

Van internationale inspiratie naar beleid voor passend onderwijs

SAMENVATTING

In dit artikel wordt beschreven hoe internationale ervaringen zich laten vertalen naar bestuurlijk beleid voor passend en meer inclusief onderwijs in Nederland. Eerst worden algemene lessen voor inclusie beschreven. Daarna komen de ervaringen in genoemde landen aan de orde. Ten slotte wordt beschreven hoe de internationale lessen in Nederland door een bestuur of samenwerkingsverband vertaald kunnen worden naar beleid voor passend onderwijs.

1 Inleiding

Passend Onderwijs is geen inclusief onderwijs, zo is van meet af aan betoogd (Keesenberg, 2008). Toch brengt Passend Onderwijs met zich mee dat het aantal leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in speciale voorzieningen omlaag zal moeten. Vooral in de regio's waar het percentage leerlingen in de speciale voorzieningen boven het landelijk gemiddelde ligt zal het nieuwe gesloten budget daartoe nopen (ECPO, 2010).

Er zijn echter niet alleen financiële redenen om te streven naar inclusiever onderwijs. Nederland heeft de verklaring van Salamanca ondertekend (Groeneweg, 2004) en daarmee de intentie uitgesproken om alle barrières voor inclusief onderwijs weg te nemen. De Wet Passend Onderwijs is een eerste stap op deze weg. De nieuwe wet is inhoudelijk nogal arm, maar werpt in ieder geval geen belemmeringen op om het onderwijs op het niveau van het samenwerkingsverband inclusiever te organiseren.

Er is voldoende aanleiding om dat te gaan doen. Zo nemen ouders steeds vaker geen genoegen met een afwijzing voor plaatsing in regulier onderwijs op grond van een beperking of stoornis. Ouders worden daarbij gesteund door de Wet Gelijke Behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Deze wet, sinds 2009 van kracht in het onderwijs, schrijft voor dat kinderen niet door een reguliere school afgewezen mogen worden op grond van de handicap of chronische ziekte, tenzij er zoveel aanpassingen nodig zijn dat de school daar redelijkerwijs niet aan kan voldoen.

Ook internationale ontwikkelingen zorgen ervoor dat er in Nederland serieus nagedacht moet worden over een inclusiever onderwijssysteem (Schuman, 2010). Met een percentage van 5% in het speciaal (basis)onderwijs sluit ons land één van de 20 kinderen uit van regulier onderwijs (Koopman & Ledoux, 2013). Een groei naar volwaardig burgerschap voor kinderen met een beperking of stoornis wordt daar-

mee belemmerd. Ook wordt andere kinderen de kans ontnomen om te leren omgaan met kinderen die anders zijn dan zichzelf.

De burgerschapsgedachte is de belangrijkste aanleiding om naar inclusiever onderwijs te streven. Zoals in Canada en de VS vaak gezegd wordt: 'They all belong to us'. Ook in Nederland zou het goed zijn om de gedachte 'dit kind hoort hier niet thuis' aan de kant te zetten. Maar hoe gaan we dat doen?

2 Internationale ervaringen

Internationaal zijn er talrijke voorbeelden van succesvolle vormen van inclusief onderwijs. Hoewel veel van deze voorbeelden niet zonder meer in de Nederlandse situatie toegepast kunnen worden, kunnen hieruit wel lessen getrokken worden. Ons land hoort internationaal bij de absolute top als het gaat om het percentage kinderen dat in aparte voorzieningen is opgenomen. Bij internationale vergelijkingen komt dat bij het basisonderwijs niet altijd naar voren, omdat het speciaal basisonderwijs onder de wet primair onderwijs valt en tot regulier onderwijs wordt gerekend. Inclusief het sbo en de visueel en auditief beperkte leerlingen bedraagt het percentage leerlingen in een aparte voorziening in 2014 rond de 4,5% (kengetallen OCW). In het voortgezet onderwijs ligt dit percentage rond de 4%. Daarbij wordt dan het praktijkonderwijs niet als een aparte voorziening gezien.

Dr. Cor Meijer, directeur van de European Agency for special needs and inclusive education, heeft landen met hoge segregatiepercentages geanalyseerd (Meijer, 2003). Uit deze analyse blijkt dat een hoge bevolkingsdichtheid samenhangt met een hoge deelname aan onderwijs in speciale voorzieningen. Vooral praktische factoren spelen een rol: afstand, kosten en de aanwezigheid van de voorzieningen.

In Europa zijn Cyprus, Griekenland, IJsland, Noorwegen, Italië, Portugal en Spanje landen met een segregatiepercentage van minder dan 1%. De situatie in Italië is bijzonder. Met een streep door de wet is het speciaal onderwijs zo'n 25 jaar geleden opgeheven. De leraren uit het speciaal onderwijs zijn verspreid over basisscholen. Alleen voor visuele en auditieve beperkingen alsmede spraakmoeilijkheden, zijn er voorzieningen gebleven die vooral gericht zijn op de ondersteuning van deze leerlingen in de reguliere scholen. De rigoureuze omwenteling in Italië heeft ertoe geleid dat expertise versnipperd is en nagenoeg verdwenen. Italië leert ons wat dit betreft vooral wat we niet moeten doen. Soms zijn er mooie uitzonderingen, bv. in Reggio Emilia, een plaats in de Po-vlakte tussen Bologna en Parma. Reggio Emilia heeft een socialistisch-communistische traditie. Er zijn grote boerderijen waar mannen en vrouwen op een vergelijkbare wijze werken als op een kolchoz. Dat betekent dat kinderen op jonge leeftijd de hele dag in kindercentra opgevangen worden. De ouders betalen een extra gemeentelijke belasting voor de kinderopvang en eisen hoge kwaliteit. Dit is terug te zien in de kindercentra, want deze zijn geweldig toegerust met veel aandacht voor kunst en creativiteit. Er heerst bovendien een inclusieve cultuur.

Noorwegen neemt met een segregatiepercentage van slechts 0,3% een bijzondere positie in. Door de grote afstanden heeft het onderwijs in dit land altijd een inclusief karakter gehad (Batstra & Pijl, 2011). In de onderwijswet is bepaald dat leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en beperkingen recht hebben op aangepast onderwijs in de lokale school en in het bijzonder in de klas waar ze gezien hun

leeftijd thuishoren. De praktijk is weerbarstiger dan de wet doet vermoeden. Gemeenten kunnen kiezen voor speciaal onderwijs en waar gemeenten deze keuze hebben gemaakt (bv. in Bergen) is de druk van ouders om meer plaatsen beschikbaar te stellen soms groot. Ook komt het in Noorwegen voor dat leerlingen met speciale onderwijsbehoeften en beperkingen in aparte units bij de reguliere school les krijgen. Het aantal scholen voor speciaal onderwijs is in Noorwegen gedaald van 40 in 1991 naar 20. Scholen voor speciaal onderwijs zijn meestal omgevormd naar 'resource centers' (Smeets, 2007). De leerkrachten van deze 'resource centers' zijn soms letterlijk vliegende brigades die ondersteuning bieden in reguliere scholen.

Oostenrijk hoort met een segregatiepercentage van 1,6% niet bij de toppers in Europa. Bijzonder is echter de situatie in de Steiermark. De provinciale overheid heeft ingezet op 'integrationsklassen' (Groeneweg, 2010). In deze klassen worden bij voorkeur 3-4 leerlingen met een stoornis of beperking bij elkaar gebracht. Leeftijd en niveau is secundair aan deze organisatie. Elke leerling met een beperking of stoornis levert een bepaald aantal leerkrachten op. Bij 3-4 leerlingen met een stoornis of beperking is het aantal uren voldoende om een volledige extra leerkracht aan een klas te koppelen. Er wordt dan voor gekozen om een regulier opgeleide en een speciaal opgeleide leerkracht aan elkaar te koppelen. De regulier opgeleide leerkracht wordt geacht om ook te werken met de leerlingen met een beperking of stoornis en de speciaal opgeleide leerkracht mag zich niet tot deze leerlingen beperken. De beide leerkrachten maken actief gebruik van elkaars talenten. De winst die dit oplevert is goed terug te zien in de school. De twee leraren vullen elkaar aan en leren veel van elkaar. De vaardigheden die de reguliere leerkracht opdoet bij het werken met leerlingen met een beperking of stoornis zijn ook nuttig bij het werken met leerlingen die niet als zodanig te boek staan. Ook de speciale leerkracht groeit en begrijpt beter wat het betekent om passend onderwijs te bieden in een grote groep.

Engeland hoort met een segregatiepercentage van 2,5% niet bij de integratietoppers in Europa. In dit land zijn de verschillen echter heel groot (Timmerhuis, 2011). Dat komt doordat gemeenten meer invloed hebben op het onderwijsbeleid dan we in Nederland gewend zijn. Zo gaat in de Londense gemeente Newham minder dan 0,5% van de leerlingen naar een speciale voorziening, terwijl dat in Birmingham, Liverpool en Newcastle op bijna 2% uitkomt. Met de huidige coalitieregering van David Cameron zijn er flinke wijzigingen in het beleid voor inclusie gekomen, maar het heeft er tot dusverre niet toe geleid dat de segregatie flink gestegen is. De regering Cameron heeft aanvankelijk vooral ingezet op meer kinderen in speciale voorzieningen, maar na kritiek van vooral ouders wordt het nu overgelaten aan de keuze van ouders. Leerzame voorbeelden voor inclusief beleid zijn er in de Londense gemeente Newham en Nottinghamshire.

In Newham (50.000 leerlingen in basis- en voortgezet onderwijs) is inclusief beleid geïnitieerd door Linda Jordan, moeder van een dochter met het syndroom van Down (Jordan & Goodey, 1996). Jordan heeft zich verkiesbaar gesteld voor de gemeenteraad om langs deze politieke weg inclusief onderwijs mogelijk te maken. Haar lobby bij raadsleden en scholen heeft geresulteerd in een convenant waarin afgesproken is om speciale scholen te sluiten. Binnen enkele jaren zijn vijf van de zeven speciale scholen gesloten. De medewerkers en de kinderen van deze scholen zijn ondergebracht in reguliere scholen met een breed ondersteuningsprofiel. Deze zogenaamde 'resourced schools' zijn toegankelijk voor kinderen uit de wijk en

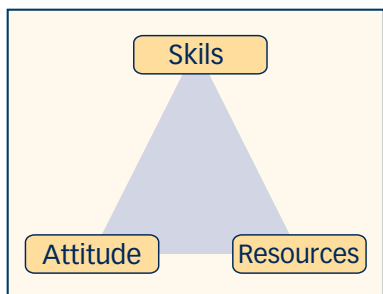
voor kinderen met speciale onderwijsbehoeften op grond van beperkingen en stoornissen uit de hele gemeente. Zo zijn er ‘resourced schools’ voor auditieve beperkingen, lichamelijke beperkingen en stoornissen binnen het autistische spectrum. De keuze voor ‘resourced schools’ is in Newham een belangrijke stap gebleken. Het heeft ervoor gezorgd dat de ongerustheid van ouders van wie kinderen in het speciaal onderwijs geplaatst waren is weggenomen en dat expertise niet versnipperd is. Bovendien heeft het ervoor gezorgd dat er geen onevenredig hoge kosten voor hulpmiddelen nodig zijn geweest. In de afgelopen 25 jaar heeft het inclusief onderwijs zich verder uitgebreid. Kinderen met bv. het syndroom van Down treft men alleen in de reguliere school aan. Met behulp van een ‘resource center’ hebben ook de overige scholen in Newham een breder profiel gekregen. Er zijn twee speciale scholen over. De ene school biedt passend onderwijs aan complexe beperkingen (vergelijkbaar met meervoudige beperkingen in Nederland). De tweede speciale school richt zich op complexe gedragsproblemen. Het bijzondere van deze school is dat elke plaatsing een korttijdelijke plaatsing is. Vanaf dag één wordt gewerkt aan de terugkeer naar de reguliere school. Dat gebeurt door de leerling een beperkt aantal dagdelen in de week te plaatsen en de leerling en de reguliere school bij de dagdelen aldaar te ondersteunen. Gedurende de plaatsing op de speciale school wordt het aantal dagdelen speciaal steeds verder afgebouwd.

Bij bezoeken aan de scholen in deze gemeente vallen een aantal zaken op:

- Leerkrachten vinden het vanzelfsprekend dat zij ook verantwoordelijk zijn voor leerlingen met een beperking of stoornis.
- Leerkrachten werken niet met methodes, maar geven de lessen vorm vanuit het nationale curriculum. Dit heeft als nadeel dat er meer tijd nodig is voor voorbereiding, maar als voordeel dat leerkrachten gedwongen zijn om bij de voorbereiding na te denken over hoe zij tegemoetkomen aan de verschillen tussen leerlingen.
- Er zijn veel ondersteunende materialen in de scholen, ook in scholen die niet als ‘resourced school’ te boek staan.
- Binnen de school wordt de ondersteuning gecoördineerd door een ‘inclusion manager’. Deze persoon maakt deel uit van het managementteam van de school en stuurt de medewerkers die deel uitmaken van het ‘resource center’ van de school in de lijn aan. Inclusie is een integraal onderdeel van het beleid van de school.
- Er zijn veel extra handen in de scholen. In Newham gaat het daarbij vooral om ‘teacher assistants’. Het werk van deze assistenten lijkt op dat van de onderwijsassistenten in Nederland, maar het opleidingsniveau is lager. Naast de handen van de onderwijsassistent zijn er nogal wat vrijwilligers in de school. Het grote aantal handen in de klas lijkt mooi, maar men verzucht nogal eens dat het er te veel zijn. Een veelgehoorde klacht is dat de veelheid aan handen belemmerend werkt voor de zelfstandigheidsontwikkeling van leerlingen. Engels onderzoek laat zien dat de effectiviteit van de inzet van teacher assistants voor verbetering van onderwijsresultaten nogal varieert.

Bij de allocatie van de financiële middelen wordt in Newham geen onderscheid gemaakt tussen onderwijsachterstanden en speciale onderwijsbehoeften op grond van beperkingen en stoornissen. Er is sprake van één budget dat ongelijk over de scholen verdeeld wordt. Grondslag hiervoor zijn indicatoren die vooral samenhangen met inkomen en opleidingsniveau. De scholen hebben vrijheid om met behulp van deze middelen aan een eigen profiel te bouwen. Een keuze voor onderwijsassistenten of leerkrachten wordt niet voorgeschreven.

Een relatief klein budget wordt op het niveau van de gemeente achtergehouden. Dit budget is bedoeld voor de ondersteuning vanuit het Tunmarsh Centre en voor ERF (exceptional resource funding). ERF is bedoeld voor de meest complexe onderwijsbehoeften in reguliere scholen (niet meer dan 1% van de kinderen). De toekenning van dit budget is maatwerk en gebeurt via een 'moderation process'. De inclusie-managers van de scholen die in een bepaald gebied met elkaar samenwerken, bespreken een verzoek voor dit extra budget in eigen kring. Ze nemen daarbij enerzijds de leerling en anderzijds het gemiddelde ondersteuningsprofiel van hun eigen scholen als maatstaf. Het budget is beperkt en de gezamenlijke bespreking leidt tot een met elkaar



gewogen verdeling van de schaarste. Bovendien leidt deze gezamenlijke bespreking tot leren van elkaar en de versterking van het ondersteuningsprofiel van de eigen school.

Een belangrijke les uit Newham is dat er voor het realiseren van inclusief onderwijs iets moet gebeuren op drie zijden van een driehoek. Het gaat om 'attitude', 'skills' en 'resources'. Alleen aandacht voor vergroting van expertise is onvoldoende, alleen extra middelen of aandacht voor houdingsaspecten ook. Er dient in een intensief en langdurig proces in evenwicht aan alle drie de zijden aandacht besteed te worden.

In Newark (provincie Nottinghamshire) wordt in bepaalde opzichten op een vergelijkbare manier gewerkt. De 11 basisscholen en vo-scholen in deze gemeente vormen een 'family of schools'. Er is een stedelijk intern begeleider (super SENCO) aangesteld. Deze ib'er stuurt de ib'ers in de scholen aan. Ze organiseert trainingen en speelt een belangrijke rol bij de toekenning van extra middelen aan de scholen. Het is in Newark gelukt om het aantal leerlingen in speciale voorzieningen omlaag te brengen naar ongeveer 1% van alle leerlingen.

In Schotland is het segregatiepercentage met 0,7% lager dan in Engeland. Hier valt vooral de inclusieve cultuur op. Er is inclusief onderwijs in alle sectoren. Veel aandacht gaat uit naar de transitie van school naar werk.

Ten slotte is Finland het vermelden waard. Het segregatiepercentage speciale voorzieningen is er met 1,1% erg laag, maar daar staat tegenover dat nog eens 2,7% in aparte klassen binnen reguliere scholen zit. Er is discussie mogelijk of dit inclusie is. Het valt op dat er in Nederland wat smaller over inclusie wordt gedacht dan in andere landen. Buiten Nederland wordt inclusie vooral gezien als het organiseren van onderwijs in de reguliere school passend bij de leerling. De sociale integratie staat voorop. Dat betekent dat er pragmatisch wordt omgegaan met de plek waar de leerling onderwijs krijgt.

3 Succesfactoren en mythes rond inclusie

Vanuit de European Agency for special needs and inclusive education is onderzoek gedaan naar succesfactoren voor inclusief onderwijs (Meijer et al., 1998, 2003).

In deze onderzoeken komen een aantal factoren naar voren die sterk bevorderend werken voor inclusief onderwijs:

Deze factoren zijn te bundelen in 5 groepen:

- *Samenwerkend onderwijzen*: Leerkrachten hebben behoefte aan samenwerking met en ondersteuning door collegae binnen de school en professionals van buiten de school.

- *Samenwerkend leren*: Samenwerkend leren of ‘peer tutoring’ is een effectieve werkwijze voor het bevorderen van de cognitieve en affectieve (sociaal-emotionele) ontwikkeling. Leerlingen die elkaar helpen, vooral in een systeem met flexibele en goed doordachte groepeeringsvormen, profiteren van het samenwerkend leren.
- *Preventie van gedragsproblemen*: Vooral voor leerkrachten die hulp nodig hebben bij de integratie van leerlingen met gedragsproblemen, is een systematische werkwijze voor het omgaan met ongewenst gedrag in de klas, een effectief instrument gebleken om het aantal en de ernst van de verstoringen van de lessen aan te pakken. Duidelijke klassenregels en -grenzen, doorgesproken met alle leerlingen, zijn (samen met geschikte beloningen) aantoonbaar effectief.
- *Heteroog groeperen*: Heteroog groeperen en een meer gedifferentieerde aanpak in het onderwijs zijn noodzakelijk en effectief in het omgaan met een verscheidenheid aan leerlingen in de klas. Gerichte doelen, alternatieve manieren voor het leren, flexibele instructie en het afzien van homogene groepeeringsvormen, bevorderen inclusief onderwijs.
- *Effectief onderwijs*: de bovengenoemde factoren moeten ingepast worden in een effectieve onderwijsbenadering waar onderwijs is gebaseerd op diagnostiek en evaluatie, hoge verwachtingen, directe instructie en terugkoppeling. Alle leerlingen, en dus ook de leerlingen met beperkingen, hebben voordeel van het toepassen van systematische leerlingvolgsystemen met diagnostiek, evaluatie en handelingsplanning. Het curriculum moet toegesneden worden op de individuele behoeften en aanvullende ondersteuning kan gebaseerd worden op het handelingsplan. De inhoud van het handelingsplan moet passen binnen het normaal gehanteerde curriculum.

Door sceptici wordt ingebracht dat inclusief onderwijs leidt tot minder aandacht en daarmee minder resultaten van leerlingen zonder speciale onderwijsbehoeften, beperkingen en stoornissen. Hiervoor is echter geen bewijs.

In Newham zijn de resultaten van leerlingen in het regulier onderwijs gevolgd over de periode dat inclusief onderwijs is ingevoerd. In de loop van deze 25 jaar zijn de onderwijsopbrengsten sterk verhoogd. Londen als geheel was 15 jaar geleden de slechtst scorende regio in Engeland. Door onderwijsverbeteringsprojecten, de laatste 10 jaar via het project ‘London Challenge’ (Woods & Brighouse, 2013), is Londen nu de best scorende regio van Engeland. Ook de opbrengsten in de deelgemeente Newham zijn enorm verhoogd. Hoewel dit natuurlijk niet toegeschreven kan worden aan inclusief onderwijs, kan wel geconcludeerd worden dat inclusief onderwijs betere resultaten niet in de weg heeft gestaan. Wat betreft de leerlingen met beperkingen en stoornissen zelf is er veel internationaal en ook Nederlands onderzoek (Jepma, 2003) dat laat zien dat deze leerlingen in een reguliere omgeving tot betere resultaten komen. In Engeland is specifiek onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van kinderen met het syndroom van Down (Buckley, 2007). Het onderzoek laat zien dat kinderen met dit syndroom in het regulier onderwijs tot betere onderwijsprestaties komen.

Recent heeft het Kohnstamm Instituut in Nederland onderzoek gedaan naar de veelgehoorde klacht dat veel diversiteit in de groep leidt tot achterblijvende opbrengsten (Roeleveld, Karssen & Ledoux, 2014). Er zijn bij het onderzoek drie categorieën leerlingen onderscheiden: achterstandsleerlingen, zorgleerlingen en excellente leerlingen. De invloed van klascompositie is zowel voor elke categorie leerlingen afzonderlijk onderzocht, als in combinatie. Er is niet alleen gekeken naar toetsscores rekenen/wiskunde en begrijpend lezen, maar ook naar twee sociaal-emotionele

variabelen, te weten zelfvertrouwen en taakmotivatie. Voor zover er significante effecten zijn gevonden, zijn deze erg klein. Met andere woorden, voor de prestaties en overige onderwijsuitkomsten van de leerlingen blijkt de mate van heterogeniteit van de klas er niet of nauwelijks toe te doen. Natuurlijk kan het wel zo zijn dat het voor leerkrachten lastiger is om aan sterk heterogene klassen les te geven en om de verschillende groepen van een passend aanbod te voorzien.

4 Bestuursbeleid

De lessen uit wetenschappelijk onderzoek en de internationale ervaringen laten zich voor Nederland vertalen naar bestuurs- en samenwerkingsverbandbeleid gericht op meer passend onderwijs in de reguliere school (Franke, 2008). Het is echter niet mogelijk om een succesvol systeem buiten Nederland zonder aanpassingen over te zetten naar de Nederlandse situatie. Daarvoor is inclusie te veel verbonden met de cultuur van een land.

In Twente hebben de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs in PO en VO een flinke taakstelling door de verevening. Zo heeft het samenwerkingsverband PO 2302 een taakstelling van bijna 3 miljoen euro op een totaal budget voor lichte en zware ondersteuning van 16,5 miljoen euro. Dit samenwerkingsverband omvat 8 gemeenten langs de oostgrens (o.a. Enschede, Hengelo en Oldenzaal). Het beleid van het samenwerkingsverband is erop gericht om alleen centraal te organiseren wat centraal moet en de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs in hoge mate bij de besturen te leggen. Toelaatbaarheidsverklaringen worden op het niveau van het samenwerkingsverband afgegeven nadat in een van de drie subregio's advies is gegeven over een toelaatbaarheidsverklaring. De financiële middelen voor passend onderwijs worden na een afroaming voor de centrale taken doorgesluisd naar de besturen. De besturen moeten van deze middelen de plaatsingen in het speciaal (basis)onderwijs zelf betalen.

Binnen de subregio Enschede werken de beide besturen VCO Oost Nederland en Consent nauw samen vanuit een steunpunt passend onderwijs (SPOE). Beide besturen houden echter ook nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid voor passend onderwijs. Vanuit het principe 'geld volgt leerling' betaalt ieder bestuur voor de uitstroom naar speciaal (basis)onderwijs.

De stichting Consent (openbaar onderwijs Enschede, Dinkelland, Oldenzaal, Losser) heeft 33 scholen, waaronder 2 scholen voor speciaal basisonderwijs.

Het beleid van Consent is gericht op 'inclusiever onderwijs', maar niet op 'full inclusion'. Passend onderwijs biedt ondanks de vereveningstaakstelling kansen om stappen in deze richting te zetten. Consent wordt daarbij geholpen door het feit dat de uitstroom naar het speciaal (basis)onderwijs lager is dan bij een (gedeelte van) de andere besturen van het samenwerkingsverband.

Het uitgangspunt is dat inclusiever onderwijs alleen tot stand komt via een geleidelijk proces. Scholen moeten het tempo van de veranderingen bij kunnen houden.

Het ligt voor de hand om in eerste instantie te kijken naar 'laag hangend fruit': welke kinderen met welke beperkingen en stoornissen kunnen met een goede kans op succes binnen de reguliere scholen passend onderwijs aangeboden krijgen. De gedachten gaan bijvoorbeeld uit naar kinderen met stoornissen binnen het autistische spectrum, kinderen met een chronische ziekte, kinderen met taal- en spraakmoeilijkheden en kinderen met fysieke beperkingen. Er wordt vooral gedacht aan kinderen die in staat zijn de referentieniveaus voor taal en rekenen te halen, maar voorzichtig wordt de ondergrens verkend. Zo nu en dan durft een school het ook

aan met een kind met het syndroom van Down.

Als algemeen uitgangspunt wordt gehanteerd dat de wens om meer kinderen met beperkingen en stoornissen binnen de reguliere school passend onderwijs te bieden nooit ten koste mag gaan van kinderen zelf. Tegelijkertijd is leren omgaan met een beperking of stoornis niet iets dat vooraf in een cursus geleerd kan worden. Het komt vooral aan op het ervaren en reflecteren daarop, waarbij ondersteuning behulpzaam kan zijn. Ook spelen houdingsaspecten een grote rol: ziet de leerkracht het zitten om te werken met kinderen die net iets anders zijn, schrikt hij/zij van deze beperking of voelt de leerkracht in kwestie zich voldoende veilig? (Van der Meer, 2011).

De bekostigingssystematiek van het samenwerkingsverband brengt met zich mee dat een bestuur haar scholen kan belonen indien de scholen erin slagen om minder leerlingen te laten uitstromen naar het speciaal (basis)onderwijs. Er blijft dan immers meer over van het bestuursbudget voor passend onderwijs en dat kan in de ondersteuningsprofielen van de scholen geïnvesteerd worden. Dit leidt tot een versterking van het ondersteuningsprofiel en dat leidt vervolgens weer tot een nog lagere uitstroom. Zo kan een vliegwieleffect ontstaan.

Bij de start van passend onderwijs is de speelruimte het kleinst. In het schooljaar 2014-2015 bestaat de financiële speelruimte vooral uit de middelen die voorheen in rugzakken zaten.

De stichting Consent onderneemt het volgende om het passend onderwijs in de reguliere scholen te versterken:

- *Inrichting van indicatiestelling op grond van denken vanuit onderwijsbehoeften.* Er wordt afstand genomen van deficit-denken, onderwijsbehoeften staan centraal. Er wordt gebruikgemaakt van de werkwijze 'Indiceren vanuit onderwijsbehoeften' (IVO: Miedema, Timmerhuis et al., 2010 en 2012). De labels en andere kindkenmerken zijn niet langer leidend voor toelaatbaarheid tot speciaal (basis)onderwijs en de toekenning van arrangementen. Er wordt handelingsgericht gewerkt en geïndiceerd. De werkwijze vertoont grote overeenkomsten met de werkwijze in diverse andere landen.
- *Omzetten van de financiële speelruimte in arrangementen.* Deze arrangementen kunnen op drie niveaus worden toegekend: school, groep en individueel. Een individueel arrangement kan gezien worden als 'rugzak nieuwe stijl': middelen gekoppeld aan één leerling. In afwijking van de rugzak is de toekenning op maat en voor een afgesproken termijn. Het nadeel van een individueel arrangement is dat er een individuele beoordeling nodig is. Dit brengt bureaucratie met zich mee. Daarom is er conform het Londens model voor gekozen om ook schoolarrangementen toe te passen. Voor het toepassen van een schoolarrangement hebben scholen een aanvraag ingediend met een onderbouwing. De toekenning gebeurt in de vorm van een budget. De school maakt eigen keuzes binnen de oormerking voor passend onderwijs. De school maakt vooraf duidelijk hoe het budget wordt ingezet en hoe passend onderwijs binnen de school versterkt wordt. Arrangementen worden samengesteld op de 5 velden van het IVO-model. Bij de selectie van scholen die in aanmerking komen voor een schoolarrangement is vooral gedacht aan scholen waarvan bekend is dat er veel kinderen zijn met complexere problemen. Het blijkt vooral te gaan om scholen die veel gewichtenleerlingen hebben. Een lastig punt is dat de criteria voor de gewichtenregeling met zich meebrengen dat deze scholen op steeds minder extra middelen kunnen rekenen, terwijl de schoolpopulatie onverminderd complex blijft. Tot op zekere hoogte moeten daardoor middelen passend onderwijs worden ingezet ter compensatie van een 'sluipende bezuiniging' op het achterstandsbeleid.

- *Preventieve aanpak van gedragsproblemen.* Dit gebeurt op basis van Schoolwide Positive Behavior Support (SPBS), een aanpak die gericht is op het creëren van een omgeving die leren bevordert en gedragsproblemen voorkomt. Op alle scholen wordt deze van oorsprong Amerikaanse aanpak geïntroduceerd en geïmplementeerd.
- *Expertiseondersteuning vanuit de eigen organisatie.* Voormalige ambulante begeleiders zijn in eigen dienst genomen en opereren als coaches passend onderwijs binnen de scholen. Er is voor gezorgd dat deze medewerkers verschillende expertises hebben over de diverse doelgroepen binnen de voormalige clusters 3 en 4. De coaches passend onderwijs maken deel uit van het steunpunt passend onderwijs en worden van daaruit ingezet in o.a. de breedteteams. Dit gebeurt zowel preventief als curatief. Wanneer aan leerlingen arrangementen worden toegekend kan de inzet van de expertise een onderdeel daarvan zijn (het vierde veld: expertise). De coaches passend onderwijs maken gebruik van verschillende manieren van overdracht van expertise, waaronder teamtraining, individuele coaching, video interactiebegeleiding en co-teaching (vgl. o.a. Steiermark).
- *Versterken van het ondersteuningsprofiel door vergroten expertise.* Hierbij spelen niet alleen de coaches passend onderwijs een rol, maar ook wordt in samenwerking met het Seminarium voor Orthopedagogiek de Master SEN aangeboden. Er is gekozen voor het profiel 'gedragsspecialist', omdat gedragsproblemen het lastigste onderdeel bij passend onderwijs blijken te zijn en er al veel kennis over leerproblemen aanwezig is. De studenten Master SEN gaan in de vrije ruimte op studiereis naar Londen, om daar te bestuderen hoe inclusief onderwijs er in de praktijk uitziet.
- *Vroegtijdig interveniëren.* Er wordt ingezet op vroegtijdig herkennen en ingrijpen. Helpend hierbij is dat alle scholen in Enschede onderdeel zijn van een IKC. Er worden afspraken gemaakt over het vroegtijdig onderkennen en ingrijpen in de voorschool. De intern begeleiders worden met financiële hulp van de gemeente ingezet in de voorschool om daaraan bij te dragen. De aanpak is analoog aan de aanpak in Londen, waar de voorscholen (children centres) ook nauw verbonden zijn met de basisscholen.
- *Aangaan van verbindingen met jeugdzorg.* Ter voorbereiding op de transitie van de jeugdzorg zijn in drie Enschedese wijken pilots ingericht. De pilots zijn gericht op het integreren van de ondersteuning in het onderwijs met de wijkteams/wijkcoaches. Gezamenlijk moet zelfs bij de meest lichte gevallen een integrale preventieve aanpak worden gerealiseerd. Na de succesvol verlopen pilots krijgen nu alle wijken in Enschede dergelijke wijkteams. In de teams zitten diverse hulpverlenende organisaties. De wijkcoach is de spil van het team en komt eens per 4 weken bij een leerlingenbespreking. Daarnaast is de wijkcoach op afroep beschikbaar voor de intern begeleider en omgekeerd.
- *Versterking van een inclusieve cultuur.* Het Londens model voor succesvol inclusief onderwijs laat zien dat er naast de beschikbaarheid van expertise en de inzet van middelen aandacht nodig is voor een inclusieve cultuur. Vooral door de inzet op het strategisch perspectief 2020 is er binnen de cultuur van Consent in diverse opzichten sprake van een inclusieve cultuur (leerkrachten/ouders/leerlingen als ambassadeurs, leren je eigen geluk te organiseren, PBS, ouderbetrokkenheid). Cultuur vraagt echter blijvend aandacht en daarom zullen de komende jaren meer initiatieven op dit punt worden genomen (De Boer, 2012). De 'Index voor inclusie', gebaseerd op de ervaringen in Londen Newham (Booth & Ainscow, 2007), is daarbij een belangrijke inspiratiebron.

5 Ten slotte

De eerste stappen op weg naar inclusiever onderwijs worden bij Consent gezet, maar er is nog een lange weg te gaan. Het valt op dat de motivatie van scholen om meer passend onderwijs te bieden groot is. Het arrangeren wordt door de scholen als een beloftevolle manier gezien om het ondersteuningsprofiel te versterken.

Het valt op dat scholen vaak vragen om extra handen. Hieraan zitten wel twee problemen vast. Op de eerste plaats zijn de extra handen kostbaar en is het vrijgespeelde budget op dit moment nog beperkt. Op de tweede plaats is uit onderzoek en ervaringen in andere landen bekend dat het erop aankomt hoe de extra handen worden ingezet.

Bij de aanvraag van individuele arrangementen is gebleken dat er een verschil is tussen het meest wenselijke arrangement en het best passende betaalbare arrangement. Terecht zetten de aanvragers in op het eerste. Het beperkte budget en de eerlijke verdeling noopt echter om te kiezen voor het tweede. Het is belangrijk dat de toekenning op een voor iedereen transparante en dus uit te leggen wijze gebeurt.

Ouders zijn tot dusverre overwegend enthousiast over passend onderwijs. Steeds meer ouders vragen om passend onderwijs binnen de reguliere school, daarbij soms ook geïnspireerd door onjuiste of onvolledige berichtgeving in de media. Dat levert een knelpunt op, wanneer ouders te veel het recht op passend onderwijs claimen en de school geen vertrouwen heeft dat te kunnen bieden.

Het denken in onderwijsbehoeften vraagt nog veel aandacht. Vooral de partners in het speciaal onderwijs, maar ook de eigen medewerkers, zijn opgegroeid met het medische model. De omslag naar denken in onderwijsbehoeften vraagt derhalve om gerichte interventies.

Een belangrijk ontwikkelpunt voor de nabije toekomst vormt de ontwikkeling van transparante indicatoren voor de toekenning van schoolarrangementen (ervaring Newark). Tot dusverre is dit gedaan op grond van door scholen aangeleverd bewijsmateriaal, vooral gebaseerd op kindkenmerken. Voor de komende schooljaren moeten er andere indicatoren ontwikkeld worden die geen ‘perverse prikkel’ bij scholen met zich meebrengen.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Zie hiervoor: <http://tvodigitaal.nl> - januari - ‘Artikelen, Columns, Mededelingen’.

OVER DE AUTEUR



Alfons Timmerhuis is lid van het College van Bestuur bij de stichting Consent. Hij houdt zich binnen het bestuur vooral bezig met passend onderwijs, professionalisering en kwaliteitsbeleid (Academie VCO Consent).

E-mail: a.timmerhuis@consent-enschede.nl