing op school werkt dan het best. Maar de school heeft daar geen middelen voor.' De ouders hebben zelf begeleiding gevonden buiten school.

Met school is er elke drie maanden overleg en indien nodig tussendoor e-mailcontact. 'Ideeën worden ter harte genomen. Het voorstel een uur gym over te slaan kwam van ons en werd meteen omarmd. Ook kleine dingen, dat docenten bij toetsen kijken of Sam ook echt aan de slag gaat, nemen ze over.'

Wat ze precies van school kunnen vragen, daarover hebben ze eigenlijk geen idee. Zoals die huiswerkbegeleiding, hoort dat bij passend onderwijs? Die hebben ze in eerste instantie zelf betaald, later hebben ze er een pgb voor aangevraagd. Een lastige en lange procedure, aldus Harald, die ze bijna boven de pet ging. Wat dat betreft is passend onderwijs veel te ingewikkeld. Hij wijst ook op de zoektocht naar de juiste school. 'In ons

geval heeft dat goed uitpakt, maar of alle ouders dat lukt? Ik ben bang van niet. Dat is zorgwekkend.'

Sam vindt het leuk op school en haalt goede cijfers. 'Het enige wat hij mist, is aansluiting. Vorig jaar had hij twee vrienden, ook autisten, maar die zijn van school. Door klasgenoten wordt hij gedoogd, niet gepest, dat is al heel wat.'

Knoop in je maag

Hoe verschillend ook in verloop, er zijn stevige parallellen in de verhalen. Zoals de moeite om een school te vinden, het belang van de houding van de school, de doorslaggevende rol van de leerkracht, de onderhandelingen over ondersteuning door de school, de ondoorzichtigheid van passend onderwijs en de actieve rol die van ouders gevraagd wordt. Opmerkelijk ook: de middelbare school waar Douwe zich nu prettig voelt, is dezelfde school waar Sam op kennismakingsbezoek meteen van in de stress schoot want 'veel te groot en daardoor veel te druk voor een autist'. En andersom: de school waar Sam heel tevreden is, is de school waar Douwe na een jaar slechte ervaringen vertrok. Blijkbaar spelen ook persoonsgebonden factoren een rol, zoals de interactie met klasgenoten, met de schoolsetting en met het gebouw.

Dit waren twee autistische leerlingen, maar in mijn gesprekken met ouders met kinderen met andere problematieken komen dezelfde thema's langs. In een Noord-Hollands dorp spreek ik met Gemma van Eck (41), die een ronduit slechte ervaring heeft met de plaatselijke basisschool. Haar zoon Jolijn (8) heeft een taalontwikkelingsstoornis (TOS), hij kan zich niet goed uitdrukken, verhaspelt zinnen en is daardoor moeilijk te begrijpen. Na een halfjaar op de basisschool werd een rugzak aangevraagd, dat geld werd ingezet voor *remedial teaching* (rt) door een klassenassistent. Bovendien was er geld voor lesmateriaal en een ambulante begeleider die de leerkracht en de rt'er ondersteunde.

Van Eck: 'Allemaal mooi, maar de school negeerde de adviezen openlijk. De juf zei: "Ik sta al 39 jaar voor de klas, ik weet wel hoe het moet".' Het lesmateriaal werd niet gekocht. Jolijns ontwikkeling stagneerde. Van Eck: 'Thuis en bij logopedie, waar hij de tijd krijgt en zich vertrouwd en veilig voelt, was zijn communicatie veel beter dan op school.' De juf wilde hem die tijd niet geven. In het kringgesprek ontnam ze Jolijn de beurt als hij niet meteen een duidelijk verhaal had. Van Eck, die een crèche aan huis heeft, en haar man, die conciërge is, kaartten dat aan. 'Met kromme tenen gingen we naar zo'n afspraak. De juf hield dan de boot af: "Het duurt te lang, we hebben geen tijd om te wachten." De ib'er ging daarin mee. Een handelingsplan, waarvoor de ab'er inhoud leverde, schreven ze niet: "Niet nodig" en "Het kost te veel tijd".'

Dat is inderdaad veel werk, zegt Van Eck, maar daar kregen ze geld voor, want die rugzak was ook vergoeding voor schrijfwerk. 'Van zo'n gesprek kwam je met een knoop in je maag thuis. Dan lieten we het weer een tijd zitten. Jolijn sloot zich op school af. "Ze begrijpen mij niet, zei hij. Eigenlijk maakte hij het de juf te gemakkelijk om hem te negeren. Je hebt

ook kinderen die uit frustratie juist druk en lastig worden. Had Jolijn maar eens zijn mond opengetrokken, denk ik weleens.'

Warm bad

Toen de school kleuterverlenging wilde voor Jolijn, zijn Van Eck en haar man op gesprek gegaan bij de andere basisschool in het dorp. 'Maar die wilde informatie gaan halen bij Jolijns school. Dan weet je het wel. Die scholen zijn twee handen op één buik.' Op advies van de ab'er zijn ze gaan kijken op de speciale school van cluster 2 (hoor- en spraakproblemen)⁶. 'Dat was een warm bad. Hoe serieus ze ons namen, de manier van lesgeven, het klimaat, de rust, de kleinere klassen! De juf heeft een microfoon, de kinderen die dat nodig hebben een koptelefoon. Ja, ook wel schrik, over de kinderen die slechter spraken dan Jolijn. Maar de ontvangst was zo goed. Hier mocht hij naar groep 3.'

Twee jaar later is de conclusie dat Jolijn op zijn plek zit. 'Al in de eerste weken zei hij bij thuiskomst: "Mama, hier begrijpen ze mij." We zagen hem opbloeien, van introvert naar vertellen, ook al gaat het hortend en stotend.' Jolijn heeft nu bijna groep 4 afgerond. Het programma is dat van de reguliere school inclusief de toetsen.

Passend onderwijs is voor Van Eck dat het kind op de juiste plek zit met het juiste onderwijs. 'En wat juist is, wordt bepaald door school en ouders samen. Die kunnen daarover van mening verschillen.' Ze lacht. De juiste plek voor Jolijn? 'Gebleken is dat dat een speciale school is. Daar is de rust en de tijd om communicatie mogelijk te maken en krijgt hij de juiste ondersteuning.'

Ze vertelt dat Jolijn dit jaar opnieuw onderzocht moest worden op zijn ondersteuningsbehoefte en dat het er even op leek dat hij te goed was voor speciaal onderwijs en dus naar een reguliere school zou moeten. Toen heeft ze gevochten als een leeuw voor een andere uitkomst. Heel blij was ze dat hij toch de toelating tot de cluster 2-school kreeg voor nog eens vier jaar.

Deze school is 26 kilometer ver. 'Dat is het enige bezwaar. Hij zit elke dag 50 minuten in de bus heen en weer, over een weg waar veel ongelukken gebeuren.' Met tranen in de ogen: 'Als ik rond drie uur 's middags een ambulance hoor, ga ik wel even checken waar die heen gaat.' Wil ze dan toch niet liever een buurtschool? Ze schudt het hoofd, de nare ervaring heeft er bij haar en Jolijn ingehakt, liever niet nog een keer.

Als ik haar een perfecte basisschool aanbiedt, zegt ze: 'Natuurlijk, het allerliefste zou ik willen dat Jolijn om de hoek naar school gaat. Maar zijn beperkingen zijn te groot. Dan heb je een klas van 16 leerlingen nodig, een goed didactisch beleid en extra begeleiding. Dat is er niet op de reguliere school.'

De hobbels van Van Eck zijn dezelfde als van Geesje en Harald. Ik spreek met ouders met kinderen met het syndroom van Down, met een doof kind, een kind met dyspraxie, met nog een TOS-kind, met allerlei soorten autisten, en de thema's die langskomen, komen

⁶ De cluster 2-scholen vallen niet onder alle regels van de Wet passend onderwijs. Zie passendonderwijs.nl.

overeen. Ik hoor over de zoektocht naar een school, over de ondersteuning, de leerkracht, de klas, de afhankelijkheid, de twijfel tussen speciaal en regulier en de regels van passend onderwijs. Ik ga ze een voor een langs.

Zoeken naar de goede school

Alles begint met het vinden van een goede school. Dat is niet alleen zo voor ouders met een kind met ondersteuningsbehoefte; alle ouders willen de best passende school voor hun kind. 'We zijn er heel druk mee geweest', zegt Harald, 'maar achteraf vraag je je af of je niet nog meer had moeten doen. Je zoekt zekerheid. Je zoekt ook om te weten dat je alles hebt gedaan.'

Je zou verwachten dat de ouders van zorgkinderen een school selecteren op de aanwezigheid van specifieke voorzieningen en specifieke kennis, maar uit de verhalen blijkt dat ze weliswaar kijken naar de basisstructuur, zoals de grootte en de pedagogische opvatting, maar vervolgens vooral op zoek zijn naar een open houding, oprechte belangstelling en simpelweg de bereidheid om in zee te gaan met hun kind.

De ouders van Joppe, een kleuter met dyspraxie (motorische stoornis), hebben op de school bij hen om de hoek in Rotterdam teleurstellende gesprekken met de ib'er en de directeur, die nadrukkelijk de boot afhouden. Iets verder weg is een zeer populaire school met een wachtlijst, die de kinderen dus voor het uitkiezen heeft, maar daar is Joppe welkom. Dat geldt ook voor twee down-kinderen, en met z'n drieën komen ze in één klein gehouden kleuterklas (zie ook hoofdstuk 2). De school heeft geen specifieke deskundigheid en bij de start is er onvoldoende ondersteuning voor de drie zorgleerlingen, maar alle drie de ouders zijn dolblij met de school vanwege het welkom van directie, ib'er en leerkrachten en de bereidheid zich in te spannen om er een succes van te maken.

Datzelfde klonk door in het verhaal van Harald en zijn teleurstelling over scholen die beginnen over middelen en mogelijkheden, in plaats van interesse te tonen in het kind. Een open houding en goede voorzieningen kunnen natuurlijk heel goed samengaan. Een moeder vertelt hoe blij ze was dat een middelbare school haar best deed om haar zoon aan een plek te helpen in de *special class* van de school. Van Eck voelt zich in een warm bad op de speciale school door de belangstelling voor haar zoon én vanwege de voorzieningen. De moeder van een grotendeels doof kind werd eerst door twee basisscholen de deur gewezen en was heel blij met de derde school omdat ze zich geaccepteerd voelde, maar ook vanwege de aanwezigheid van specialisten op de achtergrond. Soms is een warm welkom alleen niet genoeg. Geesje keek voor haar zoon toch vooral ook naar de aanwezige voorzieningen, ze overwoog zelfs even het private Luzac College vanwege de kleine klassen en koos dan voor een school met een structuurklas.

De aandacht voor de *software* naast de *hardware* is niet zo gek. Uit de verhalen van de ouders blijkt namelijk dat succes afhangt van de bereidheid van de school zich aan te passen in kleine en grote dingen. Een gymles minder, een bijles meer, een andere plek in

de klas of een eigen plek buiten de klas, een duwtje extra, een betrokken mentor. Wat ouders nodig hebben, is een school die oor en oog heeft voor de speciale noden van het kind en flexibel genoeg wil zijn om oplossingen te vinden. Maatwerk, om dat grote woord maar te laten vallen, en vooral de bereidheid daarnaar te streven.

Daarom willen de ouders de school zien en met betrokkenen praten. Niet één ouder begint over het schoolondersteuningsprofiel; de meeste kennen het woord niet eens. Niet één ouder heeft voor een school gekozen vanwege het zorgplan zoals dat op papier staat – voor zover scholen dat soort plannen al vindbaar maken. Geen één ouder begint over de zorgplicht. Wat hebben wij aan een school die ons kind bij verplichting toelaat, zo luidt samengevat de reactie. De zorgplicht voor de school om bij niet-acceptatie een alternatief te vinden, ontmoet niet veel enthousiasme – in ieder geval: deze ouders zoeken liever zelf, al dan niet met hulp van derden. Het gaat deze ouders erom een school te vinden die past of die zich passend wil maken, niet om tot een specifieke school toegang te krijgen.

Alles wordt anders als het kind eenmaal op de school zit, dan moeten partijen het met elkaar doen en moeten de woorden over ondersteuning waargemaakt worden.

Ondersteuning

Kinderen komen zelden de basis- of middelbare school binnen met een duidelijke ondersteuningsvraag. 'Je weet niet waar je aan begint', zegt Harald. Omgekeerd weten scholen niet precies welke ondersteuning ze moeten gaan geven, ook als er vooraf goede gesprekken geweest zijn. Kortom, in alle gevallen moet gaandeweg van alles ontdekt worden. Liefst gebeurt dat samen.

Het Rotterdamse trio dat samen in één kleuterklas begint, moet driekwart schooljaar wachten op passende ondersteuning, maar omdat de intenties duidelijk zijn, de school open is over haar inspanningen en alles voortdurend in overleg en samenwerking verloopt, blijven de ouders zeer tevreden. Overleg en afstemming is er ook tussen de school en de ouders van Sam. Sam krijgt een persoonlijk mentor en een ab'er en verder is het, zoals vader Harald het noemt, een kwestie van 'rekening houden met'. Bij problemen wordt er samen naar een oplossing gezocht en als dat dan niet lukt, zoals bij de huiswerkbegeleiding, is het duidelijk waarom. Het vraagt, aldus Harald, van de school aandacht en de bereidheid zich aan te passen. Dat lukt niet overal.

'Je bent aan het zwemmen als ouder', zegt Tamara⁷, de moeder van Ingrid (15), die een vorm van autisme heeft ('Noem het PDD-NOS'). Op de basisschool heeft ze een rugzak gehad. Op haar middelbare school gaat het mis in 3 vwo en stroomt ze af naar 4 havo en haalt ook daar slechte cijfers. De school doet niets. 'Als je ADHD hebt, valt je op, bij Ingrid is het internaliserend.' Tamara trekt uiteindelijk aan de bel, maar met grote schroom: 'Je wilt niet overvragen' want 'ze hebben het al zo druk' en 'je wilt je kind ook niet verwennen'. In dat gesprek vraagt de school waarom ze niet eerder is gekomen. Ingrid kan voortaan terecht in het trajectlokaal voor een praatje en krijgt een kaart met haar

⁷ Op verzoek is ook voor de moeder een fictieve naam gebruikt.

ondersteuningsbehoefte die ze in de les zichtbaar voor de docenten op haar tafel mag leggen. Dat doet ze niet want daar schaamt ze zich voor. Ze krijgt een ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) waar ze vervolgens niks meer van horen. In het tienminutengesprek zegt de mentor – 'een aardige man hoor' – dat hij niet weet of Ingrid lui is of het gewoon niet kan, maar in ieder geval moet ze er nu maar hard aan trekken. Tamara heeft geen idee welke steun ze kan vragen van school. De huiswerkbegeleiding moest ze zelf organiseren. 'De school heeft daarvoor geen middelen.' Tamara wil de verstandhouding niet verstoren: 'Als ik meer vraag, komt er weerstand.' Van haar komen geen verwijten. 'Ik ben best tevreden, maar bij de overgang van de basisschool naar de middelbare school had er een overdracht moeten zijn. Het zou handig zijn als je weet wat er aan hulp mogelijk is en wat je mag vragen, zodat je je niet schuldig hoeft te voelen.'

Schuldig

Bij de zoon van Marjo werden al vroeg spraakproblemen gesignaleerd. Op zijn 3e kreeg hij de diagnose taalspraakstoornis. Marjo formuleert bedachtzaam, ze heeft haar bedenkingen bij stempels en vroege labeling, maar ze was ook blij met een plek in de 'vroegbehandelingsgroep', een soort medische peuterspeelzaal. Dat was goed voor zijn ontwikkeling. Tegelijk voelde ze zich ook schuldig: 'Zie hoeveel papierwerk er toen al over hem was, rapporten, onderzoeken, verslagen. Dan weet je, mijn kind gaat de maatschappij geld kosten. Dat heb ik nog steeds: je maakt aanspraak op een budget dat voor ons allen is.'

Geesje mistte aanvankelijk de bereidheid bij de school om zich te verplaatsen in haar zoon. Contact was er alleen bij incidenten. Ze had ook geen idee welke hulp er precies was voor haar zoon: Is er een arrangement? Heeft hij een OPP? Ze wist het niet. De begeleiding van haar zoon door een ab'er moest ze zelf regelen en werd grotendeels betaald vanuit een pgb. Pas na escalatie kwam er solide steun.

De ouders vertellen over passiviteit en gebrekkige communicatie van scholen. In een Noord-Hollands café spreek ik twee moeders met kinderen op dezelfde middelbare school. Patricia heeft een zoon van 14 jaar met asperger. In het eerste jaar had hij een plek in de *special class*, bij de overgang naar de tweede klas was er geen overdracht en heeft ze zelf een lange lijst met tips en handvatten naar de leerkrachten gestuurd. 'Op die e-mail heb ik nooit iets gehoord.' Op dezelfde school zit de zoon van Ellen. Hij is 16, hoogbegaafd met ADD en dyslexie. Ook hij is begonnen in de *special class* – 'Dat heeft hem goed gedaan na een lastige basisschooltijd' – maar nu in 3 vwo gaat het weer mis: 'Geen prikkels, geen uitdaging, de geschiedenis gaat zich herhalen.' Er is geen contact met de mentor. 'Als je iets wilt, moet je dat zelf halen op de tienminutengesprekken. Leraren vinden hem lui, en misschien is hij ook wel lui, in ieder geval ongemotiveerd. Maar wat doen we eraan?' Pal naast de school staat een andere middelbare school die veel expertise heeft op hoogbegaafdheid, weet Ellen, maar er is geen uitwisseling, hoewel de scholen onder hetzelfde bestuur vallen.

Patricia vindt dat Ellen niet moet afwachten. 'Je bent te voorzichtig. Ik trek overal aan de bel.' Zo is er uiteindelijk voor Patricia's zoon toch begeleiding gekomen. 'Al heeft dat driekwart jaar geduurd.' Ellen is al blij dat de zorgcoördinator haar nu heeft uitgenodigd voor een gesprek. 'Ze wilde praten over de "grenzen aan de ondersteuning", daar schrok ik van. maar het bleek gelukkig mee te vallen, al is het aanbod vaag: mijn zoon mag de lesstof verwerken in games of films als vorm van toetsing.' Het liefst wil ze een arrangement om expertise in te huren. 'Het voelt nu wat hapsnap.'

Ouders dwalen. Ze willen maatwerk maar weten niet wat er mogelijk is. De regels van passend onderwijs maken maatwerk bij het inzetten van middelen mogelijk. De afgeschafte rugzak was star, alleen op diagnose, geormerkt voor de leerling en langlopend. Het nieuwe systeem met basisondersteuning en aanvullende arrangementen schept ruimte voor flexibiliteit. De keerzijde is dat het zicht is verdwenen. Ouders weten niet wat er aan hulp beschikbaar is en menig ouder weet zelfs niet wat er al aan hulp op hun kind zit. Niet eens of er een plan is. En als ze het wel weten, zien ze dat de hulp niet naar hun kind gaat maar naar de school. Anita Werner had voor haar vrijwel dove dochter (16) een rugzak die is omgezet in een arrangement: het geld voor taalbijles voor haar dochter gaat nu naar begeleiding van de leraren.

De ondersteuning die ouders voor hun kinderen wensen, betreft zelden grote hulptrajecten, veel vaker zijn het kleinere aanpassingen in de dagelijkse routine: structuur, een rustplek, extra controle, extra uitdaging, een beetje bijles. Dergelijk maatwerk vraagt overleg en kost tijd. Tijd is schaars in het onderwijs. In de vorige hoofdstukken klaagden leraren, ib'ers en zorgcoördinatoren over overvraging door ouders. Maatwerk kan niet onbeperkt in een klas met nog 25 leerlingen. Maatwerk vraagt flexibiliteit en dat is voor scholen, die ingericht zijn op confectiewerk, organisatorisch gedoe. Misschien is flexibel ook wel duur want niet efficiënt. Allemaal mogelijke verklaringen voor de defensieve houding van scholen waar ouders over klagen, we zullen het hierna nog vaker horen. Egeltjes, dat is de favoriete metafoer. Het kan natuurlijk dat (sommige) ouders te veel willen, dat is niet onwaarschijnlijk zelfs, en individuele wensen kunnen op schoolgrenzen stuiten. Maar passend onderwijs stimuleert het uiten van deze individuele wensen en zet er een beloning op. Van scholen mag openheid verwacht worden, maar niet per se instemming. Daarmee ligt strijd op de loer.

Leraren

Het belang van extra ondersteuning moet niet overschat worden. De ouders zijn het erover eens dat succes vooral afhankelijk is van de leraar. Harald: 'De leraar bepaalt de orde, de structuur, de sfeer, hoe leerling-specifiek de les is, reageert wel of niet op pesten.' Ouders zeggen ook allemaal: er zijn goede en er zijn slechte leraren.

Dit zijn natuurlijk open deuren, maar in deze context wel met grote impact. Ze betekenen dat het op de basisschool een jaar lang slecht kan gaan. Op de middelbare school kan het elke dag fout gaan. De leraar kan in extremis het verschil maken tussen succes en falen op

de school. Een slechte leraar, aldus de ouders, legt de problemen bij de leerling, reflecteert niet, weigert te leren, slaat advies in de wind, zegt: 'Zo doe ik het al 39 jaar.' De ouders putten uit een rijk arsenaal van kleine en grote ervaringen, vaak worden ze opnieuw boos en emotioneel als ze erover vertellen. Een aantal voorbeelden zijn al langsgesproken, deze nog niet. De kleuterjuf op de vroegere basisschool van de zoon van Gemma van Eck verwelkomde de kinderen 's morgens bij de deur, rechtopstaand. Van Eck: 'De kinderen komen tot haar middel, dat is voor een kind met een communicatieprobleem niet handig. Ons verzoek of ze niet wat kon zakken, wees ze van de hand, want niet nodig en bovendien moesten de kinderen leren tegen haar op te kijken.'

Ouders zouden een opener en lerende houding van leraren zeer op prijs stellen. Om te beginnen tegenover ouders. 'Ouders hebben inzicht, maar worden niet serieus genomen.' Maar ook tegenover externe deskundigen, zoals ab'ers, van wie advies in de wind wordt geslagen. Ten slotte zouden leraren ook opener tegenover elkaar kunnen zijn en van elkaar kunnen leren, zoals nu gebeurt op de school van Geesje's zoon. Bij elkaar in de klas kijken, zeggen de anti-moeders, visitatie, leren van succesvolle collega's. Suzanne Boomsma, moeder van een autistisch kind en oprichter van Stichting AutiPassend Onderwijs Utrecht die zich inspant voor passend havo/vwo-onderwijs voor internaliserende autisten: 'Een cursus is te theoretisch, het gaat om de praktijk van de klas, om dát kind, in dié groep en hoe de leraar daarop reageert.' Sandra Muller van dezelfde stichting: 'Autonoom in eigen lokaal kan niet meer. Net als in het bedrijfsleven moet het functioneren van de leraar altijd ter discussie staan.' Dus niet zoals die docent die tegen een moeder zei: 'Mijn lessen zijn heel gestructureerd, als een leerling daar niet in past, hoort hij hier niet thuis.'

Ouders willen zich best verplaatsen in de docent, de volle klassen, drukke agenda en beperkte middelen: 'Ik snap wel dat als je 28 kinderen in de klas hebt het zwaar is met zo iemand als mijn zoon erbij.' Maar niet als excuus voor onwil en onkunde. Tegelijk schemert door alle verhalen ook respect. Zoals bij de drie Rotterdamse ouderparen die zich ervan bewust zijn hoe pittig het was voor de juf met hun drie kinderen erbij in een klas in de periode dat passende ondersteuning ontbrak. Ze schrokken toen de juf door het ijs leek te zakken. Femke, de moeder van Joppe (dyspraxie): 'Dan denk je: dat komt door de drie kinderen. Ja, dan voel ik me schuldig. Die dag heb ik prompt Joppe thuis gehouden.'

De klas

Vervolgens is er ook de klas die ertoe doet. Voor een zorgleerling kan de groep (en het lokaal) een probleem worden, door de drukte en chaos, door te veel of te weinig prikkels, door buitengesloten te worden. Talrijk zijn de voorbeelden van ontplofende autisten. Maar de groep kan ook bijdragen aan het succes. Beide kanten van groepswerking maakte Anita Werner mee. Samen met de school besloot ze haar vrijwel dove dochter een extra basisschooljaar te geven in groep 7. Die beslissing betreurt ze nog altijd. 'Van een hele fijne groep, waarin kinderen onderling veel aansluiting hadden en op die manier bijdroegen aan haar ontwikkeling, kwam ze in een klas met klikvorming en veel strijd.' Daar deed

haar dochter haar eerste pestervaring op vanwege haar doofheid, aldus Werner. 'Ze heeft op haar tandvlees die laatste twee jaar afgemaakt.'

Ouders van zorgleerlingen hebben hun kinderen liever op de reguliere school omdat ze willen dat hun kind opgroeit tussen 'gewone' kinderen. Maar die 'gewone' kinderen kunnen dus ook een struikelblok worden. Een van de down-vaders realiseert zich dat maar al te goed: 'In de kleuterklas is een leerachterstand geen probleem, maar hoe gaat dat in de hogere klassen uitpakken? Krijgt het een stigma? Wat doet deze aanwezigheid met de andere kinderen, welke dynamiek ontstaat er?'

Ouders vragen bereidheid van de school om mee te denken. Dat gebeurt met bijvoorbeeld de plek in de klas, of de inrichting van de lokaal, soms ook met aangepaste groepsgrootte, zoals de kleinere *special class* en structuurklas en de klas met de down-kinderen, al zitten daar grenzen aan omdat andere klassen daardoor groter worden. Veel lastiger is de groepsdynamiek, een zorg voor alle ouders ongeacht de ondersteuningsvraag van hun kinderen. Het onderwijsklimaat in de klas kan in het gedrang komen door een ingewikkelde actie-reactie van leerlingen op elkaar, maar ook door gedrag van een of twee leerlingen, al dan niet zorgleerlingen. Wie zit wie in de weg? Zoiets kan ook gebeuren op een speciale school. De zoon van Van Eck zit nu in een klas met, zoals ze zelf voorzichtig zegt, 'een explosieve dynamiek'. Leerlingen reageren heftig en snel op elkaar. 'Dat dreigde mis te gaan, maar toen hebben ze er een klassenassistent bij gezet, daar hebben ze op deze school de middelen voor.' Dat reguliere scholen die middelen niet hebben, is een ergernis van ouders van zorgleerlingen. Om passend onderwijs en maatwerk waar te maken, zijn extra handen in de klas nodig.

De afhankelijke relatie

Wat nu als het niet goed loopt met je kind op school? Ouders kunnen in gesprek gaan met de leraar en de ib'er of de mentor en de zorgcoördinator en soms de teamleider. Dat leidt niet altijd tot oplossingen. Deze betrokkenen kunnen deel van het probleem zijn. Ze kunnen zich ook, terecht of niet, verschuilen achter argumenten als beperkte mogelijkheden of beperkte middelen. Uiteindelijk zijn het de schoolleiding en het bestuur die de voorwaarden scheppen, en met hen zitten ouders niet aan tafel.

Ouders worstelen met de strategie hoe hun zaak te bepleiten zonder de relatie te beschadigen, want dat kan zich tegen het kind keren. Het is de knoop in de maag waarover Gemma van Eck eerder sprak. Afwachten is geen optie, want scholen zien veel over het hoofd. 'Als je niets doet, gebeurt er niets', aldus een van de moeders. Maar wat doe je dan? 'Ik wil geen hypermoeder zijn', zegt Geesje. Ouders voelen zich afhankelijk omdat de exit-optie niet aantrekkelijk is of niet bestaat. Bij veel ouders zit angst, meent Sandra Muller en terwijl ze het zegt, schiet ze vol: 'Er kan altijd iets fout gaan. Als ik een e-mail schrijf naar school zit ik soms uren na te denken over de formulering om maar niet verkeerd begrepen te worden.'

De actie die ouders ondernemen, is iets aanklaarten en aan de bel trekken, vaak via de e-mail: 'hebben jullie gezien dat...', 'is het misschien mogelijk dat...'. Soms initiëren ze eigen onderzoek. Geesje: 'Als ik iets aanklaart, doe ik dat altijd met een oplossing.' Zoals het autisme-beleef-circuit dat ze de school en de leraren aanbod, maar dat niet werd aangenomen. De afwerende houding van scholen maakt het lastig, want dan dreigt het conflict dat ouders juist willen vermijden. Daarin zijn de middelen bovendien beperkt, aldus Muller: 'Je kan als je het niet eens wordt een klacht indienen maar dan ga je meteen de escalatieladder op, en dat doe je pas als je niets meer te verliezen hebt.' Dat geldt ook voor andere vormen van hindermacht zoals het inschakelen van een onderwijsconsulent, een advocaat of dreigen naar de pers te stappen. Ellen zou met het zorgaanbod dat haar zoon heeft gekregen naar het hulploket (van het samenwerkingsverband) willen voor advies, 'maar ik ben bang dat dat juist de verstandhouding schaadt en de medewerking van school gaat verstoren. Ik zou het een andere ouder wel adviseren.' Een aantal ouders laat zich bijstaan door een zorgdeskundige, uit het eigen netwerk. Als ouders überhaupt al het karakter of de tijd of de capaciteiten hebben om zaken aan te kaarten. Moeder Tamara nog een keer citerend: 'Ik voel me snel bezwaard, dan denk ik: ik vraag te veel.'

Onzeker

Marjo hoorde een verhaal waar ze ongerust van wordt. Haar zoon met een taalspraakstoornis zit op de speciale school in groep 2. Hij doet het goed, hij zit op de juiste plek, ze wil dat hij daar blijft. Nu hoorde ze van andere moeders dat een kind in groep 6 was getest en op basis daarvan naar het regulier onderwijs moest. De ouders waren het daar niet mee eens en hebben er toen op aangedrongen het kind nog een keer te laten testen. Daar kwam een andere uitslag uit en toen mocht het kind alsnog blijven. 'Dat moet je dan wel weten, dat een tweede test mogelijk is. Daar moet je zelf als ouder achteraan. Ik heb vertrouwen in deze school, maar van zo'n verhaal word ik onzeker. Is die eerste test dan wel goed?'

Een deel van het probleem is dat ouders zich niet altijd serieus genomen voelen: je bent moeder, dus emotioneel en niet-deskundig, zo vat Muller samen hoe scholen vaak naar ouders kijken. Natuurlijk kunnen ouders ongelijk hebben, erkent Muller. 'Ouders willen het beste, dan moeten scholen spiegelen en vragen: wat is het beste? Helpen, er geen strijd van maken.'

Een ander deel van het probleem is dat ouders onzeker zijn over wat ze aan hulp kunnen vragen en daardoor het gevoel hebben dat ze zeuren. Vóór passend onderwijs was het beter, zeggen sommigen: de rugzak was aan het kind gebonden en geld kon alleen met hun instemming van de ouders worden uitgegeven. Maar in de praktijk werkte dat anders. Werner bijvoorbeeld had voor haar dove dochter een rugzak die de basisschool ook uitgaf aan andere kinderen. 'Toen ik daarover aan de bel trok, zeiden ze: "Als het je niet bevalt, kan je weggaan".' Ze had geen puf om daar iets aan te veranderen. Formele rechten zijn dus niet per se de oplossing.

Veel ouders zijn lid van een landelijke belangenorganisatie, gebruiken die voor informatie en erkenning van hun probleem, maar zoeken daar zelden steun in hun eigen zaak. Als ze steun hebben, komt die uit het eigen netwerk of van een betrokken professional zoals de ab'er.

Inspraak

De Wet passend onderwijs regelt formele inspraak voor ouders en wel op het niveau van het samenwerkingsverband. In een samenwerkingsverband zijn schoolbesturen bijeengezet om op regioniveau een dekkend aanbod van passend onderwijs te garanderen. Het samenwerkingsverband verdeelt de passendonderwijsmiddelen over de schoolbesturen op basis van een meerjarig ondersteuningsplan en dat plan moet goedgekeurd worden door een ondersteuningsplanraad (OPR) gevormd door leraren en ouders. De samenwerkingsverbanden zijn zichzelf nog aan het uitvinden en dat geldt ook voor de OPR's. Die hebben er moeite mee hun vacatures te vullen, zo vertellen Ellen en Patricia, die als ouder in de OPR van VO Waterland zitten. De onderwerpen waarover ze praten, zijn allemaal van belang, maar het staat op enorme afstand van wat er in de klas en met het kind gebeurt, weten ze inmiddels. En dan is Waterland een klein samenwerkingsverband met 12 middelbare scholen, het samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs in Amsterdam-Diemen is met 45 scholen vier keer zo groot. Werner zit hier in de OPR en bevestigt dat het om beleid op hoog abstractieniveau gaat. De ouderleden van deze OPR zijn onlangs bij elkaar gaan zitten om zich te beraden op hun rol, bijvoorbeeld of ze behalve adviseren ook kunnen initiëren en controleren. Werner pakt er een schema bij om te laten zien dat binnen het krachtenveld van zorg en onderwijs, met al die besturen, directies, samenwerkingsverband en gemeente, de ouders en de kinderen maar een heel klein hoekje hebben.

Ondermijnd voor de betekenis van de OPR's is dat veel samenwerkingsverbanden, onder andere die in Amsterdam, alle geld en beleidskeuzes gedecentraliseerd hebben naar de schoolbesturen, en sommige schoolbesturen weer naar de scholen. De inspraak verschuift daardoor van de OPR naar de medezeggenschapsraden van besturen en scholen (GMR en MR). De besluitvorming zit daarmee dicht bij de praktijk en de ruimte om op schoolniveau keuzes te beïnvloeden, is groter. Sommige 'zorgouders' maken zich daar ongerust over omdat in de GMR en MR vooral 'niet-zorg-ouders' zitten en die weten, zoals iemand het zei, 'van toeten noch blazen'. Bovendien kan het belang van zorgouders als een minderheidsbelang makkelijk ondergesneeuwd raken. Niet iedereen is daar benauwd over. Werner zit op haar school ook in de MR en vindt gehoor bij haar medeleden, Ellen en Patricia zitten op hun school in de ouderraad en stellen daar zo nodig passend onderwijs aan de orde. Ze onderhouden sinds kort ook contact met de MR-leden. Daar is wel een wereld te winnen, ontdekten ze. Ellen: 'Die hadden nog nooit van het schoolondersteuningsplan gehoord'.

De OPR-leden hebben nauwelijks een achterban, net als de meeste GMR's en MR's. De belangstelling voor formele inspraak is zelden heel groot. De ouders met wie ik sprak, willen in gesprek met de school over de ondersteuning van hun eigen kind. Als dat gesprek er is, hoeven ze niet per se meer. Waar dat gesprek met leraar, mentor, ib'er of zorgcoördinator niet loopt, zouden ouders juist heel graag op directie- of bestuursniveau gehoord willen worden over hun wensen en ideeën over de ideale passende school. Misschien is het wel een gemiste kans dat geen van de zorgouders die ik sprak ooit gevraagd is door de school om als ervaringsdeskundige een keertje mee te denken over openheid, vaardigheid en maatwerk leveren. Omgekeerd biedt dat de mogelijkheid aan scholen om inzicht te geven in de beperkte middelen, zodat het voor ouders duidelijk wordt wat de afwegingen zijn met andere belangen.

Ouders in competitie

Ouders van zorgkinderen vragen iets extra's van de school of in ieder geval iets anders dan standaard. Dat roept soms reacties op bij andere ouders, zo wordt duidelijk uit de verhalen. Dit gebeurt het meest zichtbaar of voelbaar op de basisschool. Geesje: 'De andere ouders vonden dat Douwe werd voorgetrokken. Dat zeiden ze niet rechtstreeks tegen mij, dat is moedermaffia op het schoolplein. Ze belden school: dat willen wij ook voor ons kind. Dan zei de directeur: "Jouw kind heeft dit niet nodig".' Harald heeft vergelijkbare verhalen: 'Op het schoolplein wordt ontzettend gekletst. Vooral negatieve verhalen, over hoe erg het wel niet is met dat kind en dat het afleidt in de klas en ten koste gaat van "mijn kind", en dat het geld kost.' Een moeder maakte mee dat ouders bij de school gingen klagen over haar zoon. Een zo'n telefoontje, over een incident met sneeuwballen gooien, was aanleiding voor de school om hem te schorsen.

Op de middelbare school werkt dit anders omdat het zicht van ouders op de school minder is. In meer abstracte zin, zonder te kunnen verwijzen naar concrete zorgleerlingen, bestaat er een vergelijkbare maar zeker niet massale bezorgdheid, zo merkte ik bij gesprekken met doorsnee ouders van ouderraden van scholen. Ellen: 'Er is bij veel ouders beeldvorming over passend onderwijs, het idee: "Steeds meer drukke kinderen in de klas en mijn kind krijgt niet de aandacht die het nodig heeft".' Verkeerde beeldvorming; als OPR-lid weet zij dat het aantal zorgleerlingen op de reguliere scholen niet of beperkt is toegenomen. Het punt is, aldus Ellen, dat ouders willen dat scholen en leraren alles uit hun kinderen halen, uitval en afstroom worden niet geaccepteerd. 'De opdracht aan de leraar is om alle leerlingen individueel te benaderen.'

Als onderwijs individualiseert, gaan leerlingen onderling concurreren om de beperkte tijd van de leraar. Dat geldt voor alle leerlingen, ook voor zorgleerlingen onderling. De bezorgdheid van ouders over de 'groepsdynamiek' kan in dit licht worden gezien.

De Emmaschool gooide de boel open toen ze een kleuterklas begon met twee kinderen met het downsyndroom en een met dyspraxie, en organiseerde een informatieavond voor alle ouders. De school en de down-ouders deden daar hun verhaal. De school nodigde als

het ware alle ouders uit de zaken van de andere kant te bekijken. Er kwamen veel vragen, maar niet één met de strekking: en mijn kinderen dan?

Geesje en de echtgenoot van Harald namen zelf het initiatief bij de start van hun kinderen op de middelbare school en vertelden op de eerste ouderavond over autisme en het gedrag van hun kinderen. 'Om indianenverhalen te voorkomen zoals die op de basisschool rondgingen', aldus Harald. Dat is overigens geen garantie voor succes; met de zoon van Geesje ging het op deze school toch mis, maar dat had niets met ouders te maken. Op scholen wordt afhankelijk van de situatie – het gedrag, de stoornis of handicap van de leerling – de klas weleens ingelicht, door de mentor of de leerling zelf. In overleg met ouders.

Misschien ter relativering: bij de OCO, waar Amsterdamse ouders terechtkunnen met problemen rond onderwijs, zijn tot nu toe geen klachten binnengekomen van niet-zorgouders vanwege passend onderwijs. 'Als passend onderwijs goed werkt, zou dat ook niet hoeven', aldus woordvoester Floor Kaspers. Ook Sandra Muller, moeder van een autistisch kind, stelt dat een belangentegenstelling tussen ouders niet nodig is. 'Een onderwijsstructuur waarin leerlingen met autisme goed gedijen, is voor iedereen voordelig.'

Deze stelling hoor ik op mijn rondreis vaker, maar zou het echt zo zijn? Is dit niet dezelfde valkuil waar veel niet-zorgouders in trappen: het eigen kind tot standaard verheffen?

Speciaal of regulier

Bij veel ouders met zorgkinderen komt weleens het speciaal onderwijs in beeld. Regulier is meestal het uitgangspunt, maar speciaal kan op enig moment een optie zijn. Soms is het een angstbeeld, soms een opluchting. De besluitvorming blijkt niet altijd een heel rechtlijnig en rationeel proces.

Waar is een kind met downsyndroom beter af? Wouter en zijn vrouw hebben zitten wikken en wegen. Regulier onderwijs lijkt beter voor de cognitieve ontwikkeling, speciaal is met alle deskundige aandacht goed in sociaal-emotionele ontwikkeling. Omdat hun kind gedrag imiteert, kan ze beter tussen gewone kinderen zitten. Maar op de gewone school gaan klasgenootjes het kind vertroetelen en dat is niet goed voor haar zelfstandigheid. De ouders van het andere Rotterdamse down-kind vonden wetenschappelijk onderzoek dat concludeerde dat regulier onderwijs even goed of beter is voor een down-kind.

Beide ouderparen zijn niet op een speciale school wezen kijken. Ze hadden wel vergelijkingsmateriaal; de kinderen zaten zowel op een therapeutische peutergroep als op de peutergroep van de beoogde reguliere school. Niks dan lof over de goede voorzieningen op de speciale groep – 'ideaal voor de ontwikkeling' – maar de reguliere school voelde beter. Wouter: 'De school was gezelliger.' Hij realiseert zich dat dat de blik van de ouders is.

Op de momenten dat het met hun autistische zoon Sam op de basisschool niet goed ging, overwogen Harald en zijn vrouw regelmatig het speciaal onderwijs. 'Dan ga je de argumenten weer langs. De conclusie was steeds: beter van niet. De klassen daar zijn drukker, het onderwijs is gericht op cognitief zwakkere leerlingen dan Sam en het is meer reistijd. Zijn eigen school wilde hem bovendien zo lang mogelijk vasthouden.' Ze zijn niet naar een speciale school gaan kijken. Nu, op de middelbare school, zijn zijn prestaties goed en is speciaal onderwijs geen issue. Wel mist Sam aansluiting met leeftijdgenoten. Die had hij korte tijd met twee andere autistische leerlingen maar die gingen van school af. Zou hij dan misschien toch niet gelukkiger zijn onder 'gelijken'? Daar heeft Harald nooit bij stilgestaan. 'Wat dat betreft zitten we misschien in een tunnel en zouden we eens rond moeten kijken.'

Achteraf

Nancy overwoog voor haar autistische zoon tijdens zijn basisschooltijd meermaals speciaal onderwijs. 'Maar waar kom je dan tussen?' Ze is nooit wezen kijken, 'zover is het niet gekomen'. Nu zit hij op een 'speciale' middelbare school voor lwoo'ers. 'Achteraf, als je ziet hoe goed het daar met hem gaat, ga je je afvragen of we dat indertijd toch niet beter hadden moeten onderzoeken.' De overgang naar deze school was overigens niet makkelijk. Toen tot haar zoon doordrong dat hij niet naar de school ging van zijn klasgenoten lag hij weken lang elke avond tot diep in de nacht huilend in bed: 'Ik ben anders.' Na een paar weken was hij helemaal op zijn plek: 'Jullie hebben gelijk', zei hij, 'dit past veel beter.'

Het beeld van ouders over speciaal is dat van 'anders', terwijl hun kind daar wellicht onder 'gelijken' is. Van Eck over de speciale school van haar zoon met een taalontwikkelingsstoornis: 'Elk kind heeft hier iets, in die zin zijn ze gelijk.' Hij is hier op zijn plek, zegt ze. Maar dat is geen wetmatigheid. De vrijwel dove dochter van Anita Werner beleefde van jongs af aan een onderdompeling in de wereld van de horenden en zij voelt zich, aldus haar moeder, gelijke onder de horenden en anders onder de doven.

Wat is het beste, met welke blik kijk je, hoe onbevooroordeeld kan je zijn? Toen deskundigen van de vroegbehandelingsgroep voor haar zoon (nu 5 jaar) met een spraakstoornis de speciale school adviseerden, konden Marjo en haar man zich daarin vinden. 'Hij zou op de reguliere school niet begrepen worden en gefrustreerd raken.' Een moeder van een peuter uit dezelfde groep koos wel voor een reguliere school, maar dat ging al snel mis en na een paar maanden zat het kind toch op de speciale school. Daar heeft Marjo van geleerd: 'Als ouder moet je jezelf uitschakelen en naar het kind kijken. Veel ouders willen opscheppen over hun kinderen. Maar als speciaal onderwijs het beste is voor het kind, moet je je daaroverheen zetten.'

Ze spreekt daarmee ook zichzelf toe. In de buurt weten weinigen dat haar zoon naar een speciale school gaat. Ze fietst hem er zelf naartoe, ondanks dat ze recht heeft op

taxivervoer, want dat vindt ze te zichtbaar. 'Dan krijgt hij een stempel en wordt als dom aangekeken. Dat zit in mij, dat zit in de maatschappij. Denken in niveaus en daaraan een waardeoordeel koppelen: hoog is goed, laag is niet goed.'

Het waardeoordeel, inclusief de suggestie van laag, zit ook heel erg vast aan de naam. Misschien dat net als het woord 'allochtoon' de begrippen 'speciaal onderwijs' en 'speciale school' geschrapt kunnen worden. Maak daarvan 'passend onderwijs' en 'passende school' – het gaat hier over maatwerk tenslotte.

Passend onderwijs

De verhalen die ik hoorde van ouders bestrijken de jaren voor en na invoering van de Wet passend onderwijs. Niet iedereen heeft van die invoering iets gemerkt, voor sommigen is passend onderwijs een bestuurlijke operatie gebleven. De wet is geen radicale breuk. Veel klachten van ouders gaan over de uitvoering door scholen. Voor zover ouders opmerkingen hebben over de wet zijn die niet erg positief. Meer of minder expliciet zijn ze hiervoor langsgekomen. Ouders missen informatie over wat er aan hulp mogelijk is. Dat is niet alleen een verwijt aan scholen, dat is inherent aan het nieuwe systeem. De rugzak gaf (betrekkelijke) duidelijkheid, dat was tegelijk een zwakte want erg star. De nieuwe structuur met basisondersteuning plus arrangementen is flexibeler maar voor ouders weinig inzichtelijk; ze weten niet waar ze om kunnen vragen en hebben daardoor al snel het gevoel dat ze bedelen. Assertiviteit is ondertussen wel degelijk nodig, aldus ouders; scholen zien veel over het hoofd, is hun oordeel.

Pijnpunt twee is dat veel middelen niet ingezet worden op het kind maar op de school. In plaats van extra handen krijgen de leraren begeleiding. Daar zit beleid achter van de samenwerkingsverbanden (of schoolbesturen), die mikken op langdurig rendement van de ingezette middelen. Samenwerkingsverbanden (of schoolbesturen) doen dat allemaal net weer anders en deze regionale verschillen maken het voor ouders nog intranspanter. 'Een oerwoud', aldus een vader. Ouders die zich ingegraven hebben in de materie vragen daarom om meer verantwoording door samenwerkingsverbanden en scholen. Een begrijpelijke reflex, maar meer controle en verantwoording betekent meer regels, protocollen en administratie en de vraag is wie daarop zit te wachten. Het dilemma is dat ouders én flexibiliteit én duidelijkheid willen. Passend onderwijs geeft ruimte voor het eerste, ten koste van het tweede.

De zorgplicht roeren de door mij geïnterviewde ouders zelden uit zichzelf aan. Ze kennen meestal wel het begrip, maar het heeft voor hen geen betekenis. Ze hebben het niet nodig gehad, of het heeft geen waarde omdat ze niet geloven in een samenwerking met een school die daartoe verplicht is. Ouders die werkelijk ten einde raad zijn, zoals de ouders op de OCO-bijeenkomst, hekelen het gebrek aan toezicht op uitvoering van de zorgplicht.

Veel frustratie is er over de problematische aansluiting met de Wet jeugdzorg. Tal van kinderen hebben ondersteuning nodig die de school of het samenwerkingsverband niet vergoedt. Van coaching tot huiswerkbegeleiding. Ouders die de weg weten, kloppen aan

bij de gemeente, en dat leidt tot langdurige procedures. Vaak zijn dit grensconflicten tussen jeugdzorg en onderwijs over wie waarvoor verantwoordelijk is. Beide wetten zijn nieuw, er moeten nieuwe piketpaaltjes geslagen worden. 'Ik ben niet achterlijk', zegt een moeder, 'maar hier snap ik geen reet van.' Het feit dat instanties naar elkaar verwijzen, maakt het zeer frustrerend. 'Je vecht tegen een systeem', aldus een vader. 'Geen passend onderwijs is ook goed, dan heb je tenminste duidelijkheid.'

Positief is iedereen over het idee van passend onderwijs: meer samen naar de reguliere school, maar dat is ouder dan de wet. Tevredenheid is er over minder nadruk op diagnose en meer aandacht voor wat een kind nodig heeft (met als consequentie minder duidelijkheid). Ouders kwamen niet met klachten over bureaucratie, op één kafkaëske arrangementsaanvraag in cluster 2 na. En natuurlijk de pgb-procedures bij de gemeente.

Floor Kaspers, specialist passend onderwijs van de OCO, stelt vast dat bij hen de telefoon niet roodgloeiend staat met klachten sinds de invoering van de wet. De problemen die er waren, zijn niet erger geworden. Maar ook niet opgelost. Als de wet ergens mee kampt, is dat met te hoge verwachtingen. Bij ouders die met hun zorgkind onder de arm liepen, is hoop gewekt: nu komt het goed, de naam passend onderwijs belooft alles! Dat valt voorlopig tegen. Hobbels als tekortschietende leraren of een defensieve houding van scholen zijn niet zomaar per wet te veranderen.

Daar komt dan nog die ene grote hobbel bij die ouders zien: te weinig middelen. Passend onderwijs is weliswaar geen bezuiniging, maar er is wel geld tekort, want 'het passend maken van onderwijs' vraagt juist om extra middelen. Ruwweg wensen ouders meer handen (personeel per leerling), meer expertise in school, meer vaardigheden bij leraren, meer openheid van iedereen. Dat kost allemaal geld.

Ongelijk

Passend onderwijs realiseren voor je kind, uitgaande van de manier waarop het nu is geregeld, vraagt van ouders specifieke vaardigheden. Daarover zijn de ouders die ik sprak eensgezind. Aangezien niet alle ouders over die vaardigheden beschikken, is er ongelijke toegang. Een paar citaten:

Geesje: 'Je moet assertief zijn, het spel kunnen spelen, het vraagt strijd lust, netwerk, kennis en misschien geld.'

Harald: 'Niet alle ouders hebben de capaciteiten en de durf om met school op gelijke voet te praten en eventueel te discussiëren. Die vaardigheden heb je echt nodig, want zonder scholen tekort te doen – ze doen hun best – maar wat past voor scholen past niet altijd voor het kind. Het is de ongelijkheid die je ook ziet in de zorg: als je op een goede manier assertief bent, word je eerder en beter geholpen.'

Nancy: 'Wij zijn opgeleide ouders, wij hebben contacten die ons hebben geholpen, zonder hen was het ons niet gelukt. Er is veel onwetendheid bij ouders.'

Patricia: 'Mijn kinderen halen de eindstreep wel, maar als je geen opgeleide ouder bent of niet zo mondig... Ik zie ze worstelen. Die leerlingen stromen af. In de *special class* zat een kind van een gescheiden laagopgeleide moeder, die is inmiddels afgestroomd naar het vmbo.'

Gemma van Eck: 'Niet alle ouders kunnen dit, veel ouders weten de weg niet, omdat ze niet geïnformeerd worden. Ik ben zelf gaan zoeken, ik ben mondig, niet iedereen kan en durft dat.'

Anita Werner: 'Mijn dove dochter functioneert nu als horende. Samen hebben wij hobbels genomen. Daarvoor heb ik veel opgeofferd. Dus ja, het kan, maar nee, dat is niet aan iedereen gegeven. Voor kinderen in andere omstandigheden is dit geen gebaand pad.'

Suzanne Boomsma: 'De positie van ouders is zwak. Om dan iets te bereiken, moet je stevig in je schoenen staan. Niet alle ouders kunnen opkomen voor hun kind, bijvoorbeeld omdat ze niet bureaucratisch vaardig genoeg zijn.'

Het is vooral de ondoorzichtigheid van passend onderwijs en de defensieve houding van scholen die volgens ouders bijdragen aan de moeilijke toegang. Vandaar het belang van strijdlust, assertiviteit en netwerk. Maar ook een transparanter en opener systeem zal veel vergen van ouders. Harald vat in één volzin de gewenste vaardigheden op: 'Je moet snappen wat er met je kind aan de hand is, dat kunnen vertalen naar behoeftes, en die weer kunnen vertalen naar anderen, de school, en tot slot begrip en inlevingsvermogen voor die anderen hebben om tot werkbare compromissen te komen; het lef hebben om suggesties te geven en om tegen te spreken, maar alleen je eigen punt maken, brengt je niet ver.'

Dat is veel. Het is ook veelgevraagd van scholen om ouders daarvoor te compenseren die die vaardigheden niet allemaal hebben. In dat licht is het geen wonder dat het regelmatig fout gaat. Misschien is het wel een wonder dat het niet vaker fout gaat.

Samen of apart

De belofte van passend onderwijs is zo veel mogelijk 'samen' naar het regulier onderwijs, en dat realiseren door middel van maatwerk. Maar tussen 'samen' en maatwerk zit spanning. Want het ene maatwerk – bijvoorbeeld prikkelarm – gaat niet per se samen met het andere – prikkelrijk. De ene leerling blijkt de andere in de weg te zitten, of zelfs de hele groep of andersom. Het streven naar onderwijs op maat leidt tot nieuwe vormen van 'apart' en 'samen'.

Voorbeelden. Op de informatieavond in Amsterdam waarmee dit hoofdstuk begon, stelde een moeder dat speciaal onderwijs een vorm van maatwerk is, zij het apart van regulier onderwijs. Haar voorstel was dit maatwerk in het reguliere te introduceren met speciale klassen op reguliere scholen. Dat gebeurt: zie de anti-klassen, structuurklassen of *special classes*. Een andere moeder vertelde dat haar gehandicapte zoon van 8 jaar vier dagen op een speciale school zit en een dag op een reguliere. De grenzen van samen en apart

worden afgetast, sommige grenzen vervagen, soms komen er nieuwe bij. De zorgklassen op de vmbo in Elburg (hoofdstuk 1) en de alles-onder-één-dak-campus in Venlo (hoofdstuk 2) zijn hier ook voorbeelden van.

Dat geldt ook voor het plan van Geesje voor een anti-vriendelijke havo/vwo. Haar wordt verweten dat een anti-school een stap terug is naar 'apart'. Haar respons is dat 'het fabrieksdenken' op reguliere scholen geen ruimte biedt om leerlingen als haar zoon 'te laten bloeien'.

Welke vormen van 'samen' en 'apart' gewenst zijn, vraagt om een brede afweging. Ouders kijken vooral vanuit het eigen belang. Hun doel is passend onderwijs voor het eigen kind. Het onderwijs van andere kinderen is (even) niet hun zorg, om het oneerbiedig te zeggen. Uiteindelijk gaan kinderen altijd samen naar school, het publiek gefinancierde onderwijs heeft een collectieve vorm. Van scholen mag gevraagd worden dat ze zich verplaatsen in het belang van de individuele ouders en hun kind, maar maatwerk zal altijd stuiten op de grenzen van die collectiviteit.

4. Slot

Het kind en de klas

Passend onderwijs is grotendeels een bestuurlijke operatie. Dat het 'primaire proces' centraal moet staan, wordt met de mond beleden, maar het 'secundaire proces' zuigt veel energie en aandacht op. Ook de beoordeling van hoe passend onderwijs werkt, is meestal een bestuurlijke.⁸ De blik is die van de plannenmakers. Deze publicatie is een poging het gezichtspunt te draaien en te kijken vanuit de uitvoering. Niet omdat dat beter is, maar ter aanvulling. In de maanden februari tot en met juni 2016 trok ik langs basis- en middelbare scholen en sprak daar met leraren en intern begeleiders en zorgcoördinatoren. In dezelfde periode sprak ik ook met ouders van 'zorgleerlingen'.

Omdat ouders en leraren vaak niet van de bestuurlijke hoed en rand weten, zijn het ervaringsverhalen. Misschien hebben de geïnterviewden het wel totaal verkeerd begrepen, maar dit is zoals het voor hen werkt. Ik sprak met zo'n honderd leraren waarvan ongeveer vijftig uitgebreid, en hoorde ongeveer vijftig ouders waarvan vijftien intensief. Hun ervaringen en mening verschillen, maar er zijn ook grote overeenkomsten. De voorafgaande hoofdstukken doen daar verslag van. Hier breng ik de hoofdlijnen bij elkaar.

Urgentie

Vijf jaar geleden maakte ik een vergelijkbare zoektocht langs leraren (niet langs ouders), toen met de vraag naar de verwachtingen van passend onderwijs. Dat was in de aanloop naar de wet, leraren voerden actie, met name tegen een bezuiniging van 300 miljoen euro die gekoppeld was aan de invoering. Er was ook veel kritiek op de wet zelf: de leraar zou opgezadeld worden met extra taken zonder de middelen om die uit te voeren terwijl de werkdruk al zo hoog is. Kinderen zouden daarvan de dupe worden. Het boekje met het verslag van die reportage kreeg de titel *Over de grenzen van de leerkracht*⁹. Veel van die kritiek hoorde ik terug in mijn nieuwe rondreis.

Een verschil met vijf jaar geleden is dat het toen geen enkele moeite kostte om leraren aan tafel te krijgen, ze wilden maar al te graag hun hart luchten. Dat vereiste nu iets meer aandringen. Misschien hebben leraren het te druk sinds de invoering van passend onderwijs, maar in ieder geval is de urgentie minder groot; passend onderwijs is een gegeven. Echt principieel tegen het idee van passend onderwijs waren leraren nooit, de

⁸ Zie bijvoorbeeld: *Verrassend Passend. Passend onderwijs in de praktijk*; Steunpunt Passend Onderwijs en VO-raad, 2016

⁹ *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*; Jelle van der Meer, 2011, Den Haag; geschreven in opdracht van de ECPO; zie <https://www.passendonderwijs.nl/publicatie/ecpo-onderzoek-over-de-grenzen-van-de-leerkracht-passend-onderwijs-in-de-praktijk/>

weerstand zat en zit in de uitvoering. Passend onderwijs is onderdeel van een bredere ontwikkeling binnen het onderwijs naar maatwerk en individualisering. Het leraarsvak is aan het veranderen, terwijl de onderwijsomstandigheden daar nog niet op aangepast zijn. Een andere opvallende waarneming is de gevoelige verhouding tussen leraren en ouders; beiden zien elkaar als oplossing maar vooral ook als probleem.

Verschillen en maatwerk

De hoofdpijn van leraren begint bij de aantallen. Leraren zien steeds meer zorgleerlingen in de klas en wijten dat aan passend onderwijs, 'want ze mogen niet meer naar de speciale school'. Uit cijfers blijkt echter dat in de meeste regio's het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs niet of slechts beperkt is gedaald. Er is iets anders aan de hand. De 'zorgleerlingen' waarover leraren spreken, zijn niet alleen de kinderen met de klassieke stoornissen. Passend onderwijs verschuift de aandacht, zoals beoogd, van gediagnosticeerde 'zorgleerlingen' naar elk kind waar je je zorgen over kan maken en krijgt daarmee ook iets grenzeloos. Meer kennis, betere signalering vanwege nadruk op preventie en introductie van volgsystemen brengen alle 'vlekjes' scherp in beeld. Al deze kinderen met hun ondersteuningsbehoeftes zaten altijd al in de klas, maar nu moeten ze gezien, ondersteund, gecorrigeerd en gecompenseerd worden.

Passend onderwijs sluit aan bij het opbrengstgericht werken, waarmee elke leerling systematisch in zijn ontwikkeling wordt gevolgd, opdat zo nodig kan worden ingegrepen en bijgestuurd ten behoeve van de leerprestaties. En die prestaties zijn niet snel goed genoeg. Ouders kijken mee, de onderwijsinspectie en de media ook. Opbrengstgericht werken is maatwerk op niveauverschillen, waar passend onderwijs maatwerk levert op ondersteuningsverschillen; in de praktijk lopen deze twee in elkaar over. Het is geïndividualiseerd onderwijs, uit te voeren in een klassikale context.

Lesgeven

Differentiëren moet leraren helpen met het bedienen van zowel de groep als het kind. In het basisonderwijs is dit al langer praktijk vanwege de grote cognitieve verschillen. Nu komen daar andere verschillen bij. Differentiëren naar niveau, gedrag, tempo, leerstijl en concentratievermogen in een klas van 25 tot 30 leerlingen vraagt veel organisatietalent – in onderwijsjargon heet dat klassenmanagement. Bij basisschoolleraars leidt dat tot een chronisch gevoel van tekortschieten omdat ze weleens een kind uit het oog verliezen. Tijd is de bottleneck, mede omdat methodes en onderwijsprogramma's uitgaan van de rimpelloze les terwijl de praktijk weerbarstig is. Bij elkaar zet dit de basisschoolleerkrachten op een voortdurende achterstand.

In het voortgezet onderwijs worstelen leraren met de omslag van vakdocent naar 'leerling-docent' die verschillen ziet en inspeelt op ondersteuningsvragen. Te weinig tijd en te veel verschillen vormen ook hier het struikelblok. Vmbo-docenten hebben als betere

pedagogen een voorsprong op havo/vwo-docenten, maar door de omvang en complexiteit van de problematieken, vooral als leer- en gedragsproblemen verknoopt zijn met moeilijke thuissituaties, lopen ook vmbo-docenten tegen grenzen aan. In het voortgezet onderwijs wordt het klassieke leerstofjaargroepensysteem als sta-in-de-weg gezien: in een ritme van 45 tot 50 minuten, zes tot zeven keer per dag steeds dertig leerlingen voorbij zien komen – alsof het een lopende band is – maakt het niet makkelijk om vanuit de behoeftes van leerlingen te denken.

In het basisonderwijs zien leraren vooral de bomen en verliezen ze het zicht op het bos, terwijl de docenten in het voortgezet onderwijs vooral een bos zien en weinig bomen. De overeenkomst is dat zowel op basisscholen als op middelbare scholen het onderwijs is ingericht op confectiewerk, en dat maakt het voor leraren moeilijk om maatwerk te leveren.

Vak en vaardigheid

Scholen krijgen enige financiële middelen om passend onderwijs waar te maken. Leraren zien daar weinig van terug en wat ze zien zijn externe deskundigen die langskomen met tips die niet aansluiten bij hun concrete klassituatie. Leraren hebben liever assistentie. Maar de samenwerkingsverbanden en schoolbesturen die het passendonderwijsgeld verdelen, zetten die middelen liever in op het vergroten van de kennis en vaardigheden van leraren. Daar staan leraren nogal ambivalent tegenover. In het regulier onderwijs ontbreekt het aan specifieke kennis, vinden zij, maar in plaats van te verwachten dat leraren zich scholen tot experts, zouden er experts als vraagbaak aan scholen moeten worden verbonden. Praten over vaardigheden vinden leraren ongemakkelijk omdat dat onbekwaamheid suggereert, en bij passend onderwijs wringt volgens hen de schoen ergens anders, namelijk bij de ontbrekende voorzieningen.

Intern begeleiders, zorgcoördinatoren en teamleiders wijzen erop dat het leraarsvak verandert, ze komen met een waslijst aan nieuwe vaardigheden en vinden dat leraren daarin kunnen bijleren. Leraren zien zelf ook tekortkomingen, maar vooral bij collega's. Langzaam groeit het besef dat leraren van elkaar kunnen leren ('Hoe doe jij dat met die leerling?'), steeds meer scholen beginnen met vormen van intervisie en collegiale consultatie. De deuren gaan voorzichtig open; bij elkaar in de klas kijken wordt gewoner. Veel schroom moet overwonnen worden en praktische bezwaren (rooster) dienen uit de weg te worden geholpen en dat vraagt om leiding.

Het leraarschap als 'baas in eigen klas' gaat op de helling en dat gaat verder dan 'open deuren'. Om leerlingen met al hun individuele verschillen te laten presteren, is veel coördinatie en samenwerking nodig, van het bijhouden van volgsystemen tot afspraken over gezamenlijke pedagogische en didactische aanpak. Lesgeven wordt steeds meer teamwerk. Zo leidt individualisering van het onderwijs tot verlies aan autonomie van de leraar.

De betekenis van het mentorschap (voortgezet onderwijs) is met passend onderwijs nog belangrijker geworden. De leraar moet ook sociaal begeleider zijn, dat is een heel ander beroep, waarvoor hij niet is opgeleid en dat hij in de praktijk zelf inhoud moet geven, met ook hier als valkuil de grenzeloosheid.

Een andere nieuwe taak van het leraarschap is de administratie en verantwoording. Passend onderwijs doet daar nog een schepje bovenop. Veel verslaglegging is voor leraren zelf maar beperkt nuttig en voelt daarom als last. De verantwoordingsdruk bestaat niet alleen in het onderwijs, het is een maatschappelijk fenomeen. Net als bijvoorbeeld zorgverleners smeken leraren om een beetje meer vertrouwen. Maar dat maakt hun positie niet eenvoudig: meer middelen willen en minder verantwoording afleggen.

Leraren zien hun professie veranderen: nieuwe opdrachten, nieuwe vaardigheden, minder autonomie. De aanpassingspijn leidt tot gemopper. Passend onderwijs is daarbij kop van Jut, het eigenaarschap is mede door de invoeringsgeschiedenis gering. Leraren zijn loyaal, maar de bereidheid om in te haken wordt door ontbrekende voorzieningen niet vergroot.

Leraren over ouders

De houding van leraren tegenover ouders is tweeslachtig. Leraren weten dat ouders partner zijn, maar ze ervaren hen vaak als obstakel – of vanwege hun afwezigheid, of juist door een te actieve bemoeienis met hun werk als leraar. Passend onderwijs maakt die bemoeienis nog wat intensiever. Leraren zijn beducht voor de hindermacht van ouders. Botsingen gaan over signalering, wie wat doet en wat het beste is. Leraren zien zichzelf als de professional en schermen hun rol af. De ouderbetrokkenheid in goede banen leiden, vraagt van leraren vaardigheid (!) en kost tijd. En tijd is voor de leraar toch al schaars.

Ouders over leraren

Ouders voelen dit haarfijn aan. Ouders met ondersteuningswensen voor hun kinderen klagen over de defensieve houding van leraren en scholen. Daarmee omgaan vinden ouders lastig, ze willen de relatie met school niet schaden, dat kan ten koste gaan van het onderwijs aan het kind. Terwijl een assertieve houding wel nodig is, zeggen ouders, want scholen zien ondersteuningsbehoeftes van kinderen over het hoofd.

Ouders zoeken een open opstelling bij scholen, en dat is: aandacht voor het kind en de bereidheid zich daarvoor in te spannen. De steun die ouders voor hun kind vragen betreft zelden grote hulptrajecten, veel vaker zijn het kleine aanpassingen in aandacht, rooster en routine. Ouders zoeken in scholen de bereidheid tot maatwerk.

Met passend onderwijs is de rugzak geschrapt juist om flexibiliteit in de ondersteuning mogelijk te maken. De keerzijde daarvan is dat ouders het zicht kwijt zijn op wat ze aan steun kunnen vragen. Dat geeft ouders het gevoel dat ze altijd bedelen. Ouders weten vaak niet eens of er al ondersteuning zit op hun kind.

Assertiviteit, tact, kennis, tijd: passend onderwijs vergt vaardigheden die niet alle ouders hebben. Dat betekent dat de toegang tot ondersteuning niet voor iedereen gelijk is.

Concurrentie

Ouders komen op voor het belang van hun eigen kind, de 'belofte' van passend onderwijs stimuleert dat en beloont dat, maar het kan heel goed zijn dat ze soms te veel vragen. De tijd van de leraar en de middelen van de school zijn schaars. Strijd met school ligt dan op de loer. Zo kunnen ouders ook met elkaar in concurrentie komen: extra aandacht en steun wil elke ouder wel voor zijn kind en het ene oogappeltje kan het andere in de weg zitten.

De verhouding tussen ouders en school (en leraar) individualiseert, terwijl het onderwijs vooral collectief is. Om conflict en concurrentie te beperken, zou het gesprek tussen ouders en school (en leraar) vaker met alle ouders gezamenlijk gevoerd kunnen worden. Zodat ouders oog krijgen voor het collectief. Een voorbeeld daarvan zijn ouderavonden waarop scholen openheid geven over de zorgleerlingen in de klas.

Passend onderwijs en meer

Oog hebben voor elk kind, elk kind optimaal laten presteren en daarover verantwoording afleggen, in de eerste plaats aan de ouders. Zo ziet het moderne onderwijs eruit. Deze nieuwe opdracht moet uitgevoerd worden in 'oude' omstandigheden, dat is met grote groepen, met weinig assistentie en in lokalen en schoolgebouwen die nauwelijks ruimte geven aan maatwerk. Alle ogen zijn gericht op Kwatta; het moet van de leraar komen en die voelt zich daarin overvraagd. Zeker is dat het antwoord nooit alleen kan komen van betere voorzieningen. De trend van maatwerk en het onbegrensde karakter daarvan stelt ook nieuwe eisen aan het vak en de professionaliteit en dus aan de vaardigheden van de leraar. Samenwerken is hoofdpunt, met collega's en ouders.

Bij ouders heeft de naam *passend* onderwijs hoge verwachtingen gewekt. Dat valt voorlopig tegen. Het passend maken stuit op afhoudende leraren en scholen, en op omstandigheden waarbinnen maatwerk niet altijd mogelijk is. Uiteindelijk, zo zeggen de ouders unaniem, is voor succes de leraar de bepalende factor. Slechte of goede scholen, veel of weinig ondersteuning, de leerkracht maakt het verschil. Zowel positief als negatief. Dus ook de ogen van de ouders zijn gericht op de leraar.

Samen

Door individualisering en maatwerk krijgt de slogan 'samen naar school' een andere inhoud. De scheidslijnen tussen regulier en speciaal zijn aan het verschuiven en vervagen en worden soms opnieuw getrokken. Met zorgklassen, anti-scholen, alles-onder-één-dak-scholen en leerlingen die vakken volgen op regulier én op speciaal. In alle gevallen, bij alle maatwerk, blijft het collectief onderwijs. Het is dus altijd het kind én de klas.

Geïnterviewden

Bezochte scholen in het basisonderwijs

- Amsterdam, obs Aldoende
- Apeldoorn, pcbo Het Kompas
- Berg aan de Maas, De Avonturijn
- Elsloo, rkbo De Poolster
- Rotterdam, pcbo Emmaschool
- Utrecht, obs De Kleine Dichter
- Utrecht-Lunetten, obs De Klim
- Utrecht, openbare daltonschool Pieterskerkhof
- Utrecht, obs Rietendakschool
- Venlo, Talentencampus

Bezochte scholen in het voortgezet onderwijs

- Amersfoort, Trivium College (pro, vmbo)
- Burgum, Singelland-Burgum (vmbo, havo)
- Elburg, Nuborgh College Lambert Franckens (havo, vwo)
- Elburg, Nuborgh College Oostenlicht (vmbo)
- Epe, RSG N.O.-Veluwe (vmbo, havo, vwo)
- Purmerend, Jan van Egmond Lyceum (havo, vwo)
- Rotterdam, Montfort College (mavo, havo, vwo)
- IJmuiden, Technisch College Velsen (vmbo)

Ouders

- 15 ouders van zorgleerlingen
- 2 ouderraden van vo-scholen

Bezochte bijeenkomsten

- Bijeenkomst ouders, 'Passend onderwijs in Amsterdam', OCO, Amsterdam
- Studiemiddag autisme en communicatie, basisschoolleerkrachten STAIJ, Amsterdam
- Mentortraining, vo-docenten, Swv Zuid-Kennemerland VO, Haarlem
- Bijeenkomst trajectbegeleiders, Swv Zuid-Kennemerland VO, Haarlem
- Workshop 'passend onderwijzen', voor docenten van po en vo, Utrecht
- Conferentie 'Passend Graag', voor vo, Steunpunt passend onderwijs en VO-Raad, Zwolle
- Congres 'De Staat van het Onderwijs', Inspectie van het Onderwijs, Utrecht

Externen

- Eduard Bergman en Margo Slob, adviseurs passend onderwijs STAIJ, Amsterdam
- Corry Buijk, beleidsmedewerker LMC, bestuur van 24 vo-scholen, Rotterdam
- Annette Giling en Elise Heijne, onderwijsbegeleiding en training, BOO, Castricum
- Floor Kaspers, Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO), Amsterdam
- Jose Kromhout, ambulante begeleider po, SPO-West, voor drie Amsterdamse besturen
- Peter Mol, Gedragpunt, Alkmaar

Hoe werkt passend onderwijs in de praktijk? Deze publicatie neemt de lezer mee in een journalistieke zoektocht langs basis- en middelbare scholen. Leraren vertellen over wat zij meemaken met zorgleerlingen en niet-zorgleerlingen. Sluiten de goede bedoelingen van de wet aan bij de werkelijkheid van het lesgeven? Ouders komen aan het woord over wat hun ervaringen zijn op scholen. Krijgen hun kinderen het passende onderwijs dat zij wensen?

De bomen en het bos is geschreven vanuit het Evaluatieprogramma Passend Onderwijs. De auteur, Jelle van der Meer, is journalistiek onderzoeker.





Evaluatie
Passend Onderwijs

Stand van Zaken Evaluatie Passend Onderwijs

**Deel 3: Wat betekent passend onderwijs
tot nu toe voor leraren en ouders?**

Guuske Ledoux

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs

Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu
toe voor leraren en ouders?

Ledoux, G.

Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs.

Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?

Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

(Rapport 975, projectnummer 20689.05)

Dit is publicatie nr. 30 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-038-6

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:

Kohnstamm Instituut

Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel. 020-525 1226

www.kohnstammstituut.uva.nl

© Copyright Kohnstamm Instituut, 2017

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Wat beoogt passend onderwijs op het niveau van leraren en ouders?	3
3. Passend onderwijs en de ervaringen van ouders	5
3.1 Oudertevredenheid, het algemene beeld	6
3.2 Het kiezen van een school	8
3.3 Het ondersteuningsaanbod	12
4. Passend onderwijs en de ervaringen van leraren	17
4.1 De ondersteuning voor leraren	18
4.2 Vaardigheden van leraren	20
4.3 Over attituden en condities	22
4.4 Hoe staat het met de bureaucratie?	26
4.5 Terugdringen van <i>labelen</i>	27
5. Conclusies	31
6. Referenties	37
Bijlage 1	39

1. Inleiding

Passend onderwijs is volop in ontwikkeling. Mede door het landelijke evaluatieonderzoek ontstaat steeds meer zicht op die ontwikkeling, zowel op het niveau van de samenwerkingsverbanden, besturen en mbo-instellingen als op het niveau van scholen, mbo-opleidingen, leraren, ouders en mbo-studenten.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek is dat elk half jaar de balans wordt opgemaakt over wat het onderzoek heeft opgeleverd in een 'stand van zaken rapport'. Het voorliggende rapport is deel 3 in deze reeks. In deel 1 (mei 2016) is de opzet van het evaluatieprogramma geschetst¹ en is een overzicht gegeven van de uitkomsten van onderzoek dat vóór of rond de invoeringsdatum van passend onderwijs is uitgevoerd. In deel 2 (december 2016) is een eerste beeld gegeven van de stelselverandering die passend onderwijs teweeg brengt, aan de hand van de achterliggende beleidstheorie en de verschillende beleidsinstrumenten die zijn ingezet om doelen op stelselniveau te bereiken, zoals zorgplicht, inrichting van samenwerkingsverbanden, verplicht maken schoolondersteuningsprofielen, toewijzing van extra ondersteuning, bekostiging. Het accent lag daarbij op de organisatorische kant van passend onderwijs. In dit deel 3 gaan we in op wat tot nu toe bekend is over leraren en ouders. Hoe werkt passend onderwijs tot nu toe uit op de werkvloer? In hoeverre gebeurt daar wat de bedoeling van het beleid is? Wat zijn de ervaringen van leraren en van ouders en hoe verhouden die zich tot elkaar? Welke factoren spelen daarbij een rol? Welke bijdrage leveren de lerarenopleidingen? We baseren ons daarbij op de volgende onderzoeksrapporten die de evaluatie inmiddels heeft opgeleverd²:

- A. Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Mening van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016.
- B. De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.
- C. Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs.
- D. Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief.
- E. Passend onderwijs op school en in de klas. Onderzoek naar passend onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – eerste meting.
- F. Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school.
- G. Passend onderwijs en de lerarenopleidingen. Thematische casestudie naar de wijze waarop lerarenopleidingen hebben gereageerd op de invoering van passend onderwijs.

In de tekst zal steeds met deze letters worden aangegeven uit welk rapport of rapporten de vermelde informatie afkomstig is.

1 Wie meer over doel en opzet van het evaluatieprogramma wil weten kan die informatie vinden in deel 1. Zie www.evaluatiepassendonderwijs.nl. Een korte samenvatting is opgenomen in bijlage 1.

2 Voor meer gegevens zie de lijst met referenties. Alle publicaties zijn te vinden op www.evaluatiepassendonderwijs.nl.

2. Wat beoogt passend onderwijs op het niveau van leraren en ouders?

Passend onderwijs heeft verschillende doelen. Vanuit het beleid is er een geheel aan veronderstellingen over hoe en waarom bepaalde maatregelen (beleidsinstrumenten) tot beoogde effecten zullen leiden en welk probleem daarmee wordt opgelost. We noemen dit een beleidstheorie. Zoals vermeld hebben we in deel 2 vooral dat deel van de beleidstheorie centraal gesteld dat betrekking heeft op het stelselniveau. Hier richten we de blik vooral op het niveau van leraar, klas en ouders. We gaan niet in op de beleidstheorie als zodanig³, maar nemen hier wel als uitgangspunt de effecten van passend onderwijs die volgens die beleidstheorie merkbaar zouden moeten zijn voor en bij leraren en ouders. Deze staan in onderstaande tabel.

TABEL 2-1 BEOOGDE EFFECTEN VAN PASSEND ONDERWIJS VOOR OUDERS EN LERAREN

Effecten voor/bij ouders	Effecten voor/bij leraren
Minder labelen, meer maatwerk	Minder labelen, meer maatwerk
Minder bureaucratie	Minder bureaucratie
Duidelijkheid over wat scholen kunnen bieden	Meer vaardigheden in omgaan met verschillen
Plaatsingsgarantie	Voldoende ondersteuning en faciliteiten
Snellere en efficiëntere hulp	Werken met ontwikkelingsperspectieven
Ouders hoeven niet meer te 'shoppen'	
Elk kind een plek, passend bij de ondersteuningsbehoefte	

³ Zie voor meer informatie hierover Ledoux, 2013.

3. Passend onderwijs en de ervaringen van ouders

Passend onderwijs brengt veranderingen met zich mee die van invloed zijn op de positie van ouders. De invoering van de zorgplicht, samenwerkingsverbanden die zorgen voor een dekkend aanbod van voorzieningen zo dicht mogelijk bij huis, vereenvoudigde hulproutes, afschaffing van indicatieprocedures en regels voor formele inspraak van ouders moeten er voor zorgen dat het voor ouders van kinderen met extra ondersteuningsbehoeften makkelijker wordt om de juiste school en de juiste hulp voor hun kind te vinden en te kunnen meepraten over het aanbod voor hun kind. Deze bedoelde gevolgen van passend onderwijs voor ouders staan in bovengenoemd kader. In de evaluatie gaan we zo goed mogelijk na of deze effecten worden bereikt (*gebeurt wat bedoeld is?*). Het is echter ook denkbaar dat vanwege passend onderwijs (sommige) ouders meer onzekerheid en problemen gaan ervaren bij het vinden van een passende plek voor hun kind, bijvoorbeeld door het wegvallen van de leerlinggebonden financiering.⁴ Ook was bij start van passend onderwijs geen instemmingsrecht van ouders geregeld bij plaatsingsbeslissingen, waardoor scholen hierover een grotere feitelijke zeggenschap hebben gekregen. Verder is er bij de voorbereidingen van passend onderwijs gewezen op de mogelijkheid dat de invoering van de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg zou kunnen staan. Scholen/schoolbesturen zijn sinds de invoering van passend onderwijs verplicht om een passende plek te vinden voor elk kind dat zich op een school komt aanmelden, op de eigen school of op een andere school als de school zelf de juiste hulp niet kan bieden. Maar het aanbod van een plek op zo'n 'andere school' is wellicht niet de plek die de voorkeur van de ouders heeft (Onderwijsraad, 2011). Ook is het de vraag of het verminderen van het 'labelen' en het afschaffen van indicatieprocedures door ouders als een voordeel wordt gezien; mogelijk vermindert dat hun onderhandelingspositie tegenover scholen. Nagaan of dergelijke niet-bedoelde gevolgen optreden is eveneens een doel van de evaluatie (*gebeurt wat niet bedoeld is?*).

De gegevens die we hierover tot nu toe verzameld hebben en die centraal staan in deze Stand van zaken, zijn de volgende.

- In een monitoronderzoek gaven ruim 2000 willekeurig gekozen ouders antwoorden op vragen over hoe ze de leerlingenzorg op de school van kind ervaren, 28% van hen heeft een kind met een extra ondersteuningsbehoefte. Het betreft basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal (basis)onderwijs (A).
- Een journalist heeft in onze opdracht een eigen zoektocht verricht naar zowel ervaringen van leraren als ouders. Hij sprak met vijftien ouders die passend onderwijs zochten voor hun kind en tekende hun verhaal op; het waren

⁴ Leerlinggebonden financiering: het vroegere systeem waarin na een formele indicatieprocedure ouders van kinderen die een indicatie kregen konden kiezen tussen een plaats in het speciaal onderwijs of in het regulier onderwijs met toekenning van een budget voor extra hulp aan de reguliere school (het 'rugzakje').

- overwegend hoger opgeleide ouders en het accent ligt op de zoektocht van deze ouders naar een in hun ogen geschikte school voor voortgezet onderwijs (B).
- In een diepte-onderzoek zijn we, aanvullend, nagegaan wat voor ervaringen ouders hebben met de schoolkeuze voor hun kind dat extra ondersteuning nodig heeft. In dit onderzoek interviewden we vertegenwoordigers van ouderorganisaties en een dertigtal ouders in basisonderwijs, speciaal (basis)onderwijs en voortgezet onderwijs. Aan dit onderzoek deden vooral mondige ouders mee, die zelf al de nodige deskundigheid hebben wat betreft de onderwijsbehoeften van hun kind en de mogelijkheden voor extra steun. De onderwijsbehoeften van hun kinderen zijn heel verschillend (C).
 - In een ander diepte-onderzoek is voor 31 leerlingen met complexe problematiek in basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo onderzocht wat de scholen waar zij mee te maken hebben hen wel en niet kunnen bieden. Met de ouders van al deze leerlingen is ook gesproken (D).

3.1 Oudertevredenheid, het algemene beeld

Het algemene beeld dat uit het monitoronderzoek (A) naar voren komt is dat ouders gemiddeld redelijk tevreden zijn over de communicatie met de school over leerlingenzorg en over de informatie die scholen daarover bieden. Nog wat meer tevreden zijn ze over hun eigen relatie met de school en over de mate waarin ouders en school samen optrekken (partnerschap). Dit geldt voor ouders met en zonder ervaring met extra ondersteuning voor hun kind.

Ouders met een kind dat extra ondersteuning krijgt zijn eveneens gemiddeld tevreden over de feitelijke ondersteuning. Het meest tevreden zijn ze over hoeveel rekening de school houdt met hun kind en hoe de leraar en andere professionals op de school samenwerken. Iets minder tevreden zijn ze over de inschatting van de school wát er precies met hun kind aan de hand is en over de informatie die zij krijgen over het aanbod aan extra ondersteuning voor hun kind.

Ditzelfde onderzoek is gedaan kort vóór de invoering van passend onderwijs. In dat onderzoek was het beeld vrijwel hetzelfde. De invoering van passend onderwijs lijkt dus tot nu toe geen duidelijke veranderingen in oudertevredenheid te hebben opgeleverd: ouders waren voorheen behoorlijk tevreden over de leerlingenzorg op school en zijn dat nu nog steeds.⁵

Wat beide onderzoeken echter ook hebben laten zien, is dat de spreiding bij alle antwoorden vrij hoog is. Dit betekent dat ouders nogal van mening verschillen. Het *gemiddelde* beeld laat tevredenheid zien, maar er zijn zowel ouders die zeer tevreden zijn als ouders die (helemaal) niet tevreden zijn. Hierover straks meer.

Wat verder uit dit onderzoek naar voren komt is dat ouders van kinderen in het speciaal onderwijs over het algemeen meer tevreden zijn dan ouders van kinderen in het regulier onderwijs. En binnen het regulier onderwijs zijn ouders die ervaring hebben met een

⁵ Tussen beide metingen zijn op onderdelen wel wat kleine verschillen. Het is echter niet zeker of dit betekenis heeft, omdat de beide metingen enigszins verschillen in responsgroep. In de meting vóór passend onderwijs konden specifiek ouders geselecteerd worden die ervaring hadden met een indicatie, in de meting na passend onderwijs was dat niet meer mogelijk door de afschaffing van indicaties voor cluster 3 en 4. Zie voor meer informatie hierover Van Loon-Dijkers, Heurter & Ledoux, 2017 (A).

indicatie meer tevreden dan overige ouders. Een verklaring hiervoor kan zijn dat indicatie-ouders over het algemeen meer contact hebben met de school dan overige ouders, ook meer dan ouders van leerlingen die wel extra ondersteuning krijgen maar bij wie geen indicatie aan de orde was.

Wat vinden ouders van de aanwezigheid van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben in de klas?

Een van de mogelijke uitwerkingen van passend onderwijs is dat er meer leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs komen of blijven. Mogelijk vrezen vooral ouders van kinderen zonder een extra ondersteuningsbehoefte dat hierdoor hun kind minder aandacht krijgt, of vinden zij dat deze kinderen niet thuis horen in het regulier onderwijs. Aan ouders van leerlingen in het regulier onderwijs is daarom in het monitoronderzoek ook gevraagd hoe zij oordelen over de aanwezigheid van leerlingen die extra ondersteuning krijgen in de klas.

Het blijkt dat een belangrijk deel van ouders (bijna 40%) niet weet of er kinderen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas van hun kind zitten. Dat is dus voor een grote groep ouders onbekend. Maar bekend of niet, over het algemeen vinden ouders het positief dat deze kinderen in het regulier onderwijs zitten, omdat kinderen hierdoor leren omgaan met verschillen. Een minderheid is het hier niet eens mee eens; ongeveer een op de vijf ouders vindt dat de aandacht voor deze kinderen ten koste gaat van de andere kinderen of dat deze kinderen een negatieve invloed hebben op de werksfeer in de klas. Ten opzichte van de meting die heeft plaatsgevonden vóór de invoering van passend onderwijs is het oordeel van ouders over de aanwezigheid van (andere) kinderen in de klas die extra ondersteuning nodig hebben iets negatiever geworden (in de eerste meting oordeelden nog meer ouders positief). Dit kan komen doordat ouders hiermee daadwerkelijk meer negatieve ervaring hebben opgedaan, maar ook doordat er veel media-aandacht is geweest voor passend onderwijs, met nogal eens een bezorgde toon over het opvangen van kinderen die extra steun nodig hebben in het regulier onderwijs. Wellicht zijn meer ouders gaan twifelen aan de haalbaarheid hiervan en verklaart dat hun iets minder positieve oordeel hierover.⁶

Ervaringen van ouders met bureaucratie

In het monitoronderzoek is ook gevraagd naar ervaringen van ouders met bureaucratie. Vermindering van bureaucratie is een van de doelen van passend onderwijs; om dat te bereiken is onder meer het verplichte indiceren afgeschaft. Het is de bedoeling dat ouders nu minder last hebben van 'een woud van regels' als ze ondersteuning nodig hebben voor hun kind in het onderwijs. Het algemene beeld over dit onderwerp is dat ouders (dit betreft alleen ouders met een kind met ondersteuningsbehoefte) gemiddeld weinig last hebben van bureaucratie. Er zijn hen vragen voorgelegd over verschillende aspecten die met het regelen van ondersteuning gepaard gaan, zoals diagnostisch onderzoek, maken van een handelingsplan/ontwikkelingsperspectief, formuleren die voor een eventuele indicatieaanvraag ingevuld moeten worden⁷, inzet van extra geld en externe hulp en het

⁶ Ook hiervoor geldt echter de opmerking over de vergelijkbaarheid van de metingen, zie vorige noot.

⁷ Indicaties zijn nog steeds aan de orde voor ondersteuning vanuit cluster 1 en 2, vmbo met leerwegondersteuning en praktijkonderwijs.

zoeken van een geschikte school. Voor elk aspect is gevraagd naar de tijd die het ouders kost, hoe lang zij het vinden duren, het nut ervan en de complexiteit (hoe ingewikkeld ouders dit vinden). Over het algemeen blijken de ouders deze zaken nuttig en niet erg tijdrovend of complex te vinden. Alleen het invullen van formulieren vinden zij minder nuttig. Naar verhouding het meest tijdrovend en complex vinden ouders het werk dat zij (zelf) moeten doen voor het verkrijgen van extra geld.

Ook bij dit onderwerp is het zo dat de meningen van ouders uiteenlopen. Ze ervaren *gemiddeld* niet veel bureaucratie, maar er zijn ouders die wel last hebben van bureaucratie (zo'n 20-25%). Dit was in de periode vóór passend onderwijs niet anders (A). De andere onderzoeksprojecten bevestigen dat bureaucratie niet een belangrijk onderwerp is voor ouders. In het journalistiek onderzoek (B) had slechts één van de vijftien ouders waarmee gesproken is een serieuze klacht hierover, het betrof een 'Kafkaëske arrangementsaanvraag'. Wel wordt daar melding gemaakt van bureaucratie in trajecten waarin buitenschoolse hulp en de gemeente betrokken zijn.

3.2 Het kiezen van een school

Het kiezen van een school kan voor ouders van een kind dat extra ondersteuning nodig heeft een moeilijk proces zijn. Elke ouder is natuurlijk op zoek naar een school met een voor hun kind passend aanbod, en daarnaast kunnen overige motieven een rol spelen (zoals voorkeur voor regulier of speciaal onderwijs, nabijheid, denominatie). Hoe intensiever de steun die voor het kind nodig is, hoe minder makkelijk het zal zijn om uit verschillende in aanmerking komende scholen te kiezen. Maar daarbij spelen ook andere factoren een rol, zoals de eisen die ouders zelf stellen aan een school.

Bij het kiezen van een school is de eerste fase die ouders moeten doorlopen het vinden van informatie over wat scholen aan steun kunnen bieden. Uit het monitoronderzoek weten we dat ouders over het algemeen redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit de school waar hun kind op zit. Maar uit het journalistieke onderzoek en het onderzoek naar keuzevrijheid komt ook andere en meer specifieke informatie naar voren, vooral over de periode waarin ze nog op zoek zijn naar een geschikte school. Daarop gaan we nu meer in.

Hoe duidelijk is het voor ouders wat scholen te bieden hebben?

Het kan voor ouders moeilijk zijn om erachter te komen wat scholen te bieden hebben. Betere informatievoorziening is een verbeterpunt dat regelmatig door ouders wordt genoemd (C). Scholen zouden duidelijker moeten aangeven wat hun sterke kanten zijn, maar ook wat ze juist niet kunnen bieden, op hun website en in gesprekken met ouders. Ouders geven aan dat ze veel zelf hebben moeten uitzoeken en dat dit een behoorlijke speurtocht kan zijn. "Ik denk dat het belangrijk is om ouders wat meer te steunen. De informatie is te vinden hoor, maar als er iets is met je kind en je kunt niet naar regulier onderwijs, dan kom je wel in een behoorlijk web terecht."

Dit 'web' is vooral aanwezig als er niet alleen hulp op school nodig is, maar ook buiten school. Ouders lopen er tegen aan dat scholen zelf ook niet altijd weten wat dan de mogelijkheden zijn. "Via via kom je aan je informatie. Dat is echt een proces. Dat moet je volledig zelf doen. School zegt, 'Wij weten het ook niet.'" (C).

In principe zou het schoolondersteuningsprofiel, dat elke school vanwege de invoering van passend onderwijs heeft moeten opstellen en waarin beschreven moet staan wat voor

aanbod de school heeft, een belangrijke informatiebron voor de ouders moeten zijn. Maar dit blijkt niet als zodanig te functioneren. Volgens de scholen vragen de ouders er niet naar (D) en ouders zelf geven er geen blijk van te weten wat dit profiel inhoudt. “Niet één ouder begint over het schoolondersteuningsprofiel, de meeste kennen het woord niet eens. Niet één ouder heeft voor een school gekozen vanwege het zorgplan zoals dat op papier staat – voor zover scholen dat soort plannen al vindbaar maken” (B). Ouders geven ook aan dat ze niet genoeg hebben aan wat in een schooldocument staat. “Informatie in een schoolgids zegt niet veel, je moet altijd in gesprek gaan. Je moet zelf door de school lopen, het zelf uittesten.” (C).

De reden dat ouders liever het gesprek voeren dan zich te oriënteren via documenten, is dat ze vooral het gevoel willen krijgen dat er aandacht is voor hun wensen en dat ze welkom zijn, ook al wordt het uiteindelijk toch niet de school die ze bezoeken. In het keuzevrijheidonderzoek zijn door verschillende ouders ervaringen gemeld met scholen die zich inhoudend opstellen en dat is voor hen pijnlijk. Soms gaan ze daarom liever in zee met een school die niet per se de juiste deskundigheid heeft, maar het wel met hun kind wil proberen.

“De ouders van T, een kleuter met dyspraxie, hebben op de school bij hen om de hoek teleurstellende gesprekken met de intern begeleider en de directeur, die nadrukkelijk de boot afhouden. Iets verder weg is een zeer populaire school met een wachtlijst, die de kinderen dus voor het uitkiezen heeft, maar daar is T welkom. Dat geldt ook voor twee kinderen met syndroom van Down en met z'n drieën komen ze in één klein gehouden kleuterklas. De school heeft geen deskundigheid en bij de start is er onvoldoende ondersteuning voor de drie zorgleerlingen, maar alle drie de ouderparen zijn dolblij met de school vanwege het welkom van directie, intern begeleider en leerkrachten en de bereidheid zich in te spannen om er een succes van te maken.” (B).

Het idee achter de zorgplicht, dus de verplichting voor scholen/schoolbesturen om altijd een passende plek te bieden aan ouders die zich komen melden, is gebaseerd op de aanname dat het bij aanmelding op een school duidelijk is dat het kind een ondersteuningsbehoefte heeft, en van welke aard. Alleen dan kunnen scholen immers op zoek naar een passend aanbod voor dat kind en alleen dan kan kort na plaatsing van het kind een passend begeleidingsplan/ontwikkelingsperspectief worden opgesteld. Maar in de praktijk gaat dat niet altijd zo. In de eerste plaats blijkt soms pas als een kind al op een school zit wat precies de ondersteuningsbehoefte is, ook voor de ouders (B). In de tweede plaats melden scholen dat ouders niet altijd alle informatie geven over hun kind bij aanmelding, omdat ze niet de kans willen lopen dat hun kind geweigerd wordt. Een enkele ouder geeft dat ook zelf toe (C, D). Dat maakt het voor scholen natuurlijk moeilijk om bij aanmelding de goede beslissingen te nemen en dat verklaart mogelijk deels de terughoudendheid die ouders ervaren van de kant van scholen.

In het mbo, waar het de studenten zijn die zichzelf aanmelden, speelt hetzelfde. Ook daar hebben opleidingen de ervaring dat ze bij intake niet altijd de juiste informatie krijgen van degene die zich komt aanmelden. Dat kan opzettelijk zijn, maar ook onopzettelijk, bijvoorbeeld omdat de student er niet aan gedacht heeft om een diagnose uit het verleden te vermelden. Met alle risico's van dien, omdat de opleiding dan geen specifieke hulp biedt en de kans bestaat dat de student weer uitvalt (D).

Over plaatsingsgarantie en keuzevrijheid

Zoals vermeld moet de zorgplicht er voor zorgen dat aan ouders altijd een passende plek wordt geboden, zodat ze niet zelf hoeven te 'shoppen'. De zorgplicht houdt dus een plaatsingsgarantie in, zij het niet per se op de school van eerste voorkeur. Uit het onderzoek naar keuzevrijheid blijkt dat een passende plek vinden wel datgene is waar alle partijen op gericht zijn, maar in sommige gevallen leidt dit er toe dat ouders geen enkele keuzevrijheid hebben. Gezien de beperking van hun kind komt maar één school of voorziening in aanmerking, of er wordt maar één optie aangeboden. Mondige ouders met veel doorzettingsvermogen zijn dan soms nog wel in staat om zelf hun keuzemogelijkheden te vergroten, maar deze ouders geven ook zelf aan dat dat vermoedelijk bij minder mondige ouders niet zal lukken. Dat levert ongelijke kansen op (C). Ook de ouders in het journalistieke onderzoek beamen dit. *"Je moet snappen wat er met je kind aan de hand is, dat kunnen vertalen naar behoeftes, en die weer kunnen vertalen naar anderen, de school, en tot slot begrip en inlevingsvermogen voor die anderen hebben om tot werkbare compromissen te komen; en het lef hebben om suggesties te geven en om tegen te spreken. Met alleen je eigen punt maken kom je niet ver."* (B). Het vergt dus onderhandelingsvaardigheden om daar te komen waar je wilt zijn, voor ouders. Daarbij lijkt het principe van de zorgplicht voor hen niet erg belangrijk. Zij willen zelf bepalen op welke school hun kind terecht komt en zich daarbij goed voelen, er vertrouwen in hebben. *"Geen één ouder begint zelf over de zorgplicht. Wat hebben wij aan een school die ons kind bij verplichting toelaat, zo luidt samengevat de reactie als er naar wordt gevraagd. De zorgplicht voor de school om bij niet-acceptatie een alternatief te vinden, ontmoet niet veel enthousiasme, in ieder geval deze ouders zoeken liever zelf, al dan niet met hulp van derden. Het gaat deze ouders om het vinden van een school die past of die zich passend wil maken, niet om tot een specifieke school toegang te krijgen."* (C).

Volgens ouderorganisaties en volgens ouders zelf denken scholen en samenwerkingsverbanden bij de vervulling van de zorgplicht nog te veel aanbodgericht. Zij stellen volgens hen het aanbod voorop en niet (voldoende) de mogelijkheden en behoeften van het kind. Dat leidt bij sommige ouders tot het gevoel dat zij zelf geen keuze meer hebben. *"Je hebt geen keuze, ze zeggen waar je naartoe moet en de rest van de scholen houdt de deur dicht. Het samenwerkingsverband en de school hebben de macht over wat wel en niet mogelijk is."* En: *"We worden er als ouders helemaal niet in betrokken, je moet afwachten wat ze besluiten over jou en je kind. Als er echt zorg nodig is, dan bepaalt het samenwerkingsverband uiteindelijk waar je kind naartoe gaat."*

De houding van ouders van kinderen die géén extra ondersteuningsbehoefte hebben is soms ook van invloed op de keuzevrijheid van ouders die wel een kind met een extra ondersteuningsbehoefte hebben, zo melden ouderorganisaties (C). Het komt volgens hen voor dat 'reguliere' ouders gedragsproblemen als storend en nadelig voor de ontwikkeling van hun eigen kind ervaren, waardoor scholen geneigd kunnen zijn kinderen met gedragsproblemen te weigeren. Uit het monitoronderzoek (A) weten we dat maar een klein deel van de ouders aangeeft er zo over te denken, dus het is niet waarschijnlijk dat dit veelvuldig voorkomt. Maar wellicht wordt het argument wel door scholen gebruikt in gesprekken met ouders over toelating, ook als dat alleen gebaseerd is op veronderstellingen bij de school over wat ouders vinden.

Expliciete weigeringen van scholen om een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte aan te nemen komen in de verhalen van ouders en ouderorganisaties niet vaak voor, maar er zijn wel voorbeelden. Scholen willen bijvoorbeeld niet het risico lopen die leerling alsnog te moeten doorverwijzen naar het speciaal onderwijs, wat hen volgens de afspraken in het samenwerkingsverband geld kan kosten. Of scholen vrezen voor afnemende prestaties, omdat ze het idee hebben dat ze daarop worden afgerekend door de Inspectie van het Onderwijs (B).

Het bovenstaande laat zien dat ouders soms het gevoel hebben zelf helemaal geen keuze te kunnen maken of dat zij zelf veel moeite moeten doen om hun kind op een school te krijgen waar zij de voorkeur aan geven. Hun ervaringen zijn echter niet die van alle ouders. In het monitoronderzoek (A) vindt ongeveer 70% van de ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoeften dat het niet moeilijk was om hun kind op een gewone school geplaatst te krijgen en vindt slechts 14% van de ouders dat ze juist wel hiervoor veel moeite hebben moeten doen. Meer dan een kwart van de ouders in dit onderzoek heeft de schoolkeuze als zeer prettig en soepel ervaren, voor eenzelfde aantal ouders geldt het tegenovergestelde. Het lijkt er op dat deze laatste groep vooral vertegenwoordigd is in de kwalitatieve onderzoeken (B, C).

Daarbij speelt ook een rol dat sommige ouders hoge eisen stellen, of in elk geval niet snel tevreden zijn met wat een school wil of kan aanbieden. Dat maakt dat zij zelf blijven shoppen, soms langs wel zeven scholen (B). Of het duurt een tijd voor ouders inzien dat hun ideale oplossing niet mogelijk is: *“Het is een lange weg, het is echt een zoektocht. Maar ook een emotionele zoektocht waarbij je zelf groeit in zo’n proces van acceptatie. Het zijn fases waar je doorheen gaat. Eerst moet je wennen aan het idee dat dingen niet gaan zoals je had gehoopt, maar wat dan wel? Dan kom je in dat toch wel wat ondoorzichtige web terecht van alle mogelijkheden die er zijn en waar je geen ervaring mee hebt.”* (B)

Opvallend is tenslotte in alle verhalen dat denominatie vrijwel geen rol blijkt te spelen in de afwegingen van ouders en dus ook niet in discussies over zorgplicht en keuzevrijheid.⁸

Het belang van goede communicatie

Volgens sommige ouderorganisaties nemen niet alleen scholen, maar ook samenwerkingsverbanden nog onvoldoende hun rol in het informeren van ouders (C). Ouders zouden, naast goede informatie over de ondersteuningsmogelijkheden van scholen, ook geholpen zijn met informatie over rechten en plichten ‘over en weer’. Daarbij is uitleg van begrippen nodig, bijvoorbeeld de betekenis van de term zorgplicht. Men wijst er op dat door de invoering van passend onderwijs verwachtingen van sommige ouders zijn veranderd: zij gaan er nu van uit dat de school van hun voorkeur passend onderwijs kan en moet bieden. Ouders zelf bevestigen dit: *“Passend onderwijs roept andere associaties op. Ik denk dan aan onderwijs op maat voor mijn kind met een beperking. Maar dat is het niet. Zo’n term schept verwachtingen en die worden nu niet waargemaakt.”* Een consulent die veel met ouders spreekt geeft eveneens aan dat de term passend onderwijs

⁸ Dit is althans het beeld in de hier besproken onderzoeken. In een ander onderzoek uit het evaluatieprogramma, naar de manier waarop passend onderwijs verschijnt in de pers en de politiek, komen voorbeelden voor waarin vooral scholen van een kleine denominatie (zoals reformatorische scholen) erg hun best doen om op wensen van de ouders in te gaan, als die zich vanwege hun geloofsrichting komen aanmelden. Zie Waslander & Buwalda-Groeneweg, 2017.

bij ouders hoge verwachtingen heeft gewekt. *“Bij ouders die met hun zorgkind onder de arm liepen is hoop gewekt: nu komt het goed, de naam passend onderwijs belooft alles! Dat valt voorlopig tegen. Hobbels als tekortschietende leraren of defensieve houding van scholen zijn niet zomaar per wet te veranderen.”* (B)⁹. Het is dus belangrijk om beter te communiceren dat ‘passend onderwijs’ en ‘plaatsingsgarantie’ niet betekenen dat elke school nu alles kan bieden.

Een ander communicatietekort dat is aangetroffen, is dat ouders soms niet weten waar ze aan toe zijn. Een voorbeeld dat werd genoemd is een school die een kind met een bepaalde ondersteuningsbehoefte niet wilde aannemen, omdat een aantal leraren langdurig ziek was. Het team was daardoor niet in staat om de benodigde ondersteuning te bieden. Deze school had echter niet duidelijk bij de ouders aangegeven dat de ondersteuning niet geboden kon worden vanwege deze omstandigheden. Daardoor leek het alsof de ondersteuningsbehoefte van het kind te groot was voor het reguliere onderwijs, terwijl een andere reguliere school de ondersteuning misschien wel had kunnen bieden (C).

Ook lange tijd niet horen hoe een beslissing over plaatsing uitvalt, is een klacht van sommige ouders. Bijvoorbeeld: na aanmelding van een kind met een extra ondersteuningsbehoefte heeft de school tijd nodig om te onderzoeken welke ondersteuning nodig is en of de school deze kan bieden. Als dat veel tijd vergt, verkeren de ouders lang in onzekerheid. Bijzonder gevoelig ligt dat als er ook nog sprake is van loting, omdat scholen meer aanmeldingen hebben dan plaatsen (dit komt vooral voor in de grote steden bij het voortgezet onderwijs). Een lotingsprocedure kan lang duren en dan kan het gebeuren dat ouders pas vlak voor de zomervakantie horen dat hun kind niet wordt toegelaten. Het zoeken naar een andere geschikte school in zo'n laat stadium brengt veel stress met zich mee (C).

De schoolkeuze kan dus voor ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoefte een ingewikkeld en stressvol traject zijn, al geldt dit voor de ene ouder meer dan voor de andere ouder. Steeds moet een evenwicht gezocht worden tussen de aard van de ondersteuningsbehoeften van het kind, de mogelijkheden van scholen en de wensen van ouders. Beeldvorming bij ouders over wat passend onderwijs zou moeten inhouden speelt hierbij een rol. We zullen later laten zien dat die beeldvorming ook bij leraren aanwezig is. Eerst gaan we echter nog in op de ervaringen van ouders met het ondersteuningsaanbod.

3.3 Het ondersteuningsaanbod

Naast het voor ouders makkelijker maken van het vinden van een passende plek voor hun kind is het de verwachting dat er door passend onderwijs ook meer hulp op maat kan worden gegeven, dus hulp die past bij de ondersteuningsbehoefte. Wat zijn tot nu de ervaringen van ouders op dit punt? Uit het monitoronderzoek (A) weten we dat ouders van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben overwegend redelijk tevreden zijn over de geboden hulp, maar dat dat niet geldt voor alle ouders. De kwalitatieve onderzoeken

⁹ Dit beeld over de grote beloften van passend onderwijs wordt ook gevoed door de publieke pers (Waslander & Buwalda-Groeneweg, 2017).

bieden meer zicht op waarover ouders meer en minder tevreden zijn.

Het blijkt dat de gesprekken die ouders voeren met de school waar hun kind op zit (of eerder op heeft gezeten) ingewikkeld kunnen zijn, maar ook dat de ervaringen met de opbrengst ervan heel verschillend zijn. Sommige ouders vinden dat ze weinig zicht hebben op wat de school feitelijk aan hulp biedt en vinden dat hun expertise als ouder daarbij te weinig wordt benut. Of ze hebben juist het gevoel dat oplossingen voor problemen die zich voordoen met hun kind allemaal van hen moeten komen en dat de school daarin weinig creatief is. Andere ouders geven aan dat het overleg met de school juist goed gaat en dat er over en weer geluisterd wordt. Een van deze ouders zegt: *“De school bedenkt oplossingen. Hij mag de klas uit of achterin zitten als hij rust wil, of gehoorbeschermers opzetten. Wij hebben voorgesteld dat hij een uur minder gymnastiek zou moeten doen, dat heeft de school overgenomen. Het zijn kleine dingen, die werken. Je werkt samen, wij vragen iets van de school, de school vraagt iets van ons. Bijvoorbeeld oefenen met rekenen of meegaan met schoolreisje.”* Die bereidheid tot samenwerking is cruciaal, zo vindt deze ouder, want de school weet ook niet alles en moet niet pretenderen dat wel te weten. Maar het gaat niet altijd zo harmonisch, er zijn ook ouders die vinden dat zij altijd degenen zijn die iets moeten aankaarten of moeten komen vragen. Dat vinden ze ongemakkelijk, omdat ze bang zijn voor overvragen. *“Je bent in een afhankelijke positie en je wil de relatie met de school goed houden”*. Ook weten ze niet goed waar ze recht op kunnen doen gelden. In de tijd vóór passend onderwijs vonden ze dat overzichtelijker, vanwege het rugzakje dat er toen was voor hun kind. Ze hadden toen meer het gevoel dat dat geld voor hun kind was en dat ze daarom aanspraak konden maken op door hen gewenste vormen van hulp (B).

Verschillende ouders geven aan dat het van leraar tot leraar verschilt hoe goed het gaat met hun kind in de klas. Waar dat aan ligt vinden ze moeilijk te benoemen, het is niet alleen een kwestie van ervaring of uit cursussen verworven deskundigheid. *“De een heeft er meer gevoel voor dan de ander”*. Gebrek aan structuur en continuïteit (bijvoorbeeld veel zieke leraren en invallers) noemen ouders wel als risicofactoren. Sommige ouders geven aan dat leraren meer van elkaar kunnen leren: *“Doe aan visitatie, leer van je meer succesvolle collega’s”*. Dat er grenzen zijn aan wat leraren kunnen bieden, realiseren ze zich wel: *“Ik snap wel dat als je 28 kinderen in de klas hebt het zwaar is met zo iemand als mijn zoon erbij”*. Maar waar ze last van hebben, is wanneer dat door school of leraar wordt gebruikt als excuus voor onwil of onkunde.

Tegelijkertijd blijkt ook dat ouders heel verschillend kunnen oordelen over dezelfde school: de ene ouder is heel tevreden over het aanbod van een school voor hun kind en een andere ouder heeft diezelfde school juist verlaten vanwege slechte ervaringen. Het gaat dan om kinderen met vergelijkbare beperkingen. Het kan dus kennelijk van kind tot kind en van ouder tot ouder verschillen of de juiste ‘klik’ gevonden wordt (B).

Andere ervaringen hebben betrekking op de bekostiging van extra hulp. Volgens sommige ouderorganisaties zijn er nu ouders die hun kind aanmelden bij een school voor regulier onderwijs en te horen krijgen dat de school de ondersteuning niet kan betalen. Dit komt bijvoorbeeld voor bij kinderen met het syndroom van Down. Die ouders hebben het gevoel dat dit ten tijde van het rugzakjessysteem niet speelde. Wat ouders én scholen verwarrend

vinden, is de vraag wat sinds de invoering van passend onderwijs wel en niet nog gefinancierd kan worden qua hulp. Het is ook voor scholen niet altijd duidelijk wat ze bij het samenwerkingsverband kunnen aanvragen. Ook lijken scholen niet altijd te weten welke eigen middelen ze hiervoor al structureel krijgen vanuit het samenwerkingsverband.

Tegelijkertijd, zo benadrukken de ouderorganisaties, zijn er nu ook - in vergelijking met de periode van de leerlinggebonden financiering – meer vormen van hulp mogelijk, in allerlei varianten van intensieve tot beperkte ondersteuning. Waar het op aan komt is vervolgens het gesprek tussen ouders en school over wat mogelijk is aan ‘hulp op maat’. Uiteindelijk, zo blijkt ook uit de interviews met ouders zelf, zijn ouders niet op zoek naar de ultieme oplossing of naar het allerbeste aanbod. Wat ze vooral willen is een school waar hun kind wordt geaccepteerd zoals het is en zichzelf niet alleen maar lastig gevonden worden (C).

De keuze tussen regulier en speciaal onderwijs

Bij sommige kinderen speelt de afweging of een plaats in het regulier of het speciaal onderwijs het meest passend is. Voor de ene ouder is het speciaal onderwijs geen optie: “Als hij van deze school weg moet, rest het speciaal onderwijs en dat is er niet op havo/vwo-niveau in deze provincie. Dan wordt het vmbo en dat weiger ik.” Voor andere ouders is het een keuze geweest waar ze heel positief over zijn. Na een negatieve ervaring op een reguliere basisschool zegt een ouder: “De cluster 2 school was een warm bad. Hoe serieus ze ons namen, de manier van lesgeven, het klimaat, de rust, de kleinere klassen! De juf heeft een microfoon, de kinderen die dat nodig hebben een koptelefoon. Ja, ook wel schrik, over de kinderen die slechter spraken dan ons kind. Maar de ontvangst was zo goed. Natuurlijk, het allerliefste zou ik willen dat hij om de hoek naar school gaat. Maar zijn beperkingen zijn te groot. Dan heb je een klas van 16 leerlingen nodig, een goed didactisch beleid en extra begeleiding. Dat is er niet op de reguliere school.” (B). Een plek op een school voor speciaal onderwijs geeft deze ouders rust. Inmiddels maken ze zich zorgen over nieuwe ontwikkelingen, gesproken wordt over terugplaatsing van hun kind naar het regulier onderwijs. Zij hopen dat hun kind op de speciale school mag blijven (B).

Over inspraak

Een manier om de positie van ouders in passend onderwijs te versterken is de georganiseerde inspraak. Die is er op schoolniveau (medezeggenschapsraad, MR), op bestuursniveau (gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, GMR) en op het niveau van het samenwerkingsverband (ondersteuningsplanraad, OPR). Maar voor ouders blijken dit geen belangrijke organen. Ouders willen in gesprek met de school over de ondersteuning van hun eigen kind. Als dat gesprek er is, hoeven ze niet per se meer. Waar dat gesprek met leraar, mentor, intern begeleider of zorgcoördinator niet loopt, zouden ouders wel graag op directie- of bestuursniveau gehoord willen worden over hun wensen en ideeën over de ideale passende school. Dat blijkt echter weinig plaats te vinden. “Misschien is het wel gek dat geen van de zorgouders die ik sprak ooit gevraagd is door de school om als ervaringsdeskundige een keertje mee te denken” (B).

Een gevoelig punt is volgens sommigen de verhouding tussen ouders van een kind met extra ondersteuningsbehoeften en overige ouders, als het gaat om de vraag wie welke rechten mag doen gelden. Een OPR-lid (ouder) zegt: 'Er is bij veel ouders beeldvorming over passend onderwijs, vanuit het idee: “Steeds meer drukke kinderen in de klas en mijn

kind krijgt niet de aandacht die het nodig heeft". ' Die beeldvorming klopt niet, als OPR-lid weet zij dat het aantal zorgleerlingen op de reguliere scholen niet is toegenomen in veel regio's. Maar het is haar ervaring dat alle ouders willen dat scholen en leraren alles uit hun kinderen halen en dat sommige ouders niet accepteren dat hun kind bijvoorbeeld afstroomt. Die ouders eisen dat ook hun kind de individuele aandacht van de leraar krijgt. Anderzijds zijn er ook voorbeelden van geslaagde acties als het gaat om het betrekken van ouders zonder een kind met extra ondersteuningsbehoeften. Zo was er een basisschool die een informatieavond voor ouders organiseerde toen ze besloten drie kinderen met een beperking in een kleuterklas op te nemen. "De school en de betreffende ouders deden daar hun verhaal. De school nodigde als het ware alle ouders uit de zaken van de andere kant te bekijken. Er kwamen veel vragen, maar niet in één met de strekking 'en mijn kinderen dan?' (B).

Het realiseren van hulp op maat vraagt aldus ook om een *proces op maat*, waarin school en ouders er samen uit moeten zien te komen en dat soms heel goed loopt, maar soms ook niet. Goede wil van beide kanten is daarin veel belangrijker dan formele inspraak of regels. Ook hier draait het weer om communicatie, om de bereidheid elkaar tegemoet te komen en serieus te nemen, en om samen willen leren van ervaringen.

4. Passend onderwijs en de ervaringen van leraren

Leraren zijn de spil in passend onderwijs. Hoewel passend onderwijs vooral een bestuurlijk-organisatorische verandering is die primair iets vraagt van samenwerkingsverbanden, managers en bestuurders, zijn het uiteindelijk leraren die moeten zorgen voor meer hulp op maat en daarmee de sleutel in handen hebben als het gaat om bevordering van ontwikkelingskansen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Van leraren wordt vanwege passend onderwijs iets gevraagd, namelijk de bereidheid en de vaardigheid om in te spelen op de verschillende leer- en pedagogische behoeften van leerlingen. Dat zou gepaard moeten gaan met minder labeling, meer maatwerk en daar waar mogelijk meer thuisnabij onderwijs geven aan leerlingen die extra steun nodig hebben (dus bij voorkeur ook minder verwijzen naar speciale onderwijsvoorzieningen). Maar zij mogen van passend onderwijs ook iets verwachten, namelijk minder bureaucratie en voldoende ondersteuning en faciliteiten. Nu passend onderwijs twee jaar van kracht is, kan een eerste balans worden opgemaakt. Wat weten we tot nu toe over of deze verwachtingen uitkomen? We stellen dus ook hier de vraag: gebeurt wat bedoeld is? Maar net als bij de ouders moet er ook oog zijn voor eventuele niet bedoelde effecten (gebeurt wat niet bedoeld is?). Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de verwachtingen die vanuit passend onderwijs aan leraren gesteld worden op gespannen voet staan met andere eisen waaraan zij moeten voldoen, of dat leraren de bedoelingen van passend onderwijs onvoldoende onderschrijven, of dat ze onvoldoende inzien wat van hen gevraagd wordt, of dat ze worden overbelast.

De gegevens die we hierover tot nu toe verzameld hebben en die benut worden in deze Stand van zaken, zijn de volgende.

- In het journalistieke onderzoek zijn, zoals eerder vermeld, ook ervaringen van leraren opgetekend. Het betreft leraren van elf scholen voor primair onderwijs en acht scholen voor voortgezet onderwijs. Ook is gesproken met een aantal vertegenwoordigers van schoolbesturen en met enkele schoolbegeleiders(B).
- In het diepte-onderzoek rond 31 leerlingen met complexe problematiek in basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en mbo is onderzocht wat de scholen waar zij mee te maken hebben hen wel en niet kunnen bieden. Met de leraren (mentoren) van al deze leerlingen is gesproken (D).
- In een omvangrijk onderzoek, 'school-klas-leerling', zijn gegevens verzameld in ruim 30 basisscholen en ruim 50 scholen voor voortgezet onderwijs bij intern begeleiders, zorgcoördinatoren, leraren en leerlingen. Ook zijn tientallen lesobservaties uitgevoerd in zowel basis- als voortgezet onderwijs. Onderwerpen van dit onderzoek waren onder meer leskwaliteit, competenties en attitudes van leraren en ondersteuning van leraren (E).
- In het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het mbo is een monitoronderzoek uitgevoerd naar ervaren bureaucratie, voortbouwend op eerder onderzoek naar dit onderwerp (F).

- In een thematische casestudie is onderzocht hoe lerarenopleidingen hebben gereageerd op de invoering van passend onderwijs (G).
- We verwijzen in de tekst weer met deze letters naar de rapporten waaruit de vermelde informatie afkomstig is.

4.1 De ondersteuning voor leraren

Ondersteuning die leraren zelf krijgen kan verschillende vormen aannemen. Het kan gaan om advies over hoe om te gaan met leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, om mogelijkheden om te professionaliseren, om steun van schoolleider of intern begeleider/zorgcoördinator, of om daadwerkelijk ondersteuning in de klas in de vorm van 'meer handen' (extra leraren of assistenten).

Deze laatste vorm blijkt weinig voor te komen, zo zien we in het school-klas-leerling onderzoek. In het basisonderwijs kan 23% van de leraren tenminste één dag in de week beschikken over 'meer handen' in de vorm van een extra leerkracht of onderwijsassistent. Bijna de helft van de leraren rapporteert dat er nooit sprake is van dergelijke ondersteuning, ook niet van een remedial teacher. Wel kunnen redelijk wat leraren af en toe beschikken over de hulp van een stagiair, leraar in opleiding of ouders, maar dit is geen structurele vorm van meer handen in de klas. In het voortgezet onderwijs is ondersteuning in de vorm van meer handen in de klas vrijwel afwezig; ook de hulp van stagiaires is voor veel minder leraren beschikbaar (minder dan 20%) (E).

Wat wel door vrijwel alle leraren in basis- en voortgezet onderwijs wordt gerapporteerd, is dat zij steun krijgen van hun intern begeleider (basisonderwijs) of zorgcoördinator (voortgezet onderwijs). Over de aard van die ondersteuning is geen informatie verzameld, maar we kunnen op grond van eerder onderzoek aannemen dat het gaat om advies over de aanpak van leerlingen, hulp bij oudercontacten, periodieke leerlingenbesprekingen en het uitzoeken en regelen van allerlei zaken rondom extra steun. Andere ondersteuners worden ook genoemd door leraren, maar veel minder (nooit door meer dan circa 20% van de leraren). Het gaat dan om ambulante begeleiders, schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband, orthopedagogen. Schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband worden door vo-leraren meer genoemd dan door po-leraren (E). Dit zou er op kunnen wijzen dat in de vo-samenwerkingsverbanden vaker voor dit type functionaris is gekozen.

De tevredenheid van leraren over de ondersteuning die zij krijgen loopt nogal uiteen. In algemene zin voelt twee derde van de leraren zich redelijk of goed ondersteund, een derde vindt de ondersteuning matig of onvoldoende (E). Over de ondersteuning door de intern begeleider of zorgcoördinator zijn zij over het algemeen positief, maar er is een kleine groep voor wie dat niet geldt. Een substantieel deel van de po-leraren geeft aan meer ondersteuning te willen. In het vo valt op dat leraren weinig steun ervaren wat betreft het onderwijs in hun eigen vak; de adviezen die zij krijgen zijn over het algemeen niet vakgebonden. Ook valt in het vo op dat leraren nogal ontevreden zijn over de beschikbaarheid van faciliteiten en materialen; een klein deel weet zelfs niet of die er zijn (E). Verder komt naar voren dat leraren de adviezen die zij krijgen, vooral als het adviezen van externe hulpverleners zijn, niet altijd als behulpzaam ervaren. Ze vinden, zeker voor de 'lastige gevallen', de adviezen soms te algemeen en dus te weinig op maat. Externe hulpverleners (zoals ambulante begeleiders) bieden volgens hen nog te veel een

standaardpakket (D).

Uit de gesprekken die met vo-leraren gevoerd zijn in het journalistiek onderzoek komt eveneens naar voren dat de meningen van leraren over de ondersteuning die zij krijgen nogal uiteen kan lopen, zelfs binnen één school. De ene leraar vindt het zorgbeleid van de school helder en heeft steun aan de voorzieningen die de school heeft ingericht (zoals een *special class* voor leerlingen met autisme), de ander voelt zich slecht geholpen en slecht begrepen bij een moeilijke leerling in haar klas. Zij vindt dat ze met passend onderwijs in het diepe is gegooid. Een collega van haar bevestigt dat en geeft aan dat de gegeven steun de leraar niet altijd vooruit helpt: *“De ondersteuning van de school bestaat uit briefjes met tips. Goed bedoeld, maar ze komen van iemand die niet voor de klas staat. De werkelijkheid van de les is altijd anders.”* Ook dit geeft aan dat het niet altijd lukt om adviezen voldoende op maat van de behoefte van de leraar te snijden. In het voortgezet onderwijs zijn drie groepen leraren te onderscheiden, zo blijkt uit dit onderzoek: leraren die vooral problemen benoemen, leraren die dat juist niet doen en die uit de voeten kunnen met hun taken, en leraren die wel obstakels benoemen maar ook mogelijkheden om die uit de weg te nemen (B).

Het valt in het vo op hoe weinig inzicht leerkrachten hebben in de beschikbare steun, zeker als die van buiten de school moet komen. Dat zou ook kunnen verklaren waarom ze gebrek aan ondersteuning ervaren. Meestal zijn leerkrachten niet betrokken bij de keuzes en inrichting van de zorgstructuur, behalve uiteraard via de formele weg van de MR (B).

In het po komt uit dit onderzoek naar voren dat de ondersteuningsvorm is verschoven sinds de introductie van passend onderwijs. De hulp was eerst leerlinggebonden (het rugzakje) en werd ook grotendeels leerlinggebonden ingezet (bijvoorbeeld voor remedial teaching). Nu gaat het meer om hulp gericht op de leraren. De intern begeleiders zijn hierover positief. Die leerlinggebonden hulp leidde niet tot kennisvermeerdering bij de leraren, aldus één van de ib'ers. Nu gaat het er veel meer om kennis te borgen door in te zetten op de leraar. Dat betekent meer coaching, advies, professionalisering, maar niet per se voorzien in extra handen. Alleen in specifieke gevallen, zoals een leerling met syndroom van Down, of in noodgevallen, bijvoorbeeld extreme gedragsproblemen en overbrugging naar een verwijzing naar het speciaal onderwijs, is er nog (beperkte) assistentie. Maar de leraren in het po zijn over deze verschuiving minder positief. Zij zeggen net als vo-leraren meer te hebben aan de extra handen. En ook in het po menen sommige leraren niet zo veel te hebben aan de adviezen die ze krijgen. Ze geven aan die adviezen al wel te kennen (*“de doos met trucs gaat open”*) of ze onuitvoerbaar te vinden, bijvoorbeeld veel te gedetailleerd. Wat ze het meest tekort komen is *tijd*, tijd om alle leerlingen op maat te kunnen bedienen (B).

Schoolleiding en teamcultuur

Over de rol van de schoolleiding en over de professionele cultuur in hun school zijn de meeste leraren tevreden (E). Dit laatste betreft uitwisseling van ervaringen en stimulansen tot leren. Specifiek over passend onderwijs meldt twee derde van de leraren in zowel po als vo dat het in hun team als vanzelfsprekend wordt gezien dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op school worden toegelaten. Dat duidt op een overwegend positieve houding tegenover passend onderwijs in de schoolteams. Echter, slechts een minderheid van de leraren (drie op de tien) vindt dat er op school gewerkt wordt vanuit

een gedeelde visie op passend onderwijs en een even grote groep (of beter kleine groep) is van mening dat het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op hun school als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien. Dit geeft aan dat leraren zich nog niet duidelijk ondersteund voelen door *schoolbeleid* op het gebied van passend onderwijs.

We zien dus bij resultaten over de ondersteuning die leraren ontvangen vooral een verschil in perspectief: ib'ers en zorgcoördinatoren ondersteunen de ook door het beleid uitgedragen visie dat het er vooral om gaat om leraren te versterken, terwijl leraren zelf eerder wensen dat ze ontlast worden. Dit verschil heeft ook een tijdscomponent: het versterken van leraren moet vooral op de langere termijn meer opleveren en voorkomen dat er steeds opnieuw leerlinggebonden hulp moet worden ingezet. Maar de waarde daarvan zien/ervaren leraren nu nog niet. In toekomstig onderzoek moeten we nagaan of dit een fase-kwestie is (omdat passend onderwijs nog maar kort van kracht is en de gewenste transities nog niet voltooid zijn), of dat het verschil in perspectief zich ook op de langere termijn zal blijken voor te doen.

Verder valt op, net als bij de ouders, dat er behoorlijke verschillen zijn tussen leraren in hun oordeel over de steun die zij ervaren: sommigen vinden het op hun school prima geregeld en vinden adviezen die zij krijgen bruikbaar, anderen vinden dat juist helemaal niet.

4.2 Vaardigheden van leraren

Beschikken leraren over voldoende vaardigheden om onderwijs op maat te kunnen geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Het antwoord op die vraag verschilt, afhankelijk van aan wie het wordt gevraagd. Leraren zelf vinden zich over het algemeen voldoende competent. In het school-klas-leerling onderzoek blijkt dat leraren hun *self-efficacy* (oordeel over eigen kunnen) hoog inschatten (score 7 of hoger op een 9-puntschaal). Leraren vinden gemiddeld zowel in po als in vo dat ze effectief lesgeven en goed inspelen op gedrag en motivatie van leerlingen. Maar intern begeleiders en zorgcoördinatoren denken daar niet altijd zo over. Zij zien dat leraren nogal van elkaar verschillen qua vaardigheden en dat sommigen nog sterk op oude routines leunen. Een vo-zorgcoördinator zegt: *“Sommige leraren zeggen ‘ik doe het al 30 jaar zo’, als argument dat het dan goed is. Dat is natuurlijk geen plus. De dingen moeten echt anders.”* En in het po zegt een ib'er: *“leraren zijn goed in het negeren van hun eigen beperkingen”* (B). Ook ouders, zo bleek uit het vorige hoofdstuk, hebben de ervaring dat de kwaliteiten van leraren sterk kunnen verschillen en dat er soms sprake lijkt te zijn van onwil om iets bij te leren.

Dat is zeker geen onwil op grote schaal. In het school-klas-leerling onderzoek geeft de helft van de leraren aan dat er gericht professionaliseringsbeleid op het gebied van passend onderwijs wordt gevoerd op hun school. In het po zeggen veel leraren ook dat ze goed op de hoogte worden gehouden van professionaliseringsmogelijkheden; in het vo blijkt dit minder het geval (B). De Inspectie van het Onderwijs meldt dat veel po-leraren in de afgelopen twee jaar hebben deelgenomen aan professionaliseringsactiviteiten op het gebied van handelingsgericht werken en omgaan met gedrags-, leer- of sociaal-emotionele problemen en dat bijna alle leraren zich nog wel verder zouden willen

bekwamen in het geven van passend onderwijs¹⁰. Dit blijkt ook uit het journalistieke onderzoek: bijna alle leraren met wie in dit onderzoek gesproken is, hebben wel een vorm van extra scholing gevolgd. Maar ze zijn niet altijd overtuigd van het nut en ze vinden het lastig te organiseren binnen hun werktijd. Het leidt ook lang niet altijd tot verandering van handelen. Vooral in het vo zijn de zorgcoördinatoren hierover kritisch, ze zijn niet erg lovend over de bereidheid van leraren zichzelf te ontwikkelen (B).

De Inspectie van het Onderwijs geeft een verklaring voor hoe het komt dat leraren ondanks toegenomen professionaliseringsactiviteiten toch niet veel veranderen aan hun lespraktijk. Leraren hebben onvoldoende inzicht in hun eigen functioneren omdat ze daar te weinig feedback op krijgen, zo luidt die verklaring.¹¹ Ze zijn daardoor onvoldoende kritisch over hun eigen competenties. Een andere verklaring is dat het professionaliseringsaanbod zelden helemaal goed aansluit bij de specifieke vragen die leraren hebben over specifieke leerlingen, zie ook wat hiervoor gezegd is over ondersteuning door externen die volgens leraren te algemeen van aard is. Nog een andere verklaring is naar voren gekomen in het onderzoek naar leerlingen met complexe problemen. Daar bleek dat vooral in het vo en mbo vakdocenten het (nog steeds) moeilijk vinden om zich aan te passen aan extra ondersteuningsbehoeften. Ze laten 'passend onderwijs' het liefst over aan de passend-onderwijs-professionals, zoals de zorgcoördinatoren, en beschouwen het niet als hun *core business* om zich hiermee bezig te houden (D). Ze zien het dus niet als deel van hun professionele identiteit om over die vaardigheden te beschikken en staan daardoor zelf niet altijd open voor adviezen hoe er met behoeften en gedrag van leerlingen kan worden omgegaan. Oplossingen voor die leerlingen zoeken ze buiten hun eigen les en klas. Ook in het journalistiek onderzoek is dit gesignaleerd bij leraren in het vo: *"De zorgcoördinatoren zeggen dat passend onderwijs betekent dat de oplossingen juist in de klas moeten worden gezocht, maar leraren hebben de neiging hun problemen de klas uit te duwen."* Alle vo-scholen die voor dit onderzoek bezocht zijn hebben daarvoor ook escapes: time-out plekken, trajectklassen, een *special class* in school en/of een 'pluspunt' buiten school (B).

In het po komt dit niet voor. Leraren zijn zich er daar sterker van bewust dat ze er zijn voor alle leerlingen. Daardoor blijven ze het soms lang proberen, met leerlingen die ze moeilijk vinden. Te lang, in bepaalde gevallen. Het onderzoek naar de leerlingen met complexe problemen laat zien dat po-leraren alles graag zelf willen oplossen en het voelen als falen wanneer ze aangeven dat ze het niet (meer) kunnen of weten. Als het dan echt niet meer gaat is onnodige escalatie opgetreden en is er tijd verloren. De onderzoekers stellen: 'leraren moeten opener zijn over hun eigen handelingsverlegenheid' (D).

Ook ib'ers benadrukken het belang van open staan voor feedback en die ook durven vragen. Een van hen zegt: *"Problemen van leerlingen kunnen leerkrachtafhankelijk zijn. Dat probeer je te achterhalen, wat doet de ene leerkracht anders dan de ander, als je dat weet dan kan je elkaar helpen."* En: *"Sommige leerkrachten vragen bij mij wel tien leerlingbesprekingen per jaar, tegen anderen nul. Het kan een kracht zijn als je ziet dat er wat mis gaat. Het gaat om de vraag: hoe kan dat? Leerkrachten moeten zich bewust worden van hun kwaliteiten en zwakheden. Ook de bekwame leerkrachten. Sommigen weten niet*

10 De Staat van het Onderwijs 2015-2016, p. 69.

11 De Staat van het Onderwijs 2015-2016, p. 111.

waarom ze bekwaam zijn, dat moeten ze wel weten, ze zitten in een team. Leerkrachten kunnen heel veel van elkaar leren, dat kan echt beter.” (B).

Opnieuw zien we hier dus een beeld van verschil in perspectief (ib’ers en zorgcoördinatoren denken minder positief over vaardigheden van leraren dan leraren zelf) en van verschillen tussen leraren onderling. Een belangrijk aandachtspunt is verder dat sommige leraren een zekere ambivalentie hebben tegenover professionaliseren en dat daarbij het verschijnsel ‘onbewust onbekwaam’ een rol lijkt te spelen.

4.3 Over attitudes en condities

De meeste leraren hebben zeker wel een positieve *houding* tegenover leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Zo geeft 89% van de po-leraren aan het als een uitdaging te zien als leerlingen in verband met leerproblemen een andere aanpak of extra hulp nodig hebben. Dezelfde vraag voor gedragsproblemen krijgt bijval van 84% van de po-leraren. Drie vijfde vindt dat deze leerlingen bij hen in de klas goed op hun plek zijn. Slechts een klein deel van de leraren is dit allemaal niet van mening (E). Dit beeld is niet nieuw, het werd ook al gevonden in onderzoek dat vóór de invoering van passend onderwijs is uitgevoerd bij leraren in het po¹². Leraren willen zich dus graag voor deze leerlingen inspannen, zeker in het po. Hoe komt het dan dat er toch ook klachten zijn bij leraren over passend onderwijs, zoals bijvoorbeeld regelmatig naar voren komt in het publieke debat?¹³

Het journalistiek onderzoek geeft daar meer inzicht in. Het laat zien dat leraren, als hen gevraagd wordt naar wat passend onderwijs voor hen betekent, de neiging hebben te gaan opsommen hoeveel leerlingen in hun klas een speciale benadering vergen. In sommige gevallen loopt dat op tot de helft van de klas. Een enkeling is van mening dat er nauwelijks nog ‘doorsnee’ leerlingen in de klas zitten, en dat er dus wel erg veel maatwerk wordt gevraagd. Hoewel dat ongetwijfeld wel eens wat wordt overdreven, geeft het wel aan dat leraren vooral het *aantal* leerlingen met specifieke behoeften in hun klas als zwaar ervaren. Een leerkracht van groep 3 zegt: “*Wat wij doen is topsport.*” (B).

De voornaamste bottleneck voor leraren blijkt, zoals eerder vermeld, *tijd*. Ze zien het belang van de aanpassingen die nodig zijn voor verschillende leerlingen, maar geven aan dat niet goed te kunnen realiseren in hun volle klassen. En ze zijn bang om de leerlingen zonder specifieke ondersteuningsbehoeften tekort te doen. In de woorden van een po-leraar: “*We moeten differentiëren, prachtig, de ene leerling meer aandacht geven dan de ander, prima, maar wat is een eerlijke verdeling? Stel een zorgleerling heeft extra aandacht nodig aan het begin van elk werkmoment om op te starten, en aan het eind om terug te blikken. Dat is veel tijd voor één leerling als je er nog 25 in de klas hebt.*” Po-leraren zijn zeer zeker al bezig met differentiëren, maar ze stuiten op de grenzen van wat ze weten te organiseren binnen de beschikbare tijd en faciliteiten. “*Differentiëren op zeven niveaus lukt niet*” (B).

12 Smeets e.a., 2015; zie ook Stand van zaken evaluatie passend onderwijs deel 1.

13 Zie bijvoorbeeld de aandacht in de pers voor het onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek (Grinsven & Van der Woud, 2016), zie ook <http://www.nji.nl/nl/2015/Meeste-leraren-hebben-moeite-met-passend-onderwijs>.

In het voortgezet onderwijs heeft men bovendien last van de structuur en organisatie die dominant is in vo-scholen. Als leraren per week 200 leerlingen zien in hun klassen, lukt het hen niet goed om alle individuele behoeften te onderkennen en staan ze ook niet echt open voor de adviezen die ze daarover krijgen. Een zorgcoördinator zegt: *“De leraren balen van mij: nog een autistische leerling, kom ik weer met het verhaal wat daarbij komt kijken en met mijn tips hoe daarmee om te gaan. De docent zegt: “dank je wel, maar ik kan dat echt niet allemaal bijhouden”. En dan gaat het vervolgens mis, dan raakt de leerling in de war omdat de klas niet gestructureerd genoeg is, of de aanpak van de leerkracht niet logisch is in zijn ogen, dan wordt de leerling opstandig en brutaal. Dan wil de docent excuses, en de leerling vindt dat 'ie niets fout heeft gedaan. Enzovoort.”*

Een andere zorgcoördinator geeft aan dat passend onderwijs realiseren op gespannen voet staat met het systeem van grote klassen, veel lessen en leswisselingen, strikte methodes en standaard klaslokalen. Wat nodig is, is een andere organisatie van het onderwijs: *“De beperking van dit systeem leggen we ons zelf trouwens op, er staat nergens voorgeschreven dat het zo moet met 30 leerlingen in een lokaal, docentgestuurd en na 50 minuten wisselen. Dat kiest de school. Dit systeem moeten we veranderen.”* En een bevlogen mentor van een vmbo-kader klas, die veel tijd besteedt aan zijn moeilijke jongens, zegt dat het al zou helpen als hij elke dag even met zijn eigen klas zou kunnen starten en eindigen: *“Kort de koppen bij elkaar: hoe is het, wat gaat er vandaag gebeuren, et cetera; en aan het eind van de dag weer even bijbabbelen. Structuur is zo belangrijk.”* Er valt dus in het vo nog het nodige te winnen door organisatorische aanpassingen (B).

Een andere moeilijkheid die vooral leraren in het vo ervaren is de onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid van een klas en de dynamiek van relaties tussen leerlingen. Dat kan het ingewikkeld maken om differentiatievormen toe te passen (bijvoorbeeld omdat bepaalde leerlingen niet bij elkaar in een groepje kunnen of willen). Dat vergt ‘op maat’ oplossingen die niet in de methodes geboden worden. En soms vinden leraren het moeilijk om voor zichzelf te rechtvaardigen dat ze onderscheid (moeten) maken: waarom de ene leerling iets toestaan wat de andere leerling niet mag? (B).

Tegelijkertijd blijken leraren tot veel in staat. Het kost hen veel tijd en het levert werkdruk op, maar ze gaan soms ver in het ondersteunen van leerlingen. Er zijn voorbeelden van leraren die met een leerling meegaan naar de huisarts, of elke morgen een whatsappje naar een leerling sturen die moeite heeft uit zichzelf op school te komen: *“ik zie je zo”* (B). We vonden soortgelijke voorbeelden in een ander deelonderzoek van de evaluatie passend onderwijs, dat hier niet nader wordt besproken.¹⁴ *“We zijn ontzettend loyaal en dan is het moeilijk om een grens te trekken”*, zegt een mentor in het vo ter verklaring (B).

Neemt het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft toe in het regulier onderwijs?

Zoals hierboven vermeld, beginnen leraren vaak over het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft in hun klas(sen), als het onderwerp passend onderwijs ter sprake komt. Ze voelen zich overvraagd doordat ze het gevoel hebben niet met zoveel verschillende behoeften rekening te kunnen houden binnen de beschikbare kaders van tijd en hulp.

14 Eimers, Ledoux & Smeets, 2016.

Passend onderwijs wordt door henzelf, maar ook in de media¹⁵ opgevat als *inclusief onderwijs*, dat is onderwijs dat er op gericht is alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte te integreren in het regulier onderwijs. Hoewel inclusief onderwijs niet het officiële doel is van passend onderwijs (het speciaal onderwijs blijft in Nederland bestaan voor leerlingen die dat nodig hebben), is de beeldvorming erover vaak wel dat er geen kinderen meer verwezen zouden mogen worden naar speciale onderwijsvoorzieningen en dat er (daardoor) steeds meer leerlingen die extra steun nodig hebben, ook als dat intensieve steun is, terecht komen in of moeten blijven in het regulier onderwijs. In de verhalen van leraren komt vaak naar voren dat het aantal leerlingen dat extra steun nodig heeft toeneemt en dat daardoor hun werkdruk stijgt.

Voor die toename bestaat echter weinig evidentie. Het is in het verleden al herhaaldelijk gebleken, en in het school-klas-leerling onderzoek (E) recent weer bevestigd, dat zowel in het po als in het vo 20-25% van de leerlingen door leraren worden beschouwd als ‘extra steun leerling’¹⁶. Dat is een aanzienlijk deel en het is heel veel meer dan het aantal leerlingen dat voorheen een rugzakje had in het onderwijs. Dit percentage is behoorlijk stabiel in de tijd en er zijn geen aanwijzingen dat er sinds passend onderwijs een toename is geweest. Wel is er sprake van een afname van het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. In het speciaal basisonderwijs was die afname al gaande vóór de invoering van passend onderwijs, voor het speciaal onderwijs doet die zich vooral voor sinds die invoering.¹⁷ Er worden dus wel wat minder leerlingen naar speciale onderwijsvoorzieningen verwezen dan voorheen. Ook neemt het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs terugstroomt naar het regulier onderwijs iets toe (betreft vooral cluster 2). Echter, in aantallen gaat dit niet om een belangrijke verschuiving. De Inspectie van het Onderwijs laat zien dat er in 2016 vierduizend leerlingen minder in het speciaal onderwijs zaten dan in 2014. Omgerekend naar de meer dan achtduizend scholen voor regulier po en vo in Nederland betekent dat dat er dus gemiddeld niet meer dan twee leerlingen *per school* voorheen wel en nu mogelijk niet meer verwezen worden. Het aantal terugplaatsingen is nog geringer: op de meeste scholen voor regulier onderwijs kwamen nul, één of twee leerlingen over uit het speciaal onderwijs (vooral vo).¹⁸

Kortom: er komen niet opeens veel meer leerlingen die extra steun nodig hebben het regulier onderwijs binnen. De verklaring voor een gevoel van leraren dat hun taak door passend onderwijs zwaarder is geworden moet elders worden gezocht. Specifieke onderwijsbehoefte worden steeds meer en steeds beter geïdentificeerd. Zowel door leraren zelf, als door ‘passend onderwijs professionals’ (intern begeleiders, zorgcoördinatoren, schoolondersteuners et cetera), en ook door ouders. Tot voor kort maakten rugzakjes en labels duidelijk wie als zorgleerling moest worden beschouwd. Met de afschaffing daarvan is ook een begrenzing verdwenen: in beginsel kunnen alle leerlingen extra onderwijsbehoefte hebben. Bovendien is sprake van voortschrijdende

15 Waslander & Buwalda-Groeneweg (2017).

16 In dit onderzoek zijn leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben omschreven als leerlingen voor wie een ontwikkelingsperspectief (OPP) is opgesteld, en/of voor wie een specifieke aanpak of extra hulp nodig is, en/of die een specifiek probleem of een specifieke beperking hebben.

17 Koopman & Ledoux, 2016.

18 Staat van het onderwijs 2015-2016, p 48.

individualisering in het onderwijs. De roep om maatwerk voor alle leerlingen is groot. Daar komt nog bij dat de term ‘passend onderwijs’ heel breed kan worden ingevuld: alles kan er onder vallen. In het journalistieke onderzoek is dit benoemd als het *grenzeloze karakter* van passend onderwijs. Als gevolg hiervan verschuiven de normen voor de extra hulp die wenselijk is voor leerlingen, én gaan de normen voor wat de leraar allemaal moet doen en kunnen omhoog. Leraren wijzen die ontwikkelingen niet af, maar ervaren de grenzen wel aan den lijve. Zij hebben met een hele groep te maken, die vaak groot is. Ze zijn ook gewend en opgeleid om aan een groep les te geven. Tegelijkertijd voelen zij zich verantwoordelijk voor alle individuele leerlingen in die groep. Leraren leggen zich, met name in het po, ook zelf een hoge norm op voor wat ze eigenlijk zouden moeten bieden. Het gevoel niet aan die (verschuivende) normen te kunnen voldoen veroorzaakt werkdruk en een gevoel tekort te schieten. Die bredere onvrede vindt zijn kristallisatiepunt onder de noemer van passend onderwijs (B).¹⁹

De rol van de lerarenopleidingen

Als het gaat om vaardigheden, attitudes en normen waaraan leraren moeten voldoen vanwege de ambities van passend onderwijs, is een logische vraag hoe en in hoeverre leraren daarop worden voorbereid in hun opleiding. Uit een daarop gericht onderzoek (G) blijkt dat in de afgelopen jaren vooral de pabo's en de opleidingen tot de hbo-master *special educational needs* (SEN) hun curriculum hebben aangepast in verband met passend onderwijs (ruime meerderheid). De tweedegraads lerarenopleidingen, de universitaire lerarenopleidingen en de academies voor lichamelijke opvoeding hebben dat in veel mindere mate gedaan (ongeveer de helft). Op de vraag of men zich inmiddels ‘klaar voelt’ voor passend onderwijs antwoorden alleen de master SEN-opleidingen dat dit het geval is, op de overige opleidingen vindt hooguit de helft van de respondenten dat. Die aanpassingen hebben overwegend alleen betrekking op algemene vakken als pedagogiek en onderwijskunde. Een vrij verontrustend gegeven is dat van alle opleidingen slechts 17% meldt dat het merendeel van hun *vakdocenten* en *vakdidactici* voldoende is toegerust om studenten voor te bereiden op passend onderwijs. Volgens 41% is zelfs minder dan een derde deel hiervoor voldoende toegerust. Het blijkt dus dat een aanzienlijke groep lerarenopleidingen zelf aangeeft (nog) niet klaar te zijn voor passend onderwijs.

Belemmerende factoren hiervoor die in het onderzoek naar voren komen zijn het ontbreken van een gedeelde visie in het opleidingsteam, verschillen van opvatting tussen pedagogen/onderwijskundigen en vakdidactici, en een beperkte samenhang tussen de voorgestane benadering van lerarenopleidingen en de praktijk in stage en (opleidings)scholen. Bij de universitaire lerarenopleidingen is ook de korte studieduur een belemmering. Bevorderende factoren zijn het ontwikkelen van een gedeelde visie en van een leerlijn passend onderwijs, vooral als hierbij het gehele team wordt betrokken. Ook uitwisseling tussen lerarenopleidingen lijkt, zo laten de master SEN-opleidingen zien, een belangrijke bijdrage te kunnen leveren. Er zijn inmiddels wel werkgroepen passend onderwijs ontstaan vanuit verschillende werkverbanden en verenigingen van lerarenopleidingen, deze kunnen bijdragen aan de nog benodigde impuls. Een

19 Zie ook Van der Meer, 2011.

aandachtspunt dat ook uit dit onderzoek naar voren komt, is dat veel lerarenopleidingen (nog) niet gericht zijn op aandacht voor de volle breedte van speciale onderwijsbehoeften, dus bijvoorbeeld ook op ondersteuning van leerlingen met fysieke en verstandelijke beperkingen. Wellicht is dit mede de oorzaak van het feit dat leraren, als hen gevraagd wordt welke soorten extra steun ze wel en niet kunnen bieden in hun klas, relatief vaak aangeven dat zij dat niet kunnen voor leerlingen met fysieke, auditieve en visuele beperkingen.²⁰

4.4 Hoe staat het met de bureaucratie?

In de vorige Stand van zaken (deel 2) zijn we al ingegaan op het onderwerp bureaucratie. We meldden toen dat de doelstelling om bureaucratie te verminderen nog niet wordt gehaald. Vergeleken met de situatie van vóór passend onderwijs is de bureaucratie kort na de invoering van passend onderwijs juist toegenomen en niet afgenomen, volgens leraren en intern begeleiders en zorgcoördinatoren.²¹

Dit onderzoek is sindsdien nog een keer herhaald, in 2016/17, maar nu alleen bij intern begeleiders en zorgcoördinatoren. Dit nieuwe onderzoek laat een lichte verschuiving zien in de richting van iets minder ervaren bureaucratie bij ib'ers en zorgcoördinatoren ten opzichte van de vorige peiling²², maar nog steeds wordt gerapporteerd dat de bureaucratie is toegenomen vergeleken met de tijd van vóór passend onderwijs (F). De verantwoordingsdruk wordt nog steeds als hoog ervaren in de scholen. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs en nieuwe procedures in samenwerkingsverbanden, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren. Ook leraren noemen dit als bron van bureaucratie, zo komt naar voren in het journalistiek onderzoek (B). Ze geven aan dat ze veel moeten vastleggen en evalueren. Dat voelen sommigen als controle op hun dagelijks handelen en daarmee als wantrouwen. Als 'energievragers' noemen ze vooral het opstellen van groepsplannen en van ontwikkelingsperspectiefplannen. De OPP's vergen onderhoud, evaluatie en aanpassing. Op zichzelf zien leraren het nut wel van het maken van die plannen. Het vergroot hun bewustzijn over wat bereikt moet worden. Maar er zijn ook signalen dat de administratieve verplichtingen doel op zichzelf worden. Leraren zeggen dan dat ze alles moeten registreren, ook elk contact met ib'er of ouders, in verband met dossieropbouw die later nog nodig zou kunnen blijken. Een po-leraar zegt: *“Elke handeling moet genoteerd. Dagelijks ben ik wel een half uur bezig met terugkijken en opschrijven.”* En een ander: *“Het kan nodig zijn voor onderzoek of hulp door externen of een doorverwijzing, overal heb je tegenwoordig verslagen voor nodig. We zeggen wel eens grappend: na 15 uur begint het pas. De afspraken, de vergaderingen, de administratie.”* Nog een ander: *“Niet genoteerd is niet gebeurd. Je moet alles kunnen bewijzen. We gaan er naar toe dat we straks elk gesprek met ouders moeten laten ondertekenen.”* Ook ib'ers/zorgcoördinatoren geven aan dat de (al dan niet vermeende) toenemende vraag naar onderbouwing van verzoeken

20 Smeets e.a., 2015. Een andere oorzaak hiervan lijkt te zijn dat de meeste leraren ook geen ervaring hebben met leerlingen met deze beperkingen, en daarom veronderstellen dat zij daarvoor niet over de juiste kennis en vaardigheden beschikken.

21 Kuiper e.a., 2015, 2016.

22 Kanttekening hierbij is dat er wel sprake is van steekproefverschillen tussen beide metingen; het is niet erg plausibel maar theoretisch wel mogelijk dat het gevonden verschil hieraan te wijten is.

om extra middelen of een toelaatbaarheidsverklaring bij het samenwerkingsverband bijdraagt aan ervaring van bureaucratie (D).

Het werken met groepsplannen is in het po al een tijd een gebruikelijke werkwijze. Die komt niet rechtstreeks voort uit passend onderwijs, maar wordt daarmee inmiddels door leraren wel verbonden als het gaat om de vraag naar bureaucratie. Op sommige scholen zijn ze er zich echter van bewust geworden dat de druk die leraren ervaren ook van de eigen afspraken en procedures komt. Een ib'er zegt: "We hebben eens goed gekeken naar wat echt nodig is. Het ging allemaal veel te diep. We hebben nu een aangepast format voor het groepsplan gemaakt."

In het vo komt deze klacht minder voor, omdat het werken met groepsplannen daar nog geen gemeengoed is.

Het werken met OPP's komt wel direct voort uit passend onderwijs. Dat leidt tot positieve en minder positieve ervaringen. Aan de positieve kant staat dat het werken met OPP's overzicht oplevert (alles staat bij elkaar), houvast geeft (doordat er doelen en afspraken in staan) en (daardoor) helpt in de communicatie met de ouders. Aan de negatieve kant staat dat het wordt ervaren als een administratieve last, zeker door leraren. Maar ook hier geldt dat de school daar zelf ook iets aan kan doen. Soms is een OPP namelijk synoniem met een compleet leerlingdossier, terwijl het veel compacter kan (D). Verder hebben vooral scholen voor speciaal onderwijs soms te maken met verschillende formats voor een OPP, omdat ze met verschillende samenwerkingsverbanden te maken hebben die elk hun eigen eisen stellen. Meer afstemming tussen aan elkaar grenzende samenwerkingsverbanden zou wat dit betreft wenselijk zijn (F).

Al met al wordt er dus nog steeds veel bureaucratie ervaren in scholen, zowel door ib'ers en zorgcoördinatoren als door leraren. Ook hier lijkt er bij leraren een tendens te zijn om alles wat met administratieve verplichtingen te maken heeft toe te rekenen aan passend onderwijs, ook als die verplichtingen een andere bron hebben. Er valt ongetwijfeld nog winst te behalen door systemen eenvoudiger te maken, maar daarnaast lijkt meer reflectie gewenst op het verschijnsel van 'alles vastleggen' uit voorzorg.

4.5 Terugdringen van *labelen*

Eén van de verwachtingen over de veranderingen die passend onderwijs zou bewerkstelligen was dat het *labelen* van kinderen zou worden teruggedrongen. In de aanloop naar passend onderwijs kwam deze gedachte naar voren in een beleidsbrief van de toenmalige staatssecretaris waarin aanpassingen van het toen al voorgenomen beleid werden aangekondigd. Daarvoor waren meerdere aanleidingen, een ervan was de zorg om het stijgende aantal leerlingen dat een label kreeg in de toen bestaande zorgstructuur (en daarmee ook een stigma dat belemmerend werkt op de arbeidsmarkt).

Dit was ook, in de analyse van destijds, een bron van de steeds stijgende kosten van het zorgstelsel.²³ Uit deze periode stamt het besluit om het indicatiesysteem dat onderdeel was van het beleid leerlinggebonden financiering af te schaffen en de middelen hiervoor te decentraliseren naar de samenwerkingsverbanden. Zonder verplichte indicaties zou de neiging tot 'overdiagnostiek' verdwijnen, was de gedachte.

23 Ministerie van OCW, 2009.

In de vorige Stand van zaken (deel 2) is vermeld dat een van de veranderingen die passend onderwijs heeft bewerkstelligd inderdaad is dat er minder verplichte diagnostiek is en dat men blij is met de mogelijkheden die dat geeft, met name dat nu meer leerlingen kunnen profiteren van extra steun, ook als ze niet voldoen aan indicatiecriteria.

Toch is het denken in diagnoses zeker nog niet verdwenen, zo blijkt uit het sindsdien uitgevoerd onderzoek. Bij leerlingen met complexe problemen zijn bij de meeste van deze leerlingen nog formele diagnoses in het spel (D). Die diagnoses zijn niet altijd recent (dateren soms van vóór de invoering van passend onderwijs), maar ze zijn zeker nog duidelijk aanwezig, ook in de beleving van leraren. Ze staan ook vaak vermeld in het OPP of in de bijlage bij de onderwijsovereenkomst in het mbo. Ter illustratie: in het mbo werd zo'n bijlage aangetroffen waarin alleen 'ADHD' stond aangegeven als achtergrond van de vraag om extra ondersteuning (D).

Verder blijken leraren nog veel in labels te spreken als ze leerlingen met extra ondersteuning aanduiden in hun klas. In de opsommingen die ze geven van die leerlingen komen veel aanduidingen van beperkingen voor, zoals dyslexie, autisme, ADHD (B,D). Deze gewoonte uit het verleden is dus zeker nog niet verdwenen.

Werken met ontwikkelingsperspectieven

Een bijdrage aan vermindering van labelen zou moeten komen uit het werken met ontwikkelingsperspectieven. Een OPP gaat nadrukkelijk niet uit van wat een kind 'heeft', maar van wat het nodig heeft om op een beoogd uitstroomprofiel uit te komen. Het bepalen van een verwacht uitstroomniveau vraagt van leraren, ib'ers en zorgcoördinatoren dat ze een goede inschatting maken van wat met een leerling bereikt kan worden, gegeven de mogelijkheden en de beperkingen van het kind. Zo'n voorspelling maken is niet eenvoudig en biedt ruimte voor allerlei soorten afwegingen. Het onderzoek naar leerlingen met complexe problemen laat verschillende voorbeelden zien waarin de school aan de voorzichtige (lage) kant blijft bij het bepalen van het uitstroomniveau, vanuit de gedachte dat het belangrijk is voor de leerling om succeservaring op te doen in verband met het krijgen van meer zelfvertrouwen (D). Maar de keerzijde hiervan is dat niet altijd het niveau behaald wordt/kan worden dat misschien haalbaar was geweest bij een minder voorzichtige keuze. De kans dat dit mechanisme zou optreden (te lage verwachtingen leiden tot te laag niveau) is al gesignaleerd toen het idee van het OPP geïntroduceerd werd²⁴. Het lijkt zich dus nu ook daadwerkelijk voor te doen, al kunnen we niet zeggen in welke mate.

Een andere lastige kwestie bij het opstellen van OPP's is dat de ondersteuningsvraag waarmee een leerling de school binnenkomt lang niet altijd meteen duidelijk is. Dat geldt voor instroom in het po en bij de overgang van po naar vo. En ook als de ondersteuningsvraag wel helder is, willen scholen soms eerst even een periode wachten voordat ze een plan gaan opstellen, om beter te weten hoe de vraag zich in de praktijk manifesteert. De wettelijke verplichting om een OPP snel op te stellen (kort na de start op de school) staat hiermee op gespannen voet en draagt er aan bij dat scholen het ervaren als een bureaucratische maatregel (D).

Een OPP helpt wel bij het op elkaar afgestemd krijgen van verwachtingen. Ouders zijn blij met duidelijkheid, leraren vinden het OPP een goed instrument om die duidelijkheid te

24 Clijsen e.a., 2009.

creëren in het contact met ouders (C, zie ook Eimers e.a., 2016). De handtekening van ouders onder een OPP ontbreekt wel nog vaak, maar dit lijkt niet iets te zijn waar ouders zich erg druk over maken. Veel belangrijker is het gesprek over wat bereikt kan worden. Bij sommige leerlingen met complexe problemen bleven verwachtingen hierover verschillen; ouders blijven dan hopen dat er meer uit hun kind gehaald kan worden dan wat de leraar voor haalbaar houdt. En als er sprake is van verandering van school, hopen ouders dat de nieuwe school de verwachtingen kan waarmaken waar de vorige school (in hun ogen) niet aan kon of wilde voldoen (B,C,D).

5. Conclusies

We begonnen deze stand van zaken met een overzicht van beoogde resultaten van passend onderwijs, voor ouders en leraren (tabel 1). Wat is nu, samenvattend, de uitkomst van het tot nu toe uitgevoerde onderzoek in het evaluatieprogramma bij deze onderwerpen? Dit is bij elkaar gezet in tabel 5.1 en tabel 5.2.

Tabel 5-1 Wat tot nu toe wel/niet bereikt is voor ouders

Beoogd	Bevindingen
Minder labelen, meer maatwerk	Sinds passend onderwijs zijn meer vormen van hulp mogelijk, in allerlei varianten van intensieve tot beperkte ondersteuning. Essentieel is het gesprek tussen ouders en school over wat mogelijk is. Ouders zijn niet op zoek naar het allerbeste aanbod, wat ze willen is een school waar hun kind wordt geaccepteerd en zichzelf niet lastig gevonden worden. Ouders ervaren verschillen tussen leraren wat betreft 'op maat' onderwijs.
Minder bureaucratie	Voor ouders is er geen duidelijk verschil voor/na passend onderwijs. De meeste ouders rapporteren weinig bureaucratie, maar een minderheid heeft er wel last van.
Duidelijkheid over wat scholen kunnen bieden	Ouders zijn gemiddeld redelijk tevreden over informatie van scholen; geen verschil voor/na passend onderwijs. Maar echt informatie krijgen over aanbod van scholen kost ouders wel moeite; er is twijfel over of alle ouders dat even goed kunnen. Het schoolondersteuningsprofiel vervult hierbij nauwelijks een functie. De term passend onderwijs wekt bij sommige ouders hoge verwachtingen, die scholen niet altijd kunnen waarmaken.
Plaatsingsgarantie	Zorgplicht zorgt er voor dat altijd wel een aanbod wordt gedaan, maar ouders ervaren weinig keuzevrijheid. Ouders hechten niet erg aan de zorgplicht; zij willen zelf bepalen waar hun kind terecht komt. Volgens ouderorganisaties denken scholen nog te veel aanbodgericht en sluiten zij te weinig aan bij de behoeften van het kind. Ouders met weinig keuze voelen zich buitengesloten; 'er wordt over ons beslist'.
Snellere en efficiëntere hulp	Ouders zijn gemiddeld redelijk tevreden over extra steun; geen verschil voor/na passend onderwijs. Wel behoorlijke verschillen in ervaringen van ouders; sommigen zijn zeer tevreden, anderen helemaal niet. Ouders zijn wel onzeker over wat ze kunnen vragen/waar ze recht op kunnen doen gelden, voelen zich afhankelijk. Ouders én scholen vinden het onduidelijk wat sinds passend onderwijs nog gefinancierd kan worden qua hulp. Het is ook voor scholen niet altijd duidelijk wat ze bij het samenwerkingsverband kunnen aanvragen. Scholen weten ook niet altijd welke eigen middelen ze hiervoor al structureel krijgen vanuit het samenwerkingsverband.
Ouders hoeven niet meer te 'shoppen'	Het aanbod past niet altijd bij de wensen van de ouders. Dan gaan ouders verder kijken; ze blijven dus 'shoppen' als ze niet tevreden zijn met wat een school kan/wil bieden. Sommige ouders zijn kritisch en proberen het bij veel scholen. Het kost soms tijd om te aanvaarden dat de ideale oplossing niet mogelijk is.
Elk kind een plek, passend bij de ondersteuningsbehoefte	De ondersteuningsbehoefte is lang niet altijd bij start op de school duidelijk. Soms kennen de ouders die behoefte zelf nog niet, maar het

	komt ook voor dat ze informatie over hun kind achterhouden om de kans te vergroten dat het geplaatst wordt op de school van hun keuze; in het mbo geldt dit ook voor aanmelding door studenten. Dit bemoeilijkt plaatsingsbeslissingen van scholen.
Overig	Ouders van leerlingen die geen extra steun nodig hebben zijn meestal positief over de aanwezigheid van kinderen met extra steun in de klas; kinderen leren hierdoor omgaan met verschillen. Ca 20% is het hier niet mee eens; betreft iets meer ouders dan vóór passend onderwijs.

Tabel 5-2 Wat tot nu toe wel/niet bereikt is voor leraren

Beoogd	Bevindingen
Minder labelen, meer maatwerk	Het denken in diagnoses is nog niet verdwenen.
Minder bureaucratie	Leraren ervaren dat bureaucratie sinds de invoering van passend onderwijs is toegenomen. De verantwoordingsdruk wordt nog steeds als hoog ervaren in de scholen. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren.
Meer vaardigheden in omgaan met verschillen	Leraren beoordelen hun eigen vaardigheden als ruim voldoende, maar ib'ers en zorgcoördinatoren zijn hierover kritischer. Volgens hen en volgens de inspectie hebben leraren niet altijd goed inzicht in de eigen competenties. Er vindt wel de nodige professionalisering plaats, maar dat leidt niet altijd tot beter handelen. In het vo en in het mbo vinden leraren passend onderwijs nog niet altijd tot hun taak behoren, zij schuiven dit door naar de 'passend onderwijs professionals'. In het po voelen leraren zich juist erg verantwoordelijk; zij vinden het daardoor soms moeilijk handelingsverlegenheid toe te geven. De lerarenopleidingen, vooral die voor het vo, zijn nog onvoldoende 'klaar' voor passend onderwijs, met uitzondering van de master SEN opleidingen. Vooral in vaklessen heeft nog weinig aanpassing plaatsgevonden.
Voldoende ondersteuning en faciliteiten	Vrijwel alle leraren krijgen steun van een ib'er of zorgcoördinator; een minderheid ook van ab'ers, schoolondersteuners etc. Leraren hebben het meest behoefte aan meer handen in de klas, maar die steun is meestal niet/te weinig aanwezig. Over de waarde van de ondersteuning door vooral externe ondersteuners lopen de meningen uiteen. In het vo hebben leraren weinig inzicht in wat beschikbaar is. Wat leraren het meest missen is <i>tijd</i> om alle leerlingen voldoende aandacht te geven. Over de ondersteuningsstructuur op hun school zijn leraren tevreden, maar het schoolbeleid wat betreft passend onderwijs kan volgens hen beter. Er is nog te weinig gemeenschappelijke visie en gedeelde verantwoordelijkheid.
Werken met ontwikkelingsperspectieven	In de scholen is men ambivalent over het nut van OPP's. Positief vindt men dat het werken met OPP's overzicht oplevert, houvast geeft en helpt in de communicatie met de ouders. Aan de negatieve kant staat dat het wordt ervaren als een administratieve last. OPP's zijn soms erg uitgebreid. In het speciaal onderwijs heeft men last van verschillende eisen vanuit verschillende samenwerkingsverbanden. Een reëel risico is dat in OPP's te lage uitstroomniveaus worden gekozen. Een knelpunt is dat het vaak niet goed mogelijk is een OPP op te stellen kort na de start op de school.
Overig	Verreweg de meeste leraren, vooral in po, zien het als een uitdaging om leerlingen extra hulp te geven en staan positief tegenover de

	doelstellingen van passend onderwijs. Maar waar men moeite mee heeft, is het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas. In het vo werkt bovendien het systeem met veel lessen, leswisselingen, vaste roosters en standaard lokalen belemmerend.
	Passend onderwijs wordt door leraren geassocieerd met inclusief onderwijs en met verregaand individueel maatwerk geven. Daardoor krijgt passend onderwijs een grenzeloos karakter. Leraren hebben het idee dat ze alles moeten kunnen, maar leggen zichzelf ook hoge normen op.

Beide overzichten laten zien dat de realisatie van passend onderwijs voor ouders en leerlingen een verhaal van plussen en minnen is. Op sommige gebieden is er winst, op andere gebieden niet, en wat vooral opvalt is dat meningen en perspectieven verschillen. Dat geldt voor ouders onderling, voor leraren onderling, en het geldt voor ouders en leraren wat betreft ieders kijk op wat wenselijk en haalbaar is. Hierover, tot slot, nog enkele observaties.

Voor ouders lijkt er een zekere discrepantie te zijn tussen bevindingen uit het kwantitatieve onderzoek, waaruit blijkt dat ouders over het geheel genomen redelijk tevreden zijn over verschillende aspecten van passend onderwijs, en de resultaten van het kwalitatieve onderzoek waarin individuele verhalen van ouders een soms moeilijke zoektocht laten zien. Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Eén verklaring is dat ouders de lat voor wat ze van school verlangen niet erg hoog leggen, hetgeen zou verklaren dat ze vrij snel tevreden zijn. Maar dat geldt niet voor de kleine groep ouders die actief zoekt naar de beste plek voor hun kind en die daar uitgesproken eigen ideeën over heeft. Onder hen zijn ouders die de lat juist zeer hoog leggen, met een groter risico op teleurstelling. Een andere verklaring is dat aan het kwalitatieve onderzoek vooral die laatste groep deelgenomen heeft, omdat dit ouders zijn die graag gehoord willen worden over hun ervaringen met passend onderwijs. Positieve ervaringen krijgen daardoor minder aandacht dan negatieve ervaringen.

Voor beide typen onderzoek geldt overigens dat hoogopgeleide ouders oververtegenwoordigd zijn in de groep ouders die heeft deelgenomen. Het blijft moeilijk om ook laagopgeleide ouders in onderzoek te betrekken.

Wat uit de gegevens over ouders verder naar voren komt, is dat het voor hen nog niet meevalt om de weg te vinden in het geheel van informatie en regels over passend onderwijs. Er is nu meer mogelijk dan voorheen, er is ook meer flexibiliteit, maar de keerzijde is dat het zicht op wat mogelijk is minder helder is geworden. "Ouders dwalen", zo wordt geconcludeerd in het journalistieke onderzoek. Mede daardoor zijn ouders onzeker over wat ze kunnen vragen. Verder vinden ouders het moeilijk hun zaak te bepleiten zonder de relatie met de school te beschadigen, omdat ze bang zijn dat zich dat tegen hun kind keert. Ouders voelen zich afhankelijk, omdat de exit-optie (naar een andere school gaan) niet aantrekkelijk is of niet bestaat.

Ouders geven soms aan dat ze maar kleine aanpassingen vragen voor hun kind, maar voor leraren kunnen die *opgetelde* wensen toch veel gevraagd zijn. Zij staan voor het dilemma dat ze maatwerk belangrijk vinden voor elk kind, maar niet genoeg tijd hebben om dat

allemaal te realiseren. Een eerlijk gesprek hierover tussen leraren en ouders is nodig voor meer wederzijds begrip. Een aandachtspunt daarbij is, met name in het vo, dat de bestaande kaders in het onderwijs (lokalen, roosters, jaarklassensysteem, één leraar-één klas, strikte methoden) ook belemmerend kunnen zijn voor het realiseren van passend onderwijs. Het verdient daarom aanbeveling om na te gaan welke perspectieven er zijn voor meer maatwerk als buiten die kaders wordt gedacht.

Ouders bepleiten meer partnerschap, ze willen graag meepraten over wat er met hun kind gebeurt op school en ze willen erkend worden in hun expertise. Maar leraren hebben, van hun kant, de ervaring dat er ouders zijn met wie partnerschap niet goed lukt. In het onderzoek naar leerlingen met complexe leerproblemen is gebleken dat het voorkomt dat ouders en school/leraar niet hetzelfde beeld hebben van het gedrag en de behoeften van het kind op school en het daardoor niet eens zijn over wat wenselijk is, respectievelijk reëel gevraagd kan worden. Bijvoorbeeld wanneer ouders (volgens leraren) problematisch gedrag van hun kind ontkennen of vergoelijken. Of ouders die geen oog hebben voor het feit dat in een school niet alles realiseerbaar is. En soms is er helemaal geen relatie, omdat ouders afwezig zijn, onmachtig zijn of de thuissituatie te problematisch is. Goed partnerschap is een mooi ideaal en een succesfactor voor goed verlopende ondersteuning, maar niet altijd vanzelfsprekend of makkelijk te realiseren.

Bij leraren valt op dat er een discrepantie bestaat tussen wat anderen van hen verwachten als het om passend onderwijs gaat (namelijk dat zij zich verder ontwikkelen, gebruik maken van adviezen, leren van elkaar) en hun eigen roep om 'meer handen in de klas'. In het journalistieke onderzoek is gebleken dat er bij leraren weerstand ontstaat als het in het gesprek over passend onderwijs gaat over hun tekortschietende vaardigheden. Dat voelen ze als een aanval, en bovendien als het wegwuiven van waar voor hen de schoen wringt: de voorzieningen. Leraren hadden wat dit laatste betreft kennelijk hogere verwachtingen van passend onderwijs dan wat in de praktijk blijkt. Ze hebben naar eigen zeggen weinig zicht op de middelen die voor passend onderwijs beschikbaar zijn. De samenwerkingsverbanden hebben de middelen gekregen voor lichte en zware ondersteuning, dit betreft onder meer de vroegere rugzakmiddelen.

Samenwerkingsverbanden zetten die middelen naar eigen inzicht in en hanteren daarbij verschillende verdelingsmodellen. Maar welk model ook wordt gehanteerd, de middelen zijn zeer zeker niet toereikend om voor elke leraar meer handen in de klas te organiseren. Toch bestaat bij leraren die verwachting kennelijk wel. Ook lijken leraren niet altijd goed inzicht te hebben in de oorzaken van veranderingen in hun werkomstandigheden, zoals het ontstaan van grotere klassen. Die oorzaken zijn divers (bijvoorbeeld daling van de gewichtenmiddelen en stijging van personeelskosten) en zijn beslist niet zonder meer terug te voeren op passend onderwijs. Passend onderwijs lijkt echter de katalysator geworden te zijn voor al het ongenoegen van leraren over de werkdruk waar ze mee te maken hebben en voor bezuinigingen die worden gevoeld. Meer en betere communicatie met leraren is daarom wenselijk over wat vanuit passend onderwijs wel en niet mogelijk is aan ondersteuning, van verschillende kanten (overheid, besturen, samenwerkingsverbanden, schoolleiders).

Daarnaast is aandacht nodig voor de rol van de lerarenopleidingen. Zij zijn nog

onvoldoende ingesteld op de eisen die passend onderwijs stelt aan het toerusten van leraren, op een paar uitzonderingen na.

Passend onderwijs ontwikkelt zich nog

Passend onderwijs is een complexe vernieuwing die veel beleidsvrijheid legt bij lokale onderwijspartners. Wat deze Stand van zaken laat zien, net als de vorige, is dat de veranderingen die het gevolg zijn van passend onderwijs en van de lokale keuzes nog gaande zijn en nog niet volledig geland bij de verschillende partijen. We zien in deze fase verschillen in oriëntatie en verwachtingen tussen de ‘passend onderwijs professionals’, leraren en ouders. De vraag is of dit een momentopname is, omdat er nog sprake is van een gewenningsproces en passend onderwijs zich nog verder moet uitkristalliseren, of dat die verschillen ook na langere tijd nog zichtbaar zijn. Het vervolg van de evaluatie zal daar meer zicht op geven.

6. Referenties

- Clijisen, A. (KPC-groep), Pieterse, E. (SBO-Werkverband), Spaans, G. (Projectbureau Kwaliteit PO-raad), &
- Eck, P. van, & Rietdijk, S. (2017). *Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs*. Utrecht/Rotterdam: Oberon/CED-groep.
- Eimers, T., Ledoux, G., & Smeets, E. (2016). *Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.
- Grinsven, V., & Van der Woud, L. (2016). *Rapportage Passend onderwijs*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Heim, M, Wellner, H., & Elshof, D. (2017). *Passend onderwijs bureaucratisch? Tweede vervolgmeting ervaren bureaucratie in de school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Koopman, P., & Ledoux, G. (2016). *Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijn-evaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kuiper, E., & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De Nieuwe Meso*, 3, nr 3, 62-67.
- Ledoux, G. (2013). *Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013), Evaluatiekader Passend onderwijs. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 1: Beginsituatie en vooruitblik*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G./Consortium Evaluatie Passend Onderwijs (2016). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 2: Eerste ervaringen met de stelselverandering*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Linden, C. van der, Stege, H. van der, & Hoven, J. van der. (2017). *Past elke leerling in passend onderwijs? Een casestudie naar passend aanbod en het ontwikkelingsperspectief*. Rotterdam: CED-groep.
- Loon-Dijkers, L. van, Heurter, A., & Ledoux, G. (2017). *Ervaren bureaucratie en tevredenheid passend onderwijs. Meninge van po- en vo-ouders en mbo- studenten, schooljaar 2015-2016*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Meer, J. van der (2016). *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2009). *Heroverweging passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, ref. JOZ/162739. Den Haag: Ministerie OCW.

- Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., Felix, C., & Mol Lous, A. (2015). *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*. Nijmegen/Amsterdam/Leiden: ITS/Kohnstamm Instituut/Hogeschool Leiden.
- Smeets, E. & Van Veen, D., m.m.v. Van der Steenhoven, P. (2016). *Monitor Ondersteuningsaanbod. Ondersteuning voor leerlingen en teamleden in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, schooljaar 2015-2016*. Nijmegen: KBA.
- Smeets, E., Boer, A. de, Van Loon-Dijkers, L., Rossen, L., & Ledoux, G. (2017). *Passend onderwijs op school en in de klas. Eerste meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: KBA/Kohnstamm Instituut.
- Van Veen, D., Huizinga, O., & Van der Steenhoven, P. (2016). *Passend onderwijs en de lerarenopleidingen*. Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ.
- Visser, J. (Cito). (2009). *Werken vanuit een ontwikkelingsperspectief in het speciaal onderwijs. Naar een gezamenlijk kader*. PO-raad, Utrecht; SBO-Werkverband, Zeist.
- Waslander, S. & Buwalda-Groeneweg, E. (2017). *Passend onderwijs in pers en politiek. Deel 1*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Bijlage 1

Wat houdt het evaluatieprogramma in?

Om zicht te krijgen op wat passend onderwijs teweegbrengt, is een onderzoeksprogramma van vijf jaar ontworpen om de invloed en gevolgen van passend onderwijs te onderzoeken. Dit programma is gestart in de tweede helft van 2015. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) door een consortium van zeven onderzoeksinstituten: het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam (coördinator), bureau Oberon in Utrecht, de CED-groep in Rotterdam, bureau KBA in Nijmegen, Tias-Nimbas van de Universiteit Tilburg, het Nederlands Centrum Onderwijs-Jeugdzorg in samenwerking met hogeschool Windesheim en de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek.

De algemene vragen waar het onderzoek een antwoord op zoekt zijn:

1. Wat is de impact van passend onderwijs op het handelen van samenwerkingsverbanden, besturen en hun samenwerkingspartners? (bovenschools niveau)
2. Wat is de impact van passend onderwijs op scholen/opleidingen en leraren? (school/klasniveau)
3. Wat is de impact van passend onderwijs op ouders en leerlingen/studenten? (leerlingniveau)
4. Welke interacties doen zich voor tussen deze niveaus?
5. In welke mate zijn in scholen/opleidingen en bij leraren factoren zichtbaar die als gunstig beschouwd worden voor onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften? Welke ontwikkeling vindt hierin plaats, onder invloed waarvan? En in hoeverre beïnvloeden deze factoren de ontwikkeling van leerlingen?

Met de term 'impact' bedoelen we alle soorten effecten en gevolgen van de invoering van passend onderwijs. Tevens duiden we daarmee het ontwikkelingskarakter aan. Het gaat niet om effecten/gevolgen op één moment, maar om stappen en gebeurtenissen in de tijd en de verklaringen hiervoor. Verder bedoelen we met 'impact' zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen van passend onderwijs.

De thema's waar we de evaluatie op richten zijn ontleend aan een zogenoemde beleidstheorie: een geheel van doelen, verwachtingen, beleidsinstrumenten en beoogde uitkomsten van passend onderwijs. Het gaat om de volgende thema's:

- de werking van de zorgplicht
- realisatie van dekkend aanbod en de rol van schoolondersteuningsprofielen daarbij
- rol en taak van de samenwerkingsverbanden, de positie van speciaal onderwijs daarin
- budgetfinanciering, verevening en middelenbesteding
- van landelijke criteria naar hulp op maat

- afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp, rol van gemeenten
- rechten/positie van ouders, keuzevrijheid ouders
- ondersteuning van scholen/opleidingen door besturen en samenwerkingsverbanden
- (bevorderen van) vaardigheden en attitudes van leraren
- werken met ontwikkelingsperspectieven

Verder richten we ons nog op enkele thema's die verwijzen naar resultaten die passend onderwijs zou moeten behalen, zoals de omgang met thuiszitters en bureaucratie.

Het onderzoek omvat monitorprojecten op verschillende thema's, integrale en thematische casestudies, een 'school-klas-leerling' project waarin de samenhang wordt onderzocht tussen schoolbeleid, leraargedrag en ontwikkeling van leerlingen, casestudies op leerlingenniveau, loopbaanalyses, beleidsanalyses en journalistiek onderzoek. Tevens horen enkele aanhangen projecten tot het programma, die worden uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van OCW. Dit betreft onderzoek naar (scenario's voor) verevening van de lwoo- en praktijkonderwijsmiddelen, naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden die kiezen voor opting out wat betreft de regels voor indicering van lwoo-leerlingen, naar de integratie van speciaal onderwijsvoorzieningen en naar onderwijsjuridische vragen. Ook is er ruimte voor praktijkgericht onderzoek op verzoek van praktijkpartners.



Bijlage verzuimcijfers

1. Landelijke verzuimcijfers

De verzuimcijfers over het schooljaar 2015-2016 zijn afkomstig uit de leerplichttelling die jaarlijks onder de gemeenten wordt uitgevoerd. De respons van gemeenten bedroeg dit jaar 100%.

a. Absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim

Tabel 1 Absoluut verzuim

Schooljaar	Absoluut verzuim
2011 - 2012	
2012 - 2013	6.762
2013 - 2014	6.714
2014 - 2015	5.956
2015 - 2016	5.101

Tabel 2 Absoluut verzuim, ingedeeld op laatst genoten onderwijs

	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016
BO en SBO	1.876	2.080	1.693	1.241
(V)SO	374	423	399	317
VO	1.408	1.831	1.448	1.281
MBO	837	790	779	586
Onbekend	775	204	229	202
Geen onderwijs	1.492	1.386	1.408	1.474
Totaal	6.762	6.714	5.956	5.101

Tabel 3 Absoluut verzuim en langdurig relatief verzuim: totaal in het schooljaar en aantal langer dan 3 maanden, naar schoolsoort van (laatste) inschrijving

Schoolsoort van (laatste) inschrijving	Absoluut verzuim totaal		Absoluut verzuim > 3 mnd		Langdurig relatief verzuim totaal		Langdurig relatief verzuim > 3 mnd	
	2014 - 2015	2015 - 2016	2014 - 2015	2015 - 2016	2014 - 2015	2015 - 2016	2014 - 2015	2015 - 2016
BO en SBO	1.693	1.241	335	316	440	551	198	257
(V)SO	399	317	164	125	807	800	464	499
VO	1.448	1.281	441	479	2.079	2.258	1.164	1.394
MBO	779	586	267	259	690	678	406	442
Onbekend	229	202	36	74				
Geen onderwijs	1.408	1.474	417	349				
Totaal	5.956	5.101	1.660	1.602	4.016	4.287	2.232	2.592

Tabel 4 Langdurig relatief verzuim gedurende het schooljaar

Schooljaar	Totaal in schooljaar	Opgelost in schooljaar	Verhuisd	18 jaar geworden	Saldo eind schooljaar
2011 - 2012	4.143	-2.443			1.700
2012 - 2013	3.790	-2.419		-278	1.093
2013 - 2014	3.966	-2.313	-175	-394	1.084
2014 - 2015	4.016	-2.335	-188	-412	1.081
2015 - 2016	4.287	-2.550	-244	-357	1.136

b. Relatief verzuim

Tabel 5 Relatief verzuim en luxe verzuim per schooljaar

Schooljaar	Relatief verzuim	Luxe verzuim
2010-2011	79.658	6.415
2011-2012	84.750	7.180
2012-2013	88.655	8.200
2013-2014	79.776	7.593
2014-2015	72.732	6.429
2015-2016	68.262	6.224

Tabel 6 Herkomst relatief verzuim

	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016
BO en SBO	9.805	11.663	10.698	9.088	8.225	6.579
(V)SO	2.556	3.352	3.523	3.280	3.531	3.110
VO	43.412	48.731	48.330	39.016	36.893	35.077
MBO	16.141	19.137	23.998	27.872	24.080	23.496
Onbekend	7.744	1.867	2.106	520	3	0
Totaal	79.658	84.750	88.655	79.776	72.732	68.262

Tabel 7 Herkomst relatief verzuim (%)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015 - 2016
BO en SBO	12	14	12	11	11	10
(V)SO	3	4	4	4	5	5
VO	54	57	55	49	51	51
MBO	20	23	27	35	33	34
Onbekend	10	2	2	1	0	0
Totaal	100	100	100	100	100	100

c. Vrijstellingen

Tabel 8 Aantal vrijstellingen o.g.v. artikel 5 onder a, b en c van de Leerplichtwet

	Art. 5 onder a	Art. 5 onder b	Art. 5 onder c
2010-2011	3.107	341	5.743
2011-2012	3.317	447	6.492
2012-2013	3.840	470	6.962
2013-2014	4.444	575	7.933
2014-2015	5.077	619	8.215
2015-2016	5.537	705	8.376

d. Processen verbaal

Tabel 9 Processen verbaal

Schooljaar	Absoluut verzuim	Luxe verzuim	Relatief verzuim
2010 - 2011	224	2.127	8.631
2011 - 2012	263	2.294	8.897
2012 - 2013	261	3.121	6.040
2013 - 2014	154	2.517	7.363
2014 - 2015	109	2.190	5.544
2015 - 2016	120	2.063	4.278

2. Verzuimcijfers G4 en G32

Onderstaande tabellen geven een beeld van die diversiteit binnen de G4 en G32. Zie www.vsvkompas om de verzuimcijfers van alle gemeenten te raadplegen en te vergelijken.

a. Absolute aantallen

G4	Leer- plichtigen	Absoluut verzuim	Absoluut verzuim > 3mnd	Relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim > 3 mnd	Vrijstelling art. 5 onder a
Amsterdam	99.208	317	111	3.343	112	onbekend	339
Rotterdam	83.793	108	34	4.917	291	184	325
Den Haag	78.724	412	40	2.321	295	242	57
Utrecht	45.678	47	26	1.683	181	85	132

G32	Leer- plichtige n	Absoluut verzuim	Absoluut verzuim >3 mnd	Relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim > 3 mnd	Vrijstelling 5 onder a
Alkmaar	15.080	20	2	518	16	9	24
Almelo	11.635	4	1	401	12	8	23
Almere	34.675	98	39	1.096	128	100	96
Amersfoort	26.851	97	36	671	21	11	72
Apeldoorn	23.422	148	40	735	44	29	35
Arnhem	20.797	42	17	649	54	43	47
Breda	24.940	142	43	846	57	38	46
Deventer	15.532	6	4	350	43	30	42
Dordrecht	17.248	22	10	620	40	22	64
Ede	18.382	28	11	272	8	8	6
Eindhoven	29.402	79	58	250	31	15	75
Emmen	15.980	11	6	338	35	30	70
Enschede	22.150	18	4	1.349	73	52	9
Groningen	19.926	71	26	724	52	39	67
Haarlem	21.497	3	1	498	56	44	55
Haarlemmermeer	24.871	73	20	517	58	46	71
Heerlen	10.155	7	5	179	32	22	28
Helmond	14.753	48	27	126	10	6	25
Hengelo	12.449	18	0	303	22	0	8
Leeuwarden	14.223	47	2	319	1	1	38
Leiden	14.162	59	47	141	14	10	34
Lelystad	12.840	22	17	512	48	30	37
Maastricht	12.292	2	1	428	0	0	24
Nijmegen	20.526	235	22	734	100	54	45
Schiedam	11.009	12	9	485	21	0	31
's-Hertogenbosch	21.357	107	17	861	61	37	20
Sittard-Geleen	11.543	52	22	280	23	14	20
Tilburg	29.217	131	86	1.139	33	24	49
Venlo	13.807	0	0	297	21	8	34
Zaanstad	22.683	31	11	914	37	26	51
Zoetermeer	18.646	33	7	1.006	65	40	29
Zwolle	19.493	87	18	502	19	12	51

b. Percentages

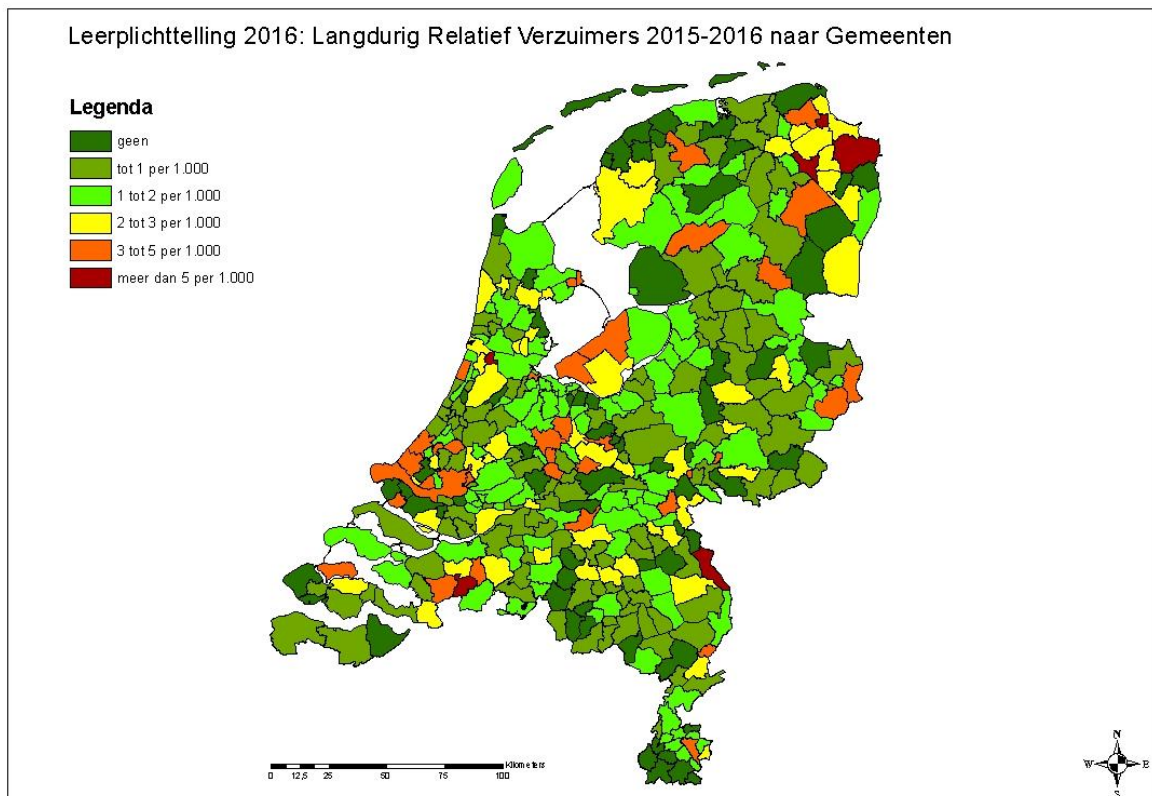
G4	Leer- plichtigen	Absoluut verzuim	Absoluut verzuim >3 maanden	Relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim >3 mnd	Vrijstelling art. 5 onder a
Amsterdam	99.208	0,3%	35%	3,4%	0,1%	onbekend	0,3%
Rotterdam	83.793	0,1%	31%	5,9%	0,3%	63%	0,4%
Den Haag	78.724	0,5%	10%	2,9%	0,4%	82%	0,1%
Utrecht	45.678	0,1%	55%	3,7%	0,4%	47%	0,3%

G32	Leer- plichtigen	Absoluut verzuim	Absoluut verzuim >3 mnd	Relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim	Langdurig relatief verzuim >3 mnd	Vrijstellin g 5 onder a
Alkmaar	15.080	0,1%	10%	3,4%	0,1%	56%	0,2%
Almelo	11.635	0,0%	25%	3,4%	0,1%	67%	0,2%
Almere	34.675	0,3%	40%	3,2%	0,4%	78%	0,3%
Amersfoort	26.851	0,4%	37%	2,5%	0,1%	52%	0,3%
Apeldoorn	23.422	0,6%	27%	3,1%	0,2%	66%	0,1%
Arnhem	20.797	0,2%	40%	3,1%	0,3%	80%	0,2%
Breda	24.940	0,6%	30%	3,4%	0,2%	67%	0,2%
Deventer	15.532	0,0%	67%	2,3%	0,3%	70%	0,3%
Dordrecht	17.248	0,1%	45%	3,6%	0,2%	55%	0,4%
Ede	18.382	0,2%	39%	1,5%	0,0%	100%	0,0%
Eindhoven	29.402	0,3%	73%	0,9%	0,1%	48%	0,3%
Emmen	15.980	0,1%	55%	2,1%	0,2%	86%	0,4%
Enschede	22.150	0,1%	22%	6,1%	0,3%	71%	0,0%
Groningen	19.926	0,4%	37%	3,6%	0,3%	75%	0,3%
Haarlem	21.497	0,0%	33%	2,3%	0,3%	79%	0,3%
Haarlemmermeer	24.871	0,3%	27%	2,1%	0,2%	79%	0,3%
Heerlen	10.155	0,1%	71%	1,8%	0,3%	69%	0,3%
Helmond	14.753	0,3%	56%	0,9%	0,1%	60%	0,2%
Hengelo	12.449	0,1%	0%	2,4%	0,2%	0%	0,1%
Leeuwarden	14.223	0,3%	4%	2,2%	0,0%	100%	0,3%
Leiden	14.162	0,4%	80%	1,0%	0,1%	71%	0,2%
Lelystad	12.840	0,2%	77%	4,0%	0,4%	63%	0,3%
Maastricht	12.292	0,0%	50%	3,5%	0,0%	0,0%	0,2%
Nijmegen	20.526	1,1%	9%	3,6%	0,5%	54%	0,2%
Schiedam	11.009	0,1%	75%	4,4%	0,2%	0%	0,3%
's-Hertogenbosch	21.357	0,5%	16%	4,0%	0,3%	61%	0,1%
Sittard-Geleen	11.543	0,5%	42%	2,4%	0,2%	61%	0,2%
Tilburg	29.217	0,4%	66%	3,9%	0,1%	73%	0,2%
Venlo	13.807	0,0%	0,0%	2,2%	0,2%	38%	0,2%
Zaanstad	22.683	0,1%	35%	4,0%	0,2%	70%	0,2%
Zoetermeer	18.646	0,2%	21%	5,4%	0,3%	62%	0,2%
Zwolle	19.493	0,4%	21%	2,6%	0,1%	63%	0,3%

3. Kaarten aantal langdurig relatief verzuimers, absoluut verzuimers en vrijstellingen artikel 5 onder a per gemeente

De drie landkaarten met de cijfers van de gemeenten voor wat betreft het aantal langdurig relatief verzuimers, absoluut verzuimers en vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a laten een divers beeld zien. Uit de cijfers blijkt dat de gemeenten onderling sterk kunnen verschillen. Gekeken naar de cijfers van gemeenten op de drie soorten verzuim, blijkt bijna altijd dat gemeenten niet op alle drie categorieën hoog of laag scoren.

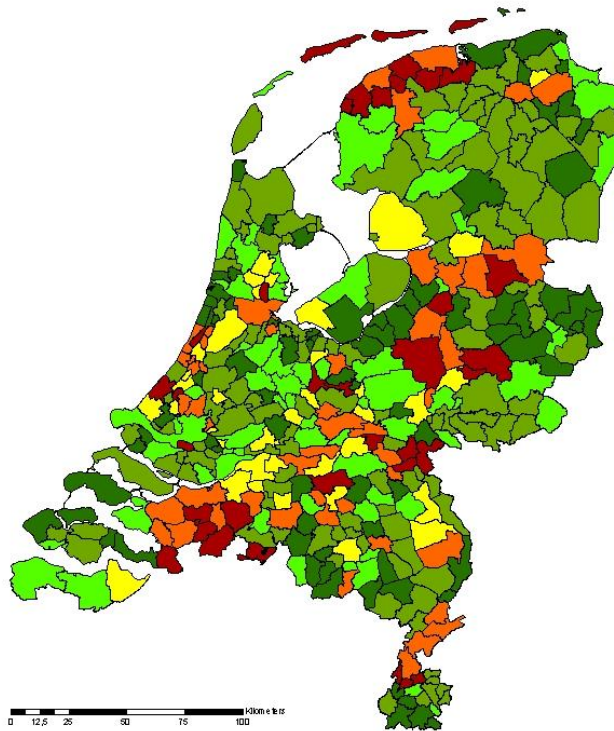
Enkel op basis van de kaartjes kan niet geconcludeerd worden of een gemeente het goed of slecht doet. Bij de kleinere gemeenten kan één absoluut verzuimer of langdurig relatief verzuimer al voor een vertekend beeld van de problematiek zorgen. Zo zorgt bijvoorbeeld één langdurig relatief verzuimer in een gemeente met iets meer dan 200 leerplichtigen voor een oranje score. Dat oogt problematisch, maar in absolute aantallen is het probleem beperkt. Daarom is het belangrijk om inzicht te hebben in het verhaal achter de cijfers. Op de benchmark van www.vsvkompas.nl kunnen gemeenten, scholen en samenwerkingsverbanden op zoek gaan naar het verhaal achter de cijfers. Een gemeente kan bijvoorbeeld haar cijfers vergelijken met een buurgemeente met een vergelijkbare populatie. Onderling vergelijken brengt het gesprek over de aanpak van verzuim op gang, waardoor betrokkenen van elkaar leren.



Leerplichttelling 2016: Absoluut Verzuim 2015-2016 naar Gemeenten

Legenda

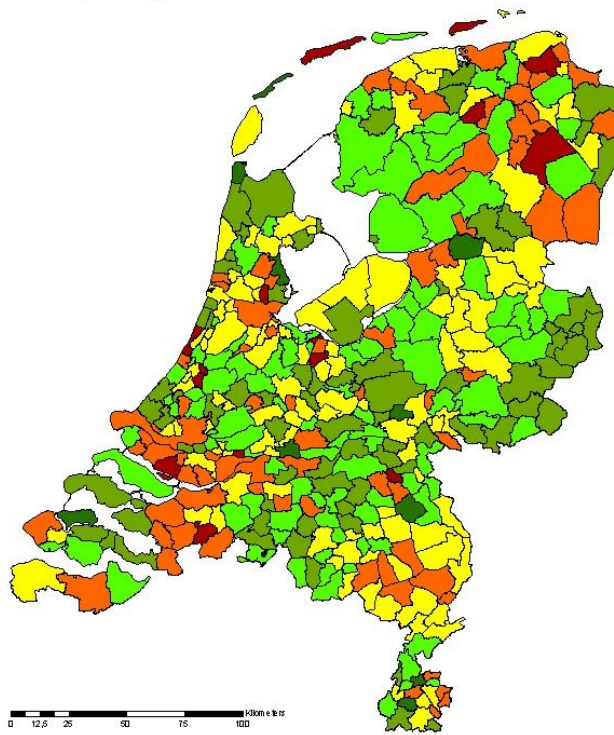
- geen
- tot 1 per 1.000
- 1 tot 2 per 1.000
- 2 tot 3 per 1.000
- 3 tot 5 per 1.000
- meer dan 5 per 1.000



Leerplichttelling 2016: Vrijstellingen-5A 2015-2016 naar Gemeenten

Legenda

- geen
- tot 1 per 1.000
- 1 tot 2 per 1.000
- 2 tot 3 per 1.000
- 3 tot 5 per 1.000
- meer dan 5 per 1.000



passend onderwijs **Onderwijs**



De kracht van passend onderwijs Voorbeelden uit de praktijk

December 2016
Ministerie van OCW

Inhoudsopgave

Voorwoord Staatssecretaris Sander Dekker	5
Basisschool De Fontein: Schoolvoorbeeld van passend onderwijs	6
Portret: Passend onderwijs op de Breede Hei	10
VO-raad: Op volle toeren om passend onderwijs vorm en inhoud te geven	12
Eerst het kind, dan de regels – pioniers na drie jaar passend onderwijs	14
Opting out in de praktijk: Samenwerkingsverband De Meijerij	18
Portret: Passend onderwijs op De Vuurvlinder en bij Stichting Palladura	20
Algemene Onderwijsbond: Betere ondersteuning, kleinere klassen en meer duidelijkheid	22
Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs	23
Gezamenlijke samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO	24
Ouders & Onderwijs: Passend onderwijs: relatie en bereidwilligheid	27
Leestips passend onderwijs	28
Hanzehogeschool Groningen: Unieke master voor de nieuwe leraar	30
Leraren van het Jaar 2015: Hoe passend is jouw leerkrachtgedrag?	34
Pionieren met passend onderwijs: onderwijs aan taaldenkers én beelddenkers	36
CNVO: Laat het vakmanschap weer opbloeien	38
FvOv: Passend onderwijs: goed idee, nog veel te doen	39
Staatssecretaris Martin van Rijn	40
Betere samenwerking tussen zorg en onderwijs	42
Portret: Passend onderwijs op Leerpark De Presikhaaf	46
Geen kennis voor het kind zonder kennis van het kind	48
Ieder(in): Kind meer centraal	50
PO-Raad: Simulaties governance passend onderwijs	51
LECSO: Niet zeuren, maar doen!	52

Voorwoord

We zijn nu twee jaar op weg naar meer passend onderwijs. Ouders, leraren, intern begeleiders, schoolleiders en besturen steken in de samenwerkingsverbanden de handen uit de mouwen met maar één doel: dat elk kind een plek in het onderwijs krijgt dat bij hem of haar past.

Als ik mensen in het onderwijs spreek en aan hen vraag hoe zij passend onderwijs toepassen, hoor ik dat het soms een lastige opgave is en dat het niet vanzelf gaat. De verhalen in dit boekje laten dat ook zien. Passend onderwijs vraagt om samenwerking, om het opzij zetten van belangen en het bouwen van bruggen richting gemeenten en instellingen voor jeugdhulp. Dat jeugdhulp meer preventief wordt ingezet en docenten door jeugdhulp worden ondersteund, zijn prachtige voorbeelden die echt iets betekenen in het leven van kinderen. Dat hoor ik ook van mijn collega, staatssecretaris Martin van Rijn van Volksgezondheid.

Gelukkig hoor ik van betrokkenen ook wanneer passend onderwijs een succes kan zijn: als het kind – en wat hij of zij nodig heeft – centraal staat. Om te spreken met de woorden van Albert Boelen (Lecso) (of die van Heer Bommel): “Hier ligt een schone taak, wie de eer krijgt, maakt mij niet uit, Tom Poezen hebben we nodig.” Daarom hoop ik dat dit boekje ook inspiratie biedt – want er is heel veel mogelijk voor kinderen. Als het even kan op een reguliere school, in de buurt. Zodat ook leerlingen die iets extra’s nodig hebben, na schooltijd met hun klasgenootjes kunnen voetballen.

Sander Dekker

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Basisschool De Fontein

Schoolvoorbeeld van passend onderwijs

‘Bijzonder’ en ‘gewoon’: voor basisschool De Fontein Oranjestraat zijn het synoniemen. **Want wat is er zo anders aan een kind dat wat extra begeleiding nodig heeft? Behalve dan dat zo’n leerling zonder De Fontein misschien in het speciaal onderwijs terecht zou komen. Of als thuiszitter zou eindigen. “Wij willen de ruimte van passend onderwijs benutten voor zo veel mogelijk leerlingen.”**

Kinderen zouden allemaal vanaf jonge leeftijd met elkaar naar school moeten gaan. Op die manier kun je de integratie in de samenleving vanaf school vormgeven. Marianne Nordt zegt het met grote stelligheid. “We zijn als school een afspiegeling van de maatschappij. Een maatschappij waarbij je van jongs af aan in een omgeving opgroeit en waar je bij blijft horen. Waar kinderen na schooltijd met elkaar spelen. En waar je dus niet met een busje wordt opgehaald en andere kinderen je raar aankijken omdat ze je niet kennen en niet weten hoe ze met je om moeten gaan.”

Passie en bevlogenheid

Die visie - ‘Bijzonder gewoon, gewoon bijzonder’ - heeft De Fontein, onderdeel van de Brede School Westerhaar, tot een schoolvoorbeeld gemaakt van passend onderwijs. Hoewel de wet er nog niet was toen er werd begonnen om te werken volgens die visie. IB’er Emke Borsje: “Het is op een heel natuurlijke wijze ontstaan. Er kwamen ouders van leerlingen die broertjes of zusjes hadden met een bijzondere hulpvraag. ‘Kunnen ze niet eens een uurtje meedraaien bij jullie’, vroegen ze dan. Dat werden uiteindelijk kinderen die vanaf het begin op school meegroeiden.” In feite gold dat ook voor de leraren, zegt Marianne: “Die passie en bevlogenheid van onze visie komt ook echt bij de leraren zelf vandaan. Anders zou het ook niet kunnen; als je hier wilt werken moet je ook onze visie onderschrijven en meehelpen die in de praktijk te brengen.”

“Voor elk kind een thuis nabije passende onderwijsplek. Dat werkt voor De Fontein het beste”

Meegroeien

In die praktijk gaat De Fontein uit van kansen en mogelijkheden, in plaats van problemen en beperkingen. Emke: “Als anderen zich bijvoorbeeld afvragen of een kind wel naar de basisschool kan, gaat De Fontein de uitdaging aan. En dan zie je vaak dat een kind dat zo’n specifieke behoefte aan ondersteuning heeft, zich ontwikkelt en zich staande weet te houden tussen de andere leerlingen.” Het is daarbij dus wel belangrijk dat een kind ook echt vanaf het begin, vanaf de onderbouw meegroeit. En dat werkt: “Die kinderen hebben gewoon hun eigen plekje en het is niet zo dat ze naast de zorg en begeleiding die ze krijgen ook altijd nog extra aandacht van de leraar vragen.” Dat zie je ook aan de groepen: “We begonnen klein, maar ondertussen hebben de groepen allemaal 25 à 30 leerlingen. Best wel forse aantallen dus.”

Goede aansluiting

De Fontein-aanpak is niet alleen afhankelijk van middelen, maar ook van samenwerking en afstemming. En de gemeente, het samenwerkingsverband en het voortgezet onderwijs. “Kijk, wij vinden heus niet dat elke school het zoals de onze moet doen als het om passend onderwijs

gaat. Het heeft ook veel te maken met de specifieke situatie waarin je je als school bevindt. De Fontein wil bijvoorbeeld graag dat er een goede en passende aansluiting gerealiseerd wordt bij het reguliere VO.”

Regelluw

Voor de ruimte die wordt gezocht voor passend onderwijs is het ten slotte nog belangrijk dat De Fontein een regelluwe school is. “Voor ons betekent het dat we de onderwijstijd aan mogen passen”, zegt Emke. “Normaal moet je voldoen aan de kerndoelen, maar voor sommige kinderen is het op bepaalde momenten belangrijker dat ze logopedie krijgen, of fysiotherapie. Dat mag dan in reguliere onderwijstijd gebeuren.”

En zo is De Fontein geworden tot een bijzondere school die ‘bijzonder’ gewoon vindt. “Wat in de Wet passend onderwijs staat, wil De Fontein eigenlijk letterlijk in de praktijk brengen: voor elk kind een thuis nabije passende onderwijsplek. Dat werkt voor De Fontein het beste.”



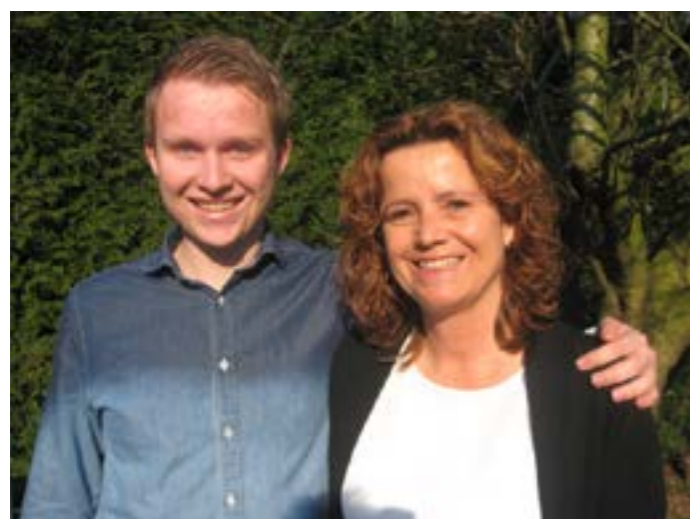
Carmita Poldervaart, directeur De Breede Hei (zie pagina hiernaast), over Pim, haar zoon:

“Je ziet wat er kan als de ouders én de school ervoor gaan”

“Pim heeft een taalontwikkelingsstoornis. ‘Zo erg heb ik het nog nooit gezien’, zei de logopediste toen hij drie was. We konden niet op een kinderdagverblijf terecht en zelfs oma kon niet meer op hem passen. Ik heb toen heel vaak samen met hem verhaaltjes geschreven, en voorgelezen. Je moet altijd blijven geloven in de groei en ontwikkeling van je kind. Niet alleen als ouder trouwens. Voor de school geldt dat natuurlijk ook.

Eerst leek de basisschool geen optie voor Pim. Daarom wilden we hem naar de Prof. Groenschool laten gaan (cluster 2). Maar toevallig lag er in de hele school vloerbedekking en daar kon Pim, die ook nog astma heeft, niet tegen. Dus toen zijn we toch naar een basisschool gaan zoeken. Ik was zelf leerkracht, dus ik ben wat tijdelijk werk gaan doen op een paar scholen. Op de Breede Heide bleek de juiste zorgstructuur voor Pim aanwezig te zijn: logopediste, remedial teacher en vooral goede leerkrachten. Maar ook hier gebeuren wel eens nare dingen. Een juf die zegt: ‘Wat doet die jongen hier? Die moet naar het speciaal onderwijs.’ Dat is dan wel een klap in je gezicht.”

Pim heeft na de basisschool zonder problemen de mavo en havo doorlopen. Hij kon vwo gaan doen maar koos voor een studie milieukunde in Den Bosch, waar hij nu op zoek is naar een kamer. Dat hadden we nooit durven dromen. Maar je ziet dat het kan als de ouders en de school ervoor gaan.”



Carmita Poldervaart, ondertussen directeur van De Breede Hei, waar haar zoon Pim op zat:

“Altijd blijven geloven in de groei en ontwikkeling van het kind”

“Al voor de komst van passend onderwijs was ik samen met mijn collega-directeur doelgericht bezig met de verbetering van de onderwijskwaliteit en de ondersteuning aan kinderen. We zijn ons er beter van bewust geworden dat dat onderwijs en die ondersteuning altijd moet aansluiten op de behoeften van het kind.

In het begin zijn we zoekende geweest naar de juiste ondersteuningsstructuur, maar die begint nu echt vorm te krijgen. Een jaar voor de start van passend onderwijs zijn we met samenwerkingsverband De Eem een pilot gestart, met de afspraak: we werken handelingsgericht. Daarvoor hebben we nu ook onderwijsarrangementen, die we met hulp van de onderwijsondersteuner van het samenwerkingsverband opstellen. Maar we werken ook samen met het wijkteam. Daar is nog wel wat winst te behalen: welzijn, wijkteam en samenwerkingsverband weten vaak niet wat ze elkaar te bieden hebben. Verder denken we na over een ‘kansklas’ met kinderen uit het speciaal (basis)onderwijs. Zeker voor de zaakvakken kunnen kinderen uit die klas prima samen gaan met de andere kinderen van de school. Ik ben ervan overtuigd dat het kan. Zo werk je aan acceptatie van kinderen met een beperking in het regulier onderwijs.

Met passend onderwijs hebben we zeker iets om over na te denken. Wat kan ik voor m’n groep betekenen? Hoe kan ik mijn leerlingen verder helpen in groei en ontwikkeling? Voor mij als directeur: hoe kan ik leerkrachten, leerlingen en ouders daarbij begeleiden? Daar zijn we nu meer doelgericht mee bezig. En dat moet allemaal ten goede komen aan het onderwijs aan het kind.”



Carmita Poldervaart en haar collega-directeur van De Breede Hei

Op volle toeren om passend onderwijs vorm en inhoud te geven

Samenwerken

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben de afgelopen twee jaar op volle toeren gedraaid om passend onderwijs vorm en inhoud te geven. Dat daar heel wat bij komt kijken, is de afgelopen jaren wel duidelijk geworden. En dat blijkt ook uit het boek 'Verrassend passend' van het Steunpunt Passend Onderwijs van de VO-raad (SPO), waarin samenwerkingsverbanden en scholen verslag doen van hun beleid, activiteiten en ervaringen op het gebied van verschillende thema's. Het woord 'samenwerking' komt in deze verhalen vaak terug. Ook in haar contacten met het veld merkt het SPO dat 'samenwerking' de rode draad is. Daar waar de implementatie goed verloopt wordt op verschillende niveaus samengewerkt: ouders en school, lokale en regionale partners, jeugdzorgorganisaties en gemeente en niet te vergeten de samenwerkingsverbanden vo en po.

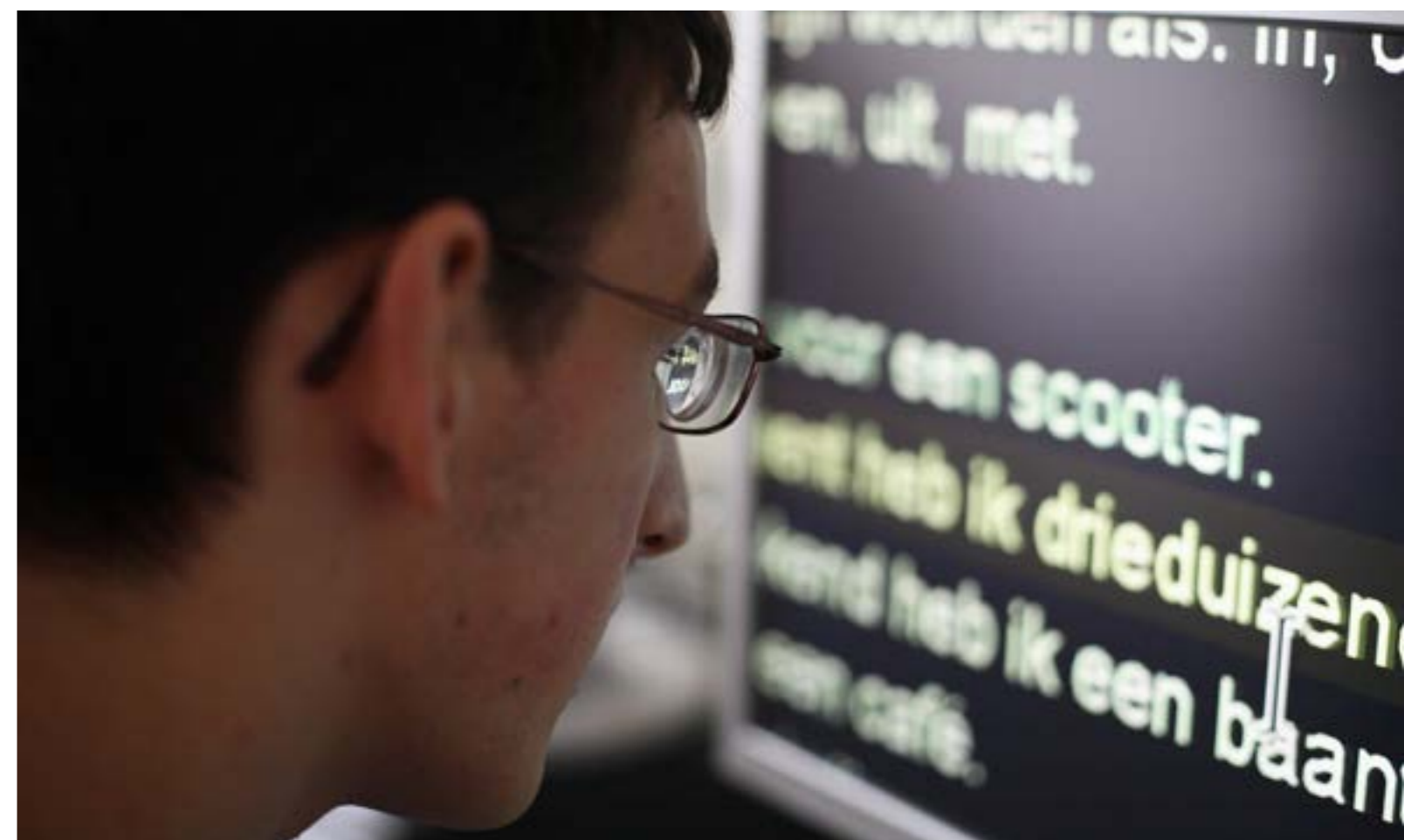
Uitdagingen

Het doel is dat in 2020 alle vo scholen inclusiever onderwijs bieden, zodat meer kinderen met een (extra) ondersteuningsbehoefte op een reguliere school en dicht bij huis onderwijs krijgen. Passend onderwijs gaat echter verder dan alleen inclusiever onderwijs, het draait om het bereiken van een inclusievere maatschappij waarin professionals in het sociaal domein, gemeente en onderwijs elkaar weten te vinden. Met andere woorden: de invoering van passend onderwijs is nauw verbonden met de decentralisaties van de jeugdhulpverlening naar de gemeentes. Hoewel er al mooie voorbeelden zijn is dit nog niet overal het geval en wordt deze verbinding nog niet succesvol gelegd.

Een andere uitdaging ligt in het aanpassen van de beeldvorming van 'passend onderwijs'. Wij signaleren mooie initiatieven die op scholen plaatsvinden, maar met name door docenten wordt dit niet altijd (h)erkend als 'passend onderwijs'. Passend onderwijs roept nog te veel een negatieve associatie op met bijvoorbeeld 'bezuinigingen'. Hieraan gekoppeld signaleren wij dat docenten soms het idee hebben te weinig te zijn meegenomen in het gesprek over de invulling van de ondersteuningsstructuur en de financiële keuzes die hierbij gemaakt zijn binnen hun eigen school. Communicatie speelt hierin een grote rol.

Kortom, er zijn veel goede voorbeelden van passend onderwijs en samenwerking. Het delen van deze voorbeelden, het leren van elkaar, het gezamenlijk bespreken van de uitdaging en het verkennen van nieuwe mogelijkheden verdienen nog aandacht.

VO-raad



Drie jaar pionieren met passend onderwijs

Eerst het kind, dan de regels

Twee jaar passend onderwijs: wie kunnen daar beter over vertellen dan de 'pioniers', de samenwerkingsverbanden die er al drie jaar mee bezig zijn? Aan de directeuren Ank Jeurissen (Sterk VO Utrecht en Stichtse Vecht), Marja van Leeuwen (Helmond-Peelland VO) en Lucas Rurup (Zuid-Kennemerland; PO) de vraag of het glas half vol of half leeg is als het om passend onderwijs gaat. In ieder geval lijkt het glas wel steeds voller te worden.

Passend onderwijs als echt onderdeel van het schoolplan, in samenhang met de rest van het beleid. Dat is wat Ank Jeurissen dit jaar voor het eerst in de volle breedte kon waarnemen. "Als je dat vergelijkt met waar we drie jaar geleden stonden... Ik word er echt blij van." Marja van Leeuwen kan zich in dat verhaal wel vinden: "Het meest trots ben ik op de hele cultuuromslag: kijk niet wat er niet kan, maar kijk naar de mogelijkheden en voer die dan ook uit. Dat zie ik steeds meer. Het mooie is daarbij dat die uitvoering duidelijk van onderop gebeurt; de onderwijs-zorgarrangementen worden vanuit de school opgesteld."

Ruimte

Lucas Rurup ten slotte, blijft niet achter: "Er is vanaf het begin rust in het systeem geweest. Iedereen had het door en iedereen is het gaan ontwikkelen. Waar ik trots op ben, is dat we daardoor nu veel ruimte hebben voor projecten. Over de samenwerking tussen speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs bijvoorbeeld. En om 'aan de randen' te zoeken naar verdere verbetering. Zo zijn we nu bijvoorbeeld bezig met onderwijs-zorgarrangementen voor kinderen die zeer specialistische begeleiding nodig hebben en met een vrijstelling thuis zaten."

Maar natuurlijk blijft er voor mensen die met passend onderwijs aan de slag gaan altijd wat te wensen over. In Zuid-Kennemerland is dat bijvoorbeeld de relatie met jeugdhulp. Lucas: "De jeugdhulp is nu op alle scholen aanwezig, maar ik vind dat we in de samenwerking van onderwijs met jeugdzorg echt nog een slag moeten slaan. Die samenwerking moet een 'verliefd team' worden, van mensen die elkaar steunen en elkaar geen verwijten maken."

Verandering mindset

Ank ziet ook nog wel ruimte voor verbetering: "Je moet het perspectief van de school bij de mensen van de jeugdhulp beter op het netvlies zien te krijgen. Dat vinden hulpverleners soms nogal lastig. Als onze kernpartners hebben ze een dubbele opdracht: kijken naar het kind buiten de school én het kind op school én de school ondersteunen. Want het kind brengt toch acht uur per dag op die school door." "Vroeger werd ik uitgelachen als ik tegen bestuurders zei dat ze er ook voor moeten zorgen dat het op school goed gaat met het kind", nuanceert Lucas, "maar nu kan ik dat soort dingen roepen." Ank: "Dat is echt onze bijdrage geweest aan de transitie: dat we bij de scholen, jeugdhulp en gemeenten een verandering in de mindset voor elkaar hebben gekregen."





Want waar gaat het nu eigenlijk om bij passend onderwijs? Lucas: “Het belang van een passende plek voor een kind gaat boven de regels.” Daarvoor is een goede organisatie van de kernpartners nodig, een opbouw van onderop, goede bestudering van de (vaak ingewikkelde) casuïstiek, standaard betrokkenheid van de ouders en vooral: starten met het kind. En daar is weer die ruimte voor nodig. “Wij worden niet geholpen door extra wetgeving en incidentenpolitiek”, wil Ank nog als boodschap meegeven. Geef ons de vrijheid om met onze partners passend onderwijs vorm te geven, besluit Marja. “Lees de wet nog maar eens; wij handelen er duidelijk naar. En ik denk dat het echt gaat werken.” Sterker nog, zegt Lucas: “Het werkt al.”

“Het meest trots ben ik op de hele cultuuromslag: kijk niet wat er niet kan, maar kijk naar de mogelijkheden”

Ook zijn er nog knelpunten met specifieke groepen leerlingen, geeft Marja aan: “Kinderen die uit detentie van de ene op de andere dag weer op school gedropt worden. Terwijl die scholen geen idee hebben wat er met dat kind gebeurd is. Of andersom: kinderen die eindelijk kunnen aarden op een school en dan plotseling verdwijnen naar een gesloten inrichting. De kinderrechtter zegt dan wel dat er een informant is die van alles op de hoogte is, maar die kennen we bij de school niet. Dat is zorgelijk, want onderwijs komt dan op de tweede plaats, terwijl het juist de plek is waar kinderen vaak het beste op te vangen zijn.”

Blokkades

Iets anders wat de pioniers signaleren is dat mensen soms ook eigen blokkades opwerpen. Marja: “Dan zeggen ze bijvoorbeeld: ‘Er is geen geld voor dit plan.’ Nou moet je natuurlijk binnen de mogelijkheden werken, maar het gaat niet om geld, het gaat om prioriteiten stellen.” Die blokkades kunnen ook andere vormen aannemen, zegt Ank: “Mensen ontwikkelen bijvoorbeeld hun eigen bureaucratie en dan mag er ineens iets niet. Maar van wie mag het niet? De kunst is steeds om daar doorheen te breken.”



V.l.n.r.:
Lucas Rurup, Ank Jeurissen en Marja van Leeuwen

Opting out in de praktijk

Toen ik de nieuwe directeur van het Samenwerkingsverband (swv) VO de Meierij werd was juist het proces afgerond om de populatiebekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs te implementeren in het swv. Wat wil populatiebekostiging zeggen? Vanaf dat moment is er niet meer geïndiceerd voor lwoo. De Meierij koos binnen passend onderwijs voor minimale bureaucratie, optimale aanwending van middelen voor de kwetsbare leerlingen en houdt rekening met de financiële risico's. Opting out, in casu de populatiebekostiging, wordt door onze scholen gezien als een middel om deze doelen te bereiken.

Hoe staat het er nu voor?

Het eerste jaar dat je nieuw beleid invoert, zorgt altijd voor wat 'uitvoeringsstress'. Er kwam een werkgroep voor het betere 'rekenwerk', zodat duidelijk is voor alle partijen welke financiële gevolgen de nieuwe bekostigingswijze voor de separate scholen heeft. Verschillende scenario's en verdeelsleutels worden tegen het licht gehouden en onderbouwd. In het plenaire overleg wordt steeds gepeild of iedereen begrijpt wat er gebeurt en of het draagvlak stevig genoeg blijft. Werken vanuit de inhoud is het devies. De werkgroep die de overgang had voorbereid, had zijn werk goed gedaan. Iedereen snapte het, de nieuwe werkwijze werd herkend en erkend. Wel keken de schoolleiders toch een beetje zenuwachtig naar de financiële gevolgen. Het hantieren van verdeelsleutels en het doorrekenen van effecten in de bekostiging was even ingewikkeld, maar wij zijn er uitgekomen op basis van collegiale samenwerking door de schoolleiders. Voor een succesvolle implementatie is het voor een swv belangrijk om in nauw contact te blijven met de schoolleiders in de regio. Naast deskundigheid en betrokkenheid wordt ook lef en creativiteit van iedereen gevraagd.

Kortom, open communicatie, goed rekenwerk en inhoudelijke besprekingen zijn de cocktail voor een geslaagde implementatie.

Bij de Meierij geloven we in het nastreven van een samenleving waar onze scholen middenin staan, waar iedereen ertoe doet en succesvol meedoet. Onze leerlingen hebben recht op de maximale ontwikkeling van hun talenten in hun eigen omgeving, als het kan in het reguliere onderwijs. De populatiebekostiging is daarbij één van de bouwstenen, waarmee wij kunnen werken aan sterk passend onderwijs!

Rob Spardiaans, directeur SWV De Meierij

Kortom, open communicatie, goed rekenwerk en inhoudelijke besprekingen zijn de cocktail voor een geslaagde implementatie.





Sytske Sybrandy, onderwijsassistent bij De Vuurvlinder (Stichting Palludara) over Hielke, een van de leerlingen die zij begeleid heeft:

“We hebben echt een cirkel om hem heen gebouwd”

“Hou hem goed in de gaten, want er is iets, maar we weten niet wat.’ Met die waarschuwing begon Hielke hier op basisschool De Vuurvlinder. In groep 2 knapte er iets bij Hielke en hebben we besloten iets te gaan doen. We hebben ons wel afgevraagd of Hielke misschien naar het speciaal onderwijs moest, maar daar was hij toch echt te goed voor. Hoe pak je het dan aan? Heel veel in de groep kijken hoe hij het doet en hem duidelijk wijzen op de mogelijkheden die er zijn. Hij vindt het bijvoorbeeld vervelend als iemand een boek op zijn tafelrand legt. Dan kun je hem duidelijk maken dat die ander misschien helemaal niet weet waar zijn grens ligt. Handvatten geven dus.

Het is ook van groot belang dat de driehoek school-leerkracht-ouders goed functioneert. We hebben echt een cirkel om hem heen gebouwd en hij krijgt van ons allemaal altijd een eenduidig antwoord en wordt steeds op dezelfde manier behandeld. Hij kon daardoor eigenlijk niets anders doen dan zijn gedrag aanpassen aan hoe het hoort. Dat heeft allemaal een hele goede uitwerking gehad. Zijn leraar van groep 8 snapt er niets van als wij vertellen hoe Hielke in groep 2 was. En zijn moeder zei laatst dat ze het wonderbaarlijk vond wat er met Hielke gebeurd is.”

Gerlotte Majoor-Boot, stafmedewerker onderwijs bij Stichting Palludara, over passend onderwijs:

“Eigenlijk willen we nog veel verder gaan met passend onderwijs”

“We zien nog te veel dat binnen het samenwerkingsverband kinderen naar het sbo gaan, ook omdat er andere belangen meespelen. Dat is wel begrijpelijk, maar ook jammer, omdat het in een aantal gevallen echt niet hoeft. Ons uitgangspunt is wat het beste is voor een kind. We willen ze zo ‘thuisnabij’ en licht mogelijk bedienen. Met die inhoudelijke insteek waren we al bezig, maar met passend onderwijs is er wel een versnelling gekomen. We hebben de afgelopen vijf jaar flinke stappen gemaakt. Daarvoor zetten we scholing in, en we hebben bijvoorbeeld een bovenschoolse ambulante begeleider gedrag aangesteld. Verder hebben we ingestoken op jonkindspecialisten en hebben we ons sterk gemaakt voor medisch handelen op de scholen.

Hoewel we vinden dat wat we aan middelen nodig hebben en wat we krijgen niet in balans is, willen we eigenlijk nog veel verder gaan met passend onderwijs. Doel is een breed palet aan leerlingen te bedienen, van kinderen met een ontwikkelingsachterstand tot hoogbegaafde leerlingen. Tegelijkertijd moeten we het voor alle kinderen beter zien te maken. Een ander punt is de afstemming met jeugdzorg en huisartsen, die nu nog verkokerd is: ‘Dit is onderwijs en dit is zorg’. Terwijl we één-kind-één-plan prediken. Professionals moeten afstemmen met elkaar, zodat ze met één verhaal naar de ouders kunnen. Zo proberen we door te groeien met passend onderwijs. Het is mooi om te zien hoe dat gaat, maar het is een illusie om te denken dat het af is.”



Betere ondersteuning, kleinere klassen en meer duidelijkheid

'Ik zit in een spagaat. De prestatiedruk is enorm, ik toets me suf en mijn klas wordt elk jaar groter en diverser. Op deze manier is het onmogelijk om passend onderwijs te bieden voor ieder kind. De ondersteuning is minder geworden, terwijl de zorgvragen zijn toegenomen. Ik maak me zorgen! Niet alleen over de zorgleerlingen, maar over alle leerlingen. En ik maak me zorgen om mijn collega's die aan het overleven zijn. Ik zie steeds vaker mensen uitvallen.'

Zomaar één van de noodkreten die wij regelmatig binnenkrijgen als het gaat om passend onderwijs. Deze noodkreten moeten serieus worden genomen. We hebben snel maatregelen nodig waarmee de situatie in de klassen verbetert.

Wat is er nodig? Meer en betere ondersteuning, kleinere klassen en meer duidelijkheid.

De intern begeleider, remedial teacher en orthopedagoog: ze zijn veelal verdwenen uit de scholen. Leerlingen en leraren hebben niet meer te maken met een vertrouwd gezicht binnen de school, maar moeten een beroep doen op een nogal abstract samenwerkingsverband. Hierdoor is niet alleen de kwantiteit, maar ook de kwaliteit van de ondersteuning afgenomen. De ondersteuning moet weer in de scholen worden georganiseerd.

De klassen zijn vaak te groot om goed onderwijs te kunnen bieden voor iedere leerling. Daarom is het belangrijk dat de klassen kleiner worden. Dat lukt alleen als het van bovenaf wordt afgedwongen.

Nog steeds is onduidelijk hoe de verdeling basisondersteuning en extra ondersteuning is. Te vaak kan niet inzichtelijk worden gemaakt waar het geld voor extra ondersteuning aan wordt besteed. Nog steeds worden leerlingen, leraren en ouders van het kastje naar de muur gestuurd als het gaat om het aanvragen van extra ondersteuning. De AOb pleit al jaren voor één niveau van basisondersteuning, dit zorgt voor meer duidelijkheid.

Algemene Onderwijsbond

Medezeggenschap: niet apart maar samen!

De Vereniging Openbaar Onderwijs heeft het Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs tot en met 2015 vormgegeven. Goed onderwijs wordt door leraren in de school gegeven. Luisteren naar ouders, leerlingen en teams is de basisvoorwaarde. In alle samenwerkingsverbanden is met instemming van de 152 nieuwe ondersteuningsplanraden de eerste stap richting passend onderwijs gezet. De formele structuur van medezeggenschap is overal gemaakt. De betrokkenheid van ouders en leraren, begeleiders en leerlingen begin 2014 was groot. De dialoog en het vertrouwen leidden tot instemming van alle ondersteuningsplannen.

Nu, eind 2016 is dat anders. Ouders en leraren begrijpen het systeem van passend onderwijs nog steeds niet goed. Ze kunnen niet overzien wat beslissingen in het samenwerkingsverband concreet betekenen voor de leraar en leerling in de klas. Procedures zijn ingewikkeld en deels onduidelijk. Ouders voelen zich soms alleen. Een aantal kinderen zit nog thuis.

Ondersteuningsplanraden kampen in veel regio's met het vertrek van ouders en leraren. Het enthousiasme vermindert. De relatie met de medezeggenschapsraden in de scholen komt moeizaam tot stand. Veel gaat over geld, regels en procedures. Een gevoel van de 'ver van mijn bed show' ontstaat.

Van belang is dat de ouders, teamleden en leerlingen in ondersteuningsplanraden echt meedenken over keuzes voor kinderen. Dat ze kunnen begrijpen en overzien waar ze mee instemmen. Daarom is het volgende nodig:

- Onderwijs 'van onderop' vormgeven.
- De 'worsteling' van leraren zien en vooral hen ondersteunen.
- De zorgen en vragen van ouders open met hen bespreken.
- Medezeggenschap versterken. Niet apart maar samen!

Jan de Vos,

adviseur VOO / projectleider eerdere Steunpunt medezeggenschap passend onderwijs

Samen werken aan transformatie

Een gezamenlijke missie. Na twee jaar bouwen aan passend onderwijs hebben wij, de samenwerkingsverbanden PO en VO, daartoe nu het initiatief genomen. Zo willen we werken aan de noodzakelijke verbindingen tussen passend onderwijs, passende opvoeding en passende zorg. Daarmee willen we het verschil maken voor kwetsbare kinderen en meehelpen bouwen aan een inclusieve samenleving.

De ingrijpende transformaties in de zorg en het onderwijs zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hoe zien samenwerkingsverbanden daarbij zelf hun rol en bijdrage aan passend onderwijs? Om tot een antwoord te komen is tijdens de conferentie “Samen werken aan transformatie” het initiatief genomen om een gezamenlijke missie en visie te ontwikkelen. Vragen waar we ons over gebogen hebben waren: “Hoe vullen we onze maatschappelijke opdracht in, wanneer vinden wij passend onderwijs geslaagd en wat willen we nu precies voor de kwetsbare leerlingen betekenen?” Uiteindelijk kwamen daar vier belangrijke onderdelen voor een gezamenlijke werkagenda uit naar voren.

Betekenisvol samenwerken

Zorg, opvoeding en onderwijs: als we recht willen doen aan de samenhang van die transformaties, en in het belang van het kind willen handelen, dan zullen we als samenwerkingsverbanden ook een sectoroverstijgende rol moeten gaan spelen. We willen verbinden, versterken, vertrouwen geven en met creatieve oplossingen komen. En alle partijen bij ons aan tafel uitnodigen, zodat we betekenisvol kunnen samenwerken.

Zo ver is het nog niet: het eigen belang prevaleert regelmatig boven het gezamenlijke belang. Dat leidt vaak tot een instrumentele benadering van passend onderwijs en het frustreert de dialoog en de verbinding vanuit de inhoud. Daarmee komen dilemma’s waarmee samenwerkingsverbanden te maken hebben onvoldoende aan bod. Daarom willen we werken aan transparantie en een integrale analyse: een betere zichtbaarheid in het bestuurlijk krachtenveld, kwaliteit bij leidinggevendenden verbeteren en regionale dilemma’s op landelijk niveau (VNG, PO- en VO-raad) delen.

[De gezamenlijke werkagenda - Samen werken aan de transformatie](#)

Netwerklogica

Samenwerken is natuurlijk meer dan alleen informatie delen en elkaar op de hoogte houden. We hebben te maken met de wet passend onderwijs, jeugdwet, participatiewet, Wmo en alle verschillende organisaties die daarmee te maken hebben. Dan is voor samenwerking netwerklogica nodig, die zich kenmerkt door creativiteit en ruimte, zonder onnodige regels, gericht op de bedoeling van de wet.

Gelukkig is er al een groeiend besef van onderlinge afhankelijkheid, dat recht doet aan de complexe problemen waar sommige kinderen in de verschillende domeinen mee te maken krijgen. Vanuit het eigen perspectief naar elkaar wijzen helpt daar zeker niet bij. Informatie verzamelen over zorg, de sociale kaart en de rollen van partners wél. Zonder dat kan een netwerk niet functioneren, kun je geen agenda’s uitwisselen en is er van afstemming en vervlechting geen sprake. Bovendien moeten we perverse prikkels wegnemen. Het leerlingaantal moet niet leidend zijn en scholen die hun nek uitsteken door leerlingen met complexe problemen aan te nemen, mogen niet afgestraft worden.



Eigenaarschap

Omdat het om verschillende transformaties in verschillende sectoren gaat, hebben we ook te maken met verschillende ‘eigenaren’, die ieder hun eigen verantwoordelijkheid voelen én nemen. In het belang van het kind. Maar het gaat bij eigenaarschap ook om verantwoordelijkheid delen, doelen afstemmen en vasthoudendheid. Regel niet alles dicht en geef bijvoorbeeld als leidinggevende ruimte aan schoolleiders. En neem zelf ook die ruimte. Dán krijg je een versterkend effect. Vanwege die verschillende betrokken sectoren en de vaak complexe problemen is ook gedeeld eigenaarschap essentieel. Zuilen die langs elkaar heen werken, daar heeft het kind niets aan. Daarom is het mooi om te zien dat de gebundelde lef en creativiteit bij zorg- en onderwijspartners toeneemt. En een integrale aanpak voor kinderen zodoende steeds beter mogelijk wordt.

Thuiszitterspact

Ten slotte een specifiek onderwerp: thuiszitters. Specifiek, maar met een grote impact, die onderstreept wordt door het Thuiszitterspact. Samenwerkingsverbanden en hun partners moeten dit pact gaan uitvoeren. Verder vraagt het om een gezamenlijk inspanning van schoolbesturen, gemeenten en samenwerkingsverbanden. En het spreekt voor zich dat dit weer niet kan als die andere onderdelen – eigenaarschap en netwerklogica – niet goed geregeld zijn. Daarnaast is inzet nodig op alternatieve leertrajecten, preventie op school en betere communicatie met ouders. En we moeten elkaar aan kunnen spreken op onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Alleen zó kan deze lakmoesproef voor passend onderwijs en de opdracht om bij de transformaties gezamenlijk op te trekken, tot een goed einde worden gebracht.

[Volg de voortgang van de gezamenlijke werkagenda via Steunpunt passend onderwijs.](#)



Marc Dullaert tijdens de conferentie
Samen werken aan Transformatie.:

**“Als je wilt transformeren
vraagt dat allereerst om een
transformatie van jezelf;
hoe kan ik de verandering zijn?”**

Passend onderwijs: relatie en bereidwilligheid

Ouders willen dat hun kind welkom is op school, ook als extra ondersteuning nodig is. Niet alle ouders ervaren dat welkom ook daadwerkelijk. Het wordt soms een ‘welkom onder voorwaarden’. Hun kind wordt extra bekeken en er volgt onderzoek. Dat belast de relatie al snel. Ouders begrijpen dat niet altijd direct een aanbod voorhanden is. Ze investeren dan ook graag in gesprekken met school om tot passend onderwijs te komen, en daarbij hun ervaringen met hun kind in te brengen.

Passend onderwijs is soms moeilijk. Elk kind is immers uniek. In wetgeving proberen we passend onderwijs te vatten in termen als zorgplicht en instemmingsrecht. Belangrijk, want in onverhoopte situaties bieden die houvast. Maar als we voor maatwerk steeds moeten terugvallen op plichten en geboden, is het kind de dupe.

De eerste verantwoordelijkheid voor de relatie ligt - als bij elke vorm van (semi)publieke dienstverlening - bij de professional. Passend onderwijs vraagt bereidwilligheid van alle betrokkenen om daarin te investeren. Bereidwilligheid en relatie kun je niet afdwingen. Zeker niet via wetten. Het helpt wel als wederzijds wordt uitgesproken wat van we elkaar verwachten en als daar duidelijke afspraken over worden gemaakt. Dan ontstaat een basis waarop je elkaar kunt aanspreken. Tussen ouders en school, en evenzeer tussen scholen onderling en binnen samenwerkingsverbanden.

Passend onderwijs vraagt een gezamenlijke wil. Die wilskracht helpt ook als het moeilijk is. In moeilijke situaties spreken we elkaar aan en zijn we elk aanspreekbaar op de wil tot passend onderwijs. Zo kunnen we samen naar oplossingen zoeken. Voor elk kind.

Ouders & Onderwijs

Leestips passend onderwijs

Leraren

Omgang leerlingen

Diabetes. KinderThuisZorg levert thuis en op school kinderverpleegkundige zorg aan onder andere kinderen met diabetes. [Lees meer.](#)

Hoogbegaafdheid. Praktische informatie en tips om (hoog)begaafde leerlingen te laten excelleren. [Lees meer.](#)

Autisme. Vanuit autisme bekeken analyseerde ruim 60 praktijksituaties op het gebied van passend onderwijs voor leerlingen met autisme. Het rapport geeft beleidsmakers, schoolbestuurders, leerkrachten en ouders handvatten om een passende leerplek te bieden aan leerlingen met autisme. [Lees meer.](#)

Methoden in de klas

Groepsdynamiek, hoe ga je ermee aan de slag? Het is belangrijk om als leraar je groep te ondersteunen in het groepsproces. [Lees meer.](#)

Oplossingsgericht werken in de impulsklas. In de impulsklas krijgen kinderen én hun ouders begeleiding op school. Hierdoor is er meer afstemming tussen school en thuis. [Lees meer.](#)

Onderwijs-zorg

Handreiking onderwijs en zorg. De stelsels voor zorg en onderwijsondersteuning zijn veranderd. Deze [handreiking](#) biedt scholen en ouders handvatten om passende onderwijs-ondersteuning en zorg voor elke leerling te bereiken.

Onderwijszorgconsulent. Ouders en scholen kunnen een beroep doen op een onderwijszorgconsulent indien zij samen niet tot afspraken kunnen komen over een onderwijszorgarrangement. [Lees meer.](#)

Privacy. Indien een kind extra ondersteuning krijgt of nodig heeft op school, zullen er gegevens nodig zijn over de behoefte aan ondersteuning van het kind. In deze [handreiking](#) lezen ouders meer over de rechten in verband met de privacy van het kind.

Verzuim

Thuiszitters. Ingrado, de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW schreven een [notitie](#) over de definitie van thuiszitter.

Verzuimregistratie. Hoe kan schoolverzuim zo veel mogelijk worden tegengaan en hoe kan voorkomen worden dat leerlingen onnodig thuis komen te zitten of zelfs definitief uitvallen? In deze [handreiking](#) vindt u tips en adviezen uit de praktijk.

Voortijdig uitval te voorkomen met de pluscoach. Het Loopbaan Expertise Centrum (LEC) van MBO College Centrum van ROCvA zet [pluscoaches](#) in voor kwetsbare jongeren met risico op voortijdig schoolverlaten. Deze coaches ondersteunen studenten bij schoolwerkgerichte problemen.

Leestips passend onderwijs

Samenwerkingsverbanden

Governance/stakeholders

Governance. Hoe houd je als toezichthouder toezicht op scholen die in een samenwerkingsverband zitten? [Lees meer.](#)

Partnerschap met ouders. De [brochure](#) van BOSK bevat adviezen en tips voor besturen van samenwerkingsverbanden.

Overdracht leerlingen

Verhuizing en grensverkeer. In deze [factsheet](#) leest u wat de afspraken zijn voor het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) bij grensverkeer en verhuizing.

Overgang po naar vo. Hoe kun je basisschoolleerlingen met specifieke onderwijsbehoeften begeleiden zodat zij een soepele overstap kunnen maken naar het voortgezet onderwijs? [Lees meer.](#)

Maatwerk

Observatie. Het is mogelijk om leerlingen voor een korte periode onderwijs te laten volgen op een andere locatie dan waar de leerlingen staan ingeschreven. [Meer informatie.](#)



Unieke master voor de nieuwe leraar

De Hanzehogeschool Groningen biedt sinds kort de masteropleiding Talentontwikkeling & Diversiteit aan. Nieuw in Nederland en enthousiast ontvangen door de studenten, merkt programmamanager Henmar Moesker: “Ze willen allemaal een nóg betere leraar worden.”
Wat was de aanleiding voor deze opleiding?

“De Pedagogische Academie en de Hanzehogeschool zijn al lang in samenwerking met verschillende partners met talentontwikkeling bezig geweest en we wilden het onderwijsaanbod compleet maken. Talentontwikkeling is een mooi actueel thema voor een master, dat te maken heeft met de ontwikkeling naar meer diversiteit in de klas en een nieuwe, positieve manier van leerlingen benaderen. Passend onderwijs speelt daar natuurlijk ook een rol bij, want door de invoering van de wet neemt de diversiteit in de klas ook toe.”

Wat voor studenten doen de master?

“Leraren uit het po, vo en mbo, die in ieder geval een onderwijsbevoegdheid moeten hebben. Het is een professionele master-opleiding. Vooral de po-leraren hebben over het algemeen nog geen mastergraad, terwijl de vraag daarnaar juist in het po steeds groter wordt.”

Hoe ziet de studie eruit?

“Bij alle masteropleidingen speelt onderzoek een belangrijke rol. Bij deze ook. Studenten voeren in elke module van de masteropleiding onderzoek uit op hun werkplek. Daardoor is de wisselwerking tussen theorie en praktijk heel direct. De opleiding heeft vier modules – interactie in de klas, leeromgeving, opbrengsten en de mastermodule, waarin studenten een afstudeeronderzoek doen.”

“Ik kijk nu, na drie collegedagen, al met veel scherpere blik naar individuele leerlingen en hun individuele talenten”

Student Masteropleiding Talentontwikkeling en Diversiteit

Geef eens een voorbeeld van zo'n module.

“De studenten zijn nu bezig met de module ‘Interactie’: hoe kun je de natuurlijke nieuwsgierigheid van leerlingen opwekken en ze zelf laten redeneren? Hoe creëer je talentmomenten? Daar maken ze dan filmpjes bij die ze analyseren: wat is een talentmoment? En wat kun je verbeteren? Daarbij becommentariëren ze elkaars gedrag; het is echt een ‘learning community’. Bij elke module hoort een eigen onderzoek, waarvan de studenten de resultaten steeds tijdens een minisymposium presenteren. We hebben net de eerste gehad. Heel leuk: de voltijdss Studenten hadden een aantal opstellingen gemaakt waarin de deelnemers de talentmomenten moesten herkennen. Ook door de opgedane kennis te delen met anderen werken ze in elke module aan hun eigen ontwikkeling als professional.”

Wat is je eerste indruk?

“Iedereen is heel enthousiast en gemotiveerd, en dat is best bijzonder. Juist omdat het een heel diverse groep is, met leraren uit po, vo en mbo, kunnen ze ook leren van andere soorten onderwijs en dat is belangrijk. Verder merk je dat ze echt met hun professionaliteit als leerkracht bezig zijn. Hun doel is niet zo zeer om later in een bestuursfunctie te komen of IB'er te worden. Ze willen gewoon een nog betere leraar worden dan ze al zijn.”



Leraren van het Jaar 2015, Lonneke Thijs en Wouter Siebers, vragen zich af:

Hoe passend is jouw leerkrachtgedrag?

Een regenachtige dinsdagochtend, Jeffrey (6) zit aan de instructietafel voor een uitleg over de letter 'l'. Alle kinderen krijgen de letter voor in hun boekje. Met dit boekje kunnen ze drie letterwoorden maken. Als iedereen aan de slag gaat maakt Jeffrey met een serieus gezicht het woord lul. Het valt de juf meteen op. De juf laat Jeffrey zijn gang gaan. Bij het bespreken van de opdracht mag Jeffrey als eerste zijn woord laten zien. Jeffrey: "Ik heb het woord lul gemaakt juf". Juf: "Daar zit twee keer de letter 'l' in Jeffrey! Wat betekent het woord?" Jeffrey: "Dat is praten juf." Juf: "Praten?"

Jeffrey: "Ja als mijn moeder lang zit te kletsen dan zeg ik: 'zit niet zo slap te lullen'."

Een onderwijsvoorbeeld uit de onderwijspraktijk van Lonneke Thijs, werkzaam in het speciaal onderwijs. Een ontzettend grappig onderwijsvoorbeeld. Maar was dit voorbeeld ook nog grappig geweest als Lonneke direct had ingegrepen toen ze zag welk woord Jeffrey bedacht had? Als ze boos was geworden? Als ze had gezegd dat deze leerling normale woorden moet leggen? In al deze gevallen was ze er in ieder geval nooit achter gekomen dat Jeffrey denkt dat lullen praten betekent en Jeffrey had bij afkeuring waarschijnlijk gedacht dat hij een fout had gemaakt. Door het handelen van Lonneke voelt Jeffrey zich competent, heeft de leerkracht informatie gekregen en we hebben dit sterke voorbeeld van hoe belangrijk leerkrachtgedrag is. In hoeverre sluit jij aan op het kind? Lukt het om echt te kijken en te luisteren?

Het draait volgens ons om de 'Goodness of fit'. Om de 'klik' die een leerkracht met een leerling heeft.

Waar de interactie met de ene leerling als vanzelfsprekend verloopt, moet een leerkracht bij de andere leerling meer zijn best doen. Dat besef is volgens ons de basis van passend onderwijs en passend handelen op gedrag. Alleen als de leerkracht kan sturen naar een positieve interactie door haar eigen leerkrachtgedrag aan te passen kan een kind tot ontwikkeling komen. Het is dus essentieel te kijken wat een leerling nodig heeft en hoe hierin in je leerkrachtgedrag passend te zijn.

Misschien komt dit je als lezer heel bekend voor, gelukkig maar! De vervolgvraag is: hoe handelt de rest van je team? Lijkt het handelen op elkaar? Is er sprake van voorspelbaar gedrag zodat leerlingen weten waar ze aan toe zijn? Worden kinderen uitgedaagd steeds opnieuw de grenzen

te zoeken of is vooraf al duidelijk wat wel en niet mag op school? Het zijn mooie vragen om in een schoolteam over te spreken. Het is de basis van preventie. De preventiepiramide (Declercq) gaat uit van een zoveel mogelijk uniform handelend team op laag 1, de basis. Vanuit deze basis kan gebouwd worden aan een sociaal veilige school, aan passend onderwijs. Leerkrachtgedrag. Hoe staat het bij jou op school?

Passend onderwijzen op gedrag, het is onze diepe overtuiging dat het start met leerkrachtgedrag. Om met de woorden van Jeffrey te spreken: Blijf 'lullen' met je leerlingen.

***"In hoeverre sluit jij aan op het kind?
Lukt het om echt te kijken en te luisteren?"***



Pionieren met ‘Passend onderwijs: onderwijs aan taaldenkers én beelddenkers’

Begin 2014 kreeg ik via de commissie leerlingenzorg de vraag om aan de slag te gaan met een spontane vriendelijke jongen met autisme. Laten we hem ‘Paul’ noemen. Paul zat toen in groep 4 van basisschool PassePartout en had zware lees- en spellingproblemen. Paul was zeer prikkelgevoelig, zat behoorlijk met zichzelf in de knoop en liep gedurende de schooldag veel frustraties op. Zijn leergedrag was op alle fronten zwak, wel was hij heel gemotiveerd. Ik gebruikte mijn kennis en ervaring op het gebied van breinleren en visueel leren om zijn gedrag, het leren en leergedrag anders te bekijken en te benaderen. De vraag was of een pedagogisch-didactische afstemming vanuit het visueel-kinaesthetisch leren of beelddenken wellicht beter bij hem zou passen.

Rennen, kleien, zingen en springen

Om dit verder te onderzoeken bouwde Paul met het ‘Wereldspel’. Het wereldspel is een non-verbaal onderzoeksinstrument om te bepalen of een kind een beelddenker is. Paul leek inderdaad een voorkeur voor visueel leren en bewegen te hebben. Op die voorkeur hebben we vervolgens ingespeeld met daarbij de hypothese dat Paul een slim en betrokken kind was. We zijn samen gaan uitproberen en verkennen welke werkvorm bij Paul paste. Hij bleek daar heel goed in te zijn! Hij kon vooraf al aangeven of de bedachte werkvorm bij zijn leren paste of niet. Voor het rekenen plakten we cijfers op de traptreden en zo ging hij letterlijk vooruit en achteruit bij het tellen, het splitsen van getallen en bij de tafeltjes.

Paul heeft de rest van het jaar niet alleen bij rekenen maar ook met lezen en spelling gerend, gekleid, gezongen en gesprongen. We pasten deze didactiek ook zo veel mogelijk in de groep toe en het bleek dat ook andere kinderen er baat bij hadden. Het was fijn voor de leraren om te ontdekken dat anders niet per se betekent dat het leidt tot meer werk.

Ruimte overhouden voor lezen

Het was de droom van Paul om zelf de boeken van Raveleijn te kunnen lezen. De lat lag dus hoog. Doordat Paul in de grote groep geen overzicht en controle had, moeite met focussen en snel overprikkeld, miste hij veel informatie. Dit leidde tot angst om niet vooruit te komen met leren, tot veel stress en blokkades. Ook hier bleek de insteek op het visuele leren een uitkomst te zijn. Zijn hoofd letterlijk leegmaken en opruimen door middel van coachen was een volgende passende oplossing voor Paul. Hierdoor was zijn hoofd aan het einde van de dag beduidend minder vol, zodat hij ruimte over had om zijn boeken te lezen. Het lezen kost Paul nu nog wel moeite, maar hij is er rustiger onder.

Visie over passend onderwijs aan beelddenkers

Het ging dus goed met Paul en met de andere kinderen in groep 4. Ik ging fantaseren. Als we nu eens in groep 3 al meer zouden afstemmen op het breinleren en visueel leren? Wat als deze kinderen leren HOE ze kunnen leren en we hen helpen met het structureren en ordenen van wat er in hun hoofd omgaat? Ik ontwikkelde een visie en het uitvoeringsplan ‘Passend onderwijs is onderwijs aan taaldenkers én beelddenkers’. Op basis daarvan werd ik onderwijspionier en kreeg ik een eigen budget. Hiermee bracht ik samen met de juffen Esther van groep 2/3 en Ans en Karin van groep 4 van basisschool PassePartout in Tegelen mijn visie in de praktijk. Samen volgden we de ontwikkeling van de kinderen en zochten we naar oplossingen bij stagnaties in het leren. Dankzij het budget hadden we de beschikking over minder voor de hand liggende methoden en methodieken en konden we materialen en cursussen inkopen. Het Wereldspel bijvoorbeeld bleek een fantastisch middel dat ons heeft geholpen bij het zoeken naar de ondersteuningsbehoeften van kinderen.

Hoe is het nu? In de hele onderbouw van de PassePartout begeleiden de leerkrachten hun leerlingen bij het ontdekken van hun eigen manier van leren. Leraren passen toe wat ze in de workshopdag ‘hoofd opruimen’ en de cursus ‘trainer leren leren beelddenken’ hebben geleerd. We zien effecten en gaan dus verder met het ‘out-of-the-boxdenken’ en het verkennen van en inzetten van succesvol gebleken methoden en methodieken. Zo hopen we in de toekomst nog meer leer- en gedragsproblemen te voorkomen.



Ine Lückert, Co-teacher basisschool PassePartout Tegelen: onderzoek, leerling- en leerkrachtbegeleiding. Orthopedagoog bc, Master Special Educational Needs

Laat het vakmanschap weer opbloeien

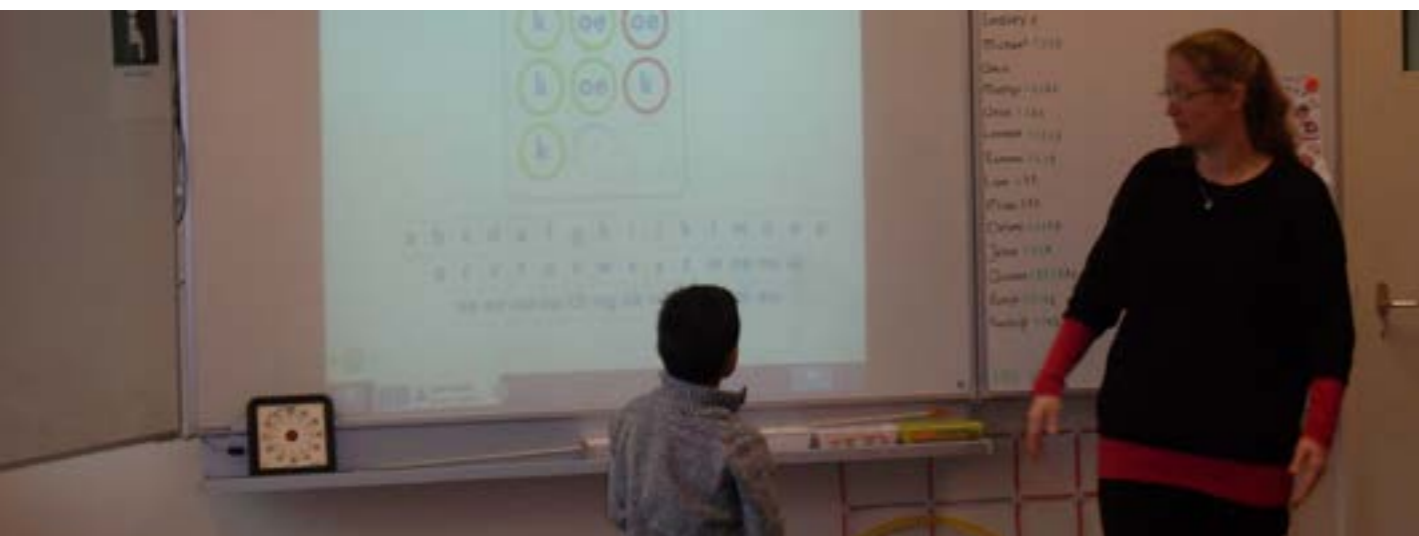
Terugkijkend op 2 jaar passend onderwijs ziet Loek Schueler, voorzitter van CNV Onderwijs, dat de regionale verschillen groter worden: “Vanaf de invoering van passend onderwijs wordt het geld anders verdeeld, de zogenaamde verevening. In sommige regio’s is hierdoor minder te besteden. Daarom maak ik me wel zorgen over de gevolgen voor de werkgelegenheid. In andere regio’s pakt het juist positief uit.”

Juf Elisabeth Etber-Bosma werkt in zo’n regio waar meer geld beschikbaar kwam. Ondanks de krimp groeit haar school voor speciaal basisonderwijs (SBO). De nieuwe leerlingen die instromen hebben wel complexere problemen. Elisabeth ziet hieraan dat reguliere scholen langer en betere begeleiding kunnen bieden. Toch merkt ze dat dit niet altijd haalbaar is: “Sommige leraren komen letterlijk kennis, ogen en handen tekort en missen soms zelfs plezier in de omgang met deze kinderen. Extra handen en misschien ook coaches uit bijvoorbeeld het SBO zouden zo’n leraar enorm kunnen helpen.” Elisabeth vraagt de politiek: “Verander nu niet te veel! Passend onderwijs is nog lang niet perfect; het is nog in ontwikkeling.”

Deze roep om tijd, ruimte en vertrouwen hoort CNV Onderwijs vaak van de leden, ook als het gaat om passend onderwijs. Loek Schueler: “Laat de organisatie in de klas aan de leraar. Zorg voor voldoende ondersteuning. Dan kan het vakmanschap weer opbloeien.”

CNV Onderwijs

Juf Elisabeth



Passend onderwijs: goed idee, nog veel te doen

FvOv is een federatie van 11 onderwijsvakorganisaties en vertegenwoordigt ruim 34.000 leden. De leden van de aangesloten onderwijsvakverenigingen hebben op verschillende niveaus te maken met de invoering van het passend onderwijs. Van de ondersteuning aan de leerling in de klas, via coördinatie van zorg in de school, tot en met bestuurlijk overleg over passend onderwijs. Veel scholen voor het speciaal onderwijs worden gesloten of krimpen sterk. Dat was ook de bedoeling: meer leerlingen in het regulier onderwijs houden. We vinden het zorgelijk dat er veel expertise verloren lijkt te gaan. Juist de leerkrachten in het regulier onderwijs merken niet zoveel van de ondersteuning die zij zouden moeten krijgen. Wel ervaren ze taakverzwaring doordat er meer leerlingen in de klas zijn die extra aandacht vragen. Zij hebben dringend behoefte aan meer handen voor de klas of kleinere groepen!

Er zijn grote verschillen. In die gebieden waar sprake is van een positieve verevening krijgt passend onderwijs beter vorm.

Er liggen echter nog kansen voor het oprapen om die leerlingen die anders naar het S(B)O zouden uitstromen passend onderwijs te bieden in het regulier onderwijs:

- De afstemming tussen de zorg die buiten de school wordt geboden en het onderwijs moet beter vorm krijgen. De bekostiging mag niet het struikelblok zijn.
- De papierwinkel moet krimpen. Scholen zouden eens kritisch moeten kijken naar de administratieve last. Er is nog vaak sprake van onnodige bureaucratische processen.
- Duidelijkheid over de bekostiging van de ondersteuning. Wat doet het samenwerkingsverband? Wat de gemeente?
- De overgang van PO naar VO verbeteren, met het daarbij passende aanbod van LWOO en PrO.

Marguerite Boersma, bestuurder FvOv

“Optimale ontwikkeling: dat zijn we aan onze kinderen verplicht”

De decentralisatie van de jeugdhulp en invoering van passend onderwijs bieden kansen om jeugdhulp en onderwijsondersteuning beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor zijn gemeenten en scholen in staat om op maat te helpen; individuele ondersteuning en begeleiding die gericht is op de behoeftes van het kind en het gezin. Om dit te bereiken is er een goede samenwerking nodig tussen onderwijs en jeugdhulp. Als gemeenten, scholen en aanbieders van jeugdhulp hun krachten bundelen en beter gebruik maken van elkaars kennis plukken kinderen en hun ouders daar de vruchten van.

We zijn er nog niet. Ik hoor signalen dat het nog niet altijd lukt om onderwijs en jeugdhulp goed bij elkaar te brengen. Het vergt namelijk kennis van de wettelijke mogelijkheden, creativiteit en lef om de soms nog ongebaande paden te bewandelen. Samenwerken lukt alleen als je op zoek gaat naar de verbinding. En die verbinding is te vinden door uit te gaan van het belang van het kind. Belangrijk daarbij is de rol van ouders en kinderen zelf. Ook in de zorg zien we helaas nog steeds dat er over kinderen en ouders gesproken wordt in plaats van met hen. Laten we de komende tijd echt in gesprek gaan met elkaar en elkaar nog beter leren kennen.

Gelukkig zijn er de afgelopen twee jaar forse stappen in de goede richting gezet. Ik zie op veel plekken in het land dat gemeenten en scholen elkaar steeds beter vinden in de samenwerking. Ook in dit boekje staan verschillende voorbeelden die inspireren. Er zijn mooie voorbeelden waarbij scholen en jeugdhulpaanbieders samen op school aan het werk zijn met kinderen en ouders. Het meer preventief inzetten van jeugdhulp op school is daarbij van groot belang. Als we vroegtijdig kinderen kunnen ondersteunen, dan kan dit later veel problemen voorkomen. En als we vanuit de jeugdhulp docenten kunnen ondersteunen bij hun taak om passend onderwijs te bieden aan alle leerlingen, dan komt dit ook de kwaliteit van het onderwijs ten goede. Mijn belangrijkste oproep aan scholen, jeugdhulpaanbieders, gemeenten en alle betrokkenen is om de handen ineen te slaan en samen met ouders en kinderen te werken aan een optimale ontwikkeling van onze kinderen. Dat zijn we aan hen verplicht!

Martin van Rijn,
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en sport



Betere samenwerking tussen zorg en onderwijs

Meer dan een plek waar je kinderen vindt

De school is er om aan onderwijs te werken. Dus om de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs goed van de grond te laten komen, moet die zorg ook echt bijdragen aan het kind in onderwijs en dus renderen in de klas, zegt consultant Bert Wienen. Dat is goed voor de zorg, goed voor het onderwijs en natuurlijk goed voor de kinderen zelf. Deze visie maakt het mogelijk om hulp echt in te voegen in een van de meest belangrijke contexten waarin een kind dagelijks verkeert: het onderwijs.

Oorspronkelijk werkte hij in de jeugdhulp, maar toen hij merkte dat de samenwerking tussen zorg en onderwijs eigenlijk nergens goed van de grond kwam, dacht Bert Wienen: "Ik moet naar het onderwijs toe."

Hebben zorg en gemeenten ook meer oog gekregen voor het onderwijs?

"Ja, door de transities in de zorg zijn er steeds meer aanbieders en gemeenten die iets willen met het onderwijs, om de simpele reden dat die kinderen nu eenmaal daar te vinden zijn. Maar er zijn heel weinig concrete ideeën over hoe de gemeente en de school nu samen kunnen werken aan de doelen van de transformatie. En hoe ze helder de verwachtingen aan hulpverleners die werken met kinderen van de school over kunnen brengen. Het onderwijs weet eigenlijk niet goed wat voor expertise er bij partijen in de jeugdhulp allemaal is en op welke wijze deze expertise de leraar in de klas kan ondersteunen. De zorg op zijn beurt is zich er te weinig van bewust dat er op de school in groepen aan onderwijsdoelen wordt gewerkt. Bovendien: als er een nieuwe leraar wordt gezocht, moet die voldoen aan opleidingseisen, bepaalde capaciteiten hebben en de missie van de school delen. Maar als er dan zorg nodig is, maakt het plotseling niet meer uit wie daarvoor naar de school komt."

Zorg op school moet dus directer betrokken worden bij het onderwijs?

"Ja. Ga nu eens even terug naar die leraar die voor de klas staat, de ouders die het kind naar school brengen en de relatie tussen beiden. Die is zó relevant. Vraag vervolgens aan leraren wat ze nodig hebben en wat ze kan ondersteunen in hun werk in de klas met dit specifieke kind. En kijk hoe de zorg kan aansluiten bij de onderwijsdoelen. Als zo'n doel is: 'deze leerling moet 40 minuten op zijn stoel kunnen blijven zitten om te kunnen rekenen', maak dat dan ook specifiek een doel van de behandeling en check bij de leraar of dit doel wordt gehaald."

Wat zijn de voordelen van zorg meer bij het onderwijs betrekken?

"Ik denk dat het onderwijs mee kan helpen aan de transformatie om de jeugdzorg op een hoger peil te krijgen. Niet zozeer beleidsmatig, maar vooral door gebruik te maken van de professionals in het onderwijs. Je kunt je zelfs voorstellen dat de gemeente elk halfjaar aan de school vraagt welke zorgverleners echt bijdragen aan het functioneren van het kind in het onderwijs en ondersteunend zijn aan de samenwerking tussen leraar en ouders. Preventie gaat met een goede samenwerking ook beter. Nu is het: de school moet van alles doen en als het niet meer lukt halen we de zorg erbij. Nee, preventie is juist: zo veel mogelijk proberen op te lossen in de context en expertise van anderen benutten, zodat de leraar optimaal leraar kan zijn. Andersom heeft de school baat bij zorg om de onderwijsdoelen te halen en passend onderwijs mogelijk te maken. Laat die zorgverleners dus in de klas komen. En dan niet om alleen te observeren, maar gewoon om mee te helpen."





IB'er Dineke Hoogeveen: "Geweldig, nu vinden we elkaar!"

"Een mooi voorbeeld van hoe het ook kan: voor een van de leerlingen met gedragsproblemen die we hier bij ons op school zitten, hebben we hulp ingeroepen bij de zorgverlener die ook al de ouders ondersteunt. Zij kwam eerst met allerlei tips, maar ze stond er niet bij stil dat de juf die jongen elke dag ziet en al van alles geprobeerd had. Daarom stelde ik haar de vraag: 'Zou het helpen als je een keertje zélf naar de klas kwam?' Ons idee is namelijk dat het klaslokaal veel belangrijker is dan de behandelkamer; het moet goed gaan in de omgeving waarin het kind het meeste zit: gezin en school. Zorg moet dus bijdragen aan het kind in de onderwijssituatie.

Daar was ze wel verrast over, maar ze is gekomen en daadwerkelijk met hem aan de slag gegaan. Na een paar weken zei ze: 'Dit is helemaal niet te doen op deze manier.' Dat jongetje ontwikkelt zich het beste als er dingen met hem gedaan worden die bij hem passen. Maar we hebben óók te maken met regulier onderwijs en een klas van 25 leerlingen. Dus je moet iets vinden wat bij de groep én dat jongetje past. Daarom zoeken we nu toch naar wat extra begeleiding. Heel mooi dat we hier op uitgekomen zijn door de zorgverleners gewoon de klas in te halen. Geweldig: zó vinden we elkaar!"

Bert Wienen is consultant bij CPS Onderwijsontwikkeling en advies. Dineke Hoogeveen werkt als IB'er bij CBS De Sprong, een basisschool in brede school De Zuiderbreedte. Beiden zijn betrokken bij een onderzoek op scholen en bij leraren om te zien hoe (specialistische) zorg voor leerlingen beter in het regulier onderwijs terecht kan komen.

Moeder Mirjam kon bij Leerpark De Presikhaaf een plek vinden voor haar zoon Quentin:

“Zo kon Quentin toch naar het regulier onderwijs”

“Quentin heeft ADHD en een stofwisselingsziekte, is hypermobiel en heeft astma. Dat gaf op de basisschool de nodige problemen in een klas van 25 leerlingen. In groep 8 zijn we toen een cluster 4-indicatie gaan aanvragen. Daarbij ging het niet zo zeer om z’n gedrag, maar om z’n leerbehoefte. Quentin heeft duidelijk handvatjes nodig: rust, regelmaat, hulp bij agendaplan-ning, dat soort dingen.

Maar mijn andere zoon zat op het Arentheem College en er werd ons gezegd dat het misschien ook wel wat voor Quentin zou zijn. Ze wilden een LWOO+ klas starten. Een klas met maximaal 12 kinderen die allemaal extra aandacht nodig hebben. Eerst dachten ze nog dat het toch te zwaar voor hem zou zijn, maar uiteindelijk is hij aangenomen. Omdat de klas zo klein is kunnen de docenten extra aandacht geven. En als ze bijvoorbeeld op een mooie dag al een tijd in het lokaal zitten, gaan ze naar buiten om te voetballen. Als Quentin het even niet meer zo ziet zitten, mag hij ook de klas uit om met iemand te gaan praten.

Een school waar hij door kan stromen of een stapje terug kan doen en waar helder gecommuni-ceerd wordt: het is een hele opluchting voor mij, want ik ken wel andere voorbeelden. Ik vind het echt een mooi voorbeeld van passend onderwijs en ik hoop dat andere scholen het als voorbeeld kunnen nemen. Het kost misschien wat extra tijd, inspanning en geld, maar het is mogelijk.”

(Ex-)directeur Wouter Abrahamse van Leerpark De Presikhaaf, waar Quentin een plek vond:

“Als je ze genoeg aandacht geeft, halen ze het wel”

“Het is hartstikke ingewikkeld om het doel van volledig passend onderwijs te bereiken, maar ik geloof dat de Presikhaaf er goed mee bezig is. Het is een school voor praktijkonderwijs, vmbo en mbo, zodat leerlingen in verkorte tijd, zonder van school te wisselen, hun schoolcarrière kunnen doorlopen. We hebben leerlingen die niet alleen LWOO hebben, maar ook vaak sociaal-emotionele problemen. Maar als je ze genoeg aandacht geeft, dan halen ze het wel.

Dat doet de school met Werken aan Onderwijsbehoefte, waarbij direct bij de intake de ondersteuningsbehoefte van een leerling wordt bepaald, die daarna ook in het ontwikkelings-perspectief komt te staan. En dan kan het bijvoorbeeld gaan om meer sturing, planning of verlengde instructies. Verder benaderen we de leerlingen steeds op een positieve manier. Dus niet zeggen wat een leerling met ADHD allemaal moet doen, maar laten zien met welke ondersteuning hij of zij beter kan functioneren. En de school kan ook veel ondersteuning bieden, zoals een orthopedagoog, een logopedist en dyslexiespecialisten. Er is ook een ondersteunings-klas, waar we gesprekken kunnen voeren met leerlingen over hoe hun dag eruit gaat zien. Of ze kunnen er komen voor extra begeleiding en om even rustig te kunnen werken. We doen dus echt veel moeite om de leerlingen binnenboord te houden.

We begonnen als een zeer zwakke school in een moeilijke omgeving, maar we krijgen nu een voldoende. De Inspectie is tevreden, en vooral: de ouders staan achter ons beleid. Samen bereiken we meer. Ik denk dus dat we goed bezig zijn.”



Carlijn Volker, onderwijs-zorgconsulent:

Geen kennis voor het kind zonder kennis van het kind

Karel van 13 zit op een plus VWO school in Amsterdam. Door een ongeluk loopt hij een trauma aan zijn hoofd op. Ook als hij de eerste klas overdoet houdt hij veel hoofdpijn, concentratieproblemen en moeite met plannen. De diagnose: ADD en taalpragmatiek. Op school is er veel onbegrip en onduidelijkheid bij de docenten. De behandelend therapeut pleit vanwege de concentratieproblemen voor een hoofdtelefoon, extra tijd bij proefwerken en nabespreken van toetsen. Al snel komt Karel verdrietig en gefrustreerd thuis: de lerares Spaans doet niet aan privileges, bij aardrijkskunde mag de koptelefoon niet op en wiskunde juist weer wel, maar dan direct bij aanvang, waardoor Karel de instructies niet hoort.

Voor passend onderwijs is meer nodig dan leraren die alleen voor de klas staan om kennis zo goed mogelijk over te brengen. Dát is mijn conclusie na een periode waarin ik als onderwijs-zorgconsulent bij scholen langs ben geweest. Kennis voor de leerlingen is belangrijk, maar als je kinderen de juiste ondersteuning wilt geven, zal je als leerkracht ook de nodige bagage moeten hebben. Heb je die kennis niet, dan krijg je wat ik vaak hoor: dat leerlingen zoals Karel, die extra ondersteuning kunnen gebruiken, privileges zouden hebben. En dat er in de klas wel meer kinderen zijn die meer aandacht nodig hebben. Eerlijk gezegd denk ik dat hier iets anders aan de hand is: die leerkrachten missen gewoon kennis en know how om leerlingen met ADHD, ODD, dyslexie en allerlei andere problemen de kans te geven het maximale eruit te halen en ze te laten floreren.

De pedagogisering, de kennis van kinderonwikkeling, moet dus verder doorgevoerd worden op scholen. Als leraar heb je ook opvoedvaardigheden nodig zoals disciplineren, toezicht houden, straffen en belonen. Als op de school geen kennis van pedagogie aanwezig is, lukt dat niet.

Nu is het niet zo dat alle leerkrachten uitgebreide kennis van ADHD en andere aandoeningen hoeven te hebben. Als die kennis maar wel aanwezig is op school, zodat die onder de leraren verspreid kan worden. Dat kan, want mijn ervaring is dat er genoeg docenten zijn die interesse hebben voor dit soort onderwerpen en hun expertise graag willen delen met collega's. Maar dan moet je dat wel gaan organiseren. Daarom stel ik bij een bezoek aan een school steeds vragen over de visie en zet ik daar dan mijn eigen bevindingen tegenover. Wat hebben jullie aan kennis in huis? En wie heb je daar bij nodig?

Kijk, passend onderwijs is mooi en het is heel goed dat er echt naar het individuele kind gekeken wordt. Maar ondanks alle IB'ers en zorgcoördinatoren zal het toch in de klas zelf moeten gebeuren. Daar kun je het beste naar het individuele kind kijken en een ontwikkelingsperspectiefplan voor ze maken. Met leraren die daar ook goed op ingesteld zijn. Het onderwijs is aan vele veranderingen onderhevig en daar moet je als leerkracht wel in mee kunnen bewegen. Het onderwijs is niet alleen gericht op de kennisoverdracht zelf, maar meer dan ooit hebben we in het onderwijs behoefte aan de gepassioneerde docent met meesterschap, die begrijpt hoe je aan moet sluiten bij een kind in ontwikkeling. Want kennis overbrengen zonder kennis van de kinderen zelf, daarmee komt passend onderwijs nooit goed van de grond.



Kind meer centraal

Wat gaat er goed?

Het heeft even geduurd, maar het passend onderwijs komt nu langzaam van de grond. De knelpunten zijn in beeld en wie welke rol heeft wordt steeds meer duidelijk. Niet in de laatste plaats voor de leraren.

Wat moet er nog verbeteren?

Er is nog onvoldoende samenhang tussen de verschillende loketten en potjes waar ouders een beroep op moeten doen om het onderwijs voor hun kind passend te maken. Omdat de afstemming op zorgwetten vaak nog slecht is, krijgen met name kinderen met een complexe zorgbehoefte vaak nog geen passend onderwijs. We zien daarom dat er sinds de invoering van de wet meer leerplichtonthefingen dan ooit zijn afgegeven. En het maakt veel uit waar je woont, want de verschillen per gemeente zijn enorm.

Hoe zorgen we voor die verbeteringen?

Het kind moet veel meer centraal komen te staan en de aanpak moet integraal zijn. Nu zijn vooral systemen en financiën leidend. Ouders en leerlingen moeten veel meer worden betrokken bij het inrichten van passend onderwijs. Het is daarvoor essentieel dat ouders gelijkwaardige partners worden. Ouders weten als geen ander wat hun kind nodig heeft om het beste uit zichzelf te halen. Wil je onderwijs echt passend maken, dan is die kennis en ervaring onmisbaar.

Illya Soffer,

directeur Ieder(in)



Simulaties governance passend onderwijs

De samenwerkingsverbanden die bij de invoering van het passend onderwijs verplicht zijn gevormd, vervullen een belangrijke functie in het stelsel. Na de inrichting van de primaire processen is inmiddels ruimte voor doorontwikkeling en verbetering van de besturing en governance. De PO-Raad biedt de samenwerkingsverbanden daarbij desgewenst ondersteuning.

Niet in alle samenwerkingsverbanden zijn vanaf de start de uitgangspunten van goed bestuur adequaat vertaald in het besturingsmodel. Dat geldt met name vaak voor de scheiding van bestuur en toezicht. Dat de schoolbestuurders zowel bestuurder, toezichthouder en lid van de Algemene ledenvergadering zijn, vraagt om meer scherpte in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden maar ook in de rolneming in de praktijk. Verschillende governance-modellen zijn mogelijk; samenwerkingsverbanden worden aangemoedigd daarin zelf een passende keuze te maken. De PO-Raad biedt daarbij ondersteuning in de vorm van expertise en door middel van een simulatie, ondersteund door inhoudelijk experts en organisatiedeskundigen, waarin verschillende governance-oplossingen kunnen worden verkend.

De simulatie maakt zichtbaar wat er nodig is om tot goede oplossingen voor problemen in het samenwerkingsverband te komen voor zowel de korte als de lange termijn, en levert meteen 'quick wins' op in de vorm van concrete verbeteringen in agenda, rolneming en vergadercultuur.

In enkele gevallen is in een simulatie het bestaande besturingsmodel geoefend en zijn verbeterpunten geconstateerd. In andere gevallen werd geoefend met een nieuw besturingsmodel dat men wenste in te voeren, waardoor vooraf risico's en randvoorwaarden scherper in beeld zijn gekomen en konden worden meegenomen. Daarnaast is gebleken dat soms niet het besturingsmodel zelf bijstelling behoeft maar dat er, twee jaar na de invoering van het passend onderwijs, reden is om te herijken welke taken en verantwoordelijkheden bij het samenwerkingsverband worden belegd en welke bij de leden van het samenwerkingsverband.

PO-Raad



Niet zeuren, maar doen !

Het is waar:

Er is zorgplicht, maar er zijn nog te veel 'thuiszitters'. Er zijn samenwerkingsverbanden, maar de samenwerking tussen regulier en speciaal gaat soms nog moeizaam. De afstemming tussen zorg en onderwijs verloopt nog niet optimaal; expertise lijkt centraal te staan, maar we maken er nog onvoldoende gebruik van. We kijken anders naar kinderen maar toch blijven we nog hangen in discussies over: 'Kan het, wat kost het en hoe erg moet het zijn?' Een echt drempelloze toegang tot onderwijs en zorg is er nog niet. De echte samenwerking met ouders is er nog onvoldoende. Waar het gaat om specialistische voorzieningen in zowel zorg als onderwijs (vaak bovenregionaal), dreigt er verschraling: als het gaat om onderwijs en zorg is het nog niet eenvoudiger gemaakt voor ouders en scholen.

Het is allemaal waar, maar we verbouwen een schip op volle zee, en klagen helpt niet.

Kijken we naar de werkelijke bedoelingen van de vier transities, dan is de tijd rijp om er nu werkelijk iets van te maken. Gemeenten werken aan een nieuw 'zorglandschap', samenwerkingsverbanden denken mee over kinderen, de overheid werkt aan soepeler regelgeving. Iedereen weet we, dat de winst bij kinderen moet liggen, bij leerkrachten, bij scholen, bij gezinnen.

Het *kán* niet alleen, het moet nu ook !

Veel hangt ervan af hoe we omgaan met onze huidige regelgeving. En vooral, hoe we bereid zijn om onze 'nek uit te steken' en ook samen te werken en te vertrouwen op nieuwe partners. Hoe we werkelijk 'voor kinderen willen gaan' en hier en daar bereid zijn in te leveren, financiering te regelen, 'te duwen en te trekken' of te schuren tegen bestaand beleid. Hoe we even niet via de bestaande instellingen te werk willen gaan, maar durven te experimenteren op kleine schaal. 'Bewegen' is nu geboden. Wetten volgen uiteindelijk altijd de ontstane werkelijkheden, maar daarom hebben we behoefte aan 'vooroplopers'. Laten we niet op elkaar wachten, ga om tafel in de eigen omgeving en doe iets! Kinderen verdienen het en de kansen zijn nog nooit zo groot geweest!

Heer Bommel heeft gelijk: "Hier ligt een schone taak." Wie de eer krijgt, maakt mij niet uit, Tom Poezen hebben we nodig.

Albert Boelen namens LECSO

Colofon

Dit is een uitgave van het ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

December 2016

Twitter: @PassOnderwijs

Facebook: www.facebook.com/PassOnderwijs

www.passendonderwijs.nl

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Primair Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1214762

Datum 20 juni 2017
Betreft Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs

In deze voortgangsrapportage kijk ik terug op (bijna) drie jaar passend onderwijs. Bij de start van passend onderwijs is uitgegaan van een invoeringsperiode van 2014 tot 2020.¹ Daarvan is nu de helft verstreken. Een goed moment om de tussenbalans op te maken. Dat doe ik op basis van verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en gesprekken met het onderwijsveld.² Ik ga ook in op de toezeggingen en moties uit eerdere overleggen met de Kamer.

Eerst wil ik terug naar de vraag waarom we passend onderwijs hebben ingevoerd. De organisatie van de onderwijsondersteuning voor de invoering van passend onderwijs, kenmerkte zich door een grote complexiteit waarbij 'lichte' en 'zware' ondersteuning apart van elkaar waren georganiseerd, in aparte samenwerkingsverbanden. Voor de zware ondersteuning was er een landelijke indicatiesystematiek die uitging van wat kinderen (medisch) mankeerden (gediagnosticeerde beperkingen en stoornissen) en die bovendien enorm bureaucratisch was. Omdat de lichte en zware ondersteuning los van elkaar waren georganiseerd, werden ouders soms van licht naar zwaar en weer terug verwezen, met als gevolg dat kinderen tussen wal en schip vielen. Als een leerling wel een indicatie kreeg voor zware ondersteuning, kon een leerling naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) of met leerlinggebonden financiering (een rugzak) naar het regulier onderwijs. Het kostte ouders vaak veel moeite om een school te vinden die hun kind wilde toelaten. Zij moesten shoppen om een plek voor hun kind te vinden. Er zaten (veel) te veel kinderen thuis zonder onderwijs. Daarnaast groeide het aantal leerlingen waarvoor een indicatie werd aangevraagd. Hiermee kwam de financiële beheersbaarheid van het systeem in het geding.

In augustus 2014 is daarom passend onderwijs ingevoerd. Het doel van passend onderwijs is om voor alle kinderen een zo passend mogelijke plek te realiseren. Om onderwijs te bieden dat leerlingen uitdaagt, dat uitgaat van hun

¹ Plan van aanpak passend onderwijs 2014-2020, bijlage bij Kamerstuk 31497, nr. 125

² De onderzoeken uitgevoerd onder regie van het NRO zijn bij deze brief gevoegd.

mogelijkheden en rekening houdt met hun beperkingen. Kinderen gaan, als het kan, naar het regulier onderwijs. Dichtbij huis en in een vertrouwde omgeving. Het speciaal onderwijs blijft bestaan voor kinderen die daar het best op hun plek zijn. Zo worden alle leerlingen zo goed mogelijk voorbereid op een vervolgopleiding en op een plek in de samenleving.

Om maximaal te kunnen aansluiten bij de context in de regio en de ondersteuningsbehoeften van leerlingen, kent de wetgeving passend onderwijs veel beleidsvrijheid. Dat geldt ook voor de gewijzigde wetgeving voor jeugdhulp en de zorg. Hierdoor ontstaat een enorme diversiteit in de uitwerking. Er zijn veel verschillende ervaringen en verhalen. Mooie verhalen over kinderen die door de ruimte die de wetgeving biedt (weer) naar school kunnen, maar ook verhalen van ouders die nog geen passende plek hebben kunnen vinden voor hun kind of het niet eens zijn met het geboden aanbod. In de media voeren deze laatste verhalen vaak de boventoon, waardoor de indruk kan ontstaan dat het helemaal niet goed gaat met passend onderwijs.

Ik zie veel positieve ontwikkelingen. Een aantal grote knelpunten uit het vorige systeem is opgelost. Het labelen van leerlingen is niet langer nodig voor het verkrijgen van extra ondersteuning. Besturen in de samenwerkingsverbanden maken in de regio afspraken over hoe zij de ondersteuning van leerlingen willen organiseren en betalen. Bij de verwijzing naar het (v)so staat de ondersteuningsvraag centraal en niet de (medische) diagnose. Hierdoor is er veel meer ruimte voor maatwerk dan voorheen: er kan echt gekeken worden naar wat een kind nodig heeft om van het onderwijs te profiteren, en niet meer naar wat een kind niet kan. De grotere vrijheid die is ontstaan bij het naar eigen inzicht aanwenden van de middelen voor passend onderwijs, wordt gewaardeerd.³

Uit de evaluatie van passend onderwijs blijkt dat ouders over het algemeen redelijk tevreden zijn over passend onderwijs en over de ondersteuning die hun kind krijgt.⁴ Ook de houding van scholen en schoolbesturen is veranderd met passend onderwijs. Waar ze eerder een kind vrijblijvend konden afwijzen en ouders zelf soms moesten leuren met hun kind, is met passend onderwijs een zorgplicht geïntroduceerd: de verantwoordelijkheid om voor alle kinderen die worden aangemeld en op de school staan ingeschreven, een zo passend mogelijk aanbod te doen. Scholen en schoolbesturen zijn zich hierdoor veel bewuster van de verantwoordelijkheid die ze hebben voor een kind. Ondanks de geluiden over scholen die de zorgplicht niet nakomen, heeft onderzoek niet kunnen uitwijzen dat dit op grotere schaal voorkomt. Het beperkte aantal signalen dat de inspectie heeft ontvangen, geeft hetzelfde beeld. Wanneer scholen zich niet aan de zorgplicht houden, volgt actie vanuit de inspectie.

Meer kinderen krijgen een plek in het reguliere onderwijs. De jarenlange groei van het (v)so is een halt toegevoerd met passend onderwijs (zie hierna, figuur 1 en 2). Voor het eerst sinds jaren zie ik dat het aantal kinderen op het speciaal onderwijs stabiliseert, of zelfs licht daalt. Dat is goed nieuws, meer kinderen kunnen dichtbij huis en in een vertrouwde omgeving naar school.

³ Ledoux (2017b). Stand van zaken evaluatie passend onderwijs, deel 2

⁴ Van Loon-Dijkers e.a. (2017); Ouders konden op een schaal van 1-5 aangeven in hoeverre zij tevreden waren over een aantal aspecten, hoe hoger de score, hoe meer tevreden.

Met de invoering van passend onderwijs is er ook veel meer aandacht gekomen voor kinderen en jongeren die thuiszitten. Het wordt niet meer geaccepteerd dat er kinderen zijn die langer dan drie maanden thuiszitten zonder onderwijsaanbod. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten voelen de urgentie en werken hard om het aantal thuiszitters terug te dringen en nieuwe thuiszitters te voorkomen. Doorzettingsmacht is inmiddels in ruim 60 procent van de samenwerkingsverbanden geregeld.⁵ Samenwerkingsverbanden kijken samen met gemeenten naar de vrijstellingen, zowel de nieuwe als bestaande, of zij toch een plek voor deze kinderen kunnen organiseren. Ook landelijk is hier veel inzet op met het Thuiszitterspact en het aanstellen van een aanjager.

Bij de invoering van passend onderwijs zijn de middelen voor extra ondersteuning gebudgetteerd, waardoor het systeem beheersbaar is geworden. De middelen zijn over de samenwerkingsverbanden passend onderwijs verdeeld, in eerste instantie op basis van historisch gegroeide verdeling. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet om tot een gelijke verdeling van de middelen over het land te komen, zodat alle samenwerkingsverbanden op termijn relatief evenveel geld krijgen. Hiermee krijgen de samenwerkingsverbanden stapsgewijs de tijd om te wennen aan hun toekomstige budget. Met name voor samenwerkingsverbanden waar voorheen relatief veel kinderen naar het speciaal onderwijs werden verwezen, is deze tijd ook nodig om in het verleden gegroeide praktijken te veranderen.

Het bovenstaande betekent niet dat alles nu goed loopt. Passend onderwijs is nog 'werk-in-uitvoering'.⁶ Dit geldt zeker in combinatie met de gelijktijdige invoering van de transities van de jeugdhulp en de zorg, die sterk samenhangen met passend onderwijs. Deze nieuwe stelsels moeten nog verder doorontwikkelen en veranderde werkwijzen moeten op elkaar aangesloten. Dat kost tijd. Extra inzet van alle partijen blijft nodig om ervoor te zorgen dat alle leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen: leraren, scholen, ouders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, de landelijke organisaties en het Rijk.

Opbouw brief

De stand van zaken van de invoering van passend onderwijs wordt aan de hand van drie centrale thema's toegelicht: passend onderwijs op school, de ontwikkelingen in de samenwerkingsverbanden en de afstemming met jeugdhulp en zorg. Binnen de thema's wordt aan de hand van de doelen die zijn geformuleerd voor passend onderwijs geschetst wat de stand van zaken is, worden andere relevante ontwikkelingen beschreven en wordt een reactie gegeven op toezeggingen en moties uit eerdere overleggen met de Kamer.

Passend onderwijs op school

Passend onderwijs moet vorm krijgen in de school. Daar moeten leerlingen het onderwijs krijgen dat bij hen past en de ondersteuning die ze daarbij nodig hebben. Leraren moeten beschikken over de deskundigheid om hun leerlingen te kunnen helpen en schoolleiders moeten hen daarbij helpen. Ouders moeten het vertrouwen kunnen hebben dat hun kind op deze school op de goede plek zit. Hier zijn betekenisvolle stappen gezet, maar kan ook nog veel worden verbeterd.

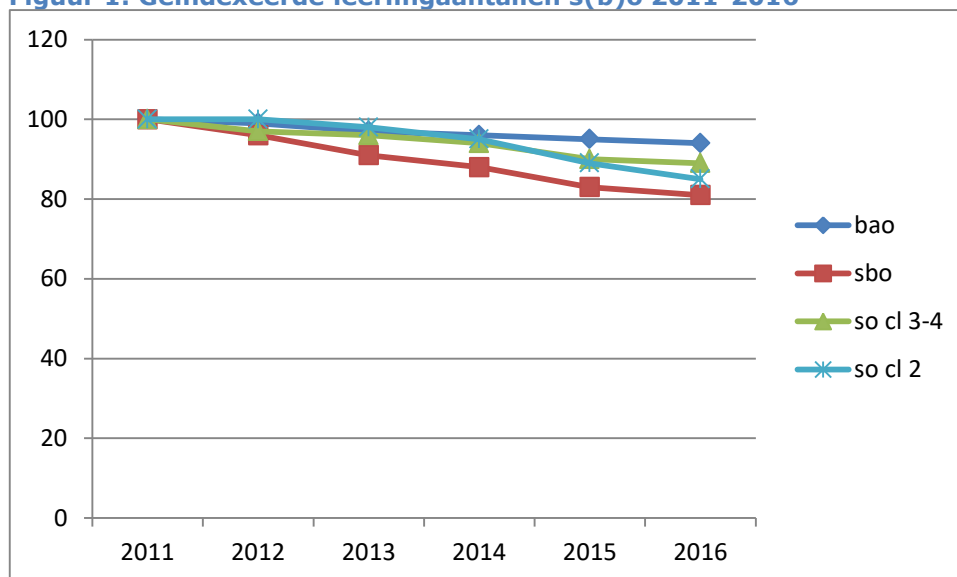
⁵ Inspectie van het Onderwijs

⁶ Ledoux (2017b)

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op verschuiving van leerlingen van speciaal naar regulier onderwijs, toerusting van leraren, de positie van ouders, bureaucratie en de toegenomen samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs.

Goed onderwijs voor alle leerlingen, als het even kan in het reguliere onderwijs
Steeds meer leerlingen volgen onderwijs op een reguliere school. Daar ben ik blij om. Dat was immers een belangrijke doelstelling van passend onderwijs. In onderstaande figuren zijn de aantallen in het po, vo en (v)so geïndexeerd weergegeven.⁷ De leerlingenontwikkeling in de periode 2012-2016 wordt in deze figuren afgezet tegen de leerlingentelling van 1 oktober 2011, die de basis vormt voor de gebudgetteerde middelen voor passend onderwijs. Figuur 1 laat zien dat de leerlingaantallen zowel in het regulier onderwijs (autonome leerlingdaling) als in het sbo en het so dalen, maar in het sbo en het so is de daling groter dan in het regulier onderwijs.

Figuur 1: Geïndexeerde leerlingaantallen s(b)o 2011-2016

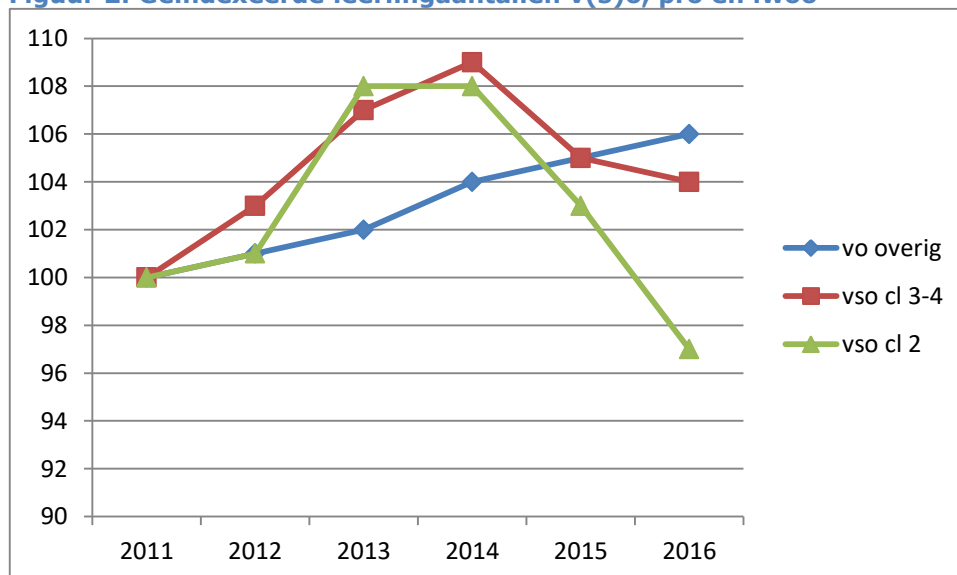


Figuur 2 geeft de cijfers voor het voortgezet onderwijs weer. Daaruit blijkt dat er tot 2014 in het regulier vo en het vso cluster 3 en 4 sprake was van stijgende leerlingaantallen, in cluster 2 leek sprake van een stabilisatie. Vanaf de invoering van passend onderwijs laten de deelnamecijfers van het vso een daling zien terwijl het aantal leerlingen in het regulier vo nog stijgt. In het primair onderwijs gaat het om bijna 5000 leerlingen minder in speciaal (basis)onderwijs en in het voortgezet speciaal onderwijs is er een daling van minder dan 2000 leerlingen.⁸ De veranderingen in absolute aantallen zijn sinds de invoering van passend onderwijs overigens beperkt en komen neer op gemiddeld een tot enkele leerlingen extra per reguliere school.

⁷ (v)so cluster 1 is in deze grafieken niet opgenomen omdat dit cluster al eerder gebudgetteerd is en een eigenstandige ontwikkeling doormaakt.

⁸ De precieze aantallen per categorie zijn opgenomen in tabel 1 in de bijlage. Hier is uitgegaan van de clusters 2, 3 en 4 in het (v)so en het sbo.

Figuur 2: Geïndexeerde leerlingaantallen v(s)o, pro en lwoo



Toerusting van leraren en heldere verwachtingen

Veel leraren geven aan werkdruk te ervaren, onvoldoende vaardigheden of hulp te hebben om alle kinderen te bieden wat ze nodig hebben, onduidelijkheid te ervaren in wat er wel en niet van hen verwacht wordt en het lastig te vinden om met mondige ouders in gesprek te gaan.⁹ Niet al deze punten zijn toe te schrijven aan passend onderwijs: veel wordt ook gesignaleerd bij andere thema's binnen het onderwijs. Ouders zijn bijvoorbeeld kritischer en mondiger dan vroeger, waardoor scholen en leraren zich meer en beter moeten verantwoorden. Dit leidt tot een grotere druk op leraren en scholen om zaken vast te leggen en schriftelijk te onderbouwen.¹⁰ Ik vind dat zorgelijk. Bovendien denk ik dat door helder in beeld te brengen wat school en ouders, docent en schoolleiding, bestuur en samenwerkingsverband over en weer van elkaar mogen verwachten, veel kan worden opgelost.

Op dit moment is het voor ouders en ook voor leraren vaak nog onduidelijk welke ondersteuning een school biedt.¹¹ Hiervoor zijn twee instrumenten in het leven geroepen: het schoolondersteuningsprofiel (sop), waarin staat welke ondersteuning een school biedt, en de basisondersteuning. Laatstgenoemde beschrijft op het niveau van het samenwerkingsverband de ondersteuning die op elke school binnen het samenwerkingsverband geboden kan worden.

In praktijk heeft de basisondersteuning deze functie niet. De Kamer heeft daarom gevraagd om de basisondersteuning landelijk vast te stellen. In het debat in december jongstleden heb ik aangegeven daarvan geen voorstander te zijn. Het leidt tot een discussie over wat wel en niet tot de landelijke omschrijving van basisondersteuning behoort. Een discussie die bovendien afleidt van waar het

⁹ Ledoux (2017a); Van der Meer (2016). De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs.

¹⁰ Van Loon-Dijkers e.a. (2017). Ervaren bureaucratie en passend onderwijs. Meninge van po- en vo-ouders en mbo-studenten, schooljaar 2015-2016.

¹¹ Ledoux (2017a)

werkelijk om gaat, namelijk het bieden van een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen. Daarnaast zal een landelijk niveau van basisondersteuning tot een relatief laag en weinig ambitieus niveau leiden, omdat alle scholen dit niveau moeten kunnen bieden.

Onze referentie
1214762

Naar aanleiding van de discussie in de Kamer, heb ik toegezegd een nadere verkenning te doen. De inspectie heeft een analyse gemaakt, er zijn gesprekken gevoerd met leraren, schoolleiders, samenwerkingsverbanden, vak- en ouderorganisaties en de sectororganisaties. Hierin werd bevestigd dat de basisondersteuning niet de gewenste duidelijkheid biedt, dat gesprekken op scholen en met de ouders veelal gaan over situaties waarin extra ondersteuning nodig is en dat het bij scholen niet altijd duidelijk is wanneer van extra ondersteuning sprake is. Het is echter maar zeer de vraag of het landelijk vaststellen van de basisondersteuning een oplossing biedt. Neem het voorbeeld van ondersteuning bij dyslexie. Dit behoort in principe tot de basisondersteuning, maar als sprake is van een zeer zware vorm van dyslexie en/of bijkomende problematiek, is extra ondersteuning een mogelijkheid.¹² Waar in een dergelijk geval de grens tussen basis- en extra ondersteuning ligt, is moeilijk te monitoren. Daarbij wordt op deze manier sterk ingegrepen in de beleidsvrijheid van de scholen binnen de samenwerkingsverbanden.

Mijn conclusie blijft dan ook dat het niet wenselijk is de basisondersteuning landelijk vast te leggen. In plaats daarvan wil ik samen met de sector-, ouder- en vakorganisaties stimuleren dat binnen scholen en samenwerkingsverbanden opnieuw het gesprek wordt gevoerd over het schoolondersteuningsprofiel en het niveau van basisondersteuning. Op deze manier ontstaat voor leraren helderheid over wat zij moeten bieden, voor ouders duidelijkheid over wat ze mogen verwachten en voor de schoolleiding helderheid over welke ondersteuning zij hun leraren moeten bieden.

Ouders

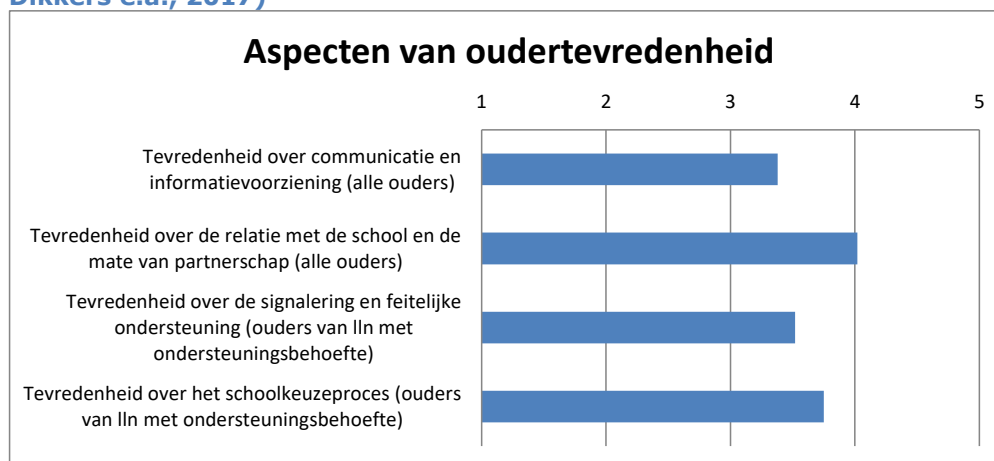
Zoals aangegeven, zijn ouders redelijk tevreden over passend onderwijs en de geboden ondersteuning. Het meest tevreden zijn ouders over de relatie en het partnerschap met de school.¹³ De huidige ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte zijn meer tevreden over de signalering en feitelijke ondersteuning dan destijds de ouders van leerlingen met een indicatie waren. Op de andere aspecten van tevredenheid liggen de scores gemiddeld iets lager dan bij de nulmeting (2013-2014). Een overgrote meerderheid van de ouders hoeft geen extra moeite te doen om hun kind geplaatst te krijgen op school. Een relatief klein deel van de ouders (14 procent) geeft aan wel extra moeite te hebben moeten doen.

¹² Referentiekader passend onderwijs, ontwikkeld door de PO-Raad, VO-raad, AOC Raad en de MBO Raad

¹³ Van Loon-Dijkers e.a. (2017); Ouders gaven op een schaal van 1-5 aan in hoeverre zij tevreden waren over een aantal aspecten, hoe hoger de score, hoe meer tevreden.

Figuur 3: Aspecten van oudertevredenheid, meting 2015-2016 (Loon-Dijkers e.a., 2017)

Onze referentie
1214762



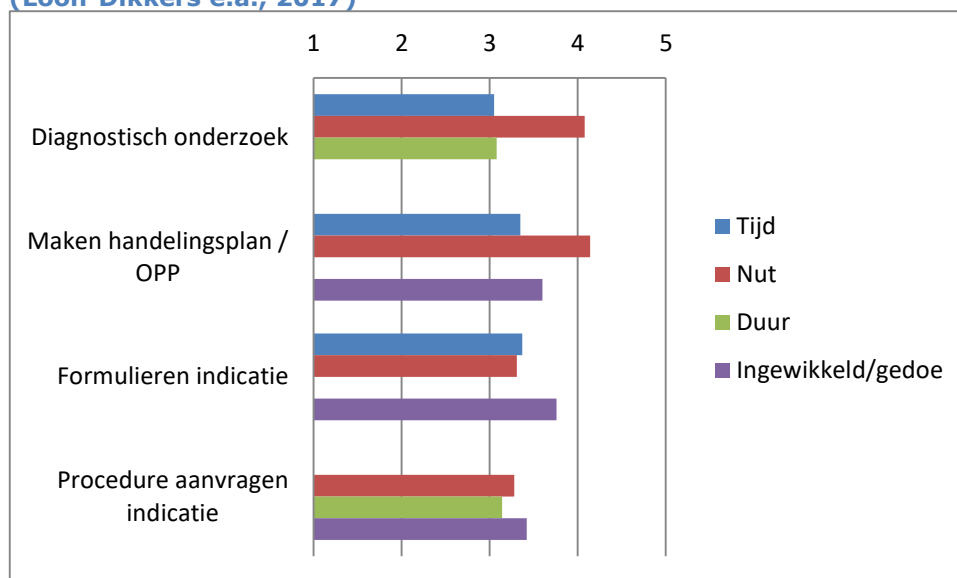
Op reguliere scholen zijn de meeste ouders positief over de aanwezigheid van leerlingen met een extra ondersteuningsvraag in de klas. Kinderen leren zo om te gaan met verschillen. Een op de vijf ouders vindt de aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte niet goed: zij vinden dat hierdoor niet voldoende aandacht meer uit kan gaan naar de andere leerlingen in de klas.

Mondig zijn loont, zo constateren onderzoekers.¹⁴ Mondige en hoogopgeleide ouders onderhandelen vaker over de ondersteuning voor hun kind, waarmee zij meer alternatieven krijgen aangeboden. De minder mondige en lager opgeleide ouders hebben vaak maar één keuze. Dit wordt veroorzaakt doordat scholen vaak (nog) uitgaan van het bestaande aanbod. Bij een vraag buiten het eigen aanbod wordt dan vaak doorverwezen naar een andere school die wel deze ondersteuning biedt. Met name bij complexere ondersteuningsvragen wordt de keuze van ouders daardoor beperkt. Er is dan nauwelijks ruimte om te kiezen voor een denominatie of een school waar broertjes of zusjes al naar school gaan.¹⁵ De onderzoekers geven aan dat een goede samenwerking tussen ouders en school, waarin gelijkwaardigheid, flexibiliteit en denken in mogelijkheden voorop staan, verbetering kan brengen in de keuzevrijheid van ouders. In de aanpak van kansongelijkheid is in algemene zin aandacht voor het vergroten van ouderbetrokkenheid.

¹⁴ Van Eck & Rietdijk (2017). Keuzevrijheid van ouders van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen passend onderwijs.

¹⁵ Van Eck & Rietdijk (2017).

Figuur 4: Aspecten van bureaucratie voor ouders, meting 2015-2016 (Loon-Dijkers e.a., 2017)



Bureaucratie

Ouders ervaren redelijk wat bureaucratie bij het diagnostisch onderzoek, handelingsplan/OPP en het aanvragen van de indicatie.¹⁶ Zij vinden dit over het algemeen wel nuttig. Ten opzichte van eerdere metingen ervaren de huidige ouders van kinderen met een ondersteuningsbehoefte in algemene zin minder bureaucratie dan ouders van kinderen met een indicatie voor de invoering van passend onderwijs bij het regelen van de ondersteuning voor hun kind.

Zoals hierboven aangegeven, ervaren ook leraren veel regeldruk, onder andere als gevolg van passend onderwijs. Ik vind dit een serieus probleem. De oplossing hiervoor vraagt om een bredere aanpak. Allereerst zijn de scholen, besturen en samenwerkingsverbanden aan zet: zij moeten met elkaar in gesprek over wat er wordt gevraagd voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring of een ontwikkelingsperspectief en of dat allemaal echt nodig is. Tegelijkertijd zet ik ook actie op het verminderen van de regeldruk. In vervolg op eerdere acties heeft in de afgelopen periode de operatie Regels ruimen plaatsgevonden. Dit heeft een aantal concrete producten voor scholen opgeleverd om de regeldruk daar te verminderen. In het debat op 10 mei 2017, heb ik toegezegd om de operatie Regels ruimen te verbreden naar de keten met besturen en samenwerkingsverbanden. Op dit moment worden de voorbereidingen daarvoor getroffen.

Meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs: integratie en inclusie
Vóór de invoering van passend onderwijs waren de samenwerkingsverbanden voor regulier en speciaal onderwijs van elkaar gescheiden: er was nauwelijks samenwerking tussen het speciaal en het regulier onderwijs. Met de invoering van

¹⁶ Van Loon-Dijkers e.a. (2017); Ouders gaven op een schaal van 1-5 aan in hoeverre zij bepaalde aspecten bureaucratisch vonden, hoe hoger de score, des te *minder* bureaucratisch in termen van benodigde tijd, duur, complexiteit. Een hogere score voor nut wijst erop dat ouders dit nuttiger vinden.

de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarin zowel reguliere als speciale scholen deelnemen, neemt ook de samenwerking tussen onderwijssoorten toe. Uit een landelijke inventarisatie in het primair onderwijs blijkt dat een veelgenoemd aspect van samenwerking bestaat uit de bundeling van so- en sbo-expertise om basisscholen in het samenwerkingsverband te ondersteunen.¹⁷ Ik zie dit echt als een kans voor de toekomst. Zo kunnen meer leerlingen via integratie en inclusie een plek krijgen in of bij het reguliere onderwijs en wordt tegelijkertijd speciale expertise verspreid. De inhoudelijke motieven voor samenwerking worden het meest genoemd, maar ook leerlingending en verevening spelen een rol.¹⁸

Om de samenwerking beter mogelijk te maken, wordt uitvoering gegeven aan de motie die verzoekt om experimenteerruimte te bieden aan so- en sbo-scholen.¹⁹ Hiertoe wordt een experiment ingericht dat regelt dat deze scholen evenals scholen voor vo en vso vier jaar lang verdergaand kunnen samenwerken en groepen leerlingen kunnen samenvoegen, zonder dat een school moet worden opgeheven of er gevolgen zijn voor de bekostiging. Binnen die vier jaar wordt toegewerkt naar één geïntegreerde voorziening. Met ingang van augustus 2018 kunnen scholen starten met een experiment.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Omdat van individuele scholen niet verwacht kan worden dat zij de expertise hebben om alle vormen van ondersteuning zelf te bieden, zijn de samenwerkingsverbanden ingericht. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een dekkend aanbod van voorzieningen.

Steeds meer samenwerkingsverbanden voldoen aan inspectie-eisen

De inspectie houdt toezicht op de samenwerkingsverbanden. In de beginperiode heeft de inspectie jaarlijks alle samenwerkingsverbanden bezocht. Daarna is de inspectie overgegaan op risicogericht toezicht. Voor de eerste maanden van 2015 betekende dit dat er achtentwintig voortgangsgesprekken zijn gevoerd met samenwerkingsverbanden die hun zaken nog niet (volledig) op orde hadden. Inmiddels hebben veruit de meeste samenwerkingsverbanden een basisarrangement. Twaalf samenwerkingsverbanden hebben nog te maken met een geïntensiveerd toezichtarrangement.

Verschillen tussen de samenwerkingsverbanden

De wijze waarop de scholen en besturen passend onderwijs binnen de samenwerkingsverbanden vormgeven, verschilt sterk. Kijkend naar de onderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd en naar de bevindingen van de inspectie, is het ene organisatie-model niet beter dan de andere.²⁰ Waarschijnlijk spelen ook andere zaken een belangrijke rol in het succes van een

¹⁷ De drie meest genoemde aspecten zijn: de samenwerking bij het bieden van onderwijsarrangementen voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het sbo (54%); de ondersteuning van het sbo door het so (53%); en de bundeling van expertise van het so/sbo ten behoeve van de ondersteuning van basisscholen in het samenwerkingsverband (49%). Van Veen e.a. (2017a). Geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg in samenwerkingsverbanden passend onderwijs (primair onderwijs).

¹⁸ Van Veen e.a. (2017a).

¹⁹ Kamerstuk 31497, nr. 239

²⁰ Eimers e.a. (2016); Ledoux (2017b); Van Aarsen e.a. (2017). Monitor samenwerkingsverbanden 2016. De voortgang van passend onderwijs volgens swv-directeuren.

samenwerkingsverband, zoals vertrouwen in elkaar en de wil en bereidheid om samen te werken.²¹ De samenwerkingsverbanden zijn overwegend positief over de mate van consensus en vertrouwen tussen de besturen in het samenwerkingsverband.²² Dat zijn twee voorwaardelijke elementen voor effectieve samenwerking in netwerkorganisaties als de samenwerkingsverbanden. De mate van vertrouwen groeit door de verplichte samenwerking maar staat soms ook onder druk door de verschillende belangen die besturen binnen het samenwerkingsverband hebben, zo geven samenwerkingsverbanden aan.

Intern toezicht en goed bestuur

Om het vertrouwen verder te laten groeien en daarmee het functioneren van de samenwerkingsverbanden te bevorderen, is het van belang dat rollen en verantwoordelijkheden helder zijn en er een goed systeem is van checks en balances. Binnen de wetgeving passend onderwijs is hierin onder meer voorzien via de verplichte scheiding van bestuur en toezicht. Het toezicht is in nog niet alle samenwerkingsverbanden voldoende onafhankelijk. Naar aanleiding hiervan heeft de Kamer in december 2016 een motie aangenomen waarin wordt verzocht een code voor goed bestuur te ontwikkelen voor samenwerkingsverbanden en daarnaast te onderzoeken op welke wijze onafhankelijk toezicht vormgegeven kan worden.²³ Naar aanleiding van deze motie hebben de PO-Raad en de VO-raad een handreiking voor samenwerkingsverbanden opgesteld waarin vormen zijn beschreven om het intern toezicht onafhankelijk te organiseren.²⁴ Uit de Monitor Samenwerkingsverbanden maak ik op dat er op dit terrein al wel beweging ontstaat. Zeker de helft van de samenwerkingsverbanden heeft het toezichtmodel al aangepast, is dit van plan, of overweegt dit:

Tabel 1: Wijziging toezichtmodel (Van Aarsen e.a. 2017, p.11)

	PO	VO
Nee	40%	52%
Ja, dit is al gebeurd	12%	12%
Ja, dit wordt gewijzigd	29%	19%
Misschien	18%	17%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

De inspectie blijft de samenwerkingsverbanden die dat nog niet hebben, stimuleren om het intern toezicht onafhankelijk te positioneren en zo rolvermenging te voorkomen.

Zoals ik naar aanleiding van de indiening van de motie heb gezegd, ben ik niet verantwoordelijk voor het opstellen van een code goed bestuur. Wel ben ik hierover in gesprek gegaan met de sectororganisaties en samenwerkingsverbanden. De motie heeft binnen de sectororganisaties geleid tot gesprekken met de achterbannen over de governance van samenwerkingsverbanden. Het gesprek hierover is nog niet afgerond en wordt de

²¹ Eimers e.a. (2016)

²² Van Aarsen e.a. (2017).

²³ Kamerstuk 31497, nr. 223

²⁴ De handreiking is via de volgende link te vinden: <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/04/Handreiking-onafhankelijk-toezicht-definitief-19-april2017.pdf>

komende periode voortgezet. Op basis van de resultaten van die gesprekken wordt een besluit genomen over het formuleren van een code goed bestuur.

Onze referentie
1214762

Verantwoording

Op 17 mei 2017 is de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de besteding van de middelen voor passend onderwijs tot de conclusie gekomen dat de transparantie en de verantwoording over die middelen beter kan en beter moet.²⁵ Ik ga er vanuit dat deze conclusie geen betrekking heeft op het totale budget van € 2,4 miljard. Het grootste deel van het budget, ongeveer € 1,7 miljard, wordt namelijk ingezet voor de bekostiging van de scholen voor (v)so, praktijkonderwijs (pro) en speciaal basisonderwijs (sbo). Deze scholen kunnen hiermee kleinere klassen vormen dan in het reguliere onderwijs en meer ondersteuning bieden. De rest van de middelen (ongeveer € 700 miljoen) worden via de samenwerkingsverbanden toegekend voor de ondersteuning van leerlingen op reguliere scholen. Bewust en aansluitend bij het decentraliseren van de bevoegdheden, is daarbij veel ruimte gelaten aan de samenwerkingsverbanden. Er zijn geen signalen dat de samenwerkingsverbanden of de scholen die middelen voor extra ondersteuning onjuist of onrechtmatig besteden.

Dat laat onverlet dat de inzet van de middelen beter verantwoord kan en moet worden. Zoals beschreven in de reactie op het rapport loopt daartoe een aantal acties, in lijn met de aanbevelingen van het rapport van de Rekenkamer. Er is een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden, de sectororganisaties, de inspectie, DUO en OCW. Het doel van de werkgroep is te onderzoeken hoe de verantwoording van samenwerkingsverbanden en van schoolbesturen richting samenwerkingsverbanden op een uniforme en gestandaardiseerde manier kan plaatsvinden. Er is wetgeving in voorbereiding die besturen en samenwerkingsverbanden verplicht om hun jaarverslagen openbaar te maken en de inspectie heeft de inzet van de middelen voor onderwijsondersteuning onderdeel gemaakt van het financieel toezicht bij besturen en samenwerkingsverbanden. Ik verwacht dat de eerste effecten hiervan zichtbaar worden in de verantwoording over 2017 die beschikbaar komt in juni 2018. De jaarverslagen van 2016 moeten voor 1 juli aanstaande worden gediend. De resultaten van de analyses van die verslagen worden meegenomen in de volgende voortgangsrapportage.

Dekkend aanbod

In de afgelopen periode hebben veel bijeenkomsten in het land plaatsgevonden om scholen en samenwerkingsverbanden te informeren over de mogelijkheden die er zijn om maatwerk te bieden en om scholen en samenwerkingsverbanden te stimuleren het ondersteuningsaanbod verder uit te bereiden. Hiertoe zijn ook handreikingen ontwikkeld door OCW, VWS, de sectororganisaties en andere partners als Ingrado, Nationaal Jeugdinstituut (NJI) en Gedragswerk. Deze staan op de verschillende websites en zijn ook via nieuwsbrieven onder de aandacht gebracht. Hiermee is antwoord gegeven op het verzoek van de Kamer om scholen opnieuw te informeren over maatwerk mogelijkheden.²⁶

²⁵ Algemene Rekenkamer (2017). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag.

²⁶ Kamerstuk 31497, nr. 224

Het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling (SLO) biedt ondersteuning bij het realiseren van passend onderwijs voor begaafde leerlingen. Dit informatiepunt heeft een monitoronderzoek uitgevoerd, waarmee de stand van zaken en de ambities binnen samenwerkingsverbanden in beeld is gebracht.²⁷ Hieruit blijkt dat steeds meer samenwerkingsverbanden aandacht hebben voor begaafde leerlingen. Het gaat dan vooral om leerlingen die niet alleen begaafd zijn, maar ook andere ondersteuningsbehoeften hebben, bijvoorbeeld bij leer- of gedragsproblemen ('dubbel bijzonder'). Samenwerkingsverbanden bieden verschillende mogelijkheden, zoals deel- of voltijd plusklassen en versnelde leerroutes. Ook wordt ondersteuning geboden in de vorm van tijdelijke (deeltijd) arrangementen, waar in relatief kleine en homogene groepen en gespecialiseerde begeleiding gestructureerd en doelgericht wordt gewerkt aan het vergroten van de zelfredzaamheid, sociaal-emotioneel welbevinden en een positief, realistisch zelfbeeld. Het is echter nog niet vanzelfsprekend dat ook voor begaafde leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften passende mogelijkheden beschikbaar zijn op het niveau van het samenwerkingsverband. Dit komt onder meer omdat binnen vrijwel alle samenwerkingsverbanden is afgesproken dat hoogbegaafdheid onder de verantwoordelijkheid van de scholen valt, als onderdeel van de basisondersteuning.

De inspectie besteedt in haar toezicht aandacht aan de ouderbijdrage die wordt gevraagd voor voorzieningen voor begaafde leerlingen.²⁸ Deze bijdrage varieert sterk. Zoals eerder aangegeven in antwoorden op Kamervragen ben ik van mening dat het onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen, net als voor andere leerlingen, vrij toegankelijk en kosteloos moet zijn. Om meer zicht te krijgen op de ouderbijdrage voor voorzieningen voor begaafde leerlingen, wordt dit thema meegenomen in het onderzoek naar aanleiding van de motie over het stellen van een limiet aan de vrijwillige ouderbijdrage.²⁹ Tevens wordt dit thema meegenomen in de scholenmonitor die voor de zomer wordt uitgezet. Op deze manier komt conform de toezegging aan uw Kamer meer helderheid in de wijze waarop scholen omgaan met het stellen van een vrijwillige ouderbijdrage.

Effecten van de leerlingenontwikkelingen op het niveau van de samenwerkingsverbanden

Aan de Kamer heb ik toegezegd om de leerlingenontwikkeling binnen de samenwerkingsverbanden jaarlijks te analyseren. Sinds de invoering van passend onderwijs krijgen alle samenwerkingsverbanden een budget voor lichte en voor zware ondersteuning. Voor de zware ondersteuning geldt dat als er minder leerlingen worden geplaatst in het (v)so, er meer geld is om extra ondersteuning te bieden in het reguliere onderwijs en vice versa. Als de kosten van plaatsing van leerlingen in het (v)so hoger zijn dan het budget dat het samenwerkingsverband krijgt, dan moeten de besturen binnen een samenwerkingsverband dat betalen.

Landelijk gezien is het aantal leerlingen in het (v)so sinds de invoering van passend onderwijs gedaald (zie figuur 1 en 2 op p.4 en 5). Ook het grootste deel van de samenwerkingsverbanden kent een dalend deelnamepercentage. Er zijn

²⁷ Conform de toezegging die eerder aan uw Kamer is gedaan om monitor- of themaonderzoek uit te voeren naar hoogbegaafden in passend onderwijs.

²⁸ Conform de toezegging aan uw Kamer om de inspectie te vragen om op dit punt naar de ouderbijdrage te kijken

²⁹ Motie van Vermue en Van Dijk (SP), Kamerstuk 34511, nr. 4

echter ook verbanden met een stijging. Het grootste deel van deze verbanden heeft een positieve verevening. Zij krijgen stapsgewijs meer geld en zij hebben dan ook geld om de groei te betalen. In de bijlage is de relatie tussen de mate van positieve of negatieve verevening in verband gebracht met de ontwikkeling van de deelnamepercentages in het (v)so.

In het komend jaar is de normbesteding die de samenwerkingsverbanden ontvangen voor zware ondersteuning hoger dan de kosten voor de plaatsing van leerlingen in het (v)so. Bij een aantal samenwerkingsverbanden blijft er echter relatief weinig geld over voor het verbreden van de ondersteuningsmogelijkheden in het reguliere onderwijs en de ondersteuning van leerlingen daar. Het betreft allemaal samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de analyses heb ik de inspectie gevraagd om gericht met een aantal samenwerkingsverbanden in gesprek te gaan over de ontwikkelingen.

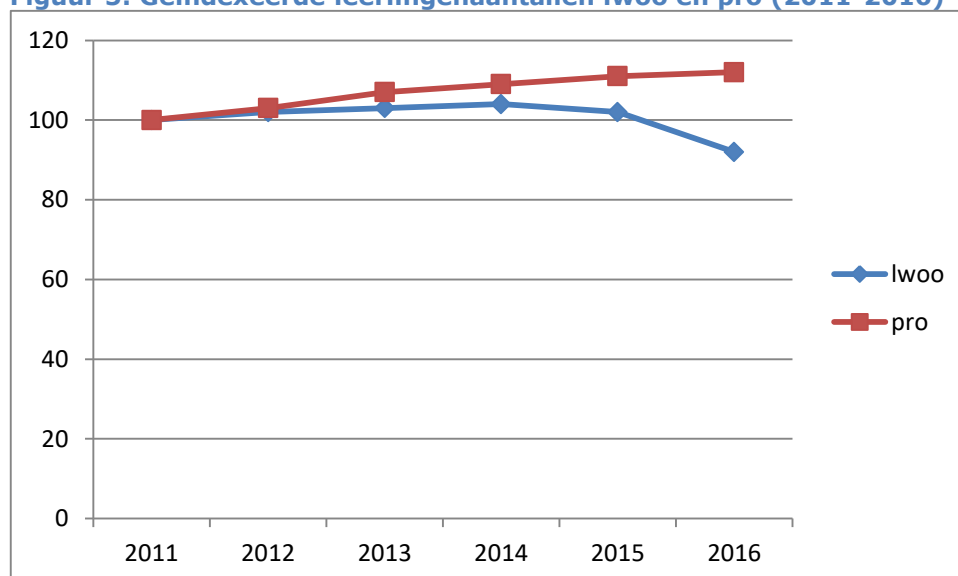
In het verlengde hiervan, heeft de Kamer in december 2016 een motie aangenomen waarin wordt verzocht om in overleg met de sector te komen tot maatwerkoplossingen voor samenwerkingsverbanden die kampen met een krimpend budget en daarbij de samenwerkingsverbanden in ogenschouw te nemen die een algemene reserve aanhouden van meer dan vijf procent.³⁰ Aan de motie zit een aantal haken en ogen. In wet- en regelgeving is vastgelegd op welke wijze de middelen voor extra ondersteuning worden verdeeld. Om dat te wijzigen, moet de wet worden aangepast. Verder is de norm van vijf procent aan reserves arbitrair en hebben samenwerkingsverbanden met een lage reserve misschien wel veel geld overgemaakt naar de schoolbesturen, die het vervolgens in reserves kunnen aanhouden. Buiten deze bezwaren, zie ik geen aanleiding om in te grijpen in de voorgestelde verevening. De landelijke Evaluatiecommissie passend onderwijs heeft destijds op basis van onderzoek geadviseerd om de middelen gelijk over het land te verdelen omdat er geen inhoudelijke argumenten zijn om aan te nemen dat er verschillen zijn in de behoefte aan onderwijssteuning tussen regio's. Door de middelen stapsgewijs gelijk over het land te gaan verdelen, ontstaan er in het hele land dezelfde mogelijkheden om leerlingen te ondersteunen.

Verdere inpassing van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

Voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs geldt dat zij nog bezig zijn met een verdere inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs. Sinds 2016 is het voor samenwerkingsverbanden mogelijk om middels opting out vooruit te lopen op het loslaten van de landelijk geldende criteria, de procedure en de duur van de toewijzing van lwoo en licenties voor lwoo. In 2016 zijn achttien samenwerkingsverbanden hiermee gestart en dit jaar zijn daar nog acht bijgekomen. Het merendeel van deze samenwerkingsverbanden heeft gekozen voor een variant waarbij er geen aanwijzing lwoo wordt afgegeven. Dit betekent dat leerlingen niet meer individueel worden geïndiceerd, maar dat de middelen verdeeld worden over de vmbo-scholen. In figuur 5 is deze ontwikkeling terug te zien: (mede) als gevolg van de mogelijkheid van opting out is het aantal geïndiceerde lwoo-leerlingen gedaald.

³⁰ Kamerstuk 31497, nr. 231

Figuur 5: Geïndexeerde leerlingenaantallen lwoo en pro (2011-2016)



Onze referentie
1214762

Het niet meer individueel indiceren leidt volgens deze samenwerkingsverbanden tot meer ruimte om ondersteuning op maat te bieden en uit te gaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Ook verminderen daarmee de bureaucratie en administratieve lasten voor de scholen.³¹ Zolang de criteria, duur en licenties nog niet landelijk zijn losgelaten, is het voor samenwerkingsverbanden mogelijk om deel te nemen aan opting out.

In nauwe samenwerking met de VO-raad, Platform Samenwerkingsverbanden VO, Stichting Platforms vmbo, de AOC raad en de Sectorraad Praktijkonderwijs, wordt gewerkt aan de aangekondigde vervolgstappen van de inpassing van lwoo en pro in passend onderwijs. Het betreft de uitwerking van een eenvoudig, transparant en voorspelbaar bekostigingsmodel voor de verdeling van de lwoo-middelen en de ondersteuningsmiddelen van pro over de samenwerkingsverbanden, en de uitwerking van het loslaten van de landelijke criteria. Voor het pro werk ik aan een verkenning van een stevig, herkenbaar en toekomstbestendig pro.

Afstemming jeugdhulp en zorg, complexe casuïstiek en thuiszitters

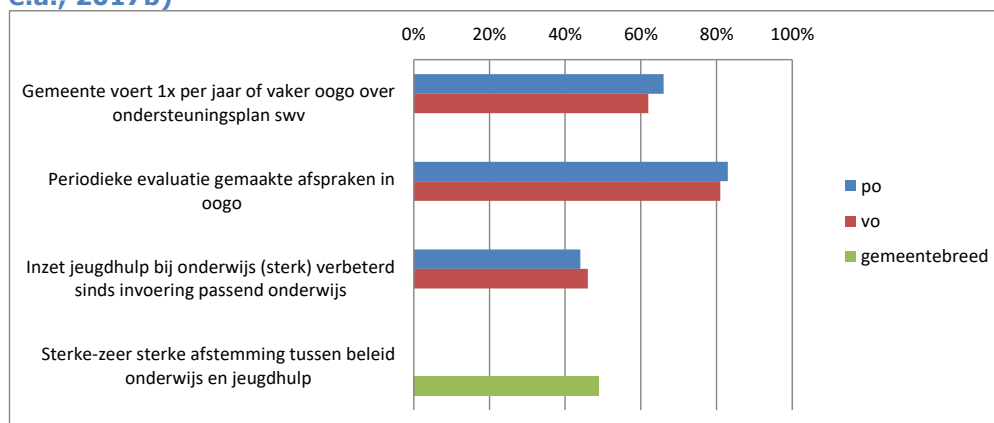
Voor een deel van de leerlingen is naast onderwijsondersteuning ook jeugdhulp en/of zorg nodig. In zowel de wetgeving passend onderwijs als in de Jeugdwet is daarom opgenomen dat het beleid onderling moet worden afgestemd. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp binnen hun gemeente en regio positief inschatten (zie figuur 6).³²

³¹ Weijers e.a. (2016). Op weg naar nieuw beleid lwoo. Voortgangsonderzoek naar opting out lwoo.

³² Van Veen e.a. (2017b). Monitor Gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp.

Figuur 6: Gemeenten over afstemming onderwijs-jeugdhulp (Van Veen e.a., 2017b)

Onze referentie
1214762



Onderzoek naar de samenwerking met en ondersteuning vanuit de jeugdhulp laat geen eenduidig beeld zien.³³ De één is positief, de ander negatief. Onvrede die bestaat heeft onder andere betrekking op de verminderde snelheid van de inzet van hulp door externe jeugdpartners. De aanjager van het thuiszitterspact signaleert in zijn gesprekken dat de wachtlijsten die her en der bestaan (soms onnodig) leiden tot thuiszitters, omdat behandelaars soms adviseren kinderen niet naar school te laten gaan als er geen behandeling is. Scholen op hun beurt voelen zich nog niet altijd gezien als partner in de uitvoering van de jeugdhulp. Vooral (v)so- en vo-scholen hebben te maken met meerdere wijkteams van diverse gemeenten, met ieder hun eigen werkwijze. Met de werkagenda verbinding passend onderwijs en jeugdhulp van PO-Raad, VO-Raad, VNG, VWS en OCW wordt ondersteuning op maat geboden aan samenwerkingsverbanden en gemeenten en worden goede voorbeelden verspreid.

De afbakening tussen onderwijs en zorg is ingewikkeld

Zowel ouders, scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en zorgpartijen ervaren onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is als het gaat om de inzet van begeleiding, persoonlijke verzorging en zorg tijdens onderwijstijd.³⁴ In het onderwijs manifesteert deze onduidelijkheid zich met name bij mytyl- en tylytscholen, voor leerlingen met lichamelijke en meervoudige beperkingen. Traditioneel zit er in de bekostiging van deze scholen een beperkt deel voor zorg gerelateerd aan het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysiotherapie om te leren een pen vast te houden. Deze bekostiging is niet bedoeld en niet toereikend om persoonlijke verzorging, medische handelingen en individuele therapieën te bieden. Sommige scholen hebben eerder meer zorg geboden dan waarin de bekostiging voorzag, omdat het verkrijgen via de zorgroutes en/of de persoonsgebonden budgetten van de ouders ingewikkeld en tijdrovend was.

Om meer duidelijkheid te bieden over wie voor welke zorg verantwoordelijk is, is een stroomschema ontwikkeld.³⁵ De complexiteit wordt daarin ook zichtbaar. In overleg met het ministerie van VWS, NJi, Lecso en met scholen en

³³ Monitor ondersteuningsaanbod (2016)

³⁴ Van der Meer (2016); Van Aarsen e.a. (2017); Van Veen e.a. (2017b)

³⁵ <https://www.passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/01/Stroomschema-Zorg-in-onderwijstijd.pdf>

samenwerkingsverbanden is de afgelopen periode geanalyseerd wat de grootste problemen zijn en hoe die opgelost kunnen worden. Hieruit is naar voren gekomen dat er verschillende knelpunten zijn. Zo is er een complexe regio-indeling van onderwijs- en zorggebieden ontstaan en hebben de betreffende (v)so-scholen te maken met verschillende wettelijke zorgkaders.

Samen met de betrokken partijen wordt onderzocht welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn, om deze in 2017 in te zetten. Onderdeel hiervan vormt het uitbreiden van de kennis over wet- en regelgeving en welke ruimte die bieden. Er worden regionale bijeenkomsten georganiseerd op (v)so-scholen waar alle betrokken onderwijs- en zorgpartijen bij aansluiten, om per regio te kunnen analyseren welke problemen er spelen en hoe deze opgelost kunnen worden. Ook wordt gekeken naar de (collectieve) financieringsmogelijkheden binnen de wettelijke kaders van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg.

Vaker een oplossing voor leerlingen met complexe problematiek

Het lukt steeds vaker om voor kinderen met complexe problematiek een oplossing te vinden, blijkt uit casusonderzoek.³⁶ Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die veel verzuimen of thuiszitten, leerlingen met een zwaardere autismespectrum stoornis, leerlingen met een moeilijke thuissituatie, ernstige concentratieproblemen, externaliserend probleemgedrag of een combinatie van deze dingen. Factoren die een rol hebben gespeeld bij de successen zijn een goede samenwerking tussen ouders en scholen en de goede overdracht van informatie tussen scholen. Het vraagt van alle partijen dat zij een stap verder kijken en handelen dan het 'gebruikelijke' aanbod. Door de ruimte in de wetgeving te laten zien en voorbeelden te delen stimuleren betrokken organisaties in het land om maatwerkoplossingen voor steeds meer leerlingen te realiseren.

Thuiszitters³⁷

Acht van de tien directeuren van samenwerkingsverbanden zijn tevreden tot zeer tevreden over de samenwerking met de gemeenten als het gaat om de uitvoering van de afspraken op het gebied van de leerplicht en thuiszitters.³⁸ Op deze thema's is de afgelopen tijd ook veel inzet geweest, zowel vanuit de regionale partijen als vanuit het rijk.

Op 6 februari 2017 heeft de tweede landelijke Thuiszitterstop plaatsgevonden. Belangrijke mijlpaal was de presentatie van de thuiszittersafspraken in de G4. De betreffende gemeenten en de acht samenwerkingsverbanden hebben, ondersteund door de aanjager van het Thuiszitterspact (in de persoon van de heer Dullaert), concrete afspraken gemaakt om het aantal thuiszitters fors terug te dringen. Zij hebben daarmee het landelijke Thuiszitterspact dat in juni vorig jaar werd gesloten, vertaald in een eigen, regionale aanpak. Met de aanjager Thuiszitterspact is afgesproken dat hij zich nu gaat richten op de G32. Hij stimuleert hen om van elkaar te leren en draagt bij aan de onderlinge verspreiding van goede voorbeelden. Ook spreekt hij de regio's aan waar nog geen afspraken zijn gemaakt over een thuiszittersaanpak.

³⁶ Van der Linden e.a. (2017)

³⁷ De cijfers over het schooljaar 2016-2017 komen eind 2017 beschikbaar.

³⁸ Van Aarsen e.a. (2017)

Uit de analyse van een aantal casussen van moeilijk plaatsbare kinderen, komt naar voren dat voor een deel van de kinderen en jongeren dat nog niet is ingeschreven wel een aanbod is gedaan. Ouders hebben hun kind vervolgens niet geplaatst omdat zij het geen passend aanbod vinden. Ouders kunnen in die situaties een onderwijs(zorg)consulent inschakelen. Mocht dat niet tot een oplossing leiden, dan kunnen ouders een oordeel vragen aan de geschillencommissie. Dat gebeurt echter niet altijd. Soms kiezen ouders ervoor om verder te zoeken en hun kind (nog) niet in schrijven bij een school. Dat kan niet. In die situaties is de leerplichtambtenaar aan zet.

Om een verdere impuls te geven aan de thuiszittersaanpak heb ik afgelopen december toegezegd om twee aspecten wettelijk te borgen. Ten eerste een vorm van doorzettingmacht. En in de tweede plaats de rol van onderwijs bij het verlenen van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet, voor kinderen die vanwege lichamelijke of psychische beperkingen niet in staat zijn tot het volgen van onderwijs.

De kern van doorzettingmacht is dat alle betrokken partners samen een goede besluitvormingsprocedure afspreken voor gevallen van (dreigend) thuiszitten, inclusief wie wanneer knopen mag doorhakken over de plaatsing van een bepaalde leerling. In april jl. heeft de inspectie opnieuw alle samenwerkingsverbanden gevraagd of zij een dergelijke procedure hebben ingericht. Bijna alle samenwerkingsverbanden (142 van de 152) hebben deze vraag beantwoord. Hieruit blijkt dat 87 samenwerkingsverbanden, ruim 60 procent van de respondenten, inmiddels een dergelijke procedure hebben afgesproken. Daarmee is er een positieve ontwikkeling te zien ten opzichte van afgelopen najaar toen ruim de helft een vorm van doorzettingmacht had geregeld, maar het laat ook zien dat er nog een flinke inspanning nodig is om tot 100 procent te komen. Zoals aan uw Kamer toegezegd, wil ik daarom wettelijk gaan voorschrijven dat er in het op overeenstemming gericht overleg (oogo) tussen samenwerkingsverband en gemeente wordt vastgelegd wie in de positie is om de knoop door te hakken bij plaatsingsproblematiek van thuiszitters.³⁹ Ik heb eerder al aangegeven dat ik niet wil vastleggen hoe de doorzettingmacht er precies uit moet zien, om recht te doen aan de diversiteit die ik nu in de praktijk al zie. De gesprekken die de afgelopen maanden met het veld zijn gevoerd over de uitwerking van dit wetsvoorstel, sterken mij daarin. Ook over de uitwerking van de rol van het onderwijs bij de vrijstellingen 5 onder a ben ik in gesprek met het veld.

De motie Grashoff c.s. roept mij op om daarnaast wettelijk te regelen dat de leerplichtambtenaar een aanwijzingsbevoegdheid krijgt om aan samenwerkingsverbanden op te dragen kinderen passend onderwijs in de regio aan te bieden.⁴⁰ Ik heb afgelopen december, in het algemeen overleg over passend onderwijs, al aangegeven dat ik een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid niet vind passen bij de bestaande verantwoordelijkheden. Het is aan de inspectie om toe te zien op scholen en samenwerkingsverbanden en dus ook om eventuele aanwijzingen te geven. Ik vind het niet verstandig om een dergelijke rol ook bij de leerplichtambtenaar neer te leggen.

³⁹ In overleg met het ministerie van VWS wordt bezien of een dergelijke verplichting ook in de Jeugdwet moet worden opgenomen.

⁴⁰ Kamerstuk 31497, nr. 237

In het betreffende algemeen overleg ging het ook over de mogelijkheid om de doorzettingmacht bij de gemeentelijke leerplichtambtenaar neer te leggen, maar dat zou voorbij gaan aan de vele verschillende regionale afspraken die nu reeds op dit punt zijn gemaakt. Ik stel daarom voor om verder te gaan met de uitwerking van een wetsvoorstel om de twee hierboven genoemde zaken, namelijk om in het oogenoemde afspraken te maken over doorzettingmacht en om het onderwijs een rol te geven bij de vrijstellingen 5 onder a, te borgen. Op deze manier wordt, aansluitend bij de bestaande verantwoordelijkheden, toegewerkt naar de doelstelling achter de motie, namelijk het terugdringen van het aantal vrijstellingen en het borgen van een passende plek voor alle kinderen.

Tot slot

Passend onderwijs is nu drie jaar ingevoerd, en halverwege de implementatie. Al met al zie ik dat we goed op weg zijn: nog niet alle doelen zijn bereikt, maar we hebben al veel positieve resultaten behaald. Ik concludeer dan ook dat het stelsel in de huidige vorm werkt en geen grote nadere stelselwijzigingen nodig zijn.

Alles overziend heeft de invoering van passend onderwijs veel nieuwe ontwikkelingen in gang gezet. Er wordt steeds meer samengewerkt tussen regulier en speciaal onderwijs en ik zie ook dat er meer leerlingen in het reguliere onderwijs terecht kunnen met een passend aanbod. Scholen zijn intensiever op zoek naar hoe zij een passend aanbod kunnen bieden voor elke leerling, inclusief de hoogbegaafde leerlingen. De aandacht voor thuiszitters is toegenomen. Samenwerkingsverbanden en gemeenten zijn samen actief bezig om te kijken hoe zij ook voor deze leerlingen onderwijs kunnen organiseren.

Op de zaken die nog niet soepel lopen, ga ik extra inzetten. Zo is er regelgeving in procedure om de mogelijkheden voor maatwerk uit te breiden. De ervaren bureaucratie moet omlaag. Naast dat de scholen, besturen en samenwerkingsverbanden hier zelf een primaire taak in hebben, wordt ook de operatie regels ruimen uitgebreid met de samenwerkingsverbanden. Ook op het oplossen van de knelpunten in de aansluiting van onderwijs en zorg wordt, samen met het ministerie van VWS extra ingezet, zodat de leerlingen met een complexe ondersteuningsvraag ook de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben.

Ik zie dat thema's zoals de toerusting van leraren, werkdruk en de mondigheid van ouders, breder spelen dan alleen binnen passend onderwijs. Deze wil ik dan ook met een breder perspectief aanpakken. Wat betreft de rapportage aan de Kamer over de voortgang van passend onderwijs, zal ik voortaan een rapportage per jaar naar uw Kamer sturen voor het zomerreces. Dit past bij de nieuwe fase waar we nu voor staan en bij de nieuwe manier van evalueren van passend onderwijs.

Tenslotte blijf ik de implementatie van passend onderwijs volgen via het evaluatieprogramma van het NRO. Onlangs is dit evaluatieprogramma tussentijds geëvalueerd met het oog op het verbeteren van het onderzoek. Er zal meer focus worden aangebracht in het onderzoek, meer data worden hergebruikt en er zal meer aandacht zijn voor de disseminatie van de onderzoeksresultaten naar de praktijk. Ook zal binnen het programma verkend worden in hoeverre de ondersteuningsbehoefte van leerlingen meer objectief kan worden gemeten en of

gebruik gemaakt kan worden van gestandaardiseerde data hiervoor. Hiermee wil ik een diepgaander inzicht bereiken in de praktijk van passend onderwijs.

Onze referentie
1214762

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Bijlage

Onze referentie
1214762

Tabel 1: Leerlingenontwikkeling (absoluut en percentages) 2011-2016

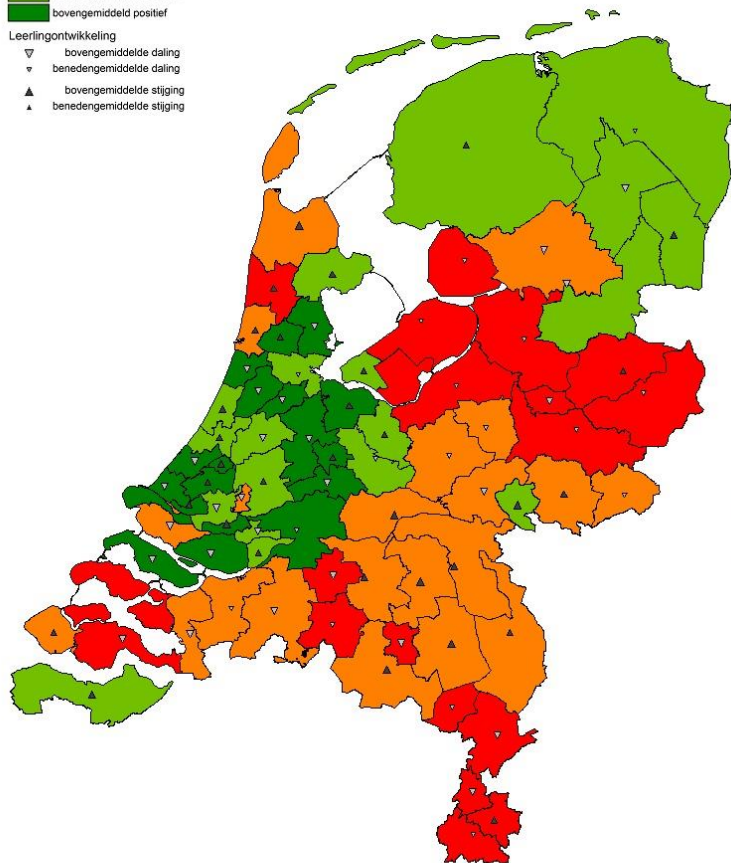
Omschrijving	cluster	1-10-2011	1-10-2012	1-10-2013	1-10-2014	1-10-2015	1-10-2016
Basisonderwijs		1.517.423	1.497.832	1.476.548	1.457.412	1.443.071	1.427.453
Speciaal basisonderwijs		41.777	39.929	38.135	36.847	34.737	33.869
Speciaal onderwijs	1	503	421	327	297	278	246
	2	6.870	6.888	6.713	6.495	6.123	5.841
	3/4	25.801	25.097	24.751	24.288	23.231	23.027
	GJI	23	23	30	26	24	25
Totaal PO		1.592.397	1.570.190	1.546.504	1.525.365	1.507.464	1.490.461
percentage sbao		2,68%	2,60%	2,52%	2,47%	2,35%	2,32%
percentage so totaal		2,13%	2,11%	2,10%	2,08%	2,01%	1,99%
percentage so 3/4		1,65%	1,63%	1,63%	1,63%	1,57%	1,58%
Overig Voortgezet onderwijs		825.998	835.353	844.971	855.165	866.034	877.374
LWOO		101.206	103.540	104.342	104.990	103.694	93.593
PRO		26.665	27.444	28.520	29.170	29.715	29.906
Voortgezet speciaal onderwijs	1	249	317	409	406	375	354
	2	2.283	2.305	2.457	2.466	2.348	2.214
	3/4	32.993	33.899	35.268	35.812	34.703	34.213
	GJI/JJI	1.550	1.472	1.299	1.205	1.124	1.151
Totaal VO		990.944	1.004.330	1.017.266	1.029.214	1.037.993	1.038.805
percentage LWOO/PRO		13,41%	13,55%	13,59%	13,56%	13,35%	12,34%
percentage vso totaal		3,72%	3,78%	3,90%	3,91%	3,74%	3,67%
percentage vso 3/4		3,46%	3,51%	3,61%	3,62%	3,47%	3,42%

Mate van verevening primair onderwijs

- bovengemiddeld negatief
- benedengemiddeld negatief
- benedengemiddeld positief
- bovengemiddeld positief

Leerlingontwikkeling

- ▽ bovengemiddelde daling
- ▽ benedengemiddelde daling
- ▲ bovengemiddelde stijging
- ▲ benedengemiddelde stijging



Figuur 7: mate van verevening i.r.t. ontwikkeling deelnamepercentage so

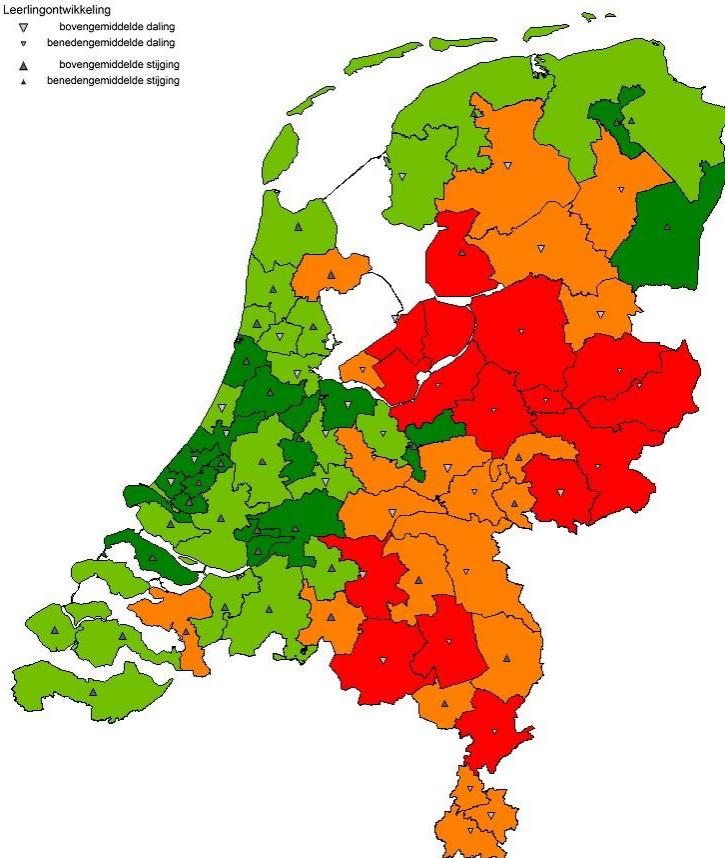
Onze referentie
1214762

Mate van verevening voortgezet onderwijs

- bovengemiddeld negatief
- benedengemiddeld negatief
- benedengemiddeld positief
- bovengemiddeld positief

Leerlingontwikkeling

- ▽ bovengemiddelde daling
- ▽ benedengemiddelde daling
- ▲ bovengemiddelde stijging
- ▲ benedengemiddelde stijging



Figuur 8: mate van verevening i.r.t. ontwikkeling deelnamepercentage vso



Evaluatie
Passend Onderwijs

Factsheet 1

Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs

Aantal leerlingen in speciaal en regulier
onderwijs en leerlingstromen tussen
speciaal en regulier onderwijs

Pjotr Koopman, Guuske Ledoux

Factsheet 1

Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs

Periode 2011-12 tot en met 2015-16

Aantal leerlingen in speciaal en regulier
onderwijs en leerlingstromen tussen
speciaal en regulier onderwijs

Pjotr Koopman, Guuske Ledoux

*Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs,
www.evaluatiepassendonderwijs.nl*

Koopman, P.N.J., Ledoux, G.
Factsheet 1. Leerlingen in speciaal en regulier onderwijs. Update schooljaar 2015/16.
Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
(Rapport 964, project 20689.06)

Dit is publicatie nr.12 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-94-6321-021-8

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles.

Uitgave en verspreiding:
Kohnstamm Instituut
Plantage Muidergracht 24, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel. 020-525 1226
www.kohnstammstituut.uva.nl
© Copyright Kohnstamm Instituut, 2016

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Doel	5
1.3 Gegevensbron	5
2. Leerlingen in regulier en speciaal onderwijs	7
2.1 Aantallen	7
2.2 Conclusie	8
3. De leerlingstromen tussen het regulier en het speciaal onderwijs	9
3.1 De instroom in speciale onderwijssoorten sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4	10
3.1.1 De instroom nader uitgesplitst	11
3.2 De uitstroom uit sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4	13
3.2.1 De uitstroom uit sbo en so cluster 3,4 nader uitgesplitst	15
3.2.2 De uitstroom uit vso cluster 3,4 nader uitgesplitst	16
3.3 De uitstroom uit regulier bao naar sbo, so en de uitstroom uit regulier vo naar vso	17
3.4 Conclusie	19
4. Over het verband tussen het aantal leerlingen in regulier versus speciaal onderwijs, de verevening, en andere kenmerken van samenwerkingsverbanden	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Primair onderwijs	23
4.2.1 Het verband tussen verevening en het aandeel leerlingen in regulier po	23
4.2.2 Alternatief: de ontwikkeling in het aandeel leerlingen dat van regulier naar speciaal onderwijs gaat	25
4.2.3 Samenhang met grootte, verdelingsmodel en aantal locaties voor speciaal onderwijs	26
4.3 Voortgezet onderwijs	26
4.3.1 Het verband tussen verevening en het aandeel leerlingen in regulier vo	26
4.3.2 Alternatief: de ontwikkeling in het aandeel leerlingen dat van regulier naar speciaal onderwijs gaat	28
4.3.3 Analyse: verklaringen voor veranderingen in het aandeel leerlingen dat in het vo in het regulier onderwijs blijft	28
4.4 Conclusie	29
5. Bijlage. Leerlingstromen tussen de onderwijssoorten, 2011/12-2015-16	31

Samenvatting

Een onderdeel van het evaluatieprogramma passend onderwijs is het regelmatig presenteren van kengetallen die voor passend onderwijs relevant zijn. Dit gebeurt in de vorm van factsheets over verschillende onderwerpen. Dit factsheet 1 gaat over leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs en laat trends hierin zien van vóór tot na de invoering van passend onderwijs; periode 2011-12 tot en met 2015-16.

Aandeel leerlingen in regulier en speciaal onderwijs

In het primair onderwijs is er in deze periode een geleidelijke afname van het aandeel leerlingen in sbo. Dit proces was al voor de invoering van passend onderwijs gaande en zet zich door. Voor het so cluster 3 en 4 was er tot het schooljaar 2014/15 sprake van een stabiel aandeel, maar zien we in het laatste jaar een daling. Dit kan een effect zijn van sindsdien gevoerd beleid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De verwijzing naar cluster 1,2 valt niet onder de samenwerkingsverbanden. Het aandeel leerlingen in so cluster 1,2 daalt over de gehele periode.

In het voortgezet onderwijs is er sprake van een toename van het aandeel leerlingen in vso cluster 3 en 4 tot aan 2014/15, maar die trend is in 2015/16 omgebogen naar een afname. Ook dit kan een effect zijn van sindsdien gevoerd beleid van samenwerkingsverbanden. In het vso cluster 1 en 2, dat niet onder het beleid van de samenwerkingsverbanden valt, zien we hetzelfde patroon als in het vso cluster 3,4.

Leerlingstromen

Er is ook specifiek gekeken naar de instroom, doorstroom en uitstroom van leerlingen naar en vanuit sbo en (v)so.

Het aandeel van de instroom in so, sbo en vso daalt, met name tussen 2014/15 en 2015/16.

In het sbo komt dit vooral voor rekening van een dalende instroom van leerlingen uit regulier basisonderwijs; het basisonderwijs verwijst minder naar sbo en dat is vooral tussen 2014/15 en 2015/16 het geval.

In het so cluster 3,4 komt dit eveneens vooral door dalende instroom vanuit regulier basisonderwijs. Het aantal verwijzingen naar so daalt daar tussen 2014/15 en 2015/16 minder sterk dan die naar sbo.

In het vso valt vooral het dalende aandeel van de instroom uit het so op. Ook de instroom vanuit het regulier vo verwijst neemt af, ook hier vooral een afname tussen 2014/15 en 2015/16.

De terugstroom vanuit het so/sbo naar regulier basisonderwijs is groter voor het so dan voor het sbo, maar neemt in het sbo relatief meer toe. Het blijft echter iets dat niet vaak voorkomt.

Bij de overgang po-vo is er geen verschuiving in uitstroom naar regulier vo vanuit sbo, wel een lichte stijging van het aantal leerlingen dat vanuit so naar regulier vo gaat. Vanuit sbo gaan er wel meer leerlingen naar regulier vo dan vanuit so, dit geldt voor alle jaren.

Vanuit vso neemt de doorstroom naar regulier vo toe, dit betreft vooral doorstroom naar ander vo dan praktijkonderwijs of lwoo.

Of deze veranderingen het gevolg zijn van de invoering van passend onderwijs, kan op grond van deze cijfers alleen niet gesteld worden. Aannemelijk is wel dat de trendbreuken die zich voordoen tussen 2014/15 en 2015/16 iets met passend onderwijs te maken hebben. In andere delen van het evaluatieonderzoek passend onderwijs zoeken we naar mogelijke verklaringen.

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Uit het Onderwijsverslag 2014/15 van de Inspectie rijst het beeld dat er vooral in samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht sinds 2014-15 minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan, en in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening juist meer. Dit beeld behoeft nuancering. Weliswaar blijkt ook uit onze analyses dat er over het geheel genomen een zwak verband bestaat tussen de vereveningsopdracht en het aandeel leerlingen in de speciale onderwijssoorten, in de richting die de Inspectie heeft gevonden, maar er is in samenwerkingsverbanden zeker geen één op één relatie tussen negatieve verevening en een dalend aandeel leerlingen in het sbo en so, of andersom. De algemene trend is eerder dat leerlingen (recent) vaker in het regulier onderwijs blijven, zowel in samenwerkingsverbanden met een positieve als met een negatieve verevening. Vooral in het po is dit het geval.

Verder is er geen relatie gevonden tussen een verandering in het aandeel leerlingen in het sbo en (v)so en de grootte van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel en het aantal scholen voor sbo en (v)so.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Eén van de onderdelen van het evaluatieprogramma passend onderwijs is leveren van kengetallen. In de aanloop naar passend onderwijs is twee keer een rapport over kengetallen gemaakt (Koopman & Ledoux, 2013; Koopman, Ledoux, Karssen, Van der Meijden & Petit, 2015). Om de toegankelijkheid te vergroten, worden in het vervolg geen rapporten meer gemaakt maar factsheets. In elk factsheet staat één onderwerp centraal. In dit eerste factsheet zijn dat de leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs.

Passend onderwijs kan gevolgen hebben voor het aantal leerlingen dat naar speciaal of regulier onderwijs gaat en hierin kunnen regionale verschillen optreden, al dan niet samenhangend met krimp of groei van het budget van samenwerkingsverbanden¹. Ook andere kenmerken van samenwerkingsverbanden zouden hiermee kunnen samenhangen.

In dit factsheet presenteren we gegevens over ontwikkeling van leerlingenaantallen in regulier en speciaal onderwijs en over regionale verschillen/verschillen tussen samenwerkingsverbanden. In deel 1 wordt een overzicht gegeven van de aantallen leerlingen in regulier en speciaal onderwijs, en de leerlingstromen hiertussen. Deel 2 gaat over factoren op het niveau van samenwerkingsverbanden die hiermee zouden kunnen samenhangen.

1.2 Doel

Dit factsheet bouwt voort op eerdere presentaties van kengetallen over dit onderwerp². De bedoeling is om de ontwikkelingen in de verwijzing naar het speciaal onderwijs te monitoren vanwege de invoering van passend onderwijs.

1.3 Gegevensbron

DUO³ heeft gegevensbestanden geprepareerd en aan de onderzoekers beschikbaar gesteld, met per samenwerkingsverband aantallen leerlingen per onderwijstype in een schooljaar, uitgesplitst naar de onderwijstypen waar ze vanuit het vorige schooljaar van-

¹ In het beleid passend onderwijs is het uitgangspunt dat er geen reden is om aan te nemen dat er regionale verschillen zouden zijn in het aandeel leerlingen dat is aangewezen op speciaal onderwijs. Daarom zijn de budgetten waarover samenwerkingsverbanden kunnen beschikken gelijk getrokken (verevend). Sommige samenwerkingsverbanden, die in hun regio in het verleden relatief weinig leerlingen in het speciaal onderwijs hadden, krijgen daardoor extra middelen (positieve verevening). Voor andere samenwerkingsverbanden geldt het tegenovergestelde (negatieve verevening).

² Meer concreet: het is een update van de Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs, de hoofdstukken 2 “Aantal leerlingen en aantal geïndiceerde leerlingen in po- en vo-samenwerkingsverbanden” en 3 “De leerlingstromen tussen het reguliere onderwijs en de speciale voorzieningen, en tussen de speciale voorzieningen onderling”.

³ Dienst Uitvoering Onderwijs, van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

daan komen, de *herkomst*, en de onderwijstypen waar ze het volgende schooljaar naar toe gaan, de *bestemming*. Het betreft populatiegegevens op geaggregeerd niveau.

De gegevens over herkomst en bestemming zijn beschikbaar per samenwerkingsverband. Bij de bestemming zijn per samenwerkingsverband de aantallen leerlingen uitgesplitst naar de onderwijstypen en naar 'onderwijs verlaten'. Bij de herkomst zijn per samenwerkingsverband aantallen leerlingen uitgesplitst naar de onderwijstypen waaruit ze afkomstig zijn, of naar nieuwe instromer in het onderwijs.

Een beperking van deze bestanden met geaggregeerde gegevens is dat het grensverkeer tussen samenwerkingsverbanden niet kan worden achterhaald. Bij bestemming en herkomst wordt niet onderscheiden of een leerling naar een onderwijstype in het eigen of een ander samenwerkingsverband gaat, of er vandaan komt.

Een tweede beperking is dat in de bestanden de clusters 3 en 4 zijn samengevoegd. De clusters 3 en 4 kunnen we daardoor niet meer van elkaar onderscheiden.

In de analyses met kenmerken van samenwerkingsverbanden is onder andere gekeken naar een mogelijke samenhang met verevening. Dit is feitelijk een replicatie van een eerdere analyse van de Inspectie van het Onderwijs, die in maart 2016 hierover heeft gepubliceerd in *De Staat van het Onderwijs*⁴. Ook deze analyse is gebaseerd op cijfers van DUO. Wij hebben op 31 mei 2016 een bestand van DUO gekregen met de meest actuele gegevens. De uitkomsten in *De Staat* wijken daarom soms iets af van de uitkomsten in dit factsheet. Dit betreft twee tabellen in *De Staat van het onderwijs 2014/15*, voor het PO de tabel 1.2.1, en voor het VO tabel 1.2.3⁵.

⁴ Inspectie van het onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*, hoofdstuk 4.

⁵ Zie Technisch Rapport Deel I – Passend onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2014/2016*, april 2016, p. 4 en 5.

2. Leerlingen in regulier en speciaal onderwijs

2.1 Aantallen

Onderstaande tabel laat voor het po zien welk deel van de leerlingen in het regulier onderwijs zit (bao) en welk deel in speciaal basisonderwijs (sbo) of in speciaal onderwijs (so), voor de periode 2011/12 tot en met 2015/16. Voor het so is onderscheid gemaakt tussen de clusters 3 en 4 enerzijds en 1 en 2 anderzijds.⁶

Tabel 2-1 Totaal aantal leerlingen in bao, sbo, so. Nederland, schooljaren 2011/12 -2015/16

	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
bao	1.517.423	95,2	1.497.832	95,3	1.476.548	95,5	1.457.378	95,5	1.443.068	95,7
vbo	41.777	2,6	39.929	2,5	38.135	2,5	36.847	2,4	34.726	2,3
so, cluster 3,4	25.796	1,6	25.099	1,6	24.752	1,6	24.288	1,6	23.231	1,5
so, cluster 1,2	8.445	0,5	8.246	0,5	7.070	0,5	6.817	0,4	6.425	0,4
<i>Totaal (100%)</i>	<i>1.593.441</i>		<i>1.571.106</i>		<i>1.546.505</i>		<i>1.525.330</i>		<i>1.507.450</i>	

Bron: geaggregeerde gegevens bestemming en herkomst van DUO, bewerking Kohnstamm Instituut

Het aandeel leerlingen in bao neemt toe, van 95,2% in 2011/12, tot 95,7% in 2015/16, het aandeel leerlingen in het sbo neemt in deze periode af van 2,6% tot 2,3%. Het aandeel leerlingen in het so cluster 3 en 4 daalt in deze periode, van 1,62 % tot 1,54%. Het aandeel so cluster 1 en 2 daalt eveneens, van 0,53% tot 0,43%.

In de volgende tabel staan dezelfde gegevens voor het vo.

Tabel 2-2 Totaal aantal leerlingen in vo en vso. Nederland, schooljaren 2011/12 -2015/16

	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
vo	957.314	96,4	969.643	96,3	980.279	96,1	991.950	96,1	1.002.123	96,3
vso, cluster 3,4	32.886	3,3	33.897	3,4	35.264	3,5	35.807	3,5	34.710	3,3
vso, cluster 1,2	3.033	0,3	3.180	0,3	4.147	0,4	4.077	0,4	3.848	0,4
<i>Totaal (100%)</i>	<i>993.233</i>		<i>1.006.720</i>		<i>1.019.690</i>		<i>1.031.834</i>		<i>1.040.681</i>	

Bron: geaggregeerde gegevens bestemming en herkomst van DUO, bewerking Kohnstamm Instituut

Het aandeel leerlingen in het vso 3,4 stijgt tussen 2011/12 nog van 3,31% naar 3,47% in 2014/15, maar daalt in 2015/16 naar 3,34%, en komt daarmee weer op het niveau van

⁶ In de Tabellen 2-1, 2-2 en 2-3 is voor de aantallen leerlingen cluster 1 en 2 gebruik gemaakt van de cijfers in <https://www.onderwijsincijfers.nl/> van het ministerie OCW; peildatum januari 2016.

2011/12. Het aandeel vso cluster 1,2 volgt hetzelfde patroon, al ligt het niveau in 2015/16 boven dat van 2011/12 (0.37% versus 0.31%).

In de volgende tabel onderscheiden we binnen het voortgezet onderwijs praktijkonderwijs, lwoo en overig vo.

Tabel 2-3 Totaal aantal leerlingen in lwoo, pro, overig vo en vso. Nederland, schooljaren 2011/12 -2015/16

	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
lwoo	101.298	10,2	103.637	10,3	104.565	10,3	105.143	10,2	103.204	9,9
overig vo	829.272	83,5	838.417	83,3	847.086	83,1	857.533	83,1	869.113	83,5
pro	26.744	2,7	27.589	2,7	28.628	2,8	29.274	2,8	29.806	2,9
vso, cluster 3,4	32.886	3,3	33.897	3,4	35.264	3,5	35.807	3,5	34.710	3,3
vso, cluster 1,2	3.033	0,3	3.180	0,3	4.147	0,4	4.077	0,4	3.848	0,4
<i>Totaal (100%)</i>	<i>993.233</i>		<i>1.006.720</i>		<i>1.019.690</i>		<i>1.031.834</i>		<i>1.040.681</i>	

Bron: geaggregeerde gegevens bestemming en herkomst van DUO, bewerking Kohnstamm Instituut

Het aandeel leerlingen in het lwoo daalt van 10.2% in 2011/12 tot 9.9% in 2015/16. Het aandeel leerlingen in het praktijkonderwijs stijgt van 2.7% in 2011/12 tot 2,9% in 2015/16.

2.2 Conclusie

In het po is er een geleidelijke afname van het aandeel leerlingen in het sbo. Dit proces was al voor de invoering van passend onderwijs gaande en zet zich door. Voor het so cluster 3 en 4 was er tot het schooljaar 2014/15 sprake van een stabiel aandeel, maar zien we in het laatste jaar een daling. Dit kan een effect zijn van sindsdien gevoerd beleid van samenwerkingsverbanden. In het so cluster 1 en 2, dat niet onder de samenwerkingsverbanden valt, zien we hetzelfde beeld als in cluster 3 en 4.

In het vo is er sprake van een toename van het aandeel leerlingen in vso cluster 3 en 4 tot aan 2014/15, maar die trend is in 2015/16 omgebogen naar een afname. Ook dit kan een effect zijn van sindsdien gevoerd beleid van samenwerkingsverbanden. In het vso cluster 1 en 2, dat niet onder de samenwerkingsverbanden valt, zien we een gelijk patroon als in cluster 3 en 4.

3. De leerlingstromen tussen het regulier en het speciaal onderwijs

In het vorige hoofdstuk ging het over veranderingen in het aandeel leerlingen in de verschillende onderwijstypen. Dat geeft een globaal beeld van verschuivingen die gaande zijn. In dit hoofdstuk gaan we specifiek in op cijfers over in- en uitstroom in/uit de verschillende onderwijstypen. Dat geeft een wat nauwkeuriger beeld van die ontwikkelingen. Met betrekking tot het speciaal onderwijs worden in dit hoofdstuk alleen de leerlingen in de clusters 3 en 4 als aparte categorie behandeld. De leerlingen in de clusters 1 en 2 komen niet als afzonderlijk onderwijstype voor, maar alleen voor zover er leerlingen uit deze clusters naar de andere onderwijssoorten gaan, of andersom.

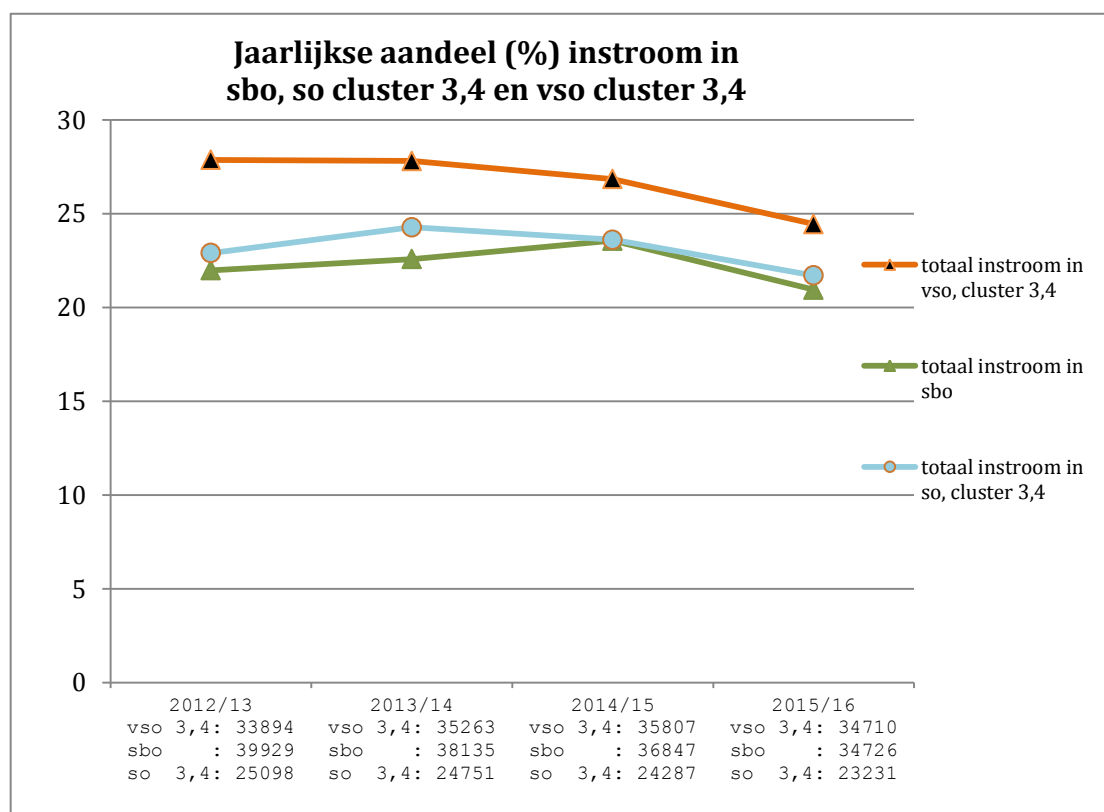
De leerlingstromen worden weergegeven in tabellen en in figuren.

De figuren staan in de hoofdtekst van dit factsheet, de tabellen staan in de Bijlage *Leerlingstromen tussen de onderwijssoorten, 2011/12-2015-16*.

3.1 De instroom in speciale onderwijssoorten sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4

In- en uitstroom vindt plaats tussen twee schooljaren, bijvoorbeeld tussen 2011/12 en 2012/13. Voor de schooljaren waaruit wordt uitgestroomd refereren we aan het schooljaar waaruit wordt uitgestroomd, in het voorbeeld 2011/12. Voor de schooljaren waarin wordt ingestroomd refereren we aan het schooljaar waarin wordt ingestroomd, in het voorbeeld schooljaar 2012/13.

Figuur 3.1 geeft het algemene overzicht van de ontwikkeling van de instroom in sbo, so en vso (cluster 3 en 4), voor de periode 2012/13 tot en met 2015/16. De instroom in een schooljaar is hier berekend als het aandeel dat de instromers vormen van het totaal aantal leerlingen in een onderwijssoort in dat schooljaar. Een groter aandeel instromers kan dus het gevolg zijn van meer instromers, maar ook van meer leerlingen die uitstromen.



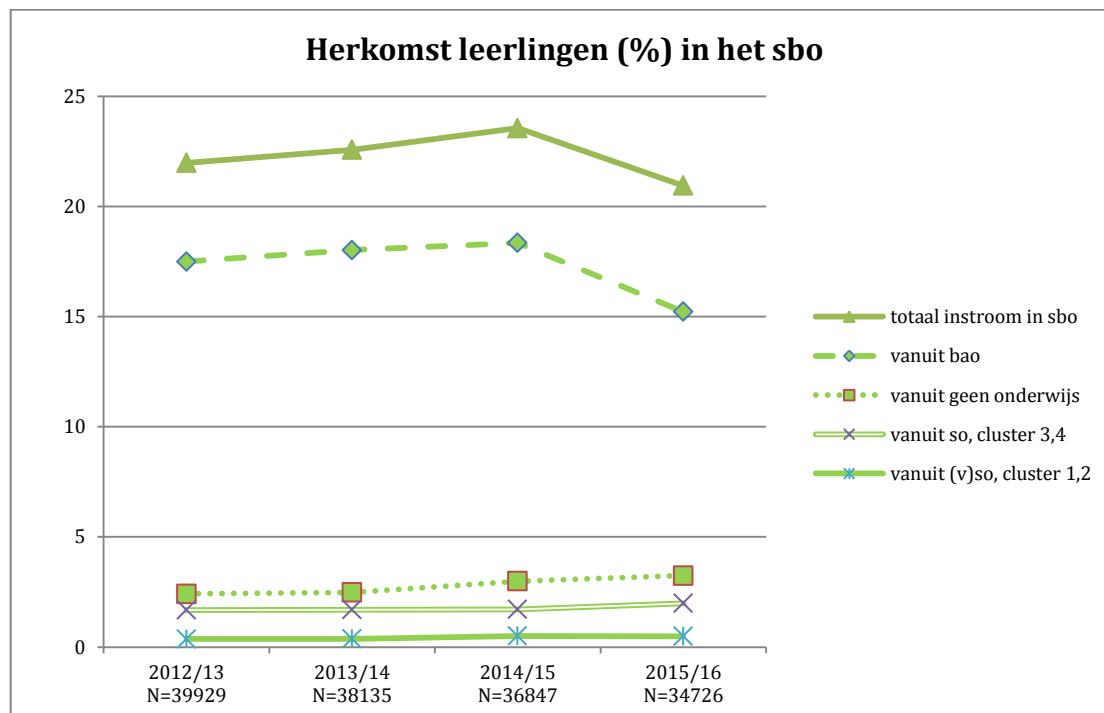
Figuur 3-1 De totale instroom in sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4, in de schooljaren 2012/13 tot en met 2015/16

Het aandeel instromers in de speciale onderwijssoorten sbo, so en vso daalt, met name in het vso. In het schooljaar 2015/16 vormt het aandeel instromers voor alle speciale onderwijssoorten een kleiner aandeel dan in 2014/15. In het sbo was er in de periode 2012/13 – 2014/15 nog sprake van een stijgend aandeel van de instroom⁷, in het so van een ongeveer gelijkblijvend aandeel.

⁷ Mogelijk dus als gevolg van een relatief grote uitstroom in dat jaar.

3.1.1 De instroom nader uitgesplitst

In de volgende figuren 3.2, 3.3 en 3.4 wordt *ingezoomd* op de instroom in de drie speciale onderwijssoorten. De instroom wordt onderscheiden naar de verschillende bronnen: de andere onderwijstypen en de nieuwe instroom.



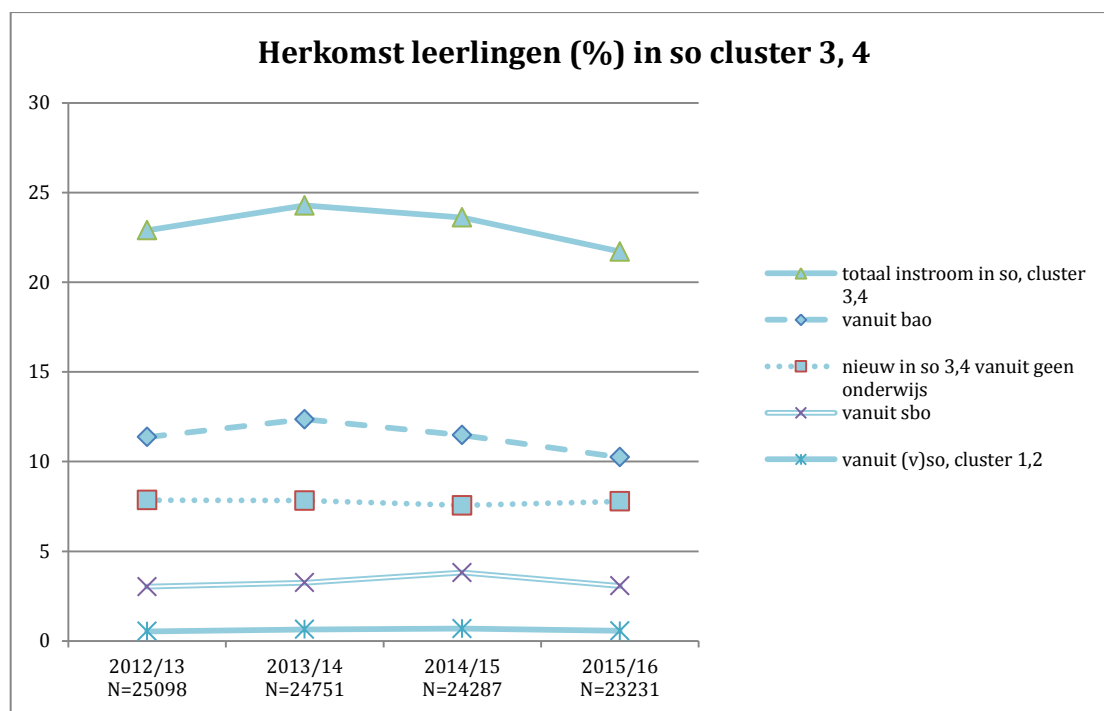
Figuur 3-2 De instroom in het sbo. Schooljaren 2012/13 tot en met 2015/16

De bovenste lijn geeft de totale instroom in het sbo weer, die groene lijn is ook te zien in figuur 3-1. In de Vervolgmeting 1 zijn ook cijfers over het schooljaar 2011/12 gepresenteerd. In dat schooljaar lag de totale instroom in het sbo iets onder het niveau van 2013/14. De instroom in het sbo is in het schooljaar 2014/15 weer gestegen. In het schooljaar 2015/16 is er sprake van een *knik naar beneden*.

De instroom in het sbo is grotendeels afkomstig van het reguliere bao, en deze instroom bepaalt het overall beeld, eerst een stijging en vanaf 2015/16 een daling. De nieuwe instroom van leerlingen die het voorgaande schooljaar nog niet schoolgaand waren stijgt tot en met schooljaar 2014/15, en deze stijging zet zich in 2015/16 voort.

De instroom vanuit de andere bronnen is relatief klein, en blijft tamelijk stabiel.

In figuur 3-3 wordt de instroom in het so cluster 3,4 weergegeven, met uitsplitsing naar vier bronnen van die instroom, de instroom vanuit het bao, de instroom vanuit het sbo, de nieuwe instroom, en de instroom van (v)so cluster 1,2.

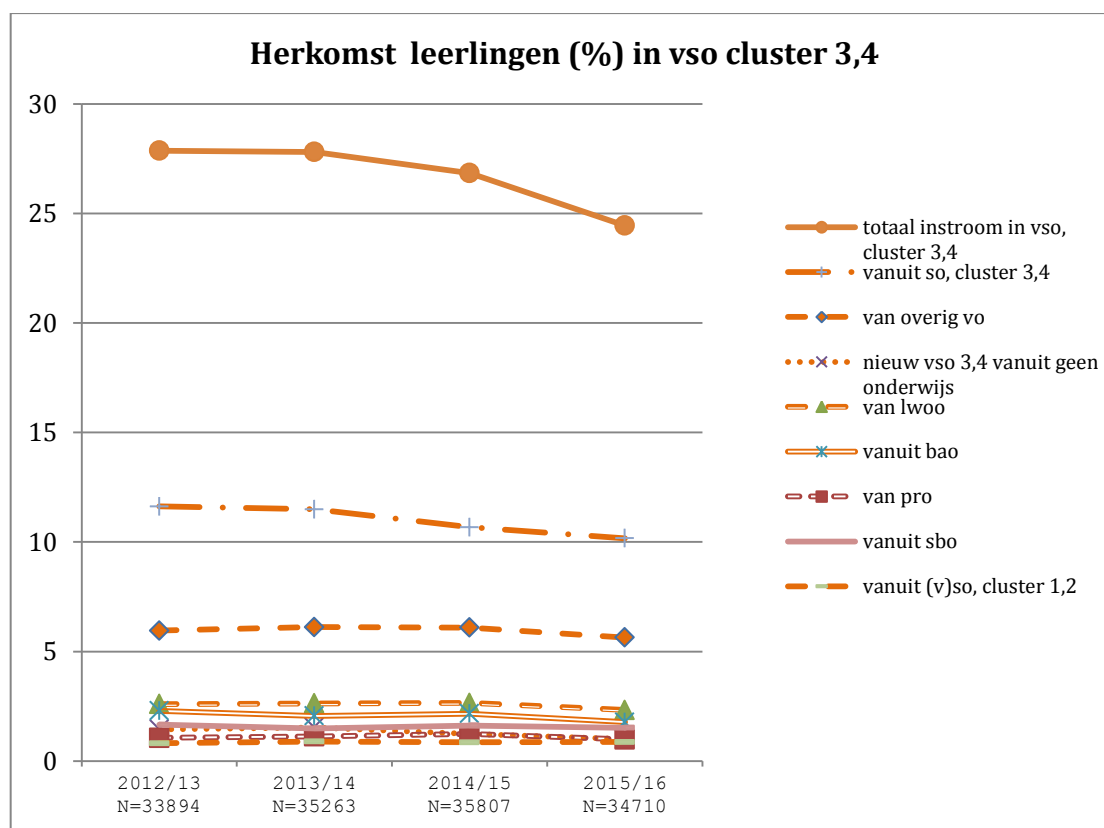


Figuur 3-3 De instroom in het so cluster 3,4. Schooljaren 2012/13 tot en met 2015/16

De bovenste lijn geeft weer de totale instroom in het so weer, die blauwe lijn is ook te zien in figuur 3-1. In de Vervolgmeting 1, met ook cijfers over het schooljaar 2011/12, werd over de periode 2011/12 – 2014/15 geconcludeerd dat er sprake was van een *schommelende* instroom. In het schooljaar 2015/16 volgt er nu een *knik*, of zien we nu een voortgaande daling.

Het aandeel van de instroom vanuit de in aandeel twee grootste bronnen laat zien dat in 2015/16 het aandeel van met name de leerlingen uit het reguliere basisonderwijs is gedaald, en dat de nieuwe instroom tamelijk stabiel blijft. Het aandeel van de volgende twee bronnen, het sbo en (v)so cluster 1,2 blijft klein en stabiel.

In figuur 3-4 wordt de instroom in het vso cluster 3,4 weergegeven, met een uitsplitsing naar de bronnen van die instroom, de instroom vanuit het vo, de instroom vanuit het lwoo, de instroom vanuit het praktijkonderwijs, de instroom vanuit (v)so cluster 1,2 en de nieuwe, of overige, instroom.



Figuur 3-4 De instroom in het vso cluster 3,4. Schooljaren 2012/13 tot en met 2015/16

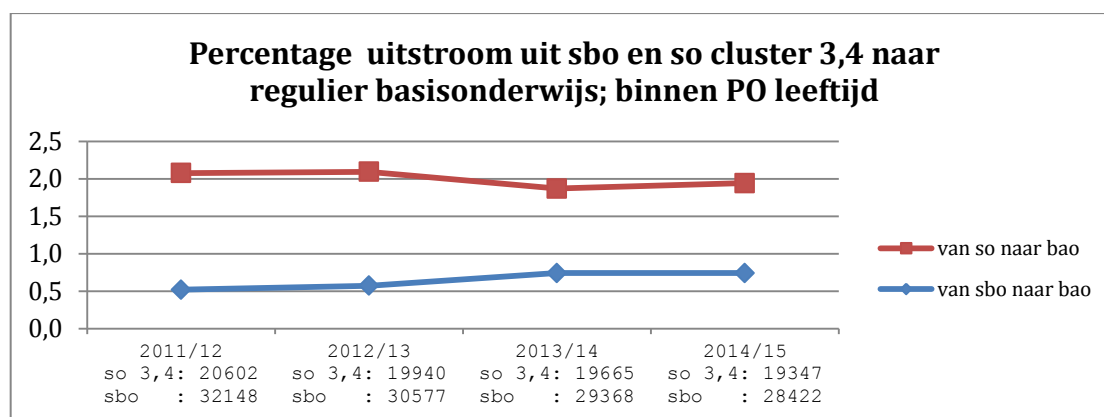
De bovenste lijn geeft weer de totale instroom in het vso weer, die oranje lijn is ook te zien in figuur 3-1. In de Vervolgmeting 1, met ook cijfers over het schooljaar 2011/12, werd over de periode 2011/12 – 2014/15 geconcludeerd dat er sprake was van een dalend aandeel van de instroom in het vso. Deze daling zet zich voort in 2015/16. De instroom vanuit de onderscheiden bronnen laat zien dat de daling zich in mindere of meerdere mate voor doet bij alle bronnen.

3.2 De uitstroom uit sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4

Hieronder volgen overeenkomstige figuren over de uitstroom uit so, sbo en vso. Bij de uitstroom uit de speciale onderwijssoorten wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘binnen PO leeftijd’ en ‘bij de overgang van PO naar VO’. Van de leerlingen die vanuit sbo of so cluster 3,4 naar (v)so cluster 1,2 gaan is niet uit te maken of deze overgang plaatsvindt binnen de po-leeftijd of bij overgang po-vo, omdat er in de geaggregeerde gegevens geen onderscheid is gemaakt naar leeftijd. Het betreft een klein aantal leerlingen, vanuit het

sbo jaarlijks 46-75 leerlingen, vanuit het so cluster 3,4 jaarlijks 93-153 leerlingen. In deze tabel zijn ze ingedeeld bij 'binnen de po-leeftijd'.

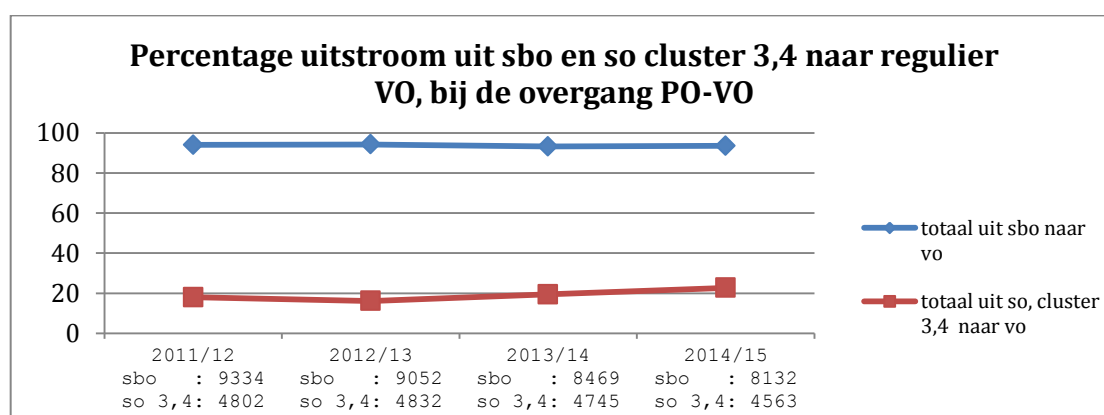
Eerst wordt de totale uitstroom uit de speciale onderwijssoorten sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4 naar het reguliere onderwijs weergegeven.



Figuur 3-5 De uitstroom uit de speciale onderwijssoorten sbo en so cluster 3,4, binnen de po-leeftijd. Schooljaren 2012/13 - 2015/16

Binnen de po-leeftijd is de uitstroom uit het so naar het reguliere bao relatief groter dan de uitstroom uit het sbo naar het reguliere bao. De uitstroom uit het so naar het bao schommelt rond de 2,0%. De uitstroom uit het sbo naar het bao stijgt iets, van 0,53% in schooljaar 2011/12 tot 0,74% in 2013/14. In schooljaar 2014/15 wordt deze lijn voortgezet.

In de volgende figuur wordt de uitstroom uit de speciale onderwijssoorten sbo en so cluster 3,4 naar het reguliere voortgezet onderwijs weergegeven bij de overgang van po naar vo.

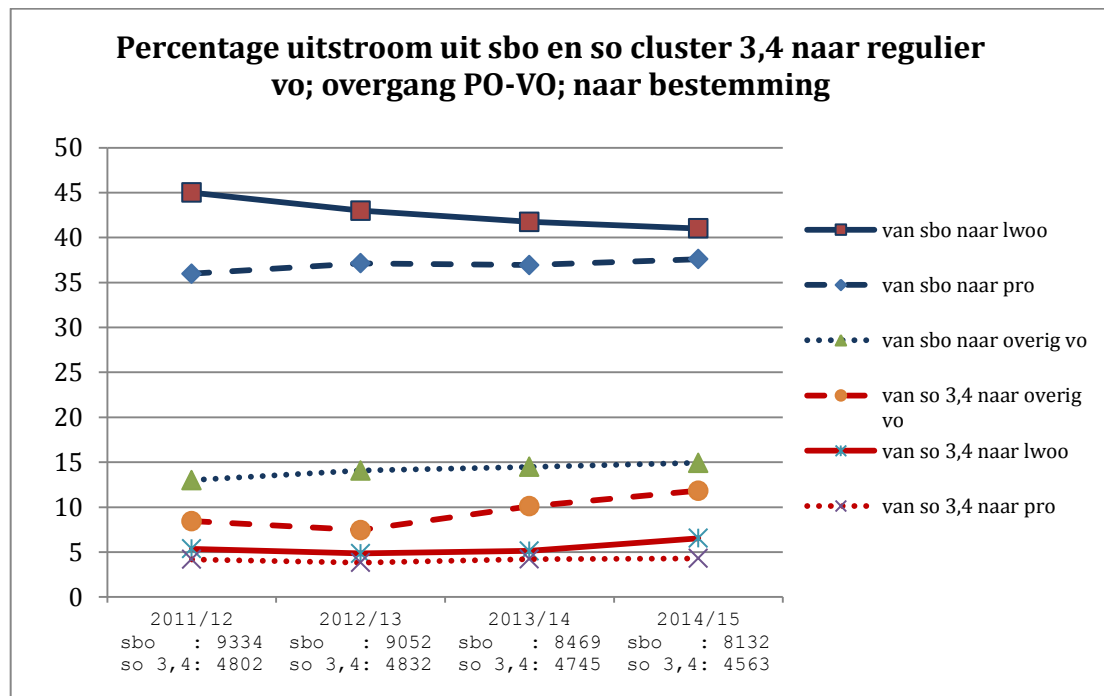


Figuur 3-6 Uitstroom uit speciale voorzieningen bij de overgang van po naar vo. Overgangen van schooljaren 2011/12-2012/13 tot en met 2014/15-2015/16

Van het sbo zijn er geen grote verschuiving in uitstroom naar het vo. Vanuit het so is er wel een lichte stijging van het aantal leerlingen dat naar regulier vo gaat.

3.2.1 De uitstroom uit sbo en so cluster 3,4 nader uitgesplitst

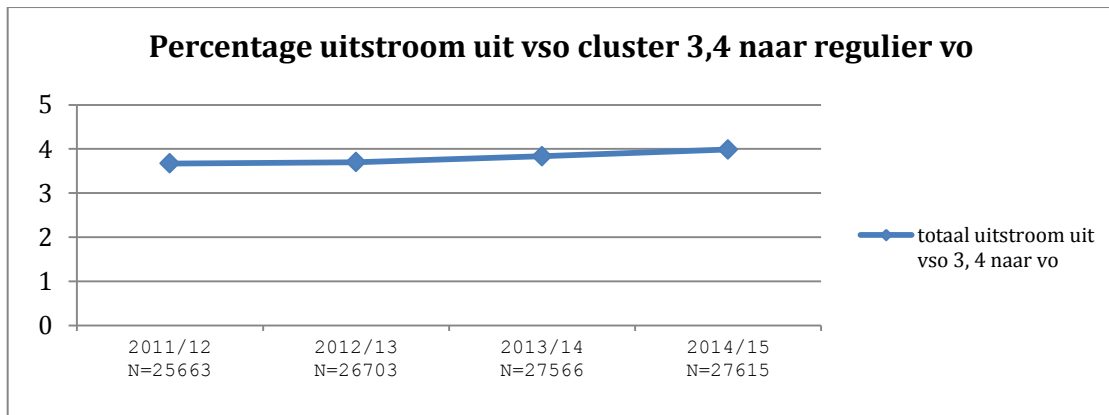
In de volgende figuur 3-7 worden de precieze vo-bestemmingen weergegeven



Figuur 3-7 Uitstroom uit sbo en so cluster 3,4 naar het reguliere vo. Schooljaren 2011/12-2014/15

In 2014/15 zijn er geen onverwachte knikken, de lijnen uit de voorgaande jaren zetten zich voort: de dalende uitstroom uit sbo naar lwoo daalt iets verder, de stijgende uitstroom uit sbo naar pro stijgt iets verder, de stijgende uitstroom van sbo naar het overig vo stijgt iets verder, de stijgende uitstroom van so 3,4 naar het overig vo stijgt iets verder, de stijgende uitstroom van so 3,4 naar lwoo stijgt iets verder. Alleen de uitstroom van het so 3,4 naar het praktijkonderwijs blijft vrijwel constant.

In figuur 3-8 wordt de totale uitstroom uit het vso weergegeven.

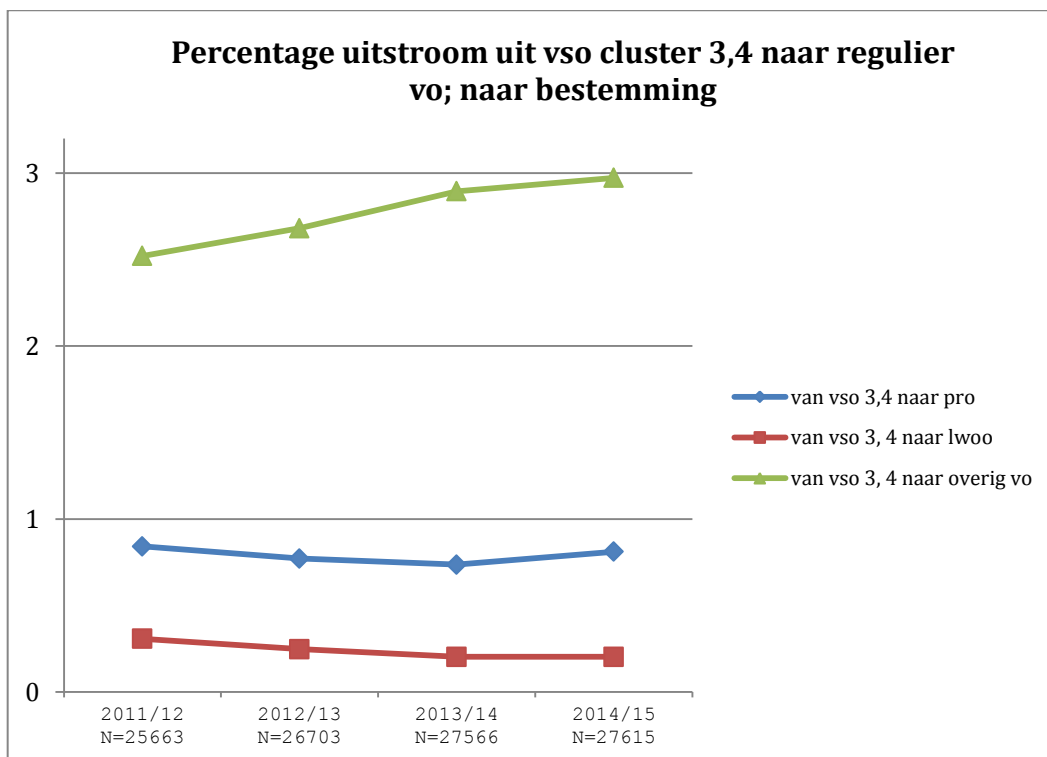


Figuur 3-8 De totale uitstroom uit het vso. Schooljaren 2011/12-2012/13 - 2014/15

Afgaande op figuur 3-8 lijkt er de afgelopen jaren sprake van een stijging van de uitstroom van vso naar regulier vo. Maar als we ook de uitstroom van schooljaar 2010/11 erbij betrekken⁸ is te zien dat het uitstroomniveau van 2014/15 zich weer ongeveer op hetzelfde niveau bevindt als in 2010/11.

3.2.2 De uitstroom uit vso cluster 3,4 nader uitgesplitst

In de volgende figuur wordt nader ingegaan op de uitstroom uit het vso cluster 3,4 weer naar de drie onderscheiden bestemmingen.



⁸ Zie Vervolmeting 1.

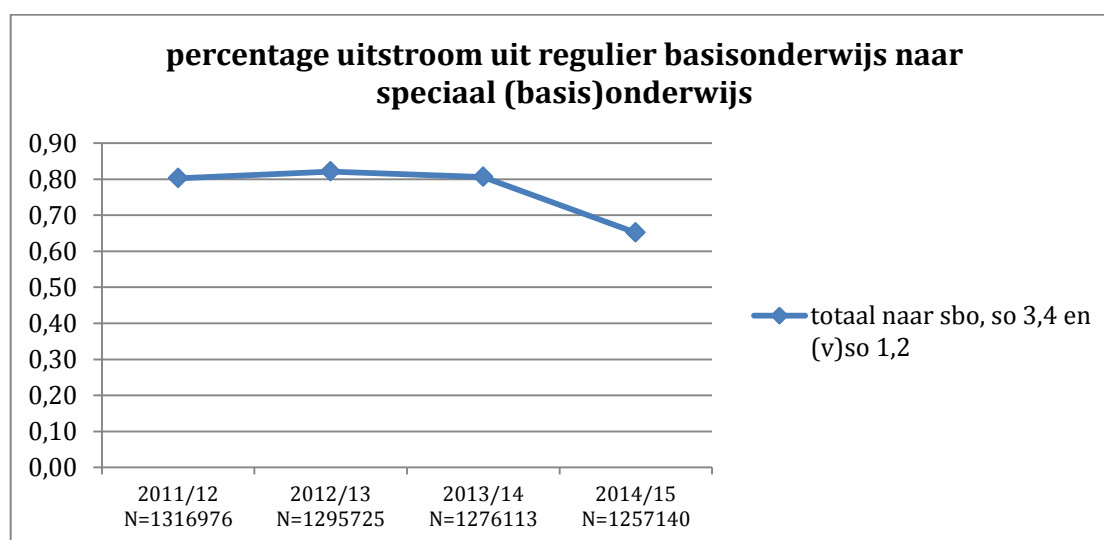
Figuur 3-9 De uitstroom uit het vso, naar drie bestemmingen. Schooljaren 2011/12- 2014/15

Uit figuur 3.9 is te zien dat in de afgelopen schooljaren weliswaar sprake van een stijging van de uitstroom van vso3,4 naar het overige vo, maar het uitstroomniveau in 2011/12, dat buiten deze grafiek valt, lag met 3%⁹ op ongeveer hetzelfde niveau als in het schooljaar 2014/15. De uitstroom van vso naar praktijkonderwijs neemt in 2014/15 licht toe, maar ligt nog onder het uitstroomniveau van 2010/11¹⁰.

3.3 De uitstroom uit regulier basisonderwijs naar sbo, so en de uitstroom uit regulier vo naar vso

In de Vervolgmeting 1 was het gezichtspunt voor de leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs de instroom in het speciaal (basis)onderwijs. In De Staat van het Onderwijs¹¹ 2014/15 is het gezichtspunt van de inspectie andersom, de uitstroom uit het regulier onderwijs naar het speciaal onderwijs. Naar aanleiding en in navolging van de aanpak in De Staat 2014/15 wordt in dit factsheet ook aandacht aan de leerlingstromen van regulier naar speciaal onderwijs.

In de volgende figuur wordt de uitstroom uit het reguliere onderwijs naar het speciale (basis)onderwijs weergegeven.



Figuur 3-10 Uitstroom van regulier basisonderwijs naar speciaal onderwijs. Schooljaren 2011/12 - 2014/15

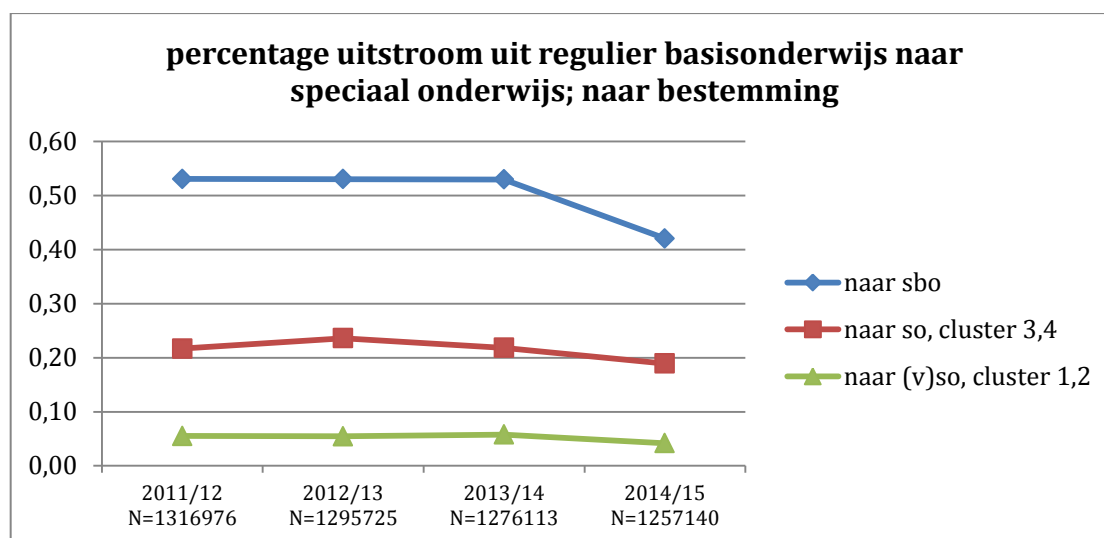
Het percentage leerlingen dat in een volgend schooljaar in het regulier basisonderwijs blijft schommelt in de schooljaren 2011/12, 2012/13 en 2013/14 tussen 99,18% en 99,20%.

⁹ Met de kanttekening dat in het cijfer van 2011/12 in de Vervolgmeting 1 ook de leerlingen in de clusters 1 en 2 zijn meegeteld, van wie bekend is dat ze vaker in het vso blijven dan de leerlingen in de clusters 3 en 4.

¹⁰ Zie Vervolgmeting 1, grafiek 3.9, p. 74.

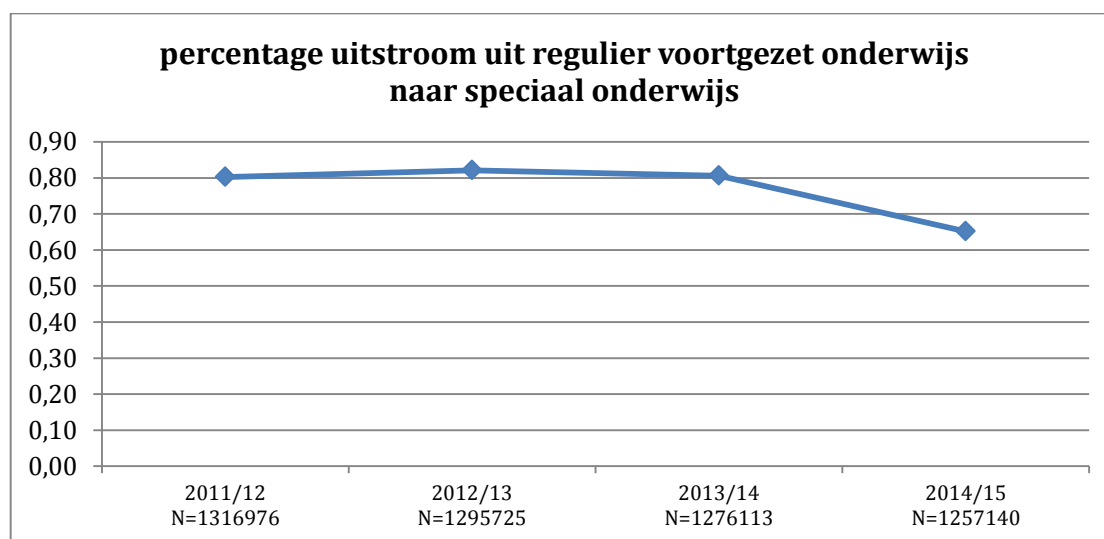
¹¹ Het jaarlijkse onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de staat van het onderwijs.

In 2014/15 is er een *knik*, en komt het percentage op 99.35%. Een klein percentageverschil, dat we weergeven tot 2 cijfers achter de komma, maar omdat het in het basisonderwijs gaat om meer dan een miljoen leerlingen is het verschil toch substantieel. In totaal gaan er, ten opzichte van 9.500 leerlingen in 2013/14, vanuit 2014/15 ruim 2.900¹² minder leerlingen van regulier baso naar sbo en so.



Figuur 3-11 Uitstroom van regulier basisonderwijs naar bestemmingen speciaal (basis)onderwijs. Schooljaren 2011/12 – 2014/15

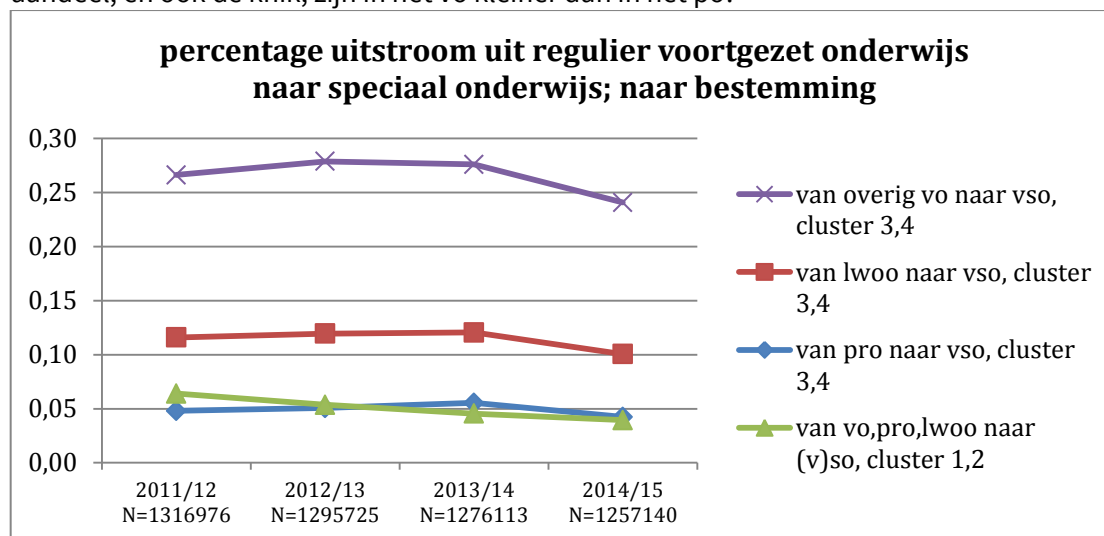
De daling vanuit schooljaar 2014/15 is het scherpst voor de uitstroom naar het speciaal basisonderwijs.



Figuur 3-12 Uitstroom van regulier voortgezet onderwijs naar speciaal onderwijs. Schooljaren 2011/12 – 2014/15

¹² 10285-8194=2091

Ook in het vo is er in schooljaar 2014/15 ten opzichte van de voorgaande schooljaren een knik te zien in het aandeel leerlingen dat van het regulier onderwijs naar het vso gaat. Dit aandeel, en ook de knik, zijn in het vo kleiner dan in het po.



Figuur 3-13 Uitstroom van regulier voortgezet onderwijs naar bestemmingen speciaal onderwijs. Schooljaren 2011/12 – 2014/15

In figuur 3-13 wordt de uitstroom naar vso cluster 3,4 onderscheiden naar soort voortgezet onderwijs onderscheiden, lwoo, praktijkonderwijs en overig vo. De uitstroom uit het overig vo is relatief het grootst, gevolgd door lwoo en praktijkonderwijs. In schooljaar 2014/15 daalt de uitstroom in alle soorten voortgezet onderwijs in ongeveer gelijke mate.

3.4 Conclusie

Het aandeel van de instroom in so, sbo en vso daalt, met name tussen 2014/15 en 2015/16. In het sbo komt dit vooral voor rekening van een dalende instroom van leerlingen uit regulier basisonderwijs; het regulier basisonderwijs verwijst minder naar sbo en dat is vooral tussen 2014/15 en 2015/16 het geval.

In het so cluster 3,4 komt dit eveneens vooral door dalende instroom vanuit regulier basisonderwijs, maar het aantal verwijzingen naar so daalt tussen 2014/15 en 2015/16 minder sterk dan die naar sbo.

In het vso valt vooral de dalende aandeel van de instroom uit het so op.

Uitstroom (terugstroom) vanuit het so/sbo naar regulier basisonderwijs is groter voor het so dan voor het sbo, maar neemt in het sbo relatief meer toe.

Bij de overgang po-vo is er geen verschuiving in uitstroom naar regulier vo vanuit sbo, wel een lichte stijging van het aantal leerlingen dat vanuit so naar regulier vo gaat. Maar vanuit sbo gaan er wel meer leerlingen naar regulier vo dan vanuit so.

Bij de bestemmingen binnen regulier vo zien we een afname van doorstroom naar lwoo en een toename van doorstroom naar overige vormen van vo bij zowel sbo als so.

Vanuit vso neemt de doorstroom naar regulier vo toe, dit betreft vooral doorstroom naar overig vo.

Het regulier vo verwijst minder naar het vso, ook hier vooral een afname tussen 2014/15 en 2015/16.

Of deze veranderingen het gevolg zijn van de invoering van passend onderwijs, kan op grond van deze cijfers alleen niet gesteld worden. Aannemelijk is wel dat de trendbreuken die zich voordoen tussen 2014-15 en 2016-16 iets met passend onderwijs te maken hebben. In andere delen van het evaluatieonderzoek passend onderwijs zoeken we naar mogelijke verklaringen.

4. Over het verband tussen het aantal leerlingen in regulier versus speciaal onderwijs, de verevening, en andere kenmerken van samenwerkingsverbanden

4.1 Inleiding

In De Staat van het Onderwijs, het onderwijsverslag 2014-15¹³ besteedt de Inspectie van het Onderwijs in hoofdstuk 4 aandacht aan passend onderwijs. Hierbinnen is een van de onderwerpen de vraag in hoeverre door de invoering van passend onderwijs meer leerlingen naar het reguliere onderwijs gaan, en minder leerlingen naar het speciaal onderwijs, sbo, so, praktijkonderwijs¹⁴ en vso.

Voor de beantwoording van deze vraag gaat de inspectie per samenwerkingsverband na of in het schooljaar 2015/16, ten opzichte van het schooljaar 2014/15, meer leerlingen naar het reguliere onderwijs gaan, en derhalve minder leerlingen naar het speciaal onderwijs. Deze uitkomsten worden vervolgens in verband gebracht met de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden. Hiermee wordt ingegaan op de vraag of er in samenwerkingsverbanden, onder invloed van een negatieve verevening, meer leerlingen naar het reguliere onderwijs dan in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening.

De inspectie baseert zijn berekeningen op de stromenbestanden van DUO. Wij hebben op 31 mei 2016 geactualiseerde gegevensbestanden van DUO ontvangen. Voor dit factsheet hebben wij de opzet van de inspectie gerepliceerd met onze gegevens.

Zoals gezegd, in De Staat van het Onderwijs wordt voor de schooljaren 2014/15 en 2015/16 gekeken naar de ontwikkeling van het aandeel leerlingen dat naar het reguliere onderwijs gaat. In deze maat komen alle ontwikkelingen samen die invloed hebben op het aantal leerlingen dat naar regulier of speciaal onderwijs gaat, zoals de uitstroom van speciaal naar regulier onderwijs en de uitstroom uit regulier naar speciaal onderwijs. Voor het basisonderwijs komt hier nog bij de nieuwe instroom van leerlingen die nog niet eerder onderwijs volgden. Als alternatief voor deze overall maat zoomen wij in op de ontwikkeling in de uitstroom uit regulier naar speciaal onderwijs. Onderzoek naar dit alternatief is ingegeven door de verwachting, dat de gevolgen van passend onderwijs met name zichtbaar worden bij de uitstroom van regulier naar speciaal onderwijs, meer dan bij de uitstroom van speciaal naar regulier. Met name bij leerlingen met extra onderwijsbehoeften die in het reguliere onderwijs zitten zal mogelijk, onder invloed van passend onder-

¹³ Van april 2016, ISBN 978-90-8503-375-2

¹⁴ De inspectie rekent in deze analyses ook het praktijkonderwijs tot het speciaal onderwijs. Voor de vergelijkbaarheid volgen wij in dit factsheet deze definitie.

wijs, vaker worden geprobeerd hen in het regulier onderwijs te behouden en minder vaak tot verwijzing worden overgegaan. Op de instroom van nieuwe leerlingen verwachten we onder invloed van de invoering van passend onderwijs geen effect op de keuze voor regulier of speciaal onderwijs. Deze laatste verwachting hebben we nog niet onderzocht.

Voor vier kenmerken van samenwerkingsverbanden gaan we na of ze samenhangen met de ontwikkeling in het aandeel leerlingen in het regulier onderwijs, en met de ontwikkeling in het aandeel leerlingen dat van regulier naar speciaal onderwijs gaat. De vier factoren zijn:

- De vereveningsopdracht.

De hypothese hierachter is dat er, in samenwerkingsverbanden met een negatieve vereveningsopdracht, na invoering van passend onderwijs meer leerlingen naar het regulier onderwijs gaan/in het regulier onderwijs blijven, omdat deze samenwerkingsverbanden ten opzichte van de periode van voor de invoering van passend onderwijs minder budget voor ondersteuning krijgen. Reductie van het aantal plaatsen in het speciaal onderwijs kan immers een van de manieren zijn om de vereveningsopdracht te halen en het budget niet te overschrijden. Voor samenwerkingsverbanden met een positief vereveningsbedrag bestaat zo'n prikkel niet, zij zouden het zich eventueel kunnen permitteren om juist meer leerlingen naar het speciaal onderwijs te laten gaan.

- De omvang van een samenwerkingsverband.

De gedachte hierachter is dat er, ten opzichte van kleine samenwerkingsverbanden, in grote samenwerkingsverbanden meer financiële speelruimte bestaat, waardoor financiële overwegingen minder invloed hebben op het aantal plaatsen in het speciaal onderwijs. De verwachting is dus dat er in grote samenwerkingsverbanden relatief minder leerlingen in het regulier onderwijs (hoeven te) blijven dan in kleine samenwerkingsverbanden.

- Het verdelingsmodel.

In de Monitor Toewijzing die in 2015/16 is uitgevoerd¹⁵ is aan samenwerkingsverbanden po en vo gevraagd welk model zij hanteren bij de verdeling van middelen. Daarbij is de gebruikelijke indeling gevolgd in schoolmodel (middelen verdelen over de scholen), expertisemodel (middelen besteden aan bovenschoolse voorzieningen) en leerlingmodel (middelen verdelen op aanvraag voor individuele leerlingen). De meeste samenwerkingsverbanden hebben een gecombineerd model, daarnaast komen ook alleen het schoolmodel en alleen het expertisemodel voor bij een substantieel deel van de samenwerkingsverbanden. Verwacht zou kunnen worden dat in samenwerkingsverbanden met een schoolmodel minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan, omdat dit voor reguliere scholen betekent dat zij middelen moeten afstaan. We zijn daarom nagegaan of er verschillen in deelname aan regulier onderwijs zijn tussen samenwerkingsverbanden met een schoolmodel, expertisemodel en combi schoolmodel-ander model. De gedachte hierachter is dat de wijze waarop in samenwerkingsverbanden de extra onderwijsonder-

¹⁵ Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning*. Eenmeting 2016. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

steuning wordt ingericht en toegekend word aan leerlingen zichtbaar kan worden in de leerlingstromen.

- Het aantal locaties voor speciaal onderwijs.

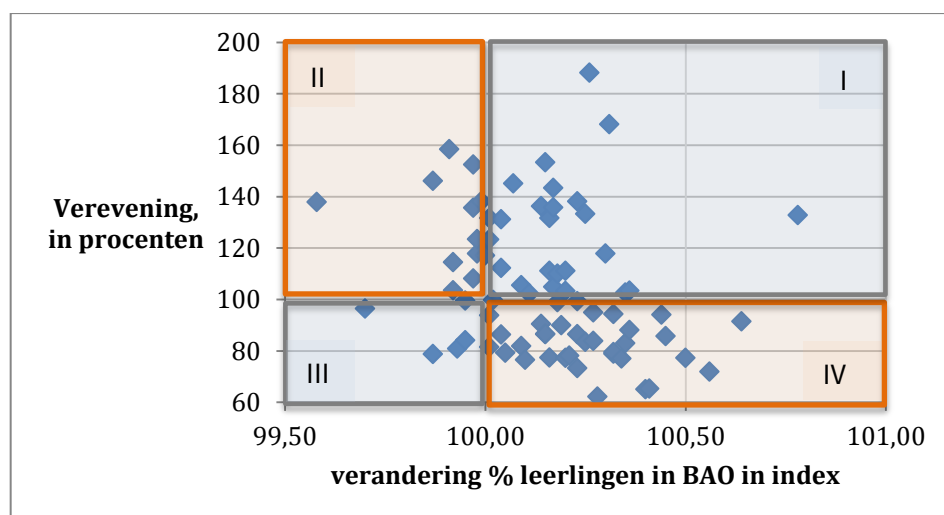
De gedachte hierachter is dat hoe meer scholen er zijn voor speciaal onderwijs in een samenwerkingsverband, die hun bestaansrecht in de geschiedenis hebben opgebouwd, des te meer leerlingen naar het speciaal onderwijs kunnen en ook zullen gaan (aanbod schept vraag).

4.2 Primair onderwijs

4.2.1 Het verband tussen verevening en het aandeel leerlingen in regulier po

Op p. 36 van De Staat van het Onderwijs presenteert de inspectie een puntenwolk met het verband tussen de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen in het reguliere basisonderwijs¹⁶. Wij repliceren deze puntenwolk op basis van de geactualiseerde gegevens.

De verevening is berekend in procenten, waarbij een getal boven de 100 aangeeft dat een samenwerkingsverband meer budget ontvangt, en een getal onder de 100 dat een samenwerkingsverband minder budget ontvangt.¹⁷ De BAO-index is de verhouding tussen het aandeel leerlingen in het reguliere basisonderwijs in 2015/16 gedeeld door het aandeel leerlingen in het reguliere basisonderwijs in 2014/15. Een getal boven de 100 geeft aan dat er een toename is van leerlingen in het reguliere basisonderwijs, een getal onder de 100 een afname.



¹⁶ De getallen voor deze puntenwolk staan in het Technisch rapport, deel 1, tabel 1.4.1.

¹⁷ Bijvoorbeeld, een getal van 120 geeft aan 20% meer budget, en 80 geeft aan 20% minder budget.

Figuur 4-1 Puntenwolk voor de samenwerkingsverbanden po, de vereveningsopdracht (verticaal) en de verandering in aandeel leerlingen in het reguliere onderwijs tussen de schooljaren 2014/15 en 2015/16 (horizontaal)

De puntenwolk in figuur 4-1 wijkt qua vorm iets af van de puntenwolk van de inspectie. Dit komt deels door de opmaak, voor de opmaak in De Staat van het Onderwijs is de grafiek bewerkt, maar dat heeft geen invloed op de analyse uitkomsten, en deels door de geactualiseerde gegevens, waardoor de uitkomsten iets afwijken.

Er is sprake van een klein negatief verband, $r = -.340$, waar de inspectie $r = -.264$ vindt. Volgens de statistische conventies over de sterkte van verbanden duidt deze correlatie op een zwak verband of een zeer zwak verband¹⁸. Dat betekent dat er gemiddeld in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening iets minder leerlingen in het speciaal onderwijs verblijven in 2015/16, vergeleken met 2014/15, dan in samenwerkingsverbanden met een positieve verevening. Of, in andere termen, het speciaal onderwijs is in omvang iets meer gekrompen in samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening. Over het algemeen mag er dan een zwak verband bestaan tussen verevening en de verandering van het aandeel leerlingen dat naar het reguliere basisonderwijs gaat, interessanter is dat op grond van de puntenwolken verschillende typen samenwerkingsverbanden kunnen worden onderscheiden. Op basis van de cijfers in figuur 4-1 bevinden zich in het tweede kwadrant, linksboven, 11 samenwerkingsverbanden po met een positieve verevening, die meer gelden voor zorg ontvangen, en waarin in 2015/16 ten opzichte van 2014/15 meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Dat is conform wat verwacht zou kunnen worden: bij een groeiend budget nemen verwijzingen toe. In het vierde kwadrant, rechtsonder, bevinden zich 33 samenwerkingsverbanden po met een negatieve verevening, en waarin in 2015/16 ten opzichte van 2014/15 meer leerlingen naar het reguliere basisonderwijs gaan. Ook dat is conform de verwachting: bij een krimpend budget gaan minder leerlingen naar speciaal onderwijs. In de kwadranten 1, rechtsboven, en 3, linksonder, bevinden zich de uitzonderingen op dit patroon. In het eerste kwadrant zie we 27 samenwerkingsverbanden po met een positieve verevening, en waarin in 2015/16 ten opzichte van 2014/15 (toch) meer leerlingen naar het reguliere basisonderwijs gaan. In het derde kwadrant bevinden zich 6 samenwerkingsverbanden, waar (ondanks) een negatieve verevening, in 2015/16 ten opzichte van 2014/15 (toch) meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. In beeld:

Meer geld, meer leerlingen naar speciaal onderwijs 11 swv's	Meer geld, minder leerlingen naar speciaal onderwijs 27 swv's
Minder geld, meer leerlingen naar speciaal onderwijs 6 swv's	Minder geld, minder leerlingen naar speciaal onderwijs 33 swv's

¹⁸ Cohen, J. (1977). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Routledge.

Figuur 4-2 De samenwerkingsverbanden po ingedeeld naar verevening (meer geld, minder geld) en ontwikkeling in aandeel leerlingen in speciaal (basis)onderwijs. Schooljaren 2014/15 en 2015/16

In totaal zijn er dus 33 samenwerkingsverbanden waar niet een verwacht verband aanwezig is tussen verevening en ontwikkeling van deelname aan regulier en speciaal onderwijs, tegen 44 samenwerkingsverbanden waar zo'n verband wel bestaat.

4.2.2 Alternatief: de ontwikkeling in het aandeel leerlingen dat van regulier naar speciaal onderwijs gaat

We zijn nagegaan of leerlingen in schooljaar 2015/16, ten opzichte van het jaar daarvoor, meer of minder van regulier onderwijs uitstromen naar speciaal onderwijs. Ten opzichte van de maat in de vorige paragraaf die de inspectie hanteert is dit een verfijndere maat, die de ontwikkeling in de leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs aangeeft: het percentage leerlingen berekend dat in 2015/16 in het regulier onderwijs blijft, ten opzichte van het percentage leerlingen dat in 2014/15 in het regulier onderwijs bleef.¹⁹ Een getal groter dan 100 betekent dat er in 2015/16 meer leerlingen in het regulier onderwijs *blijven* dan het jaar ervoor. Een getal kleiner dan 100 betekent dat er in 2015/16 minder leerlingen in het regulier onderwijs blijven dan het jaar ervoor.

Overall vinden we een kleine negatieve samenhang, maar het verband is *zeer zwak*: $r = -.205$. Voor deze analyse geven we een analoge figuur als in de vorige paragraaf.

Meer geld, minder leerlingen die in regulier basisonderwijs blijven 7 swv's	Meer geld, meer leerlingen die in regulier basisonderwijs blijven 31 swv's
Minder geld, minder leerlingen die in regulier basisonderwijs blijven 7 swv's	Minder geld, meer leerlingen die in regulier basisonderwijs blijven 32 swv's

Figuur 4-3 De samenwerkingsverbanden po ingedeeld naar verevening (meer geld, minder geld) en ontwikkeling in aandeel leerlingen dat bij een overgang tussen schooljaren in het regulier basisonderwijs blijft. Overgangen naar 2014/15 en naar 2015/16

Deze verfijndere maat leidt voor het po wel tot enige verschuiving in de aantallen samenwerkingsverbanden per kwadrant, maar niet tot andere inzichten dan de globalere maat die de inspectie hanteert.

¹⁹ Voor de duidelijkheid: in de vorige paragraaf werd het percentage leerlingen in het reguliere basisonderwijs in het ene jaar vergeleken met het percentage in het volgende jaar, *ongeacht* de onderliggen leerlingstromen van regulier naar speciaal en andersom, het zijn de totaalsaldi van een schooljaar. In deze paragraaf wordt de leerlingstroom in het ene schooljaar vergeleken met de leerlingstroom in het volgende schooljaar, waarbij in dit geval de leerlingstroom is berekend als het percentage leerlingen dat in het reguliere basisonderwijs blijft.

4.2.3 Samenhang met grootte, verdelingsmodel en aantal locaties voor speciaal onderwijs

Hiervoor zijn we het verband nagegaan voor de verevening met de ontwikkelingen in het aandeel leerlingen dat naar het regulier onderwijs. In deze paragraaf doen we hetzelfde voor de omvang van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel, en het aantal locaties voor speciaal onderwijs.

De omvang van de samenwerkingsverbanden berekenen we als het aantal leerlingen in een samenwerkingsverband.

Het verdelingsmodel is bepaald in de Monitor Toewijzing. Voor 41 van de 77 po-samenwerkingsverbanden konden we de gegevens gebruiken voor deze analyse. Het *scholenmodel* wordt door 16 samenwerkingsverbanden gebruikt, het *expertisemodel* door 7 samenwerkingsverbanden, en een *combinatie van een schoolmodel met een ander model* wordt door 18 samenwerkingsverbanden gebruikt.

Tabel 4-1 De samenhang van enkele kenmerken van de samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen dat naar het reguliere onderwijs gaat. Samenwerkingsverbanden po.

	r, eta	r2, eta2	sterkte verband	sign.
Omvang	.018	.000	geen verband	ns
Verdelingsmodel	.296	.088	zeer zwak	ns
aantal locaties voor speciaal onderwijs	.085	.007	geen verband	ns

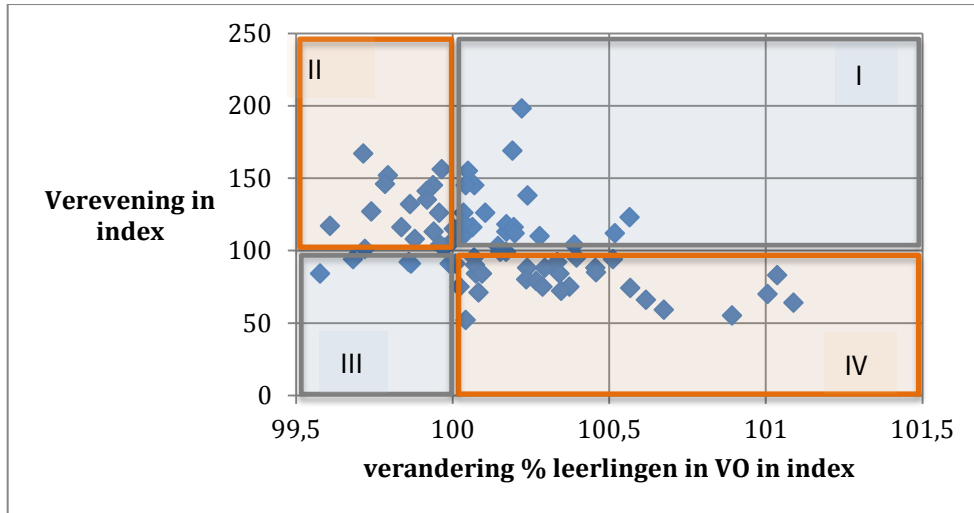
We zien dus voor het po geen significante samenhang met deze kenmerken van samenwerkingsverbanden. De veronderstellingen daarover (zie 4.1) worden niet bevestigd.

4.3 Voortgezet onderwijs

4.3.1 Het verband tussen verevening en het aandeel leerlingen in regulier vo

Op p. 37 van De Staat van het Onderwijs presenteert de inspectie een puntenwolk met het verband tussen de vereveningsopdracht van de samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs²⁰. Wij repliceren deze puntenwolk en zetten daar een puntenwolk naast op basis van de geactualiseerde gegevens. De berekeningswijze is hetzelfde als voor het po.

²⁰ De getallen voor deze puntenwolk staan in het Technisch rapport, deel 1, tabel 1.4.2.



Figuur 4-4 Puntenwolk voor de samenwerkingsverbanden vo, de vereveningsopdracht (verticaal) en de verandering in aandeel leerlingen in het reguliere onderwijs tussen de schooljaren 2014/15 en 2015/16 (horizontaal)

Er is sprake van een klein negatief verband, $r = -.456$, waar de inspectie $r = -.406$ vindt. Volgens de statistische conventies over de sterkte van verbanden duiden deze correlaties op een zwak verband²¹.

We geven ook hier weer een verdeling van de aantallen samenwerkingsverbanden per kwadrant:

Meer geld, minder leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 30 swv's	Meer geld, meer leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 23 swv's
Minder geld, minder leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 5 swv's	Minder geld, meer leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 17 swv's

Figuur 4-5 De samenwerkingsverbanden vo ingedeeld naar verevening (meer geld, minder geld) en ontwikkeling in aandeel leerlingen dat bij een overgang tussen schooljaren in het regulier voortgezet onderwijs blijft. Overgangen naar 2014/15 en naar 2015/16

In totaal zijn er dus 28 samenwerkingsverbanden waar niet een verwacht verband aanwezig is tussen verevening en ontwikkeling van deelname aan regulier en speciaal onderwijs, tegen 47 samenwerkingsverbanden waar zo'n verband wel bestaat.

²¹ Cohen, J. (1977). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Routledge.

4.3.2 Alternatief: de ontwikkeling in het aandeel leerlingen dat van regulier naar speciaal onderwijs gaat

Net als voor het po (zie paragraaf 4.2.2) hebben we ook voor het vo een verfijndere maat berekend voor de leerlingstromen tussen regulier en speciaal onderwijs. *Overall* is er nauwelijks een samenhang tussen de berekende maat en de vereveningsopdracht van een samenwerkingsverband. We vinden een kleine negatieve samenhang, maar het verband is *zeer zwak*: $r = -.149$.

In analogie met de vorige paragraaf typeren we de samenwerkingsverbanden vo naar verevening en veranderingen in de uitstroom van regulier naar speciaal onderwijs.

Meer geld, minder leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 14 swv's	Meer geld, meer leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 26 swv's
Minder geld, minder leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 8 swv's	Minder geld, meer leerlingen die in regulier voortgezet onderwijs blijven 27 swv's

Figuur 4-6 De samenwerkingsverbanden vo ingedeeld naar verevening (meer geld, minder geld) en ontwikkeling in aandeel leerlingen dat bij een overgang tussen schooljaren in het regulier basisonderwijs blijft. Overgangen naar 2014/15 en naar 2015/16

Deze verfijndere maat leidt ook voor het vo niet tot andere inzichten dan de globalere maat die de inspectie hanteert.

4.3.3 Analyse: verklaringen voor veranderingen in het aandeel leerlingen dat in het vo in het regulier onderwijs blijft

Net als voor het po zijn we voor het vo de samenhang nagegaan tussen enkele kenmerken van de samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen dat naar het reguliere onderwijs gaat.

Tabel 4-2 De samenhang van enkele kenmerken van de samenwerkingsverbanden en de verandering in het aandeel leerlingen dat naar het reguliere onderwijs gaat. Samenwerkingsverbanden vo

	r, eta	r ² , eta ²	sterkte verband	sign.
Omvang	.178	.032	zeer zwak	ns
Verdelingsmodel	.178	.032	zeer zwak	ns
aantal locaties voor speciaal onderwijs	.005	.000	geen verband	ns

Ook in het vo heeft geen van de factoren omvang, verdelingsmodel en aantal locaties heeft een significant verband met ontwikkelingen tussen de schooljaren 2014/15 en 2015/16 in het aandeel leerlingen dat naar het reguliere onderwijs gaat.

4.4 Conclusie

Uit het Onderwijsverslag 2014/15 van de Inspectie rijst het beeld dat er in de samenwerkingsverbanden onder invloed van de vereveningsopdracht minder leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan. Dit beeld behoeft nuancering. Weliswaar bestaat er op het niveau van de samenwerkingsverbanden over het geheel genomen een, zwak verband tussen de vereveningsopdracht en het aandeel leerlingen in de speciale onderwijssoorten, in de verwachte richting, maar er is in samenwerkingsverbanden zeker geen één op één relatie tussen negatieve verevening en een dalend aandeel leerlingen in het sbo en so, of andersom. De algemene trend is eerder dat leerlingen (recent) vaker in het regulier onderwijs blijven, zowel in samenwerkingsverbanden met een positieve als met een negatieve verevening. Vooral in het po is dit het geval.

Verder is er geen relatie tussen een verandering in het aandeel leerlingen in het sbo en (v)so en de grootte van het samenwerkingsverband, het verdelingsmodel en het aantal scholen voor sbo en (v)so.

5. Bijlage. Leerlingstromen tussen de onderwijssoorten, 2011/12-2015-16

Tabel 5-1 Overgang tussen de onderwijssoorten in PO en VO, van schooljaar 2011/12 naar 2012/13

		naar onderwijssoort schooljaar 2012/13											Totaal
		bao	sbo	so cl. 3,4	(v)so cl. 1,2	vso cl. 3,4	overig vo	pro	lwoo	bve	ho	geen onderwijs	
van	bao	1.306.407	6.987	2.854	728	776	167.044	1.645	21.414	0	0	9.568	1.517.423
onderwijs-	sbo	167	31.153	760	68	562	1.213	3.358	4.201	0	0	295	41.777
soort	so, cluster 3,4	428	673	19.351	150	3.939	405	201	257	0	0	392	25.796
2011/12	(v)so, cluster 1,2	295	147	135	-	275	213	148	152	0	0	0	1.365
	vso, cluster 3,4	2	3	28	273	24.448	647	216	79	2.606	128	4.456	32.886
	overig vo	5	0	1	296	2.038	661.009	251	2.663	76.148	64.310	22.551	829.272
	pro	0	0	0	58	368	53	20.569	284	2.637	0	2.775	26.744
	lwoo	0	0	0	136	888	1.809	1.024	74.213	21.268	2	1.958	101.298
	geen onderwijs	190.529	966	1.970	-	489	5.687	178	389	0	0	0	200.208
Totaal		1.497.833	39.929	25.099	1.709	33.783	838.080	27.590	103.652	102.659	64.440	41.995	2.776.769

legenda	instroom in speciaal (basis)onderwijs
	uitstroom uit speciaal (basis)onderwijs
	in- uitstroom tussen sbo en (v)so
	in- uitstroom binnen regulier onderwijs of binnen speciaal (basis)onderwijs

Tabel 5-2 Overgang tussen de onderwijssoorten in PO en VO, van schooljaar 2012/13 naar 2013/14

		naar onderwijssoort schooljaar 2013/14										Totaal	
		bao	sbo	so cl. 3,4	(v)so cl. 1,2	vso cl. 3,4	overig vo	pro	lwoo	bve	ho		geen onderwijs
van	bao	1.285.086	6.872	3.060	707	726	168.358	1.763	21.393	0	0	9.867	1.497.832
onderwijs-	sbo	175	29.524	803	75	526	1.273	3.361	3.892	0	0	300	39.929
soort	so, cluster 3,4	418	647	18.742	133	4.053	360	185	234	0	0	327	25.099
2012/13	(v)so, cluster 1,2	337	142	160	-	313	208	162	180	0	0	0	1.502
	vso, cluster 3,4	6	3	49	258	25.457	716	206	66	2.581	150	4.405	33.897
	overig vo	4	0	1	224	2.160	667.634	226	2.231	78.615	69.647	17.675	838.417
	pro	0	0	0	56	393	69	21.545	226	2.489	0	2.811	27.589
	lwoo	0	0	0	136	926	1.832	1.032	76.040	21.745	0	1.926	103.637
	geen onderwijs	190.522	947	1.937	-	540	6.221	145	297	0	0	0	200.609
Totaal		1.476.548	38.135	24.752	1.589	35.094	846.671	28.625	104.559	105.430	69.797	37.311	2.768.511

legenda	instroom in speciaal (basis)onderwijs
	uitstroom uit speciaal (basis)onderwijs
	in- uitstroom tussen sbo en (v)so
	in- uitstroom binnen regulier onderwijs of binnen speciaal (basis)onderwijs

Tabel 5-3 Overgang tussen de onderwijssoorten in PO en VO, van schooljaar 2013/14 naar 2014/15

		naar onderwijssoort schooljaar 2014/15										Totaal	
		bao	sbo	so cl. 3,4	(v)so cl. 1,2	vso cl. 3,4	overig vo	pro	lwoo	bve	ho		geen onderwijs
van	bao	1.265.828	6.760	2.787	738	773	167.615	1.895	20.191	0	0	9.961	1.476.548
onderwijs-	sbo	218	28.166	925	59	579	1.226	3.129	3.535	0	0	298	38.135
soort	so, cluster 3,4	368	631	18.552	114	3.823	479	200	243	0	0	342	24.752
2013/14	(v)so, cluster 1,2	332	187	167	-	305	285	158	202	0	0	0	1.636
	vso, cluster 3,4	1	1	21	315	26.194	798	203	56	2.812	200	4.663	35.264
	overig vo	4	0	1	197	2.172	678.157	233	2.346	78.831	69.494	15.651	847.086
	pro	0	0	0	62	436	75	22.391	256	2.397	0	3.011	28.628
	lwoo	0	0	0	99	949	1.631	912	77.179	21.915	2	1.878	104.565
	geen onderwijs	190.627	1.102	1.835	-	441	7.647	160	326	0	0	0	202.138
Totaal		1.457.378	36.847	24.288	1.584	35.672	857.913	29.281	104.334	105.955	69.696	35.804	2.758.752

legenda	instroom in speciaal (basis)onderwijs
	uitstroom uit speciaal (basis)onderwijs
	in- uitstroom tussen sbo en (v)so
	in- uitstroom binnen regulier onderwijs of binnen speciaal (basis)onderwijs

Tabel 5-4 Overgang tussen de onderwijssoorten in PO en VO, van schooljaar 2014/15 naar 2015/16

		naar onderwijssoort schooljaar 2015/16										Totaal	
		bao	sbo	so cl. 3,4	(v)so cl. 1,2	vso cl. 3,4	overig vo	pro	lwoo	bve	ho		geen onderwijs
van	bao	1.248.946	5.287	2.380	527	616	167.825	1.730	20.144	0	0	9.923	1.457.378
onderwijs-	sbo	211	27.452	713	46	526	1.214	3.057	3.335	0	0	293	36.847
soort	so, cluster 3,4	376	690	18.188	93	3.529	540	196	298	0	0	378	24.288
2014/15	(v)so, cluster 1,2	404	170	131	-	302	258	177	184	0	0	0	1.626
	vso, cluster 3,4	1	0	12	290	26.224	821	224	56	3.165	230	4.784	35.807
	overig vo	6	0	0	171	1.914	686.350	284	2.286	79.764	67.461	19.297	857.533
	pro	0	0	0	47	337	69	23.082	208	2.503	0	3.028	29.274
	lwoo	0	0	0	96	799	2.005	900	76.355	23.233	3	1.752	105.143
	geen onderwijs	193.124	1.127	1.807	-	346	9.636	159	336	0	0	0	206.535
Totaal		1.443.068	34.726	23.231	1.270	34.593	868.718	29.809	103.202	108.665	67.694	39.455	2.754.431

legenda	instroom in speciaal (basis)onderwijs
	uitstroom uit speciaal (basis)onderwijs
	in- uitstroom tussen sbo en (v)so
	in- uitstroom binnen regulier onderwijs of binnen speciaal (basis)onderwijs

Tabel 5-5 De instroom in sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4. Schooljaren 2012/13-2015/16

	2012/13		2013/14		2014/15		2015/16	
Instroom in het sbo	N	%	N	%	N	%	N	%
vanuit bao	6.987	17,5	6.872	18,0	6.760	18,3	5.287	15,2
vanuit so, cluster 3,4	673	1,7	647	1,7	631	1,7	690	2,0
vanuit so, vso, cluster 1,2	147	0,4	142	0,4	187	0,5	170	0,5
vanuit vso, cluster 3,4	3	0,0	3	0,0	1	0,0	0	0,0
vanuit geen onderwijs	966	2,4	947	2,5	1102	3,0	1.127	3,2
totaal instroom in sbo	8.776	22,0	8.611	22,6	8.681	23,6	7.274	20,9
vorig schooljaar al in sbo	31.153	78,0	29.524	77,4	28.166	76,4	27.452	79,1
totaal sbo (100%)	39.929		38.135		36.847		34.726	
Instroom in het so, cluster 3,4	N	%	N	%	N	%	N	%
vanuit bao	2.854	11,4	3.060	12,4	2.787	11,5	2.380	10,2
vanuit sbo	760	3,0	803	3,2	925	3,8	713	3,1
vanuit so, vso, cluster 1,2	135	0,5	160	0,6	167	0,7	131	0,6
vanuit vso, cluster 3,4	28	0,1	49	0,2	21	0,1	12	0,1
nieuw in so 3,4 vanuit geen onderwijs	1.970	7,8	1.937	7,8	1.835	7,6	1.807	7,8
totaal instroom in so, cluster 3,4	5.747	22,9	6.009	24,3	5.735	23,6	5.043	21,7
vorig schooljaar al in so, cluster 3,4	19.351	77,1	18.742	75,7	18.552	76,4	18.188	78,3
totaal so 3,4 (100%)	25.098		24.751		24.287		23.231	
Instroom in het vso, cluster 3,4	N	%	N	%	N	%	N	%
van pro	359	1,1	397	1,1	441	1,2	341	1,0
van lwoo	880	2,6	927	2,6	950	2,7	808	2,3
van overig vo	2.018	6,0	2.156	6,1	2.181	6,1	1.958	5,6
vanuit sbo	562	1,7	526	1,5	579	1,6	526	1,5
vanuit so, vso, cluster 1,2	275	0,8	313	0,9	305	0,9	302	0,9
vanuit so, cluster 3,4	3.939	11,6	4.053	11,5	3.823	10,7	3.529	10,2
vanuit bao	776	2,3	726	2,1	773	2,2	616	1,8
vanuit bve	148	0,4	168	0,5	120	0,3	60	0,2
nieuw vso 3,4 vanuit geen onderwijs	489	1,4	540	1,5	441	1,2	346	1,0
totaal instroom in vso, cluster 3,4	9.446	27,9	9.806	27,8	9.613	26,8	8.486	24,4
vorig schooljaar al in vso, cluster 3,4	24.448	72,1	25.457	72,2	26.194	73,2	26.224	75,6
totaal vso, cluster 3,4 (100%)	33.894		35.263		35.807		34.710	

* Leerlingen kunnen niet direct instromen in het speciaal basisonderwijs (sbo), zonder eerst te zijn aangemeld in het reguliere basisonderwijs. Maar omdat de gegevens zijn verzameld op de jaarlijkse teldata, kan het voorkomen dat een leerling die tussentijds is binnengekomen in het bao nieuw lijkt in te stromen in het sbo.

Tabel 5-6 De uitstroom uit sbo, so cluster 3,4 en vso cluster 3,4. Schooljaren 2011/12-2014/15

	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15	
Uitstroom uit speciale onderwijssoorten, binnen po leeftijd								
uit sbo	N	%	N	%	N	%	N	%
van sbo naar bao	167	0,5	175	0,6	218	0,7	211	0,7
naar so, cluster 3,4	760	2,4	803	2,6	925	3,1	713	2,5
van sbo naar overig (v)so, cluster 1,2	68	0,2	75	0,2	59	0,2	46	0,2
totaal uit sbo	995	3,1	1053	3,4	1.202	4,1	970	3,4
blijft binnen sbo	31.153	96,9	29.524	96,6	28.166	95,9	27.452	96,6
totaal sbo (100%)	32.148		30.577		29.368		28.422	
uit so, cluster 3,4	N	%	N	%	N	%	N	%
van so naar bao	428	2,1	418	2,1	368	1,9	376	1,9
naar sbo	673	3,3	647	3,2	631	3,2	690	3,6
van so naar overig (v)so, cluster 1,2	150	0,7	133	0,7	114	0,6	93	0,5
totaal uit so, binnen po	1.251	6,1	1.198	6,0	1.113	5,7	1.159	6,0
blijft binnen so	19.351	93,9	18.742	94,0	18.552	94,3	18.188	94,0
totaal so, cluster 3,4 (100%)	20.602		19.940		19.665		19.347	
Uitstroom uit speciale onderwijssoorten, bij de overgang van po naar vo								
uit sbo	N	%	N	%	N	%	N	%
naar pro	3.358	36,0	3.361	37,1	3.129	36,9	3.057	37,6
naar lwoo	4.201	45,0	3.892	43,0	3.535	41,7	3.335	41,0
naar overig vo	1.213	13,0	1.273	14,1	1.226	14,5	1.214	14,9
totaal uit sbo naar vo	8.772	94,0	8.526	94,2	7.890	93,2	7.606	93,5
van sbo naar vso, cluster 3,4	562	6,0	526	5,8	579	6,8	526	6,5
totaal sbo (100%)	9.334		9.052		8.469		8.132	
uit so, cluster 3,4	N	%	N	%	N	%	N	%
van so 3,4 naar pro	201	4,2	185	3,8	200	4,2	196	4,3
van so 3,4 naar lwoo	257	5,4	234	4,8	243	5,1	298	6,5
van so 3,4 naar overig vo	405	8,4	360	7,5	479	10,1	540	11,8
totaal uit so, cluster 3,4 naar vo	863	18,0	779	16,1	922	19,4	1.034	22,7
van so 3,4 naar vso 3,4	3.939	82,0	4.053	83,9	3.823	80,6	3.529	77,3
totaal so, cluster 3,4 (100%)	4.802		4.832		4.745		4.563	
Uitstroom uit speciale onderwijssoorten, binnen vo								
uit vso, cluster 3,4	N	%	N	%	N	%	N	%
van vso 3,4 naar pro	216	0,8	206	0,8	203	0,7	224	0,8
van vso 3,4 naar lwoo	79	0,3	66	0,2	56	0,2	56	0,2
van vso 3,4 naar overig vo	647	2,5	716	2,7	798	2,9	821	3,0
totaal uitstroom uit vso 3,4 naar vo	942	3,7	988	3,7	1.057	3,8	1.101	4,0
van vso 3,4 naar (v)so, cluster 1,2	273	1,1	258	1,0	315	1,1	290	1,1
blijft binnen vso 3,4	24.448	95,3	25.457	95,3	26.194	95,0	26.224	95,0
totaal vso, cluster 3,4 (100%)	25.663		26.703		27.566		27.615	

Tabel 5-7 De uitstroom uit regulier onderwijs naar sbo, so en vso. Schooljaren 2011/12-2014/15

	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15	
uit bao	N	%	N	%	N	%	N	%
naar sbo	6.987	0,53	6.872	0,53	6.760	0,53	5.287	0,42
naar so, cluster 3,4	2.854	0,22	3.060	0,24	2.787	0,22	2.380	0,19
naar (v)so, cluster 1,2	728	0,06	707	0,05	738	0,06	527	0,04
totaal van regulier bao naar sbo, so 3,4 en (v)so cluster 1,2	10.569	0,80	10.639	0,82	10.285	0,81	8.194	0,65
blijft volgend schooljaar in bao	1.306.407	99,20	1.285.086	99,18	1.265.828	99,19	1.248.946	99,35
totaal bao (100%)	1.316.976		1.295.725		1.276.113		1.257.140	
uit vo	N	%	N	%	N	%	N	%
van pro naar vso, cluster 3,4	368	0,05	393	0,05	436	0,06	337	0,04
van lwoo naar vso, cluster 3,4	888	0,12	926	0,12	949	0,12	799	0,10
van vo, pro, lwoo naar (v)so, cluster 1,2	490	0,06	416	0,05	358	0,05	314	0,04
van overig vo naar vso, cluster 3,4	2.038	0,27	2.160	0,28	2.172	0,28	1.914	0,24
totaal naar vso, 3,4 en (v)so, cluster 1,2	3.784	0,49	3.895	0,50	3.915	0,50	3.364	0,42
blijft volgend schooljaar in pro, lwoo, vo	761.875	99,51	770.835	99,50	783.180	99,50	791.539	99,58
totaal vo (100%)	765.659		774.730		787.095		794.903	



Morele dilemma's

Liegen met idealen

voorstellen



Passende onderwijsplek



Doel en opzet

- ▶ Inzicht verwerven in beweegredenen en tactieken van ouders en scholen
- ▶ Kennis nemen van kernpunten uit het politieke debat
- ▶ Ervaren waar je zelf staat

Door middel van

- ▶ Mix van jury-uitspraken en informatie uit onderzoeken van het evaluatieonderzoek van het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek)
- ▶ 3x een casus uit de praktijk van onderwijsconsulenten met 3x een jury-beoordeling
- ▶ Vertrouwelijk, papieren retour

Gehoorde argumenten scholen

- ▶ Wij doen uw kind tekort als zij hier op school komt
- ▶ Wel een proefperiode en dan pas eventueel inschrijving
- ▶ Onze mensen willen wel, maar hebben teveel zorgleerlingen
- ▶ We zitten vol
- ▶ We hebben helaas een ander ondersteuningsprofiel
- ▶ Onze collega-school is daar zo goed...
- ▶ Roept u maar.....

Insteek overheid

- ▶ Hanteert een juridisch/politiek kader
- ▶ Uitgaven lopen in de pas door budgettering
- ▶ Aantal zorgleerlingen wordt iets minder
- ▶ Ouders zijn niet ontevreden

Maar

- ▶ Het aantal thuiszitters met 5a groeit (waarom eigenlijk?)
- ▶ Er blijft een aantal moeizame conflicten tussen scholen en ouders
- ▶ Inhoudelijk is Passend onderwijs in het VO nog een dobber
- ▶ We hebben de doorzettingsmacht binnen samenwerkingsverbanden nog niet goed geregeld.
- ▶ De ervaren bureaucratie loopt niet echt terug

Dus:

- ▶ aandacht van de Stas voor Raden van Toezicht
- ▶ Doorzettingsmacht svp *binnen* elk samenwerkingsverband, en in ook relatie tussen swv en gemeentes (bij thuiszitters)
- ▶ Advies over leerrechten als start van het stelsel. (vouchers van leerlingen)

bureaucratie



Juridisch frame

- ▶ Motie tweede kamer: regel doorzettingsmacht
- ▶ Commissie van Geschillen, wel gezag, maar geen bindende uitspraak
- ▶ Rechter wel bindende uitspraak, maar heeft respect voor discretionaire bevoegdheid van bestuur bij schorsing en verwijdering, mits de communicatie goed verloopt
- ▶ Onderwijsconsulenten (ca 46 voor alle onderwijssoorten) bemiddelen tussen scholen en ouders en tussen scholen onderling (allemaal mediation-opleiding) om juridisering te voorkomen.

Vrijstelling 5 onder a

- ▶ Van 3300 leerlingen in 2012 naar 5500 in 2016
- ▶ Vrijstelling 5 onder a ontstaat van rechtswege Een dergelijk beroep kan conform artikel 7 van de Leerplichtwet slechts worden gedaan, als ‘een verklaring van een door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene met een adres in de basisregistratie personen is ingeschreven, aangewezen arts - niet zijnde de behandelende arts - of van een door hen aangewezen academisch gevormde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog is overgelegd, waaruit blijkt, dat ze de jongere niet geschikt achten om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan drie maanden.’ Indien de verklaring aanwezig is, ontstaat de vrijstelling van rechtswege. De leerplichtambtenaar voert zelf geen inhoudelijke toetsing uit.

Maatschappij

- ▶ Publiek domein overheerst
- ▶ Basis: grote verhaal
- ▶ Loyaal aan ideeën
- ▶ Privaat domein overheerst
- ▶ Basis: anecdote
- ▶ Loyaal aan mensen

Trends in onze wereld (SCP)

- ▶ Individualisering
- ▶ Informalisering
- ▶ Informatisering
- ▶ Internationalisering
- ▶ Intensivering



Informalisering=juridisering

Ouders

- ▶ zijn in het algemeen redelijk tevreden (ook van “gewone” leerlingen)
- ▶ Vinden informatie op de website moeilijk of moeilijk te vinden
- ▶ Kunnen niet uit de voeten met het ondersteuningsprofiel
- ▶ Beseffen niet dat zij geen of weinig keuzevrijheid hebben
- ▶ Durven geen aanmelding af te dwingen, om hun kind niet op te zadelen met een moeizame verhouding tot de school
- ▶ Zien assertiviteit als noodzaak om toch voor hun kind op te komen
- ▶ Dromen over hun kind, maar niet over de klas
- ▶ Willen serieus genomen worden
- ▶ Vinden communicatie nog belangrijker dan foutloos volgens protocollen handelen

Doel ouders



Niet elke verwachting is realistisch



schoolleiders

- ▶ Ervaren sociologische wet nr 1: zodra een organisme (school) ontstaat is het eerste doel als organisme te blijven bestaan: de klas/school is belangrijker dan het kind
- ▶ Kijken naar de mogelijke effecten van zorgleerlingen op de onderwijsopbrengsten
- ▶ Idem op de houding van ouders van andere leerlingen (marktpositie)
- ▶ Idem op draagvlak binnen de school
- ▶ Zijn niet thuis in de materie van specialistische hulp en ondersteuning
- ▶ Hebben last van lastige ouders die bovendien ook nog eens de pers kunnen informeren
- ▶ Hebben in hun schoolstructuur en -organisatie niet alle mogelijkheden
- ▶ Vermijden soms aanmelding of nemen de zorgplicht onvoldoende serieus
- ▶ Berichten staan haaks op die van de docenten

Sociologische wet nr 1



docenten

- ▶ Achten zichzelf onvoldoende toegerust voor Passend Onderwijs
- ▶ Hebben het idee dat er steeds meer probleemleerlingen bijkomen (is niet het geval)
- ▶ Werken meestal in een onderwijsstructuur maar enkele lessen per week aan een groep met 30 leerlingen, ca 150 in totaal. Daardoor is maatwerk ondoenlijk
- ▶ verwijzen makkelijker naar een andere school of een ander schooltype dan dat zij individuele ondersteuning uitdokteren.
- ▶ (Paul Schnabel: of excellente resultaten of excellente ondersteuning, maar niet allebei)
- ▶ Verschillen onderling enorm (vd Meer) en geven verschillende boodschappen

samenwerkingsverbanden

- ▶ Zijn in het VO op verschillende manieren georganiseerd
 - ▶ Wel/niet negatieve verevening
 - ▶ Wel/niet centrale dienstverlening
 - ▶ Wel/niet groeiend aantal leerlingen met ondersteuningsbehoefte
- ▶ Aarzelen over doorzettingsmacht
- ▶ Aarzelen over juiste toezichtstructuur

Hoe competent zijn leraren?

(inspectie 2012)

Tabel 9.3b					
Percentage leraren in het voortgezet onderwijs naar vaardigheidsbeheersing, naar schoolsoort					
n=3.387	Praktijkonderwijs	VMBO	vmbo	Havo	Vwo
	beroepsgeleiden				
Drie basisvaardigheden onvoldoende	2	3	4	2	1
Ten minste één basisvaardigheid onvoldoende	9	22	26	26	20
De basisvaardigheden voldoende, complexere vaardigheden niet	34	3	41	44	50
De basisvaardigheden en complexere vaardigheden voldoende	55	44	29	28	29
totaal	100	100	100	100	100
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012					

Docenten vinden zichzelf onvoldoende toegerust

- ▶ CBE (Amsterdam) heeft zelfevaluatie-instrument voor scholen ontwikkeld, waarbij duizenden docenten aangeven
- ▶ dat zij zichzelf **zwak** vinden in
 - ▶ Samenwerking met de omgeving
 - ▶ Pedagogische competenties
 - ▶ Vakinhoudelijke en didactische competenties
- ▶ en dat zij zichzelf **matig** beoordelen in
 - ▶ Reflectie en ontwikkeling
 - ▶ Interpersoonlijke competenties
 - ▶ Samenwerking met collega's
 - ▶ Organisatorische competenties

lessen

- ▶ Communicatie staat bovenaan
- ▶ Relatie waarbij leerling/ouders (en school) zich serieus genomen voelen
- ▶ De term Passend onderwijs is misleidend, in ieder geval voor ouders
- ▶ Ouders hebben geen keuzevrijheid, maar dat weten zij niet
- ▶ Zorgplicht ten onrechte ontdoken door inschrijving te weigeren/ontduiken
- ▶ Voor leerlingen met gedragsproblematiek plus Havo of Vwo perspectief is weinig onderwijsmogelijkheid aanwezig

Kind centraal in samenwerkingsverband?



Naar welke school kan ik dan wel?



Leerlingen in tussenvoorziening



Businessplan
School-ondersteuningsplan
Zorgplan
OPP aanpak
Antipestplan
Langetermijnbeleid
Beleidsplan
Schoolplan
Etc.





Evaluatie
Passend Onderwijs

Passend onderwijs in de praktijk

Casestudies in het primair en voorgezet
onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Ton Eimers, Guuske Ledoux en Ed Smeets

Passend onderwijs in de praktijk

Ton Eimers, Guuske Ledoux en Ed Smeets (2016)

Passend Onderwijs in de praktijk

Nijmegen: KBA Nijmegen.

Aan het onderzoek hebben meegewerkt:

José van der Hoeven, Corien van der Linden, Heleen van der Stege (CED-Groep)

Ton Eimers, Annet Jager, Bianca Leest, Mariska Roelofs, Ed Smeets (KBA Nijmegen)

Margriet Heim, Els Kuiper, Guuske Ledoux, Régina Petit (Kohnstamm Instituut)

Pauline van Eck, Rianne Exalto, Anne Luc van der Vegt, Miriam Walraven, Sanne Weijers (Oberon)

Eimers, T., Ledoux, G. & Smeets, E. (2016)

Passend onderwijs in de praktijk. Casestudies. Casestudies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Nijmegen: KBA Nijmegen.

Dit is publicatie nr. 8 in de reeks Evaluatie Passend Onderwijs.

ISBN: 978-90-77202-93-7

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No parts of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission of the author and the publisher holding the copyrights of the published articles. (tekst nog aan te passen)

Uitgave en verspreiding:

KBA Nijmegen

Prof. Molkenboerstraat 9, postbus 1422, 6501 BK Nijmegen

Tel. 024 382 32 00

www.kbanijmegen.nl

© Copyright KBA Nijmegen, 2016

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (2014-2020).

NRO-projectnummer: 405-15-750



Inhoudsopgave

1.	Integrale casestudies	7
1.1	Opzet van de integrale casestudies	9
1.2	Selectie en werving van de cases	10
1.3	Thema's in de integrale casestudies	14
1.4	Thema's in de eerste ronde casestudies	16
2.	Integrale casestudies passend onderwijs po	21
2.1	Organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband	21
2.1.1	Bestuursmodel	21
2.1.2	Samenwerking tussen besturen	22
2.1.3	Organisatiestructuur	25
2.1.4	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	26
2.2	Middelenverdeling	27
2.3	Verevening	29
2.3.1	Verantwoording	30
2.3.2	Eerste ervaringen	31
2.3.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	32
2.4	Organisatie van de toewijzing	34
2.4.1	Regulier onderwijs	34
2.4.2	Verwijzing naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs	36
2.4.3	Bovenschoolse voorzieningen	37
2.4.4	Wat zijn de ervaringen met de toewijzing tot dusver?	38
2.4.5	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	39
2.5	Zorgplicht	46
2.5.1	Afspraken/beleid	46
2.5.2	Ervaringen met de zorgplicht tot nu toe	47
2.5.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	49
2.6	Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen	52
2.6.1	Beleid van de samenwerkingsverbanden	52
2.6.2	Eerste ervaringen	55
2.6.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	57
2.7	Ontwikkelingsperspectieven	58
2.7.1	Over POP's, groeidocumenten, OPP's en andere formulieren	58
2.7.2	Voor wie wordt een OPP opgesteld?	59
2.7.3	Wie stelt een OPP op?	60
2.7.4	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	61

3.	Integrale casestudies passend onderwijs vo	63
3.1	Bestuur en organisatie	63
3.1.1	Bestuurlijk model	63
3.1.2	Samenwerking tussen besturen	64
3.1.3	De keuze voor centraal of decentraal beleid	65
3.1.4	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	66
3.2	Middelenverdeling	66
3.2.1	Principes voor middelenverdeling	67
3.2.2	Relatie met verevening	68
3.2.3	Eerste ervaringen	68
3.2.4	Verantwoording	69
3.2.5	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	70
3.3	Organisatie van de toewijzing	71
3.3.1	Regulier onderwijs	71
3.3.2	Toegang tot speciaal onderwijs en bovenschoolse voorzieningen	72
3.3.3	Eerste ervaringen	73
3.3.4	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	75
3.4	Zorgplicht	77
3.4.1	Beleid in het samenwerkingsverband	77
3.4.2	Eerste ervaringen	78
3.4.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	79
3.5	Thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen	81
3.5.1	Beleid van de samenwerkingsverbanden	81
3.5.2	Eerste ervaringen	81
3.5.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	83
3.6	Ontwikkelingsperspectieven	84
3.6.1	Wie stelt een OPP op?	84
3.6.2	Voor wie maakt men een OPP?	85
3.6.3	Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten	85
4.	Integrale casestudies passend onderwijs mbo	87
4.1	De cases	87
4.2	Beleid, organisatie en financiën	87
4.2.1	Beleid	88
4.2.2	Organisatie	95
4.2.3	Financiën	96
4.3	Intake en toewijzing	97
4.3.1	Van intake naar toewijzing van extra ondersteuning	97
4.3.2	Inrichting en ervaringen bij de vijf cases	99
4.4	Ondersteuningsaanbod	103
4.4.1	Ondersteuningsprofiel	104
4.4.2	Dekkend aanbod	109

5.	Samenvatting en nabeschuwing	111
5.1	Bestuurlijke samenwerking	111
5.2	Beleid en model	112
5.3	Financiële middelen	113
5.4	Toewijzing	115
5.5	Zorgplicht	116
5.6	Dekkend aanbod en ondersteuningsprofielen	117
5.7	Ontwikkelingsperspectieven	118
5.8	Nabeschuwing	119

1. Integrale casestudies

In de monitoring en evaluatie van Passend onderwijs worden vijftien meerjarige casestudies uitgevoerd. Vijf samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs, vijf in het voortgezet onderwijs en vijf mbo-instellingen worden gevolgd van 2015 tot 2020. De casestudies hebben een integraal karakter. Dat wil zeggen dat er gekeken wordt naar alle relevante aspecten die met de invoering en toepassing van passend onderwijs te maken hebben. Het doel van de casestudies is om inzicht te krijgen in de werking van processen en mechanismen die optreden vanwege passend onderwijs en in de samenhang en interacties tussen niveaus en actoren. In de casestudies wordt de nadruk gelegd op de verbinding tussen de verschillende aspecten en de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. De cases worden gevolgd over een reeks van jaren waardoor het mogelijk is om ook naar de ontwikkeling te kijken die passend onderwijs binnen de cases doormaakt.

De casestudies vormen een aanvulling op de landelijke monitoronderzoeken (enquêtes) die ook deel uitmaken van het evaluatieprogramma. De monitoronderzoeken bestaan uit landelijk representatieve enquêtes bij de samenwerkingsverbanden en scholen in primair en voortgezet onderwijs (po en vo), de mbo-instellingen, gemeenten en ouders. Er worden voor de casestudies en monitoren vergelijkbare sets van topics en vragen gebruikt. Op die manier is het mogelijk de uitkomsten van de enquêtes te verdiepen in de casestudies en de bevindingen uit de casestudies in de context van het landelijke onderzoek te plaatsen.

In het evaluatieprogramma passend onderwijs worden naast deze meerjarige, integrale casestudies ook eenmalige, thematische casestudies uitgevoerd. Om verwarring daarmee te voorkomen duiden we de hier besproken casestudies aan als de integrale casestudies.

De voorliggende rapportage bevat de bevindingen van de eerste ronde integrale casestudies. In de eerste helft van 2016 zijn de vijftien cases voor het eerst bezocht, hebben interviews plaatsgevonden en zijn gegevens en documenten opgevraagd. Deze rapportage toont daarvan de opbrengsten. In het najaar 2016 volgt een follow-up: de cases worden nogmaals bezocht met enkele casespecifieke vragen en er worden bijeenkomsten gehouden met betrokkenen. De tweede meer intensieve ronde van de integrale casestudies vindt plaats in 2017.

Hoofdstuk 1 van deze rapportage geeft een overzicht van de opzet van het onderzoek en van de thema's die in deze en volgende ronden van de integrale casestudies aan de orde komen. In hoofdstuk 2, 3 en 4 komen respectievelijk de cases uit po, vo en mbo aan de orde. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten en een afsluitende beschouwing.

1.1 Opzet van de integrale casestudies

De casestudies kennen een vergelijkbare opzet, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen drie verschillende niveaus of lagen. In het po en vo zijn dat: samenwerkingsverband / schoolbesturen / scholen. In het mbo: mbo-instelling / sector / opleidingsteam. Er worden gegevens verzameld en geanalyseerd op alle drie de niveaus. De casestudies bestaan uit een vast, herhalend deel en een flexibel inzetbaar deel.

- Voor het vaste deel is per case een selectie gemaakt van drie scholen (po/vo) of opleidingsteams (mbo) die jaarlijks worden bevestigd en bekeken. In het vaste deel keren ook dezelfde thema's regelmatig terug.
- De selectie van deze scholen (po, vo) en opleidingsteams (mbo) over alle vijf de cases heen (per onderwijssector) is zodanig dat er een spreiding bestaat over relevante kenmerken (po, vo: schoolbestuur, onderwijstype; mbo: niveau, opleidingsdomein) en over de situatie ten aanzien van passend onderwijs (zie hiervoor paragraaf 3). Door jaarlijks bij een vaste groep van scholen en opleidingsteams te 'meten' kunnen ontwikkelingen ten opzichte van voorgaande jaren in beeld worden gebracht.
- Tot het vaste deel van de casestudie behoort in ieder geval een jaarlijkse bevestiging van bestuur en management van het samenwerkingsverband (po/vo) of de mbo-instelling.
- De casestudies omvatten daarnaast een flexibel inzetbaar deel, waarvoor – afhankelijk van de ontwikkelingen/vraagstukken in de casus – per geval wordt bepaald waarnaar en hoe gekeken wordt. Zo kan naar een bepaalde school (buiten vaste selectie) gekeken worden, naar bepaalde thema's, naar vragen op bestuurlijk vlak of naar samenwerking met derden.

In de casestudies is ruimte om verschillende respondentgroepen te bevestigen, waaronder in elk geval bestuurders, directeuren/coördinatoren van het samenwerkingsverband, 'specialisten' (zoals orthopedagogen, ambulante begeleiders), school/teammanagement, zorgcoördinatoren/intern begeleiders, docenten, ouders/studenten. Dat gebeurt deels in het vaste en deels in het flexibele deel. Niet elke groep komt daardoor per definitie elk jaar aan bod.

Voor de interviews (en groepsgesprekken) wordt gebruikgemaakt van vooraf opgestelde topiclijsten met thema's en daaraan gekoppelde open vragen. De topiclijsten voor po en vo hebben eenzelfde opbouw. Voor het mbo zijn aparte topiclijsten gemaakt.

In het najaar van 2016 wordt per samenwerkingsverband en mbo-instelling een studiemiddag georganiseerd. De thema's van de bijeenkomst en lijst van deelnemers worden in overleg tussen onderzoekers en het samenwerkingsverband of mbo-instelling bepaald. De studiemiddag heeft een functie in het onderzoek om op bepaalde thema's nog extra, aanvullende of verdiepende informatie te verzamelen. De bijeenkomsten zijn daarnaast expliciet ook bedoeld als terugkoppeling en dienstverlening naar de deelnemende cases.

De dataverzameling wordt uitgevoerd door een vaste onderzoeker die gekoppeld is aan één of twee cases. In totaal zijn twaalf onderzoekers vanuit het consortium hierbij betrokken.

Verslaglegging en rapportage

De vaste onderzoekers maken een integraal verslag van de casestudie, gebaseerd op de interviewverslagen en overige informatie. Het verslag volgt de opbouw van de thema's in de gehanteerde topiclijsten. Het verslag wordt voorgelegd aan een vertegenwoordiger van de case, meestal de directeur/coördinator van het samenwerkingsverband en in het mbo de verantwoordelijk medewerker voor passend onderwijs. Het caseverslag wordt in principe niet openbaar gemaakt, maar wel ter beschikking gesteld aan de vertegenwoordiger van de case. De caseverslagen vormen het basismateriaal voor de overkoepelende rapportages. Zoals vermeld moeten de integrale casestudies zicht bieden op samenhang en op de context waarin passend onderwijs wordt ingevoerd. Het is daarom onvermijdelijk dat informatie over de cases wordt gerapporteerd die voor (goed geïnformeerde) derden herkenbaar kan zijn. Volledige anonimiteit op caseniveau is dan ook niet mogelijk. In de rapportages over de casestudies maken we daarom bekend welke samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen aan de casestudies deelnemen, maar in de beschrijving van de uitkomsten wordt niet op naam naar de cases verwezen. De namen van de deelnemende scholen en opleidingsteams en de namen van individuele respondenten worden evenmin vermeld.

1.2 Selectie en werving van de cases

Voor de selectie van de cases is in eerste instantie gekeken naar de typologieën die zijn opgesteld in de eerder uitgevoerde onderzoeken uit de kortetermijnevaluatie (KTE) passend onderwijs voor enerzijds de samenwerkingsverbanden po en vo en anderzijds de mbo-instellingen.¹ De samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen zijn toen ingedeeld in twee typen (dit wordt hierna toegelicht). Het streven was beide typen ongeveer evenredig vertegenwoordigd te krijgen. Verder zijn voor de selectie criteria gekozen waarop we eveneens spreiding in de deelnemende cases wilden realiseren: grootte, regio en voor po en vo aanwezigheid van een positieve dan wel negatieve verevening.² De volgende procedure is hierbij gehanteerd:

- Op basis van de KTE en de aanvullende criteria zijn de typen of kenmerken vastgesteld die voor de selectie van cases relevant zijn.

1 Zie: IJ. Jepma, S. Beekhoven (2015), *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Sardes.

L.T.M. Rekers-Mombarg, R.J. Bosker (2015), *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs*. Groningen: GION/RUG.

T. Eimers, M. Roelofs, M. Walraven, M.H.J. Wolbers (2015) *Passend Onderwijs MBO van start! Korte termijn evaluatie passend onderwijs*. KBA/ITS, Radboud Universiteit.

2 Verevening: dit verwijst naar het budget waarover samenwerkingsverbanden kunnen beschikken. Die budgetten zijn landelijk gelijkgetrokken; er wordt alleen rekening gehouden met het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband. Daardoor ontvangen sommige samenwerkingsverbanden meer en andere minder middelen dan ze voor de invoering van passend onderwijs gewend waren (meer = positieve verevening, minder = negatieve verevening). Er is sprake van een overgangsregeling, de toename/afbouw van middelen vindt geleidelijk plaats.

- Alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen zijn ingedeeld naar deze typen/kenmerken.³
- Per onderwijssector is een lijst gemaakt van samenwerkingsverbanden of instellingen die voor deelname aan de casestudies benaderd konden worden gezien de verdeling over de criteria. De volgorde in de lijst is random bepaald.
- Samenwerkingsverbanden of mbo-instellingen zijn uitgenodigd om deel te nemen in volgorde van de lijst, tot per sector het gewenste aantal bereikt was.

Selectie cases mbo

Voor het mbo gaat het om vijf cases. Op voorhand is bepaald dat alle drie de typen mbo-instellingen vertegenwoordigd moeten zijn, dus vakinstellingen, AOC's en ROC's. In de KTE is voor het mbo een typologie uitgewerkt die twee kenmerken combineert, namelijk de benadering van passend onderwijs (breed/smal) en de omvang van de instelling (klein/groot). Per kenmerk is een verdeling van de cases gemaakt op basis van de verdeling van het kenmerk in de populatie (alle mbo-instellingen):

Tabel 1.1 – Overzicht typologie mbo-instellingen

Type instelling	AOC	Vakinstelling	ROC
Aantal in KTE	9	11	42
Aantal in casestudies	1	1	3
Benadering passend onderwijs	BREED	SMAL	
Aantal in KTE	42	20	
Aantal in casestudies	3	2	
Omvang instelling	KLEIN	GROOT	
Aantal in KTE	42	20	
Aantal in casestudies	3	2	

Gecombineerd leveren deze criteria de volgende indeling voor het type cases op:

Tabel 1.2 – Indeling mbo-cases per type

Type instelling	Passend Onderwijs	Omvang	Aantal in KTE	Aantal cases
AOC	BREED	KLEIN	7	1
VI	BREED	KLEIN	10	1
ROC	BREED	KLEIN	15	-
ROC	BREED	GROOT	10	1
ROC	SMAL	KLEIN	7	1
ROC	SMAL	GROOT	10	1

³ Voor zover mogelijk; niet alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben deelgenomen aan het onderzoek waarop in de KTE de typologie is gebaseerd.

Vanwege het gegeven dat er vijf cases geselecteerd moesten worden en uitgaande van de selectiecriteria die hiervoor zijn beschreven, is het type ROC-BREED-KLEIN buiten de casestudies gebleven. Het type KLEIN-BREED wordt vertegenwoordigd door de vakinstellingen en AOC's.

Uiteindelijk zijn de volgende vijf mbo-instellingen bereid gevonden om aan de integrale casestudies deel te nemen:

Tabel 1.3 – Definitieve selectie mbo-cases in onderzoek

Naam	Type	Deelnemers	Omvang	Typologie
Scheepvaart en Transport College	Vakinstelling	5.526	Klein	Breed
Terra College	AOC	2.259	Klein	Breed
ROC van Amsterdam	ROC	28.537	Groot	Breed
ROC Nijmegen	ROC	8.222	Klein	Smal
Horizon College	ROC	11.381	Groot	Smal

Selectie cases po en vo

Voor het po en vo gaat het om twee keer vijf casestudies bij samenwerkingsverbanden (swv's) passend onderwijs. Als eerste is een indeling naar regio en onderwijstype (po/vo) gemaakt. Vervolgens is gekeken naar de typologie die is opgesteld in de KTE. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen swv's. Type 1 zijn swv's met een uitgebreide centrale dienstverlening: ze hebben relatief veel doelgroepen onderscheiden en veel vormen van dienstverlening, ze kenmerken zich door een beleidsrijke invoering van passend onderwijs, een centraal of gemengd sturingsmodel en relatief veel personeel. Type 2 zijn swv's die op deze punten contrasteren met type 1, dat wil zeggen: weinig tot geen centrale dienstverlening, beleidsarme invoering, geen centraal sturingsmodel en relatief weinig personeel. Dit geldt zowel voor po als vo.

Uitgesplitst naar regio en type gaat het om de volgende aantallen swv's (alleen voor swv's die hebben geparticipeerd in de KTE en zijn ingedeeld naar type: dit zijn 47 van de 77 swv's po, 49 van de 75 swv's vo).

Tabel 1.4 – Overzicht typologie samenwerkingsverbanden po en vo

swv PO	Type 1	Type 2	Totaal
Regio zuid	4	9	13
Regio noord	7	5	12
Regio midden	14	8	22
Totaal	25	22	47

swv VO	Type 1	Type 2	Totaal
Regio zuid	8	6	14
Regio noord	11	5	16
Regio midden	14	5	19
Totaal	33	16	49

Op basis van de indeling in typen en regio's is een shortlist samengesteld voor de uiteindelijke selectie van de twee maal vijf cases. Bij de samenstelling van de shortlist is gekeken naar de volgende criteria:

- spreiding naar regio
- spreiding naar stad/platteland
- spreiding naar effect verevening
- spreiding naar omvang (aantal besturen, aantal leerlingen)

Voor zover meerdere swv's voldeden aan dezelfde set van criteria is binnen die groep random geselecteerd.

Uiteindelijk zijn de volgende samenwerkingsverbanden po en vo bereid gevonden om aan de integrale casestudies deel te nemen:⁴

Tabel 1.5 – Definitieve selectie po-cases in onderzoek

Type	swv	Regio	Besturen	Verevening	LIn BAO	LIn SBAO	LIn SO
1	Passend Onderwijs PO Tilburg e.o.	Zuid	16	Negatief	22.814	732	405
2	swv PO Roosendaal-Moerdijk e.o.	Zuid	8	Negatief	13.379	303	239
1	swv Passend PO Rotterdam	Midden	23	Positief	49.315	1.070	1.064
1	swv Kop van Noord-Holland Passend PO	Noord	12	Licht negatief	13.642	245	190
1	Sine Limite Coöp Passend Onderwijs Deventer	Noord	13	Negatief	8.986	245	187

Zoals de tabel laat zien, is de verdeling naar vereveningseffect in het po enigszins scheef. Dit komt doordat hieraan enige concessie moest worden gedaan bij het vinden van nieuwe kandidaten na weigeringen.

In het vo participeren zes samenwerkingsverbanden. De casestudie in Zuid-Limburg heeft betrekking op twee samenwerkingsverbanden. Dat is op verzoek van betrokkenen zelf: de beide verbanden werken nauw samen en hebben de ambitie om op termijn, samen met het samenwerkingsverband in de mijnstreek, tot één verantwoordelijke partij voor heel Zuid-Limburg te komen.

⁴ Cijfers leerlingenaantallen per 1-10-2015. Bron: www.passendonderwijs.nl

Tabel 1.6 – Definitieve selectie vo-cases in onderzoek

Type	swv	Regio	Besturen	Verevening	LIn VO	LIn LWOO	LIn PRO	LIn VSO
2	swv Passend Onderwijs VO Maastricht e.o.	Zuid	5	Negatief	9.774	390	202	438
1	swv Passend Onderwijs VO Parkstad e.o.	Zuid	6	Negatief	9.992	1.205	476	631
1	swv Eindhoven-Kempenland	Zuid	19	Negatief	24.497	3.800	494	987
2	swv Groningen Stad	Noord	10	Positief	15.452	830	516	299
1	swv Almelo e.o.	Midden	10	Negatief	11.993	2.622	384	687
1	swv ZHW Den Haag e.o.	Midden	17	Positief	29.680	2.742	1.339	951

1.3 Thema's in de integrale casestudies

In het onderzoeksplan voor de lange-termijnevaluatie passend onderwijs staan dertien thema's vermeld die de kapstok vormen voor de verdere uitwerking van de onderzoeksvragen. Voorafgaand aan deze uitwerking is hierin op basis van een nadere vergelijking met de beleidsdoelen en –verwachtingen een prioritering aangebracht. Enkele thema's zijn (inmiddels) van minder groot belang (zoals de werking van het Referentiekader), andere zijn meer aandachtspunten dan opzichzelfstaande thema's (rol van de inspectie, samenhang met ander beleid). Voor de uitwerking van de onderzoeksvragen zijn de dertien thema's uit het onderzoeksplan daarom teruggebracht tot acht kernthema's:

- zorgplicht
- financiering
- rol en taak samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen
- dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen
- toewijzing
- positie van ouders
- ontwikkelingsperspectieven (voor mbo de bijlage bij de onderwijsovereenkomst)
- afstemming onderwijs-jeugdzorg-gemeenten

De acht thema's worden, afhankelijk van het thema, bij verschillende typen respondenten bevroegd. Niet in elk jaar komen alle respondentgroepen aan het woord; om overbelasting te voorkomen wordt hierin per jaar een keuze gemaakt. Hetzelfde geldt voor de acht thema's, ook deze worden enigszins gespreid in de tijd om de bevraginglast te beperken. We maken onderscheid in de volgende typen respondentgroepen:

Niveau po-vo	Respondenten po-vo	Niveau mbo	Respondenten mbo
Samenwerkingsverband	<i>GROEP A</i> Bestuurders Directeur/coördinator swv	Instelling	<i>GROEP A</i> College van Bestuur Directies Centrale stafdienst (beleid/coördinatie)
School	<i>GROEP B</i> Schoolleiders <i>GROEP C</i> Zorgcoördinatoren/ib'ers Leerkrachten/docenten Professionals extra ondersteuning <i>GROEP D</i> Ouders	Opleidingsteam	<i>GROEP B</i> Teammanagers <i>GROEP C</i> Docenten/slb'ers/intakers Professionals extra ondersteuning <i>GROEP D</i> Ouders/studenten

Op het niveau van de school en het opleidingsteam worden management, (verschillende soorten) professionals en ouders/deelnemers onderscheiden.

In het schema ontbreken nu nog de externe partijen die van belang zijn voor het thema 'afstemming onderwijs/jeugd/gemeente'. Het gaat daarbij om respondenten (primair van gemeenten) op het niveau van bestuur en/of beleid. We noemen deze respondenten *GROEP E*.

In 2016 zijn de respondentgroepen D (ouders/studenten) en E (externen) nog niet bevroegd. Voor 2017 is dit wel voorzien. Bezien wordt nog of het interessant is om voor het mbo bij respondentgroep E ook bedrijven uit te nodigen, met name voor het thema ondersteuningsaanbod (begeleiding stage en transitie naar werk).

In 2016 zijn ook de thema's 'positie van ouders' en 'afstemming onderwijs-jeugdzorg-gemeenten' nog buiten beschouwing gebleven; deze komen aan bod in latere rapportages.

Het onderstaande schema geeft een overzicht van de acht thema's en de vertaling van de thema's naar de topics voor respectievelijk po-vo en mbo.

Thema	po-vo	mbo
Zorgplicht	Uitvoering van de zorgplicht	Toelatingsbeleid en -procedures
Financiering	Middelenverdeling	Organisatie en financiën
Rol/taak swv/mbo-instelling	Bestuur en organisatie van de samenwerkingsverbanden	Beleid en afbakening passend onderwijs
Toewijzing ondersteuning	Organisatie van de toewijzing	<i>Het onderwerp toewijzing komt deels bij Toelating en deels bij Ondersteuningsaanbod aan de orde.</i>
Ouders ⁵	Rol en positie ouders	Rol en positie ouders en student
Dekkend aanbod	Dekkend aanbod en ondersteuningsprofiel	Ondersteuningsaanbod
Ontwikkelingsperspectieven	Ontwikkelingsperspectieven	Bijlage bij onderwijsovereenkomst
Jeugdzorg-gemeenten ⁶	Afstemming en samenwerking	Afstemming en samenwerking

⁵ Nog niet meegenomen in dit rapport.

⁶ Idem.

Voor de interviews zijn topiclijsten gebruikt. De thema's zijn daarin elk nader uitgewerkt in vier vragenblokken, apart voor po/vo en mbo:

- Blok 1 Hoe doet men het, en waarom zo?
- Blok 2 Welke ervaringen heeft men daarmee tot nu toe?
- Blok 3 Gebeurt wat bedoeld is?
- Blok 4 Gebeurt wat niet bedoeld is?

1.4 Thema's in de eerste ronde casestudies

In dit eerste rapport over de integrale cases komen zes van de acht thema's aan de orde. De thema's 'ouders' en 'onderwijs-jeugdzorg-gemeenten' komen in 2017 voor het eerst expliciet aan bod. In deze paragraaf worden de thema's voor het po en vo kort geïntroduceerd.⁷ De aangepaste versies voor het mbo worden afzonderlijk geïntroduceerd in hoofdstuk 4, waarin de bevindingen uit de mbo-casestudies worden gepresenteerd.

Zorgplicht

Scholen (formeel schoolbesturen) hebben met de invoering van passend onderwijs zorgplicht gekregen. Dat betekent dat ze ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden. Het gaat daarbij om leerlingen die worden aangemeld en leerlingen die al op school zitten. De school zoekt in overleg met de ouders een passende plek. Op de eigen school of, als de school niet de juiste begeleiding kan bieden, op een andere reguliere of speciale school. In een schoolondersteuningsprofiel leggen scholen vast welke ondersteuning zij kunnen bieden. Leraren en ouders hebben hierbij adviesrecht via de medezeggenschapsraad van de school.⁸ De zorgplicht is het beleidsinstrument dat ervoor moet zorgen dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd zijn en dat moet voorkomen dat er nog kinderen zijn die thuiszitten. In de praktijk kunnen zich hierbij complicaties voordoen. Op voorhand waren er verschillende vragen.⁹ Zo'n vraag is of de zorgplicht afdoende zal werken wanneer de uitkomst is dat een leerling het beste naar het speciaal onderwijs kan, maar de betreffende voorziening vol is of uiteindelijk toch niet passend. De vraag is dan tot hoever de zorgplicht voor het betreffende schoolbestuur reikt. Gaat die wellicht op enig moment over naar het samenwerkingsverband? Volgens de wet niet, maar er kunnen situaties ontstaan waarin het de macht van een individuele school of bestuur te boven gaat om een passende plek voor een leerling te vinden. Verder wees de Onderwijsraad (2011) er eerder op dat de zorgplicht het recht van ouders op vrije schoolkeuze in de weg kan staan. Het is immers aan de school (het bestuur) om een passende plek te vinden en dat hoeft niet de plek te zijn die de voorkeur van de ouders heeft. Het is volgens de raad aan de samenwerkingsverbanden om ervoor te

7 Voor de beschrijving van de thema's is gebruikgemaakt van de *Ex ante evaluatie passend onderwijs* (Ledoux, 2012) in opdracht van de ECPO. Die studie ligt ook ten grondslag aan de keuze van de thema's in de evaluatie passend onderwijs.

8 Bron: Scholen hebben zorgplicht op Passendonderwijs.nl

9 Zie voor een overzicht Ledoux (2012), p. 21 e.v.

zorgen dat er voldoende keuzevrijheid voor ouders blijft bestaan. Ouders mogen niet gedwongen worden een school te kiezen die niet past bij hun identiteit (denominatie).

Middelenverdeling

Een belangrijk onderdeel van passend onderwijs is de herstructurering van de financiering van de speciale onderwijszorg (lichte en zware ondersteuning). Er is gekozen voor budgetfinanciering per samenwerkingsverband. Elk swv krijgt de beschikking over een vast budget voor zware en voor lichte ondersteuning. Overschrijdingen op dat budget moeten door het samenwerkingsverband, of in het uiterste geval door de aangesloten schoolbesturen, zelf worden opgevangen. Daarmee is er op landelijk niveau geen sprake meer van een open-eindefinanciering.

Om de samenwerkingsverbanden de mogelijkheid te geven het budget ook daadwerkelijk te beheersen, zijn verschillende aanvullende besluiten genomen. Zo zijn de verbanden nu zelf verantwoordelijk voor de toelating tot speciaal onderwijs en (in het vo) voor de toewijzing van leerwegondersteuning en praktijkonderwijs. De geldende landelijke criteria zijn (speciaal onderwijs) of worden (leerwegondersteuning en praktijkonderwijs) op termijn losgelaten.

Om de middelen over de samenwerkingsverbanden te verdelen is voor de zware ondersteuning gekozen voor een model van verevening. De middelen worden verdeeld naar rato van het totaal aantal leerlingen in het swv. Voor de verdeling van middelen voor leerwegondersteuning en praktijkonderwijs is nog geen nieuw model vastgesteld.

Budgetfinanciering en verevening zijn de middelen waarmee de financiële onbeheersbaarheid van de vroegere openeinderegelingen moet worden beteugeld. Een belangrijk punt is dat de samenwerkingsverbanden financiële vrijheid krijgen: ze mogen zelf beslissen op welke manier, voor welke leerlingen en voor welke voorzieningen ze de middelen willen inzetten. Die vrijheid heeft echter ook mogelijke nadelen. Zo is niet gegarandeerd dat de middelen terecht zullen komen 'in de klas' en bij de leraar (zie ook Onderwijsraad, 2011).

De verevening voor de zware ondersteuning zorgt ervoor dat sommige samenwerkingsverbanden meer geld gaan ontvangen, maar dat andere er financieel op achteruitgaan. Denkbaar is dat dit tot verschillend beleid in de samenwerkingsverbanden gaat leiden. Verbanden die er geld bij krijgen kunnen het zich voorlopig permitteren om alles bij het oude te laten. Voor verbanden die moeten bezuinigen is dat niet het geval.

Andere vragen die spelen bij dit thema hebben betrekking op de financiële expertise van de samenwerkingsverbanden (is die voldoende aanwezig?) en op de (controle op) doelmatigheid van de bestedingen binnen de verbanden.

Bestuur en organisatie van de samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden hebben een sleutelrol bij de realisatie van passend onderwijs. Ze zijn groter geworden (po) en omvatten nu ook het speciaal onderwijs (po en vo). Ze hebben nieuwe taken gekregen op het gebied van realisatie van dekkend aanbod, toewijzing van middelen en toelating tot de speciale onderwijsvoorzieningen. De slagkracht van de samenwerkingsverbanden zal enerzijds afhangen van de bereidheid van besturen om daadwerkelijk samen te werken en te kiezen voor gezamenlijk belang en anderzijds van de visie en overtuigingskracht van coördinatoren/directeuren van samenwerkingsverbanden. De vraag is hoe goed zij de partijen op één lijn zullen kunnen houden.

Eerder onderzoek (Pranger e.a., 2009; Ledoux e.a., 2010) heeft geleerd dat het proces van netwerkvorming en komen tot bestuurlijke afspraken complex is en veel tijd vraagt. In de nieuwe structuur moet vooral in het po veel opnieuw worden ingericht.

Denkbaar is verder dat het po en vo nog weinig prioriteit geven aan onderlinge afstemming tussen de samenwerkingsverbanden. De kans is reëel dat de meeste energie in de komende jaren gaat zitten in het op orde krijgen van werkwijzen en procedures in eigen huis. Dat zou betekenen dat dit deel van de 'verkokering' die in de beginfase van passend onderwijs is genoemd als kernprobleem in het stelsel (Ledoux e.a, 2010), nog zal blijven bestaan.

Een ander deel van de verkokering, namelijk de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs, wordt in de nieuwe structuur opgeheven. Wel kunnen zich daarbij nog knelpunten voordoen. De ECPO (2011) sprak de verwachting uit dat de positie van het speciaal onderwijs in het nieuwe systeem zwakker zou worden. Het speciaal onderwijs wordt sterk afhankelijk van het beleid in het samenwerkingsverband en heeft in sommige gevallen met meerdere samenwerkingsverbanden te maken, dus met veel 'bestuurlijk gedoe'. Ook achtte de ECPO het mogelijk dat expertise van het speciaal onderwijs verdampt en dat hun stem wellicht zwak zal meetellen binnen de samenwerkingsverbanden, gezien hun geringe leerlingenaantal.

Organisatie van de toewijzing

De afschaffing van de landelijke indicatiecriteria voor toegang tot de leerlinggebonden financiering en het speciaal onderwijs heeft tot doel bureaucratie te verminderen en flexibiliteit in het aanbod te bevorderen. De gedachte is dat er meer maatwerk mogelijk is en procedures voor toewijzing van zorg simpeler kunnen worden als de 'slagboomdiagnostiek' die hoorde bij de toewijzingsprocedures met landelijke criteria verdwijnt en samenwerkingsverbanden zelf mogen beslissen over toewijzing van middelen.

Bij deze keuze werden op voorhand verschillende vragen gesteld (Ledoux, 2012). Deze gaan over:

- Het risico dat toewijzen minder deskundig en/of minder transparant zal plaatsvinden.
- De kans op rechtsongelijkheid, omdat er lokale verschillen kunnen ontstaan in criteria die toegang geven tot speciale onderwijszorg of extra middelen.
- Het risico dat iedereen voor zichzelf het wiel gaat uitvinden (inefficiënt).
- De kans dat de landelijke regels worden vervangen door lokale regels, die per saldo niet leiden tot minder bureaucratie.
- De onmogelijkheid om indicatieregels geheel af te schaffen.

De Onderwijsraad (2011) zag als positief punt van het afschaffen van landelijke indicering dat het 'medisch model' wordt verlaten en dat er ruimte komt voor meer handelingsgerichte diagnostiek.

Dekkend aanbod en ondersteuningsprofiel

De wet verplicht scholen tot het opstellen van een ondersteuningsprofiel, waarin ze aangeven voor welke leerlingen ze wel en niet een goed aanbod kunnen leveren. Scholen zijn vrij in de keuzes die ze daarbij maken en stellen deze profielen zelfstandig op. Er zijn

verschillende instrumenten op de markt die de scholen daarbij kunnen gebruiken. De beleidsaannname is dat binnen een samenwerkingsverband de schoolprofielen gezamenlijk zullen leiden tot een dekkend en transparant aanbod.

Eerder wees de Onderwijsraad (2011) erop dat het nog maar de vraag is of er op deze manier 'vanzelf' een dekkend aanbod zal ontstaan. Het opstellen van een ondersteuningsprofiel geeft scholen de mogelijkheid tot specialiseren, maar er zijn geen richtlijnen voor hoe die specialisaties zich tot elkaar gaan verhouden. Het is dus heel goed denkbaar dat er een onevenwichtig aanbod komt, bijvoorbeeld wanneer de meeste scholen binnen een samenwerkingsverband aangeven dat ze wel leerlingen met (lichte) leerproblemen kunnen opvangen maar geen leerlingen met gedragsproblemen. Het is de vraag of de samenwerkingsverbanden op dit punt een regierol zullen spelen. Volgens het wetsontwerp kunnen ze aan scholen wel aanwijzingen geven als dit nodig is voor het realiseren van een dekkend aanbod, maar hierbij is niet geregeld wie het laatste woord heeft. Uiteindelijk zullen de schoolbesturen hierin hun verantwoordelijkheid moeten nemen en met het samenwerkingsverband tot overeenstemming moeten komen over wat nodig is om een dekkend aanbod te realiseren.

Ontwikkelingsperspectieven

Een van de eisen die de wet passend onderwijs aan scholen stelt, is dat er een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het ontwikkelingsperspectief is een onderbouwde set uitspraken over wat een haalbaar einddoel (uitstroomniveau) is voor een bepaalde leerling en wat de school gaat doen om daar te komen.

Het ontwikkelingsperspectief moet volgens de wet het handelingsplan gaan vervangen. De Onderwijsraad (2011) heeft daar kritiek op. De raad ziet liever dat er voor elk kind met speciale behoeften een ontwikkelingsperspectief wordt geformuleerd binnen het bestaande handelingsplan. Het argument daarvoor is dat het ontwikkelingsperspectief alleen een streefdoel bevat en dat het handelingsplan meer geschikt is als sturings- en verantwoordingsdocument. Ook moet er onder een handelingsplan een handtekening van de ouders staan en dat is niet het geval bij het ontwikkelingsperspectief. Ouders hebben hierbij dus minder invloed. Verder wijst de raad op potentiële gevaren van het ontwikkelingsperspectief, zoals te lage ambities en daarmee onderstimulering. Het moet daarom regelmatig herijkt worden, aldus de raad. Het is ook moeilijk op te stellen bij jonge kinderen.

De ECPO heeft soortgelijke kritiek op de introductie van het ontwikkelingsperspectief. Ook wijst de ECPO op de mogelijkheid dat werken met ontwikkelingsperspectieven strategisch gedrag van scholen gaat uitlokken: als de inspectie het ontwikkelingsperspectief gaat gebruiken voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs zullen scholen het beoogde uitstroomniveau voor leerlingen misschien bewust laag stellen (dan is immers de kans op bereiken van het doel groter).

Nog een andere kanttekening die bij dit onderwerp kan worden gemaakt is dat het ontwikkelingsperspectief al verplicht wordt gesteld, terwijl de manier waarop dat het beste kan worden ingevuld nog lang niet is uitgekristalliseerd en er eigenlijk nog geen voldoende onderbouwde methoden voor zijn. Verder is in het regulier onderwijs nog onduidelijk voor welke leerlingen het opstellen van een ontwikkelingsperspectief aan de orde zal zijn. De doelgroep van passend onderwijs is immers (nog) niet scherp.

Uit de beschrijving van deze thema's blijkt wat het bedoelde effect is van nieuwe (wettelijke) regelingen rond passend onderwijs, maar ook dat er nog vragen te stellen zijn bij hoe deze in de praktijk zullen uitwerken. Deze twee kanten hebben we laten terugkomen in de vragen die we voor elk thema hebben uitgewerkt voor de interviewleiders (topiclijsten) voor de integrale cases. Per thema zijn hiervoor vragen geformuleerd, uitgaande van het eerder genoemde vaste schema:

- Blok 1 Hoe doet men het, en waarom zo?
- Blok 2 Welke ervaringen heeft men daarmee tot nu toe?
- Blok 3 Gebeurt wat bedoeld is?
- Blok 4 Gebeurt wat niet bedoeld is?

Er zijn verschillende varianten uitgewerkt voor de respondenten op de verschillende niveaus (besturen en directeuren, schoolleiders en ib'ers of zorgcoördinatoren, leraren). In de volgende hoofdstukken geven we weer tot welke uitkomsten dit heeft geleid.

2. Integrale casestudies passend onderwijs po

In dit hoofdstuk presenteren we de eerste uitkomsten van het onderzoek in de vijf posamenwerkingsverbanden. Achtereenvolgens gaan we in op de organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband, de middelenverdeling, de organisatie van de toewijzing, de zorgplicht, de realisatie van het dekkend aanbod en de rol van de schoolondersteuningsprofielen daarbij, en de introductie van de ontwikkelingsperspectieven. Per thema beschrijven we de uitkomsten volgens een vaste structuur. Eerst gaan we in op de gemaakte keuzes/het gevoerde beleid in het samenwerkingsverband, vervolgens laten we iets zien van eerste ervaringen daarmee en ten slotte gaan we in op beoogde en niet beoogde effecten. Bij dit laatste komt ook aan bod welke knelpunten men heeft genoemd met betrekking tot het onderwerp.

De vijf samenwerkingsverbanden worden aangeduid als case A, B, C, D en E.

2.1 Organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn het gekozen bestuursmodel, de samenwerking tussen de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband en de organisatiestructuur van het swv.

2.1.1 Bestuursmodel

Rolverdeling en bevoegdheden

De vijf samenwerkingsverbanden kennen drie verschillende rechtsvormen: stichting (B, E), vereniging (C, D) en coöperatie (A). Een coöperatie is een commerciële samenwerkingsvorm met het karakter van een vereniging. Een vereniging en een coöperatie hebben een bestuur en een algemene ledenvergadering en er moet een vorm van toezicht geregeld zijn. Een stichting kent geen leden en heeft dus ook geen algemene ledenvergadering. Wel is er een bestuur. Stichting en vereniging hebben geen winstoogmerk.

In twee van de vijf samenwerkingsverbanden heeft de directeur de functie van directeur/bestuurder (A, C). Beide verbanden kennen een algemene ledenvergadering, waarin alle besturen afgevaardigd zijn. Deze komt enkele malen per jaar bij elkaar en houdt zich bezig met de begroting en jaarrekening en het vaststellen van het ondersteuningsplan. De directeur/bestuurder legt verantwoording af aan de algemene ledenvergadering. In één van deze verbanden is er daarnaast een Commissie van Toezicht, die bestaat uit afgevaardigden van vijf schoolbesturen (A), waaronder de twee grootste besturen en een bestuur van het speciaal onderwijs. In een ander samenwerkingsverband heeft de directeur een breed statutair mandaat, dat vergelijkbaar is met dat van directeur/bestuurder (E). Alle schoolbesturen zijn vertegenwoordigd bij de bestuursvergaderingen. Aanvankelijk was het de bedoeling op termijn over te gaan naar een raad van toezichtmodel, maar na enkele recente veranderingen in de samenstelling van het bestuur, hebben de bestuurders besloten zich juist intensiever te gaan bezighouden met de gang van zaken in het samenwerkingsverband. Zo hebben zij onder meer een aantal bestuurscommissies geformeerd. Het vierde samenwerkingsverband is een vereniging die wordt bestuurd door

een uit de algemene vergadering gekozen dagelijks bestuur. De algemene vergadering functioneert als intern toezichthoudend orgaan. De bestuurder van het grootste schoolbestuur is tevens voorzitter van het bestuur van het samenwerkingsverband (D). In het vijfde samenwerkingsverband, een stichting, is het bestuur in verband met de wetgeving passend onderwijs gesplitst in een algemeen bestuur, dat toezicht houdt, en een dagelijks bestuur, voor de uitvoering van het ondersteuningsplan (B). Hierdoor nam de inhoudelijke betrokkenheid van het algemeen bestuur af. Dit werd door betrokkenen als onwenselijk ervaren en het verband verkeert nu in een transitiefase wat het bestuur betreft. Er zijn geen aparte vergaderingen meer van het dagelijks bestuur. Alle vergaderingen zijn met het voltallige bestuur, elke vier à vijf weken.

Medezeggenschap en betrokkenheid

Samenwerkingsverbanden beschikken over een ondersteuningsplanraad, die beoordeelt of het ondersteuningsplan voldoet en of er aanpassingen nodig zijn. In één van de verbanden geeft de coördinator aan dat deze raad minimaal twee of drie keer per jaar vergadert en dat het ondersteuningsplan in elk geval jaarlijks wordt bijgesteld (B). Het blijkt lastig om leden te vinden voor de ondersteuningsplanraad. De scholen in dit samenwerkingsverband werken met elkaar samen in negen scholengroepen, die in hun eigen gebied moeten zorgen voor een (vrijwel) sluitend aanbod aan passend onderwijs. Elke scholengroep heeft een van de schooldirecteuren als voorzitter. Deze negen voorzitters komen vijf maal per jaar bij elkaar om adviezen te ontwikkelen voor aanpassing van het ondersteuningsplan of om andere zaken te bespreken. Zij vormen de brug tussen de afzonderlijke scholen en het samenwerkingsverband. Ze hebben ook een budget voor nieuwe ontwikkelingen. De indeling in scholengroepen is nieuw en bevalt volgens de scholen goed. Er is veel meer overleg en samenwerking met scholen in hetzelfde gebied, terwijl vroeger alleen werd samengewerkt met scholen van hetzelfde schoolbestuur. Men waardeert ook dat de scholengroepen veel eigen zeggenschap hebben. Er is meer beleidsvrijheid dan er vroeger was.

In één van de samenwerkingsverbanden is een stuurgroep, die als adviesorgaan voor het samenwerkingsverband fungeert (A). Hierin zitten directeuren van veertien scholen. Daarnaast zijn er tal van netwerken: een directeurennetwerk, een netwerk van intern begeleiders en een netwerk van remedial teachers. Verder is er een leerkrachtenplatform, een leerlingenplatform en een ouderplatform.

2.1.2 Samenwerking tussen besturen

Historische context

Twee van de vijf samenwerkingsverbanden bestonden vóór de start van passend onderwijs al in (nagenoeg) dezelfde samenstelling als het vroegere samenwerkingsverband 'Weer Samen Naar School' (A, B). Eén van de twee is iets kleiner geworden door de invoering van passend onderwijs (A). Beide samenwerkingsverbanden zijn relatief beperkt in omvang en kenden al een goede samenwerking. Het derde verband is aanzienlijk groter geworden doordat besturen en scholen uit omliggende gemeenten zich in 2013 aansloten (E). Het vierde en vijfde verband zijn beide ontstaan door fusie van twee samenwerkingsverbanden. In één geval gaat het om fusie van een groter en een kleiner verband (C) en in het andere geval om een fusie van twee grote verbanden in dezelfde stad (D).

Werking van het model

De vraag naar de rol van de schoolbesturen en naar de scheiding tussen bestuur en toezicht houdt de gemoederen nog bezig in een aantal samenwerkingsverbanden. Zoals aangegeven, is in één van de verbanden (B) besloten niet meer afzonderlijk als dagelijks bestuur te vergaderen. Dit omdat de inhoudelijke betrokkenheid van het algemeen bestuur afnam. In het genoemde samenwerkingsverband wordt gestreefd naar een netwerkorganisatie waarin het gaat om afstemming. Men vindt dat daar geen hiërarchisch model bij past. Er is heel bewust niet gekozen voor een raad van toezicht, omdat een toezichthouder eigenlijk geen inhoudelijke bemoeienis kan hebben. De coördinator is optimistisch over de nu ingezette ontwikkeling.

In een ander samenwerkingsverband (E) is de vraag actueel hoeveel inhoudelijke betrokkenheid van de schoolbesturen wenselijk is. Het bestuur houdt zich bezig met de inhoudelijke opzet en monitoring van het ondersteuningsplan, financiële zaken en het goedkeuren van begroting en jaarrekening. De directeur kan worden gevraagd om namens het bestuur van het samenwerkingsverband op te treden. Dat is opgenomen in de statuten en in het huishoudelijk reglement. Het was de bedoeling dat het samenwerkingsverband zou doorgroeien naar een raad-van-toezichtmodel. Er zijn de laatste tijd veel bestuurswisselingen geweest en nieuwe bestuurders zijn daarin terughoudender. Vooral de nieuwe bestuurders vinden dat het bestuur eigenaar moet zijn van de agenda en zich meer met de inhoud bezig moet houden. Een aantal bestuursleden heeft recent een workshop 'governance' gevolgd. Om meer bij de inhoud betrokken te zijn, zijn sinds kort drie commissies ingesteld: een werkgeverscommissie, een auditcommissie en een agenda-commissie. Ook vindt een van de bestuurders dat meer sturingsinformatie gewenst is, met name wat de financiële ontwikkelingen betreft.

De directeur van een ander samenwerkingsverband (D) vindt de manier waarop het samenwerkingsverband bestuurlijk is georganiseerd, niet ideaal. Toezichthouder en bestuur zouden gescheiden moeten zijn en dat is nu niet het geval. Volgens de statuten kiest de algemene ledenvergadering uit haar midden een bestuur en is de voorzitter van de algemene ledenvergadering tevens de bestuursvoorzitter. Daarmee houdt het bestuur toezicht op zichzelf. Bovendien is bepaald dat alle schoolbesturen evenveel zeggenschap hebben als er gestemd wordt. Daarmee heeft de stem van een eenpitter hetzelfde gewicht als de stem van het allergrootste schoolbestuur. Er wordt nu gepoogd om de statuten te veranderen en de directeur van het samenwerkingsverband directeur-bestuurder te maken. Een directeur van een samenwerkingsverband die tevens bestuurder is (A), is van mening dat de scheiding tussen bestuur en toezicht in dat verband goed is geregeld.

Samenwerking

Over de samenwerking tussen de besturen laten de meeste betrokkenen zich positief uit. De beslissing in één van de verbanden (B) om met alle besturen alleen nog gezamenlijk te overleggen, bleek een zinnige stap om de samenwerking tussen alle schoolbesturen te verbeteren. Er was aanvankelijk sprake van belangentegenstellingen tussen enkele schoolbesturen buiten het samenwerkingsverband om. Zo was er bijvoorbeeld onderlinge concurrentie in een gebied met afnemende leerlingenaantallen. Om dergelijke kwesties op te lossen zijn er veel gespreksrondes georganiseerd waarbij de coördinator van het samenwerkingsverband een nadrukkelijke rol speelde. Uiteindelijk is men tot goede

afspraken gekomen. Nog niet alles loopt optimaal, maar de problemen zijn helder op tafel gekomen. De coördinator signaleert dat sommige schoolbesturen elkaar opzoeken met het oog op verdere samenwerking, terwijl andere dat veel minder doen.

In een ander samenwerkingsverband geven verschillende gespreksdeelnemers aan dat de bestuurlijke samenwerking goed verloopt (A). Een aantal keren per jaar is er overleg met alle besturen. Dan worden alle zaken over passend onderwijs besproken. Men spreekt vrijuit met elkaar en de grote besturen overheersen niet. Het gaat hier om een relatief klein samenwerkingsverband. Dat heeft voordelen, zo wordt aangegeven: *'Men kent elkaar, zit op korte afstand van elkaar'* en *'Men weet elkaar te vinden'*. Tot de herschikking van scholen zaten de grote besturen bovendien in hetzelfde gebouw. Ook hier wordt echter gesignaleerd dat de samenwerking iets te lijden heeft doordat besturen met krimpende leerlingenaantallen te maken hebben.

In een derde samenwerkingsverband is men het er ook over eens dat de samenwerking goed loopt (E). Er is een prima vergadercultuur. Iedereen is gelijkwaardig in de bestuursvergadering, ongeacht de grootte van het bestuur. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus. Als er geen consensus is, wordt rekening gehouden met de stemverhouding, maar dat is nog niet nodig geweest. Er zijn nog geen confrontaties geweest, zo geven de bestuurders ook aan. Het bestuur vergadert ongeveer vijf keer per jaar. Eén van de bestuurders vindt dat te weinig. Daarnaast zijn er bilaterale overleggen. Dat is gemakkelijk te realiseren, doordat een aantal besturen en de directeur van het samenwerkingsverband in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. De acht schoolbesturen in de stad spreken elkaar elke twee à drie weken in de onderwijscoöperatie. Dat is van belang voor het realiseren van de Landelijke Educatieve Agenda (LEA) en het zorgt voor onderlinge afstemming. De besturen buiten de stad zijn daar niet bij betrokken, maar als het nodig is, worden zaken die in de onderwijscoöperatie aan de orde zijn, ook in het samenwerkingsverband op de agenda gezet. Ook in het vierde samenwerkingsverband (C) verloopt de samenwerking naar tevredenheid. Er is onderling vertrouwen en partijen spreken elkaar volgens de directeur/bestuurder aan op de gang van zaken, alsdat nodig is. Volgens een van de schoolbestuurders zorgt de keuze voor het schoolmodel¹⁰ ervoor dat je als schoolbestuur bij je vertrouwde werkwijze kunt blijven en dat je ook inzichten van andere partijen kunt toevoegen. Dat werkt goed in dit samenwerkingsverband.

De directeur van één samenwerkingsverband is kritischer over de samenwerking (D). De verhouding tussen samenwerkingsverband, schoolbesturen en scholen is ingewikkeld. Er zijn veel overlappende rollen. *'Al die belangen lopen helemaal door elkaar heen. En eigenlijk als ze aan het vergaderen zijn moeten ze de hele vergadering petje op, petje af doen: toezichthouder, bestuurder, belangenbehartiger, afnemer. Soms zijn ze zelfs ook huisbaas'*. Bovendien zijn er bij bestuursvergaderingen vaak weinig mensen aanwezig. Dat bemoeilijkt het nemen van besluiten, aangezien minstens twee derde van de bestuurders aanwezig moet zijn.

¹⁰ Zie 2.1.3.

2.1.3 Organisatiestructuur

Verdeling van middelen

In het Referentiekader Passend onderwijs (PO-Raad, VO-Raad, AOC Raad en MBO Raad, 2013) worden met het oog op de verdeling van financiële middelen drie mogelijke modellen geschetst: in het schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen verdeeld op basis van het leerlingenaantal; in het expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk van (tussen)voorzieningen in en regelt het verband de aard, omvang en bekostiging daarvan; in het leerlingmodel worden middelen beschikbaar gesteld op basis van individuele diagnoses en de aanpak die daarbij noodzakelijk wordt geacht. Het schoolmodel is een voorbeeld van decentrale organisatie, terwijl het expertisemodel een voorbeeld van centrale organisatie is. In het referentiekader wordt overigens aangegeven dat niet te verwachten is dat samenwerkingsverbanden alle ondersteuningstoewijzing kunnen organiseren op basis van één model. Uit de casestudies blijkt dat verschillende vormen voorkomen en dat er in een aantal gevallen sprake is van een combinatie van twee modellen: het schoolmodel en het expertisemodel.

De directeur van één van de samenwerkingsverbanden (D) geeft aan dat is gekozen voor het expertisemodel. Zij is geen voorstander van het schoolmodel: *'Ik zie de beweging van een aantal schoolbesturen in het land die zeggen: "Geef ons nou gewoon maar dat geld. Wij hoeven die diensten niet." (...) "Van het schoolmodel heeft de inspectie gezegd: dat is echt het slechtste model. Je hebt ook nog andere slechte modellen, zoals het "de-vervuiler-betaalt-model". De scholen die weinig doorverwijzen, die krijgen meer geld. De scholen die heel veel doorverwijzen, die krijgen niks. Dan krijg je zo'n cirkel. Want als jij geen geld hebt om te investeren in je zorgleerlingen dan stuur je ze door naar het sbo of naar het so.'* De coördinator van een ander samenwerkingsverband (C) stelt daartegenover dat bij de ontwikkeling van het samenwerkingsverband 'beleidsarm' en 'decentraal' de uitgangspunten waren, juist omdat één van de twee partners een bijzonder klein samenwerkingsverband was. Met deze uitgangspunten is het schoolmodel een logische keuze, aldus deze coördinator. Bij de drie overige samenwerkingsverbanden is er een combinatie van schoolmodel en expertisemodel (A, B en E). In twee van deze verbanden is er een vrij omvangrijke bovenschoolse organisatie, waarin onder meer veel van de voormalige ambulante begeleiders een plek hebben gekregen (A en E). De resterende middelen gaan naar de schoolbesturen. In één van deze samenwerkingsverbanden (E) moeten scholen bovendien financieel bijdragen aan de plek van leerlingen die zij hebben verwezen naar speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs (in het voorafgaande aangeduid als 'de vervuiler betaalt'). In het derde samenwerkingsverband (B) is ervoor gekozen de kosten van het samenwerkingsverband zo laag mogelijk te houden. Besturen gaan over de inhoud en zij ontvangen het grootste deel van de financiële middelen.

Stafkantoor en schoolondersteuners

De twee samenwerkingsverbanden die voor het schoolmodel hebben gekozen, hebben een klein stafkantoor. In het ene verband (C) omvat dit slechts twee personen, de directeur/bestuurder en een ondersteuner. Daarnaast is er een multidisciplinaire commissie die de toelaatbaarheidsverklaringen en de bovenbestuurlijke arrangementen bepaalt. Het andere samenwerkingsverband (B) heeft zelf geen personeel in dienst. De coördinator is in

dienst van de schoolbegeleidingsdienst en ook secretariaatsuren worden ingehuurd. Daardoor zijn de kosten beperkt. Het samenwerkingsverband geeft wel een garantie af aan de schoolbesturen dat het salaris van externe specialisten vergoed wordt en dat er voorzieningen zijn voor ww en ziektewet. Het personeel wordt (tijdelijk) aangesteld bij de scholen.

Bij het samenwerkingsverband waar het expertisemodel wordt gehanteerd (D), zijn 88 mensen in dienst en 77 worden er gedetacheerd. Veel middelen gaan naar personele inzet, in de vorm van schoolondersteuning. Er wordt bovendien gewerkt met onderwijsarrangeerteams op wijkniveau. In de verbanden met een combinatie van expertise- en schoolmodel, zijn er schoolondersteuners die bij het samenwerkingsverband zijn gedetacheerd (E) of bij het bevoegd gezag van de school voor speciaal basisonderwijs in dienst zijn (A). Daarbij gaat het deels om breed inzetbare ondersteuners (generalisten, aangeduid als 'gespecialiseerde uitvoerders' of 'consulenten') die aan een vast aantal scholen verbonden zijn en daar een vast aantal dagdelen per week aanwezig zijn. Daarnaast kunnen scholen uit hun eigen budget specialisten inhuren, vanuit het samenwerkingsverband of daarbuiten. In het eerste geval werken veertig mensen op detachingsbasis bij het samenwerkingsverband. De voormalige ambulante begeleiders vanuit het speciaal basisonderwijs en cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs zijn daar allen gedetacheerd. Er zijn volumeafspraken gemaakt met het speciaal onderwijs, met betalingsverplichtingen tot 2021. In het andere geval is er een team van 25 mensen die naar de scholen gaan. Zij worden uitgezonden vanuit het bovenschoolse kennis- en dienstencentrum. Andere voormalige ambulant begeleiders en collegiale consulenten worden nu ingezet om op verzoek van scholen kortdurende en vooral preventieve ondersteuning te verzorgen.

2.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Gezien de uitgangspunten van passend onderwijs is het de bedoeling dat samenwerkingsverbanden een eigen aanpak ontwikkelen en dat besturen daarover in gezamenlijkheid besluiten. Die eigen aanpak is overal tot stand gekomen. Over de wijze van samenwerken en besluiten worden nog de nodige discussies gevoerd, zoals uit het voorgaande is gebleken. De volgende punten worden daarbij als knelpunten genoemd.

Governance en positionering

Directeuren van drie samenwerkingsverbanden (A, E, D) wijzen op het knelpunt van 'governance'. Er is een spanningsveld: waar eindigt de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband en waar begint die van de schoolbesturen? Basisondersteuning en thuiszitters zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Toezicht houden is lastig, want de besturen moeten toezicht houden op zichzelf. De besturen zijn eigenaar, uitvoerend bestuurder en toezichthouder. Het bestuur is *'de slager die het eigen vlees keurt'*, zoals één van de gespreksdeelnemers zegt. Deze directeur van een samenwerkingsverband is van mening dat dit wettelijk anders zou moeten worden ingericht. Uit het oogpunt van governance is het volgens een van de directeuren ook onlogisch dat de PO-Raad de belangen van de samenwerkingsverbanden behartigt. Deze directeur wijst er verder op dat kiezen voor het kind niet altijd hetzelfde is als kiezen voor het instellingsbelang en dat grotere besturen de druk van de GMR ervaren om de eigen belangen te vertegenwoordigen.

De directeur van een ander samenwerkingsverband (D) signaleert als knelpunt dat alleen de schoolbesturen met de gemeente praten over passend onderwijs. Zij zijn niet altijd voldoende geïnformeerd en betrokken. De directeur is van mening dat de samenwerkingsverbanden wat dit betreft niet goed gepositioneerd zijn. Bovendien worden de samenwerkingsverbanden volgens deze directeur afgerekend op dingen waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn. Daarom zouden ze zich moeten verenigen. Er is nu onder de PO-Raad een initiatiefgroep opgericht met 77 samenwerkingsverbanden.

Calulerend gedrag / belangenconflicten

In drie samenwerkingsverbanden blijken krimpende leerlingenaantallen een knelpunt. Dit kan een negatieve uitwerking hebben op de samenwerking tussen besturen. Scholen die met dalende leerlingenaantallen kampen, proberen kinderen binnen te houden en besturen concurreren met elkaar. In een van de verbanden (E) geeft een schoolleider aan dat men niet meer de solidariteit voelt die er was in de Weer-Samen-Naar-Schooltijd. Daarvoor is het samenwerkingsverband te groot geworden. Eén van de bestuurders van dit verband vindt dat er meer collectiviteitsgevoel tussen de besturen zou moeten zijn.

2.2 Middelenverdeling

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn de wijze waarop men in het samenwerkingsverband de middelen verdeelt, de invloed van de verevening en de wijze waarop verantwoording geregeld is.

Zoals in het voorafgaande is aangegeven, hangt de wijze van verdeling van de middelen samen met de keuze tussen het expertisemodel en het schoolmodel, of de balans die tussen beide modellen is gevonden.

Het samenwerkingsverband dat heeft gekozen voor het expertisemodel (D) stelt onderwijsarrangeerteams ter beschikking aan scholen, in een wijkgerichte aanpak. Scholen kunnen voor ondersteuningsvragen bij de schoolcontactpersonen van deze teams terecht. De schoolcontactpersonen bezoeken de scholen regelmatig. Alle scholen kunnen bovendien een maatwerkbudget aanvragen voor arrangementen. Het gaat daarbij om een budget tussen € 9.000 en € 13.000 per leerling. De aanpak en omvang van de budgetten zijn afgeleid van de ervaringen met rugzakken. In het begin gingen de budgetten niet op, maar nu wel.

In het samenwerkingsverband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), gaat de helft van de gelden voor de lichte ondersteuning naar de schoolbesturen voor de organisatie van onderwijs, de basisondersteuning. Dit wordt per bestuur verdeeld op basis van de leerlingaantallen. De andere helft gaat naar het speciaal basisonderwijs. De financiële middelen voor de zware ondersteuning zijn bedoeld voor de personele inzet in het speciaal onderwijs. Ook de arrangementen die de basisondersteuning te boven gaan, bijvoorbeeld lesmateriaal, onderwijsassistenten of een orthopedagoog die eens in de twee weken langskomt, worden door het samenwerkingsverband betaald.

In de samenwerkingsverbanden die een combinatie van het expertisemodel en het schoolmodel hanteren, wordt met verschillende verdelingen gewerkt. In het eerste verband (A) is bestuurlijk afgesproken om ruime bovenschoolse ondersteuning op te zetten en daarnaast een bedrag per leerling per jaar aan de besturen te betalen. Het jaarlijkse bedrag is € 80 per leerling. Momenteel is dit nog met € 25 per leerling verhoogd. Dat budget wordt

gezien als 'lumpsum'. Het is in ieder geval bedoeld voor inzet van de intern begeleider, vervanging van leerkrachten die deelnemen aan ondersteuningsoverleg, aanschaf van materiaal voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en preventieve interventies en/of extra ondersteuning (bijvoorbeeld een plusgroep, onderwijsassistenten, remedial teaching). Ook worden rugzakmiddelen voor de duur van de indicatie overgeheveld naar de scholen. De scholen willen volgens de directeur van het verband vooral expertise in plaats van geld. Daarom levert het samenwerkingsverband veel ondersteuning. Er zijn ook gelden van het samenwerkingsverband beschikbaar als de sbo-school halverwege het jaar een nieuwe groep moet starten. Start de sbo-school geen extra groep, dan vloeien die gelden terug naar het samenwerkingsverband en via het samenwerkingsverband naar de scholen. Er is extra geld van de gemeente voor scholing van pedagogisch medewerkers van voorschool / kindcentra. Ook is geld beschikbaar voor preventieve interventies die per wijk worden georganiseerd, zoals weerbaarheidstrainingen, maatjesprojecten, anti-pestprojecten.

In het tweede samenwerkingsverband (B) wordt op dit moment een bedrag van € 95 per leerling gereserveerd voor arrangementen. Vanaf komend schooljaar gaat € 65 hiervan direct naar de scholen. Met dit geld kunnen de scholen zelf personeel aanstellen. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van arrangementen komt zo meer bij de scholengroepen te liggen. In het nieuwe verdeelsysteem gaat twee derde geormerkt voor arrangementen naar de scholen en een derde blijft centraal bij het samenwerkingsverband gereserveerd voor complexe arrangementen. Het geld kan ook besteed worden aan het aanstellen van personeel voor individuele leerlingen. Men schuift dus volgens de coördinator meer op richting scholenmodel. Er zijn drie speciale basisscholen in het samenwerkingsverband, waaronder een kleine school die aanvullende financiering krijgt om te kunnen blijven bestaan.

In het derde samenwerkingsverband (E) is iets meer dan de helft van het beschikbare budget (52 procent in het schooljaar 2015/16) toegewezen aan het samenwerkingsverband. Daaruit worden de bovenschoolse voorzieningen bekostigd, waaronder de directeur, het secretariaat, het loket (dat toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft), de makelaar (die helpt bij het zoeken naar een school), experts (die op afroep extra ondersteuning kunnen bieden) en de consultants (die één dag per week op school zijn om ondersteuning te bieden). Uit dat budget worden ook financiële knelpunten betaald die het samenwerkingsverband voor haar rekening neemt. Dat zijn kosten van plaatsen voor leerlingen met een complexe en meervoudige beperking, leerlingen die direct in het speciaal (basis)onderwijs instromen of binnen een half jaar verwezen worden en residentiële plaatsen. Het resterende deel (48 procent) is het schooldeel, dat aan de schoolbesturen wordt overgemaakt. Hiervoor is een verdelingsmodel opgesteld. Er zijn besturen die een deel van het ondersteuningsbudget afhalen. Die keuze is aan het bestuur. Van het bedrag dat de school ontvangt, moeten de interne en externe arrangementen worden bekostigd, die bovenop de basisondersteuning komen, indien die leerling langer dan een half jaar bij de desbetreffende school ingeschreven is. Scholen moeten bovendien betalen voor leerlingen die zij hebben verwezen, tenzij de leerling korter dan een half jaar op school is geweest. Een van de schoolleiders wijst erop dat de middelen die van het samenwerkingsverband naar de school gaan, niet zijn geormerkt. De politiek zou dat wel moeten doen, zodat ze niet in de 'lumpsum' verdwijnen.

2.3 Verevening

Financiële gevolgen van de verevening voor het samenwerkingsverband

In slechts één samenwerkingsverband (C) is er sprake van een duidelijk positieve verevening. Vier van de vijf samenwerkingsverbanden hebben te maken met een negatieve verevening. In één van deze verbanden (B) meldt de coördinator dat men daar nauwelijks last van heeft, omdat de vermindering van het budget langzaam gaat en het maar om een heel kleine vereveningsopdracht gaat. Een ander verband (A) heeft een negatieve vereveningsopdracht van bijna € 950.000. Dit is in de meerjarenbegroting verwerkt. Per jaar wordt bekeken wat er aan geld binnenkomt. De uitgaven worden daaraan aangepast. Weer een ander verband (C) heeft te maken met een verevening van bijna € 1,6 miljoen, op een budget van ongeveer € 10 miljoen voor (lichte en zware) ondersteuning. Het laatste samenwerkingsverband (E) heeft te maken met de zwaarste vereveningsopdracht. In het schooljaar 2020-2021 ontvangt het verband ruim € 3,8 miljoen minder aan ondersteuningsbudget.

Meningen over verevening

Verschillende deelnemers aan de gesprekken vinden het wel redelijk dat er verevening is, maar men zou het liever anders zien. Een schoolleider merkt op dat verevening wel eerlijk lijkt, maar dat hierbij geen rekening wordt gehouden met de ondersteuningsvraag (B). Ook de directeur en een bestuurder van een ander samenwerkingsverband (A) noemen het een bezwaar dat bij het vaststellen van de verevening geen rekening wordt gehouden met de behoefte die er is. Bovendien merkt de bestuurder op dat er naast die verevening veel andere bezuinigingen zijn geweest die effecten op het onderwijs hebben.

Ook in het samenwerkingsverband met de grootste vereveningsopdracht (E) kunnen enkele deelnemers aan de gesprekken er nog wel begrip voor opbrengen dat er verevening is. In het verleden is er te veel verwezen en zijn de scholen voor speciaal basisonderwijs 'extreem groot' geweest. Een van de bestuurders vindt de landelijke verdeling van middelen daarentegen onbillijk. In het advies om tot verevening te komen, heeft de Evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs volgens hem destijds geen rekening gehouden met historische en culturele verschillen. Er staat een enorme mytylschool in de stad en als industriestad zijn er veel achterstandsgroepen. De bestuurder wijst erop dat de G4 daar wel extra gelden voor krijgen. Dat er verschillen tussen regio's zijn, is volgens deze bestuurder wel degelijk te rechtvaardigen.

Invloed van de verevening

Een van de bestuurders in het samenwerkingsverband dat het meest te lijden heeft onder de verevening (E), noemt deze 'een zwaard dat boven het hoofd van deelnemers hangt'. Dat is heel vervelend, want daardoor is er weinig ruimte voor nieuw beleid. Een bestuurder waarschuwt dat verevening geen cijfermatige opdracht moet zijn, terwijl een andere bestuurder vindt dat het samenwerkingsverband de vereveningsopdracht slaafs volgt. Deze bestuurder heeft de indruk dat de negatieve vereveningsopdracht een dempende werking heeft op het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen. Hij vraagt zich af of het loket in vrijheid kijkt naar wat een kind nodig heeft. Volgens een van de schoolleiders heeft het loket geen expliciete opdracht om de verevening te realiseren, maar speelt het wel mee. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband is er bij het afgeven van

toelaatbaarheidsverklaringen geen druk vanuit het samenwerkingsverband om te bezuinigen, maar wordt nu in de scholen wel meer op het geld gelet en doen ook besturen dat. Er is volgens de directeur nog nooit zoveel 'positieve turbulentie' geweest. Scholen zijn nu medeverantwoordelijk en bestuurders hebben meer belangstelling voor de gang van zaken. De 'perverse prikkels' om leerlinggebonden financiering aan te vragen of leerlingen te verwijzen naar het speciaal onderwijs zijn er nu af. De bestuurder van het speciaal (basis)onderwijs ziet echter nieuwe 'perverse prikkels'. Doordat scholen voor een verwijzing moeten betalen, geldt volgens deze bestuurder in het reguliere onderwijs tegenwoordig het credo '*Gij zult niet doorverwijzen*'. De deelname aan speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs loopt fors terug. Er is in 2015 daardoor veel geld overgebleven. De scholen voor speciaal (basis)onderwijs krimpen. In de basisscholen legt men een direct verband tussen de negatieve vereveningsopdracht en de dalende verwijzing. Door de verevening '*moeten minder kinderen naar sbo en so*' en '*je moet je verantwoorden voor een verwijzing*'. Er blijven dan meer kinderen in het regulier onderwijs, in principe met hetzelfde geld. Men voorziet ook dat er expertise uit het speciaal basisonderwijs wegvloeit. '*Het is gewoon jammer dat het onderwijs dan eigenlijk een geldkwestie gaat worden.*' Ook een bestuurder in een ander samenwerkingsverband (D) wijst erop dat er een prikkel is om minder toelaatbaarheidsverklaringen af te geven, omdat er dan meer geld beschikbaar is voor de basisscholen.

2.3.1 Verantwoording

In het samenwerkingsverband dat volgens het schoolmodel werkt (C), leggen de besturen inhoudelijke verantwoording af aan het samenwerkingsverband over de besteding van de gelden die zij ontvangen uit het budget voor lichte ondersteuning. De directeur/bestuurder heeft zicht op de groei van het speciaal basisonderwijs omdat hij zelf over de gegevens beschikt. Wat betreft het speciaal onderwijs vindt de verantwoording plaats op basis van de leerlingaantallen. Voor het regulier basisonderwijs wordt inzicht verkregen in de kosten middels de arrangementen.

In een ander samenwerkingsverband (A) wordt een eigen monitor opgesteld, met informatie uit de ondersteuningsplannen en informatie over extra ondersteuningsvragen en arrangementen waarvan scholen gebruikmaken. Per school wordt een overzicht gemaakt. Daarover gaat het samenwerkingsverband dan in gesprek met de school. Scholen leggen verantwoording af aan elkaar ('horizontaal verantwoording afleggen'). Er is een visitatieteam in het samenwerkingsverband en er wordt gewerkt met een zelfevaluatieinstrument passend onderwijs (ZIP).

In een derde samenwerkingsverband (B) moeten de schoolbesturen de inzet van de middelen verantwoorden in hun jaarverslag. Ook is er een samenwerkingsverband (E) waar scholen de besteding van de middelen aan hun bestuur verantwoorden en het bestuur verantwoordt de besteding vervolgens aan het samenwerkingsverband. Als er geld overblijft, kan dat (beredeneerd) naar het volgend jaar worden overgeheveld. De leerkrachten van een basisschool in dit samenwerkingsverband vinden dat er nu veel meer moet worden verantwoord, aan de intern begeleider en aan het samenwerkingsverband. Passend onderwijs zou minder bureaucratie moeten opleveren, maar het is juist meer geworden. Het is ook wat de school zichzelf oplegt, zegt een van hen: '*We lopen hypes achterna.*' Men heeft

het idee dat vooral het papierwerk in orde moet zijn. *'Waar het uiteindelijk om draait, het kind in de praktijk, telt minder.'*

2.3.2 Eerste ervaringen

Een intern begeleider in een van de samenwerkingsverbanden (A) geeft aan dat de school nu minder middelen krijgt dan in de tijd van de rugzakgeldten. Een nadeel van de rugzakjes was dat deze voor sommige kinderen 'te zwaar' en voor andere 'te licht' waren en er waren kinderen waar je helemaal geen rugzakje voor kreeg. Het systeem met arrangementen is volgens deze intern begeleider een veel beter systeem, maar er zijn wel kinderen die wat meer nodig hebben dan kan worden ingezet. Het idee van minder labels spreekt aan. Je moet kijken naar de ondersteuningsbehoefte. Je kunt nu ook voor kinderen zonder labeltje een arrangement aanvragen: *'Het kind hoeft niet mee te liften op de rugzak van een ander. Dat is een vooruitgang.'*

In het samenwerkingsverband waar men meer in de richting van het schoolmodel opschuift (B), is de aanleiding voor de verschuiving van middelen naar de scholen dat sommige schoolbesturen (veel) meer middelen aanvroegen dan andere schoolbesturen. Het voorstel voor herverdeling kwam vanuit enkele scholengroepen, maar alle scholengroepen hebben ermee ingestemd. Het bedrag dat elk bestuur per leerling krijgt is verhoogd, met als consequentie dat er van de scholen ook een ruimere basisondersteuning verwacht wordt. De voorwaarden om een arrangement voor zwaardere ondersteuning aan te vragen zijn verscherpt. Een schoolleider is van mening dat bij de nieuwe verdeling onvoldoende rekening wordt gehouden met de ondersteuningsbehoefte in de scholen. De schoolleider wijst verder op het probleem van de weggevallen financiële ondersteuning vanuit REC4 voor individuele begeleiding van cluster 4-leerlingen, waardoor de school dit jaar meer kinderen dan voorheen heeft moeten verwijzen naar het speciaal onderwijs. Voorheen had men met dat extra geld twee 'special teachers' in dienst en die heeft men nu moeten vervangen door onderwijsassistenten, wat feitelijk ten koste is gegaan van de kwaliteit van de ondersteuning. In het verband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), staat samenwerking volgens een van de bestuurders centraal. Er is bewust niet gekozen voor het expertisemodel, omdat daarbij een buitenstaander zegt wat goed is voor de leerling op basis van een diagnose. Dat maakt je afhankelijk volgens het schoolbestuur. De kracht van het schoolmodel is er volgens de bestuurder juist in gelegen dat de leerkracht expert wordt, dat in plaats van afwachten, de leerkracht nu zelf aan de slag moet. Daarbij is een diagnosticus nodig, maar deze heeft niet de waarheid in pacht, het is een zoektocht naar wat werkt bij een bepaalde leerling. Het schoolbestuur heeft ingezet op het bekwaamheidsmodel waarbij de leerkrachten zich sterker voelen om thuisnabij onderwijs te geven. Dat vraagt veel van de scholen. Een omslag in denken van onderbouwing van handelingsverlegenheid naar nadenken over wat je als leerkracht nodig hebt om een bepaalde leerling de extra onderwijssteuning te kunnen geven.

In het samenwerkingsverband met de grootste vereveningsopdracht (E) leidt het gekozen verdelingsmodel ertoe dat scholen die vóór 2012 veel verwezen en scholen die veel leerlingen met een rugzakje hadden, nu verhoudingsgewijs minder budget krijgen. Volgens één van de bestuurders leidt dit ertoe dat de 'witte scholen' rijker worden. In 2015 is een positief financieel resultaat gerealiseerd door een lagere deelname aan het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs en een kleinere krimp van de basispopulatie dan was voorzien. Dat geldt

moet op een of andere manier worden teruggegeven aan de scholen. Er is nog discussie tussen de bestuurders over de vraag hoe die middelen worden verdeeld en of er extra geld gaat naar plekken waar dat het hardst nodig is. Bestuurders van krimpende scholen voor speciaal basisonderwijs willen in gesprek om tot een oplossing te komen voor de dalende inkomsten van die scholen en de gevolgen die dat kan hebben voor de personele bezetting.

2.3.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het beleggen van de financiële verantwoordelijkheden bij samenwerkingsverbanden zijn meer kostenbeheersing, een rechtvaardige verdeling (daarvoor is er verevend), meer financiële vrijheid en betere verantwoording over besteding van middelen.

Kostenbeheersing

Dat verbanden te maken hebben met negatieve verevening, dwingt tot kostenbeheersing. In één van de verbanden (A) wordt het feit dat het leerlingenaantal in de cluster-4-school terugloopt, aan de negatieve verevening toegeschreven. Deze terugloop wordt gecompenseerd door een lichte groei van het leerlingenaantal in de school voor speciaal basisonderwijs. Een directeur van een basisschool vindt dat er op het punt van verwijzing beleid zou moeten worden gemaakt door het samenwerkingsverband en dat scholen die meer dan gemiddeld verwijzen daarop zouden moeten worden aangesproken. In het verband met de grootste vereveningsopdracht (E) lopen de leerlingenaantallen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs fors terug. Dat wordt toegeschreven aan de regel dat scholen moeten betalen voor plaatsen in het speciaal (basis)onderwijs die worden bezet door leerlingen die van de desbetreffende school afkomstig zijn.

Financiële vrijheid

Enkele deelnemers aan de gesprekken noemen als positief gevolg van passend onderwijs dat er meer financiële vrijheid is. Een van de schoolleiders (B) geeft aan dat kleine arrangementen nu onder de basisondersteuning vallen, waardoor er geen aanvraagtijd meer voor nodig is. Een directeur/bestuurder (C) heeft uitgerekend dat een gemiddeld arrangement voor een leerling in het regulier basisonderwijs de helft kost van het budget dat met een rugzakje was gemoeid, dus *'met hetzelfde geld kunnen we tweemaal zoveel kinderen helpen'*.

Beschikbaarheid en verdeling van middelen

Volgens één van de schoolleiders (A) is passend onderwijs nieuw beleid zonder extra middelen. Het is onder een ongunstig gesternte ingevoerd. Doordat de groepsgrootte de afgelopen jaren is gestegen en de complexiteit is toegenomen, is de werkdruk toegenomen. Je moet passend onderwijs los van de bezuinigingen kunnen zien. Dat is volgens deze schoolleider moeilijk voor leerkrachten. Als je de nuancering niet ziet, ben je snel geneigd te zeggen dat passend onderwijs geen verbetering is. De leerkrachten van deze school wijzen inderdaad op de grote groepen, vaak 31 leerlingen, met kinderen met specifieke onderwijsbehoeften erbij. Ook de hoogbegaafden krijgen extra aandacht. De leerkrachten vinden dit nadelig voor kinderen die geen extra hulp nodig hebben: *'Vooral de doorsneeleerling is daar de dupe van'*. Omgaan met een moeilijk lerend kind vinden zij eenvoudiger dan omgaan met gedragsproblematiek. Met een leerling met

gedragsproblemen zit je de hele dag en als je ondersteuning krijgt, is dat maar een klein deel van de week. Er zitten leerlingen met autisme, odd, adhd, ('*alle letters die er zijn, die hebben we allemaal*'). Het komt voor dat kinderen elkaars gedrag gaan kopiëren, om ook aandacht te krijgen en het komt voor dat leerlingen het niet eerlijk vinden dat een ander kind wordt voorgetrokken. Ook een andere schoolleider in dit samenwerkingsverband wijst erop dat als gevolg van bezuinigingen de klassen groter worden. Bovendien krijgt deze school in verband met passend onderwijs minder middelen dan voorheen in het kader van de rugzakken. Eén van de bestuurders in een ander samenwerkingsverband noemt als knelpunt dat de problematiek toeneemt en de groepen voller worden. Het leerstofjaarklassensysteem kan niet verder opgerekt worden. Dat groepen groter worden, heeft te maken met eerdere bezuinigingen op de bekostiging. Een leerkracht in een ander samenwerkingsverband (D) zegt: '*De geldstromen, ach ja, ze zijn er, maar we zien ze niet.*'

Het grote nadeel van passend onderwijs is volgens leerkrachten dat kinderen op de basisschool blijven die zoveel extra aandacht en ondersteuning nodig hebben, dat de rest van de klas daardoor tekortkomt. Dat is vooral een geldkwestie: '*Passend onderwijs draait om geld in plaats van om wat goed is voor het kind.*' (E).

Een directeur van een samenwerkingsverband (A) wijst erop dat het landelijk gezien de norm lijkt te worden dat schoolbesturen zelf zoveel mogelijk zaken regelen. Er is een lobby bij de PO-Raad om geld naar schoolbesturen te leiden. De vrijheid van de samenwerkingsverbanden wordt daardoor ingeperkt.

Overige knelpunten en risico's

Een schoolleider van een openbare school (B) ziet verzuiling als een bedreiging voor passend onderwijs, omdat soms de denominatie van een school belangrijker geacht wordt dan het best passende aanbod.

In een van de samenwerkingsverbanden, waar scholen financieel moeten bijdragen als een van hun voormalige leerlingen een plek in het speciaal (basis)onderwijs bezet (E), is de verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs dusdanig afgenomen, dat bestuurders aangeven dat het voortbestaan van het speciaal basisonderwijs onder druk staat. Bestuurders verwachten van het samenwerkingsverband dat er een oplossing wordt gezocht. Bij één van de scholen streeft het bestuur naar een toenemende mate van integratie in de basisschool die in hetzelfde gebouw is gehuisvest. De bekostiging vormt hier echter een knelpunt. De inspecteur vindt dat leerlingen die bij de sbo-school bekostigd worden, niet op de basisschool mogen rondlopen. Ook wordt als knelpunt genoemd dat de meeste scholen voor speciaal (basis)onderwijs in dit samenwerkingsverband bij hetzelfde bestuur horen. De problemen als gevolg van de daling van leerlingenaantallen zijn daardoor vooral bij één bestuur geconcentreerd. Een andere bestuurder stelt dat het niet zo moet zijn dat het kind met het badwater wordt weggegooid door het speciaal basisonderwijs weg te bezuinigen. In een ander samenwerkingsverband (A) neemt de verwijzing naar cluster 4 af, terwijl de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs toeneemt. In een derde samenwerkingsverband (D) is de ervaring in de cluster4-school dat er nog steeds groepen bijkomen, terwijl de school '*eigenlijk niet mag groeien*'. Volgens de leerkrachten kan dat ermee te maken hebben dat het regulier onderwijs minder ervaring heeft met stroomlijnen en minder structuur biedt.

Verschillende deelnemers aan de gesprekken hebben de indruk dat basisscholen kinderen later verwijzen dan voorheen. Een interne begeleider (E) zegt dat het vaak tot groep 5 of 6 nog wel goed gaat, als een kind met een laag IQ een eigen leerlijn heeft. Dan wordt het moeilijker. Vaak wordt in de hogere groepen de 'peer group' belangrijker en worden sociaal-emotionele aspecten belangrijker. Het kind vindt het niet meer prettig om alles alleen te doen. Dan kan het zijn dat het einde op de basisschool bereikt is en verwijzing gewenst is. Een kind kan bovendien pas verwezen worden als er voldoende onderzoeksgegevens zijn, zodat is aangetoond dat de beste plek voor het kind niet de basisschool is. De bestuurder van de scholen voor speciaal (basis)onderwijs stelt daar tegenover dat als verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs nodig is, dit zo vroeg mogelijk moet gebeuren. Nu komen verwezen leerlingen volgens deze bestuurder vaak in de bovenbouw binnen. Bovendien neemt het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs toe. Een schoolbestuurder in een ander samenwerkingsverband (C) zet vraagtekens bij de klacht uit het speciaal (basis)onderwijs dat kinderen soms te laat worden verwezen. Dit zou voortkomen uit de angst om 'kinderen mis te lopen', terwijl het juist de bedoeling van passend onderwijs is om meer kinderen thuisnabij onderwijs te geven. Overigens herkent men niet in alle scholen voor speciaal basisonderwijs (A en E) het beeld dat leerlingen later zouden worden verwezen.

Een ander knelpunt is dat de middelen die in het kader van passend onderwijs beschikbaar zijn, niet structureel zijn. Twee bestuurders (E) wijzen erop dat je verplichtingen aangaat op basis van incidentele middelen. Het tijdelijk inhuren van mensen leidt ook tot verplichtingen, door de Wet Werk en Zekerheid. Ook de btw wordt als risico genoemd. Er is een tijdelijke btw-vrijstelling voor werkzaamheden binnen een samenwerkingsverband voor passend onderwijs en de daarin deelnemende scholen. Als de tijdelijke vrijstelling verdwijnt, moeten scholen btw gaan betalen als ze bepaalde diensten afnemen. Daarover moet nog een besluit worden genomen door de overheid.

2.4 Organisatie van de toewijzing

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn achtereenvolgens de wijze waarop de toewijzing is geregeld voor het regulier onderwijs, het speciaal (basis)onderwijs en eventuele bovenschoolse voorzieningen.

2.4.1 Regulier onderwijs

De gangbare procedure indien extra ondersteuningsbehoefte wordt gesignaleerd, is dat eerst binnen de school wordt nagegaan welke extra ondersteuning nodig is en dat binnen de school wordt getracht die ondersteuning te bieden. De leerkracht die een probleem signaleert, overlegt met de intern begeleider over de beste aanpak. Indien ondersteuning nodig is die de school niet of onvoldoende kan leveren, wordt een aanvraag ingediend bij een bovenschools orgaan. In de meeste gevallen is dat een commissie bij het samenwerkingsverband. Een dergelijke commissie geeft dan, na toetsing, al dan niet een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af of stelt een arrangement vast. Voor dergelijke commissies worden verschillende benamingen gebruikt, zoals 'loket', 'commissie TLV' en 'commissie OTG'. In één van de samenwerkingsverbanden (D) is er geen centraal 'loket',

maar zijn er negen onderwijsarrangeerteams waar scholen extra ondersteuning kunnen aanvragen.

In samenwerkingsverband A wordt op school in het 'interne HGPD-overleg' gesproken over ondersteuning die een leerling nodig heeft. Als extra ondersteuning nodig is, kan de school een arrangement aanvragen bij de Commissie TLV (via het loket). Als een school twijfelt over de beste manier om een leerling te ondersteunen, wordt trajectoverleg gehouden, met de trajectmedewerker van het samenwerkingsverband en de ouders. Het kind wordt dan in een 'Doorlopende ondersteuningslijn' (DOL) geplaatst. Zo nodig wordt ook een 'Persoonlijk ontwikkelplan' (POP) geopend. Een POP wordt geopend bij het eerste signaal dat er extra steun nodig is voor een leerling. Er worden afspraken en een handelingsaanpak vastgelegd en het kind wordt goed gevolgd. Ook de ouders krijgen een kopie van het POP. Een POP hoeft overigens geen OPP te worden. Scholen kunnen een arrangement aanvragen bij de commissie TLV. Als dat wordt toegekend, kan de school kiezen tussen geld om een expert in te huren en een arrangementmedewerker van het samenwerkingsverband (een onderwijsassistent of een gespecialiseerde leerkracht). Ook kan het samenwerkingsverband een deskundige inhuren. Arrangementen kunnen kortdurend zijn, maar er zijn ook arrangementen van een half jaar. Bij de inzet van bovenschoolse deskundigheid is het zaak te bekijken wanneer scholen het zelf moeten kunnen, zo geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan. Op dat punt wordt veel in overleg met directeurs van de scholen gedaan, in de Stuurgroep.

In samenwerkingsverband B worden vier ondersteuningsniveaus onderscheiden:

1. Basisondersteuning door de leerkracht, zo nodig in overleg met de interne begeleider;
2. Ondersteuning met overleg en betrokkenheid van de intern begeleider;
3. Bespreking in schoolgebonden Ondersteuningsteam (OT), dat bestaat uit directeur, ouders, intern begeleider, orthopedagoog en eventueel een externe deskundige (het samenwerkingsverband biedt een groep externe deskundigen aan);
4. Bespreking aan de hand van Groeidocument in commissie OTG (ondersteuningsteam op het niveau van de scholengroepen) die extra middelen heeft vanuit het samenwerkingsverband. Deze commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke orthopedagoog die niet bij de scholen betrokken is.

Het ondersteuningsteam op school (OT) is gelijk aan het vroegere zorgteam, alleen maakt de schoolleider er nu ook deel van uit. Voordat een leerling in het OT besproken wordt, wordt er een Groeidocument opgesteld met een uitwerking van de benodigde basisondersteuning. Het resultaat van het OT wordt ook vastgelegd in het Groeidocument. Het Groeidocument gaat mee naar het OTG en eventueel naar de Commissie Toelating Onderwijsvoorziening (CTO), die toelaatbaarheidsverklaringen afgeeft voor het speciaal onderwijs. Nu is het voor scholen gemakkelijker dan vóór passend onderwijs om ambulante begeleiding aan te vragen in het kader van arrangementen. Er is een poule samengesteld met speciale deskundigen waar men een beroep op kan doen. Deze deskundigen zijn niet standaard in de scholen aanwezig.

Samenwerkingsverband C heeft gekozen voor het schoolmodel. Voor de directeur/bestuurder houdt dat in dat vooral de schoolbesturen aan zet zijn. Uitgangspunt van de directeur/bestuurder is dat hij zich zo ver mogelijk moet houden van de dagelijkse

schoolpraktijk, omdat pas dan de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk dicht bij de praktijk liggen. Hij mag zich niet op het werkteerrein van de besturen begeven. De besturen kunnen BBA's (bovenbestuurlijke arrangementen) aanvragen bij het samenwerkingsverband. Deze verschillen in aard en duur en zijn niet bedoeld voor leerkrachtondersteuning of groepsarrangementen omdat dat binnen de basisondersteuning valt. Wel zijn de BBA's bedoeld voor ambulante ondersteuning.

In het vierde samenwerkingsverband (D) spelen de onderwijsarrangeerteams (OAT) een cruciale rol in de toewijzing. De negen OAT's staan volledig ten dienste van de scholen en de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. De schoolcontactpersoon van het OAT heeft contact met de intern begeleider van de school over de aanvraag voor een dergelijk arrangement. Er wordt in een voortraject getoetst in hoeverre de school zelf naar passend aanbod heeft gezocht en heeft geprobeerd de benodigde ondersteuning te bieden. Wanneer een arrangementsaanvraag voortkomt uit het feit dat de basisondersteuning niet op orde is, wordt hierover het gesprek aangegaan met de school en wordt gezocht naar een oplossing. De uiteindelijke aanvraag voor een arrangement wordt door de schooldirecteur gedaan bij het OAT. Een leerkracht geeft aan dat na overleg met de schoolcontactpersoon een leerlingbespreking volgt. Daarna wordt er een rapport opgesteld, dat wordt besproken en vaak bijgesteld moet worden, dan volgt observatie en daarna komt het in het MDO terug. Vaak komt er dan een advies uit, meestal om eerst nog iets te proberen in de school. Dat wordt niet altijd als passend ervaren: *'Soms krijg je een advies voor een leerling waarvan ik denk, dat hebben we al twee jaar lang geprobeerd.'*

In samenwerkingsverband E beslist het 'Loket' over aanvragen voor arrangementen en toelaatbaarheidsverklaringen. Het Loket komt wekelijks bijeen en bestaat uit een GZ-psychooloog/orthopedagoog (voorzitter), een orthopedagoog, een jeugdarts en een schoolmaatschappelijk werker. Voor aanvragen is een digitaal instrument 'Ondersteuning en Overdracht' ontwikkeld, dat door intern begeleiders van scholen kan worden ingevuld. De directeur van het samenwerkingsverband wijst erop dat scholen hun aanvraag goed moeten documenteren.

2.4.2 Verwijzing naar speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Procedure

Toelaatbaarheidsverklaringen die recht geven op toegang tot speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs worden eveneens door een bovenschoolse commissie of 'loket' afgegeven. In één van de samenwerkingsverbanden (E) bestaat tevens een alternatieve procedure. De reguliere procedure is dat een aanvraag voor verwijzing wordt besproken in het 'Groot loket'. Daarbij zijn ongeveer tien personen aanwezig: een orthopedagoog, gz-psychooloog, jeugdarts, maatschappelijk werkende, ambtelijk secretaris, secretaresse, ib'er van de huidige school, ib'er van de beoogde school en ouders. Het kan echter eenvoudiger, via een soort 'keukentafelgesprek op school'. Aan tafel zitten de huidige school, de beoogde school en ouders. Als er overeenstemming is en er zijn geen kosten voor het samenwerkingsverband verbonden aan de verwijzing, toetst het samenwerkingsverband marginaal ('Klein loket') en geeft een toelaatbaarheidsverklaring af. In een ander samenwerkingsverband (D) is afgesproken dat het verband het volgende schooljaar nauwer

met de gemeente gaat samenwerken op het gebied van leerlingen die een 'Onderwijszorgarrangement' nodig hebben. Het samenwerkingsverband zal dan in overleg met de gemeente de TLV's afgeven bij leerlingen die naast onderwijsondersteuning ook (jeugd)zorg nodig hebben.

Flexibiliteit

Het is gebruikelijk dat toelaatbaarheidsverklaringen een beperkte geldigheidsduur hebben en dat er geen deeltijdplaatsingen ('hybride plaatsingen') in het speciaal (basis)onderwijs zijn. In een van de verbanden (D) wordt aangegeven dat de TLV's meestal één of twee schooljaren geldig zijn, maar dat hier mogelijk in de toekomst flexibeler mee wordt omgegaan. In een ander verband (E) is een TLV eveneens minimaal één schooljaar geldig, dus er zijn geen tijdelijke plaatsingen voor een kortere periode. Een van de schoolbestuurders vindt dit onvoldoende flexibel. Plaatsingen korter dan een jaar en hybride plaatsingen moeten volgens hem mogelijk zijn. In samenwerkingsverband A zijn de TLV's minimaal één schooljaar geldig en maximaal drie schooljaren. In de school voor speciaal basisonderwijs wordt ieder jaar bekeken of leerlingen terug kunnen naar het regulier onderwijs, los van de duur van de afgegeven TLV. Er gaan volgens de directeur van de school echter te weinig leerlingen terug, omdat er veel spelers zijn die hierop invloed hebben. Als de sbo-school vindt dat een leerling terug kan, zijn de ouders het daar niet altijd mee eens. Bovendien moet de basisschool de leerling willen terugnemen.

2.4.3 Bovenschoolse voorzieningen

De mate waarin samenwerkingsverbanden bovenschoolse voorzieningen hebben ingericht, varieert. Dit hangt samen met de vraag of men naar het expertisemodel of naar het schoolmodel neigt en met beslissingen die zijn genomen over de inzet van de voormalige ambulant begeleiders.

Eén van de samenwerkingsverbanden (A) heeft een kennis- en dienstencentrum opgezet. Daarvan maakt een kenniscentrum dyslexie deel uit, evenals een VVE-Kenniscentrum. Er is een kenniscgroep dyslexie waarin leraren, medewerkers van het samenwerkingsverband, ouders en het voortgezet onderwijs zitten. Ook is er een kenniscgroep executieve functies. GZ-psychologen en orthopedagogen voeren onderzoek uit bij leerlingen, ondersteund door psychodiagnostisch medewerkers. Er is een ondersteuningsteam van 25 mensen die naar de scholen gaan. Zij werken preventief, vanuit het kennis- en dienstencentrum. Dit zijn de zogeheten 'gespecialiseerde uitvoerders' ('GESP-ers'). Het zijn generalisten, die extra ondersteuning bieden op vaste scholen en op vaste dagdelen. Dit zijn voormalige ambulant begeleiders uit het speciaal onderwijs en gespecialiseerde leerkrachten vanuit het samenwerkingsverband. Er wordt naar gestreefd dezelfde gespecialiseerde uitvoerder drie jaar lang naar dezelfde school te laten gaan. Andere voormalige ambulant begeleiders en collegiale consultants worden nu ingezet als PAC-er (Preventieve Ambulante Consultatie). Deze medewerkers leveren kortdurende en vooral preventieve ondersteuning op de scholen na een verzoek van de school bij het loket van het samenwerkingsverband. Daarnaast kan elke school een beroep doen op een trajectmedewerker van het samenwerkingsverband.

Een ander samenwerkingsverband (E) heeft gekozen voor een deels vergelijkbare aanpak. De voormalige ambulante begeleiders vanuit het speciaal basisonderwijs en cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs zijn allen gedetacheerd bij het samenwerkingsverband. Het merendeel hiervan is als consultant aan scholen toegewezen. Zij hebben in vergelijking met de vroegere ambulante begeleiders meer een rol als generalist. Zij ondersteunen de interne begeleiders en de leerkrachten. Per school hebben zij één dag per week ter beschikking. Alle administratieve ballast is afgeschaft voor de consultants. Zij hoeven geen verslagen meer te maken. Om te voorkomen dat zij 'te eigen worden met de scholen', wordt na twee of drie jaar geëvalueerd en eventueel gerouleerd. De consultants moeten 'critical friend' blijven, zo stelt de directeur van het samenwerkingsverband. Nu wordt eraan gewerkt om ook de expertise van cluster 1 en vooral cluster 2 in te schakelen. Daarnaast zijn er gedragspecialisten, ergotherapeuten, etcetera.

Een ander samenwerkingsverband (B) heeft het schoolmaatschappelijk werk zoals dat bestond voor de invoering van passend onderwijs gehandhaafd. Het schoolmaatschappelijk werk vormt wijkteams die zorgen voor de verbinding tussen school en hulpverlening buiten de school. De financiering van het schoolmaatschappelijk werk gebeurt door gemeenten en samenwerkingsverband.

2.4.4 Wat zijn de ervaringen met de toewijzing tot dusver?

Aanvragen van ondersteuning

Een intern begeleider in samenwerkingsverband A geeft aan dat ondersteuning op redelijk korte termijn op afroep beschikbaar is. Bovendien hoeft je niet meer aan te tonen dat er een stoornis is om geld te krijgen. De leerkrachten van deze school zijn minder positief. Als je een probleem aangeeft, moet je volgens hen heel lang wachten voordat je een arrangement krijgt en dan gaat het maar om een beperkt aantal uren. Het team begrijpt ook niet waarom er zowel een preventieve ambulante consultant als een gespecialiseerde uitvoerder is. Voor de PAC'er moet je eerst een afspraak maken. De GESP'er zou laagdrempeliger zijn, maar als je deze langer wilt inzetten, moet je dat bij de intern begeleider aanvragen of het moet via trajectoverleg in het samenwerkingsverband. Je kunt de GESP'er niet zomaar om ondersteuning vragen, behalve bij de kleuters.

In een ander samenwerkingsverband (B) is de ervaring dat men met de verschuiving van de middelen naar de scholen aan een grotere verantwoordelijkheid van de afzonderlijke scholen bouwt, die steeds meer zelf de extra ondersteuning gaan organiseren. Niet alleen in de eigen school, maar vooral ook binnen de scholengroep waartoe men behoort. Volgens de coördinator van het samenwerkingsverband leren mensen elkaar daardoor goed kennen en dat heeft een positieve uitwerking. Men kent elkaar nu beter op het niveau van de scholengroep dan op het niveau van het schoolbestuur, terwijl dat vroeger andersom was. De intern begeleider van de school vindt dat de procedure voor het aanvragen van ondersteuning laagdrempeliger is geworden. Het grote voordeel is volgens haar dat elke hulp nu op kortere termijn en in een vroeger stadium ingeschakeld kan worden zonder eerst een formele diagnose te hebben. Een schoolleider geeft aan dat de toewijzingsprocedure in wezen niet veranderd is. Ook vóór de invoering van passend onderwijs werd al een groeidocument bijgehouden waarin nagegaan werd waar sprake was van handelingsverlegenheid en mogelijke oplossingen werden aangedragen. Zodra er

problemen bij een leerling ontstaan, worden allerlei stukken voor het dossier verzameld, die dan uiteindelijk bij elkaar gevoegd worden tot het Groeidocument. Omdat de Groeidocumenten goed worden bijgehouden en men op school ook goed weet waar de grenzen van de extra onderwijsondersteuning liggen, is nog nooit een aanvraag afgewezen. De intern begeleider van de tweede school in dit samenwerkingsverband vindt het aanvragen van een arrangement daarentegen veel diffuser dan het aanvragen van een indicatie in de tijd vóór passend onderwijs. Ook al wordt er een zo volledig mogelijk Groeidocument aangeleverd, de argumentatie van het OTG om het gevraagde niet of niet helemaal toe te kennen, is niet altijd helder.

De directeur van een reguliere basisschool in samenwerkingsverband C geeft aan dat de procedures rond het aanvragen van een TLV of een BBA zijn veranderd, maar dat de school al conform deze procedures werkte vóór de invoering van passend onderwijs. De keuze voor het schoolmodel sluit volgens de directeur naadloos aan bij de manier van werken van deze school. De expertise is binnen de school of eventueel binnen het bestuur aanwezig. De intern begeleider van de school begeleidt andere scholen bij het inrichten van ondersteuning. De contacten van deze school met het samenwerkingsverband beperken zich tot het aanvragen van TLV's en BBA's. Bij de aanvraag van BBA's gaat het veelal om ondersteuning vanuit de sbo- of so-school om de leerkrachtvaardigheden te versterken. De directeur van de andere basisschool zegt het schoolmodel prettig te vinden omdat het duidelijkheid schept: *'Wij krijgen de gelden en wij hebben de verantwoordelijkheid. Je weet precies wat de kaders zijn en wat je kan. Maar heel veel scholen moeten nog heel erg wennen aan dit systeem. Het samenwerkingsverband is kritisch in het toekennen van de BBA's en dat is ook terecht.'*

Toelaatbaarheidsverklaringen voor en plaatsing in speciaal (basis)onderwijs

In een van de samenwerkingsverbanden (D) is de ervaring op een van de basisscholen dat verwijzen niet snel lukt (*'alleen in extreme gevallen'*) en dat vervolgens plaatsing ook een probleem is, omdat er een wachtlijst is. De directeur van een school voor speciaal onderwijs (cluster 4) wijst erop dat TLV's vaak maar voor een jaar worden afgegeven, omdat men in de samenwerkingsverbanden bang is dat een kind te lang op een cluster 4-school zit. Die vrees is volgens deze directeur ongegrond. Ook al heeft een kind een TLV van drie jaar, als men denkt dat een kind kan worden teruggeplaatst, zal daar absoluut werk van worden gemaakt. *'Wij zullen nooit denken van ach hij heeft nog twee jaar een TLV, laten we hem maar lekker houden.'*

In een van de samenwerkingsverbanden (E) is de ervaring van een sbo-school dat verwijzing snel gaat als partijen (verwijzende school, ouders en ontvangende school) het eens zijn. Bij de procedure via 'Klein loket' ligt er binnen drie weken een TLV.

2.4.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Meer hulp op maat en meer hulp in de klas

In samenwerkingsverband A klinken positieve, maar ook kritische geluiden over de bovenscholse ondersteuning. De gespecialiseerde uitvoerder kan volgens één van de interne begeleiders zes kinderen begeleiden en nog een aantal leerkrachten, maar dan houdt het wel op. Als je een arrangement hebt, kan de GESP'er acht keer worden ingezet. Ook de

intern begeleider van een andere basisschool in dit samenwerkingsverband wijst erop dat de ondersteuning voor een beperkt aantal keren geldt. Vaak lukt dat, maar heel vaak komt men tekort. Volgens de leerkrachten is de school erop achteruitgegaan qua ondersteuning. Ondersteuning bij rugzakjes was twee keer een uur per week. Nu is het één keer veertig minuten per week, door de GESP'er. Dat is echt heel weinig: *'Op papier is het allemaal aardig, maar in de praktijk werkt het niet'*. De GESP'er moet bovendien na twee tot drie jaar naar een andere school. Men begrijpt niet waarom dat nodig is. Dan moet je weer aan iemand anders wennen. Ook de leerkrachten van de andere basisschool hebben de ervaring dat de ondersteuning van de leerkracht minder is geworden sinds passend onderwijs is ingevoerd. Voorheen waren er onderwijsassistenten in de bovenbouw. Dat is nu niet meer het geval. In groep 5/6 is nog wel assistentie, maar dat is beperkt: er is één assistent voor vier groepen. Voorheen kon men in de school geld van de rugzakjes gedeeltelijk zelf inzetten. Toen waren er twee vaste mensen op school die daarvan werden bekostigd. De gespecialiseerde uitvoerder compenseert niet wat weggevallen is. Deze is maar twee dagdelen per week op school aanwezig. Er is behoefte aan hulp om kinderen beter te kunnen begeleiden, bijvoorbeeld door een onderwijsassistent of remedial teacher in de klas. Volgens de leerkrachten is het team wel creatief in het bedenken van oplossingen. Als er een vraag is, komt er altijd wel een oplossing voor extra hulp. De intern begeleider krijgt het meestal wel goed voor elkaar om iets aan te vragen. De arrangementen die nu bij het samenwerkingsverband worden aangevraagd, zijn voor een bepaalde periode, daarna worden ze herzien. Daardoor zijn de leerkrachten naar hun eigen mening gericht bezig. De ervaring van leerkrachten van de sbo-school is dat de ondersteuning nu flexibeler kan zijn dan eerst. Er is bijvoorbeeld een leerling met autisme die één uur per dag door een gespecialiseerde collega uit het speciaal onderwijs uit de groep wordt gehaald, omdat de leerling in de groep te veel prikkels krijgt. Die collega is nu één uur per dag gedetacheerd op de sbo-school. De preventieve ambulante consultatie functioneert goed, is de ervaring in de sbo-school. Het werkt beter dan de rugzak, want die was veel strakker geregisseerd. Nu ervaart men het meer als ondersteuning op maat.

De ervaring van de leerkrachten van een basisschool in samenwerkingsverband A is dat je niet alle adviezen van de ondersteuners kunt opvolgen. Leerlingen hebben geen vaste plekken en de kleuters hebben zelfs geen tafels meer. Ze zitten vaak op de grond. Dan krijg je als advies dat het kind een vaste plek moet hebben, met kaarten aan de muur. Zo'n advies past dus niet bij de situatie in de klas. Je krijgt steeds meer kinderen die hun eigen plekje moeten hebben, die alle prikkels niet aankunnen; daarvoor is te weinig ruimte, de klaslokalen zijn te klein. De leerkrachten vinden bovendien dat de tips eigenlijk steeds hetzelfde zijn. Bij drie kinderen met heel verschillende problematiek werden exact dezelfde tips gegeven: pictokaarten, een vaste plek in de kring, als eerste de jas laten pakken. Bij het derde kind kon de leerkracht zelf de tips al aanvullen. De ondersteuners zeggen: *'we praten niet meer in lettertjes (ADHD), maar over wat het kind nodig heeft'*. De leerkrachten geven aan te weten wat de leerlingen nodig hebben, maar ze hebben er de tijd niet voor. In groep 3 zijn twee kinderen waarmee de leerkracht in de pauze moet voorbespreken wat ze gaan doen en in de volgende pauze moet nabespreken hoe het gegaan is. Als het fout is gegaan, is ze daar twintig minuten mee bezig. Het kost heel veel tijd en er zijn ook nog andere kinderen in de klas. Een ander bezwaar is dat er geen persoonlijk gesprek is nadat de preventieve ambulante

consulent vijf keer is komen observeren. Er komt alleen een verslag via e-mail met aanbevelingen. Dat vinden de leerkrachten heel vervelend.

In samenwerkingsverband B geeft een interne begeleider aan dat haar vrees dat passend onderwijs vooral een bezuinigingsmaatregel zou zijn, niet is uitgekomen. Zij ervaart dat het OT van de scholengroep (OTG) ook goed meedenkt en adviseert. Volgens de schoolleider en de intern begeleider zijn sinds de start van passend onderwijs de diensten die ambulante begeleiding verzorgen veel klantgerichter en laagdrempeliger geworden. De school is zelf ook kritischer op het aanbod, vanwege de kleine budgetten en de noodzaak om aanvragen te onderbouwen. Men werkt doelgerichter. De twee geïnterviewde leerkrachten van deze school zien voornamelijk geen minpunten van passend onderwijs en vinden het een voordeel dat de ondersteuning op maat is. Men krijgt nu, veelal door tussenkomst van de intern begeleider, meer gestructureerde tips en handreikingen van extern specialisten als daar behoefte aan is. Volgens de intern begeleider van de tweede basisschool in dit samenwerkingsverband is de school er in vergelijking met de leerlinggebonden financiering op achteruitgegaan. De school heeft volgens haar te veel moeten inleveren en het is lastig dat alles wat de school doet aan extra ondersteuning via het ondersteuningsteam moet lopen. Dat betekent jaarlijks zes bijeenkomsten voor beide locaties. Soms zijn nog extra bijeenkomsten nodig om alle leerlingen aan bod te laten komen (voor elke leerling wordt een half uur uitgetrokken).

In het samenwerkingsverband waar alle scholen over een vaste consulent beschikken (E), lijkt het merendeel van de betrokkenen tevreden. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband is iedereen enthousiast over dit model. De leraar ziet meer ondersteuning dan voorheen en er is meer hulp op maat. Volgens een van de schoolbestuurders is meer dan 80 procent van de scholen daar tevreden over. In gevallen waarin men minder tevreden is, heeft dat met de persoon van de consulent te maken en niet met de functie. Er is volgens deze bestuurder meer draagvlak voor de consulenten dan voor de ambulante begeleiders in de tijd van de rugzakjes. De consulenten ondersteunen leerkrachten en dragen ook bij aan hun professionalisering. Zij werken laagdrempelig en zijn relatief veel op school aanwezig. De consulenten overleggen met collega's als bepaalde expertise nodig is waarover zij zelf onvoldoende beschikken. Op school kunnen zij in overleg worden ingezet voor ondersteuning. Een andere bestuurder onderschrijft dat de consulenten op de basisscholen goed functioneren en worden gewaardeerd. Eén van de bestuurders is echter kritisch over de functie van consulent. Deze medewerkers zouden feitelijk goed betaald corveewerk doen, bijvoorbeeld door leerlingen met gedragsproblemen uit de klas te halen. Je kunt je afvragen of dat een duurzame oplossing is, zo stelt deze bestuurder. De deelnemers aan de gesprekken in de basisscholen zijn positief over 'hun' consulent. De consulenten beschikken over bredere kennis en zijn breder inzetbaar dan de ambulante begeleiders van vóór passend onderwijs. Ze worden niet meer specifiek voor een bepaalde leerling ingezet. De consulent observeert kinderen, zit zo nodig bij oudergesprekken, geeft tips en werkt met kinderen. Eén van de leerkrachten vindt het bezwaarlijk dat je de consulent niet direct mag benaderen; dat moet via de intern begeleider. De consulent is er één dag in de week; als je met 16 klassen bent, is dat te weinig. Bovendien zou de consulent veel meer over klassenmanagement moeten adviseren zo is de mening van een andere leerkracht. Hoe organiseer je die differentiatie? Wat is efficiënt en wat is inefficiënt?

De leerkrachten van een school voor speciaal basisonderwijs in dit samenwerkingsverband geven aan dat de school er qua ondersteuning veel op achteruit is gegaan door passend onderwijs. Het ondersteuningsbudget van de school gaat op aan de betalingen voor enkele leerlingen die naar het speciaal onderwijs zijn verwezen. Voor de ambulante begeleiding in het kader van de rugzakjes is niets in de plaats gekomen. Een consultant van het samenwerkingsverband was er voorheen ook al. De ondersteuning van de kinderen is nu minder dan voorheen. Naast de betalingen voor verwezen leerlingen komt dit door het verdwijnen van het leerlinggebonden budget en het teruglopen van het leerlingenaantal, dat wordt toegeschreven aan de vereveningsopdracht. Een aantal jaren geleden was de orthopedagoog de hele ochtend in dienst, nu is dat nog maar een ochtend per week. Er was een kindcoach, eerst een dag per week, toen een halve dag en toen helemaal niet meer. Van het samenwerkingsverband krijgt het sbo maar een paar experturen. Er is dus geen sprake van meer hulp op maat en meer hulp in de klas.

Minder labeling

Een aantal deelnemers aan de gesprekken is inderdaad van mening dat de verwachting is uitgekomen dat passend onderwijs bijdraagt aan minder 'labeling'. Er zijn echter ook tegengeluiden. De directeur van één van de samenwerkingsverbanden (E) noemt het grootste gewin van passend onderwijs dat er minder labeling en slagboomdiagnostiek is. Er wordt niet meer over 'orthobeelden' gesproken; er wordt gekeken wat er in de school kan worden geboden. Er wordt niet alleen op grond van een diagnose verwezen, maar het samenwerkingsverband kijkt *'of er een match is tussen de behoefte van het kind en wat de school te bieden heeft'*. Een van de schoolbestuurders kijkt daar echter anders tegenaan. Om een TLV aan te vragen is dossiervorming noodzakelijk: *'De slagboom is niet weg. Er worden toch weer labeltjes op kinderen geplakt om ze te kunnen verwijzen of om extra ondersteuning te krijgen.'* Overigens wijst de directeur van het samenwerkingsverband er wel op dat er partners in de jeugdzorg zijn die nog heel zwaar aan diagnostiek hechten.

Intern begeleiders in basisscholen in enkele samenwerkingsverbanden (A en B) noemen als voordeel van de nieuwe procedure dat je niet meer hoeft aan te tonen dat er een stoornis is om geld te krijgen. Daardoor kan hulp nu op kortere termijn en in een vroeger stadium ingeschakeld worden zonder eerst een formele diagnose te hebben. Leerkrachten in een van deze scholen vinden echter dat er nog steeds 'gelabeld' wordt. Om te weten wat een kind nodig heeft, blijft volgens hen onderzoek nodig en de school verwijst ouders dan ook nog regelmatig naar bepaalde instanties om een diagnose te krijgen.

De directeur van samenwerkingsverband C is er stellig in dat de verwachtingen rond minder labeling en slagboomdiagnostiek, meer hulp op maat, meer hulp in de klas en meer flexibiliteit, positief uitpakken binnen samenwerkingsverband.

Minder complexe procedure en minder bureaucratie

In samenwerkingsverband A geeft een van de schoolleiders aan dat er meer bureaucratie is, maar dat komt volgens hem ook door het schooladministratiepakket 'ParnasSys'. Er is steeds meer te verantwoorden, er is meer administratie gekomen. *'We leven in een maatschappij waarin je steeds meer moet verantwoorden. Het is een bijkomend kwaad, maar je moet proberen geen overbodige dingen te doen'*. De directeur van het samenwerkingsverband wijst in

verband hiermee op de rol van de Inspectie van het Onderwijs. Scholen durven niet veel los te laten. De Inspectie wil dossiers zien en kijkt naar een planmatige aanpak. Er wordt een hoge standaard gehanteerd. Dat leidt tot veel planlast in de scholen.

In samenwerkingsverband B zijn alle scholen verplicht gebruik te maken van het standaard groeidocument van het samenwerkingsverband. Volgens de coördinator van het samenwerkingsverband werkt dat tot nu toe goed en zijn ook de scholen er in het algemeen tevreden over. Er is nu in de beginfase nog wel sprake van extra administratie, maar uit een enquête onder de scholen blijkt dat twee derde van de respondenten ervan uitgaat dat de administratieve last met het Groeidocument uiteindelijk af zal nemen. Dit komt ook omdat het Groeidocument meegaat met de leerling, zodat men niet steeds alles opnieuw hoeft in te vullen. De intern begeleider vindt de aanvraagprocedure zeker minder complex en is blij met de verandering. Als klein minpuntje noemt zij dat de administratieve last is toegenomen. Voor kleine arrangementen is dezelfde papierwinkel vereist als voor een veel langduriger arrangement. Ze realiseert zich wel dat verslaglegging nodig is voor verantwoording van de extra ondersteuning. Vooral voor de leerkrachten is de administratieve last sterk toegenomen door het maken van didactische groepsoverzichten en groepsplannen. De leerkrachten melden echter dat juist de didactische groepsoverzichten helpen bij het goed filteren van de onderwijsbehoeftes en voorkomen dat problemen of achterstanden gemist worden. Ook volgens de intern begeleider weten de leerkrachten daardoor vergeleken met vijf jaar geleden veel meer van een leerling en dat is winst. Hoewel men verwacht had dat de administratieve last af zou nemen met passend onderwijs, is dat dus niet zo. De schoolleider denkt dat meer bureaucratie in het begin inherent is aan de invoering van nieuwe regelingen en nieuwe formulieren waar men vertrouwd mee moet raken. Ook in de tweede basisschool vindt men dat er meer bureaucratie is door een toename van de administratieve papierwinkel. De intern begeleider moet meer stappen zetten van aanvraag tot en met verantwoording. Ook hier onderschrijft men de noodzaak van dossiervorming en vindt men het Groeidocument een prima middel, maar zeker als er ook sprake is van een Ontwikkelingsperspectief (OPP) dat elk half jaar vernieuwd moet worden, is er een aanzienlijke stapel papier mee gemoeid. Dat de gehele procedure minder lang duurt, omdat geen handtekening van een specialist nodig is en men minder afhankelijk is van een diagnose van een extern deskundige, vindt men zeker een verbetering.

De directeur van een ander samenwerkingsverband (C) is positief over de complexiteit van de procedures, maar geeft aansluitend wel aan dat de PO-Raad daar anders over denkt. De PO-Raad denkt dat de bureaucratie is toegenomen. Zijn redenering is dat de school in principe alles zelf bepaalt en als er klachten zijn over toegenomen bureaucratie heeft de school zijn zaakjes niet op orde. Vaak gaat het dat om ontwikkelingsperspectieven (OPP). De directeur/bestuurder denkt dat het probleem met name is gelegen in het overleg met en de ondertekening door de ouders.

In samenwerkingsverband D is een bovenbouwleerkracht duidelijk: *'De mate van dossiervorming kost heel veel tijd. Dat gaat allemaal ten koste van de groep.'* Ook voor de directeur van de cluster 4-school in dit samenwerkingsverband, die met zes samenwerkingsverbanden te maken heeft, is het evident dat de bureaucratie is toegenomen. De samenwerkingsverbanden willen alle informatie in hun eigen formats aangeleverd krijgen

en die formats verschillen van elkaar: zes werkwijzen, drie verschillende digitale systemen en verschillende termijnen voor de duur van de afgegeven TLV's: *'Heel veel onnodig werk. Het voelt echt als werkverschaffing.'* Daarbij komt ook nog dat de geldigheidsduur van de TLV's korter is geworden. Vaak is een TLV nog maar één jaar geldig: *'We hebben momenten waarop er dertig TLV's per maand moeten worden afgegeven. Het wordt ook een heel systeem van voor wie moet ik wanneer bij wie een nieuwe TLV aanvragen'*. Blijkbaar is het nu de bedoeling dat TLV's twee jaar geldig worden, maar dan wordt bij nieuwe aanvragen een nieuw intelligentieonderzoek geëist. Naast bureaucratie levert dat ook een extra kostenpost op.

In het laatste samenwerkingsverband (E) heeft niet iedereen dezelfde mening over de procedure rond de aanvraag en toekenning van TLV's. Volgens de directeur van het samenwerkingsverband verloopt de procedure veel sneller dan voorheen. Volgens een van de bestuurders wordt een aanvraag voor een TLV echter als een zwaar administratief probleem gezien. Het verantwoorden van een aanvraag voor een TLV vraagt om een hele administratie. Vooral de dossiervorming is bewerkelijk. Het is goed dat er zorgvuldigheid is, zo stelt deze bestuurder, maar het is wel belastend voor de scholen. Het is een langdurig proces en het helpt niet om van de labels af te komen. Ook een andere bestuurder vindt dat de bureaucratie niet is afgenomen. Het aanvragen van een TLV kost ongeveer acht uur werk. De directeur van het verband erkent dat elke transitie, wetswijziging of herinrichting leidt tot bureaucratie, zeker in het begin. Hij vindt dat je moet proberen overbodige bureaucratie weg te nemen. Leerkrachten van een basisschool hebben de ervaring dat het traject om een arrangement aan te vragen soms heel lang duurt. *'Voordat een kind in zorgoverleg wordt besproken, ben je drie of vier weken verder. Daarna duurt het lang voordat er iets gebeurt, dan komt er een observatie, dan dat, dan dat.'*

Ervaren toename van problematiek

In veel basisscholen signaleert men dat problematiek van leerlingen toeneemt. Een van de intern begeleiders (A) geeft aan dat de problematiek bij leerlingen zwaarder is, vooral de laatste vier à vijf jaar. Er wordt meer flexibiliteit van leerkrachten verwacht. In iedere klas zitten dyslectische leerlingen, altijd een of twee leerlingen met autisme, altijd wel een kind met een motorische beperking, daarnaast de 'normale' gedragsproblematiek, plus kinderen die bij taal of rekenen extra aandacht nodig hebben. De maatschappij verandert in alle opzichten. Er wordt meer gevraagd van kinderen. Kinderen zijn gewend om meteen aandacht te krijgen en zijn minder geneigd om op hun beurt te wachten. Als basisschool weet je meer van problematiek en de leerkrachten zijn ook meer gericht op de ontwikkeling van het kind. Bovendien wordt er veel meer getoetst. Vroeger werd na groep 6 geen AVI-niveau meer getoetst. Nu wordt getoetst en worden allerlei interventies gepleegd om te zorgen dat het kind het juiste niveau haalt. Ook de leerkrachten zien het aantal kinderen in de groep dat extra steun nodig heeft, toenemen. Het zou fijn zijn als je dan ook meer hulp zou krijgen, stellen zij. Er zitten kinderen bij die meer begeleiding nodig hebben dan ze nu kunnen krijgen. Soms is er een leerling die zoveel aandacht vraagt dat het ten koste gaat van andere leerlingen. Het gaat daarbij vooral om gedrag: ADHD, autisme. Leerkrachten lopen vooral tegen problemen aan bij leerlingen met autisme. Ook de directie van de andere basisschool in hetzelfde samenwerkingsverband stelt dat er meer leerlingen op school binnenkomen die zorg nodig hebben. Bovendien wordt er minder verwezen. Ook op deze school zijn ADHD en autisme de hoofdproblemen. Verdichting van problematiek is een zorgpunt. Er zijn veel

impulsen die op kinderen afkomen. De leerkrachten op deze school zien kinderen in hun klas die schreeuwen, slaan en schoppen. Er is een kleuter die de hele tijd een sirene nadoet. De leerkracht moet dan een kaartje laten zien met een fluisterstem en duidelijk maken dat het kind stil moet zijn. Als de leerkracht dan wegloopt, begint het kind opnieuw. De hele klas wordt daar volgens de leerkracht door benadeeld. Daarbij krijg je dan veertig minuten per week ondersteuning. Ook op de sbo-school ziet men een toename van de problematiek. De basisscholen vangen meer op, zijn beter in staat om passend onderwijs te geven. Daardoor krijgt het speciaal basisonderwijs complexere leerlingen dan voorheen. Deels komen ook leerlingen die voorheen naar het speciaal onderwijs gingen. De leerkrachten zien in de onderbouw steeds meer syndromen waarvan ze nog nooit gehoord hebben. Het blijft wel heel boeiend, vindt men. Je gaat je iedere keer weer inlezen. Vanuit het Medisch Kleuterdagverblijf (MKD) worden kinderen ook eerder doorverwezen. Het gaat om kleuters die veel zorg nodig hebben, op allerlei gebied. In het verleden deed het MKD meer aan kleuteronderwijs.

Passend onderwijs in combinatie met (andere) bezuinigingen

'Het passend onderwijs van meer handen in de klas en kleinere klassen is er niet van gekomen, tenminste niet hier'. Dat zeggen leerkrachten van een van de basisscholen (A). Het levert frustratie op, bij leerkrachten, het kind, de andere kinderen en ouders. Je moet de kinderen langer op school houden, maar je krijgt er niets extra's voor. Passend onderwijs is een bezuinigingsmaatregel, waarvan niemand voordeel heeft, dat is het heersende gevoel: *'Het is achter een bureau bedacht; in de praktijk werkt het niet. In de kern is het een goed idee, als je kleine groepen en extra handen in de klas hebt.'* Passend onderwijs is tegelijk met de nullijn in het onderwijs ingevoerd. Dat is dus een dubbele bezuiniging.

Een andere school (C) ontving in het verleden extra financiën uit de gewichtenregeling. Daardoor konden de klassen klein blijven en kon men meer problematiek opvangen. Dat is teruggeschoefd. De groepen werden groter. Daarna kwam passend onderwijs erbij: *'Dus in wezen hebben we de leerkrachten wel vaardiger gemaakt, maar de randvoorwaarden worden steeds moeilijker omdat de groepen bij ons veel groter werden.'* Als de impuls gelden en schakelklassen wegvallen, is er ook geen ruimte meer om een leerkracht die gedragspecialist is één dag per week ondersteuning te laten bieden.

Het gevoel tekort te schieten en leerlingen tekort te doen

Wat in de gesprekken in de scholen regelmatig doorklinkt, is het gevoel tekort te schieten. Eén van de basisscholen (E) beschikt over veel extra ondersteuning, mede door extra gelden omdat de school in een impuls wijk staat. Er zijn zes onderwijsassistenten en 35 leerkrachten op zeventien groepen, waardoor je extra handen in de klas creëert. Toch vraagt de schoolleiding zich af: *'Tot waar kunnen we gaan? Wat is onze reikwijdte? Is dit goed voor elk kind? Voor het gemiddelde kind, voor de kinderen die een arrangement hebben, voor de kinderen die meer uitdaging nodig hebben? Het gaat om het draagvlak bij het team en draagkracht bij de leerkrachten. De school staat bekend als een school die de zorg goed heeft georganiseerd, die alle kinderen in beeld heeft, maar we kunnen ze niet voldoende bedienen. Het gemiddelde kind waar weinig mee aan de hand is, daar haal je niet het maximale uit.'*

De leerkrachten vinden dat de school meer expertise nodig heeft dan er nu is. Als leerkrachten zich onvoldoende deskundig voelen of vinden dat ze meer ondersteuning nodig hebben, heeft dat vooral te maken met leerlingen met gedragsproblemen en hoe je die moet

aansturen. Een probleem is ook dat je voor sommige kinderen met gedragsproblemen een advies krijgt dat hier op school niet te doen is. Er gaat dan heel veel tijd in begeleiding zitten. Dan mist de rest van de klas de aandacht en expertise van de leerkracht. Er is extra ondersteuning, in de vorm van onderwijsassistenten, maar een van de leerkrachten vindt het moeilijk om die ondersteuners goed aan te sturen. Je weet als leerkracht niet precies wat een onderwijsassistent moet kennen en kunnen. Een voordeel van passend onderwijs is volgens deze leerkrachten dat zij er steeds meer over zijn gaan nadenken wat een kind nodig heeft om goed te kunnen presteren, hoe het functioneert in de groep, wat de persoonskenmerken zijn en hoe je die kennis kunt omzetten in meer gerichte acties. De leerkrachten zijn zich meer gaan richten op de leerlingen zelf en op het bereiken van de doelen. Er is nu bovendien meer expertise in huis, maar het gevoel blijft dat een deel van de leerlingen tekortkomt door de extra aandacht voor leerlingen met (gedrags)problemen.

2.5 Zorgplicht

2.5.1 Afspraken/beleid

Beleid van het samenwerkingsverband

In het ondersteuningsplan van een van de samenwerkingsverbanden (A) staat over zorgplicht dat deze op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm wordt gegeven en dat scholen openstaan voor kinderen waarvan de zorgplichtschool – de school waar ouders hun kind hebben aangemeld – heeft aangegeven geen extra ondersteuning te kunnen bieden (ondersteund door het Kennis- en dienstencentrum). Verder is er de afspraak dat geen thuiszitters worden geaccepteerd. Kan een kind niet op een basisschool blijven, dan zijn speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs achtervang, afhankelijk van wat de commissie TLV adviseert. Bij schorsen of verwijderen wordt trajectoverleg gevoerd met de trajectmedewerker van het samenwerkingsverband en de ouders.

In een ander samenwerkingsverband (E) is afgesproken dat alle vier- of vijfjarige kinderen worden aangemeld bij een basisschool, met uitzondering van kinderen die al bekend zijn bij enkele zorgverlenende instanties. Er zijn afspraken gemaakt met GGZ, MEE, JGZ, Loket Vroeghulp en de medische kinderdagverblijven dat de ouders van deze kinderen zich rechtstreeks voor advies kunnen aanmelden bij het loket van het samenwerkingsverband, voordat ze hun kind aanmelden op een school. Er is geen centraal aanmeldpunt. Het valt binnen de autonomie van de individuele schoolbesturen om te bepalen of kinderen op de juiste plek zitten, geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan. Er is afgesproken dat elke school het aanmeldingsformulier op de website zet. De ouders kunnen dan hun eerste voorkeur invullen en de school van voorkeur heeft zorgplicht. In de praktijk blijkt dit echter niet te functioneren zoals beoogd.

Rol van het samenwerkingsverband als een school of bestuur een leerling niet kan of wil plaatsen

In een van de verbanden (A) is afgesproken dat het bestuur bij verwijdering van een leerling niet zelf op zoek hoeft te gaan naar een andere school; dat doet de trajectmedewerker van het samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband dat voor het schoolmodel heeft gekozen (C), is het volgens de directeur/bestuurder heel duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt: bij de schoolbesturen en de scholen. In het geval van incidenten rond de invulling

van de zorgplicht, gaat het samenwerkingsverband wel aan tafel met de school en de desbetreffende ouders, maar vervult uitsluitend de rol van bemiddelaar. Doel is dat alle partijen tevreden van tafel gaan. Wat betreft samenwerking tussen de schoolbesturen kan er volgens de directeur/bestuurder nog een verbeterslag plaatsvinden.

2.5.2 Ervaringen met de zorgplicht tot nu toe

Invulling van de zorgplicht

Bij de zorgplicht spelen verschillende aspecten. Scholen en schoolbesturen hebben zorgplicht als een leerling zich meldt. Het grootste deel van de instroom in het basisonderwijs zijn de kleuters die voor het eerst bij een basisschool worden aangemeld. In de gesprekken bleek echter dat daarnaast ook de kwestie speelt van leerlingen waarmee een andere school 'vastloopt' (de zijinstroom). Tot slot is er ook nog de kwestie van zorgplicht bij terugplaatsing vanuit het speciaal (basis)onderwijs.

De intern begeleider van een van de basisscholen (A) geeft aan dat er op deze school vooral kinderen uit het dorp worden aangemeld. Als de school onvoldoende ondersteuning kan bieden aan kleuters die worden aangemeld, wordt met de ouders overlegd over de beste plek. De scholen in de stad hebben last van krimpende leerlingenaantallen, dus zij verwijzen geen leerlingen die aangemeld worden door naar een andere basisschool. Overplaatsing van de ene naar de andere basisschool gebeurt wel mondjesmaat, op initiatief van ouders. Dat gaat dan via het samenwerkingsverband. Deze 'shoppende' ouders melden zich ook wel eens bij deze school, maar als de klassen vol zitten, heb je volgens deze intern begeleider geen zorgplicht bij zijinstroom. De tweede basisschool in dit samenwerkingsverband is volgens de directeur 'scherper geworden op de aanmelding'. Je moet je baseren op informatie van voorschoolse opvang, peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. Als die niet aangeven dat het kind niet in het regulier onderwijs thuishoort, moet je het kind wel aannemen. Dan kan binnen korte tijd blijken dat er wel van alles aan de hand is. Volgens het team komen er nu kinderen binnen die vóór passend onderwijs nooit op deze school ingestroomd zouden zijn, zoals kleuters die voorheen naar een MKD zouden zijn gegaan. Bovendien mag je niet meer zomaar verwijzen, maar moet je eerst een dossier opbouwen, ook als je meteen ziet dat het kind het niet zal halen op deze school. Het duurt dan één tot anderhalf jaar voordat het kind verwezen wordt.

In het tweede samenwerkingsverband (B) geeft een intern begeleider van een basisschool aan dat er een probleem is als een leerling afkomstig van een andere school niet op deze school geplaatst kan worden, bijvoorbeeld omdat de beoogde groep al te veel zorgleerlingen telt. Dat geldt dan als een probleem van de school waarvan de leerling afkomstig is. Ook kan het voorkomen dat een leerling met extreme gedragsproblemen niet in het speciaal onderwijs geplaatst kan worden. In een dergelijke extreme probleemsituatie is er geen andere oplossing dan dat die leerling thuisblijft. Bij de tweede basisschool is er een keer een probleem geweest met een moeder die haar kind aanvankelijk niet in het speciaal onderwijs wilde plaatsen, maar plaatsing bij het speciaal onderwijs is uiteindelijk toch gelukt. Het komt ook hier nauwelijks voor dat reguliere scholen leerlingen van elkaar overnemen, dat is ook niet de bedoeling, ook niet tijdelijk.

Op de vraag naar ervaringen met de zorgplicht, verhaalt een bestuurder in een ander samenwerkingsverband (C) over een incident waarbij flexibiliteit gewenst, of eigenlijk vereist, was. In uiterste gevallen moet het zo zijn dat een leerling die acuut niet meer te handhaven is op een reguliere school, terstond naar cluster 4 van het speciaal onderwijs kan gaan, ook al is de toelaatbaarheidsverklaring nog niet helemaal op orde. Dit om te voorkomen dat straks het kind, de ouders en de leerkracht getraumatiseerd zijn. Aanvullend stelt de bestuurder berustend dat de zorgplicht daar rust waar het kind onderwijs krijgt, ook als dat niet meer kan. De directeur van een basisschool zegt dat de zorgplicht bij het bestuur ligt. Bij twijfel kan de school onderzoek doen en daarna bepalen of het kind kan worden aangenomen.

Ook in samenwerkingsverband D ligt de zorgplicht formeel bij het bestuur. Volgens de directeur hoef je niet aan alle 'shoppende' ouders tegemoet te komen. Als ouders zich schriftelijk aanmelden heeft de school zorgplicht. Zit het kind echter al op een school, dan heeft die school zorgplicht. Bij overstappers moet de school waar ze vandaan komen een passende oplossing zoeken. Volgens leerkrachten van deze school komt het bij overstappers voor dat de school van herkomst niet alle informatie over de leerling geeft. Het gaat dan om 'niet benoemde problematiek', meestal oppositioneel gedrag. Scholen zijn sommige kinderen liever kwijt dan rijk, en als verwijzen niet lukt dan maar als zij instroom verderop in de stad. Een directeur van een basisschool wijst erop dat scholen zich nu achter hun schoolondersteuningsplan kunnen verschuilen als ze een leerling niet willen plaatsen. Bij de vraag of de school de zorg voor het kind aan kan (dus zelf kan plaatsen/handhaven) speelt ook de inbreng van de buitenschoolse hulp. Een intern begeleider mist daarin de dialoog met het wijkteam: *"Bij het wijkteam lopen we tegen een muur op, ook al zijn de problemen erg groot."*

Volgens de directeur van samenwerkingsverband E heeft het verband er geen zicht op hoe scholen omgaan met de aanmelding van leerlingen. Er zijn weinig klachten en er zijn nog geen geschillenprocedures gevoerd over plaatsing van leerlingen. Er is afgesproken dat scholen het bij het samenwerkingsverband melden als zij vastlopen met leerlingen of als zij de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden, maar dit melden gebeurt niet of nauwelijks.

Capaciteitsproblemen

In twee samenwerkingsverbanden (B en D) worden capaciteitsproblemen gemeld bij het speciaal (basis)onderwijs, waardoor leerlingen soms wat te lang binnen het regulier onderwijs moeten blijven. De directeur van een basisschool (D) schetst een geval van een leerling in groep 4 met zeer ernstig probleemgedrag. Uit onderzoek bleek dat het kind vijf ernstige stoornissen had en één-op-éénbegeleiding nodig had. In het speciaal onderwijs was geen plek. Waar dan de zorgplicht ligt is zeer de vraag. Uiteindelijk is het kind geschorst en kwam het thuis te zitten tot er plek was in een behandelsetting. De directeur van de cluster 4-school vertelt dat niet alles mogelijk is, ondanks de zorgplicht. Als kinderen een behandeling nodig hebben, of als een kind echt één-op-éénbegeleiding nodig heeft, kan de cluster 4-school dat niet aan, of slechts kort, als je weet dat er groeipotentie in zit. Sommige kinderen moeten naar een behandelsetting, maar daar zijn enorme wachtlijsten. Er zijn ook wachtlijsten voor cluster 4, terwijl kinderen die op de wachtlijst staan voor een behandeling

plekken bezet houden in cluster 4. Dat is eigenlijk de verantwoordelijkheid van de GGZ. Er zijn ook signalen dat schooldirecteuren zeggen dat de groepen vol zitten als ouders een beroep op zorgplicht doen of als een school voor een leerling naar een andere school zoekt. Bovendien zijn er halverwege het schooljaar al capaciteitsproblemen gemeld bij een school voor speciaal onderwijs in hetzelfde samenwerkingsverband.

Tijdelijke plaatsing

Toelaatbaarheidsverklaringen zijn doorgaans één tot drie jaar geldig. Een van de directeuren stelt dat 'oud denken' bij de wetgever overheerst (E) en dat de bekostiging op schooljaren is berekend. Kortere plaatsingen worden wenselijk geacht. Een schooldirecteur in een ander samenwerkingsverband (D) geeft aan dat soms bij zijinstromers wordt afgesproken dat het kind het zeven á acht weken mag proberen op deze school. Dan blijft het kind ingeschreven staan op de oude school. Het is volgens de directeur niet wettelijk vastgelegd dat dit niet mogelijk is. Ook in een ander samenwerkingsverband (B) wordt gewag gemaakt van 'proefplaatsingen'.

2.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Minder thuiszitters

Hoeveel thuiszitters er zijn, is niet overal goed in beeld of men doet er wat vaag over. De directeur van samenwerkingsverband C stelt dat men hier geen scherp zicht op heeft door slecht functionerende software van bureau leerplicht en door de onduidelijkheid over de definitie van thuiszitter. Het aantal thuiszitters werd in dit samenwerkingsverband eerst te hoog ingeschat, doordat leerlingen als thuiszitter werden geregistreerd die in het buitenland naar school gaan, evenals leerlingen met ontheffing en leerlingen die minder dan zes weken thuiszitten. Na alle correcties zou het dan nog om ongeveer tien thuiszitters gaan in dit grote samenwerkingsverband. Het thema 'thuiszitters' staat wel altijd op de vergaderagenda en er wordt overlegd over wat er moet gebeuren. Er is meer zicht op thuiszitters dan in het verleden. Een van de bestuurders in een ander samenwerkingsverband (E) is van mening dat het aantal thuiszitters toeneemt door passend onderwijs in plaats van afneemt, maar tekent daar meteen bij aan dat er bij zijn scholen geen thuiszitters zijn. Een andere bestuurder heeft evenmin thuiszitters, maar hij signaleert wel een risico. Asielzoekerskinderen en statushouders worden volgens hem een nieuwe groep waarvan de school zegt '*Wij kunnen jouw kind niet helpen, want we zijn niet ingericht op anderstalige leerlingen.*' Volgens een van de schoolleiders zijn er een paar thuiszitters die van leerplicht toestemming hebben gekregen voor thuisonderwijs, meestal ter overbrugging van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Een directeur van een basisschool heeft de ervaring dat er een probleem kan ontstaan dat tot thuiszitten leidt, als ouders een conflict met een islamitische basisschool hebben. Het is twee keer voorgekomen dat ouders een kind van een islamitische basisschool wilden aanmelden, maar daarbij eisen stelden waaraan de school niet kan voldoen, zoals het gescheiden houden van jongens en meisjes, aangepaste gymkleding en de mogelijkheid om vaak te bidden. In andere samenwerkingsverbanden wordt gesteld dat 'thuiszitters niet worden geaccepteerd' (A) of nog 'in extreme gevallen' voorkomen (B).

Ouders worden ontlast

In principe worden ouders ontlast, doordat de school waar zij hun kind aanmelden zorgplicht heeft en zo nodig op zoek moet naar een andere school. Bovendien kan er door tussenkomst van het samenwerkingsverband voor worden gezorgd dat ouders niet zelf op zoek hoeven naar een andere school. Er blijken echter ook mogelijkheden te zijn om te ontsnappen aan de zorgplicht (zie hierna) en er zijn intern begeleiders die elkaar waarschuwen voor 'shoppende' ouders.

Meer thuisnabij onderwijs

Het lijkt erop dat er inderdaad sprake is van meer thuisnabij onderwijs. In een aantal gevallen lijkt dat echter niet zozeer te maken te hebben met passend onderwijs, maar meer met scholen in krimpregio's die proberen zoveel mogelijk leerlingen aan te nemen of binnenboord te houden en met vereveningsopdrachten die tot het krimpen van het speciaal (basis)onderwijs moeten leiden (A en E).

Strategisch gedrag om zorgplicht te ontwijken

In verschillende gesprekken blijkt dat er inderdaad strategisch gedrag is om zorgplicht te ontwijken. Een bestuurder in het openbaar onderwijs in een van de samenwerkingsverbanden (E) signaleert dat openbare scholen meer zorgleerlingen krijgen dan algemeen bijzondere scholen. Scholen lossen veel zelf op, dus zaken rond de zorgplicht bereiken het bestuur niet altijd, zo is de ervaring van deze bestuurder. Verschillende deelnemers aan de gesprekken in de scholen wijzen erop dat er een verschil is tussen aanmelden en inschrijven. De school bepaalt of een aangemeld kind wordt ingeschreven. Als een school een kind niet inschrijft, gaat die school niet altijd op zoek naar een andere school voor het kind. Doet de school wel een voorstel voor plaatsing op een andere school, dan accepteren de ouders dat niet altijd. Een aantal schooldirecteuren heeft het aanmeldingsformulier niet op de website van de school gezet, zoals in dit samenwerkingsverband was afgesproken. Een van de betrokkenen geeft aan dat er directeuren zijn die eerst met de ouders in gesprek willen. Is het een leerling die zorg nodig heeft, dan zegt de directeur dat ze beter naar de bureaus kunnen gaan, *'omdat die daar veel beter in zijn'*. De ouders nemen aan dat dit klopt en gaan naar de bureaus. Daar voeren ze ook een gesprek en die school denkt vervolgens zorgplicht te hebben, omdat de ouders hun kind daar willen aanmelden. Ook een andere gespreksdeelnemer krijgt signalen dat leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben door sommige schoolleiders worden doorgestuurd naar andere scholen. Een schoolleider zegt dat er af en toe discussies tussen scholen zijn over plaatsing. Een aantal keer per jaar speelt de vraag of de zorgplicht bij zijn school ligt. Men is ook wel eens naar een andere school geweest om te kijken of een leerling daar kon worden geplaatst. Er zijn ouders die vasthouden aan de zorgplicht. Intern begeleiders wisselen informatie uit voordat een kind geplaatst wordt. Als ouders gaan 'shoppen', geven intern begeleiders dat aan elkaar door (*'let op, anders heb je zorgplicht'*).

Tijdsinvestering in verband met zorgplicht

Een directeur van een basisschool wijst erop dat het voldoen aan de zorgplicht een grote tijdsinvestering van de intern begeleider kan vragen (E): *'Je hebt zorgplicht, dus neem je ze maar aan. Dan ga je het organiseren. De school moet zelf een passende plaats gaan zoeken bij andere scholen in de regio. Dat kost een heleboel tijd. Dat moet de ib'er meestal doen. Als er een match is en het is sbo, dan moet de ib'er een TLV aanvragen.'*

Druk op het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs

Hoewel er volgens de directie van de school voor speciaal basisonderwijs in een van de samenwerkingsverbanden (A) geen trend te zien is in de leeftijd van de instromende leerlingen, zien de leerkrachten leerlingen die pas instromen na lang in het basisonderwijs te zijn gebleven. Ze zien basisscholen die 'lang doorgemodderd hebben', kinderen die 'geknakt' binnenkomen en ouders die gefrustreerd zijn. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen die zwaar dyslectisch zijn. Dan heb je als sbo weinig tijd om daar nog aan te werken. In een ander samenwerkingsverband heeft men bij de school voor speciaal onderwijs eveneens de indruk dat de populatie verandert. Er komen minder leerlingen binnen en degenen die wel binnenkomen, hebben zwaardere problematiek (C). Leerkrachten zien leerlingen die 'jarenlang hebben moeten knokken om te overleven en op hun tenen hebben moeten lopen', die eerst tot rust moeten komen voor ze weer verder kunnen. In de cluster₄-school van samenwerkingsverband D groeit het aantal leerlingen met externaliserende problematiek, afkomstig uit 'multi-problemgezinnen' en is er meer instroom van jongere kinderen met een lagere intelligentie. Ook in samenwerkingsverband E wordt gesignaleerd dat de scholen voor speciaal onderwijs leerlingen opvangen met zwaardere problematiek dan de scholen aankunnen.

Terugplaatsing

Het idee achter de afgifte van TLV's met een beperkte geldigheidsduur is dat er niet meer van wordt uitgegaan dat een verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs voor de rest van de basisschoolcarrière is. In één van de scholen voor speciaal basisonderwijs (A) geeft de directeur aan dat elk jaar wordt nagegaan of leerlingen van de sbo-school kunnen worden teruggeplaatst. Er gaan er volgens de directeur echter te weinig terug. Dat heeft te maken met het feit dat als men op de sbo-school vindt dat een leerling in aanmerking komt, ouders dat moeten willen en de basisschool de leerling moet willen terugnemen. Er zijn dus allerlei spelers die invloed hebben.

De directeur van een school voor speciaal basisonderwijs in een ander samenwerkingsverband (E) vraagt zich af hoeveel leerlingen daadwerkelijk teruggaan naar de basisschool als TLV's aflopen. Dat is nog onduidelijk en het is de vraag hoe dat moet worden georganiseerd. De school voor speciaal basisonderwijs heeft in zo'n geval zorgplicht en moet een reguliere basisschool vinden die de leerling wil opnemen. Bij de huidige verdeling van de middelen is het voor basisscholen financieel gunstiger om leerlingen uit het speciaal onderwijs terug te plaatsen dan leerlingen uit het speciaal basisonderwijs. Als het speciaal basisonderwijs vindt dat speciaal basisonderwijs de beste plek is en het regulier onderwijs wil de leerling niet terug, dan wordt waarschijnlijk toch een nieuwe TLV voor het speciaal basisonderwijs afgegeven.

2.6 Dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen

2.6.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden

Over het algemeen vindt men in de cases, zowel in de scholen als op het niveau van het samenwerkingsverband, dat er binnen het samenwerkingsverband heel veel voorzieningen aanwezig zijn. Die waren er dan meestal al van oudsher, de invoering van passend onderwijs heeft hier niet veel aan toegevoegd. Maar als het om bovenschoolse voorzieningen gaat, is de toegang daartoe wel iets waar het samenwerkingsverband over gaat. Zo is er in samenwerkingsverband A een verrijkgingsgroep voor hoogbegaafde kinderen, in de vorm van een bovenschools arrangement waarvoor een toelaatbaarheidsverklaring nodig is. Kinderen kunnen hier gedurende één dag in de week een schooljaar lang aan deelnemen. Verder is er in dit samenwerkingsverband een flexibel aanbod aan voorzieningen voor speciaal onderwijs, omdat het speciaal basisonderwijs een verbrede toelating kent en binnen de eigen school verschillende arrangementen kan aanbieden (ook voor cluster 4-leerlingen). Wat men hier nog mist, zijn geïntegreerde trajecten van onderwijs en zorg. Men wil dergelijke voorzieningen gaan opzetten in de komende jaren, vooral gericht op leerlingen met psychiatrische problematiek. Maar hiervoor is men afhankelijk van instanties die nu buiten de regio vallen en waar lange wachtlijsten zijn. Al in ontwikkeling is een huiskamergroep, voor kinderen die niet de hele dag onderwijs aankunnen.

In samenwerkingsverband C, waar men een sterk decentrale aanpak heeft, is het vooral aan de scholen om zelf, waar nodig samen met anderen, te zorgen voor een dekkend aanbod. De school voor speciaal onderwijs in deze case kan zelf heel veel aan en weigert slechts zelden een leerling. De school heeft wel eens een paar heel jonge kinderen gehad die toch naar een dagbesteding zijn gegaan. Soms kunnen kinderen niet functioneren in de klas. De school houdt echter in principe wel zo veel mogelijk kinderen binnen en onderzoekt hoe dat dan het beste vorm kan krijgen. Zo wordt momenteel nagegaan welk effect de dagindeling van een halve dag school en een halve dag behandeling heeft. Verder leent de school expertise en soms ook personeel (klassenassistenten) uit aan het regulier onderwijs als daar behoefte aan is. Hoewel het soms knelt met wat de school zelf nodig heeft, vindt men dat een positieve ontwikkeling: *“Wij vinden het fijn dat basisscholen een beroep op ons doen, eindelijk.”* (intern begeleider cluster 3-school). De basisscholen in C streven er naar zelf al zoveel mogelijk een dekkend aanbod te bieden. Eén van de scholen geeft aan dat het hun beleid is om zo min mogelijk op externen een beroep te hoeven doen. Veel leerkrachten hebben op deze school extra opleidingen gevolgd, de leerkrachten consulteren elkaar, de zorgstructuur is goed georganiseerd, de ib'er is zeer deskundig, de contacten in de wijk zijn intensief en men probeert de groepen zo klein mogelijk te houden. Dat deed men ook al vóór passend onderwijs. Op een andere school merkt men op dat het aanbod in de regio weliswaar voldoende dekkend is, maar dat het niet altijd lukt om dat te benutten omdat ouders zich soms verzetten tegen een verwijzing.

In samenwerkingsverband D, waar men vanwege de grootte van het samenwerkingsverband met wijkteams werkt, is het streven om een dekkend aanbod op wijkniveau te hebben. Het samenwerkingsverband biedt een reeks van arrangementen aan, variërend van speciaal onderwijs tot aan budget voor maatwerk binnen de reguliere school. Ook ambulante begeleiding en diagnostisch onderzoek zitten in het pakket. Een nieuw arrangement zijn

Herstartplekken die het samenwerkingsverband inkoop bij een cluster 4-school en die bestemd zijn voor thuiszittende leerlingen en/of voor dreigende thuiszitters. De leerlingen maken tijdelijk gebruik van deze plek, terwijl ze hun inschrijving op hun eigen school behouden. Tijdens de Herstartperiode worden de ondersteuningsbehoeften van de leerling (nader) in kaart gebracht. Eigen bovenschoolse voorzieningen heeft het samenwerkingsverband niet meer, die zijn met de intrede van passend onderwijs opgeheven. Ook in deze case is het de bedoeling dat reguliere basisscholen zoveel mogelijk zelf ondersteuning bieden. Ze kunnen daarvoor een beroep doen op de kennis van de schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband. Het beleid is om deze schoolondersteuners deskundig te laten zijn op een breed terrein: gedrag, spraaktaalontwikkeling, hoogbegaafdheid, het jonge kind, motoriek, zeer moeilijk lerende kinderen, langdurig zieke kinderen, ernstig neervoudig beperkte kinderen en ouderbegeleiding. Verder is het de bedoeling dat wat voorheen in de tussenvoorzieningen plaatsvond nu naar de scholen te brengen, in de vorm van 'ambulante begeleiding plus'. *"De AB-trajecten worden het meest aangevraagd omdat iedereen die het beste kent. Maar AB+, dat is nieuw. Wij hebben de tussenvoorzieningen opgeheven, de time-outs. Daarvoor in de plaats zijn nu de vliegende keeps. Nu komt de (oude) tussenvoorziening naar de klas. Dat is iemand die gaat echt met het kind, waar de school wanhopig van wordt, aan het werk. Tegelijkertijd ook met de docent, om de docent handvatten te geven. Wat we tot nog toe merken is, dat als er wordt geroepen 'handen in de klas' en 'we hebben hulp nodig', dan komen we en kunnen we na vier weken al weer weg. Dat is wel een heel mooi proces."* (directeur samenwerkingsverband).

De cluster 4-school die deel uitmaakt van dit samenwerkingsverband heeft een brede expertise en kan veel aan. Toch zijn er nog wel heel specifieke leerlingen voor wie men ook hier geen aanbod heeft. Genoemd zijn leerlingen met een psychiatrische hulpvraag die buiten de macht van het onderwijs ligt, leerlingen die niet in een groep kunnen functioneren en leerlingen met een gedrags- en of psychiatrische stoornis in combinatie met ernstig fysieke beperkingen. Deze school heeft een speciale afdeling waar leerlingen geplaatst worden van wie de onderwijsbehoefte nog niet bekend is of van wie de ontwikkeling tijdelijk belemmerd wordt door de situatie waarin de leerling zich bevindt. Gedurende de plaatsing wordt er binnen een gelimiteerde termijn - door middel van observatie en waar nodig aanvullende diagnostiek- gezocht naar de beste plek waar de leerling passend onderwijs zou kunnen ontvangen. De school heeft als motto: 'Bijna alles kan!'

In B streeft het samenwerkingsverband ernaar alle benodigde voorzieningen in huis te hebben en beschikbaar te stellen zonder wachtlijsten. In discussie is wel welke voorzieningen wel of niet tot passend onderwijs gerekend moeten worden. Zo vindt de intern begeleider van één van de scholen dat er nog aanbod ontbreekt voor getraumatiseerde kinderen van asielzoekers. De directeur van deze school is het daar niet mee eens: dit organiseren is niet de taak van het onderwijs, maar van de landelijke overheid. In een andere case, E, rekent men voorzieningen als taalklassen en onderwijs aan asielzoekerskinderen ook expliciet niet tot het terrein van passend onderwijs. Wel behoren hiertoe in deze case plusklassen voor excellente leerlingen en speciale klassen voor zml-leerlingen met enkelvoudige problematiek die zijn ondergebracht bij basisscholen. Schoolbestuurders in dit samenwerkingsverband geven aan dat ze nog wel een paar wensen hebben, als het gaat om dekkend aanbod. Volgens een van hen zou je samenwerking in de buurt moeten zoeken, tussen scholen van verschillende besturen, om gezamenlijke groepen op te zetten. Deze bestuurder signaleert op dit punt een spanningsveld. Enerzijds wordt verwacht dat besturen samenwerken, anderzijds zijn er

allerlei regels die de samenwerking tegengaan, bijvoorbeeld met betrekking tot fusie en het gegeven dat budgetten aan brinnummers gebonden zijn. *"Men zit strak vast in het regime."* Een ander is van mening dat er meer arrangementen samen met jeugdhulp moeten komen. Voor sommige leerlingen in cluster 4 zou men structuurgroepen willen opzetten met een medewerker van uit de jeugdhulpverlening. Om dat te kunnen realiseren, zou voor die groepen hoge bekostiging mogelijk moeten worden gemaakt. Deze bestuurder merkt verder op dat er ook aanbod is verdwenen, zoals de preventieve ambulante begeleiding vanuit de sbo-scholen. Dat werkte voorheen goed, maar bestaat nu niet meer. Deze bestuurder vindt dat de sbo-scholen een expertisecentrum zouden moeten vormen, waar volgens de aanpak 'één kind, één plan' wordt gewerkt, met verbindingen naar het regulier basisonderwijs en jeugdhulp.

De directeur van de sbo-school in E geeft aan dat er een breed aanbod aan voorzieningen is in het samenwerkingsverband, inclusief specifieke instellingen voor jeugdbescherming en autisme. Qua onderwijsvoorzieningen is bijna alles in huis. Dat is echter ook een nadeel, want als voorzieningen er zijn, maak je er dankbaar gebruik van, aldus deze directeur. Als er niet zoveel voorzieningen waren geweest in E, zou er niet zo'n grote negatieve verevening zijn.

In alle vijf samenwerkingsverbanden hebben scholen schoolondersteuningsprofielen gemaakt en daarin vastgelegd wat bij hen onder basisondersteuning valt en wat onder extra ondersteuning. In A is daarvoor een vast document gebruikt, het document Doorlopende Ondersteuningslijn (DOL 2.0). Alle schoolondersteuningsprofielen staan hier op internet en worden elk jaar bijgesteld. Bij het opstellen van de schoolondersteuningsprofielen was het oorspronkelijk de bedoeling om daarmee ook naar een dekkend aanbod te streven, maar de hoofdproblemen – ADHD en autisme – komen op alle scholen voor. Je kunt je als school niet op een bepaalde groep richten, zo stelt een van de schoolleiders. Dat heeft ook met de krimp te maken. De schoolondersteuningsprofielen van de basisscholen lijken dus erg op elkaar.

Ook in B worden de eerder gemaakte schoolondersteuningsprofielen binnenkort al weer bijgesteld. Dat heeft te maken met het uitbreiden van de basisondersteuning. Men werkt met een door het samenwerkingsverband aangeleverd format. Er zijn ook hier geen afspraken gemaakt binnen het samenwerkingsverband over welke school welke specifieke expertise zou moeten hebben. De scholengroepen die in dit samenwerkingsverband hun eigen beleid voeren, willen liever niet werken met specialismes per school omdat ze vrezen dat dat een effect zou kunnen hebben op het aantal aanmeldingen per school. Gezien de leerlingenkrimp in de regio is dat een kwetsbaar punt. Eén van de ib'ers zou daar echter wel voor zijn: *"Lijkt me handig. Het zou kunnen helpen bij een goede verdeling van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben over scholen."* Die verdeling wordt nu te ongelijk gevonden.

In D is ook sprake van een vaste structuur voor de schoolondersteuningsprofielen. Die zijn ook allemaal bij het samenwerkingsverband geregistreerd en openbaar. Net als elders lijken de profielen sterk op elkaar. Ook hier is dit vanwege de vrees dat specialisatie nadelig kan uitpakken voor leerlingaantallen.

In E heeft men gebruikgemaakt van een externe audit bij het opstellen van schoolondersteuningsprofielen. Op basis hiervan is elke school getypeerd als een netwerkschool, een smalle ondersteuningsschool, een brede ondersteuningsschool of een inclusieve school. Deze zijn als volgt omschreven. De *netwerkschool* biedt alleen een basisniveau van speciale onderwijssteuning. Zo'n school heeft voor maximaal een kwart van alle leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften zelf adequate speciale

onderwijsondersteuning in huis. Daarbuiten moet de school een beroep doen op andere scholen of instellingen. De *smalle ondersteuningsschool* wil er in principe zijn voor alle leerlingen in het dorp of de wijk. Daartoe worden de nodige aanpassingen in de pedagogiek en de didactiek toegepast. Deze scholen kunnen aan ongeveer een kwart tot de helft van alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende onderwijsondersteuning bieden. De *brede ondersteuningsschool* kan veel leerlingen met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften onderwijs geven. Dergelijke scholen kunnen ongeveer de helft tot driekwart van alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende ondersteuning bieden. Een deel van de leerkrachten is getraind in het omgaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Alleen bij uitzonderlijke onderwijsbehoeften van leerlingen loopt de school tegen haar grenzen aan. Bij de *inclusieve school* is de speciale onderwijszorg een integraal onderdeel van de schoolorganisatie en is deze geïnternaliseerd in de pedagogisch-didactische benadering van de teamleden. Deze school kan driekwart tot alle leerlingen met speciale onderwijsbehoeften passende onderwijsondersteuning bieden.

De schoolondersteuningsprofielen zijn te vinden op de website van het samenwerkingsverband. Uit het overzicht van de profielen blijkt dat de basisscholen, op één brede ondersteuningsschool na, alle in de categorie netwerkschool of smalle ondersteuningsschool vallen. Bij het opstellen van de schoolondersteuningsprofielen is gekeken wat de scholen qua aanbod hebben. Er is daarbij niet gestreefd naar een dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband. Uit de scholen komt het geluid dat ze de indeling in schooltypen maar moeilijk kunnen volgen en dat ze denken dat dat ook voor ouders zo is. Het maakt de verschillen tussen scholen nog weinig concreet. Ook wordt hiermee niet zichtbaar dat er verschillen tussen scholen zijn die samenhangen met het leerlingenpubliek van de school en de wijk waarin ze staan, aldus een van de schooldirecteuren. Die verschillen maken dat er scholen zijn die van oudsher meer ondersteuning bieden.

2.6.2 Eerste ervaringen

De schoolondersteuningsprofielen, zeker de eerste versies, zijn lang niet altijd in samenspraak met het schoolteam opgesteld. Ze zijn wel voorgelegd aan medezeggenschapsraden, maar de leraren zijn er nauwelijks bij betrokken en zeggen soms er nog nooit van te hebben gehoord. Hooguit zijn ze een keer als concept voorgelegd. Slechts een enkele keer is er wel sprake geweest van inspraak vanuit het team. Ook is men in de schoolteams niet op de hoogte van de schoolondersteuningsprofielen van andere scholen. Dit wil overigens niet zeggen dat men het ondersteuningsaanbod van andere scholen niet kent. Men weet uit andere bronnen wel dat er scholen zijn met meer knowhow op bepaalde gebieden en scholen waar dat niet zo is.

In case E zien de schoolbestuurders ook dat er weinig variatie in de ondersteuningsprofielen van de scholen zit en dat de slag om te kijken hoe die profielen zich verhouden tot dekkend aanbod in de regio niet wordt gemaakt. Scholen blijven zitten in 'we hebben het altijd zo gedaan', aldus een van de bestuurders. Er wordt wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgesproken, maar die is er feitelijk in het scholenveld niet altijd, al begint het wel langzaam te komen dat scholen met elkaar in gesprek raken. De sbo-school in E wijst erop dat dit ook komt doordat basisscholen nog te veel vast zitten in het leerstofjaarklassensysteem. De directeur van deze school ziet weinig reguliere scholen die hun organisatie veranderen in

verband met passend onderwijs of die zich op een bepaald gebied willen specialiseren. Deze sbo-school werkt samen met de basisschool in hetzelfde gebouw en is voorstander van arrangementen met tussenvormen tussen regulier en sbo.

Als het gaat om dekkend aanbod, blijken er weinig ervaringen genoemd te worden met specifieke voorzieningen of met het ontbreken daarvan. Veeleer gaat het gesprek in de scholen over wel of niet verwijzen en over factoren die daarop van invloed zijn. Leraren wijzen op de grote klassen die door bezuiniging zijn ontstaan en die het moeilijk maken om de juiste aandacht te geven aan kinderen die dat nodig hebben. Het is goed dat kinderen in de eigen omgeving naar school kunnen, zo zeggen leraren in case A, maar de leerling moet wel lekker in zijn of haar vel blijven zitten. Als er signalen zijn dat kind of groep eronder lijden, dan moet een verwijzing mogelijk blijven. Al moet dat dan ook weer worden afgewogen tegen de vraag of het kind op het speciaal onderwijs dan beter af is, gezien de vaak zware problematiek van de leerlingen daar.

Ook in case C benadrukken leraren van een van de scholen dat zij hun eigen grenzen moeten bewaken bij het aanbieden van passend aanbod. Ze ervaren de dagelijkse schoolpraktijk als enorm zwaar en zouden graag zien dat enkele kinderen met een laag IQ een TLV krijgen om naar de sbo-school te gaan. De ouders houden dat echter tegen, zij willen hun kind graag op deze (wijk)school houden. Zonder de invoering van passend onderwijs zouden de betreffende kinderen volgens deze ondervraagden 'allang op de sbo-school zitten.'

Een ervaring van heel andere aard met het hele aanbod van voorzieningen is dat het op sommige plaatsen voor scholen erg ingewikkeld is geworden door alle veranderingen. De directeur van het samenwerkingsverband D zegt bijvoorbeeld: *"Er is sprake van een complexe zorgstructuur. We hebben negen gebieden in de stad. In elk gebied is de structuur weer anders. Ook door personele mutaties is het niet gemakkelijk je weg te vinden in het veranderde zorglandschap. Dat geldt voor onze mensen, maar het geldt nog veel meer voor de scholen en de ib'ers. Op de laatste algemene ledenvergadering werd de vraag gesteld: We hebben een ouder-functionaris en hoe verhoudt zich die dan tot de schoolmaatschappelijk werker? En wat doet dan de onderwijsconsulenten? Je bent lang aan het uitleggen voordat je dat duidelijk kan maken."*

Dat het ingewikkeld is heeft niet alleen te maken met de complexiteit van structuren maar ook met het feit dat passend onderwijs nieuwe protocollen en nieuw overleg met zich meebrengt. Een schooldirecteur in case D geeft het voorbeeld dat vroeger een leerkracht bij een leerling met een spierziekte zelf aanpassingen maakte zodat een leerling in een rolstoel op school les kon blijven volgen: *"Dat was pas echt passend onderwijs, maar daar kwam geen papier bij kijken. Dat kind uit mijn voorbeeld is op 15-jarige leeftijd overleden, maar hij heeft een fantastische tijd gehad op school. Nu hebben we een papierwinkel van hier tot gunter Alles is zo geformaliseerd, dat ergert me mateloos."* En op een andere school in deze case merkt een intern begeleider op dat passend onderwijs vooral veel vergaderen is: *"Er is een overkoepelend overleg van scholen in de wijk. Maar elke school blijft daar een beetje hangen in zijn eigen verhaal."*

Soms worden er specifieke onderdelen van de hulpstructuur genoemd waar men wel of geen goede ervaringen mee heeft. Op twee scholen in case A zijn de intern begeleiders bijvoorbeeld niet zo tevreden over de gezinscoaches waar de scholen mee te maken hebben. Ze ervaren daarvan weinig meerwaarde en vinden het bovendien storend dat het steeds een andere persoon is, ook voor de ouders.

Ook in case D gaat men in op dekkend aanbod in relatie tot de hulp van buiten de school. *"We willen per gebied of per wijk een dekkend aanbod te realiseren. We hebben nu negen gebieden en 26 wijken en daarin heb je een OAT teamleider met de schoolcontactpersoon en alle disciplines die daar dan in horen. Wat nog niet voldoende aangehaakt is, zijn de wijkteams vanuit de gemeente. Die hebben toch een eigen proces nog."*

Bij het totstandbrengen van dekkend aanbod speelt ook geld een rol. Zo zegt een schoolleider van een cluster 4 school in deze case:

"Het cluster 4 van het so is eigenlijk gewend om in TLV één te werken. Maar daar kunnen wij niet mee rondkomen. Onze mensen hebben twee opdrachten, dat is leeropbrengsten en gedrag. En op het moment dat daar een opdracht bijkomt, dat kan dus zijn een laag IQ, gebaren ondersteunend onderwijs, of kleuters die begeleiding en zorg nodig hebben (denk aan zindelijkheidstraining, eten, schoolse vaardigheden etcetera), dan hebben we extra nodig. Daar voeren we gesprekken over met het samenwerkingsverband en de gemeente. En daarin zie je dus een groot discussiepunt tevoorschijn komen: wat is nou onderwijsondersteuning en wat is nou zorg? En niemand heeft geld natuurlijk. Iedereen moet bezuinigen."

Verder worstelen scholen soms met de spanning tussen een breed aanbod aan ondersteuning, voldoende leerlingen binnenhalen en voldoen aan verwachtingen van ouders en bestuur. Dan gaat het dus om de vraag hoe dekkend hun eigen aanbod kan zijn. Een schoolleider in D: *"Je zit er dubbel in. Het doel is dat alle kinderen op de juiste plek komen, maar als één school gaat groeien, dan krijg je toch verzuring in de samenwerking. Wij moeten minstens 225 leerlingen hebben, anders komen we in de gevarezone. Het aantal kinderen is gewoon belangrijk en heeft te maken met welke ouders voor jouw school kiezen in de buurt. Wij profileren ons met goede Cito-resultaten. We hebben dat bereikt en we hebben een goede naam in de wijk. Ik krijg veel aanvragen van ouders uit de buurt, die hun kind vanuit een andere school op onze school willen plaatsen. Meestal zijn dat toch kinderen die extra zorg nodig hebben, anders maken die ouders die overstap niet. Sommige scholen vertellen niet wat er aan de hand is. Als je dan een groot hart hebt en je neemt kinderen aan die toch wat zwakker presteren, dan zie je dat in je eindresultaten. Van mijn bestuur mag ik dan die achteruitgang weer verklaren. Als je iedereen aanneemt heeft dat een aanzuigende werking, maar wij zijn ook geen tovenaars. We zitten in een spagaat, je hebt leerlingen nodig, maar je kunt ook niet iedereen alles bieden."*

2.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het doel van het realiseren van een dekkend aanbod is uiteraard dat er geen leerlingen zijn aan wie geen passend onderwijs geboden kan worden in het samenwerkingsverband. Uit het voorgaande is gebleken dat de meeste geïnterviewden vinden dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod, als het gaat om de beschikbaarheid van onderwijsvoorzieningen. Alleen de samenwerking met de wijkteams en met de gemeente kan beter, in gevallen waarin scholen iets extra's moeten bieden op het gebied van specifieke zorg.

De functie die de schoolondersteuningsprofielen zouden hebben bij het realiseren van een dekkend aanbod blijkt vooralsnog niet te worden vervuld. De redenen daarvoor (concurrentie tussen scholen om leerlingenaantallen, angst voor het etiket 'zorgschool', te veel in het bestaande aanbod blijven) zijn hierboven beschreven. Ook in het eigen beleid van de school lijken de profielen geen grote rol te spelen. Leraren zijn er soms niet of nauwelijks van op de hoogte. Wel wordt vanwege de verplichting om de profielen te maken het gesprek met elkaar

gevoerd in het samenwerkingsverband over wat van elke school aan basisondersteuning verwacht mag worden.

Er zijn ook een paar knelpunten genoemd op het thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen:

- De grootte van de klassen in de basisscholen, waardoor het moeilijk is op schoolniveau een breed aanbod te realiseren (meerdere cases).
- Een moeizame relatie met de jeugdhulp. Een sbo-school in case A noemt de jeugdhulp een enorm log apparaat en stelt dat passend onderwijs daarin geen verandering heeft gebracht. Klachten zijn: te weinig overleg, onduidelijkheid met wie je moet overleggen, gebrek aan doortastendheid. De bijdrage van de jeugdhulp is noodzakelijk om een sluitend aanbod te krijgen maar schiet tekort, is hier de ervaring. In een andere case (E) mist men de regie als het gaat om inspanningen van de jeugdhulp.
- Ouders en/of de vorige school van het kind vertellen niet altijd wat er met een kind aan de hand is, zodat de school voor verrassingen komt te staan (meerdere cases).
- Regels die echte samenwerking of het gezamenlijk opzetten van nieuwe groepen in de weg staan (E).
- Schoolondersteuningsprofielen zijn slechts documenten, wat nog ontbreekt is echt zicht op de vraag of leerlingen die vroeger verwezen zouden worden nu in het regulier onderwijs voldoende steun krijgen. Het samenwerkingsverband staat voor de opgave dit te monitoren, waar weet nog niet hoe. (E)
- Het onderwijs is door passend onderwijs nog complexer is geworden en leerkrachten voelen zich overvraagd. Men heeft het idee dat het aantal leerlingen met problemen groeit en dat de aandacht voor deze leerlingen ten koste gaat van de andere leerlingen. *"Ik denk soms echt dat je de andere kinderen moet beschermen tegen die ene. Je moet de belangen afwegen."* (E).

2.7 Ontwikkelingsperspectieven

Sinds passend onderwijs hebben scholen te maken met een nieuwe verplichting: het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen die extra steun krijgen. In het speciaal (basis)onderwijs bestaat daar al iets langer ervaring mee, omdat de Inspectie van het onderwijs van deze scholen al een aantal jaren vraagt om voor (alle) leerlingen ontwikkelingsperspectieven op te stellen. Voor de inspectie was en is dit in een methode om leeropbrengsten te beoordelen in deze sector, omdat in het speciaal (basis)onderwijs minder vaak gegevens vanuit gestandaardiseerde toetsen beschikbaar zijn. In het regulier onderwijs is het ontwikkelingsperspectief in de plaats gekomen van de vroegere individuele handelingsplannen, die men gewend was te maken voor leerlingen aan wie extra hulp werd gegeven.

Het is voor het regulier onderwijs niet voorgeschreven voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief moet worden gemaakt, bepaald is slechts dat het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Het werken met ontwikkelingsperspectieven (OPP's) is een zaak van de scholen. Hierna gaat het dan ook vooral om de ervaringen van de scholen.

2.7.1 Over POP's, groeidocumenten, OPP's en andere formulieren

Het opstellen van ontwikkelingsperspectieven is in het primair onderwijs ingebed in een veel groter geheel van leerlingdossiers en handelingsafspraken voor leerlingen die ondersteuning nodig hebben. In elke case zijn daar eigen werkwijzen voor en soms verschillen die ook nog van school tot school. Daar komen dan de afspraken bij die binnen de samenwerkingsverbanden gemaakt worden over wat scholen moeten aanleveren als een arrangement of toelaatbaarheidsverklaring wordt aangevraagd.

In case A werkt men met persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's). Het POP is een document dat wordt aangemaakt als er voor het eerst sprake is van extra ondersteuning of van een diagnostisch onderzoek en dat wordt aangevuld als er sprake is van vervolgstappen. Het gaat met de leerling mee, ook in latere jaren en ook als die leerling van school wisselt. In andere cases (B, C) heeft men soortgelijke documenten, die worden aangeduid als 'groeidocument' of met een nog andere term. Overeenkomstig is dat het gaat om stukken die gebaseerd zijn op handelingsgerichte diagnostiek en waarin vaak een uitgebreide set gegevens wordt verzameld, waaronder gegevens over beschermende factoren en risicofactoren. Ook handelingsafspraken komen daarin terecht.

Het ontwikkelingsperspectief wordt gezien als een soort kop op een dergelijk instrument. Kenmerkend aan een ontwikkelingsperspectief (OPP) is dat daarin een uitstroombestemming moet worden opgenomen. Volgens sommige scholen (in case A) is het OPP meer gericht op de didactische aanpak en minder op de gedragskant, maar daar wordt niet eenduidig over gedacht. Wat het OPP wel toevoegt aan POP's of groeidocumenten, is dat het OPP sterker opbrengstgerichtheid stimuleert, omdat er beoogde einddoelen in moeten staan. Om die reden vindt men het soms voor jonge leerlingen minder geschikt, want voor hen is een beoogd einddoel nog moeilijk vast te stellen. Vanwege dit kenmerk verwacht een van de scholen in A dat het aantal OPP's bij hen vooral zal gaan groeien in de midden- en bovenbouw en zegt ook een andere school dat bij hen vooral in de bovenbouw POP's overgaan in een OPP.

In case B werkt men, net als in case C, met groeidocumenten. Op de ene school in B krijgen alle leerlingen met een groeidocument een OPP, op de andere school niet. Op een van de scholen denkt men dat het OPP niet tussentijds bijgesteld mag worden en daarom is men voorzichtig met het bepalen van het niveau van de uitstroombestemming. Men is bang dat te hoog geformuleerde ambities de school later kunnen opbreken.

In case E werkt de sbo-school er juist naartoe dat het OPP het hoofddocument is waarin alle informatie over de leerling staat. Dan is het OPP dus niet de kop op bestaande instrumenten, maar het instrument dat alles integreert. Om dat eenvoudiger te maken, is het digitaal gemaakt. De leerkrachten van deze school geven aan dat je continu alle ontwikkelingen moet bijhouden om het OPP te updaten, omdat na een jaar wordt bekeken of het kind terug kan naar het regulier onderwijs.

Een andere, reguliere school in case E heeft het OPP afgestemd op de leerlijndoelen die de SLO heeft opgesteld. Dat biedt een goede basis om elk half jaar de ontwikkeling te bekijken. Een OPP is in verschillende cases opgenomen in de afspraken over het aanvragen van arrangementen en/of toelaatbaarheidsverklaringen. Dan moet een OPP verplicht geleverd worden (A, C) en soms wordt het dan ook alleen in die gevallen opgesteld.

2.7.2 Voor wie wordt een OPP opgesteld?

Omdat niet landelijk is vastgelegd voor welke leerlingen een OPP moet worden gemaakt, verschilt het van school tot school welke leerlingen een OPP krijgen. De PO-Raad heeft aanbevolen dat elke leerling die in een ondersteuningsteam besproken wordt een OPP krijgt, maar daar is niet iedereen het mee eens. De directeur van A vindt bijvoorbeeld dat het tot de beleidsvrijheid van samenwerkingsverbanden hoort om hier keuzes in te maken. Als er voor een kind geen specifieke didactische of pedagogische aanpak nodig is, maar bijvoorbeeld alleen een aanpassing aan het gebouw, dan is een OPP niet nodig. *"Een kind in een rolstoel, of een kind voor wie elke dag een verpleegkundige langskomt, hoeft niet per se een OPP"*. In A zijn er scholen waar POP's worden opgesteld voor alle leerlingen die in een traject handelingsgerichte diagnostiek terechtkomen, maar ook voor leerlingen die los daarvan extra hulp krijgen. Dat zijn dan dus ook kinderen die onder de basisondersteuning vallen. Ook hoogbegaafde kinderen krijgen een POP. Op de sbo-school in deze case krijgen weer alleen leerlingen die in een trajectoverleg besproken worden een POP.

Vanwege de verschillende keuzes over wanneer een OPP gewenst of noodzakelijk is, verschilt ook het aantal leerlingen met een OPP sterk. Op sommige basisscholen gaat het maar om enkele leerlingen, omdat het alleen wordt gedaan bij het aanvragen van een arrangement of een verwijzing, op andere scholen kan het gaan om alle leerlingen die een of andere vorm van specifieke begeleiding krijgen, ook vanuit de basisondersteuning. Dit betreft soms wel 30% van alle leerlingen. In het sbo en so gaat het uiteraard altijd om alle leerlingen. Op een school in E is de afspraak dat OPP's moeten worden gemaakt voor leerlingen met tenminste anderhalf jaar leerachterstand. Leerkrachten van deze school verwachten dat het aantal OPP's op de school daardoor sterk gaat groeien.

Leerlingen met een OPP moeten door de school worden geregistreerd in BRON (landelijk register). Dat vindt men niet overal zinvol. De directeur van het samenwerkingsverband in case A vindt dat eigenlijk strijdig met de bedoeling van passend onderwijs. *"Laat het samenwerkingsverband en de scholen met rust. Waarom moeten de gegevens over OPP in BRON worden geplaatst? Dat is omdat de overheid en de inspectie het nog niet los durven te laten. Dat geeft alleen maar onzekerheid, hoge planlast en stress bij scholen. Men is bang erop te worden afgerekend."*

Ook andere verplichtingen rond het OPP stuiten soms op weerstand. Bijvoorbeeld dat ze ook moeten worden gemaakt voor jonge leerlingen (A, B) en dat het opstellen al moet plaatsvinden enkele weken nadat het kind op school is gekomen (B). Aan die verplichtingen houdt men zich op de scholen niet altijd.

2.7.3 Wie stelt een OPP op?

Over het algemeen zijn het intern begeleiders die een OPP opstellen, in het speciaal (basis)onderwijs soms samen met een gedragskundige of consultant. Maar het komt ook voor dat ib'ers en leerkrachten het samen doen en er is ook een school (B) waar ook de onderwijsassistent erbij wordt betrokken. Op sommige scholen is het nu nog de ib'er, maar wil men toe naar een model waarin leerkrachten het doen (D, E). De overweging daarbij is dat het voor de ib'er te veel werk is en dat het ook te veel een 'papieren boekwerkje' blijft als leerkrachten er niet zelf bij betrokken zijn. Op een school in E zeggen de leerkrachten zelf dat ze meer betrokken willen zijn. Nu is het nog te vaak zo dat het al een compleet document is als zij het te zien krijgen, met handtekening van ouders en al, en dat zij alleen maar mogen uitvoeren.

Met ouders wordt ook altijd over het OPP gesproken, al is het onduidelijk in hoeverre het OPP echt samen opgesteld wordt. In één case (E) is dit op de sbo-school wel expliciet het geval, ouders kunnen daar aangeven als iets niet meer van toepassing is in het OPP of als iets moet worden toegevoegd.

Op verschillende scholen heeft men de ervaring dat het bij sommige ouders lastig is om tot overeenstemming te komen over de verwachte uitstroombestemming, omdat ouders daarover andere verwachtingen hebben dan de school (o.a. B). De voortgangsgesprekken over het OPP worden zeker altijd met ouders gevoerd, zie hiervoor 2.6.4. Dit gebeurt vrijwel steeds door de leerkrachten.

2.7.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het OPP heeft gezien vanuit de wet vooral de functie om het onderwijs aan leerlingen die extra steun nodig hebben doelgerichter te maken. De school legt vast welk eindniveau haalbaar zou moeten zijn bij een leerling (uitstroomniveau) en met welke inspanningen men daar probeert te komen. Door regelmatig tussentijds te evalueren kunnen bijstellingen gepleegd worden. Een OPP is aldus een document om mee te evalueren of men nog op koers ligt met een leerling en of de bedoelde resultaten worden behaald. Een andere functie van een OPP is om de ouders te betrekken bij de ondersteuning die hun kind krijgt. Er is geen verplichting dat ouders met het OPP moeten instemmen, maar het is wel de bedoeling dat ouders en school er met elkaar over in gesprek gaan.

Dat het OPP doelgerichtheid bevordert, wordt door verschillende geïnterviewden in de scholen beaamd (A, E). Vooral vanuit het speciaal basisonderwijs, waar men al langere tijd ervaring heeft met OPP's, wordt gezegd dat men door het OPP beter naar de kinderen kijkt en dat ondersteuning beter wordt beschreven. De directeur van een sbo-school in E: *"In de oude situatie werd gezegd 'we kijken wel waar we komen'. Er was toen minder stimulans om iets extra te doen. Nu worden we er steeds slimmer in om doelen te realiseren. Het OPP leidt tot meer zicht op het aanbod en levert niet meer bureaucratie op, als je het goed hanteert."*

Ook voor de communicatie met de ouders wordt het OPP gewaardeerd (A, B, E, C). Het is een goed instrument om het gesprek met de ouders over hun kind te voeren en zorgt voor meer transparantie over het aanbod. Ouders worden altijd gehoord, krijgen daardoor stem en als het goed loopt, is er consensus over doelen en aanpak. *"Maar voorop staat wel dat de school over het onderwijs gaat"*, zegt een schoolleider in B. In C heeft men op de so-school de ervaring dat ouders makkelijker mee te nemen zijn in het uitstroomprofiel dat in het OPP is opgenomen, omdat de school zichzelf ook verbeterd heeft in cyclisch, gestructureerd en planmatig werken. Op deze school zou men graag zien dat ouders zich juist wat mondiger opstelden in het gesprek over het OPP. Gesignaleerd wordt dat het lage opleidingsniveau van veel van hun ouders hierbij in de weg zit.

In dezelfde case zegt een leerkracht op een reguliere school: *"Ik heb vanmiddag een gesprek met ouders over een OPP. We hebben toetsen gehad en daar kan ik dan over zeggen: dit hebben we wel bereikt, dit niet bereikt, en dan kunnen we weer nieuwe doelen stellen. En dat is natuurlijk heel fijn voor de ouders."* En een ander: *"Als de uitstroom in zicht komt, is het fijn als je aan ouders kan laten zien hoe hun kind zich ontwikkeld heeft. Dan hebben zij ook eerder het idee van: hé, zo'n OPP kan in ieder geval meer opleveren bij mijn kind dan dat-ie meegaat in de grote groep. Die grafieken laat ik dus vanmiddag ook zien. Tegelijk kijk je ook samen naar de uitstroom. En dat vind ik vanaf groep 6 erg belangrijk."*

Knelpunten zijn er echter ook. De meest genoemde is bureaucratie. Vooral leraren vinden dat er erg veel administratie bij komt kijken en dat ze veel moeten vastleggen. *"Als een kind drie weken op school zit, moet je al een heleboel vragen beantwoorden, bijvoorbeeld over leren en belemmerende factoren bij gedrag. Er is een leerling in groep 3 die al een POP heeft van 31 pagina's"*. Men vindt het begrijpelijk dat je je moet verantwoorden, maar het mag van hen wel wat minder uitgebreid (school in A). Leraren in het primair onderwijs hebben ook te maken met groepsplannen en individuele handelingsplannen die vakgebonden zijn en dat leidt bij elkaar tot een forse planlast. Er zijn voorbeelden van scholen met tientallen handelingsplannen per groep. Klachten over bureaucratie zijn er wat minder op de s(b)oscholen, mogelijk omdat men daar al meer en langer gewend is met zulke plannen te werken en de groepen er kleiner zijn.

Een ib'er van een school in E vindt het werkdrukverhogend dat de OPP's in BRON moeten worden ingevoerd. De ib'er hoeft het niet zelf te doen, dat gaat via de administratie. Maar gesignaleerd wordt dat er wel erg veel aan BRON aangeleverd moet worden, niet alleen in verband met passend onderwijs. De toenemende werkdruk heeft volgens deze ib'er ook te maken met het invoeren van allerlei gegevens in digitale systemen.

Een ander knelpunt dat genoemd is, is dat er geen duidelijke voorbeelden of formats beschikbaar zijn voor het opstellen van een OPP. Een school in D: *"De OPP's worden gemaakt door de intern begeleiders. Bij ons voor zo'n 10% van de leerlingen. We hebben erg gezocht naar een goed format, wat inspectieproof is. Dat heeft veel tijd gekost. Ook het samenwerkingsverband was zoekende. Er ontbreekt een algemeen format wat door het bestuur wordt aangeboden."*

3. Integrale casestudies passend onderwijs vo

In dit hoofdstuk presenteren we de eerste uitkomsten van het onderzoek in de vijf vo-samenwerkingsverbanden. Achtereenvolgens gaan we, net als in het vorige hoofdstuk, in op de organisatorische inrichting van het samenwerkingsverband, de middelenverdeling, de organisatie van de toewijzing, de zorgplicht, de realisatie van het dekkend aanbod en de rol van de schoolondersteuningsprofielen daarbij en de introductie van de ontwikkelingsperspectieven. Per thema beschrijven we de uitkomsten weer volgens een vaste structuur. Eerst gaan we in op de gemaakte keuzes/het gevoerde beleid in het samenwerkingsverband, vervolgens laten we iets zien van eerste ervaringen daarmee en ten slotte gaan we in op beoogde en niet beoogde effecten. Bij dit laatste komt ook aan bod welke knelpunten men heeft genoemd met betrekking tot het onderwerp.

De vijf samenwerkingsverbanden worden net als in het po aangeduid als case A, B, C, D en E. Vooraf merken we op dat de hier beschreven stand van zaken de situatie in de cases weergeeft van het voorjaar van 2016, het moment van dataverzameling. Inmiddels zijn de ontwikkelingen in sommige cases al weer wat verder. In een volgend rapport komt dat weer aan de orde.

3.1 Bestuur en organisatie

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn het gekozen bestuursmodel, de samenwerking tussen de schoolbesturen binnen het samenwerkingsverband en de keuze tussen centraal of decentraal beleid.

3.1.1 Bestuurlijk model

De samenwerkingsverbanden vo hebben alle gekozen voor een one tier model voor hun bestuurlijke inrichting. Dit houdt in dat er een Algemeen Bestuur (AB) is, bestaande uit alle deelnemende schoolbesturen in het samenwerkingsverband, dat eindverantwoordelijk is en tevens de toezichtrol vervult. De uitvoering van het beleid is belegd bij de directeur van het samenwerkingsverband, die daarvoor een mandaat heeft gekregen van het AB. In vier gevallen (A, B, C, E) is er ook een Dagelijks Bestuur (DB), bestaande uit een vertegenwoordiging vanuit de schoolbesturen, dat samen met de directeur het beleid ontwikkelt. Taken wat betreft bedrijfsvoering, budgetbeheer en externe vertegenwoordiging liggen in de regel bij de directeur. Men volgt met dit model de governancecode 'goed bestuur' die gangbaar is in het voortgezet onderwijs. Een belangrijk kenmerk van dit model is dat de schoolbesturen een dubbele rol hebben: ze zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk, maar houden tevens toezicht en daarmee dus ook toezicht op elkaar en zichzelf. De (on)wenselijkheid van dit 'dubbele-pettenfenomeen' is in enkele cases voorwerp van debat. De directeur van samenwerkingsverband C geeft aan dat ze zouden willen toewerken naar een Raad-van-Toezicht model in de toekomst, dat wil zeggen een model waarin de directeur de directeur-bestuurder is en een Raad van Toezicht met een beperkt aantal leden (afkomstig uit de kring van de deelnemende schoolbesturen of onafhankelijke derden) toezicht houdt. In een van de cases (D) is gebleken dat dit ook de wens is an de

Ondersteuningsplanraad en van de inspectie van het onderwijs is. Men heeft daar nu een werkgroep ingesteld die voorstellen moet doen voor een Raad-van-Toezichtmodel.

In sommige gevallen is uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop in het AB besluitvorming moet plaatsvinden. Een voorbeeld is case C. Daar is het uitgangspunt dat besluiten worden genomen op basis van consensus, maar als die niet behaald kan worden, wordt er gestemd. Daarvoor is een systeem bedacht waarin grote besturen meer stem hebben dan kleine besturen, maar er ook altijd minstens twee kleine besturen vóór een besluit moeten stemmen, om te voorkomen dat kleine besturen altijd overruled kunnen worden door grote besturen.

De formele medezeggenschap in is alle cases georganiseerd via de (verplichte) Ondersteuningsplanraad. Dit zijn soms grote organen, omdat daarin alle besturen weer een vertegenwoordiger uit eigen kring hebben. Naast de formele medezeggenschap is er in de meeste cases ook betrokkenheid van scholen georganiseerd. Zo kent samenwerkingsverband E een systeem met meerdere directiekringen (overleggen van schoolleiders), die geleid worden door een stuurgroep waarin uit elke kring een schoolleider deelneemt. Deze stuurgroep vergadert een aantal malen per jaar en adviseert het DB. De stuurgroep kan ook agendapunten inbrengen. Verder heeft deze case twee overleggroepen van zorgcoördinatoren die een aantal malen per jaar bij elkaar komen. Andere cases hebben een soortgelijk systeem.

3.1.2 Samenwerking tussen besturen

De bestuurlijke samenwerking loopt tot nu toe in vier cases goed (C, E, A, D) volgens de directeur van deze samenwerkingsverbanden. Dat wordt in de regel ook bevestigd door geïnterviewde schoolleiders en bestuurders. Men weet elkaar te vinden, er wordt naar elkaar geluisterd en besluiten worden in interactie genomen. Factoren die dit bevorderen zijn een geschiedenis met elkaar hebben (C) (*"we kennen elkaar al van oudsher"*), goed naar scholen luisteren (G), besturen die bereid zijn om ruimte te geven aan de directeur (A) en de inhoud boven de financiën stellen (A).

In samenwerkingsverband B is de start van het samenwerkingsverband moeizaam geweest en heeft de inrichting veel tijd gekost. Knelpunten waren de integratie van de besturen van het voortgezet speciaal onderwijs, de keuze voor een directeur en discussie over het al dan niet handhaven van een Orthopedagogisch didactisch centrum (OPDC). Een factor van betekenis hierbij is de negatieve verevening waar dit samenwerkingsverband mee te maken heeft. Het speciaal onderwijs vond om die reden het OPDC te duur, het regulier onderwijs wilde de voorziening graag behouden. Besloten is nu om het OPDC geleidelijk af te bouwen. Het kostte veel tijd om alle partijen op één lijn te krijgen, dit traject is uitgevoerd onder leiding van een interimdirecteur. Deze vindt de samenwerking momenteel voldoende, maar nog wel fragiel. Ook de scholen in dit samenwerkingsverband geven aan dat de bestuurlijke samenwerking onder druk staat van de vereveningsopdracht.

Ook in andere samenwerkingsverbanden werkt de verevening door in de bestuurlijke samenwerking. Zo is er nog een samenwerkingsverband (A) waar discussie gaande is over het in stand houden van bovenschoolse voorzieningen, ook hier is negatieve verevening aan de orde en is sprake van concurrentie om leerlingenaantallen. Het laatste speelt ook in B. In case D, eveneens een samenwerkingsverband met een negatieve verevening en waar

bovendien krimp van leerlingenaantallen speelt, zijn bestuurders zich ervan bewust dat dat juist betekent dat ze nauw moeten samenwerken. *'Apart van elkaar gaan we het nooit halen. Daarom zullen sommige bestuurders wat water bij de wijn moeten doen. Met elkaar zorgen we dat kwaliteit, het elkaar wat gunnen en de werkgelegenheid voorop staan. De balans is nog niet helemaal honderd procent, maar we zijn goed op weg.'* In deze case hebben twee samenwerkingsverbanden ervoor gekozen om nauw samen te werken onder leiding van één directeur, vanuit het besef dat alleen door goede samenwerking de financiële opdracht behaald kan worden. Bestuurders merken wel dat ze bij het maken van keuzes te maken krijgen met hun dubbele petten. *'Ons samenwerkingsverband heeft een bovengemiddeld percentage leerlingen dat praktijkonderwijs volgt. Twintig procent daarvan komt niet uit dit samenwerkingsverband. Vanuit het belang van het samenwerkingsverband zouden deze leerlingen dan naar een andere stad moeten. Maar met de pet op van schoolbestuurder wil ik ze graag binnenhouden, teneinde de bestaande werkgelegenheid en expertise niet verloren te laten gaan.'*

Opvallend genoeg zorgt ook een positieve verevening voor enige druk op de samenwerking. Het feit dat de middelen gaan groeien maakt dat de interesse in en de zorg om de financiën ook groeit bij besturen, aldus de directeur van case E. In deze case is er volgens de directeur echter wel voldoende vertrouwen in elkaar en wordt de overtuiging gedeeld dat waar de meeste zorg nodig is, ook de meeste middelen nodig zijn. Dat vertrouwen opbouwen kost tijd, het is er niet zomaar vanzelf. *"Het is een heel andere context, je moet als bestuurder een andere rol aannemen. Je bent niet alleen schoolbestuurder, je bent lid van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. Dat vraagt om een omschakeling in denken"*, aldus een beleidsmedewerker uit dit samenwerkingsverband.

3.1.3 De keuze voor centraal of decentraal beleid

In de vijf cases is overwegend gekozen voor een beleidsrijke aanpak. Er gaan wel middelen direct naar de scholen (schoolmodel, beleidsarme aanpak), maar er worden ook bovenschoolse voorzieningen in stand gehouden (expertisemodel). In één van de cases (A) is er voor gekozen om de bovenschoolse Reboundvoorziening om te bouwen naar Reboundklassen binnen scholen. Deze worden bekostigd door het samenwerkingsverband en zijn ook toegankelijk voor leerlingen van andere scholen. Het leerlingmodel (middelen toekennen aan scholen op basis van aanvraag door de school, als de basissteun die de school biedt niet voldoende is) wordt toegepast in twee cases (C, D). In deze cases kent men daarnaast bovenschoolse voorzieningen.

Bij de discussie over het te kiezen model en type beleid speelt in sommige gevallen opnieuw de verevening een rol. Zo wilde vooral het speciaal onderwijs in case D graag een schoolmodel, maar is op aanraden van de directeur van het samenwerkingsverband besloten dat een expertisemodel meer recht doet aan de complexe samenwerkingsopdracht. *'Een beleidsarme aanpak gaat alle kanten op. In deze regio moet je structuur hebben, je hebt grip nodig. Ook vanuit het gezamenlijk bewustzijn van de negatieve vereveningsopdracht'*, aldus het bestuur van het samenwerkingsverband. In een andere case met een negatieve verevening denkt men juist de andere kant op: daar is het streven om op termijn de bovenschoolse voorzieningen te gaan versoberen en meer taken en verantwoordelijkheden bij de scholen te leggen (E).

Bij de beleidsrijke aanpak hoort ook dat deskundigen vanuit het samenwerkingsverband beschikbaar zijn om de scholen te ondersteunen. In alle gevallen is daarvan sprake. De benaming van deze functionarissen en de wijze waarop ze worden ingezet is overal een beetje anders, maar de gemeenschappelijke noemer is dat ze de taak hebben de scholen te adviseren bij het organiseren en uitvoeren van de ondersteuning van leerlingen binnen de school. Meestal is daarbij sprake van een vaste koppeling van een ondersteuner en een school.

3.1.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Gezien de uitgangspunten van passend onderwijs is het de bedoeling dat samenwerkingsverbanden een eigen aanpak ontwikkelen en dat besturen daarover in gezamenlijkheid weten te besluiten. Verder moeten samenwerkingsverbanden uiteraard voldoen aan de wettelijke vereisten. Dat laatste, voldoen aan de wet, lukt in alle gevallen. Het ontwikkelen van een eigen aanpak is inmiddels ook overal gerealiseerd, al heeft dat soms veel tijd gekost, omdat er veel uitgedacht en uitgezocht moest worden (A, D) of omdat het veel moeite heeft gekost om iedereen bestuurlijk op één lijn te krijgen (B). Over de werking van de aanpak valt daardoor nog niet veel te melden, die moet nog blijken in de toekomst. In één geval (C) is men al wel bezig om de aanpak weer tegen het licht te houden, op basis van de eerste ervaringen.

Het besluiten in gezamenlijkheid is soms heel soepel verlopen, maar zeker niet altijd. Eigen belangen van besturen of scholen zitten dan het gezamenlijk belang in de weg, zoals hiervoor beschreven.

De knelpunten die worden gerapporteerd betreffen vooral de negatieve verevening waar men in drie gevallen mee te maken heeft. "Dit vraagt creativiteit en inventiviteit van alle scholen. Vanwege het krimpende budget moeten oude gewoontes tegen het licht worden gehouden en concessies worden gedaan. Steeds kritisch kijken of het efficiënter kan". In B heeft dit ertoe geleid dat men lang heeft gedaan om tot overeenstemming te komen en later dan in andere samenwerkingsverbanden feitelijk van start is gegaan.

Een ander knelpunt, of eigenblijk meer een spanningsveld, is volgens de directeur van samenwerkingsverband D het gesprek met elkaar voeren over de kwaliteit van het onderwijs. "*Het samenwerkingsverband gaat niet over de kwaliteit van het onderwijs, maar zodra de kwaliteit niet op orde is, wordt het moeilijk om onze opdracht uit te voeren.*" Een ander knelpunt dat genoemd is, is dat wisseling van bestuurders problematisch is voor de opgebouwde samenwerking. De directeur moet dan zorgen voor de benodigde stabiliteit.

3.2 Middelenverdeling

Aspecten die bij dit thema aan de orde komen zijn de wijze waarop men in het samenwerkingsverband de middelen verdeelt, de invloed van de verevening en de wijze waarop verantwoording geregeld is.

3.2.1 Principes voor middelenverdeling

Het is gangbaar om voor de middelenverdeling drie modellen te onderscheiden: het schoolmodel, het expertisemodel en het leerlingmodel (zie ook het vorige hoofdstuk). In het schoolmodel worden de middelen onder schoolbesturen verdeeld op basis van het leerlingenaantal; in het expertisemodel richt het samenwerkingsverband een netwerk van (tussen)voorzieningen in en regelt het verband de aard, omvang en bekostiging daarvan; in het leerlingmodel worden middelen beschikbaar gesteld op basis van individuele diagnoses en de aanpak die daarbij noodzakelijk wordt geacht.

In alle vijf samenwerkingsverbanden is sprake van financiering van bovenschoolse voorzieningen door het samenwerkingsverband, zoals hiervoor beschreven (in sommige gevallen gaat het om cofinanciering). Maar de samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin ze de overige middelen direct ter beschikking stellen aan de scholen, dan wel beschikbaar stellen op aanvraag van de scholen. In het laatste geval gaat het om zogenoemde arrangementen die door het samenwerkingsverband gefinancierd worden.

In samenwerkingsverband A is het geld direct verdeeld over de scholen; ze hebben daarvoor wel een begroting moeten indienen. Het argument voor deze keuze is dat dit de beleidsvrijheid én de verantwoordelijkheid bij scholen legt en dat bureaucratie kan worden beperkt. In samenwerkingsverband B gaan er ook middelen naar de scholen, maar dan in natura, namelijk in de vorm van schoolondersteuners van wie scholen gebruik kunnen maken. Het beleid in deze case is dat de ondersteuning binnen het reguliere onderwijs versterkt moet worden, zodat het aantal plaatsingen in het speciaal onderwijs zal afnemen. Voor deze versterking maakt men gebruik van binnenschoolse voorzieningen waar leerlingen ondersteuning op maat kunnen krijgen van een of twee vaste medewerkers. Dat kan gaan om een uur per week, maar ook om meerdere uren per dag, afhankelijk van de behoefte van de leerling. Deze voorzieningen worden tijdelijk gefinancierd door het samenwerkingsverband, het is de bedoeling dat scholen dat over een jaar zelf gaan financieren. Enkele scholen die met zo'n voorziening eerder zijn gestart betalen die inmiddels al zelf (bijvoorbeeld uit middelen die men heeft voor bestrijding van voortijdig schoolverlaten). Het is echter de vraag of ze dit duurzaam kunnen bekostigen.

Een soortgelijke aanpak wordt gehanteerd in case D. De basissteun beschouwt men hier als de verantwoordelijkheid van de scholen en hun besturen. Het samenwerkingsverband investeert in schoolondersteuners, maar ook in maatwerkplaatsen per school (een vergelijkbare voorziening zoals hierboven beschreven voor case B waar de schoolondersteuners ook in uitvoerende zin worden ingezet. De maatwerkplaatsen worden deels door het samenwerkingsverband en deels door de besturen zelf bekostigd.

Bij de andere twee samenwerkingsverbanden (C, E) is sprake van een systeem waarin scholen in beperkte mate middelen krijgen om hun basisondersteuning te versterken, maar daarnaast bij het samenwerkingsverband middelen kunnen aanvragen voor individuele arrangementen (ondersteuning van individuele leerlingen) of groepsarrangementen. In één geval (C) gebeurt dat geheel op basis van het aantal ontwikkelingsperspectieven (OPP's) dat de school opstelt. Hiermee wil men recht doen aan verschillen tussen scholen wat betreft de behoefte aan middelen voor extra steun. *"Het geld daar naartoe brengen waar het nodig is."* Scholen dienen in dit samenwerkingsverband een begroting in die past bij het aantal OPP's in hun school en beschrijven daarin ook hun ondersteuningsplan en –aanbod.

3.2.2 Relatie met verevening

De samenwerkingsverbanden die niet met arrangementen werken, hebben alle te maken met een behoorlijk forse negatieve verevening. De oorzaken verschillen: soms kende men een bovengemiddeld aantal verwijzingen naar het vso, soms een bovengemiddeld aantal rugzakjes. De middelen vooral bij de scholen leggen is dan een manier om de verantwoordelijkheid van de scholen en de besturen voor het zelf bieden van ondersteuning te onderstrepen. De besturen zijn daarmee akkoord gegaan, maar geven ook aan de vereveningsopdracht heel zwaar te vinden. Er wordt dan gewezen op specifieke omstandigheden in de regio die zouden zorgen voor een relatief hoog aandeel leerlingen die extra steun behoeven, zoals veel sociale problematiek in gezinnen. De scholen moeten nu bepaalde vormen van ondersteuning waaraan men gewend was gaan heroverwegen vanwege de betaalbaarheid. Dat is niet prettig, maar men heeft zich er inmiddels bij neergelegd. *"De combinatie van krimp, armoede en de negatieve verevening zorgt voor een heftige opdracht. Dit hebben we vier/vijf jaar geleden intensief met het ministerie besproken en daar gevraagd om erkenning. Wij gaan daarin nu geen energie meer steken en richten ons op het realiseren van onze opdracht"*.

De samenwerkingsverbanden die wel werken met arrangementen hebben beide een positieve verevening. Discussies over de rechtvaardigheid van de verevening spelen daar niet, wel houdt men zich bezig met de vraag hoe de middelen rechtvaardig over scholen te verdelen. Het arrangementenmodel past daarbij, omdat het ruimte biedt voor verschillen in financiering tussen scholen.

3.2.3 Eerste ervaringen

De impact van de gemaakte keuzes moet in de samenwerkingsverbanden die werken met (vooral) een schoolmodel of met een gemengd expertise/schoolmodel nog blijken (A, B, D). Het werken met een arrangementenprocedure heeft daarentegen al tot nieuwe discussie geleid, op basis van eerste ervaringen. In case C bleek in het eerste uitvoeringsjaar dat scholen dit model heel veel werk vinden. Ze moesten voor het eerst nadenken over welke ondersteuning zij eigenlijk bieden, hoe ze dat moeten opschrijven en hoe een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Inmiddels is men al wat meer gewend en wordt het eenvoudiger, zeggen ook de scholen zelf. Maar er doet zich wel iets anders voor: de ene school vraagt veel meer aan dan de andere. Op één van de onderzochte scholen, waar men van oudsher al brede basisondersteuning biedt, heeft men gemerkt dat de drempel voor het aanvragen van extra middelen bij hen hoger ligt dan bij sommige andere scholen. Doordat zij minder OPP's hebben opgesteld, hebben ze minder geld gekregen. Dat gaat men nu veranderen, maar het roept wel de vraag op of elk OPP even zwaar is. De directie van het samenwerkingsverband onderkent dat hun model zou kunnen leiden tot overmatig aanvragen en dat dit het budget (dat nu nog voldoende is) snel zou kunnen uitputten, maar daar lijkt nu geen sprake van. Beheersingsmaatregelen die ze op dit punt nemen zijn het opstellen van OPP's onder verantwoordelijkheid van de orthopedagogen op de scholen en begeleiding hierbij van de schoolondersteuners vanuit het samenwerkingsverband, beter definiëren wat een OPP mag inhouden en een verantwoordingssystematiek toepassen.

In de andere case met een arrangementenmodel (E) is na een eerste evaluatie gebleken dat zich enkele knelpunten voordoen. Scholen vinden het aanvragen bewerkelijk en bureaucratisch en soms heeft men om die reden van aanvragen afgezien. Verder verschillen ook hier de scholen in de mate waarin ze aanvragen indienen, met als gevolg een ongelijke verdeling van middelen. Net als bij case C blijkt dat scholen met een brede basisondersteuning minder toekenningen krijgen. Ook begrijpen scholen niet altijd waarom een aanvraag wordt afgewezen. Vanwege deze signalen wil men naar een andere verdelingsvorm, waarbij scholen vooraf een ondersteuningsbudget krijgen (dus meer schoolmodel). Dit gaat men in schooljaar '16-'17 beproeven in een pilot. De schoolleiders van de geïnterviewde scholen zijn hier blij mee en stellen dat ze met meer vrijheid betere ondersteuning kunnen bieden. *"Geef mij wat ik nodig heb op basis van mijn leerlingen, dan ga ik daar goede dingen mee doen. Ik heb veel meer aan één pot geld dan dat ik per leerling een aanvraag moet doen. Hoe meer armslag en vrijheid ik heb, des te beter kan ik het hier voor mijn school goed neerzetten."*

Behalve deze pilot werkt men in dit samenwerkingsverband aan nadere concretisering van standaarden en aan verbreding en uniformering van wat onder basisondersteuning valt.

3.2.4 Verantwoording

Een voordeel van het arrangementenmodel is dat verantwoording 'aan de voorkant' eenvoudig is: door de registratie van de aanvragen is duidelijk hoeveel geld naar wie gaat en waarvoor. Bij het schoolmodel is dit lastiger, zo realiseert men zich in case E waar men zich zoals hierboven vermeld aan het bezinnen is op een overgang naar meer schoolmodel. In case C vindt men het arrangementenmodel in dit opzicht inderdaad een voordeel ("zonder arrangement geen geld"), dit is de verantwoordingsmethode vooraf. Men hanteert in deze case ook verantwoording achteraf (over de besteding van de middelen), hiervoor werkt men met prestatie-indicatoren. De scholen moeten hiervoor data leveren en dit is voor hen nog nieuw. De data zijn bedoeld voor managementinformatie en niet voor afrekenen. De directeur van het samenwerkingsverband: *"Het swv werkt niet aan sanctionering. Het gaat meer om verantwoord en kwaliteit in het onderwijs leggen en over hoe dat samen te doen en hoe elkaar daar op aan te spreken. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen en professionaliteit."* Ook in de andere cases (B, A, D) werkt men toe naar een systeem met prestatie- of kwaliteitsindicatoren, vooral om de uitwerking van het eigen beleid te kunnen volgen. Dat is overwegend nog in ontwikkeling, in een enkel geval (B) is het alleen nog een voorgenomen aandachtspunt. Een van de directeurs van samenwerkingsverband A wijst er op dat er nog geen verantwoordingscultuur is in de scholen. Dat maakt het schoolmodel potentieel risicovol, ook vanwege de wens van schoolleiders om meer vrijheid om 'de goede dingen te doen' (zie eerder citaat). In case D wil men de monitor die nog in ontwikkeling is gebruiken om met de scholen in gesprek te gaan over de gerealiseerde ondersteuning. Op het niveau van het samenwerkingsverband vindt de verantwoording plaats in de jaarverslagen.

Leerwegondersteuning

In alle cases wordt het gesprek gevoerd over hoe men de middelen voor leerwegondersteuning (lwoo) wil gaan inpassen in het beleid van het samenwerkingsverband. In twee cases (A, C) is al gekozen voor opting-out en dus voor een

eigen model voor verdeling van deze middelen over de deelnemende vmbo-scholen. In de drie andere cases (B, D, E) geeft men inmiddels, conform landelijk beleid, zelf de indicaties af voor lwoo (en praktijkonderwijs) met behulp van de landelijke criteria. Eén van deze drie (B) wil over een jaar de opting-out mogelijkheid gaan benutten. In deze case staat men nu al voor de opgave om het aantal lwoo-indicaties terug te brengen, omdat het huidige aantal nog te hoog is ten opzichte van de berekeningsgrondslag uit 2012 die de overheid heeft gehanteerd (budgetteringsregel). Voor de toekomst vreest men dat de middelen voor lwoo worden verevend, net zoals gebeurd is met de huidige ondersteuningsmiddelen. Dat zou in dit samenwerkingsverband opnieuw voor een teruggang van middelen zorgen.

In de overige twee cases kiest men vooralsnog niet voor opting-out, ook niet voor de nabije toekomst. Men wil eerst het beleid van dit moment goed neerzetten en pas over enige tijd naar de middelen voor lwoo en praktijkonderwijs kijken.

3.2.5 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het leggen van de financiële verantwoordelijkheden bij samenwerkingsverbanden zijn meer kostenbeheersing, een rechtvaardige verdeling (daarvoor is er verevend), meer financiële vrijheid en betere verantwoording over besteding van middelen.

Kostenbeheersing staat in alle cases duidelijk op het netvlies, zij het (begrijpelijk) meer in de cases met een negatieve verevening dan bij de cases met een positieve verevening. Het arrangementenmodel is qua kostenbeheersing wat risicovoller dan het schoolmodel, omdat het (vooralsnog) een openeinde-financiering binnen het samenwerkingsverband impliceert. Men is zich daar wel van bewust.

Wat betreft de verdeling van middelen hebben bovenvermelde ervaringen laten zien dat vooral degenen die te maken hebben met negatieve verevening dit niet altijd als rechtvaardig ervaren. Het gaat dan om de rechtvaardigheid van het budget van het samenwerkingsverband als geheel. De verdeling binnen het samenwerkingsverband heeft in aanvang weinig discussie opgeroepen in deze cases, maar bij de samenwerkingsverbanden die werken met het arrangementenmodel is die discussie inmiddels wel ontstaan, zoals boven beschreven. Dit betreft verschillen tussen scholen in kwaliteit van de basisondersteuning en 'aanvraaggedrag'. De kwaliteit van de basisondersteuning hangt mogelijk ook samen met het type school. Zo heeft een schoolleider van een brede scholengemeenschap in case A opgemerkt dat brede scholen al een brede groep leerlingen bedienen en dat daar in een scholenmodel rekening mee gehouden zou moeten worden.

De verschillende keuzes die in de cases zijn gemaakt voor het model van middelenverdeling laten zien dat de beoogde financiële vrijheid wordt benut, op het niveau van het samenwerkingsverband. Op het niveau van scholen moet dit nog blijken. Scholen willen die vrijheid wel graag, zo laten de ervaringen in case E zien.

De verantwoording over de besteding van de middelen is in alle cases een punt waaraan aandacht wordt besteed, maar dit bevindt zich nog grotendeels in een ontwikkelstadium. De komende jaren zal moeten blijken of de procedures die bedacht zijn ook voldoen. Denkbaar is dat op dit punt spanningen kunnen ontstaan tussen de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband, dat zich extern moet verantwoorden over de inzet van middelen en intern inzicht nodig heeft in middelenbesteding om die doelmatig te laten verlopen, en de afzonderlijke scholen/besturen, die in vrijheid over de inzet van hun eigen

ondersteuningsmiddelen willen beslissen en niet gewend zijn daarover verantwoording af te leggen.

Over de middelenverdeling is verder in de interviews maar één echt knelpunt genoemd, dit is de zorg over te weinig middelen in de cases met een negatieve verevening.

3.3 Organisatie van de toewijzing

Bij de twee vorige thema zijn al enkele aspecten van de organisatie van de toewijzing van ondersteuning aan bod geweest, namelijk de keuze voor meer/minder centraal beleid en voor het financiële verdelingsmodel. In deze paragraaf gaan we verder in op de details van de gemaakte keuzes. Daarbij gaat het om kwesties als criteriagebruik, de rol van de schoolondersteuners, het onderscheid basissteun-extra steun en, in het geval van een arrangementenmodel, de aard en de duur van de arrangementen. Ook de procedures voor het afgeven van de toelaatbaarheidsverklaringen voor het voortgezet speciaal onderwijs en eventuele bovenschoolse voorzieningen komen aan bod.

3.3.1 Regulier onderwijs

In de cases met een schoolmodel of een gemengd expertise/schoolmodel (A, B, D) worden de middelen die niet voor bovenschoolse voorzieningen bedoeld zijn toegewezen aan de scholen. In case A valt de inzet van de uren voor schoolondersteuners hier niet onder, scholen moeten hiervoor een aanvraag indienen. Ze krijgen dan een bepaald aantal dagdelen toegewezen. Ook consultatie is mogelijk. In case B heeft elke school recht op hetzelfde aantal uren (vier per week) van een schoolondersteuner.

In de cases met (ook) een arrangementenmodel moeten scholen, zoals vermeld, aanvragen indienen. Deze worden in case E beoordeeld door een commissie van deskundigen, die ook gaat over toelating tot het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en lwoo en praktijkonderwijs. Scholen moeten hiervoor een vrij uitvoerig dossier inleveren, onder meer met een OPP en een onderbouwing daarvan. De consultant van het samenwerkingsverband controleert het dossier op volledigheid en geeft een preadvies aan de commissie van deskundigen. In case C bestaan afspraken tussen het samenwerkingsverband en de scholen over de voorwaarden waaraan de arrangementaanvragen moeten voldoen. De scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de aanvragen. De scholen bereiden de aanvragen voor in het door henzelf ingerichte ondersteuningsteam, onder verantwoordelijkheid van een orthopedagoog van de school. Scholen worden hierin ondersteund door schoolondersteuners vanuit het Expertise- & Consultatieteam (ECT) van het samenwerkingsverband.

In enkele cases is uitvoerig aandacht besteed aan de definitie en/of versterking van de basisondersteuning die reguliere scholen moeten leveren. Zo zijn in case C afspraken gemaakt over het niveau van de basisondersteuning dat van scholen wordt verwacht en is het de bedoeling om die lat geleidelijk hoger te leggen. Alle scholen hebben tussen 2011 en 2013 in hun schoolondersteuningsprofielen vastgelegd wat zij aan basisondersteuning bieden, maar dit is inmiddels al een keer herijkt. In case D wordt sterk ingezet op scholing van de docenten en andere medewerkers om de basisondersteuning te verbeteren. In die basisondersteuning spelen 'professionele momenten' een belangrijke rol; er is een structuur

opgezet van verschillende stappen die gezet moeten worden bij het verlenen van extra steun en van wie daarbij betrokken zijn. Het klasniveau (docent/mentor) en teamoverleg vormen onderdelen van die structuur. Volgens een van de bestuurders helpt deze structuurscholen goed om de ondersteuning voor hun leerlingen te organiseren. De professionalisering van docenten wordt gezien als een lange termijn project. *"We staan nog aan het begin voor wat betreft de veranderende rol van de docent. Een aantal scholen is hierin al goed aan het opereren, maar het is nog een nieuwe ontwikkeling"*, aldus een van de bestuurders.

3.3.2 Toegang tot speciaal onderwijs en bovenschoolse voorzieningen

De toelating tot het voortgezet speciaal onderwijs loopt overal een beetje anders. In case A is de toelating in handen gelegd van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Die werkt volgens het principe van maatwerk, maar er zijn ook richtlijnen opgesteld. De toeleverende school moet een dossier inleveren en deskundigen brengen hierover een advies uit. Centrale toelating tot bovenschoolse voorzieningen speelt in deze case geen rol meer, men heeft die verplaatst naar het schoolniveau (Reboundvoorzieningen op enkele scholen, deze hebben nog wel een bovenschoolse functie).

In case B is er een Commissie voor Toewijzing, die de toelaatbaarheidsverklaringen voor het vso afgeeft. Deze kunnen variëren in duur en dit wordt afgestemd op het OPP. De Commissie buigt zich na verloop van tijd weer over eventuele herarranging. Deze Commissie gaat ook over de toelating tot lwoo en praktijkonderwijs en over toelating tot de bovenschoolse voorzieningen die het samenwerkingsverband nog heeft. Dit zijn een tussenvoorziening voor leerlingen tussen po en vo, een Reboundvoorziening en een voorziening voor leerlingen met schoolfobie en vermijdingsgedrag.

In case C is er ook zo'n commissie, die hier de Commissie van Advies heet. Deze gaat conform haar wettelijke taak over de toelating tot het vso, maar is niet betrokken bij toelating tot de bovenschoolse voorzieningen. De voorzieningen gaan daar zelf over.

In case E heet de commissie de Commissie van Deskundigen. Bijzonder is hier dat men samen met omringende samenwerkingsverbanden toelatingscriteria voor scholen in cluster 3 en 4 heeft opgesteld. Dit is gedaan omdat vso-scholen hun leerlingen uit de hele regio betrekken en men de scholen niet wilde belasten met allemaal verschillende criteria. De criteria zijn leidend voor de commissie, maar worden niet rigide gehanteerd omdat elk kind weer op zichzelf wordt bekeken. Verder kent dit samenwerkingsverband een OPDC dat bestaat uit het zogenoemde 'FlexCollege' en drie Reboundvoorzieningen. Het FlexCollege is bedoeld voor leerlingen die vanwege ernstige gedragsproblemen niet (meer) op de eigen school kunnen blijven. Hierbij is ook jeugdhulp betrokken. De leerling blijft wel ingeschreven op de stamschool. De maximale verblijfsduur is twee jaar en het doel is uitstroom naar een kansrijk regulier onderwijstraject. De toelating tot het Flexcollege verloopt eveneens via de Commissie van Deskundigen. Dat geldt niet voor toelating tot de Reboundvoorzieningen, voor leerlingen met lichtere gedragsproblemen die niet binnen de school opgelost kunnen worden. Deze kent een maximale verblijfsduur van dertien weken en het doel is terugkeer naar de eigen school. Voor deze snelle interventie is geen toetsing nodig van de Commissie en geen OPP.

In case D ten slotte heet de commissie de Commissie Toewijzing Ondersteuning, het zijn er daar zelfs twee omdat het om twee met elkaar optrekkende samenwerkingsverbanden gaat. De bedoeling is wel om in de toekomst te integreren tot één commissie. Zij adviseren de

directie van de vso-scholen over de toelating, de school beslist uiteindelijk. Ook in deze case kent men tussenvoorzieningen met zowel een langere als een kortere verblijfsduur. De langere variant is een schakelklas, bedoeld voor leerlingen die de overstap vanuit het speciaal (basis)onderwijs niet in één keer kunnen maken, maar daar één (of maximaal twee) jaar voor nodig hebben. Deze orthopedagogisch-didactische voorziening is ook bedoeld voor leerlingen waarvoor het regulier onderwijs de zorgplicht (tijdelijk) niet kan waarmaken. De kortere variant is wat voorheen de Rebound of Herstart-trajecten waren. Het is een programma van maximaal twaalf weken met een orthopedagogische aanpak. Plaatsing in dit programma vindt plaats als de leerling een arrangement nodig heeft waar onderwijs en intensieve zorg gecombineerd moeten worden aangeboden. De Commissie Toewijzing Ondersteuning geeft voor beide voorzieningen de indicaties af en monitort de plaatsingen.

3.3.3 Eerste ervaringen

De eerste ervaringen laten zien dat er in alle cases sprake is van een gewenningsproces aan de nieuwe procedures voor toewijzing. Dat geldt zowel voor de toewijzing van ondersteuning binnen regulier onderwijs als de procedures voor toegang tot het speciaal onderwijs of bovenschoolse voorzieningen.

Regulier onderwijs

Daar waar in het regulier onderwijs sprake is van directe toekenning van middelen aan scholen, is men daar blij mee. Zo melden de scholen in case A dat ze nu meer vrijheid hebben voor eigen schoolbeleid en minder te maken hebben met aanspraken van ouders, zoals bij de rugzakjes soms nog wel het geval was. Er kunnen nu meer leerlingen geholpen worden met hetzelfde budget en de leerlingen die vroeger (via de rugzak) zwaar werden ondersteund worden nu minder 'gepamperd', wat volgens een van de scholen hun zelfstandigheid ten goede komt. Verder vinden scholen in deze case dat er nu minder sprake is van bureaucratie, omdat er geen aparte aanvragen meer nodig zijn en er ook minder diagnostiek nodig is. Tegelijkertijd ervaren scholen in deze case dat ze er nu wel meer alleen voor staan, er kan geen beroep meer worden gedaan op externe hulp.

In case D wordt door de besturen het werken met de structuur van 'professionele momenten' gewaardeerd en laat men zich positief uit over de rol van de schoolondersteuners. Dit helpt volgens hen bij preventief werken en het werkt daarbij gunstig dat de schoolondersteuners veelal ervaring hebben in het speciaal onderwijs. Ook in case B is er sprake van tevredenheid over de rol van de schoolondersteuners.

Ook in case C, waar voor een arrangementenmodel is gekozen, zijn de ervaringen overwegend positief. Door scholen wordt gemeld dat het werken met OPP's verschillende voordelen heeft: er zijn geen officiële diagnoses meer nodig, het bevordert doelgerichtheid binnen de school en het bevordert meer tijdelijke ondersteuning. Kanttekening van een van de scholen is wel dat het 'labelen' in de oude situatie ook voordelen had, omdat het houvast geeft voor hoe met een leerling om te gaan. Dit wijst erop dat het loslaten van het oude patroon soms nog lastig is, ook al is er instemming met het nieuwe. Eén van de scholen in deze case is een school voor praktijkonderwijs en daar waardeert men onder meer dat de criteria voor toelating nu minder rigide worden gehanteerd en er meer overleg is tussen praktijkscholen onderling. Er zijn weinig kritiekpunten geuit in deze case, maar één ervan is wel dat er door het model nieuwe bureaucratie is gecreëerd. Zo zegt een van de

schoolleiders: *"Je moet voor elke leerling een OPP opstellen en dan een onderbouwde aanvraag indienen. En dan alles achteraf verantwoorden. Als ik dat alles bij elkaar optel, vergt dat meer bureaucratie dan de oude situatie.....Maar ik vind het goed dat we ons ontwikkelen en dat we ook breder kijken dan alleen het LGF-kind. Het is goed dat we daar middelen voor kunnen krijgen."*

In de andere case met het arrangementenmodel (E) zijn de ervaringen gemengder. Tot de verplichtingen bij het aanvragen van een arrangement hoort bijvoorbeeld dat een VPI (VraagProfielInstrument) is ingevuld. Dat vindt men soms veel werk en opgemerkt wordt dat het zich leent voor strategisch gebruik (nodigt uit om een leerling 'af te branden' om de noodzaak van extra ondersteuning aan te tonen). Maar tegelijkertijd vindt men dat het wel helpt om de omslag te maken van diagnoses stellen naar inventariseren van wat het kind nodig heeft en dat het leidt tot meer bewustwording. De scholen realiseren zich dat het nodig is om handelingsgericht te gaan werken en meer naar de eigen aanpak te kijken. *"Scholen reageren nu nog reactief maar moeten veel meer proactief handelen. Dit zie je bijvoorbeeld ook bij verwijdering van een leerling. Het gaat niet meer om het opvoeren van een lijstje incidenten, maar om de aanpak die je tot nu hebt toegepast. Op dit punt moet nog een slag worden gemaakt. Hier wordt heel hard aan gewerkt"*, aldus een van de schoolleiders.

Een ander punt waarop de ervaringen wisselend zijn in deze case, is het handelen van schoolondersteuners. Hun manier van werken verschilt nog te veel, dit komt door hun verschillende achtergronden (het gaat om mensen die vanwege de tripartiete overeenkomst overgenomen zijn door het samenwerkingsverband). *"Het zijn allemaal verschillende mensen, er is verschil in deskundigheid en affiniteit. We moeten ze nog meer in positie brengen, zodat zij een onderscheidende deskundigheid hebben ten opzichte van de school. Ze moeten de school uitnodigen zelf na te denken over de interne kwaliteit. Ze zitten er om de school te versterken."* (beleidsmedewerker samenwerkingsverband). De verwachting is wel dat de consultants dat meer zullen/kunnen gaan doen als de scholen meer zelf het budget krijgen, zoals in deze case het plan is.

Speciaal onderwijs/bovenschoolse voorzieningen

De ervaringen met de nieuwe manieren van toegang verlenen tot het speciaal onderwijs en de bovenschoolse voorzieningen zijn eveneens wisselend. Over de toelating tot deze voorzieningenvalt vaker te horen dat men de procedures zwaar en/of bureaucratisch vindt. Zo zegt een schoolleider in case A: *"Er is heel veel nodig om een TLV aan te vragen: een OPP, deskundigenverklaring, onderwijskundig rapport en VPI. Het voelt vaak als dubbel werk."* Aan de andere kant geeft een schoolbestuurder van case D aan dat die verantwoordingsdruk ook wel door de scholen zelf wordt gecreëerd: *"Sommigen leveren een heel uitgebreid dossier aan, ze zijn zó betrokken bij de leerling. Ze willen heel veel kwijt, maar dat kan ook belemmeren en de uitgebreidheid is lang niet altijd nodig. Wij eisen wel dat de dossiers op orde en compleet zijn, maar dat kan ook in korte en bondige vorm. Het gaat om de hoofdlijnen, verdieping kan altijd nog gezocht worden indien gewenst. Ook dit is nog een leertraject, ook voor de scholen is dat nieuw."*

Niet alleen het verzorgen van de juiste documenten, ook de tijd die nodig is om een traject te doorlopen wordt soms genoemd als probleem. In case E vindt men de toelating tot het vso nu makkelijker en sneller verlopen, maar de wachttijden voor het Flexcollege nog te lang. *"Je loopt vast met een leerling en dan is er net een bijeenkomst van de Commissie voor Deskundigen geweest. Dan moet je zes tot acht weken wachten."* Verder vindt men in deze case dat het

preadvies van de schoolondersteuners te weinig meerwaarde heeft, dit voelt als een onnodige schakel in het proces.

In case B, waar een negatieve verevening geldt, vinden de besturen en de directie van het samenwerkingsverband dat de procedures over het algemeen goed lopen en dat de scholen er steeds beter van op de hoogte zijn dat er niet te snel een aanvraag tot toelating voor het speciaal onderwijs moet worden gedaan. Ook werkt men er hier in de tussenvoorzieningen naartoe dat plaatsingen korter duren en er dus sneller weer wordt doorgestroomd naar het onderwijs. Men is zich bewust van de noodzaak tot kostenbeheersing.

In deze case loopt men wel aan tegen problemen als er ook externe partners betrokken zijn bij toewijzing. In de eerste plaats betreft dat het basisonderwijs. Daar weet men nog niet altijd dat ouders niet rechtstreeks naar het vso kunnen worden gestuurd. Hetzelfde geldt voor hulpverlenende instanties. In de tweede plaats blijkt de afstemming tussen toekenningen vanuit verschillende circuits (onderwijs enerzijds en zorg en jeugdhulp anderzijds) nog niet goed te lopen. En in de derde plaats is het voor het vso lastig dat men daar te maken heeft met verschillende samenwerkingsverbanden en dus met verschillende procedures.

In case C was er in het verleden sprake van te lange wachttijd bij een plaatsing in het speciaal onderwijs. Daar is aan gewerkt. De nieuwe situatie, met de Commissie van Advies, moet nog wennen maar zou daarin verbetering moeten brengen. Voor de toekomst zou men deze commissie ook weer willen afschaffen in de reguliere procedure en alleen nog een rol geven in het geval van tegenstrijdige opvattingen over plaatsing.

3.3.4 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De beoogde effecten van het leggen van de verantwoordelijkheid voor het toewijzen van extra steun bij samenwerkingsverbanden zijn dat er meer sprake moet zijn van flexibiliteit in aard en duur van de ondersteuning (en dus van meer hulp op maat), dat er minder gelabeld wordt en dat procedures minder bureaucratisch zijn. Dit alles vergeleken met de procedures van het LGF-beleid uit het verleden.

Op het eerste punt, flexibiliteit, blijkt inderdaad winst te zijn geboekt. Scholen ervaren meer vrijheid en vinden het fijn dat budgetten niet meer per se leerlinggebonden zijn (A, B). Ook is men over het algemeen tevreden over de rol van de schoolondersteuners. *"Dat werkt super, je hebt nu de expert in huis."* *"De procedures gaan sneller dank zij de cc'er, die korte lijntjes heeft."* (scholen in case B). Een kanttekening bij de ervaren grotere vrijheid in de scholen is dat dit betekent dat binnen de scholen weer procedures moeten komen. Zo werkt men in case B sinds passend onderwijs met binnenschoolse voorzieningen waar leerlingen ondersteuning op maat kunnen krijgen van een of twee vaste medewerkers. Daar is men heel tevreden over, maar gesignaleerd wordt dat er nu mogelijk door leraren te snel een beroep op deze voorziening wordt gedaan. In een van de scholen zijn de toegangsregels daarvoor inmiddels al aangescherpt: *"Je kan niet meer zomaar een leerling daarheen sturen. Je moet zelf al een aantal dingen hebben geprobeerd."*

Op het tweede punt, labeling, zijn de ervaringen wat dubbel. Men vindt het goed dat diagnoses niet meer verplicht zijn, maar ze worden soms ook gemist omdat ze in het verleden wel houvast gaven (A, B).

Op het derde punt, bureaucratie terugdringen, lijkt over het geheel genomen de winst gering. Weliswaar is in verschillende cases geprobeerd om bureaucratie te beperken of te verminderen, maar dat wordt door betrokkenen in de scholen nog niet zo ervaren. Leraren vinden het op zich wel begrijpelijk dat er dingen moeten worden vastgelegd, maar klagen toch over papierwinkel, beslag op hun tijd en procedures die stroperig zijn omdat meerdere stappen moeten worden doorlopen (bijvoorbeeld in B). Dit werpt voor sommige leraren een drempel op om ondersteuning voor een leerling aan te vragen: *"Ik zou willen dat ze me op m'n woord geloven dat er iets nodig is. Dit kost me echt te veel tijd."* Maar er zijn verschillen in ervaren bureaucratie, ook binnen één school. Bureaucratie blijkt opnieuw een verschijnsel dat gevoelig is voor subjectiviteit. Soms geldt dat alleen verwijzingsprocedures naar speciaal onderwijs of bovenschoolse voorzieningen bureaucratisch worden gevonden en betreft dat niet de ondersteuning binnen de eigen school. In de cases die werken met het schoolmodel of een gemengd school/expertisemodel zijn over het regelen van ondersteuning voor de eigen school minder klachten dan in cases die werken met het arrangementenmodel.

In een van de cases (B) worden nog andere winstpunten genoemd van de nieuwe toewijzingsprocedures. Die komen vooral neer op meer bewustwording binnen de school van de eigen rol en taak: leerlingen zijn beter in beeld, ook als ze op een tussenvoorziening zitten, er wordt meer gekeken naar wat een leerling nodig heeft, er wordt vaker eerst nagegaan wat de school zelf kan doen, er wordt meer gesproken over leerlingen die onderpresteren of afstromen.

Er zijn ook verschillende knelpunten naar voren gekomen die te maken hebben met de toewijzingsprocedures of met de inrichting van goede ondersteuning binnen de school. Een opsomming:

- Scholen zijn nog niet goed genoeg in vroegtijdig signaleren. Daardoor gaat er nog te veel energie naar gevallen waar leerlingen al helemaal zijn vastgelopen (A).
- Te grote klassen en te weinig mentoruren. Dit bemoeilijkt preventief werken en het opbouwen van een goede band met de leerling (A).
- Knellende regels. Op één van de scholen in case A bestond een aparte groep voor leerlingen die tussen praktijkonderwijs en vmbo in zaten, met bijbehorend doorstroomarrangement met een regionale mbo-instelling. Maar dit was volgens de inspectie niet mogelijk, want het waren niet diplomeerbare leerlingen. Daarom bestaat de groep nu niet meer, al was hij heel erg 'passend'.
- Ouders die een plaatsing of verwijzing niet accepteren (A).
- Verzwaring van de problematiek van leerlingen. Dit wordt zowel ervaren in het regulier onderwijs, met name in vmbo basis/kader, als in het speciaal onderwijs (A, B).
- Impact van de schoolcultuur behorend bij het schooltype: *"Op de hogere niveaus wordt sneller in termen van afstroom gedacht. Maar een leerling die niks doet op vmbo-gl zal op vmbo-k ook niks doen en dan is het probleem alleen maar verschoven. Als je alleen op resultaat stuurt, leidt dit soms tot afstroom. Terwijl je moet kijken hoe je een leerling met bijvoorbeeld havo- capaciteiten daar met extra ondersteuning kan houden."* (docenten/intern begeleider, case A).
- Er vindt nog geen daling van het aantal verwijzingen naar vso plaats (B).
- Er gaat veel tijd en energie zitten in leerlingen die heel problematisch zijn, zoals leerlingen waar thuiszitten dreigt, extreem angstige leerlingen, langdurig zieke leerlingen. Dit slokt veel van de beschikbare hulpcapaciteit op (C).

- De samenwerking met de buitenschoolse jeugdhulp loopt nog niet goed. Klachten zijn: jeugdhulp is doortastend genoeg, te veel eenrichtingsverkeer, te lange wachttijden. Ook worden soms onrealistische verwachtingen geuit naar de school. Een voorbeeld hiervan: een leerling met anorexia die een intensieve begeleiding moest hebben, die de school niet kon bieden (C).
- Arrangementenmodel is nog te weinig slagvaardig (E).
- Verantwoordingsmethoden zijn nog niet goed genoeg uitgedacht (E).

3.4 Zorgplicht

3.4.1 Beleid in het samenwerkingsverband

De mate waarin het onderwerp zorgplicht geleid heeft tot beleid op het niveau van het samenwerkingsverband verschilt tussen de cases. In één geval (B) vindt men dat het samenwerkingsverband geen eigen taak heeft bij de uitvoering van de zorgplicht. Er is wel een procedure opgesteld om de scholen te informeren, maar de uitvoering ligt geheel bij de scholen. Die worden ook geacht van elkaars ondersteuningsaanbod op de hoogte te zijn. In een ander geval (D) is er ook geen centraal beleid, maar bestaat er wel een zogenoemde zorgtafel, waar leerlingen kunnen worden besproken. Hieraan nemen de schoolleider en de zorgcoördinator van de betreffende school deel en de schoolondersteuner vanuit het samenwerkingsverband, eventueel aangevuld met een externe deskundige. Vanuit de zorgtafel wordt geprobeerd te schakelen naar de meest passende school.

In drie andere cases (A, C, E) is er wel sprake van beleid en een eigen rol van het samenwerkingsverband. In case A staat in het ondersteuningsplan dat het de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband is om uiteindelijk elke leerling op de meest passende plek te plaatsen, zo thuis nabij mogelijk en met zoveel mogelijk respect voor de keuzevrijheid van de ouders. De PCL, die in deze case over onder meer toelating tot het speciaal onderwijs gaat, heeft doorzettingsmacht in gevallen waarin de school/scholen er niet uitkomen. Het samenwerkingsverband organiseert ook bijeenkomsten waarin scholen met elkaar leerlingdossiers kunnen bespreken.

In case C is de procedure dat als een school een leerling niet kan plaatsen omdat de juiste ondersteuning niet kan worden geboden, de school binnen tien werkdagen het initiatief neemt tot een meerpartijenoverleg over het pedagogisch/didactisch niveau en/of het sociaal-emotioneel functioneren van de leerling. Daarvoor worden dan in ieder geval uitgenodigd de scholen waar de leerling voor in aanmerking komt, de school van herkomst, een onafhankelijke deskundige uit het samenwerkingsverband (indien gewenst), de betrokken ouders (niet verplicht, wel sterk aanbevolen) en uiteraard de school van aanmelding. Het doel is gezamenlijk een bindend besluit te nemen, dat wordt voorgelegd aan de ouders. Daarmee kunnen de ouders aanmelden bij een school in het samenwerkingsverband die past bij het advies.

Een andere actie die samenwerkingsverband C heeft ondernomen, is het beperken van de mogelijkheden voor ouders om hun kind bij meerdere vo-scholen aan te melden. Dit kon voorheen wel, maar het zat de uitvoering van de zorgplicht in de weg. Ouders kunnen hun kind nu nog maar bij twee scholen aanmelden. Ook in case A heeft men een dergelijke procedure. Verder is men in case C intensief aan het analyseren welke thuiszitters er zijn en welk deel daarvan leerbaar/schoolbaar is.

In case E heeft het samenwerkingsverband wel een coördinerende taak bij de uitvoering van de zorgplicht, maar geen eigen doorzettingsmacht. De coördinatietaak betreft vooral moeilijk plaatsbare leerlingen. Er is een plaatsingstafel, die in onverhoopte gevallen een besluit neemt over de plaatsing van een leerling op één van de scholen. De schoolleiders van de in aanmerking komende scholen nemen deel en zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de plaatsing. Mochten de schoolleiders er niet uitkomen, dan wordt de casus besproken in het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. *"Dit werkt redelijk en het is beter dan zelf als samenwerkingsverband leerlingen herplaatsen. De herplaatsingstaak is voor het samenwerkingsverband, de herplaatsingsbeslissing is voor de scholen"*, aldus de directeur van het samenwerkingsverband.

Als in deze case gesignaleerd wordt dat een school niet handelt in overeenstemming met de afspraken binnen het samenwerkingsverband, bespreekt de directeur van het samenwerkingsverband dit met de schoolleider. Zo nodig wordt daarvan melding gedaan bij het bestuur van de betreffende school. Het is dan aan het schoolbestuur om passende maatregelen te nemen.

3.4.2 Eerste ervaringen

Over het algemeen vindt men de zorgplicht uitvoerbaar en vindt men dat het goed verloopt in het eigen samenwerkingsverband. Dit geldt zowel voor de directeurs van de samenwerkingsverbanden als voor de vertegenwoordigers van de scholen. Wel moet men hier en daar nog wennen. Zo meldt men in case B dat scholen nog niet altijd voldoende op de hoogte zijn van elkaars aanbod en dat ook de communicatie met de ouders nog aandacht behoeft. Men heeft gemerkt dat bij ouders de term 'zorgplicht' makkelijk verkeerde associaties oproept, ouders denken dan dat de school de plicht heeft hun kind te accepteren. Als de school doorverwijst naar een andere school, voelen ouders dat als niet voldoen aan de zorgplicht. Verder moet, zo is de ervaring in deze case, ook het basisonderwijs nog wennen. Daar weet bijvoorbeeld nog niet iedereen dat niet meer rechtstreeks verwezen kan worden naar het vso. Ook is er op een van de scholen behoefte aan meer en eerder contact over leerlingen met de toeleverende basisschool, opdat de vo-school kan meedenken over wat een juiste plaatsing is. De school heeft een tolerant toelatingsbeleid, maar wil toch graag risicovolle plaatsingen voorkomen in verband met de inspectie-eisen (kans op een negatieve beoordeling in het geval van bovengemiddeld veel afstroom). Ook in een andere case (E) wijst men op het belang van een goed contact met de basisscholen en op een goede overdracht van informatie over de leerling, om te voorkomen dat eventuele problemen pas later in het vo worden ontdekt.

In case A vindt men het voldoen aan de zorgplicht bij de overgang van po naar vo logisch en meestal geen probleem. Meer problemen zijn er met de vo-vo overstap. Daar wordt strategisch handelen gesignaleerd: *"Er zijn bijvoorbeeld regelmatig aanmeldingen van afstromers van andere vo-scholen. We vermoeden soms dat daar een ondersteuningsbehoefte onder zit, maar we zien dat niet in het dossier terug. Het is misschien niet de intentie van de andere school, maar deze voelt zich wellicht minder genooddaakt de ondersteuningsbehoefte van een leerling te verhelderen als deze toch gaat afstromen. Er is onderzocht of er ook afspraken gemaakt kunnen worden binnen de vo-vo overstap, maar de afspraken komen niet van de grond. Scholen zeggen soms tegen ouders dat ze vol zitten."*

In case C vindt men dat leerlingen over het algemeen vlot geplaatst kunnen worden en dat het meerpartijenoverleg ook goed werkt. Het is nog niet voorgekomen dat het samenwerkingsverband niet meer wist waar een leerling te plaatsen. Wel is voorgekomen dat ouders een aangeboden plaats weigeren en naar de rechter of een geschillencommissie stappen. Ook is er een geval waarin de ouders het kind thuis houden en een conflict hebben met de leerplichtambtenaar. De scholen in deze case melden alle één of twee situaties waarin men een leerling niet kon opnemen; dit betrof steeds complexe situaties.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de zorgplicht niet alleen speelt bij aanmelding van een leerling, maar ook bij verwijdering. Als een school een leerling niet meer wil of kan handhaven, is die school ervoor verantwoordelijk een andere passende school te vinden voor die leerling. Dit kunnen ingewikkelder situaties zijn dan beslissingen over toelating van een onderinstromer.

3.4.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

De zorgplicht moet ervoor zorgen dat er in de toekomst geen leerlingen meer zullen zijn die thuis zitten, dat is het voornaamste doel. Overige doelen zijn het helder beleggen van verantwoordelijkheden, er voor zorgen dat ouders niet meer hoeven te 'shoppen' met hun kind enzo thuisnabij mogelijk passend onderwijs bieden.

De ontwikkelingen in de cases zijn nog niet zo ver dat over de realisatie van al deze doelen al iets te melden valt..

Het onderwerp thuiszitters staat wel centraal in de aandacht van de samenwerkingsverbanden, men is overall bezig hier eerst goed zicht op te krijgen en procedures te ontwerpen om thuiszitten te voorkomen dan wel snel te signaleren en dan een oplossing te zoeken. In case B worden thuiszitters op het niveau van het samenwerkingsverband geregistreerd, de scholen moeten hiervoor tweemaandelijks rapportages aanleveren. In case E doet men dat ook, maar heeft men de ervaring dat de cijfers van de scholen veelal niet overeenstemmen met die van leerplichtzaken van de gemeente. Om de registratie kloppend te krijgen moet er dus nog wel een en ander opgelost worden. En het tempo moet omhoog, zo zegt een lid van het bestuur van het samenwerkingsverband: *"We maken ons er zorgen over dat er te veel tijd zit tussen een melding die een school doet over een leerling en het traject erna. Een verwijzing voor de schoolarts duurt al acht weken. Er moet sneller gereageerd worden."*

In case C hebben de beide tussenvoorzieningen de taak om te interveniëren bij thuiszitters. De aantallen waren voorheen niet goed in beeld, daar probeert men nu meer greep op te krijgen. Maar dit betekent wel dat over toe- of afname nog weinig te zeggen valt. De ervaringen van de scholen in deze case laten zien dat het soms veel van een school vraagt om voor zo'n leerling een passend aanbod te verzorgen. *"Hoe ver gaan we daar als school in? Gaan we thuisonderwijs aanbieden? Brengen we elke dag boeken en huiswerk? Waar houdt het op? Het kost zo veel tijd en energie. Maar er ligt wel een verantwoordelijkheid voor de school in het kader van de zorgplicht"* (school in case C). De zorgcoördinator van deze school geeft aan dat het niet altijd om ingewikkelde inspanningen gaat, maar om een optelsom van kleine dingen die samen veel tijd en aandacht vragen. *"Zoals even praten met een meisje als ze niet de auto uit durft, even een kopje thee om tot rust te komen, afspreken met collega's wie haar de volgende dag opvangt"*. Een andere school geeft het voorbeeld van een leerling die thuis onderwijs

krijgt, omdat de stap naar school nog te groot is. De mentor heeft elke dag contact via skype en gaat elke week twee uur op bezoek bij de leerling.

In case E komt een relatief groot deel van de thuiszitters uit het vso of uit al dan niet gesloten jeugdinstanties. De ervaring is dat het niet meevalt om voor deze leerlingen weer een goede plek in het onderwijs te vinden. Men is er dan ook van overtuigd dat het aantal thuiszitters nooit nul zal worden.

Met het helder beleggen van de verantwoordelijkheid zijn de cases zeker ook bezig geweest, zie wat beschreven is over het zorgplichtbeleid in het samenwerkingsverband. Het moet nog meer routine worden en er zijn nog wel knelpunten, maar er is bij de meeste cases zeker geprobeerd om duidelijke afspraken te maken over hoe te handelen als een school een leerling niet direct kan aannemen.

In de cases weet men niet in hoeverre er nu meer of minder 'shopgedrag' bestaat bij ouders. De ervaringen met ouders gaan vooral over situaties waarin ouders het niet eens zijn met een beslissing en daarover een geschil aangaan. Dit betreft overal maar een gering aantal.

Hoewel dus de uitvoering van de zorgplicht overwegend goed verloopt, naar de mening van scholen en directies en besturen in de samenwerkingsverbanden, doen zich op enkele plaatsen nog wel knelpunten voor. Zo is in case E de zorgplicht regelmatig een probleem voor de internationale schakelklassen (ISK). Ouders van niet-Nederlandstalige kinderen worden vaak verwezen naar de ISK. Als het echter niet om 'echte nieuwkomers' gaat, kan de ISK deze leerlingen niet plaatsen. De ISK heeft in die gevallen wel zorgplicht en moet er dus voor zorgen dat alle aangemelde leerlingen die zij niet kan toelaten op grond van de criteria, ergens anders een passende plek vinden. Ook in één van de scholen, een school met een sterke zorgstructuur, meldt men knelpunten. Dat betreft ouders die niet willen dat hun kind naar het vso gaat, zodat de school de leerling toch maar opneemt of vasthoudt. Verder ervaart deze school een verzwaring van problemen bij haar leerlingen, omdat leerlingen met lichte ondersteuningsbehoeften nu ook vaker bij andere scholen terecht kunnen en daar soms ook voor kiezen. In een andere school binnen deze case worstelt men met de aanname van leerlingen met een vmbo-b advies die eigenlijk volgens de school thuishoren in het praktijkonderwijs. *"Wij kunnen die leerlingen niet bieden wat ze nodig hebben".*

In case C signaleert men eveneens op één van de scholen dat de school haar ondersteuningsaanbod niet altijd kan waarmaken. *"Je kunt eigenlijk niet te veel leerlingen met problemen hebben. We hebben klassen van 30-32 leerlingen in één lokaal. Daar gaat het wringen. Docenten moeten dan kiezen aan wie ze aandacht geven en aan wie ze dat niet kunnen geven."* En men vindt het ook voor de leerlingen moeilijk als er te veel leerlingen met ondersteuning in één klas zitten. *"Dat kan voor de docent meer werkdruk geven en voor de leerlingen meer ruis. Mijn ervaring is dat leerlingen met ASS-problematiek in kleinere groepen beter functioneren. Maar het is nog te vroeg om dat echt te kunnen zeggen. Ik ben bang dat er misschien toch meer leerlingen zullen sneuvelen die al wel zijn aangenomen."*

3.5 Thema dekkend aanbod en schoolondersteuningsprofielen

3.5.1 Beleid van de samenwerkingsverbanden

De directies van alle cases geven aan dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod of een vrijwel dekkend aanbod. De samenwerkingsverbanden zijn middelgroot tot groot en hebben dus veel voorzieningen beschikbaar binnen hun eigen regio. Er zijn een paar uitzonderingen. In case A gaan leerlingen voor cluster 4-vso naar een naburig samenwerkingsverband. Dat samenwerkingsverband heeft ook een bovenschoolse voorziening voor havo/vwo-leerlingen met autisme, die in A niet aanwezig is. Ook in case B signaleert men dat het aanbod voor havo/vwo-leerlingen met een ondersteuningsvraag (niet alleen autisme) wellicht nog onvoldoende is; in case C zegt ook een zorgcoördinator van een school dit. In case C kan men langdurig zieke kinderen in cluster 3 die in een internaat moeten verblijven niet zelf van een passend aanbod voorzien. Er zijn geen voorbeelden van nieuwe bovenschoolse of vso-voorzieningen die sinds passend onderwijs zijn gecreëerd, wel van aanpassing in het voorheen aanwezige geheel van bovenschoolse voorzieningen (zie hiervoor 3.3). Wel nieuw, maar niet echt een voorziening zijn de overleggen die men op verschillende plaatsen heeft ingericht om moeilijk plaatsbare leerlingen en/of thuiszitters te bespreken.

Het is niet altijd duidelijk of de schoolondersteuningsprofielen, die alle scholen bij de start van passend onderwijs hebben moeten opstellen, een rol hebben gespeeld bij het bepalen of er sprake is van een dekkend aanbod. In sommige cases (E, A) is het uitgangspunt wel dat alle schoolondersteuningsprofielen samen daarvoor zorgen, maar informatie over of en hoe daarop is gestuurd ontbreekt nog. In case A staat wel in het ondersteuningsplan dat het samenwerkingsverband de mogelijkheid heeft om ondersteuningsmogelijkheden van scholen te beïnvloeden als er sprake is van een tekort of overschot.

De schoolondersteuningsprofielen hebben in sommige cases (bijvoorbeeld C) wel de aandacht van het samenwerkingsverband, maar dat betreft dan de explicitering of aanpassing van wat onder basisondersteuning moet worden verstaan en wat scholen daarover moeten opnemen in het ondersteuningsprofiel. De indruk bestaat dat het gemeenschappelijke (dat wat alle scholen moeten aanbieden) meer in de aandacht staat in het beleid van samenwerkingsverbanden dan het specifieke (dat wat een school als specialisme kan aanbieden). De veronderstelling dat scholen zich zouden gaan specialiseren op een bepaald type ondersteuningsaanbod, om aldus bij te dragen aan het dekkend aanbod op het niveau van het samenwerkingsverband, wordt in deze cases vooralsnog niet bevestigd.

3.5.2 Eerste ervaringen

In de verhalen van de scholen gaat het vaak over wat men wel of niet denkt aan te kunnen, maar de term schoolondersteuningsprofiel valt daarbij zelden. Het opstellen daarvan heeft men gevoeld als een verplichting en het lijkt geen levend document te zijn in het schoolbeleid. Leraren geven aan dat ze niet betrokken zijn geweest bij het maken van het profiel (A, E). *"Als je dat ondersteuningsprofiel leest weet je nog niks. Het is vooral heel veel papier."* Sommige leraren blijken zelfs niet op de hoogte van het bestaan ervan. Een factor die hierbij een rol heeft gespeeld is dat het schoolondersteuningsprofiel destijds onder

behoorlijke tijdsdruk tot stand is gekomen. Tijd voor debat hierover binnen de school ontbrak. Een schoolleider in case E, waar men met een arrangementenmodel werkt, geeft aan dat er toen ook nog niet goed over de impact van het schoolondersteuningsprofiel is nagedacht: *"Ik hoor nu steeds 'maar dat staat in je basisondersteuning'. Het opstellen van het schoolondersteuningsprofiel is heel snel gedaan. We hebben toen opgeschreven wat we hier allemaal doen. De consequenties daarvan worden later pas duidelijk."* Die consequenties zijn dat aanvragen voor extra steun bij het samenwerkingsverband eerder worden afgewezen omdat de school al een behoorlijke niveau van basisondersteuning had en heeft.

Schoolleiders en zorgcoördinatoren geven in sommige cases aan dat er binnen het samenwerkingsverband afspraken zijn gemaakt over de inhoud van de ondersteuningsprofielen. In case B) heeft men de profielen zo opgesteld dat ze geen aanleiding zouden geven voor ouders om bepaalde scholen wel of niet te kiezen. Scholen willen zich niet profileren als specifieke 'zorgschool', omdat ze vrezen dat dat een aanzuigende werking heeft voor ouders met een ondersteuningsvraag en daarmee andere ouders afstoot. *"De concurrentie is hier moordend"*, zegt een van de schoolleiders. Vandaar dat alle scholen hetzelfde aanbieden wat betreft basisondersteuning. In case E speelt hetzelfde: *"De ene school kan en durft meer dan de andere school. Sommige scholen vrezen een stempel bij een bepaald profiel. Dit is vooral zo bij scholen voor mavo, havo en vwo, daar is de marktwerking het grootst"*, aldus de directeur van het samenwerkingsverband. En een schoolleider merkt op: *"Elke school doet alles, want niemand wil de stempel van een ADHD-school."*

Ook komt het voor (case C) dat scholen die van zichzelf vinden dat ze een stevige ondersteuningsstructuur hebben, daar om dezelfde reden in hun pr naar buiten niet sterk op ingaan. En een andere school in deze case, die ervaring heeft met blinde kinderen en een leerlingbegeleider die zich daarin gespecialiseerd heeft, zegt ook: *"Maar we hebben er geen uithangbord voor. We zijn gewoon een school met veel liefde en aandacht voor het kind."* De ervaring van meerdere scholen is overigens dat het schoolondersteuningsprofiel door ouders niet bekeken wordt. De angst voor de aanzuigende werking binnen de concurrentieverhoudingen is daarom wellicht niet altijd nodig.

Voor de vraag wat men op school wel of niet aan kan blijken twee zaken van belang: hoe smal of breed een school is (aantal aanwezige schooltypen) en welke ervaring men heeft met het aanbieden van specifieke ondersteuning.

Scholen die van oudsher een 'zorgschool' zijn (meestal vmbo-b/k of praktijkschool) kunnen meer aan dan scholen die dat niet zijn. Niettemin stuit men ook in deze scholen natuurlijk wel op grenzen. *"Er blijven problematieken waar wij weinig ervaring mee hebben, ondanks dat wij ook oud-vso-docenten in onze gelederen hebben."* En ook al hebben ze interne voorzieningen, dit voorkomt nog niet dat leerlingen uiteindelijk verwezen worden naar het speciaal onderwijs. Zo heeft een school in case A een interne Reboundklas, maar volgens de geïnterviewde leraren fungeert dit vaak als tussenstation omdat uiteindelijk toch verwijzing plaatsvindt. De reboundperiode dient dan voor dossieropbouw.

Ook scholen die niet direct als 'zorgschool' bekendstaan hebben soms, al van voor passend onderwijs, een heel scala aan ondersteuningsmogelijkheden. Een havo/vwo-school in case C somt op: dyslexiebegeleiding, check in check out, gesprekken voor leerlingen die het even niet meer trekken, leerstrategieën, persoonlijke ondersteuning, (examen)faalangsttraining,

sociale vaardigheidstraining, rouw- en verliesverwerking, taal- en rekenatelier, hulp bij studiekeuze, counselor en een eigen schoolmaatschappelijk werker. Een andere school in deze case geeft aan dat er in het ondersteuningsprofiel weliswaar staat wat de school niet kan aanbieden, maar dat men in de praktijk tot veel bereid is. *"Er komt straks ook een meisje met volledige ontheffing die niks hoeft, maar die we wel gaan opvangen. Er is niemand die zegt dat die leerling hier niet hoort."* Dit laat zien dat het schoolondersteuningsprofiel in de praktijk niet leidend is.

Scholen die heel breed zijn (verschillende schooltypen omvatten) hebben daardoor veel mogelijkheden zelf in huis. Een school in case A, die praktijkonderwijs tot en met vwo aanbiedt, is bijvoorbeeld in staat om zelf maatwerktrajecten te realiseren, ook wat betreft diplomering.

De meeste scholen bevestigen dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod. Maar ze plaatsen daar wel kanttekeningen bij. In case E wijst een schoolleider erop dat in een bepaald deel van het samenwerkingsverband het voorzieningenaanbod groter is dan in een ander deel; dit heeft onder meer te maken met de onderwijs- en woonsegregatie die in dit samenwerkingsverband aanwezig is. In case D heeft men te maken met veel, deels kleine gemeenten in een groot gebied. Dat betekent dat de voorzieningen er wel zijn, maar voor veel leerlingen niet thuisnabij.

In enkele gevallen zien vertegenwoordigers van de scholen nog beperkingen of tekorten in het aanbod. Voorbeelden: geen passend aanbod voor leerlingen met internaliserende problematiek en een laag cognitief niveau, geen passend aanbod voor leerlingen met psychiatrische problematiek, onvoldoende speciaal onderwijs voor leerlingen met havo/vwo niveau. Van sommige specialistische voorzieningen (zoals mytyl- en tytylscholen) vindt men dat die niet per se in het eigen samenwerkingsverband beschikbaar hoeven te zijn, het is dan voldoende als die in de bredere regio aanwezig zijn.

Echte knelpunten met het plaatsen van leerlingen op een passende school of voorziening doen zich weinig voor. In case B, waar men te maken heeft met krimp in het leerlingenaantal, wordt gezegd dat dit ook komt doordat elke school graag leerlingen wil hebben. En er zijn voldoende bovenschoolse voorzieningen in het samenwerkingsverband. *"Ik heb nog nooit een leerling gehad waarvan ik dacht: waar moet ie naar toe?"* (docent). Maar er is ook een school in deze case die met lede ogen een vroegere voorziening heeft zien verdwijnen. Het betreft de mogelijkheid voor een leerwerktraject voor leerlingen van het praktijkonderwijs, samen met het mbo. *"Na vijftien jaar prima passend onderwijs komt hieraan een einde."* (docent).

3.5.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het doel van een dekkend aanbod is uiteraard dat er geen leerlingen zijn voor wie geen passend onderwijs geboden kan worden in het samenwerkingsverband. Uit het voorgaande is gebleken dat de meeste geïnterviewden vinden dat er in hun samenwerkingsverband sprake is van een dekkend aanbod en dat plaatsing van leerlingen altijd wel lukt. Of plaatsing altijd hetzelfde is als het meest passende aanbod, is daarbij natuurlijk nog wel de vraag. De voorbeelden die gegeven zijn van typen leerlingen voor wie het echt goede aanbod nog ontbreekt (dat wil zeggen een aanbod dat past bij hun behoeften), laten zien dat dit waarschijnlijk niet altijd het geval is. Nieuwe specialistische voorzieningen zijn in de cases niet gecreëerd.

De functie die de schoolondersteuningsprofielen zouden hebben bij het realiseren van een dekkend aanbod, namelijk via specialisatie/accentverschillen in het ondersteuningsaanbod bijdragen aan passend onderwijs voor iedereen, blijkt vooralsnog niet te worden vervuld. De redenen daarvoor (concurrentie tussen scholen, angst voor het etiket 'zorgschool', haast waarmee de profielen tot stand zijn gekomen) zijn hierboven beschreven. Ook in het eigen beleid van de school lijken de profielen geen grote rol te spelen. Er is afstand tussen het papieren document en dat wat de school in de praktijk doet.

Een mogelijk knelpunt is dat scholen die in hun ondersteuningsprofiel een hoog niveau van basisondersteuning hebben beschreven, daarmee minder kans hebben om extra te middelen te krijgen van het samenwerkingsverband binnen een arrangementenmodel.

3.6 Ontwikkelingsperspectieven

Sinds passend onderwijs hebben scholen te maken met een nieuwe verplichting: het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen die extra steun krijgen. In het speciaal (basis)onderwijs bestaat daar al iets langer ervaring mee, omdat de Inspectie van het Onderwijs van deze scholen al een aantal jaren vraagt om voor (alle) leerlingen ontwikkelingsperspectieven op te stellen. Voor de inspectie was en is dit in een methode om leeropbrengsten te beoordelen in deze sector, omdat in het speciaal (basis)onderwijs minder vaak gegevens vanuit gestandaardiseerde toetsen beschikbaar zijn. In het regulier onderwijs is het ontwikkelingsperspectief in de plaats gekomen van de vroegere individuele handelingsplannen, die men gewend was te maken voor leerlingen aan wie extra hulp werd gegeven.

Het is voor het regulier onderwijs niet voorgeschreven voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief moet worden gemaakt, bepaald is slechts dat het gaat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Scholen zijn wel verplicht dit te registreren in BRON.

Het werken met ontwikkelingsperspectieven (OPP's) is een zaak van de scholen. Zoals eerder beschreven speelt het in sommige cases ook een rol in het beleid van het samenwerkingsverband; het opstellen van een OPP maakt daar deel uit van de procedure om middelen toe te delen aan de scholen. Hieronder gaat het vooral om de ervaringen van de scholen.

3.6.1 Wie stelt een OPP op?

Het verschilt van school tot school wie die een OPP opstelt. Een opsomming: de zorgcoördinator, de orthopedagoog, de klassenmentor, het ondersteuningsteam, de schoolondersteuner, de ondersteuningscoördinator, het intake team. In meerdere cases is men zoekende naar de beste procedure hiervoor, dit betreft dan vooral de vraag of en in hoeverre dit een taak van de leraren (mentoren) zou moeten zijn. Daar waar de mentor een rol heeft, is er meestal de mogelijkheid om terug te vallen op iemand in de school met specifieke deskundigheid. In case B geeft een school aan voorstander te zijn van het laten opstellen van het OPP door de mentor: *"Dat ze het eerst zelf doen is heel goed. Ze leren veel over de leerling als ze zelf in het dossier duiken. Ze gaan hierdoor soms ook anders naar de leerling kijken. Vaak zien docenten wel de tekortkomingen van de leerlingen, maar hebben zij minder aandacht voor de sterke kanten."* (ondersteuningsteam van de school). Men heeft in

dit samenwerkingsverband een format voor het OPP opgesteld. Het gebruik hiervan moet nog groeien.

De mening van geïnterviewde leraren over het opstellen van OPP's, daar waar leraren dit zelf doen, is nog niet onverdeeld positief. *"Ik heb dit voor twee leerlingen ingevuld. Dat heeft me veel moeite gekost."* (docent school case B). Leraren die het OPP niet zelf opstellen, zijn soms niet op de hoogte van het bestaan ervan. *"Er zal wel iets over in Magister staan (het schooladministratiesysteem). Als me iets opvalt bij een leerling, ga ik daar wel naar op zoek."* (docent school case E). Volgens een teamleider van een andere school in case E is er bij leraren nog weerstand tegen het opstellen van OPP's en missen leraren hiervoor ook nog de vaardigheden. In het vmbo gaat het volgens deze teamleider beter dan in het havo/vwo, omdat vmbo-leraren vaker leerlingen met een grote ondersteuningsbehoefte hebben en zij al meer gewend zijn aan het opstellen van plannen voor pedagogische ondersteuning. Op deze school krijgen leraren voorlichting en workshops om te leren observeren, te selecteren welke gegevens van belang zijn en hoe deze te combineren zijn in een groepsplan of een OPP. Leraren vinden het ook op deze school veel tijd kosten.

Op nog een andere school in deze case werkt men met een lange en een korte variant van het OPP. De lange versie is heel uitgebreid, dat wil zeggen een heel dossier met diverse tabbladen. Daar wil men nog verandering in brengen, want op die manier is het meer een verzameling gegevens over de leerling dan een echt plan. *"Een goed OPP zou op een A-4 moeten passen."*

3.6.2 Voor wie maakt men een OPP?

Ook dit is afhankelijk van de eigen keuzes van de school. Allerlei varianten komen voor. Soms maakt men ze alleen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die nieuw de school binnenkomen, soms ook voor al aanwezige leerlingen. In het praktijkonderwijs, en soms voor lwoo-leerlingen, is het gebruikelijk om een OPP te maken voor alle leerlingen.

Deze verschillende keuzes leiden tot grote verschillen in het aantal OPP's per school. Dat geldt zeker voor cases waar men een OPP vereist bij het aanvragen van arrangementen, zoals in C. Het aantal OPP's kan dan gaan variëren met het niveau van de basisondersteuning (bij een hoog niveau minder OPP's) en met het besef binnen de school dat meer OPP's meer geld betekent (strategisch gebruik).

3.6.3 Beoogde en niet beoogde effecten; knelpunten

Het OPP heeft gezien vanuit de wet vooral de functie om het onderwijs aan leerlingen die extra steun nodig hebben doelgerichter te maken. De school legt vast welk eindniveau haalbaar zou moeten zijn bij een leerling (uitstroomniveau) en met welke inspanningen men daar probeert te komen. Door regelmatige evaluatie tussentijds kunnen bijstellingen gepleegd worden. Een OPP is aldus een document om mee te evalueren of men nog op koers ligt met een leerling en of de bedoelde resultaten worden behaald. Een andere functie van een OPP is om de ouders te betrekken bij de ondersteuning die hun kind krijgt. Er is geen verplichting dat ouders met het OPP moeten instemmen, maar het is wel de bedoeling dat ouders en school er met elkaar over in gesprek gaan.

Het doelgerichte element wordt door scholen herkend en positief gevonden. *"Het brengt de ontwikkelingslijn en de doelen van de leerling goed in beeld."* *"Het is een stip aan de horizon waar*

we naartoe werken. Daar zie ik de meerwaarde van." "De ondersteuningsbehoefte van de leerling komt goed in beeld, er worden doelen opgesteld en hier wordt op teruggekeken. Met de leerlingen worden coachingsgesprekken gehouden om dit plan te bespreken." (scholen in case B). "Het voordeel van het OPP is bewustwording. Je bedenkt samen wat je gaat doen voor een leerling." (school in case E). Dit wordt vooral door zorgcoördinatoren en leden van ondersteuningsteams gezegd, niet zozeer door leraren. Niet alle zorgcoördinatoren vinden echter dat het OPP (al) helpt om het onderwijs doelgerichter te maken.

Dat het OPP een goed middel is om met de ouders over de leerling te communiceren wordt ook bevestigd, dit zeggen ook docenten. Het geeft structuur aan het gesprek met ouders.

Knelpunten zijn er echter ook. De meest genoemde is bureaucratie: men vindt het vaak veel werk en een enkeling spreekt over een papieren tijger. Er zijn wat aanwijzingen dat dit ook komt door de manier waarop scholen het OPP zelf invullen, zie wat hierboven is gemeld over te uitgebreide dossiers en nog te weinig handelingsgerichtheid. Een ander knelpunt is dat het nog lang niet altijd documenten zijn die echt gebruikt worden voor het beoogde doel. Vooral voor grote scholen is het zoeken naar een manier waarop de informatie over de ondersteuningsbehoeften bij de docenten moet komen (case A, B). Een risico is dat het blijft bij dossiervulling. *"Daar kunnen we nog een verbeterslag maken. Het moet een levend document zijn, het moet eens in de zoveel tijd bijgesteld worden en geëvalueerd. Er wordt nu nog te veel gedacht van 'het moet op papier', maar ook het OPP was even een opstart en nieuw voor mensen. Komend jaar hoop ik weer een slag te kunnen slaan in dat opzicht."* (ondersteuningscoördinator school case B). Sommige scholen zijn al verder, zo is er in deze case een school voor praktijkonderwijs waar men elke zes weken een coachingsgesprek voert met de leerling waarbij het OPP ook een rol speelt.

4. Integrale casestudies passend onderwijs mbo

4.1 De cases

Aan het onderzoek werken vijf mbo-instellingen mee die in hun ontwikkeling van passend onderwijs meerdere jaren gevolgd worden. In hoofdstuk 1 is de selectie van de cases beschreven. De cases zijn geselecteerd op basis van verschillende kenmerken, waaronder de omvang, het type mbo-instelling (ROC, AOC, vakinstelling), geografische spreiding en het type beleid passend onderwijs. Dat laatste criterium verwijst naar de uitkomst van de Kortetermijnevaluatie (nulmeting) die is uitgevoerd in 2014-2015. Daaruit bleek dat een deel van de instellingen koos voor een 'brede' opvatting van passend onderwijs en een andere deel voor een 'smalle' opvatting. Het onderscheid wordt hierna nog kort toegelicht.

In het vervolg van de tekst zijn de vijf instellingen aangeduid met een afkorting: case A, B, C, D en E.

4.2 Beleid, organisatie en financiën

Introductie

Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs kende de invoering van passend onderwijs voor het mbo niet veel formele verplichtingen of opgelegde veranderingen. De belangrijkste zijn:

- Het verdwijnen van de leerlinggebonden financiering (Igf, ook wel rugzakken genoemd) en de overheveling van het voormalige Igf-budget naar de lumpsumbekostiging van de mbo-instellingen.
- De verplichting om inzichtelijk te maken wat het ondersteuningsaanbod is dat de instelling kan bieden aan studenten met een ondersteuningsbehoefte. Hoewel formeel niet zo genoemd, wordt daarvoor wel de term ondersteuningsprofiel gebruikt.
- De verplichting om afspraken die gemaakt worden tussen de instelling en een student (en eventueel ouders) wat betreft de extra ondersteuning vast te leggen in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst (OOK).

De beleidsintentie van passend onderwijs is voor het mbo niet anders dan voor het po en vo, namelijk studenten een passende onderwijsplek bieden met indien nodig een passend ondersteuningsaanbod. Het staat de mbo-instellingen vrij om daaraan zelf vorm en inhoud te geven.

Uit de eerder uitgevoerde Kortetermijnevaluatie (nulmeting) bleek dat bij de start van passend onderwijs in 2014 instellingen verschillende keuzes maakten voor de afbakening van passend onderwijs. Een deel van de instellingen koos ervoor om passend onderwijs te richten op studenten met een beperking of chronische ziekte. Studenten met ondersteuningsbehoeften vanwege andere redenen werden ook ondersteund, maar niet in het kader van passend onderwijs. Deze instellingen kozen voor een 'smalle' benadering van passend onderwijs en in zekere zin een voortzetting van de Igf-afbakening. Een ander deel van de instellingen koos ervoor om passend onderwijs niet voor een specifieke doelgroep te

reserveren, maar daartoe alle ondersteuning voor studenten met een ondersteuningsbehoefte te rekenen, ongeacht de oorzaak van de behoefte. Deze 'brede' afbakening van passend onderwijs werd bij de start van passend onderwijs door ongeveer twee derde van de instellingen gekozen.

Het mbo kent drie verschillende soorten instellingen: Regionale Opleidingen Centra (ROC), Agrarisch Opleidingen Centra (AOC) en vakinstellingen. In omvang lopen de instellingen sterk uiteen van minder dan 2.000 tot (veel) meer dan 15.000. Hoewel elke instelling één organisatie vormt hebben met name de AOC's en de grote ROC's vaak meerdere vestigingen. De Kortetermijnevaluatie (nulmeting) laat zien dat er een zekere samenhang is tussen de keuze voor brede of smalle afbakening van passend onderwijs en het type en omvang van de instelling. Zo bleken alle AOC's en vakinstellingen te typeren als 'klein' en 'breed'. Bij de ROC's komen alle combinaties van 'klein/groot' en 'breed/smal' voor.¹¹

4.2.1 Beleid

Alle vijf de cases in het onderzoek kennen een centraal vastgesteld beleid passend onderwijs. Er is een beleidsplan opgesteld en vastgesteld door het College van Bestuur van de instellingen. Dat beleidsplan geldt voor de gehele organisatie. Dat laatste is van belang omdat de instellingen alle vijf in meer of mindere mate een organisatiestructuur kennen met decentrale eenheden. Instelling B kent vestigingen in verschillende steden en is al voor de invoering van passend onderwijs begonnen om één beleid voor alle vestigingen te formuleren. De instelling C kent elf zogenaamde colleges met meer dan dertig locaties. De instelling heeft voor alle onderdelen eenzelfde beleid opgesteld. Case A heeft de organisatie ingedeeld in elf sectoren over zes locaties. Ook voor cases D en E geldt dat zij meerdere locaties en organisatie-eenheden kennen. Alle vijf de instellingen kennen dus centraal vastgesteld beleid en in alle gevallen gaat het om beleid dat weliswaar beïnvloed is door de komst van passend onderwijs, maar feitelijk al daarvoor is ingezet. De behoefte aan meer eenheid in beleid, organisatie en processen rondom de intake en ondersteuning bestond al voordat passend onderwijs werd ingevoerd.

De inhoud van het beleidsplan varieert per instelling, maar in alle gevallen gaat het beleidsplan niet alleen over doelen en inhoud van passend onderwijs, maar ook over de organisatorische vormgeving. In de beleidsplannen wordt veel aandacht besteed aan de wijze waarop de ondersteuning van studenten georganiseerd moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intake, voor het ondersteuningsaanbod en voor de verdeling van verantwoordelijkheden. Een terugkerend thema daarbij is de verdeling van taken, middelen en verantwoordelijkheden tussen het centrale en decentrale niveau. Alle vijf de instellingen kennen een vorm van een centraal opererend team, dat expertise en ondersteuning biedt aan de opleidingsteams. Instelling C kent daarnaast ook op decentraal niveau expertiseteams. Hetzelfde geldt voor case B. Andere instellingen werken met vaste contactpersonen vanuit het centrale team (D, E), of vaste begeleiders voor de sectoren (A).

De verhouding tussen het centrale en decentrale niveau is een belangrijke thema in de beleidsplannen. Bij case E heeft het beleid expliciet tot doel om een omslag te maken naar

¹¹ Zie voor een overzicht hoofdstuk 1.

wat men noemt 'teamverantwoordelijkheid', waarbij steeds meer de opleidingsteams (docenten, studieloopbaanbegeleiders) zelf verantwoordelijk worden voor passend onderwijs. Ook bij case A ligt in het beleid de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van docenten en mentoren bij het signaleren van problemen. Bij case D werkt men met vaste contactpersonen voor de opleidingsteams. Zo probeert men vanuit het centrale team de opleidingsteams zelf medeverantwoordelijk te maken. In het beleid wordt telkens een balans gezocht tussen wat men centraal wil vastleggen en welke ruimte men wil laten voor het decentrale niveau voor eigen invulling en maatwerk.

Bij alle vijf de instellingen is het uitgangspunt van het beleid dat elke student welkom moet zijn. Daarbij wordt verwezen naar de wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld in de Wet Gelijke behandeling, maar ook naar de maatschappelijk opdracht van de instelling. Bij dat uitgangspunt wordt in het beleid ook direct aangegeven dat er ook beperkingen zijn aan wat de instelling aan ondersteuning kan bieden – en daarmee aan de toelaatbaarheid van studenten. Dit is een van de kernthema's in het beleid en, zo blijkt uit de casestudies, ook een van de lastigste punten in de implementatie en uitvoering. Dit thema wordt hierna afzonderlijk verder besproken.

Een tweede onderwerp dat in het beleid telkens terugkomt, hangt samen met de genoemde verhouding tussen centraal en decentraal binnen de instelling. Het gaat om de vraag of passend onderwijs vooral een taak is van de zogenaamde eerste lijn, namelijk de opleidingsteams zelf, of voornamelijk een taak van de tweedelijnsondersteuning, specialisten op centraal niveau in de organisatie. Zo kent case D een centraal team passend onderwijs met specialisten die voor intake, studentondersteuning en expertisebevordering ingezet kunnen worden. Ook bij case A werkt met een centraal begeleidingsteam, maar zijn de sectoren verantwoordelijk voor de basisondersteuning. Bij case B kiest men ervoor om het zwaartepunt bij de afzonderlijke vestigingen te leggen en zijn de vestigingsmanagers verantwoordelijk. Bij case E wil men, zoals gezegd, een omslag naar teamverantwoordelijkheid (voor de opleidingsteams) maken, maar is een groot deel van de taken nog belegd bij een centraal ondersteuningsteam. Het vraagstuk waarmee alle vijf de instellingen te maken hebben, gaat over de verhouding tussen de eerste- en tweedelijnsondersteuning of, anders benoemd, tussen de basis- en extra ondersteuning.

Ervaringen met beleid

Hoewel de formele invoering van passend onderwijs voor de instellingen wel aanleiding is geweest om een beleidsplan op te stellen of bij te stellen, geven zij aan dat zij al eerder waren begonnen hun beleid wat betreft studentondersteuning te herzien en toe te werken naar een nieuwe organisatie. De invoering van passend onderwijs heeft daar zeker invloed op gehad, maar was niet de enige reden of aanleiding. Er is bij alle vijf de instellingen de nodige tijd en aandacht gestoken in het opstellen van het beleidsplan, met daarin ook een beschrijving van de beoogde organisatie en van het ondersteuningsaanbod. Vaak is men, zeker op centraal niveau, tevreden met het feit dat er nu één beleid is geformuleerd voor de hele instelling.

Wat betreft de implementatie van het beleid klinken uiteenlopende geluiden. Verschillende managers en docenten geven aan dat de komst van passend onderwijs heeft geleid tot een zekere bewustwording. Met name is men zich er meer van bewust geworden dat afwijzing van studenten voor een opleiding niet meer 'zomaar' kan. Docenten (intakers, studieloopbaanbegeleiders) geven aan dat zij nu meer dan voorheen beseffen dat een student niet 'geweigerd' of afgewezen mag worden. Er wordt bewuster en gestructureerder

omgegaan met de intake en toelating van studenten. In die zin heeft passend onderwijs een duidelijke impact in het mbo, ook op het niveau van de 'werkvloer'. Beleidsverantwoordelijken van de instellingen spreken over 'begin van een culturomslag', 'goede vooruitgang' en 'groeiend bewustzijn'.

Een toegenomen bewustzijn neemt niet weg dat er bij de implementatie van het beleid nog veel vragen en problemen optreden. Bij alle vijf de instellingen is sprake van grote, ongewenste verschillen tussen delen van de organisatie (opleidingsteams, scholen, sectoren, vestigingen). Dat heeft deels te maken met verschillen tussen de onderdelen: techniek of zorg & welzijn, het type leerweg (bol of bbl), voornamelijk jonge of volwassen deelnemers. Het heeft echter ook te maken met draagvlak, commitment en expertise bij de betrokken onderwijsmanagers en docententeams. Bij Case E constateert men bijvoorbeeld dat bepaalde teams vooroplopen, maar andere juist ver achterblijven. Bij Case B heeft de ene vestiging meer affiniteit en ervaring met passend onderwijs dan de andere.

De verschillen hebben niet alleen betrekking op de voortgang van de invoering, maar ook op de interpretatie en invulling van het beleid. Binnen één instelling kunnen daardoor heel verschillende keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld over hoever men gaat in het ondersteuningsaanbod of de aanpassing van het onderwijs of hoe zwaar de kans op het halen van het diploma moet wegen in het besluit over toelating.

Opleidingsmanagers en docenten geven enerzijds aan dat het (nieuwe) beleid voor hen meer duidelijkheid heeft gegeven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intakeprocedures. Bij vrijwel alle instellingen zijn die aangescherpt en meer gestructureerd. Anderzijds roept met name de toelating en de mate waarin maatwerk in ondersteuning kan, mag of moet worden geboden nog veel vragen op. Als voorbeeld wordt in een van de casussen een leerling genoemd met een autismespectrumstoornis (ASS) die met veel extra begeleiding de opleiding wel zou kunnen volgen, maar waarvan men vermoedde dat de stage tijdens het derde jaar tot problemen zou leiden. De kans op uitval zou daarom groot zijn. Betrokkenen bij de intake vroegen zich af of een dergelijke student geweigerd zou mogen worden, of dat het juist goed zou zijn om de student een kans te geven, of dat de kans op uitval zwaarder zou moeten wegen. De vragen hadden zowel betrekking op wet- en regelgeving, als op het eigen beleid van de instellingen en van het opleidingsteam.

Afbakening passend onderwijs

Zoals hiervoor aangegeven bleek bij de invoering van passend onderwijs in het mbo dat er sprake was van een brede en een smalle afbakening. Instellingen met een brede afbakening betrekken passend onderwijs op alle studenten met een ondersteuningsbehoefte, ongeacht de aard of oorzaak. Voor deze instellingen heeft passend onderwijs betrekking op de gehele ondersteuningsstructuur en is er geen aparte eenheid of team gericht op passend onderwijs. De smalle afbakening blijft dicht bij de voormalige Igf-groep, namelijk jongeren met een (gedrags)beperking of chronische ziekte. Hier is vaak wel een apart team passend onderwijs dat zich specifiek op de ondersteuning van deze doelgroep richt.

De vijf instellingen in de casestudies zijn mede geselecteerd op hun afbakening van passend onderwijs. Case E en case D kiezen ervoor om passend onderwijs op de smal afgebakende doelgroep te richten. Concreet betekent dat, dat er een apart team is, dat het budget voor passend onderwijs geormerkt is, dat er alleen voor deze doelgroep studenten bijlagen bij de OOK worden opgesteld en dat er passend onderwijs naast een breder ondersteuningsaanbod (voor andere doelgroepen) bestaat. De drie andere instellingen (C, A en B) betrekken passend

onderwijs niet op een specifieke doelgroep. Het beleid passend onderwijs heeft betrekking op de gehele ondersteuning. Of preciezer geformuleerd: passend onderwijs is een aspect in het bredere beleid gericht op de ondersteuning van studenten.

Case E en case D, beide met een smalle afbakening, geven aan daar bewust voor te kiezen en de keuze ook niet als een tijdelijke overgangsfase te zien. Zij wijzen erop dat ook zij een breed ondersteuningsaanbod hebben voor alle typen ondersteuningsbehoeften. Passend onderwijs in de smalle variant beschouwen zij als een inhoudelijke keuze om maatwerk voor een specifieke doelgroep te leveren.

De afbakening van passend onderwijs voor studenten met een beperking of chronisch ziekte was voorheen gebaseerd op de lgf-indicatie. Nu dit is weggefallen moeten de instellingen, zoals case E en case D, zelf bepalen welke studenten tot het domein passend onderwijs behoren. Bij beide instellingen heeft dat geleid tot een sterke toename van het aantal studenten passend onderwijs. Bij het toelatingsbeleid komt dit punt uitgebreider aan de orde.

Overigens klinkt ook bij de instellingen die een brede afbakening van passend onderwijs hanteren nog hier en daar de 'oude' lgf-praktijk door. Dat geldt niet voor de afbakening van de doelgroep, maar bijvoorbeeld wel voor de bepaling voor welke situaties een bijlage bij de onderwijsovereenkomst wordt opgesteld. Een van de opleidingsteams bij case C geeft aan dat voor het wel of niet invullen van de bijlage nog 'min of meer de lgf-indeling' wordt aangehouden. Voor studenten die voorheen een lgf hadden, wordt de ondersteuning zoveel mogelijk gecontinueerd, maar ondersteuning die voorheen niet onder de lgf viel, zoals voor dyslexie of dyscalculie, wordt door het team nu ook niet in een bijlage vastgelegd. Dat gebeurt wel als er aangepaste toetsing of examinering nodig is. Ook bij case A wordt de bijlage door sommige opleidingsteams nog alleen gebruikt voor 'oud-kgf-ers met een heldere indicatie'. Er is duidelijk sprake van een overgangssituatie, waarbij het ene team goede ervaringen heeft met het gebruik van de bijlage en ervoor kiest die nu breder in te gaan zetten, terwijl een ander team betwijfelt of het goed is om de bijlage in de toekomst voor alle problematiek in te zetten.

Toelatingsbeleid

Uit de casestudies blijkt dat het toelatingsbeleid van de instellingen veruit de meeste vragen oproept in het kader van passend onderwijs. Het gaat om vragen zoals: hoe ver moeten we gaan in het op maat bieden van ondersteuning, wat zijn we wettelijk verplicht, wat betekent in de praktijk 'onevenredige belasting', wat is het beleid van onze eigen instelling op dit punt, wat weegt zwaarder: toegankelijkheid of de kans op een diploma? De vraag of een student toegelaten kan worden, hangt sterk samen met de aanpassingen en ondersteuning die de instelling kan bieden. Hoe groter de capaciteit en bereidheid om maatwerk en extra inspanningen te bieden, hoe lager de drempel om een student aan te nemen. Eén van de teammanagers in de cases stelde vast dat zijn team de laatste jaren zoveel meer ervaring en deskundigheid had gekregen, dat men nu in staat was veel meer studenten met 'problemen' aan te nemen dan voorheen. Het toelatingsbeleid is in belangrijke mate verbonden met passend onderwijs. Uit de casestudies blijkt dat sinds de invoering van passend onderwijs men bewuster nadenkt over toelaatbaarheid en de gevolgen van toelatingsbeslissingen.

In het beleid van de instellingen is het toelatingsbeleid echter niet alleen een zaak van passend onderwijs. Een aantal andere factoren en ontwikkelingen wordt genoemd die ook van invloed zijn op het toelatingsbeleid:

- De formele toegangseisen (vereiste vooropleiding) voor een deel van het mbo (entree, mbo-niveau 2) zijn recent aangepast in het kader van de Wet Doelmatige Leerwegen.
- De Zorgplicht arbeidsmarktperspectief legt de mbo-instellingen op om bij de voorlichting en het opleidingsaanbod meer te kijken naar de kans op werk die een opleiding biedt. Uit de interviews met intakers en opleidingsmanagers blijkt dat zij die afweging ook op het niveau van de individuele student maken: wat is de kans dat deze student (met ondersteuningsbehoefte) later als beroepsbeoefenaar werk kan vinden?
- In de eerste helft van 2016 is nieuwe wetgeving rondom toelatingsrecht in het mbo in gang gezet. Hoewel nog niet van kracht speelt zowel in het beleid als in de praktijk de nieuwe wetgeving al een rol. Overigens vooral in de vragen die het oproept.

Bij case C laat men in principe alle studenten toe, maar wordt ook gekeken naar de aard van de ondersteuningsbehoefte in relatie tot het toekomstige beroep. Bepaalde 'beperkingen' maken dat iemand niet in het beroep kan functioneren. Als voorbeelden worden genoemd dat iemand die kleurenblind of doof is niet in bepaalde technische beroepen kan werken, of iemand met chronische rugpijn moeilijk in de zorg. Overigens hanteert men daarbij een ruimhartig beleid en wordt de student het voordeel van de twijfel gegund.

Bij case A heeft de invoering van passend onderwijs geen directe invloed gehad op het toelatingsbeleid, omdat men al daarvoor het beleid nieuw had vormgegeven. Het uitgangspunt is dat iedereen welkom is, maar wel met meer oog ervoor dat iedereen op de juiste plek zit en voor het arbeidsmarktperspectief na diplomering. Men maakt daarbij een onderscheid naar opleidingen op niveau 2 en de entree en opleidingen op niveau 3 en 4. Voor de eerste geldt dat het maatschappelijk belang zwaar weegt: men wil studenten de kans bieden om een startkwalificatie te halen. Voor niveau 3 en 4 weegt echter het belang van de arbeidsmarkt en het bedrijfsleven zwaarder. Als vakinstelling voelt men ook een verantwoordelijkheid naar de bedrijven en wil men geschikte beroepsbeoefenaars afleveren. Case D heeft het accent in het toelatingsbeleid verlegd: het moet minder draaien om de vraag of de student toelaatbaar is, maar meer om de vraag wat de best geschikte plek is voor de student (allocatie). Er is één gemeenschappelijk toelatingsbeleid voor de gehele instelling. Het beleid is niet echt veranderd naar aanleiding van passend onderwijs. Het uitgangspunt is toegankelijkheid, maar de kans op het diploma moet wel realistisch zijn. Er wordt veel ingezet op voorlichting en transparantie.

Ook bij Case B is het uitgangspunt dat men voor iedere student een passende onderwijsplek wil bieden. In het beleid is omschreven dat men voldoet aan de wettelijke eisen en daarnaast heldere plaatsingscriteria wil hanteren. Men maakt een onderscheid tussen toelaatbaarheid (volgens de vereisten aan de vooropleiding) en plaatsbaarheid. De plaatsbaarheid is onder meer afhankelijk van de houding en het gedrag van de student, van de benodigde ondersteuning en van de eisen die het beroep stelt. In de plaatsbaarheid zouden specifieke eisen per beroep mee moeten wegen. Die zijn nu nog niet altijd duidelijk omschreven.

Case E kent één beleid voor de gehele instelling. Het uitgangspunt luidt: iedereen is welkom. Maar daarbij geldt, dat als diplomering niet haalbaar is er een andere weg gekozen moet worden. Het beleid en ook de uitvoeringspraktijk is de laatste jaren veel explicieter geworden, overigens niet zozeer door de komst van passend onderwijs, maar door het totaal van ontwikkelingen, bijvoorbeeld ook op het gebied van voortijdig schoolverlaten en

toelatingsrecht. Passend onderwijs heeft wel bijgedragen aan verdere aanvulling en formalisering van het beleid.

Ervaringen met toelatingsbeleid

Bij case C is men positief over het toelatingsbeleid dat de instelling hanteert. Bij een van de teams probeert men duidelijk aan te geven welke beperkingen wel of niet mogelijk zijn binnen de opleiding. In het ondersteuningsprofiel probeert men daarover vooraf duidelijkheid te geven. Er is een procedure voor twijfel- of bespreekgevallen. De ervaringen zijn overwegend goed. Toch levert met name de kwestie 'geschiktheid voor het beroep' nog vragen en dilemma's op. Er zou, zo wordt gezegd, een discussie moeten komen over de verhouding tussen passend onderwijs en passend werk of beroep. Iemand kan binnen de opleiding wel functioneren, maar geldt dat later ook voor het beroep? Men ziet dat studenten toegelaten worden die in een later stadium van de opleiding, namelijk bij de stage, alsnog uitvallen. Wat weegt dan zwaarder: iemand toelaten en een kans geven, of het risico op uitval later? Aan de ene kant heeft het toelatingsbeleid en met name het nadenken over het ondersteuningsprofiel meer bewustzijn en ook duidelijkheid opgeleverd over de procedure. Aan de andere kant constateert men in een van de teams ook dat voor de docenten de grenzen nog onduidelijk zijn en dat men – deels daarom – makkelijker en sneller doorverwijst naar de tweedelijnsondersteuning. De docenten geven aan dat de huidige werkwijze voor hen meer werk is, voor wat betreft de bijzondere gevallen.

Binnen case A leven vergelijkbare vragen en dilemma's. Ook hier wil men in principe breed toelaten, waarbij zeker meespeelt dat studenten gericht kiezen voor een vakinstelling en dat binnenshuis vaak geen alternatieve opleidingen zijn. De opleidingen zijn bovendien soms zo specialistisch dat verwijzen naar een andere instelling niet mogelijk is. Men stelt zich bijvoorbeeld de vraag of iemand toegelaten moet/mag worden als de kans op werk klein is door de beperking van de student. Is 'opleiden voor werkloosheid' wel een taak van de school? En is het ethisch wel aanvaardbaar om studenten aan te nemen die heel graag willen, maar bij wie de opleiding voorziet dat daadwerkelijk gaan werken in het beroep heel lastig kan worden? Bedrijven vertrouwen bovendien op de kwaliteit van de studenten die de school aflevert. Hoever kun je dan gaan met aanpassingen? In de praktijk worden deze vragen verschillend beantwoord in de sectoren en op de verschillende niveaus.

Eén van de teams bij case D trekt veel studenten met een beperking aan (smalle afbakening). Bijna een kwart van de 600 studenten is een passend-onderwijsstudent. Men vindt dat men niet kan en mag weigeren, maar voelt in toenemende mate de druk van het werkveld, dat vindt dat aan bepaalde eisen moet worden voldaan, bijvoorbeeld voor de stage. De druk op het team is groot door de vele ondersteuningsvragen. Daardoor komt er ook weer druk op de toelating te staan. Wanneer is er sprake van 'onevenredige belasting' zoals bedoeld in de Wet Gelijke Behandeling? Binnen case D wordt de discussie gevoerd: hoever moet je gaan in het bieden van maatwerk, wat is nog realistisch met het oog op uitvoerbaarheid door het team? Er zijn daarover nu nog geen afspraken gemaakt binnen de instelling. Er is wel behoefte aan een duidelijk kader. Binnen team (1) denkt men na over het in beeld brengen van de eisen die de opleiding en het werkveld aan de student stellen. Op die manier kan aan het begin worden gekeken of een student aan de eisen zal kunnen voldoen en kan men aan de voorkant al duidelijkheid geven aan student en ouders. Tegelijkertijd is men in het team onzeker over hoe men dit moet aanpakken. Wat is wettelijk toegestaan? Wat zijn aantoonbaar harde eisen en argumenten? Bij een ander team (2) is de urgentie minder groot

en wil men ruimhartig toelaten, ook al leidt dat binnen het opleidingsteam nog weleens tot discussie.

Ook bij case B heeft men veel meer oog voor de intake van studenten en doen zich vergelijkbare dilemma's bij de toelating van studenten voor. Een coördinator wijst op de plicht van de instelling om een reëel toekomstbeeld neer te zetten en een goede inschatting te maken in hoeverre bepaalde vaardigheden leerbaar zijn. Het spanningsveld betreft vooral leerlingen met ASS-problematiek. Het mbo moet in principe leerlingen toelaten, terwijl de kans soms groot is dat ze gedurende hun opleiding in de problemen komen. Vestiging (1) heeft veel ervaring met de ondersteuning van studenten en kan daarom makkelijker toelaten. Tegelijkertijd ziet men de keerzijde in een relatief hogere uitval.

Bij case E kent men een centraal toelatingsbeleid met ruimte voor eigen invulling door de opleidingsteams. Die ruimte heeft voor- en nadelen. Enerzijds stelt het de teams in staat om rekening te houden met de eigen situatie en specifieke kenmerken van opleiding en beroep. Anderzijds biedt de ruimte ook gelegenheid voor tempoverschillen waardoor bepaalde teams nu achterlopen. Ook hier melden de opleidingsteams dilemma's in de afweging tussen ruime toelating en kans op diploma en werk. Sinds het verdwijnen van de Igf heeft de instelling een sterke toename gezien van het aantal studenten passend onderwijs (smalle afbakening). Het aantal steeg van 270 naar 480 studenten. Binnen de instelling worden verschillende, mogelijke oorzaken genoemd voor de stijging. Nu de Igf als formele indicatie is weggefallen moeten de intakers zelf bepalen of een student tot de doelgroep behoort. Kennelijk leidt dat tot meer gevallen. Daarbij worden als mogelijke verklaringen genoemd:

- De procedure voor toewijzing van extra ondersteuning is minder ingewikkeld dan die van de toenmalige Igf, waardoor de drempel voor toewijzing lager is.
- Er wordt bij de beoordeling van de student te veel naar alleen de beperking gekeken en niet naar de feitelijke onderwijsbelemmering.
- Er kijken en praten in de procedure nu meer mensen mee, waardoor mogelijk de druk op degenen die moeten beslissen groter is.
- Er melden zich meer studenten met beperkingen aan.
- Nu kijken bij de intake ook personen mee vanuit de centrale dienst en speciaal opgeleide 'intensieve intakers'. Wellicht constateren deze personen eerder en beter wanneer er sprake is van een ondersteuningsbehoefte.
- Bij de intake wordt gebruikgemaakt van informatie die de vo-school aanlevert. In de ontwikkelingsperspectiefplannen van het vo wordt nog te weinig rekening gehouden met de eisen die de beroepsopleiding aan de leerling stelt.
- Veel studenten met een beperking die voorheen (net) buiten de criteria van de Igf vielen, komen nu wel in aanmerking voor extra ondersteuning.

Binnen een opleidingsteam klinken daarover ook kritische geluiden. Men ziet het aantal studenten met problemen toenemen. De instelling zou, volgens die respondenten, kritischer naar de aanname van studenten moeten kijken en moet nadenken over 'negatief adviseren'. Binnen een ander opleidingsteam is men minder kritisch en wordt de instroom van meer studenten met een beperking niet als probleem ervaren.

Basisondersteuning en extra ondersteuning

Zoals aangegeven is de organisatie van de ondersteuning een onderdeel van de beleidsplannen. Mbo-instellingen kennen traditioneel een onderscheid tussen eerstelijnsondersteuning, vaak in de vorm van studieloopbaanbegeleiding, mentoring, coaching of stagebegeleiding, en tweedelijnsondersteuning, in de vorm van bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk, schoolpsycholoog, decanaat, trainingen en loopbaanadviesing. Kenmerkend is dat de eerstelijnsondersteuning door het opleidingsteam wordt geboden, terwijl de tweedelijnsondersteuning veelal door een centrale stafdienst wordt verzorgd. Tussenvormen komen ook voor. Later gaan we nader in op het ondersteuningsaanbod en de wijze waarop dat georganiseerd is. In het kader van passend onderwijs heeft het onderscheid tussen eerste en tweede lijn een speciale betekenis. In de terminologie van passend onderwijs wordt gesproken over basis- en extra ondersteuning, waarbij de basisondersteuning aangeboden wordt aan alle studenten en de extra ondersteuning bedoeld is voor studenten die daaraan specifiek behoefte hebben. Binnen het mbo zou met name voor het laatste soort gevallen een bijlage bij de OOK opgesteld moeten (of kunnen) worden. Er gelden daarvoor geen vaste regels. In het beleid speelt het onderscheid tussen basis en extra ondersteuning zoals aangegeven een belangrijke rol. Bij alle vijf de cases probeert men in meer of minder mate de ondersteuning in de eerste lijn te versterken. Bij alle cases is een expliciet onderdeel van het beleid om de eerste en tweede lijn van ondersteuning nauwer met elkaar te verbinden. Bij case C gebeurt dit door de tweedelijnsexpertise te koppelen aan de opleidingsteams. Bij case A is uitgangspunt dat eerstelijnsondersteuning door docenten en mentoren wordt geboden. Het begeleidingsteam biedt de tweedelijnsondersteuning én ondersteunt de docenten/mentoren en het sectormanagement bij de invulling van hun taak in de eerste lijn. Dat gebeurt bijvoorbeeld door met hen na te gaan hoe zij in concrete situaties kunnen handelen. Bij case D zet men vanuit het centrale team passend onderwijs vaste contactpersonen per opleidingsteam in en case E streeft naar een geleidelijke afbouw van de tweede lijn en intensivering van de eerstelijnsondersteuning.

In alle vijf de cases heeft het beleid ook betrekking op de basisondersteuning. Daarbij moet bedacht worden dat er verschil in de context bestaat tussen de drie instellingen met een brede afbakening van passend onderwijs en de twee met een smalle afbakening. Voor de laatste twee geldt dat de aandacht voor de basisondersteuning betekent dat men opleidingsteams beter in staat wil stellen en zelf (meer) verantwoordelijk wil maken voor begeleiding en ondersteuning van studenten met een beperking. Voor case D is passend onderwijs de tweedelijnsondersteuning, maar zet men zich in – onder meer door co-teaching en teamscaans – om de basisondersteuning voor de doelgroep te verbeteren. Bij case E werkt men aan een transitie waarbij het zwaartepunt van de ondersteuning moet verschuiven van de tweede naar de eerste lijn.

Voor de andere drie instellingen is de reikwijdte breder en gaat het om het geheel van de basisondersteuning voor alle studenten. Daarbij is meteen ook de vraag wat in de ontwikkeling van de basisondersteuning passend onderwijs genoemd moet worden. Een van de respondenten van Case C ziet dat sinds de invoering van passend onderwijs veel verandering is gekomen in het primaire onderwijsproces, maar vraagt zich af wat daarvan een gevolg is van passend onderwijs en wat van andere ontwikkelingen rondom kwaliteit, uitvalbestrijding en professionalisering.

4.2.2 Organisatie

Bij case C kent men een centraal expertiseteam gecombineerd met zogenaamde loopbaanexpertisecentra per college. Deze centra werken nauw samen met de opleidingsteams. Case A kent een centraal team dat voor alle sectoren werkt. Wel zijn met name de intern begeleiders in het team verdeeld over de sectoren, zodat die een eigen aanspreekpunt hebben. Case D heeft eveneens een centraal team dat onderdeel uitmaakt van het bredere expertisecentrum waar ook de andere vormen van tweedelijnsondersteuning zijn ondergebracht. Het centrale team ondersteunt de opleidingsteams. Case B kent per vestiging een begeleidings- en adviesteam dat de opleidingsteams ondersteunt. Vertegenwoordigers van de vestigingsteams plus management vormen gezamenlijk een centrale werkgroep op het niveau van case B als geheel. De belangrijkste taak is de monitoring en aansturing van de ingezette ontwikkelingen. Case E heeft een centrale dienst waarbij de tweedelijnsondersteuning is aangehaakt in de vorm van ambulante begeleiders. Deze dienst werkt voor de gehele instelling, met vaste ambulante begeleiders per team.

4.2.3 Financiën

De mbo-instellingen zijn vrij om te bepalen hoe de voormalige lgf-middelen worden ingezet. Voorheen was een deel van het 'rugzakgeld' bestemd voor de instelling ('schooldeel'), maar ging het merendeel naar de inzet van ambulante begeleiders vanuit het speciaal onderwijs (Regionale Expertisecentra, REC's). Nu gaat het gehele bedrag direct naar de instellingen.

Bij case C wordt een deel van de middelen gereserveerd voor het centrale niveau. Daarvan wordt het centrale expertiseteam betaald en wordt inkoop van externe diensten bekostigd (inzet specialisten, scholing, ambulante begeleiding). De overige middelen worden verdeeld over de colleges en verdeeld volgens de verdeelsleutel van de voormalige lgf (het aantal rugzakjes dat men voorheen had). Er wordt gewerkt aan een nieuw model voor verdeling dat transparanter en genuanceerder recht doet aan de inzet en verdeling van middelen.

Twee van de drie teams bij case C ervaren geen problemen rondom de financiën. Een derde team verwacht dat de nieuwe verdeling van middelen, waar nu aan wordt gewerkt, niet gunstig zal uitpakken voor hun situatie. Dit team verwacht dat de nieuwe verdeling juist geen recht zal doen aan de inspanningen, maar bureaucratie in de hand werkt.

Bij case A zijn de voormalige lgf-middelen zonder verdere oormerking toegevoegd aan het onderwijsbudget. Het budget wordt centraal beheerd en verdeeld. Er wordt niet gewerkt met een eigen budget voor de sectoren. Het College van Bestuur geeft aan dat het beleid en de doelen leidend moeten zijn en niet het budget. Vanzelfsprekend vormen de financiële middelen wel het kader waarbinnen gewerkt moet worden. Vanuit de sectoren is men over het algemeen positief over de werkwijze.

Bij Case D worden de middelen ingezet voor de formatie van het centrale team passend onderwijs en voor bijvoorbeeld aanpassingen in de accommodatie en inhuur van externe expertise. Het beschikbaar komen van de lgf-middelen wordt als heel positief ervaren ("we zijn nog nooit zo rijk geweest"), omdat men nu zelf de inzet kan bepalen.

Bij case B heeft men de middelen ook ondergebracht in een apart budget voor passend onderwijs. Het budget wordt, vooralsnog op basis van de oude verdeelsleutel, verdeeld over de vestigingen. Uit een interne evaluatie in 2016 bleek dat alle vestigingen met hun activiteiten binnen het beschikbare budget waren gebleven. De middelen worden toereikend genoemd. Eén van de sectordirecteuren noemt het positief dat de middelen aan de

vestigingen zijn toegewezen: het geeft ruimte voor flexibiliteit bij de inzet en maakt de vestigingen kritisch op de besteding en kwaliteit (bijvoorbeeld voor externe inhuur).

Case E heeft de ambulante begeleiders die voorheen vanuit het REC werden ingezet nu zelf in dienst genomen. Een groot deel van de beschikbare middelen wordt daarvoor ingezet. Op termijn wil men de formatie voor ambulante begeleiding afbouwen en meer taken en middelen bij de opleidingsteams leggen. Een ander deel van het budget passend onderwijs gaat nu al rechtstreeks naar de opleidingsteams. De toekenning vindt plaats per student waarvoor een bijlage (addendum) bij de OOK is opgesteld. De plotselinge toename in het aantal van deze studenten – bij een gelijkblijvend totaalbudget – leidt ertoe dat de bijdrage per student daalt. Er is zorg over de kwaliteit van de ondersteuning die geboden kan worden als het aantal zou blijven stijgen.

4.3 Intake en toewijzing

Introductie

De meeste mbo-instellingen kennen een vorm van intake voor nieuwe studenten. Met elke nieuwe student wordt wettelijk verplicht een onderwijsovereenkomst (OOK) gesloten. Als tijdens de intake (of daarna) blijkt dat een student extra ondersteuning nodig heeft, dan is het sinds de invoering van passend onderwijs verplicht om in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst vast te leggen welke afspraken daarover zijn gemaakt. Die afspraken geven niet alleen aan wat de school aan ondersteuning of faciliteiten gaat bieden, maar ook welke inspanningsverplichtingen de student is aangegaan. De onderwijsovereenkomst en bijlage worden door de school en de student ondertekend – en ook door ouders als de student minderjarig is.

Hoewel het opstellen van de bijlage bij de OOK verplicht is, is niet in de wet (of toelichting daarop) aangegeven in welke gevallen het verplicht is de bijlage op te stellen. Zoals de mbo-instellingen vrij zijn om zelf de afbakening en inhoud van passend onderwijs te bepalen, zo zijn zij ook vrij te kiezen voor welke gevallen zij wel of niet een bijlage bij de OOK laten opstellen.

Een andere wettelijke verplichting is dat de mbo-instellingen kenbaar maken welke ondersteuning zij (wel of niet) kunnen bieden aan studenten. Ook hier is niet vastgelegd wat de inhoud of vorm moet zijn. Wel moet de informatie voor toekomstige studenten en hun ouders toegankelijk zijn.

4.3.1 Van intake naar toewijzing van extra ondersteuning

De vijf mbo-instellingen in het onderzoek kennen allemaal in grote lijnen eenzelfde opzet van de stappen van intake naar ondersteuningstoewijzing. Voor een goed begrip wordt eerst een overzicht gegeven van deze algemene opzet. Vervolgens worden de specifieke situatie en ervaringen van de afzonderlijke cases besproken.

– *Reguliere intake*

Nieuwe studenten komen in de meeste gevallen binnen via een intakeprocedure. Voor de meeste studenten bestaat die uit alleen de reguliere intake: invullen van een intakeformulier, eventueel aanleveren van een doorstroomdossier en een gesprek met een intaker, meestal een docent uit het opleidingsteam waarvoor de student zich heeft

aangemeld. In de reguliere intake wordt gekeken naar motivatie, persoonlijke omstandigheden, verwachtingen en beroepsbeeld en ook naar eventuele extra ondersteuningsbehoeften. Als er twijfel is over de plaatsbaarheid of over de vraag of sprake is van extra ondersteuningsbehoefte, dan vindt veelal een tweede intakegesprek plaats: de verlengde, verzwaarde of intensieve intake.

– *Intensieve intake*

Het doel van de intensieve intake kan verschillen. Het kan gaan om gevallen waarin getwijfeld wordt over de wenselijkheid van plaatsing van de student, bijvoorbeeld vanwege gebrekkige motivatie, onrealistische verwachtingen of een verkeerd beroepsbeeld. De intensieve intake heeft in die gevallen niet tot doel om het gewenste en mogelijke ondersteuningsaanbod te bepalen, maar om twijfel over de plaatsing weg te nemen.

Als er sprake is van een intensieve intake vanwege een ondersteuningsbehoefte heeft de intensieve intake een ander karakter. Veelal is dan, naast een vertegenwoordiger uit het opleidingsteam, ook een deskundige uit het tweedelijnssteam aanwezig. Ook worden de student en de ouders uitgenodigd. Het doel is om te bepalen welke ondersteuning nodig is om de opleiding kansrijk te laten zijn en om vast te stellen of die ondersteuning geboden kan worden, dat wil zeggen past binnen het ondersteuningsprofiel van de opleiding.

– *Toewijzing ondersteuning*

Als de benodigde ondersteuning realiseerbaar wordt geacht, worden afspraken gemaakt over de aard, inhoud en planning. Daarbij kan het om vormen van ondersteuning (begeleiding) gaan, maar ook om faciliteiten of voorzieningen. Sommige instellingen werken met vaste 'arrangementen'. Het plan voor de ondersteuning wordt opgesteld door een vertegenwoordiger uit het opleidingsteam en een deskundige uit het tweedelijnssteam. Per instelling of daarbinnen per onderdeel kan het verschillen of juist het opleidingsteam of het tweedelijnssteam het voortouw heeft. De verantwoordelijke lijnmanager (opleidings/sector/vestigingsmanager) moet uiteindelijk goedkeuren.

– *Bijlage OOK*

De afspraken over de extra ondersteuning worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Daarvoor is door de MBO Raad een format ontwikkeld, maar instellingen maken daarin hun eigen keuzes en hoeven dat dus niet per se te gebruiken. De mate van detaillering kan sterk verschillen. Enkele van de vijf instellingen in het onderzoek hanteren een beperkte set afspraken in de formele bijlage en een uitgebreider plan daarnaast. Een andere instelling beschouwt het uitgebreidere plan als de bijlage bij de OOK. Belangrijk is dat de OOK ondertekend moet worden door de ouders en dat alle vijf de instellingen aangeven ouders en student actief te betrekken bij het maken van de afspraken. De gemaakte en vastgelegde afspraken worden vervolgens weer teruggekoppeld naar het opleidingsteam (mentoren, studieloopbaanbegeleiders) dat ermee aan de slag moet.

Op hoofdlijnen zijn dit de stappen die gezet worden. Uit de interviews bij de vijf instellingen komt naar voren dat de grootste impact van passend onderwijs wordt gemerkt bij dit onderdeel: van intake naar toewijzing. Alle vijf de instellingen hebben naar aanleiding van passend onderwijs – en soms ook al eerder – hun beleid voor intake en toewijzing aangepast. De trefwoorden zijn: één beleid voor de hele instelling, aanscherping en formalisering van de procedures, vaste structuren, formulieren en taak/rolverdelingen. Men spreekt, ook in de opleidingsteams, van een bewustere omgang met de intake en in het algemeen een groter besef van het belang van de intake en vervolgstappen.

4.3.2 Inrichting en ervaringen bij de vijf cases

Bij case D wordt de intake van nieuwe studenten uitgevoerd door intakers vanuit de opleidingsteams. Het karakter van de intake is veranderd: het gaat minder om de vraag of een student plaatsbaar is – het beleid is immers dat elke student in principe welkom is – maar meer om de vraag wat nodig is om de student op de best passende plek te krijgen. De allocatie staat voorop. In samenwerking met het vmbo in de regio heeft men een project gestart onder de naam “Van intake naar welkom”. Binnen het project wordt ingezet op een juiste en passende opleidingskeuze van vmbo-leerlingen, zodat het accent op het welkom gelegd kan worden en op de vraag wat de leerling nodig heeft om succesvol te zijn.

Als in de intake blijkt dat er sprake is van speciale ondersteuningsbehoefte, dan krijgt de jongere een zogenaamde ‘intake passend onderwijs’. Het kan zijn dat de jongere zelf op het intakeformulier die behoefte heeft aangegeven, maar het besluit tot die intake kan ook ingegeven zijn door informatie van de school van herkomst of door het eerste intakegesprek. Een deskundige van het team passend onderwijs doet de tweede intake, waarvoor de jongere en zijn ouders worden uitgenodigd. Bij minderjarige studenten is de aanwezigheid van ouders dwingend, omdat zij uiteindelijk ook moeten ondertekenen. Maar ook bij studenten van achttien jaar en ouder worden in principe de ouders uitgenodigd, tenzij de student zelf daartegen bezwaar heeft. Overigens gaan ook de andere vier instellingen daar op deze manier mee om.

Na de ‘intake passend onderwijs’ wordt, in overleg met de manager van het betreffende opleidingsteam, vastgesteld of de benodigde ondersteuning geboden kan worden en of de student kan starten met de opleiding. Daarna wordt de onderwijsovereenkomst en de bijlage opgesteld. In de bijlage wordt aangegeven welk arrangement voor ondersteuning nodig is. Het opstellen van de bijlagen en het tussentijds aanpassen wordt door de opleidingsteams en het team passend onderwijs als een omvangrijke en tijdrovende taak ervaren. Case D heeft ruim 600 studenten met een bijlage bij de OOK. De bijlage geldt voor één jaar en zou in principe na elke aanpassing weer door alle betrokken ondertekend moeten worden. Om de druk te verlichten heeft men de volgende werkwijze gekozen: in de bijlage wordt het ondersteuningsarrangement aangekruist. Als er gedurende het jaar wijzigingen optreden worden die niet in de bijlage, maar in het ‘ondersteuningsplan’ vastgelegd. Dit plan hoeft niet ondertekend te worden en kan dus makkelijker aangepast worden. Belangrijk is wel, zo geeft men aan, dat de opleidingsteams veranderingen consequent bijhouden.

Ook andere instellingen signaleren dit probleem en zoeken een oplossing. Zo maakt men in case E onderscheid tussen het formele ‘ondersteuningsaddendum’ als onderdeel van de onderwijsovereenkomst en het ‘begeleidingsplan’. In het begeleidingsplan, dat niet ondertekend hoeft te worden, kunnen wijzigingen in de afspraken en ondersteuning worden

bijgehouden. Ook hier is het belangrijkste argument dat het al veel moeite kost om alleen de onderwijsovereenkomst met bijlage ondertekend te krijgen.

De ervaringen met de geschetste procedure van intake, intake passend onderwijs en bijlage OOK zijn overwegend positief. Echter, de taak- en rolverdeling tussen het opleidingsteam en het team passend onderwijs is niet altijd direct helder geweest, zo blijkt uit de ervaringen bij drie opleidingsteams. Soms is geprobeerd een lid van het team passend onderwijs ook al bij de eerste intakeronde te betrekken, wat niet lukte. Een andere keer was er onwennigheid over de rolverdeling in het gezamenlijk gevoerde gesprek. Over het algemeen is de samenwerking nu echter goed en de rolverdeling duidelijk. Dat geldt ook voor het opstellen van de bijlage bij de OOK, wat door de opleidingsteams als een verantwoordelijkheid van het team passend onderwijs wordt beschouwd. De overdracht van de gemaakte afspraken aan het opleidingsteam, met name aan de studieloopbaanbegeleiders en trajectbegeleiders, is een belangrijk punt. Dat wordt aan het begin van het schooljaar ingepland. Er wordt een startgesprek gehouden, waarbij de student, de studieloopbaanbegeleider en een lid van het team passend onderwijs aanwezig zijn.

Bij case C is een ontwikkeling gaande naar een organisatiebrede uniformering van de intake. De meeste opleidingen hanteren één intakeformulier, dat ook informatie bevat over de ondersteuningsbehoefte. Het intakegesprek wordt gevoerd door het opleidingsteam zelf. Per college is er een tweedelijns Loopbaan Expertise Centrum (LEC). Als bij de reguliere intake blijkt dat er extra ondersteuning nodig is, of als daarvan het vermoeden bestaat, dan schakelt de zorgcoördinator of intakecoördinator van het team het LEC in voor een 'verlengde intake'. De verlengde intake resulteert in een advies over plaatsing aan het opleidingsteam. Wanneer nodig stelt het LEC een ondersteuningsplan op. Het LEC neemt ook het voortouw bij het opstellen van de bijlage bij de onderwijsovereenkomst.

De drie teams van case C die in de casestudie gevolgd worden hebben overwegend positieve ervaringen met deze procedure. Als positief wordt genoemd dat er nu meer duidelijkheid is in de procedure, niet alleen wat betreft de taakverdeling tussen opleidingsteam en LEC, maar ook wat betreft de ondersteuning die men kan bieden. De samenwerking en wisselwerking tussen team en LEC is daarbij van groot belang. De zorgcoördinatoren van de opleidingsteams hebben daarin een grote rol. Voor zowel team als LEC blijven er vragen over hoe ver gegaan kan of moet worden in het ondersteuningsaanbod en het risico dat een student uiteindelijk toch niet de eindstreep haalt. In principe wordt bij twijfel het LEC ingeschakeld voor advies. Het komt wel voor dat het besluit om een student toe te laten al genomen is en dat het LEC alleen om advies over de ondersteuning wordt gevraagd. Vanuit het LEC wordt dat als minder wenselijk ervaren, omdat zij in tweede instantie nog zouden kunnen adviseren om niet te plaatsen.

Volgens het beleid neemt het LEC het initiatief voor het opstellen van de bijlage bij de OOK en pakt het opleidingsteam de verdere invulling en afronding op. In de praktijk blijkt echter dat er docenten zijn die nog nooit van de bijlage gehoord hebben of wisselend omgaan met het invullen. Niet iedereen ziet de meerwaarde van de bijlage in. Dat is anders bij team A. Daar zijn docenten juist actief betrokken bij het opstellen van de bijlage om te voorkomen dat het een 'papier wereld' wordt. Men is zeer positief over het plan van aanpak (zoals de bijlage wordt genoemd): het werkt goed, heeft een handige indeling en bevat alles wat nodig is om adequate hulp te bieden, aldus een van de betrokken teamleden. Het plan heeft duidelijk toegevoegde waarde. Bij team B is de betrokkenheid van de docenten veel kleiner.

Het begrip 'bijlage bij de OOK' is onbekend. Het ondersteuningsplan kent men wel, maar het opstellen daarvan ligt bij het LEC en de docenten worden vooral geïnformeerd over wat zij met het plan kunnen en moeten. Het LEC is verantwoordelijk en houdt de voortgang bij. Bij de bepaling voor welke student een bijlage opgesteld moet worden, houdt men zich min of meer aan de 'oude' lgf-indeling, de voormalige leerlinggebonden financiering. Bij het derde team C wordt de bijlage bij de OOK niet gebruikt. De bijlage wordt gezien als een te zwaar middel met een voor de student negatieve connotatie. Ook geeft men aan dat de bijlage 'hoort' bij bureau studentzaken, waardoor het team niet de benodigde gegevens 'bij de hand' heeft. In plaats van de bijlage hanteert men een 'behandelingsplan' en 'studieadvies'.

Case A kent één beleid en procedure voor de gehele instelling. De procedure start met een intakegesprek. Daarvoor worden verschillende formulieren gebruikt, die vooraf ingevuld moeten worden (inschrijving, intake, doorstroom). In principe kan de intake drie uitkomsten hebben: directe plaatsing, een tweede gesprek of een negatief advies. De intaker vult het deelnemersprofiel in en besluit samen met de teamleider of een tweede gesprek nodig is. Bij het tweede gesprek is altijd iemand van het tweedelijnsbegeleidingsteam aanwezig. De behoefte aan een tweede gesprek kan voortkomen uit ondersteuningsvragen met uiteenlopende achtergronden. Afhankelijk daarvan schuift bijvoorbeeld een schoolmaatschappelijk werker, een intern begeleider of een ambulante begeleider aan. Is de student jonger dan achttien, dan worden ook de ouders uitgenodigd. In het gesprek komt ook de eventueel benodigde zorg en ondersteuning aan bod. Bij een positief besluit over plaatsing wordt het deelnemersprofiel compleet gemaakt.

In de praktijk wordt nu alleen voor de oud-igf-ers een bijlage bij de OOK opgesteld. In principe wordt voor elk type ondersteuningsbehoefte gekeken naar wat nodig is en hoe dat geboden kan worden, maar men ervaart het als lastig om te bepalen wanneer wel of niet een bijlage bij de OOK vereist is. Daarom beperkt men zich nu tot de relatief makkelijk in beeld te krijgen groep van oud-igf-ers. Vanuit het centrale beleid van case A zou men graag zien dat de intake door vaste intake teams per sector wordt gedaan. Nu ziet men nog te vaak dat de intake iets is voor docenten die nog 'uren over hebben'. Het belang van de intake wordt echter steeds groter en de ervaring die daarvoor nodig is ook. De sectoren zien dat ook, maar vinden het ook lastig om de intake door een beperkt aantal docenten te laten doen vanwege de tijd die het kost.

De intake krijgt in de drie bij het onderzoek betrokken opleidingsteams deels verschillend vorm. Bij team A wordt de intake van de bbl altijd door de mentoren gedaan en die van de bol door alle docenten, dus niet alleen de mentoren. Dat roept binnen het team wel vragen op ('goed intaken is ook een vak'), maar het is praktisch moeilijk anders te regelen. Men probeert wel studenten, van wie men vermoedt dat problemen zouden kunnen spelen, bij meer ervaren intakeers te plaatsen. Over het algemeen is men tevreden over de intake. De bijlage bij de OOK wordt nog nauwelijks gebruikt. Men maakt de bijlage alleen voor de studenten die voorheen lgf-er zouden zijn geweest. Daarvan heeft men er nu weinig. Een breder gebruik van de bijlage, ook voor andere typen studenten, ziet men als mogelijk problematisch omdat de ondersteuning die nodig is niet zonder meer realiseerbaar is.

Bij team B zijn alle teamleden ook intakeers. Ook hier vindt men dat niet ideaal, maar het is praktisch niet anders te organiseren. Door middel van gerichte cursussen probeert men de docenten te scholen, zodat de kwaliteit van de intake verbeterd wordt. Bij twijfel krijgt de student een tweede gesprek, voor de entree-opleiding wordt altijd een tweede gesprek

gehouden. Net als bij team A is bij het tweede gesprek iemand uit het begeleidingsteam aanwezig. Sinds kort wordt er bij een tweede gesprek ook altijd een bijlage bij de OOK opgesteld. Daar heeft men positieve ervaringen mee: het gesprek met ouders vindt plaats, het is duidelijk wat iedereen kan verwachten en wat straks geëvalueerd moet worden.

In team C werken de meeste docenten mee aan de intake. Men constateert dat de afgelopen jaren de intake beter en scherper is geworden, onder meer door inzet van het begeleidingsteam in het tweede gesprek. Nu de lgf is weggefallen, is het belangrijk dat het team zelf bij de intake een 'diagnose' kan stellen. De bijlage bij de OOK zet men in voor wat voorheen de lgf-ers waren. Voor die gevallen vindt men de bijlage nuttig en behulpzaam. Bij een breder gebruik van de bijlage, voor alle typen problemen, heeft men twijfels: de ondersteuning is dan niet altijd goed te plannen en het is ook niet altijd zinvol om ouders daarbij te betrekken. Op die manier geeft het meer administratieve last, zonder duidelijke meerwaarde.

Bij case B doorloopt elke nieuwe student een individueel intakeproces. Het intakegesprek wordt gedaan door een studieloopbaanbegeleider of docent. In het intakegesprek wordt gekeken naar onder meer motivatie, persoonlijkheid, persoonlijke omstandigheden en verwachtingen. Bij twijfel na het eerste gesprek volgt een zogenaamde verlengde intake. Bij de intake voor de entree-opleiding volgt altijd een tweede gesprek. De verlengde intake wordt ook ingezet om vast te stellen wat de extra ondersteuningsbehoefte is. De intakeprocedure kan leiden tot een 'dringend' of 'dwingend' negatief advies. Dat laatste komt alleen voor als de instelling niet de benodigde ondersteuning kan bieden en de student daardoor niet plaatsbaar is.

Als er sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte dan wordt het begeleidings- en adviesteam (BAT) van de vestiging ingeschakeld. In principe kent het BAT de extra ondersteuning toe. In die gevallen wordt voor de betreffende student een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Voor het ontwikkelingsperspectief wordt, zo mogelijk, gebruikgemaakt van het ontwikkelingsperspectiefplan van de toeleverende school. De student moet dit voorafgaand aan het gesprek aanleveren. Het BAT maakt de eerste aanzet voor het ontwikkelingsperspectief, dat vervolgens door de studieloopbaanbegeleider in het opleidingsteam verder wordt ingevuld en daarna uitgevoerd. Het ontwikkelingsperspectief maakt onlosmakelijk deel uit van de onderwijsovereenkomst (en vormt dus in feite de vereiste bijlage).

In de praktijk is de betrokkenheid van de studieloopbaanbegeleider bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief niet altijd even groot. Soms schrijft het BAT het gehele document, soms heeft de studieloopbaanbegeleider wel een grotere rol. Zij vinden het invullen van het ontwikkelingsperspectief vaak een lastige klus. Er is ook wel sprake van handelingsverlegenheid en bij sommige studieloopbaanbegeleiders van weerstand. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit en beschikbaarheid van de ontwikkelingsperspectieven. Eén van de respondenten omschrijft de studieloopbaanbegeleiders meer als 'doeners', dan als 'schrijvers'.

Bij case E geldt één intakebeleid voor de gehele organisatie. Beleid en procedures zijn de afgelopen periode aangescherpt en geformaliseerd. Hoewel passend onderwijs daarop wel van invloed is, bestond de wens al langer. Dat hangt ook samen met de intentie om de ondersteuning van studenten meer een taak en verantwoordelijkheid van de

opleidingsteams te maken (teamverantwoordelijkheid, zie hiervoor). Men ervaart wel een duidelijke impuls door de invoering van passend onderwijs, echter de mate waarin verschilt per opleidingsteam. De intake is in principe centraal, maar wordt door de opleidingsteams georganiseerd en uitgevoerd. Elk team stelt zelf de eigen intakers aan. Als blijkt uit het intakeformulier, uit contact met de voorgaande school of uit het doorstroomdossier dat er mogelijk sprake is van een behoefte aan extra ondersteuning, dan wordt geen reguliere intake gedaan, maar direct doorverwezen naar de zogenaamde intensieve intake. In andere gevallen kan daartoe besloten worden na het reguliere intakegesprek.

De intensieve intake wordt uitgevoerd door een 'intensieve intaker' van het opleidingsteam en iemand van het tweedelijnssteam DIA (Deelnemers Informatie en Advies). Voor het gesprek worden de student en zijn ouders uitgenodigd. Als er extra ondersteuning aan de orde is, wordt een addendum (bijlage) bij de OOK opgesteld plus een begeleidingsplan. Het begeleidingsplan is daarbij het 'werkdocument', waarin ook de tussentijdse aanpassingen worden bijgehouden. Op die manier voorkomt men dat telkens opnieuw de onderwijsovereenkomst(bijlage) moet worden bijgesteld en opnieuw moet worden ondertekend. Het verkrijgen van de handtekeningen van de student en ouders is een tijdrovende klus. Het addendum is nu in feite een samenvatting van het begeleidingsplan. De intaker vanuit het team en een adviseur van DIA schrijven gezamenlijk het begeleidingsplan en het addendum. Later in het schooljaar wordt het begeleidingsplan geëvalueerd. Daar worden ook de student en zijn ouders weer betrokken.

Bij team A heeft men veel geïnvesteerd in de intake. Twee docenten hebben een scholing gevolgd ('opleiding gedragspecialist') en kunnen nu als experts binnen het team optreden, zowel rechtstreeks naar de studenten (in de intake, maar ook als intensieve intaker), als naar collegadocenten en intakers. Deze twee 'specialisten' hebben een taak in het opstellen van de begeleidingsplannen en het betrekken en informeren van de collega's binnen het team. Op die manier is iedereen in het team direct goed op de hoogte van de begeleidingsplannen van de studenten.

4.4 Ondersteuningsaanbod

Introductie

Traditioneel kennen de mbo-instellingen een relatief uitgebreide tweedelijnszorgstructuur. Afhankelijk van de grootte van de instellingen kan het gaan om een team van deskundigen tot meerdere specialistische teams. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen de eerste, tweede en derde lijn. De eerste lijn bestaat uit de directe onderwijsbegeleiding door docenten, instructeurs, leermeesters en studieloopbaanbegeleiders of mentoren. De terminologie verschilt per instelling. De tweede lijn bestaat, zoals gezegd, uit specialisten of specialistische teams. Ook op dit punt zijn er verschillen tussen de instellingen. Kenmerkend is dat het gaat om aan de school verbonden interne diensten. Bij de vijf mbo-instellingen in de casestudies worden daarvoor aanduidingen gehanteerd als Expertisecentrum, Begeleidings- en adviesteam, Loopbaanexpertisecentrum, Deelnemers Informatie en Advies, Team Passend Onderwijs, Expertisecentrum Passend Onderwijs. Van de derde lijn spreekt men wanneer het gaat om externe partijen. Voorbeelden zijn RMC en leerplicht, UWV, Maatschappelijk werk, Jeugdzorg, GGZ en Jongerenloket.

Met de komst van passend onderwijs zijn de begrippen basisondersteuning en extra ondersteuning geïntroduceerd. Met dit begrippenpaar wordt een onderscheid aangebracht tussen de ondersteuning (begeleiding) die voor alle studenten geldt en de extra ondersteuning die, vaak individueel, geboden wordt aan studenten met speciale ondersteuningsbehoeften. Het onderscheid loopt grotendeels parallel met dat tussen de eerste en tweede lijn, maar is niet helemaal gelijk: ook docenten in de eerste lijn kunnen taken hebben in de extra ondersteuning.

In de voorbije jaren heeft de zorgstructuur – of zoals men nu zou zeggen: ondersteuningsstructuur – in het mbo een enorme impuls gekregen, onder meer door de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en de middelen die daarvoor zijn ingezet. Aanvankelijk werd daarbij vooral ingezet op de tweedelijns ondersteuning, maar in de laatste jaren is er meer aandacht ontstaan voor de verbinding tussen de eerste en tweede lijn en voor het versterken van de preventieve ondersteuning in de eerste lijn.

4.4.1 Ondersteuningsprofiel

In 4.3 is kort het ondersteuningsprofiel genoemd. Dit ondersteuningsprofiel is verplicht en speelt een belangrijke rol in de procedure van intake en toewijzing. De intake en ook de stappen daarna van intensieve intake en ondersteuningstoewijzing zijn nauw verweven met het toelatingsbeleid. Dat kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van het ondersteuningsprofiel: aan de ene kant is dit bedoeld om student en ouders te informeren over de ondersteuningsmogelijkheden en dient het voor het opleidingsteam als referentiekader voor het ondersteuningsaanbod, aan de andere kant heeft het profiel ook tot doel om de grenzen van de ondersteuning te markeren en daarmee de plaatsbaarheid van de student te bepalen. Het ondersteuningsprofiel heeft in die zin een dubbele functie.

Ondersteuningsaanbod bij de vijf cases

Bij case E maakt men het onderscheid tussen de drie lijnen van ondersteuning. In de eerste lijn zijn mentoren, docenten met en zonder ondersteuningstaken en stagebegeleiders verantwoordelijk. In de tweede lijn kent men de 'Deelnemers Informatie en Advies' (DIA), een team van adviseurs en – na de komst van passend onderwijs – ambulante begeleiders. Daarnaast werkt men samen met externe partijen in de derde lijn.

Bij case E is de verhouding tussen de eerste en tweede lijn, of tussen de basis- en extra ondersteuning, een zeer belangrijk thema. Na het wegvallen van de lgf en de overheveling van de lgf-middelen naar de instelling heeft men alle ambulante begeleiders die in het kader van de lgf actief waren bij case E zelf in dienst genomen. Daardoor is de rol van deze ambulante begeleiders ingrijpend veranderd: hun inzet is minder direct aan specifieke studenten gekoppeld en meer gericht op ondersteuning van de opleidingsteams. In principe werken zij vraaggestuurd, niet alleen gericht op studenten maar ook op advisering van de opleidingsteams. Het streven is om op termijn het aantal ambulante begeleiders af te bouwen en de ondersteuning in te laten zetten door de opleidingsteams zelf. De beschikbare middelen zouden van de tweede naar de eerste lijn moeten verschuiven. De term die men gebruikt is 'teamverantwoordelijkheid': de teams worden verantwoordelijk voor de ondersteuning. Dat betekent dat taken die nu in de tweede lijn als extra ondersteuning worden uitgevoerd, dan door het team zelf in de eerste lijn worden gedaan. Daarbij gaat het niet alleen om een verschuiving van de taken, maar ook om een verschuiving van extra naar

basisondersteuning: docenten en mentoren in de teams hebben meer kennis en kunnen beter omgaan met verschillende ondersteuningsbehoeften.

Om dat te realiseren wordt geïnvesteerd in de expertise van docenten. Zo zijn enkele tientallen docenten geschoold tot zogenaamde gedragspecialisten, die worden ingezet in de begeleiding, intake, intensieve intake en advisering van collega's. Ook de hiervoor beschreven aanscherping van de intake en ondersteuningstoewijzing passen in deze ontwikkeling.

Op dit moment is de transitie van extra naar basisondersteuning in volle gang. Er is binnen case E zowel tevredenheid over de veranderingen, als zorg over de voortgang en haalbaarheid. Men constateert dat bepaalde teams de transitie zeer goed oppakken en zelf de verantwoordelijkheid pakken. Deze teams zetten in op de intake, op scholing van docenten en op verbetering van het teamproces. In een van de onderzochte teams ziet men zelf duidelijke vooruitgang: er wordt gestructureerder en planmatiger gewerkt, men gaat bewuster om met ondersteuningsbehoeften van studenten en zet in op een goede intake. De toegenomen eigen inzet en verantwoordelijkheid van het opleidingsteam leidt ook tot lastige vragen. Zo ontstond er onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de docenten en de ambulante begeleider. In de nieuwe situatie hadden mentoren en intakekers minder behoefte aan inbreng van de ambulante begeleider en werd de samenwerking soms lastig. De teamleider geeft aan dat er inmiddels een nieuwe, betere balans is gevonden in de samenwerking.

In de oude situatie werden de adviseurs van DIA ingezet als het opleidingsteam de situatie niet aankon. De adviseurs gingen dan 'rennen' voor de student om het team te ontlasten. Bij veel teams is dat nog steeds het geval, stelt men vast. De gewenste verandering komt daar maar heel langzaam op gang. Dat leidt ook tot zorgen: straks komen de ambulante begeleiders alleen nog in actie als de vraag vanuit het team komt. Het team moet zelf signaleren als er ondersteuningsvragen zijn. De vraag is echter of dat in alle teams goed gaat lukken en of daardoor geen risico's ontstaan in de begeleiding van de studenten. Zover is het nog niet, maar men vraagt zich af of de transitie voor alle teams wel haalbaar is – in elk geval binnen het nu gekozen tijdpad. Uit interviews met medewerkers van team B blijkt dat het succes van de transitie niet alleen een kwestie van expertise of goede wil is. Docenten constateren dat zij soms overvraagd worden. Een docent geeft aan dat zestien van de 26 studenten in zijn klas 'zorgstudenten' zijn. Hij wil graag zelf alle gesprekken voeren, maar noemt dit 'wel heel veel'.

Op centraal niveau denkt men ondertussen na over extra inzet en stappen om de transitie naar teamverantwoordelijkheid te realiseren.

Bij case B heeft men, nog voor de start van passend onderwijs, stappen gezet om de ondersteuning op alle vestigingen uniformer en sterker neer te zetten. Zo is een ondersteuningsprofiel opgezet, de ondersteuningsstructuur beschreven, de intake geformaliseerd en per vestiging een begeleidings- en adviessteam (BAT) gevormd. De ingezette verandering viel deels samen met de komst van passend onderwijs. Het doel was om een duidelijk beeld te kunnen geven van wat case B aan ondersteuning kan bieden en waar op dat punt de grenzen liggen. Omdat de vestigingen elk een eigen achtergrond en karakter kennen, is er ruimte om zelf keuzes te maken. De vestigingsdirecteur heeft daarin een belangrijke rol.

Ook bij case B onderscheidt men verschillende lijnen in de ondersteuning. De eerste lijn bestaat uit de reguliere, in het onderwijs geïntegreerde ondersteuning die door de leraren, coaches en studieloopbaanbegeleiders wordt geboden. De tweede lijn betreft maatregelen die voor specifieke probleemsituaties worden ingezet door gespecialiseerde begeleiders binnen de school. Het betreft leden van het BAT, een decaan of vertrouwenspersoon. Onder de derde lijn wordt verwijzing naar externe ondersteuners verstaan.

De studieloopbaanbegeleiders moeten de spil vormen in de begeleiding en ondersteuning van de student. Het is de ambitie dat de studieloopbaanbegeleider zoveel mogelijk de ondersteuning zelf oppakt en dat het BAT meer in een voor hem ondersteunende rol terechtkomt.

In de praktijk blijken er grote verschillen te bestaan tussen de vestigingen in de ondersteuning die men biedt in de eerste lijn. Zo kan het aantal beschikbare begeleidingsuren per student sterk uiteenlopen. De vestigingen maken daarin hun eigen afweging. Hier en daar wordt geconstateerd dat de basisondersteuning nog te zwak is, waardoor ook de samenwerking tussen eerste en tweede lijn niet optimaal functioneert. De inzet van specialistische ondersteuning vanuit het BAT is mede afhankelijk van de signalering binnen de opleidingsteams. De verschillen tussen de vestigingen hangen ook samen met de studentenpopulatie die men heeft. Op een van de vestigingen heeft men van oudsher te maken met studenten waarvoor intensievere begeleiding noodzakelijk is. In de interviews wijst men er ook op dat de verdere ontwikkeling van de ondersteuning (ook de intake, werken met ontwikkelingsperspectieven, samenwerking met BAT) niet de enige prioriteit is: gelijktijdig moeten ook de onderwijsprogramma's en examinering vernieuwd worden vanwege de komst van nieuwe kwalificatiedossiers en keuzedelen. Er komt veel op het bord van de opleidingsteams terecht op deze manier.

De verhouding tussen basis- en extra ondersteuning leidt tot verschillende interpretaties. Ook wordt verschillend gedacht over wat passend onderwijs daarin te betekenen heeft. Zo vindt de ene respondent dat passend onderwijs los staat van de basisondersteuning, vindt een tweede dat passend onderwijs vooral betrekking heeft op de studenten met ontwikkelingsperspectieven en zegt een derde dat juist de uitbreiding van de basisondersteuning en de samenwerking met de extra ondersteuning de kern is van passend onderwijs.

Bij case C hebben de colleges elk een eigen zorgprofiel opgesteld. Dit beschrijft wat aan ondersteuning mogelijk is en geeft daarbij ook de grenzen aan. Er is daarvoor niet alleen gekeken naar de capaciteit en expertise om ondersteuning en maatwerk te bieden, maar ook naar de eisen die het beroep stelt – en meer concreet naar de eisen die het werkveld stelt.

In principe is de ondersteuningsstructuur op alle colleges hetzelfde ingericht. De opleidingsteams voeren zelf de basisondersteuning uit, passend binnen het eigen zorgprofiel. Elk college kent een loopbaanexpertisecentrum (LEC) dat extra ondersteuningsvragen kan oppakken. Daarbij gaat het niet alleen om vragen in het kader van passend onderwijs (ondersteuningsbehoefte), maar ook om loopbaanvragen van studenten. Onderdeel van de basisondersteuning is ook de zogenaamde pluscoaching. De pluscoach ondersteunt studenten jonger dan 23 jaar, die nog geen startkwalificatie hebben. In de regel gaat het om zogenoemde overbelaste studenten, vaak met meervoudige problematiek. De pluscoach is vaak een loopbaanbegeleider binnen het opleidingsteam die de pluscoaching als extra taak heeft gekregen. De pluscoach steunt ook collega's bij de begeleiding van

studenten. Eén van de teams in de casestudie kreeg het niet georganiseerd om een interne pluscoach aan te stellen en heeft nu een externe aangetrokken voor die rol. Zij zijn zeer tevreden met die oplossing, omdat het team zo ontlast wordt en de externe pluscoach veel ervaring en kennis meebrengt. De extra begeleiding wordt verzorgd door het LEC. Het kan daarbij gaan om inzet van een jeugdadviseur, budgetcoach, jeugdpsycholoog, orthopedagoog of bijvoorbeeld een specialist op het gebied van dyslexie of dyscalculie.

Over het algemeen is men tevreden over de gekozen opzet en de manier waarop die werkt. De samenwerking tussen de teams en LEC's wordt over het algemeen goed genoemd. Desgevraagd beoordelen de betrokkenen in de drie onderzochte opleidingsteams het aanbod van ondersteuning, zowel basis als extra, als dekkend. Tegelijkertijd wordt de kanttekening gemaakt dat daarmee bedoeld wordt: dekkend binnen het zorgprofiel van het opleidingsteam. Het aanbod is niet onbeperkt en sommige vragen kunnen buiten de mogelijkheden vallen of buiten wat wenselijk is voor het beroep. Het ondersteuningsaanbod is dekkend binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel.

Enkelen van de respondenten wijzen erop dat het bij de ondersteuning niet alleen gaat om begeleiding. Soms zijn ook fysieke aanpassingen in de omgeving nodig of aanpassingen in computerprogramma's of het verkrijgen van een liftpas. Op die punten ziet men nog wel verbetermogelijkheden, want nu zijn de wachttijden vaak lang.

Er wordt veel ingezet op professionalisering en scholing, zowel in de opleidingsteams als bij de LEC's. Bij docenten is er vaak behoefte aan meer kennis over specifieke ondersteuningsbehoeften, zodat men beter kan signaleren en begeleiden. Voorbeelden die genoemd worden zijn het omgaan met agressief gedrag, gebruik van sociale media of slaapgebrek bij studenten. Ook zijn docenten niet altijd goed op de hoogte van de afspraken die voor een student zijn gemaakt wat betreft de extra ondersteuning. Bewustwording en vergroten van de expertise worden daarom zeer belangrijk genoemd.

Case D kent een Team Passend Onderwijs (TPO) dat deel uitmaakt van het brede expertisecentrum, waar ook andere vormen van tweedelijns-ondersteuning zijn ondergebracht. Het TPO richt zich geheel op de doelgroep passend onderwijs, namelijk studenten met een beperking of chronische ziekte. In het TPO wordt samengewerkt met het REA College, dat specifieke deskundigheid levert en samen met case D het beleid passend onderwijs uitvoert. Het TPO kent verschillende typen deskundigen, waaronder orthopedagogen, psychologen, ambulante begeleiders en hbo-pedagogen.

Passend onderwijs heeft binnen case D alleen betrekking op een specifieke doelgroep. Ook bij Case D speelt de vraag hoe de verhouding tussen de basisondersteuning en de extra ondersteuning door het TPO vormgegeven moet worden. Bedacht moet echter worden dat het hier alleen gaat om de basisondersteuning voor zover die betrekking heeft op de doelgroep passend onderwijs. Er vinden ook andere ontwikkelingen plaats op het gebied van de bredere tweedelijns-ondersteuning en de relatie met de basisondersteuning, maar die vallen bij deze case buiten de scope van passend onderwijs.

Vanuit TPO wordt ingezet op versterking van de basisondersteuning door de opleidingsteams. Het streven is dat meer van de ondersteuning door de teams zelf opgepakt kan worden en dat men minder afhankelijk wordt van de inzet door het TPO. De maatregelen die men inzet zijn onder meer de teamscan en co-teaching.

De drie opleidingsteams in de casestudie hebben wisselende ervaringen in de samenwerking met het TPO. Omgekeerd ziet men vanuit het TPO ook verschillen tussen de teams. Elk

opleidingsteam heeft een vaste contactpersoon binnen het TPO. Deze persoon is bepaalde dagen aanwezig in het team. Het doel is om korte lijnen te creëren en het opleidingsteam en TPO intensiever bij elkaar te betrekken. Het ene team is daar zeer tevreden over, terwijl het andere team juist aangeeft dat de afstand veel te groot is en dat het het TPO te ver weg staat. Duidelijk is dat de teams daarin zelf ook sterk verschillen. Team A heeft te maken met een zeer hoog aantal 'passend-onderwijsstudenten', waardoor de druk zowel voor het opleidingsteam zelf als voor de contactpersoon vanuit het TPO erg hoog is. De TPO-contactpersoon is twee dagen aanwezig in het team, maar 'er ligt werk voor zes dagen', zo zegt men. Illustratief is hoe men kijkt naar de inzet die nu gedaan wordt op co-teaching. Een TPO-medewerker begeleidt één studieloopbaanbegeleider met één klas. Maar het opleidingsteam heeft 27 studieloopbaanbegeleiders en 137 studenten passend onderwijs. De omvang van de problematiek en de druk op zowel team als TPO maken dat de samenwerking niet optimaal verloopt. Dat is totaal anders bij team B. Het team heeft van oudsher veel studenten met een extra ondersteuningsbehoefte en is gewend om daarmee om te gaan. De docenten zijn alert op bepaald gedrag dat vraagt om extra ondersteuning. De twee leden van het TPO die aan het team verbonden zijn werken nauw samen met de docenten. Zij ondersteunen studenten, maar ook waar nodig de docenten in hun werk. Er is sprake van nauwe samenwerking, veel en goed overleg en korte lijnen. Het derde team C ervaart de afstand tot het TPO weer als te groot. De samenwerking zou, volgens het team, intensiever moeten. Dat geldt voor de concrete ondersteuningsvragen die zich voordoen, maar ook voor de verdere versterking van de basisondersteuning in het team. Er is behoefte aan scholing, uitbreiding van kennis en handelingsmogelijkheden. Van het TPO verwacht men daarin een grotere rol. De expertise moet, zoals men het uitdrukt, naar de docent gebracht worden.

Case A kent naast het mbo ook een vmbo-deel. In 2014 is men gestart met de inrichting van één gezamenlijk beleid en ondersteuningsstructuur voor beide onderwijstypen. De achterliggende wens was om de aansluiting en doorstroom te verbeteren. Bovendien zag men mogelijkheden om de kennis en ervaring van het vmbo te benutten voor de zorgstructuur in het mbo. Dat heeft geleid tot een geheel nieuwe ondersteuningsstructuur. Passend onderwijs was niet de aanleiding voor de verandering, maar men heeft bij de ontwikkeling wel rekening gehouden met de nieuwe wetgeving.

De begeleidingsstructuur kent drie lijnen. De eerste lijn (op sectorniveau) is verantwoordelijk voor de basisondersteuning. Docenten, mentoren, teamleiders en sectorhoofd zijn gezamenlijk verantwoordelijk. In de tweede lijn heeft men een sectoroverstijgend begeleidingsteam met een multidisciplinaire bezetting. Het team verzorgt de extra ondersteuning en begeleidt mentoren en docenten in de basisondersteuning.

Van docenten en mentoren wordt verwacht dat zij de basisondersteuning vormgeven: signaleren, gesprekken aangaan, begeleiden en zo nodig doorverwijzen. Hoe ver de basisondersteuning gaat en wanneer verwijzing naar de tweede lijn aan de orde is, kan variëren. Mentoren hebben een belangrijke taak in de begeleiding, maar moeten daarin niet overvraagd worden – of zichzelf overvragen. Wel is het altijd de bedoeling dat de mentor of docent eerst zelf kijkt wat hij kan doen. Daarna kan hij de teamleider om advies vragen. Inschakeling van de tweede lijn betekent niet altijd een verwijzing. Het kan ook gebeuren dat de mentor zelf extra ondersteuningstaken oppakt.

De betere structuur en zichtbaarheid van de tweede lijn heeft positieve en minder positieve gevolgen. Enerzijds ziet men dat de wisselwerking tussen eerste en tweede lijn veel beter is

geworden en dat de opleidingsteams het tweedelijnsbegeleidingsteam goed weten te vinden. Anderzijds heeft men de zorg dat daardoor wellicht het aantal verwijzingen toeneemt en meer van de ondersteuning bij het begeleidingsteam komt te liggen in plaats van – zoals de bedoeling is – bij de opleidingsteams zelf. Verdere versterking van de eerste lijn wordt als een belangrijke stap gezien om dit te voorkomen. Er moet een goede balans worden gevonden in de eigen inzet en verantwoordelijkheid van de mentor en het tijdig doorverwijzen naar het begeleidingsteam. Nu komt het voor dat te snel en te makkelijk wordt doorverwezen, maar ook dat mentoren te lang met de student blijven 'doormodderen'.

Binnen de drie onderzochte sectoren van case A ervaart men goede, korte lijnen met het begeleidingsteam en is men positief of zelfs heel positief over de nieuwe begeleidingsstructuur.

4.4.2 Dekkend aanbod

Eén van de vragen in de casestudies is of het ondersteuningsaanbod dat de instellingen kunnen bieden dekkend is voor de vragen die op hen afkomen. Opvallend is dat bij alle vijf de instellingen de vraag eerder omgedraaid wordt: hoe ver kunnen we en moeten we gaan in ons ondersteuningsaanbod? In het verleden leidden nieuwe ondersteuningsbehoeften eerder tot het uitbreiden en oprekken van het aanbod. Nu is men zich – mede door de komst van passend onderwijs, maar ook door de discussies over het toelatingsrecht – bewuster van het belang om ook zelf grenzen te stellen en die zichtbaar te maken. Het ondersteuningsprofiel wordt daarvoor als instrument gebruikt. Zoals beschreven in het geval van case C definieert men de 'dekkendheid' van het aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. In een van de cases beantwoordt men de vraag of het aanbod dekkend is ontkenkend: men wil en kan niet voor elke ondersteuningsbehoefte een aanbod creëren. De grens wordt daarbij enerzijds bepaald door de haalbaarheid in de uitvoering en anderzijds door de kansen op diplomering en werk in het beoogde beroep.

Beroepspraktijkvorming

Een speciaal en relevant onderwerp dat in de casestudies naar voren komt is de beroepspraktijkvorming of stage. Men constateert binnen de instellingen een grote achterstand in de specifieke ondersteuning tijdens en in de aanloop naar de stage. Daarbij gaat het onder meer om het vinden van een passende stageplek, het contact tussen school en leerbedrijf (wel of niet informeren over de ondersteuningsbehoefte van de student), de begeleiding tijdens de stage vanuit school, de begeleiding door de leermeester/werkbegeleider in het leerbedrijf en de beoordeling van de stage.

Binnen case D ziet men dit als een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode. Men gaat starten met een pilot Passend Werk. Het is de bedoeling om een ondersteuningsarrangement te ontwikkelen. Ook case E is gestart met een dergelijke pilot binnen een van de teams. Daarbij komen verschillende vragen op over de methodiek die nodig is. Moet de nadruk in de stage liggen op ondersteuning en het vinden van een passende omgeving en begeleiding of moet juist gekeken worden naar een meer 'risicovolle' omgeving zodat de zelfredzaamheid van de student verbetert en hij een realistischer beeld krijgt van wat in de werksituatie kan en nodig is? Betrokkenen geven aan dat men aan het begin staat van een ontwikkeling op dit punt. Passend onderwijs voor de stage en voor de overgang van

school naar werk staat nog in de kinderschoenen. Bij case A zoekt men in sommige sectoren gericht naar een stageplek waar aandacht is voor begeleiding van studenten die moeite hebben met bijvoorbeeld sociaal contact of behoefte hebben aan veel structuur. Dat gebeurt echter niet overal even consequent.

Ook bij de andere twee instellingen ervaart men op dit punt problemen: het vinden van een passende plek en de begeleiding tijdens de stage zijn de meest genoemde knelpunten. Voorheen, toen studenten via een lgf recht hadden op ondersteuning van een ambulante begeleider, ging die begeleider nog weleens mee naar het leerbedrijf. Nu bij de instellingen de ambulante begeleiders verdwenen zijn of een andere rol hebben gekregen, is dat stuk van de begeleiding tijdens de stage weggefallen. Dat leidt in sommige van de instellingen ook tot discussie over bij wie de taak ligt om voor deze studenten een passende stageplek te vinden en ondersteuning te bieden: bij het opleidingsteam of bij het tweedelijnssteam?

5. Samenvatting en nabeschuwing

De rapportages over het po, vo en mbo laten zien dat passend onderwijs nog volop in ontwikkeling is. Nieuwe werkwijzen en structuren zijn pas kort in werking of nog in de fase van implementatie. Eerste ervaringen en evaluaties zijn soms reden om al in een vroeg stadium weer bij te sturen. Het is dan ook te vroeg om nu met conclusies te komen over waar passend onderwijs toe leidt. De casestudies geven een waardevolle inkijk in de praktijk van passend onderwijs in samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. De ervaringen die nu opgedaan worden zullen de verdere vormgeving en invulling van passend onderwijs beïnvloeden. Wat opvalt is dat samenwerkingsverbanden in po en vo en ook de mbo-instellingen veel ervaringen delen: sommige dilemma's en vragen komen in alle drie de sectoren terug en ook de gekozen oplossingen tonen soms overeenkomst. Tegelijkertijd valt de diversiteit op. Samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen ijvariëren in de keuze van centrale of decentrale organisatie en in verdelingsmodellen. Maar ook hebben ze te maken met verschillende situaties, denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de financiële herverdeling. De diversiteit is groot, maar nog lang niet uitgekristalliseerd.

In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste punten uit de casestudies aan de hand van de vragen: wat is de impact van passend onderwijs, wat zijn de (positieve en negatieve) ervaringen en welke dilemma's of vraagstukken spelen er? Aan de orde komen de thema's die ook in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Po, vo en mbo komen gezamenlijk aan de orde; waar nodig wordt per sector onderscheid gemaakt. Aan het eind volgt een nabeschuwing, waarin we enkele bevindingen nog wat nader tegen het licht houden.

5.1 Bestuurlijke samenwerking

Het thema bestuurlijke samenwerking heeft alleen betrekking op het po en vo, waar schoolbesturen in de samenwerkingsverbanden gezamenlijk moeten optrekken en verantwoordelijkheden dragen.

De belangrijkste impact van passend onderwijs ligt precies op dat punt: de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de schoolbesturen dragen als bestuur van het samenwerkingsverband. De bestuurlijke samenwerking bestond veelal al voor de invoering van passend onderwijs, maar met name in het po is de samenstelling van de samenwerkingsverbanden in veel gevallen veranderd en bovendien is een groot deel van het speciaal onderwijs – de voormalige clusters 3 en 4 – bestuurlijk tot de samenwerkingsverbanden toegetreden.

Over het algemeen oordelen de betrokkenen in de cases gunstig over de bestuurlijke samenwerking. Men is positief over het overleg, over het onderlinge vertrouwen en over de wijze waarop de schoolbesturen in het bestuur van het samenwerkingsverband afspraken maken. De directeuren of coördinatoren in de cases, die de bestuurlijke interactie van dichtbij meemaken, zijn overwegend tevreden over het verloop hiervan. Dat wil niet zeggen dat de samenwerking altijd zonder problemen verloopt. In enkele gevallen was er aanvankelijk sprake van calculerend gedrag en (vermeende) belangenverstremgeling bij besturen, waardoor het overleg moeizaam verliep. Pas na veel en intensief praten kwamen partijen nader tot elkaar. En ook waar de samenwerking goed loopt, is er altijd de (impliciete) dreiging van belangentegenstellingen, concurrentie of verschil van opvatting over de te volgen koers.

Omstandigheden als krimp in leerlingenaantallen en negatieve verevening spelen hierbij een rol. Als besturen te maken hebben met teruglopende middelen kan dat spanning zetten op de samenwerking. Tegelijkertijd is dit ook een prikkel tot samenwerking, als men beseft dat men elkaar nodig heeft voor het vinden van oplossingen

Het belangrijkste bestuurlijke dilemma waar veel van de cases in het onderzoek mee kampen – en daarmee ook het grootste negatieve punt op dit moment – is dat van de verhouding tussen bestuur en toezicht.

In principe vraagt een *good governance* dat er sprake is van een scheiding tussen het bestuur en het toezicht (op het bestuur en de organisatie). Dat plaatst samenwerkingsverbanden voor een lastig dilemma. Enerzijds zouden zij toe willen naar een model met een raad van toezicht en een bestuur. De schoolbesturen zouden dan in de raad van toezicht zitting hebben of vertegenwoordigd zijn en er zou sprake zijn van een kleiner, professioneel bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van een directeur-bestuurder of een dagelijks bestuur. Anderzijds plaatst een dergelijk model de schoolbesturen op afstand, juist in een fase waarin hun gezamenlijke betrokkenheid van eminent belang is. De fase waarin passend onderwijs zich momenteel bevindt brengt nog veel inhoudelijke, organisatorische en financiële kwesties met zich mee, waarover schoolbesturen zich gezamenlijk moeten buigen. De directeuren/coördinatoren van de verbanden kunnen niet zonder de besturen koers uitzetten en de besturen willen dat ook niet. Sommige verbanden die aanvankelijk een model met een raad van toezicht overwogen, hebben dat nu weer losgelaten, juist vanwege het argument van de betrokkenheid van de schoolbesturen.

Daarmee is de vraag naar hoe een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht vorm kan krijgen voorsnog onbeantwoord. De meeste samenwerkingsverbanden in het onderzoek hebben hiervoor nog geen adequate oplossing. Opvallend is dat in de po-cases het debat hierover minder gevoerd lijkt te worden dan in de vo-cases. Vooral in het po benadrukken de besturen dat ze invloed willen op de beleidsontwikkeling en dat ze die niet geheel aan de coördinator/directeur willen overlaten. 'Het bestuur moet de eigenaar van de agenda zijn' is vooral in het po nog het motto.

5.2 Beleid en model

Een van de kernvragen bij de invoering van passend onderwijs is hoe de samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen omgaan met de vrijheid die zij hebben om financiële middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te verdelen. Eenvoudig gesteld kunnen zij daarbij kiezen voor een meer centraal of een meer decentraal model. Dat geldt zowel voor de samenwerkingsverbanden in het po en vo als voor de instellingen in het mbo. Voor de verbanden zegt het iets over de verhouding tussen het centrale niveau van het samenwerkingsverband en het decentrale niveau van de scholen, waarbij de schoolbesturen een bijzondere positie innemen, omdat zij zowel het centrale als decentrale niveau vertegenwoordigen. Voor de mbo-instellingen gaat het om de verhouding tussen het centrale niveau van het college van bestuur, stafdiensten en directie en het decentrale niveau van sectoren, colleges of vestigingen met daarbinnen de opleidingsteams.

In het po en vo zien we dat de samenwerkingsverbanden in het onderzoek verschillende keuzes maken. Er zijn samenwerkingsverbanden die kiezen voor een radicaal decentraal

model: het schoolmodel, waarbij het samenwerkingsverband een minimale organisatie kent en vrijwel alle middelen aan de scholen (of besturen) worden toegewezen (op basis van leerlingenaantallen). Scholen zijn in dit model zelf verantwoordelijk voor de ondersteuning van hun leerlingen, ook wat betreft de afstemming met bijvoorbeeld de jeugdhulp. Centraal is dan alleen de wettelijke verplichting van toelating tot het speciaal onderwijs geregeld, veelal via een commissie van het samenwerkingsverband. In het onderzoek is deze variant enkele keren aangetroffen in het po en vo. In het po kiezen de meeste van de vijf verbanden voor een mengvariant, waarbij naast de directe toedeling van middelen aan de scholen er ook voorzieningen op centraal niveau bestaan (expertisemodel). Een van de po-verbanden kiest geheel voor het expertisemodel, waarbij juist de meeste inzet plaatsvindt op het centrale niveau: het samenwerkingsverband zorgt voor de expertise, ondersteuning en voorzieningen waarvan de scholen gebruik kunnen maken. Dat kan bijvoorbeeld een kennis- en expertiseteam zijn of een bovenschoolse opvangvoorziening. Vaak is bij dit model dan ook de staf van het verband wat groter. In het vo zien we nog een andere variant, waarbij de meeste middelen verdeeld worden via een arrangementenmodel: scholen doen (vaak, maar niet uitsluitend voor individuele leerlingen) een onderbouwde aanvraag bij het verband voor een arrangement waaraan dan middelen verbonden worden.

In het mbo speelt het verdelingsvraagstuk zich af binnen de eigen organisatie. Ook hier zien we instellingen die de middelen toewijzen aan de decentrale eenheden en instellingen die centraal over de inzet beslissen, al of niet op basis van voorstellen van de decentrale eenheden.

Er valt nog weinig te zeggen over de uitwerking van het een of andere model. Daarvoor is het nog te vroeg. In alle gevallen is de keuze die gemaakt is een doordachte keuze, dat wil zeggen er is gezamenlijk beleid gemaakt en er zijn afspraken gemaakt over het model waarmee gewerkt gaat worden. In het mbo was veelal sprake van een werkgroep, beleidsvoorbereiding en een besluit van het college van bestuur. Toch zijn er ook al signalen die erop wijzen dat de gemaakte keuzes nog niet in beton zijn gegoten. Er zijn voorbeelden waarin men overweegt de gemaakte keuze bij te stellen en een iets andere balans tussen centraal en decentraal te kiezen. Er zijn ook voorbeelden waarin men tegen problemen in de uitvoering loopt en bepaalde keuzes gaat heroverwegen. Zo leidt het arrangementenmodel tot deels ongewenste effecten: het systeem van aanvragen brengt klachten over administratieve druk met zich mee (bureaucratie) en hier en daar ontevredenheid over (vermeend) calculerend gedrag. Ook binnen verbanden en mbo-instellingen die kiezen voor een decentraal model ziet men wel keerzijden. Zo wordt de vraag gesteld of alle scholen of opleidingsteams de ondersteuning kunnen bieden die nodig is en wanneer dat niet het geval is, hoe zij daarop dan aangesproken moeten worden. Een van de scholen in een decentraal model noemde de vrijheid om zelf keuzes te kunnen maken zeer positief, maar constateerde tegelijkertijd dat 'je er zo wel helemaal alleen voor staat'.

5.3 Financiële middelen

Zoals hiervoor beschreven bepaalt het gekozen model voor een groot deel hoe de financiële middelen verdeeld worden binnen een samenwerkingsverband of mbo-instelling. Het model en de daarmee verbonden systematiek voor verdeling (op basis van leerlingenaantallen, van

aanvragen, van opgestelde ontwikkelingsperspectieven of in het mbo bijlagen bij de onderwijsovereenkomst) leidt soms tot tevredenheid, soms tot ontevredenheid. Dat hangt deels af van de manier waarop de procedures werken: zijn ze uitvoerbaar en transparant, worden ze als rechtvaardig ervaren, leiden ze tot een werkbare verdeling? Deels hangt het ook af van de uitkomsten: scholen die minder krijgen dan voorheen kijken vaak kritischer dan scholen die juist meer ontvangen. De casestudies laten zien dat men over het algemeen wel begrip heeft voor het model en de procedures waarvoor gekozen is. Men spreekt van een toegenomen bewustzijn van kosten en nadruk op kostenbeheersing. De werking en uitwerking van de verdeelsystematiek pakt niet altijd goed uit, maar de grootste zorg op financieel gebied betreft niet de interne verdeling van de middelen.

Het belangrijkste punt van zorg betreft de gevolgen van negatieve verevening (in de verbanden die daarmee te maken hebben) en meer in het algemeen de stapeling van omstandigheden die financiële consequenties hebben voor de scholen. Hoewel passend onderwijs als zodanig geen bezuiniging inhoudt, ziet men binnen bepaalde verbanden wel de stapeling van negatieve verevening bovenop onder meer vermindering van gewichtengelden en vermindering van inkomsten door krimp.

Vooraf in de scholen worden daarvan negatieve gevolgen genoemd. Zo wordt gemeld dat reguliere scholen terughoudend worden in het verwijzen van leerlingen naar speciaal (basis)onderwijs vanwege de financiële gevolgen. Heel expliciet is dat het geval in het samenwerkingsverband po waar scholen zelf moeten betalen voor elke leerling die zij verwijzen. Op sommige plaatsen maakt men zich zorgen over de kwaliteit van de ondersteuning die nog geboden kan worden met (veel) minder middelen. Ook is er bij sommigen zorg dat het speciaal (basis)onderwijs op termijn zou kunnen verdwijnen, of althans met de bedrijfsvoering ernstig in de problemen zou kunnen raken (bijvoorbeeld in het samenwerkingsverband met het 'zelf betalen bij verwijzing' principe). Opvallend is dat anderen juist ook de positieve kant van de financiële krimp benadrukken. Zo zou het leiden tot 'positieve turbulentie': heroverweging van prioriteiten en werkwijzen en daarmee uiteindelijk een efficiënter gebruik van de middelen. In een samenwerkingsverband dat zich lang heeft verzet tegen de verevening vanwege de sterk negatieve gevolgen voor de eigen situatie, kiest men er nu voor om vooruit te kijken en aan de slag te gaan met de vernieuwing. De financiële situatie in de mbo-cases is in veel opzichten anders. Na het afschaffen van de leerlinggebonden financiering zijn de middelen toegevoegd aan de lumpsum van de instellingen. Er is geen sprake van financiële tekorten en men is zeer tevreden over de mogelijkheid die men nu heeft om zelf over de inzet van de middelen te kunnen beslissen. De vraag is of bij instellingen die een brede benadering van passend onderwijs kiezen een afzonderlijk budget voor passend onderwijs blijft bestaan. Bij sommige instellingen gaan de middelen nu al naar de teams in een samengesteld ondersteuningsbudget of als onderdeel van de lumpsum. Bij instellingen met een smalle benadering doet zich een ander verschijnsel voor: nu men de voormalige LGF-middelen zelf kan inzetten, ervaart men veel meer studenten te kunnen helpen. Tegelijkertijd groeit het aantal studenten dat uit het budget geholpen moet worden ook sterk (door het wegvallen van de vaste LGF-indicatie). Men stelt zich de vraag of die groei op termijn wel met het nu nog ruime budget kan worden opgevangen.

5.4 Toewijzing

De toewijzing van ondersteuning valt in twee typen uiteen. Het eerste type is de verwijzing naar speciaal (voortgezet) onderwijs, speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en naar bovenschoolse voorzieningen. In deze gevallen wordt de leerling verwezen naar een andere school of onderwijslocatie. In het mbo komt dit type eigenlijk niet voor. Het tweede type heeft betrekking op de toewijzing van extra ondersteuning die binnen de school van de leerling geboden kan worden. Dat kan zijn door medewerkers van de school zelf of door deskundigen van bijvoorbeeld het samenwerkingsverband of – in het mbo – een centraal expertteam.

De ervaringen in het po en vo met het eerste type toewijzing/verwijzing zijn positief wat betreft de vrijheid die men nu heeft en ook ervaart in het hanteren van criteria voor toewijzing. Men is blij dat er meer ruimte is om zelf te bepalen hoe de toewijzing verloopt, al pleiten sommigen voor meer flexibiliteit in de duur van toewijzingsbesluiten (bijvoorbeeld ook voor een kortere duur dan een schooljaar). De meest genoemde negatieve ervaring is de administratieve last. Er moeten dossiers samengesteld, ontwikkelingsperspectieven opgesteld en formulieren ingevuld worden. In veel van de cases klagen de scholen over bureaucratie, die eerder toegenomen dan afgenomen zou zijn. In een enkel geval klinkt ook een tegengeluid: als je je zaakjes goed op orde hebt en echt werkt met de dossiers en ontwikkelingsperspectieven, dan valt de belasting wel mee. Hoe het ook zij, feit is dat de verschuiving van de aanvraag en beoordeling naar de samenwerkingsverbanden heeft geleid tot nieuwe procedures en de daarbij behorende eisen aan de informatievoorziening. Veel van de bezwaren lijken ook te maken hebben met onwennigheid met de nieuwe gang van zaken, dat is althans het geluid dat directeuren van samenwerkingsverbanden laten horen. Een van de scholen noemt de nieuwe situatie die is ontstaan door passend onderwijs 'complex en onoverzichtelijk'. Niet alleen moet men wennen aan de procedures en nieuwe verhoudingen, ook kan men nog moeilijk overzien wat de impact is van veranderingen in het verwijsgedrag (op school- en samenwerkingsverbandniveau).

Gerapporteerd wordt dat het verwijsgedrag verandert, het meest in het po. Daar signaleert men dat minder leerlingen naar het so en sbo gaan. De een beoordeelt dat positief, als een beoogd effect van het ingezette beleid. De ander maakt zich zorgen. De zorgen hebben betrekking op mogelijk te lang 'doormodderen' met leerlingen in het reguliere onderwijs en te late verwijzingen, waardoor de juiste ondersteuning te laat geboden kan worden. Zorgen zijn er ook over een toename van 'zorgleerlingen' in de klas. Dat zou tot overvraging van leerkrachten leiden en ten koste gaan van de aandacht voor de andere leerlingen in de klas. De geuite zorgen hebben met name betrekking op de cases uit het po, maar ze zijn illustratief voor een bredere ontwikkeling die ook in het vo en mbo zichtbaar is. Het is een brede tendens om de ondersteuning voor de leerling of student zoveel mogelijk op het laagste niveau, namelijk in het onderwijsteam neer te leggen. Leerkrachten, docenten, mentoren en studieloopbaanbegeleiders worden aangesproken om hun niveau en bereik van ondersteuning (sterk) te vergroten, daarbij geholpen door deskundigen uit de 'tweede lijn' binnen school. Men zet in op verhoging van de basisondersteuning. Om dat te bereiken verschuiven middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een lager niveau. In belangrijke mate wordt dat gezien als een beoogd doel van het passend onderwijs: vraaggestuurd maatwerk, onderwijs- en leerlingnabij. Deze verschuiving is te zien in het po

en het vo waar leerkrachten- en docententeams hun ondersteuning moeten expliciteren en vergroten. En de verschuiving treedt ook op in het mbo, waar alle instellingen in het onderzoek in meer of mindere mate proberen de ondersteuning van de tweede naar de eerste lijn te brengen.

Deze transitie vindt plaats in een context van nieuwe verhoudingen tussen decentraal en centraal niveau, het wegvallen van landelijke criteria (po, vo), discussies over nieuwe wetgeving (toelatingsrecht mbo), de invoering van de zorgplicht en tal van andere veranderingen. Er is weinig houvast en veel onzekerheid over wat uiteindelijk de gevolgen zullen zijn. Optimisten wijzen op het toegenomen bewustzijn in de onderwijsteams, de aandacht voor ondersteuning en inzet op professionalisering. Anderen maken zich vooral zorgen over onvoldoende expertise en de gevolgen die dat kan hebben op de kwaliteit van de ondersteuning en verwijzing. Een van de scholen in het onderzoek stelt zichzelf de vraag 'schieten wij niet te kort? Doen wij de zorgleerling niet te kort? Of juist de andere leerlingen in de klas?' Ook geeft men in een aantal scholen aan dat de huidige ondersteuning beperkter van omvang is dan wat er in de tijd van het 'rugzakje' beschikbaar was. De onzekerheid leidt tot klachten over te weinig uren voor begeleiding door mentoren of studieloopbaanbegeleiders en tot de veel gehoorde opmerking dat de problematiek van leerlingen steeds zwaarder lijkt te worden.

5.5 Zorgplicht

De zorgplicht is geïntroduceerd in het po en vo. In het mbo kent men geen zorgplicht, maar daar doen zich wel vergelijkbare vraagstukken voor. We bespreken het mbo apart aan het einde van deze paragraaf.

Hoewel de bevindingen in het onderzoek betrekking hebben op een beperkt aantal cases valt het op dat de zorgplicht verschillend wordt ontvangen in het po en vo. In het voortgezet onderwijs geeft men aan dat de zorgplicht wel wettelijk is, maar over het algemeen 'goed te doen'. Er zijn wel wat aandachtspunten, maar over het algemeen is men niet ontevreden. De aandachtspunten betreffen specifieke situaties, zoals de zorgplicht in geval van vo-vo-overgangen, bij verwijderingen van school of rondom de ISK. In drie van de vijf vo-samenwerkingsverbanden heeft het verband een expliciete rol in de uitvoering van de zorgplicht. In de andere twee zijn de scholen (en schoolbesturen) alleen verantwoordelijk.

In het primair onderwijs lijkt de zorgplicht meer complicaties op te leveren. Daar hebben twee van de vijf verbanden gezamenlijke afspraken over de zorgplicht, maar ligt in het algemeen de verantwoordelijkheid explicieter bij de scholen en schoolbesturen. Er is weinig zicht op de uitvoering van de zorgplicht. Er klinken wel zorgen: er zou sprake zijn van strategisch gedrag van scholen om de zorgplicht te ontwijken, men zou 'rommelen' met het onderscheid tussen aanmelden en inschrijven om de zorgplicht te ontlopen. Ook zou de zorgplicht scholen te veel tijd kosten door de ingewikkelde gevallen. Anderen noemen problemen bij het terugplaatsen van leerlingen vanuit het sbo of so. Wat werkelijk plaatsvindt, en in welke omvang, valt op grond van dit onderzoek nog niet te zeggen. Dat geldt ook als het gaat om de thuiszittersproblematiek. Met name in het po lijken partijen weinig zicht te hebben op de situatie rondom thuiszitters. In het vo zijn veel initiatieven genomen om de problematiek van thuiszitters terug te dringen, maar is er nog geen zicht op de resultaten.

In het vo zijn daarover wel vaak afspraken gemaakt op het niveau van het samenwerkingsverband, maar valt er nog weinig te zeggen over de effecten daarvan.

In het mbo geldt zoals gezegd geen zorgplicht, maar speelt wel heel sterk de kwestie van het toelatingsbeleid. Alle instellingen in de casestudies hebben, vaak al voor de komst van passend onderwijs, het beleid en de procedures rondom de intake en aanname van nieuwe studenten aangepast. Veelal gaat het om het expliciteren van de procedures, opstellen van het ondersteuningsprofiel en formuleren van een centraal beleid voor de gehele organisatie. Het uitgangspunt is dat men alle nieuwe studenten welkom wil heten. In alle cases spreekt men van een toegenomen bewustzijn dat 'weigerings' van nieuwe studenten niet zomaar meer kan. Tegelijkertijd is men nadrukkelijk bezig met de grenzen van dat welkom in bijzondere situaties: wanneer is een student nog plaatsbaar en wanneer niet meer? De mate en aard van de ondersteuningsbehoefte speelt daarbij een rol. Men stelt grenzen aan de ondersteuning die geboden kan worden en daarmee aan de toelaatbaarheid van studenten. Een voor het mbo bijzondere factor daarbij is dat men ook kijkt naar de eisen die het beroep en het werkveld stellen. De vraag is niet alleen of de opleiding de gevraagde ondersteuning kan bieden, maar ook of de student (later) kan functioneren tijdens de stage of in het beroep. Verschillende werkvelden en beroepen stellen daarbij verschillende eisen. Op dit punt bestaat nog grote onzekerheid bij de mbo-instellingen.

Ook leeft het besef dat men niet klaar is met een plaatsings- of toelatingsbesluit voor de leerling: de echte opgave komt pas in het waarmaken van de ondersteuning die de leerling of student in de jaren daarna moet krijgen.

5.6 Dekkend aanbod en ondersteuningsprofielen

In het vo geven betrokkenen in alle vijf de cases aan dat er sprake is van een geheel of vrijwel geheel dekkend aanbod van ondersteuning. Het gaat om relatief grote samenwerkingsverbanden die al voor de introductie van passend onderwijs een breed aanbod van ondersteuning hadden. Ook voor de po-cases geldt dat zij al veel voorzieningen hadden binnen het samenwerkingsverband. Omdat enkele verbanden in het po gekozen hebben voor een zogenaamd schoolmodel, dat de verantwoordelijkheid voor het ondersteuningsaanbod grotendeels of geheel bij de school legt, is er minder zicht op wat de scholen zelf aan ondersteuning bieden. Maar ook vanuit het po komen niet of nauwelijks meldingen van specifieke tekortkomingen in het ondersteuningsaanbod.

Bij de introductie van de ondersteuningsprofielen bestond de gedachte dat deze zouden bijdragen aan de totstandkoming van het dekkend aanbod. Het zou een instrument moeten zijn om het totaal van het aanbod transparant te maken en voor scholen en verbanden om mee te sturen op de afstemming van het aanbod. Hoewel in de po- en vo-cases in alle gevallen de profielen zijn opgesteld, is er allerminst sprake van een actieve werking van de ondersteuningsprofielen. Sommigen spreken expliciet van een 'papierdocument'. Het opstellen ervan heeft nogal eens in haast plaatsgevonden en het is vaak weinig meer dan een beschrijving van de gebruikelijke, al voor passend onderwijs bestaande werkwijzen op scholen. Dat wordt ook onderstreept door het feit dat leerkrachten en docenten niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij het opstellen van het ondersteuningsprofiel en er in sommige gevallen ook geen kennis van hebben. Evenmin is er sprake van onderlinge afstemming tussen scholen of specialisatie in ondersteuningsaanbod. Het tegendeel is soms

eerder het geval: scholen zijn voorzichtig om zich met hun ondersteuningsaanbod sterk te profileren omdat ze de school niet het imago van een 'zorglocatie' willen geven.

In het mbo heeft het begrip dekkend aanbod een andere context. Zoals hiervoor aangegeven kijkt men in het mbo nu sterk naar wat de grenzen zijn aan de ondersteuning die men kan, wil en moet bieden. Het ondersteuningsprofiel speelt daarin een belangrijke rol: het is een instrument om die grenzen af te bakenen en (zowel voor extern als intern gebruik) de grenzen kenbaar te maken. Zo beschouwd is er sprake van een dekkend aanbod binnen de grenzen van het ondersteuningsprofiel. Dat roept echter de vraag op wat de opties zijn voor jongeren die niet plaatsbaar zijn vanwege de grenzen aan het ondersteuningsprofiel. Voor een deel van de jongeren wordt dan gezocht naar een andere opleiding (op een andere locatie) waar wel de passende ondersteuning geboden kan worden, een deel is aangewezen op alternatieve scholing zoals bijvoorbeeld bij de REA Colleges en voor een ander deel is er geen plaats in het beroepsonderwijs. Rondom de entreeopleidingen en met name voor kwalificatieplichtige jongeren moet de mbo-instelling daarover afspraken maken met de gemeente.

5.7 Ontwikkelingsperspectieven

De wetgeving passend onderwijs stelt het verplicht dat scholen in het po en vo een ontwikkelingsperspectief opstellen als er sprake is van extra ondersteuning voor de leerling. In het mbo geldt een vergelijkbare verplichting: afspraken over extra ondersteuning moeten worden vastgelegd in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Er is niet vastgelegd in welke gevallen en situaties een ontwikkelingsperspectief of bijlage verplicht is, of wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Dat laatste is ook niet mogelijk, omdat per samenwerkingsverband, per school, per mbo-instelling en opleidingsteam de verhouding tussen basisondersteuning en extra ondersteuning kan verschillen. Wat voor de een extra is, kan voor de ander onderdeel van de basisondersteuning zijn.

Op veel plaatsen is men bezig om de verhouding tussen basis- en extra ondersteuning te herzien. In het po en vo zijn er samenwerkingsverbanden die de beleidsruimte van passend onderwijs aangrijpen om middelen en verantwoordelijkheden expliciet bij de scholen zelf te leggen. In het mbo wordt gewerkt aan een verschuiving van de ondersteuning van de tweede naar de eerste lijn. De aandacht voor de basisondersteuning leidt vaak tot inzet van professionalisering of van deskundigen die scholen of team kunnen helpen bij de versterking van hun ondersteuningsaanbod.

In die context kan de rol en functie van ontwikkelingsperspectieven of bijlagen sterk verschillen. In het po kent men een langere traditie van het werken met groepsplannen en individuele handelingsplannen. Er wordt gewerkt met persoonlijke ontwikkelingsplannen of groeidocumenten: het ontwikkelingsperspectief wordt gebruikt, maar er zijn grote verschillen. Niet alleen in de functie ten opzichte van andere, vergelijkbare documenten die men gebruikt, maar ook wat betreft de gevallen waarvoor men een ontwikkelingsperspectief opstelt. Als positief punt ziet men dat de ontwikkelingsperspectieven een meer doelgericht karakter hebben en dat men zich daardoor bewuster is geworden van beoogde resultaten. Een dergelijke positieve ervaring heeft men ook in het vo. Ook daar zijn de verschillen in de toepassing groot afhankelijk van het onderwijstype, het gekozen model in het samenwerkingsverband, de basisondersteuning op de school en van de keuzes die de

individuele scholen maken. Terwijl in het po de intern begeleider vaak de ontwikkelingsperspectieven opstelt, loopt dat in het vo sterk uiteen en kan het gaan om zorgcoördinatoren, intakers, mentoren of docenten. In het mbo is de situatie niet wezenlijk anders. Ook daar wordt verschillend omgegaan met het opstellen van een bijlage bij de onderwijsovereenkomst. Tussen en binnen de instellingen zijn er grote verschillen. Vaak ligt het voortouw bij het opstellen bij een tweedelijns ondersteuningsteam, samen met de studieloopbaanbegeleider of mentor uit het opleidingsteam.

Aan de ene kant zijn er duidelijk positieve ervaringen met de ontwikkelingsperspectieven en bijlagen. Ze dragen bij aan een groter bewustzijn van beoogde doelen en leiden tot meer resultaatgerichtheid. Er wordt gewezen op de functie die het document heeft in het periodiek evalueren en bijstellen van de doelen en afspraken. In alle gevallen worden de perspectieven of bijlagen besproken met de ouders (en student). Ook hier is men veelal positief over de waarde: het document structureert het gesprek met de ouders en helpt het goede gesprek te voeren.

Dat laatste punt verwijst ook naar de ambivalentie rondom de perspectieven en bijlagen: in potentie is het een document dat docenten, begeleiders, ouders en anderen helpt om passend onderwijs en ondersteuning te realiseren, om de vinger aan de pols te houden en periodiek te evalueren en bij te stellen. Het helpt dan verwachtingen te managen en te focussen op resultaat. In de onderzochte cases zijn voorbeelden aangetroffen van scholen (po, vo) en opleidingsteams (mbo) waar het inderdaad zo functioneert. Daar staat echter tegenover dat ook het omgekeerde voorkomt: situaties waarin het opstellen van het ontwikkelingsperspectief of de bijlage als een (te grote) last wordt gezien, waarin er expliciete weerstand is tegen het werken met dergelijk documenten of waar het document, eenmaal opgesteld, geen praktische waarde heeft in het onderwijs en de ondersteuning. De oorzaak daarvoor ligt niet zozeer in de aard van het document of het ontbreken van concrete voorschriften voor de toepassing. Belangrijker is de meerwaarde die vooral de teams van docenten of leerkrachten al dan niet zien in het gebruik van het document. Ziet men die meerwaarde niet, dan wordt het opstellen ervaren als een extra administratieve last bovenop de bureaucratie die men toch al ervaart. In het po wordt bijvoorbeeld geklaagd over een hoge planlast in de scholen. Er worden veel plannen en dossiers bijgehouden: handelingsplannen, groepsplannen, persoonlijke ontwikkelplannen, ontwikkelingsperspectiefplannen. De verantwoordingsdruk wordt als hoog ervaren.

Het zeer uiteenlopende gebruik van ontwikkelingsperspectieven en bijlagen roept ernstige twijfel op over de waarde en zin van de registratie ervan in BRON. Het is immers volstrekt onduidelijk waar de aantallen voor staan en wat bijvoorbeeld de betekenis is van verschillende aantallen per school.

5.8 Nabeschuiving

In dit laatste deel van het rapport bespreken we enkele uitkomsten wat nader, mede in het licht van wat al uit ander onderzoek bekend is. We stippen onderwerpen aan die nadere doordenking vragen en relevant zijn voor zowel het landelijk beleid als de praktijk. Ook geven we aan waar en op welke manier we naar deze onderwerpen verder onderzoek doen.

Bestuurlijke kwesties

Passend onderwijs is in hoge mate een innovatie op bestuurlijk terrein. Afschaffing van landelijke regels en decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar het niveau van samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen hebben het speelveld flink veranderd. Dat geldt niet zozeer in het mbo, maar wel in het po en vo waar besturen nu met elkaar verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het gezamenlijk beleid. Dat betreft middelenverdeling, middelenbeheer, toewijzingsprocedures, afspraken over typen en niveaus van ondersteuning, bestuurlijke inrichting, omgaan met medezeggenschap, zorgen voor dekkend aanbod, communicatie met stakeholders, verantwoordingsregels, registraties. Dit is niet alleen een nieuwe, maar ook een complexe opdracht. Het eigenaarschap van die opdracht ligt bij schoolbesturen, maar de organisatie is interbestuurlijk en de opdracht is om bovenbestuurlijk van alles te regelen.¹² Nu passend onderwijs twee jaar op gang is, blijkt dat deze opdracht door besturen goed is opgepakt en dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt. Zorgen die er vooraf waren over het 'ondersneeuwen' van de belangen van het speciaal onderwijs, als kleine speler in het samenwerkingsverband, blijken in de meeste gevallen onnodig geweest te zijn.¹³ Wel is gebleken dat het, zoals verwacht¹⁴, een ingewikkeld proces is om met elkaar het beleid te bepalen en dat dat tijd kost. Vooral in het po, waar oude samenwerkingsverbanden moesten fuseren tot nieuwe, is dat het geval geweest. Maar ook in het vo zijn daar voorbeelden van, met name daar waar ook bezuinigingsdoelstellingen moeten worden gehaald.

Er zijn overal statuten opgesteld, ondersteuningsplannen gemaakt, coördinatie- of directiefuncties ingevuld. Maar de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden en de verdeling van verantwoordelijkheden is daarmee zeker nog niet af. Er spelen nog vragen over de scheiding van bestuur en toezicht en over de rol van de coördinator, die inmiddels op veel plaatsen directeur heet, maar zeker niet overal de functie van directeur/bestuurder heeft. De schoolbesturen hebben te maken met verschillende petten en zitten (nog) in de rol van 'de slager die het eigen vlees keurt'. Over de (on)wenselijkheid hiervan wordt verschillend gedacht. Zolang de samenwerking goed gaat, er sprake is van onderling vertrouwen en gezamenlijk belang niet botst met individueel belang, is er geen probleem. Maar fricties kunnen optreden en rollen zijn niet altijd helder. Illustratief is de opmerking van een van de directeurs van de po-samenwerkingsverbanden dat de huidige structuur betekent dat niet de directeur, maar de schoolbesturen aan tafel zitten om met de gemeente over afstemming tussen passend onderwijs en de jeugdhulp te praten. Ook voeren de schoolbesturen het overleg met de gemeente over de Lokale Educatieve Agenda, waarin allerlei zaken kunnen spelen die relevant zijn voor passend onderwijs. De zorg die deze directeur daarover heft, is dat schoolbesturen heel veel op hun agenda hebben. Passend onderwijs is maar één van die punten en hun deskundigheid op dat terrein is niet altijd groot. Toch praten ze erover mee aan belangrijke overlegtafels.

Een andere kwestie is de vraag waar de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband begint en eindigt. Dit komt naar voren bij zaken als het al dat niet

12 Zie Dekkers, M. (2016). *Een aanzet tot een Code Goed Bestuur voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: B&T.

13 Zie hiervoor ook een ander rapport uit de landelijke evaluatie: Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: RUG.

14 Zie hoofdstuk 1.

regelen van doorzettingsmacht bij het plaatsen van moeilijk plaatsbare leerlingen, maar ook bij het maken van afspraken over de verantwoording over middelenbesteding. In veel van de cases in dit onderzoek zijn die afspraken nog niet gemaakt, omdat het ingewikkeld is en gevoelig ligt. Vooral daar waar gekozen is voor (veel) schoolmodel speelt de vraag of en hoe het samenwerkingsverband verantwoording mag vragen aan de afzonderlijke besturen. Formeel wordt uiteindelijk het samenwerkingsverband op die verantwoordelijkheid aangesproken: er is sprake van toezicht op het samenwerkingsverband door de inspectie, ook in financieel opzicht, en er moeten financiële jaarverslagen worden gemaakt. Het is dus logisch dat het samenwerkingsverband informatie over de middelenbesteding aan scholen, respectievelijk schoolbesturen vraagt. Maar dit is een nieuwe situatie die in de praktijk ook als bemoeizucht kan worden ervaren. Voor sommige coördinatoren/directeuren is dit een reden om niet te kiezen voor (veel) schoolmodel.

We gaan in dit onderzoek de cases op deze punten verder volgen, om daarmee meer en dieper inzicht te krijgen in de bestuurlijke impact van passend onderwijs. Bovendien voeren we nog een thematische casestudie uit, bij schoolbesturen en coördinatoren/directeuren in andere samenwerkingsverbanden dan de integrale cases, naar de werking van governanceprincipes. Het onderwerp keert dus later in de evaluatie terug.

Over verdelingsmodellen en het gebruik van ontwikkelingsperspectieven

Dat in de cases voor verschillende verdelingsmodellen is gekozen, kwam eerder aan de orde. De geldt ook voor de voor- en nadelen daarvan die zich in de praktijk voordoen, maar deze nodigen uit tot nog wat meer reflectie. Volgens een van de directeuren van de samenwerkingsverbanden is er landelijk sprake van een trend dat besturen steeds meer willen kiezen voor een schoolmodel, omdat dat zoveel mogelijk beleidsvrijheid oplevert voor de scholen. Daar waar voor die beleidsvrijheid op schoolniveau gekozen is binnen de integrale cases, is ook sprake van tevredenheid hierover bij de scholen. Het levert eigenaarschap op en dat wordt gewaardeerd. Maar het werpt scholen ook terug op zichzelf, zoals in een van de cases is opgemerkt, en het levert (zie hiervoor) meer dan bij andere modellen vragen op over de verantwoording over de middelenbesteding. Ook het zicht houden op de kwaliteit van de ondersteuning is in dit model een moeilijk punt. Als er inderdaad een trend gaande is naar meer kiezen voor een schoolmodel, zijn dit onderwerpen die zorgvuldig doordacht moeten worden.

Dat geldt echter ook voor de andere modellen. Zo is gebleken dat het arrangementenmodel (ook wel leerlingmodel genoemd¹⁵) voordelen heeft als het gaat om controleerbaarheid, concreetheid en rekening houden met verschillen in behoeften van scholen, maar ook nadelen. Die nadelen zijn meer bureaucratie (scholen moeten hun aanvragen onderbouwen), risico van calculerend gedrag (scholen gaan veel aanvragen om veel middelen te krijgen, verschijnsel van budgetmaximalisatie) en, daarmee samenhangend, ongelijke verdeling tussen scholen en kans op snelle uitputting van het budget. Het arrangementenmodel lijkt in dit opzicht veel op het oorspronkelijke model van de rugzakjes, zij het dat het wel flexibeler is in zijn toepassing. Een voordeel van het model is echter weer dat de verplichting om een

15 Arrangementenmodel en leerlingmodel zijn niet volledig identiek, omdat arrangementen ook betrekking kunnen hebben op ondersteuning of professionalisering van de leraar of op groepen leerlingen. Maar daar waar het gaat om het verstrekken van arrangementen voor individuele leerlingen, valt het samen met leerlingmodel.

aanvraag te onderbouwen bij de scholen een beter inzicht oplevert in wat voor een leerling nodig is. 'We leren beter naar de behoeften van kinderen kijken' is een uitspraak die we meermalen hebben gehoord.

Een interessant neveneffect dat optreedt in een van de vo-cases met een arrangementenmodel is dat het leidt tot (mogelijk grote) verschillen in het aantal ontwikkelingsperspectieven dat scholen gaan opstellen. In deze case is het maken van een OPP verplicht bij het indienen van een arrangementaanvraag. De kans is groot dat dit leidt tot een relatief hoog aantal OPP's in dit samenwerkingsverband, vergeleken met samenwerkingsverbanden die met een schoolmodel werken en zo'n verplichting niet kennen. Er zijn geen landelijke richtlijnen voor het type of aantal leerlingen voor wie een OPP moet worden gemaakt. Door eigen beleidskeuzes wat betreft de verdelingsmodellen en bijbehorende regels kunnen er op dit gebied dus verschillen gaan ontstaan tussen scholen en tussen samenwerkingsverbanden in aantallen OPP's, die niets te maken hebben met reële verschillen in aantallen leerlingen die extra steun nodig hebben. Ook in de po-cases is naar voren gekomen dat er grote verschillen zijn tussen scholen in aantallen OPP's, dit kan zich ook voordoen binnen één samenwerkingsverband. Dit maakt de waarde van de registratie van het OPP in BRON (het landelijke onderwijsregister) twijfelachtig.

Het expertisemodel ten slotte heeft in de meeste, onderzochte cases po en vo de vorm van de inzet van schoolondersteuners (al dan niet voormalige ambulante begeleiders), naast de instandhouding van (enkele) bovenschoolse voorzieningen. Het voordeel hiervan is meer rechtstreekse ondersteuning van de school en hierover is men over het algemeen tevreden: het wordt relatief vaak genoemd als een positief gevolg van passend onderwijs. Expliciete nadelen van dit model zijn niet naar voren gekomen, behalve de kosten van bovenschoolse voorzieningen. In sommige cases met een negatieve verevening heeft men ervoor gekozen of voor moeten kiezen om deze voorzieningen te verminderen.

Verdelingsmodellen blijken niet in beton gegoten, zo is eerder gerapporteerd. Op sommige plaatsen worden keuzes al weer heroverwogen of wordt al met nieuwe modellen proefgedraaid. In één van de vo-cases gaan we op hun eigen verzoek een klein praktijkgericht onderzoek doen naar de ervaringen met zo'n proef. Dat zal weer nieuwe inzichten opleveren. Verder blijven we de integrale cases volgen op dit onderwerp. Een voornemen daarbij is om ook in het mbo nog wat meer informatie te gaan ophalen over hoe daar de verdelingsmodellen uitwerken.

Financiën

Over de gevolgen van de vereveningsopdracht, vooral als die negatief is, is in het voorgaande al het nodige gezegd. Enkele andere aspecten van de financiële impact van passend onderwijs verdienen echter nog nadere aandacht.

Zo is in de bezochte scholen herhaaldelijk gezegd, met name in het po, dat men nu minder ondersteuning kan inzetten dan in de tijd dat er nog rugzakjes waren. De ervaring is dat budgetten kleiner zijn geworden. De vraag is of dat werkelijk zo is, of dat budgetten alleen maar slechter zichtbaar zijn geworden voor scholen en in het bijzonder voor leraren. Middelen die schoolbesturen direct ontvangen van het samenwerkingsverband komen nu terecht in het totale schoolbudget en zijn mogelijk niet meer goed herkenbaar als middelen bedoeld voor het realiseren van passend onderwijs. Ook is nog niet duidelijk of de besturen

dan wel de scholen deze middelen hiervoor ook oormerken (gericht inzetten voor dit doel).¹⁶ Dat speelt niet alleen in po en vo, maar ook in het mbo. Bij een arrangementenmodel speelt dit minder, maar ook hier kan het zo zijn dat 'op de werkvloer' niet altijd duidelijk is welke middelen waarvoor beschikbaar zijn. Hier lijkt nog een communicatietask te liggen voor (vooral) besturen en schoolleiders. Een aspect dat hierbij mogelijk ook een rol speelt, is dat budget voor schoolondersteuners (waar scholen van kunnen profiteren) minder herkend wordt als iets extra's dan budget voor directe ondersteuning van leerlingen of 'meer handen in de klas'.

Een andere vraag is welke inzet van middelen het meest doelmatig is. Een schoolleider in een van de vo-cases was daar heel expliciet over: *"Geef mij wat ik nodig heb op basis van mijn leerlingen, dan ga ik daar goede dingen mee doen. Ik heb veel meer aan één pot geld dan dat ik per leerling een aanvraag doe. Hoe meer armslag ik heb, hoe beter ik het voor mijn school kan inzetten"*. Dat klinkt plausibel en het past bij de roep om het schoolmodel, maar het heeft de bij dat model horende nadelen: weinig zicht op kwaliteit van die inzet en op besteding zoals bedoeld. Als daar vervolgens weer verantwoordingsverplichtingen op worden gezet door het samenwerkingsverband, verschuift de bureaucratie van de voorkant naar de achterkant. Het is daarom nog niet zo evident wat het meest doelmatig is.

Interessant is om voor po en vo op bredere schaal na te gaan of er een verband is tussen het gekozen verdelingsmodel in samenwerkingsverbanden en de vereveningsopdracht. De integrale cases in het vo suggereren zo'n verband (vaker schoolmodel bij negatieve verevening, vaker arrangementen/leerlingmodel bij positieve verevening), maar het aantal cases is natuurlijk te klein om daar verdere uitspraken over te doen. Over enige tijd kunnen we hier meer over zeggen, als de data van de Monitor Samenwerkingsverbanden beschikbaar komen in de evaluatie.

Voor het mbo is het interessant om nader te bestuderen of er, nu men zelf de middelen mag toedelen en inzetten, sprake is van verbreding van de doelgroep voor passend onderwijs en of het budget daarvoor dan nog toereikend is. Dat is met name aan de orde bij instellingen die voor een smalle definitie van passend onderwijs kiezen. Voor instellingen met een brede benadering is het de vraag of het budget voor passend onderwijs nog als zodanig herkenbaar zal blijven, of dat het op gaat in een breder ondersteuningsbudget. Dit wordt meegenomen in de Monitor MBO en het wordt verder gevolgd in de integrale cases.

Over toewijzing, hulp op maat en bureaucratie

Het meest genoemde positieve gevolg van de invoering van passend onderwijs in de cases po en vo is dat de toewijzing van extra steun flexibeler is geworden en er meer hulp op maat mogelijk is. Er hoeft niet meer aangetoond te worden dat een kind een beperking heeft om ondersteuning te kunnen regelen, er kunnen nu meer leerlingen geholpen worden en er is meer variatie mogelijk in duur en omvang van de extra steun, ook in het speciaal (basis)onderwijs.

De keerzijde van de medaille is dat de procedures wel flexibiliteit mogelijk maken, maar nog steeds veel bureaucratie met zich meebrengen. De verwachting dat passend onderwijs zou leiden tot minder bureaucratie komt (nog) niet uit. Dat was al in eerder onderzoek

16 De Algemene Rekenkamer gaat hier een (beperkt) onderzoek naar doen.

vastgesteld¹⁷ en blijkt nu opnieuw. Maar nu wordt ook meer zichtbaar wat daarvan de oorzaken zijn. Scholen moeten, zowel voor het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring als voor het aanvragen van arrangementen, uitleg geven over wat al aan hulp geboden is en waarom iets anders/extra's nodig is. Daar horen soms verplichtingen bij als het meesturen van een OPP of het invullen van een instrument om ondersteuningsbehoeften te bepalen. Hoewel hier ook voordelen van worden gerapporteerd (beter beeld van leerlingen), worden de nadelen ook nadrukkelijk benoemd: veel papierwerk. De verantwoordingsdruk wordt als hoog ervaren. Dat heeft niet alleen te maken met passend onderwijs en nieuwe procedures in samenwerkingsverbanden, maar ook met (al dan niet vermeende) eisen van de inspectie en beleid van eigen school of schoolbestuur wat betreft registreren en documenteren.¹⁸ Specifiek voor sommige scholen voor speciaal onderwijs geldt verder dat ze te maken hebben met meerdere samenwerkingsverbanden, dus met weer overal andere regels en formats. Ook de kortere duur van de plaatsingen in het speciaal onderwijs leveren (daar) meer bureaucratie op, omdat sneller onderzocht en onderbouwd moet worden of een langer verblijf in het speciaal onderwijs nodig is.¹⁹

De conclusie zou kunnen zijn dat passend onderwijs de belofte van minder bureaucratie (nog) niet waarmaakt. Maar voor een andere conclusie is ook ruimte: die belofte was wellicht niet heel realistisch. Immers, om systemen voor extra steun transparant en controleerbaar te laten verlopen zal altijd registratie en onderbouwing nodig zijn.²⁰ Er kan gezocht worden naar procedures die in dit opzicht het minst belastend zijn, en dat is uiteraard wenselijk, maar het is ook belangrijk om te erkennen dat *geen* bureaucratie niet mogelijk is.

Verder onderzoek naar ervaringen met bureaucratie vindt momenteel plaats in de Monitor Bureaucratie. Voor het eerst zal dat ook voor het mbo gegevens gaan opleveren.

Zorgplicht en thuiszitters

De zorgplicht voor besturen in het po en vo is in het leven geroepen om er voor te zorgen dat ouders niet meer hoeven te 'shoppen' om een school te vinden voor hun kind en om te voorkomen dat er nog kinderen zijn die thuiszitten. Zoals hiervoor beschreven, is men in het vo actief bezig met deze opdracht, maar bestaat er in het po nog veel onduidelijkheid over en zijn er daar weinig afspraken. Er zijn signalen uit het po dat men probeert zorgplicht te ontduiken door ouders te adviseren naar een andere school te gaan en dat scholen elkaar waarschuwen voor 'shoppende' ouders. Verder kan de zorgplicht er soms toe leiden dat een school of bestuur hieraan erg veel tijd kwijt is, wanneer plaatsing ingewikkeld is.

De zorgplicht blijkt tot nu toe evenmin een afdoend middel om thuiszitten geheel te voorkomen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het onderwijs op sommige ondersteuningsbehoeften gewoon het antwoord niet heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor

17 Kuiper, E., van Loon-Dijkers, L., & Ledoux, G. (2015). *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs*. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. En: Kuiper, E., & Ledoux, G. (2016). Het woud van regels en verplichtingen: opgeschoond of opgeschoven? *De Nieuwe Meso*, 3, nr 3, 62-67.

18 Zie voor meer informatie hierover: Van der Meer, J. *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

19 Zie voor meer informatieve Boer, A. de, & Worp, L. van der (2016). *De impact van passend onderwijs op het SO/SBO en het VSO*. Groningen: RUG.

20 Zie hoofdstuk 1.

leerlingen bij wie een-op-eenbegeleiding nodig is. Voor ouders lijkt de zorgplicht helemaal niet zo te leven. Hun voornaamste zorg is een school te vinden die past bij hun kind en daar willen ze, uiteraard, zelf invloed op hebben.²¹

De vraag naar de werking van de zorgplicht blijft voor de evaluatie van passend onderwijs dus nog een aandachtspunt. Er zal nader en breder onderzocht moeten worden of er inderdaad zorgplichtontduiking plaatsvindt, hoe dat gebeurt, in welke mate, om welke redenen, of de zorgplicht belastend is voor scholen en welke rol de samenwerkingsverbanden hierin wel/niet spelen. Ook is het nuttig om zorgplicht te bestuderen vanuit juridisch perspectief (is het een adequaat rechtsmiddel?) en vanuit het perspectief van ouders. Een van de mogelijk negatieve effecten van de invoering van de zorgplicht, zo hebben we laten zien in hoofdstuk 1, is dat de zorgplicht de keuzevrijheid van ouders kan bedreigen. De balans van mogelijke voor- en nadelen voor ouders verdient nog verdere belichting.

Verskillende deelprojecten van de evaluatie passend onderwijs gaan hierover in de nabije toekomst meer informatie opleveren. Er wordt een thematische casestudie uitgevoerd naar de keuzevrijheid van ouders, er wordt een juridische studie aan het onderwerp gewijd, er wordt naar de ervaringen van samenwerkingsverbanden gevraagd in de Monitor Samenwerkingsverbanden en naar ervaringen met de toelaatbaarheid(regels) in de Monitor MBO en er vindt een casuïstisch onderzoek plaats naar passend onderwijs en 'complexe leerlingcases'. Verder zal het onderwerp ook verder gevolgd worden in de integrale cases.

De bredere context

Passend onderwijs is een verandering die gestalte moet krijgen binnen een breder geheel van ontwikkelingen die zich in het onderwijs voordoen. Op alle niveaus spelen daardoor discussies over passend onderwijs die beïnvloed worden door contextfactoren. Een belangrijke contextfactor is krimp van leerlingenaantallen vanwege demografische ontwikkelingen. Krimp van leerlingenaantallen versterkt concurrentie tussen scholen, zo is in een aantal cases gebleken, en dat heeft gevolgen voor passend onderwijs. Concurrentie leidt er toe dat het 'dubbele petten probleem' voor besturen zich pregnanter voordoet en het blijkt ook een oorzaak te zijn van het feit dat er geen specialisatie in ondersteuningsaanbod plaatsvindt in het regulier onderwijs. Mogelijk, maar daar is verder onderzoek voor nodig, beïnvloedt het ook de werking van de zorgplicht. En er zijn signalen aangetroffen in de cases dat het ook kan leiden tot (langer) vasthouden van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het regulier onderwijs, in gevallen waarin een verwijzing naar speciaal (basis)onderwijs wellicht meer passend voor het kind zou zijn.

Krimp veroorzaakt ook teruggang in middelen voor scholen. Dat komt ook door andere oorzaken, zoals de daling van het aantal gewichtenleerlingen of afbouw van gemeentelijke subsidies. Teruggang in middelen moet worden opgevangen in scholen, bijvoorbeeld door de groepen groter te maken of 'extra handen' te beperken. Hierdoor neemt de werkdruk van leraren toe. Tegelijkertijd ligt er, vanwege passend onderwijs, de opdracht om onderwijs op maat te bieden aan leerlingen die iets extra's nodig hebben. Het is in dit licht niet vreemd dat leraren passend onderwijs vaak zien als moeilijk te realiseren en vinden dat er onvoldoende

²¹ Van der Meer, J. *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

middelen voor zijn, ook al zijn er feitelijk in sommige gevallen juist meer middelen voor beschikbaar.

In het mbo zien we, onder meer in het toelatingsbeleid, dat passend onderwijs interfereert met andere, landelijke beleidslijnen zoals Focus op vakmanschap, Doelmatige leerwegen, macrodoelmatigheid, aanpak voortijdig schoolverlaten en de nieuwe wetgeving rondom het toelatingsrecht. Op sommige punten versterken de beleidslijnen elkaar. Zo sluit de versterking van de basisondersteuning, als onderdeel van passend onderwijs, aan bij de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs zoals beoogd in Focus op vakmanschap. Tegelijkertijd leiden de verschillende beleidslijnen ook tot spanning: vergroting van de toegankelijkheid van het mbo kan het rendement – voorkomen van voortijdig schoolverlaten – onder druk zetten.

Door deze verwevenheid van ontwikkelingen is het lastig om 'sec' de impact van passend onderwijs te bepalen. Er is in de evaluatie ook oog nodig voor contextfactoren die meebepalen hoe de uitvoerders van passend onderwijs denken over passend onderwijs en hoe ze daarin handelen.

De integrale casestudies vormen, juist door de integrale benadering, een belangrijke bron van informatie om passend onderwijs in de context te plaatsen en om te zien hoe contextfactoren met passend onderwijs interfereren. De casestudies beperken zich tot een beperkt aantal cases. Dat maakt dat de uitkomsten niet zonder meer generaliseerbaar zijn voor alle samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen. Daarom verbinden we de casestudies nadrukkelijk met de monitoronderzoeken en voeren we ook een specifieke contextanalyse uit. Daarin gaan we na of er sprake is van verschuivingen in probleemdefinities, doelen en beleid passend onderwijs, maar ook welk aanpalend beleid relevant is voor het realiseren van de doelen van passend onderwijs.

Tot slot is het goed om op te merken dat deze rapportage de eerste is in een serie van rapporten die over de integrale casestudies zullen verschijnen. De komende jaren wordt de ontwikkeling bij de vijftien cases verder gevolgd.

