



Op zoek naar passend onderwijs

Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs

E.F.L. Smeets | J. Rispens



OP ZOEK NAAR PASSEND ONDERWIJS

Op zoek naar passend onderwijs

*Overzichtsstudie van de samenhang tussen
regulier en speciaal (basis)onderwijs*

E.F.L. Smeets | J. Rispens

Juli 2008

De particuliere prijs van deze uitgave: € 12,-
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.
Foto omslag: Nationale beeldband, Schreuder

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Smeets, E.

Op zoek naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs. / E. Smeets, J. Rispens - Nijmegen: ITS
ISBN 978-90-5554-350-2
NUR 840

NWO/BOPO-projectnummer 413-07-001

© 2008 ITS, Stichting Radboud Universiteit te Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Stichting Radboud Universiteit te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Dit verslag geeft een overzicht van ontwikkelingen in het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, ook ‘zorgleerlingen’ genoemd. Deze overzichtsstudie is uitgevoerd in opdracht van de Commissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). De studie vormt de afsluiting van de programmalijs ‘Samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs’ in het onderzoeksprogramma van BOPO voor de periode 2005–2008.

Op basis van literatuurstudie en raadpleging van experts wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van en de samenhang tussen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. In de literatuurstudie komen niet alleen de in het kader van de genoemde onderzoekslijn in opdracht van BOPO uitgevoerde onderzoeken aan bod, maar wordt ook een overzicht gegeven van relevante andere onderzoeken in Nederland op dit terrein. Daarnaast wordt verwezen naar internationale publicaties en bevindingen. De experts die aan de studie hebben deelgenomen, zijn afkomstig uit de onderwijspraktijk, werken aan beleid of ondersteuning of doen onderzoek.

Naast een overzicht van de huidige situatie en de ontwikkelingen die daartoe hebben geleid, geven wij tevens een vooruitblik op ‘Passend onderwijs’. Met dat beleidstraject beoogt de overheid het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften een nieuwe impuls te geven en regionale samenwerking tussen belangrijke partijen te stimuleren. Tot besluit van onze studie doen we een aantal aanbevelingen voor de onderwijspraktijk, het onderwijsbeleid en verder onderzoek.

Wij danken BOPO voor de opdracht om deze overzichtsstudie op te stellen. Ook danken wij de deelnemers aan de expertbijeenkomsten die zich over onze onderzoeksresultaten hebben gebogen en aan de conclusies en aanbevelingen hebben bijgedragen.

Nijmegen / Smilde,

Dr. E. Smeets
Prof. dr. J. Rispen

Samenvatting

Probleemstelling

In deze overzichtsstudie worden de bevindingen uit een aantal onderzoeken uit de onderzoekslijn ‘Samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs’ in het onderzoeksprogramma 2005-2008 van NWO-BOPO besproken, en geplaatst in een context die wordt gevormd door resultaten van ander nationaal en internationaal onderzoek, en recente beleidsontwikkelingen. Ook wordt vooruitgeblikt op de invoering van het beleidsprogramma ‘Passend onderwijs’. De resultaten van de literatuurstudie zijn voorgelegd aan en besproken met een aantal experts uit praktijk, beleid en onderzoek. Hun reacties en opvattingen zijn eveneens in dit verslag verwerkt.

De studie richt zich op het onderwijs aan zorgleerlingen, dat wil zeggen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Het betreft leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen en/of beperkingen van lichamelijke en/of zintuiglijke aard die het volgen van onderwijs bemoeilijken.

Korte schets van het beleid en de ontwikkelingen in het onderwijs aan zorgleerlingen

In het Nederlandse onderwijsbestel werden kinderen met specifieke onderwijsbehoeften traditioneel geplaatst in het buitengewoon onderwijs, sinds 1985 speciaal onderwijs genoemd. In de periode tussen 1950 en 1985 groeide het speciaal onderwijs spectaculair en ontwikkelde het zich tot een gedifferentieerd, separaat deel van het onderwijsstelsel. In de jaren zeventig kenterde dit beleid, met name omdat duidelijk werd dat plaatsing in speciale scholen de kans vergroot op stigmatisering van deze leerlingen. Internationaal onderzoek deed ook twijfelen aan de effectiviteit van speciaal onderwijs. In de jaren tachtig nam de druk toe om meer kinderen in het regulier onderwijs op te vangen, ook als gevolg van het inzicht dat de groei van het speciaal onderwijs mede wordt veroorzaakt door de rigide systeemscheiding tussen regulier en speciaal onderwijs.

De nieuwe inzichten kregen gestalte in het concept ‘Weer Samen Naar School’ (WSNS), waarmee werd beoogd meer samenwerking tot stand te brengen tussen het regulier basisonderwijs en het speciaal onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) en aan moeilijk lerende kinderen (mlk). Het oogmerk was om de deskundigheid in het basisonderwijs in het opvangen en onderwijzen van zorg-

leerlingen te versterken, en het aantal verwijzingen naar lom en mlk terug te dringen. Er werden WSNS-samenwerkingsverbanden ingericht waarin de scholen verplicht participeren en lom en mlk gingen samen in het speciaal basisonderwijs (sbo). De verbanden mogen zelf de criteria vaststellen voor toelating tot het sbo. Door aanpassingen in de bekostiging werd het minder aantrekkelijk om kinderen naar het speciaal basisonderwijs te verwijzen. WSNS heeft inderdaad geleid tot betere samenwerking en tot een daling in de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Er is echter ook geconstateerd dat het niet voldoende is doorgedrongen in de klas. Bovendien is de uitstroom naar de andere vormen van speciaal onderwijs blijven stijgen.

Een tweede beleidsprogramma, naast WSNS, heeft betrekking op leerlingen met lichamelijke en zintuiglijke handicaps, ernstige gedragsproblemen en ernstige verstandelijke beperkingen. Voor deze leerlingen is de weg geopend om toegang te krijgen tot het regulier onderwijs, door middel van leerlinggebonden financiering (LGF). Een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) bepaalt of een zorgleerling in aanmerking komt voor een budget. Ouders kunnen dan kiezen voor speciaal onderwijs, of voor besteding van dit budget in een school voor regulier onderwijs. De invoering van LGF blijkt te hebben geleid tot het verkrijgen van extra middelen voor groepen leerlingen die voordien daartoe niet de mogelijkheid hadden. Een voorbeeld vormt de groep autistische leerlingen. Tot een (navenante) daling van de omvang van het speciaal onderwijs heeft dit niet geleid. Bovendien blijkt dat ouders nog vaak niet hun keuze voor plaatsing van hun kind in het regulier onderwijs gehonoreerd kunnen krijgen. Ook worden vraagtekens geplaatst bij de indicatiestelling.

In de opvang van en het onderwijs aan zorgleerlingen bestaan nog tal van knelpunten, zoals onvoldoende didactisch handelen van leerkrachten ten aanzien van deze leerlingen, groei van speciaal onderwijs, problemen rond indicatiestelling en een te complex stelsel wat betreft toelating en financiering. Het beleid is op grond daarvan tot de conclusie gekomen dat een nieuwe aanpak nodig is. Daartoe is het concept Passend onderwijs ontwikkeld; een nieuw beleid dat tot doel heeft de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen te verhogen. Daartoe wordt gestreefd naar de vorming van (nieuwe) regionale netwerken, waaraan scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs deelnemen, evenals jeugdzorg. Daarbij dient één regionaal loket te worden ingericht voor indicatiestelling en toewijzing van ondersteuning. De regio's krijgen een grote autonomie bij het ontwikkelen van een gedifferentieerd onderwijsaanbod dat erin voorziet dat alle leerlingen passend onderwijs kunnen krijgen. Hoe dat wordt ingericht is primair zaak van het regionale samenwerkingsverband. Er zal worden overgegaan naar budgetfinanciering, dat wil zeggen dat er geen openeinderegelingen meer zullen zijn. Uitgangspunt is dat de nieuwe aanpak vorm krijgt in experimenten en ontwikkelingen op de werkvloer. Aan verbetering van de deskundigheid van leer-

krachten (scholing en ondersteuning) zal veel aandacht worden besteed, evenals aan verbetering van de positie van ouders.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

Ondanks de inspanningen die in de afgelopen jaren zijn gericht op het stimuleren van basisscholen om tegemoet te komen aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en de uitstroom naar het speciaal onderwijs te beperken, moet worden vastgesteld dat het percentage leerlingen dat een vorm van speciaal onderwijs bezoekt, sinds 1990 niet noemenswaardig is afgenomen. Veel basisscholen slagen er dus niet in om hun onderwijsaanbod voldoende af te stemmen op de aanwezigheid van zorgleerlingen. Er zijn vier thema's die in het bijzonder problematisch zijn:

1) Planmatig werken en aansluiten bij verschillen tussen leerlingen

De door ons samengevatte onderzoeken tonen aan dat planmatig werken moeilijk is en onvoldoende wordt gerealiseerd. Bij het onderwijs aan zorgleerlingen is diagnostiserend onderwijzen van grote betekenis. Dat houdt in dat planmatig wordt gewerkt volgens de cyclus: signaleren (vaststellen om welke problemen het gaat), een plan maken over wat te doen, dat plan uitvoeren, kijken wat de resultaten zijn en het op grond daarvan bijstellen van het onderwijs. De nadruk in het onderwijs ligt te veel bij het signaleren van problemen. Het planmatig aanpakken daarvan, blijft hierbij achter. Ook blijkt met name het terugkoppelen van effecten van het handelen naar het bijstellen, moeilijk.

Dit gegeven wordt in verband gebracht met zowel de noodzaak tot het verder ontwikkelen van de competenties van leerkrachten, als met de wijze van functioneren van de school. Onze aanbeveling is dan ook om veel aandacht te schenken aan het verhogen van de competenties van leerkrachten en aan het systematisch werken aan diagnostiserend onderwijs binnen een 'lerende' school, daarbij gebruik makend van ervaringen van anderen en contacten met kenniskringen en expertisecentra. Een tweede aanbeveling betreft de bijdrage die ICT kan leveren aan onderwijs dat is gericht op het aansluiten bij individuele verschillen. Het is nodig ontwikkelingsonderzoek op te zetten waarin veelbelovende aanzetten op dit terrein verder worden uitgewerkt.

2) Ontwikkeling van regionale samenwerking

In de komende jaren zal, in het kader van Passend onderwijs, regionale samenwerking tot stand moeten komen tussen scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Gestreefd wordt naar ongeveer tachtig regionale netwerken. In zo'n netwerk zal ook samenwerking met de jeugdhulpverlening en met andere vormen van boven-

schoolse betrokkenheid bij zorgleerlingen gestalte moeten krijgen en toegankelijk worden via één gezamenlijk loket. Dit moet een oplossing bieden voor de versnippering van en overlap in het huidige aanbod, waarin het voor scholen moeilijk is de weg te vinden.

De ontwikkeling van deze nieuwe vormen van samenwerken is pas begonnen. Regionale samenwerking, inclusief het ontstaan van één loket, is van grote betekenis voor de verhoging van de kwaliteit van de bovenschoolse steun voor het onderwijs. Onze aanbeveling is dan ook veel aandacht te besteden aan de ontwikkeling van die netwerken en (varianten van) het regionale loket. Daarbij is het de vraag of de huidige (losse) invoeringsfilosofie niet moet worden aangevuld met het aanbieden aan het veld van handreikingen, in de vorm van modellen of kaders voor de samenwerking.

3) Indicatiestelling en bekostiging

De huidige combinatie van budgetfinanciering bij WSNS en openeindefinanciering bij speciaal onderwijs heeft geleid tot een onstuitbare groei van het speciaal onderwijs en tot weglekeffecten. Met de beoogde afschaffing van de openeinderegeling zal het beter mogelijk zijn de groei van het speciaal onderwijs te beteugelen. Het invoeren van budgetfinanciering op regionaal niveau is een belangrijk instrument dat aan scholen (en vooral regio's) de mogelijkheid biedt om een gedifferentieerd onderwijsaanbod te ontwikkelen. Immers, men kan zelf over het budget beschikken om, aangepast aan de eigen situatie en preferenties, beleid te ontwikkelen. Hierbij moet wel worden gewaakt voor het ontstaan van verschillen tussen regio's in de beschikbare zorg. Wij bevelen aan, mede met het oog op het verhogen van kostenbewustzijn en controlemogelijkheden omtrent de besteding van de zorgbudgetten, een eenvoudige typologie te ontwikkelen ter karakterisering van de vormen van zorg die men inzet in het kader van het onderwijs aan zorgleerlingen. Dat betekent dat men zich vooral moet richten op de mogelijkheden om zorgleerlingen verder te helpen en minder nadruk te leggen op het vaststellen van tekortkomingen van kinderen, zoals nu vaak het geval is.

4) Betrokkenheid van ouders

In de twee vigerende beleidsprogramma's, WSNS en LGF, verschilt de positie van ouders. Bij LGF hebben ouders formeel meer invloed, maar in de praktijk blijkt de wens van ouders om hun kind na het verkrijgen van een indicatie op een school voor regulier onderwijs te plaatsen, vaak niet te worden gehonoreerd. Het vergroten van de betrokkenheid van ouders is een belangrijke doelstelling van komend beleid. Onze aanbeveling is om van meet af aan goed vast te leggen hoe die betrokkenheid vorm krijgt en vooral ook om te zien of er grote verschillen optreden tussen de regio's.

Inhoud

Voorwoord	v
Samenvatting	vii
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Opzet van de integrerende studie	3
1.4 Overzicht en leeswijzer	4
2 Onderwijsbeleid en ontwikkelingen in onderwijs aan zorgleerlingen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Opkomst en bloei van het speciaal onderwijs	8
2.3 De kentering in het onderwijsbeleid	11
2.4 Weer Samen Naar School	12
2.5 Regionale expertisecentra en leerlinggebonden financiering	14
2.6 Ontwikkelingen in leerlingenaantallen	16
2.7 Het Onderwijsachterstandenbeleid	19
2.8 Beleid rond speciaal onderwijs in het buitenland	22
2.9 Naar ‘Passend onderwijs’	24
2.10 Oplossing van de knelpunten?	29
2.11 Mening van de experts	32
2.12 Belangrijkste conclusies	33
3 Bovenschoolse voorzieningen en samenwerking	37
3.1 Inleiding	37
3.2 WSNS-samenwerkingsverbanden	37
3.3 Regionale expertisecentra	39
3.4 Overige bovenschoolse ondersteuning en samenwerking	41
3.5 Indicatiestelling en verwijzing	44
3.6 Mening van de experts	45
3.7 Belangrijkste conclusies	46

4	Onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	49
4.3	Kwaliteit van onderwijs en leerlingenzorg	53
4.4	Randvoorwaarden op school bij specifieke onderwijsbehoeften	55
4.5	Schoolloopbaan en ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	57
4.6	Mening van de experts	59
4.7	Belangrijkste conclusies	61
5	Positie en betrokkenheid van ouders	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Positie en betrokkenheid van ouders in WSNS-samenwerkingsverbanden	65
5.3	Positie van ouders in het LGF-beleidsprogramma	70
5.4	Positie van ouders in het toekomstige beleid	74
5.5	Mening van de experts	77
5.6	Belangrijkste conclusies	78
6	Conclusies, discussie en aanbevelingen	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Conclusies	81
6.3	Discussie	88
6.4	Aanbevelingen voor onderwijsbeleid en onderwijspraktijk	97
6.5	Aanbevelingen voor verder onderzoek	103
6.6	Tot slot	105
	Literatuur	107
	Bijlage 1 – Deelnemers aan de expertbijeenkomsten	117
	Bijlage 2 – Over de auteurs	119

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het onderzoeksprogramma van de Commissie Beleidsgericht onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) van NWO¹ zijn vier onderzoekslijnen onderscheiden voor de periode 2005-2008:

- samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs;
- sociale en institutionele context van scholen;
- kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling;
- condities voor effectieve bestuurlijke verhoudingen en ondersteuning.

In deze overzichtsstudie worden de onderzoeken besproken die zijn uitgevoerd in de onderzoekslijn ‘samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs’. Daarbij wordt tevens een overzicht gegeven van relevante uitkomsten van eerdere studies in Nederland en van inzichten uit het buitenland op dit gebied. Bovendien zijn de resultaten vanuit verschillende invalshoeken belicht door deze voor te leggen aan experts op verschillende gebieden.

In het onderzoeksprogramma van BOPO wordt erop gewezen dat Nederland, vanuit internationaal perspectief gezien, een omvangrijk speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs kent. Er zijn verschillende beleidsprogramma's opgezet om daarin verandering te brengen, zoals ‘Weer Samen Naar School’ (WSNS) en leerlinggebonden financiering (LGF). WSNS is het langstlopende van deze programma's. In eerdere onderzoeksprogramma's van NWO zijn al tal van onderzoeken naar de voortgang en effecten van WSNS geprogrammeerd. Ook buiten NWO-verband zijn veel studies uitgevoerd. De opstellers van het onderzoeksprogramma voor de periode 2005-2008 van BOPO stellen dat het ondanks de veelheid aan onderzoeken moeilijk is een volledig of samenhangend beeld te krijgen van de ontwikkeling door de jaren heen van WSNS en van de genomen beleidsbeslissingen. Dit zou komen doordat de onderzoeken veelal te los van elkaar staan. Daarom wordt aangegeven dat BOPO met de in de periode 2005-2008 in deze onderzoekslijn uitgezette studies streeft naar een meer samenhangend beeld van de effecten van verschillende activiteiten.

¹ Hofman, R.H., & Hofman, W.H.A. (2005). *Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

In het onderzoeksprogramma zijn zeven projecten beschreven die passen in de onderzoekslijn ‘samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs’:

- Project 1: Integraal onderzoek naar de stand van zaken in het WSNS-beleid.
- Project 2a: Casestudies samenhang tussen deelsystemen WSNS, OAB en LGF.
- Project 2b: Leerlingstromen tussen deelsystemen WSNS, OAB en LGF.
- Project 3: Onderwijs op maat en de rol van ouders bij de afstemming ervan.
- Project 4: Competenties van leerkrachten voor zorg- / achterstandsleerlingen.
- Project 5: Leerlingenzorg: vormgeving, leerkrachtgedrag en effecten.
- Project 6: Integrerende studie.

Uiteindelijk zijn project 1, 2a en 5 niet in de programmering opgenomen. Project 4 is toegespitst op het omgaan met leerlingen met gedragsproblemen. Daarnaast is een onderzoek uitgezet naar de effecten van de voorgenomen vernieuwing van zorgstructuren in het onderwijs. Deze integrerende studie zal daarom, wat de BOPO-programmering betreft, betrekking hebben op de volgende onderzoeken:

- Leerlingstromen tussen deelsystemen WSNS, OAB en LGF, uitgevoerd door het ITS (Smeets, 2007b).
- Onderwijs op maat en de rol van ouders bij de afstemming ervan, uitgevoerd door het SCO-Kohnstamm Instituut (Peetsma & Blok, 2007).
- Competenties van leerkrachten en condities in de school voor onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen, uitgevoerd door het ITS (Van Gennip, Marx, & Smeets, 2007).
- Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs, uitgevoerd door het SCO-Kohnstamm Instituut (Ledoux, Karsten, Breetvelt, Emmelot, Heim, & Zoontjes, 2007).

Daarnaast zal andere relevante onderzoeksliteratuur uit Nederland en het buitenland worden verwerkt (zie paragraaf 1.3).

1.2 Onderzoeksvragen

BOPO heeft zeven vragen geformuleerd waarop deze integrerende studie een antwoord dient te geven:

- 1) Wat zijn de hoofdlijnen van de onderzoeksuitkomsten van de BOPO-studies terzake van de onderzoekslijn? Welke centrale conclusies, specifieke positieve en negatieve effecten aan het gevoerde beleid in brede zin, treden aan het licht?
- 2) Welke verklaringen zijn te geven voor de bevindingen?
- 3) Hoe verhouden deze zich tot kennis en bevindingen uit ander Nederlands onderzoek?

- 4) In hoeverre biedt internationale kennis op dit gebied verdieping en verklaringen voor de Nederlandse context?
- 5) Welke beleidsaanbevelingen zijn er op grond van de bevindingen mogelijk en hoe worden deze door belangrijke actoren uit beleid en praktijk beoordeeld op criteria als acceptabiliteit, legitimiteit, bruikbaarheid, continuïteit en ‘eerlijkheid’?
- 6) Welke mogelijkheden en belemmeringen kunnen (in interactie met experts) worden geschetst voor toekomstig beleid?
- 7) Zijn er op basis van de bevindingen suggesties te doen voor interessant vervolgonderzoek, rekening houdend met de actuele beleidscontext en in het licht van de doelstellingen van het oorspronkelijke beleid?

1.3 Opzet van de integrerende studie

De integrerende studie omvat twee activiteiten: literatuurstudie en raadpleging van experts.

De literatuurstudie

De publicaties die het resultaat zijn van de studies in de onderzoekslijn (zie paragraaf 1.1), vormen het vertrekpunt van de literatuurstudie. Daarnaast wordt een aantal andere relevante publicaties op dit terrein in de literatuurstudie betrokken. Belangrijke publicaties zijn de reviewstudie ‘WSNS welbeschouwd’ (Meijer, 2004), een samenvattend overzicht van onderzoek ten behoeve van de brede evaluatie WSNS-LGF-OAB (Vermaas & Van der Pluijm, 2005), een studie in opdracht van NWO-BOPO naar de werking en effecten van leerlinggebonden financiering (Sontag, Kroesbergen, Leseman, & Van Steensel, 2007) en het verslag van onderzoek naar het thema ‘onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften’ in het kader van het PRIMA-cohortonderzoek (Smeets, Van der Veen, Derriks, & Roeleveld, 2007). Ook de reviews met betrekking tot adaptief onderwijs (Blok & Breetvelt, 2002) en onderwijsachterstandenbeleid (Meijnen, 2003, 2004), ander onderzoek naar de positie van ouders bij LGF (Vergeer, Blok, Peetsma, & Roede, 2004; Vergeer, Felix, & Veen, 2007) en eerdere onderzoeken in opdracht van BOPO zijn in de literatuurstudie betrokken.

Naast de Nederlandse onderzoeken die van belang zijn, is ook relevante internationale literatuur bestudeerd. Voor een deel is deze al in de geprogrammeerde studies opgenomen. Belangrijke uitkomsten daarvan zijn in de overzichtsstudie verwerkt. Daarnaast is andere relevante internationale literatuur gezocht en bestudeerd. Bij het opsporen van relevante publicaties is gebruik gemaakt van de ‘sneeuwbalmethode’ (het

doorzoeken van literatuurverwijzingen in geraadpleegde publicaties), het aanvullend zoeken naar literatuur in databanken en contacten met buitenlandse deskundigen.

De raadpleging van experts

In het kader van deze overzichtsstudie zijn twee bijeenkomsten gehouden met experts. Aan de eerste bijeenkomst hebben vertegenwoordigers van de onderwijspraktijk deelgenomen. De tweede bijeenkomst is bezocht door vertegenwoordigers van het beleid, belangenorganisaties, ondersteuning en onderzoekers. Bijlage 2 geeft een overzicht van de deelnemers aan de expertbijeenkomsten.

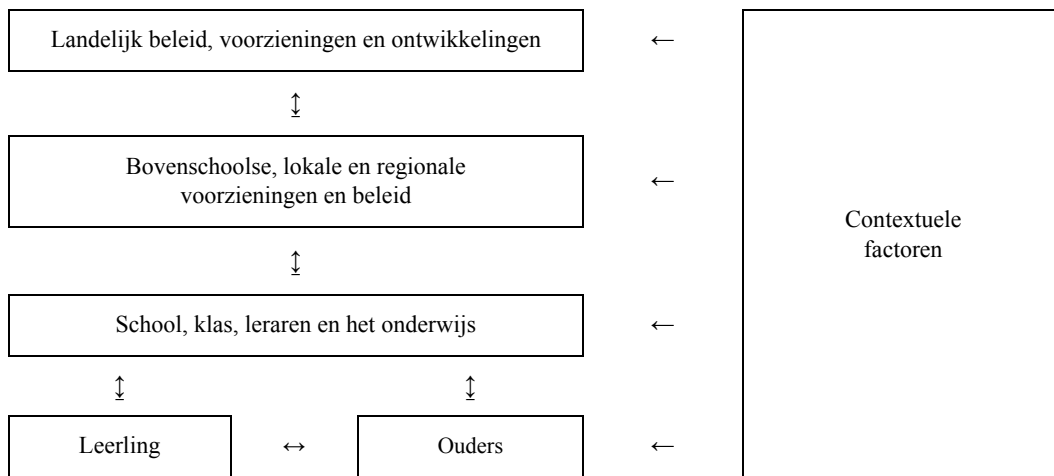
Ter voorbereiding op de bijeenkomsten zijn de resultaten van de literatuurstudie samengevat in een korte notitie. Daarin zijn tevens een aantal voorgenoemde aanbevelingen voor toekomstig beleid en een aantal stellingen geformuleerd. Deze notitie is voorafgaand aan de expertbijeenkomsten aan de deelnemers toegezonden. De gedachteswisseling met de experts is bovendien voorafgegaan door een korte presentatie van de belangrijkste uitkomsten van de literatuurstudie.

Van beide bijeenkomsten is een samenvattend verslag gemaakt, dat aan de deelnemers van de desbetreffende bijeenkomst is toegezonden met het verzoek om na te gaan of hun bijdrage juist is weergegeven. Deze verslagen worden samengevat in afzonderlijke paragrafen bij een aantal hoofdstukken in dit rapport. Bovendien zijn de meningen van de experts verwerkt in de conclusies en aanbevelingen. Hun opvattingen kunnen beschouwd worden als een stem uit de praktijk. Door de brede samenstelling van de groep kan de problematiek in kwestie vanuit verschillende invalshoeken worden belicht. Daarbij kunnen de experts vanuit hun praktijkervaring zicht geven op mogelijke invoeringsproblemen waarvoor men kan komen te staan bij de invoering van Passend onderwijs, evenals op manieren om deze te voorkomen.

1.4 Overzicht en leeswijzer

De basis voor de overzichtsstudie wordt gevormd door het schema dat in figuur 1.1 is weergegeven. Daarin worden vier niveaus onderscheiden: het landelijke niveau, het bovenschoolse niveau (waarin zowel lokale als regionale aspecten een rol spelen), het schoolniveau (waarin factoren op schoolniveau en op klasniveau van belang zijn) en tot slot de leerling en zijn of haar ouders. De ontwikkelingen op de genoemde niveaus worden bovendien beïnvloed door contextfactoren (zoals maatschappelijke ontwikkelingen, opvattingen en inzichten die van belang zijn).

Figuur 1.1 – Relevante niveaus, factoren en actoren



Figuur 1.2 vormt de leeswijzer bij dit verslag. Daarin wordt het verband gelegd tussen het hierboven gegeven schema en de inhoud van de hoofdstukken in het verslag.

Figuur 1.2 – Leeswijzer

Hoofdstuk	Niveau	Relevante aspecten
2	Landelijk	Beleid m.b.t. regulier en speciaal onderwijs en de samenhang daartussen; ontwikkelingen in (de samenhang tussen) regulier en speciaal onderwijs
3	Bovenschools	Lokale en regionale voorzieningen, beleid en ondersteuning (schoolbesturen, gemeenten, WSNS-samenwerkingsverbanden, speciaal onderwijs, jeugdzorg)
4	School en klas	Leerlingenzorg, attitudes, competenties, adaptief onderwijs; Problematiek van zorgleerlingen; kans op verwijzing; cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en relevante factoren daarbij
5	Ouders	Opvattingen van ouders; betrokkenheid van ouders bij school en contacten tussen school en ouders; contacten tussen andere relevante instanties en ouders
6		Conclusies, discussie en aanbevelingen

In elk hoofdstuk worden resultaten verwerkt van de relevante onderzoeken die zijn gedaan in Nederland, aangevuld met relevante informatie en inzichten uit het buitenland. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden tevens de resultaten van de expertbijeenkomsten verwerkt, in een afzonderlijke paragraaf. Ook relevante invloeden van contextuele factoren worden in de afzonderlijke hoofdstukken verwerkt. In het slot-hoofdstuk zullen, naast conclusies en discussie, ook aanbevelingen voor onderwijsbeleid en –praktijk en voor verder onderzoek worden gedaan.

2 Onderwijsbeleid en ontwikkelingen in onderwijs aan zorgleerlingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht in grote lijnen van het beleid rond het onderwijs aan zorgleerlingen en de effecten daarvan. Zorgleerlingen zijn leerlingen die extra aandacht nodig hebben in het onderwijs. Zij worden ook 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften' genoemd. Het gaat om een groep kinderen met problemen (leeren/of gedragsproblemen) of beperkingen (van lichamelijke en/ of zintuiglijke aard) die het volgen van onderwijs bemoeilijken. Zij vormen de doelgroep van wat tot 1985 het buitengewoon onderwijs heette en sindsdien wordt aangeduid als speciaal onderwijs. Een deel van de zorgleerlingen krijgt onderwijs op een reguliere basisschool. Een ander deel wordt verwezen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. De overheid streeft naar het vergroten van de mogelijkheden voor zorgleerlingen om op een reguliere school les te krijgen. Ten behoeve van deze leerlingen kent het onderwijsbeleid thans twee beleidsprogramma's, namelijk het 'Weer Samen Naar School'-beleid (WSNS) en de regeling 'Leerlinggebonden Financiering' (LGF). Deze komen in de nabije toekomst samen in het beleidsproject 'Passend onderwijs'.

Bij de zorgleerlingen kan onderscheid worden gemaakt tussen zorgleerlingen waarbij op basis van objectieve criteria kan worden vastgesteld dat zij extra zorg nodig hebben en zorgleerlingen die op basis van subjectieve criteria als zodanig worden aangemerkt. Tot de objectieve criteria kunnen de leerprestaties worden gerekend. Leerlingen die op basis van vergelijking met landelijke cijfers tot de 'laagpresteerders' behoren, kunnen objectief gezien worden aangemerkt als leerlingen die extra zorg nodig hebben. Ook in geval van stoornissen die objectief kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld op basis van medische criteria, is sprake van objectieve criteria. Bij subjectieve criteria gaat het doorgaans om de inschatting van de leraar dat een leerling extra zorg nodig heeft, of om de inschatting van zorgverleners in en om de school, zonder dat sprake is van objectief vaststelbare tekorten of stoornissen.

De groep leerlingen die extra zorg nodig hebben in het onderwijs is echter ruimer dan de hierboven beschreven groep zorgleerlingen. Deze omvat ook leerlingen die door ongunstige sociaal-culturele omstandigheden en/of vanwege hun etniciteit belemmerd worden in hun mogelijkheden op school. Het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) richt zich op deze groep, waarbij met name sprake is van een laag opleidingsniveau

van de ouders (zie paragraaf 2.7). Daarnaast hebben ook hoogbegaafden specifieke onderwijsbehoeften, maar zij vallen in principe buiten het bestek van deze studie.

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen beschreven van de ontwikkeling van het onderwijsbeleid ten aanzien van zorgleerlingen en het onderwijs aan deze groepen. Die ontwikkeling begint aan het eind van achttiende eeuw, als de aanzet wordt gegeven tot wat geleidelijk een gedifferentieerd stelsel wordt van buitengewoon onderwijs, duidelijk gescheiden van het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw worden steeds meer vragen gesteld over de wenselijkheid van een separaat systeem. Het WSNS- en het LGF-beleid vormen de uitkomst van die discussie. Recente evaluaties van beide beleidsprogramma's leggen een aantal problemen bloot. Dat leidt ertoe dat het beleid zich opnieuw bezint over de vorm en inhoud van het onderwijs aan zorgleerlingen, in de vorm van 'Passend onderwijs'.

2.2 Opkomst en bloei van het speciaal onderwijs

Het speciaal onderwijs (aanvankelijk aangeduid als buitengewoon onderwijs) is in ons land aan het eind van de achttiende eeuw van start gegaan met de oprichting in 1790 van een dovenschool, enkele decennia later gevolgd door het tot stand komen van een blindenschool. In 1855 stichtte Van Koetsveld in Den Haag een school voor (ernstig) verstandelijk gehandicapten. Tot het eind van de negentiende eeuw was het aantal leerlingen dat buitengewoon onderwijs volgde beperkt tot enkele honderden; na de invoering van de leerplicht in 1901 breidde dat aantal zich sterk uit. In de eerste helft van de twintigste eeuw is geleidelijk een uitgebreid stelsel van scholen voor buitengewoon lager onderwijs ontstaan. Daaraan lag de gedachte ten grondslag dat ernstig in hun ontwikkeling belemmerde kinderen een te zware belasting vormden voor het reguliere onderwijs en, mede met het oog op het vergroten van hun onderwijskansen, specifieke scholing in afzonderlijke klassen en scholen nodig hadden (Doornbos, 1987a). In de Lager Onderwijswet van 1920 kreeg het buitengewoon onderwijs voor het eerst een duidelijke juridische status. Deze wet bepaalde dat 'buitengewoon onderwijs wordt gegeven in scholen, bestemd voor kinderen die wegens ziekte of lichaamsgebreken of uit maatschappelijke oorzaak niet in staat zijn geregeld en met vrucht het gewoon onderwijs te volgen of wier gedrag het noodzakelijk maakt buitengewoon onderwijs te volgen'. De nadere uitwerking van deze bepaling geschiedde per Koninklijk Besluit (KB). Pas in 1985 kwam er een wet voor het speciaal onderwijs.

In het KB van 1923 werden drie typen buitengewoon onderwijs onderscheiden, bestemd voor zwakzinnige, blinde, en dove leerlingen, in 1931 volgde een uitbreiding met scholen voor kinderen met andere lichamelijke handicaps en scholen voor psychopaten (later 'zeer moeilijk opvoedbare kinderen' genoemd). Lange tijd bestond de

leerlingenpopulatie vooral uit zogeheten ‘zwakzinnigen’, later aangeduid als ‘moeilijk lerende kinderen’ en ‘zeer moeilijk lerende kinderen’. De andere typen scholen speelden, wat betreft de omvang, een betrekkelijk marginale rol. Bij KB van 1950 is het aantal doelgroepen verder uitgebreid. Hierbij kreeg onder meer het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) een wettelijke basis (Van Rijswijk & Van den Berg, 1991).

Het buitengewoon onderwijs heeft in de tweede helft van de eeuw een forse groei doorgemaakt. Het aantal scholen nam snel toe en het aantal leerlingen groeide overeenkomstig. Het systeem werd gedifferentieerd naar een veelheid aan stoornissen of handicaps. Een volgend Koninklijk Besluit, in 1967, creëerde de mogelijkheid om bij een aantal typen buitengewoon onderwijs een afdeling voor zeer jeugdigen in te richten. Ook is toen de wettelijke basis gelegd voor het inrichten van aparte afdelingen of scholen voor voortgezet buitengewoon onderwijs. Sinds de invoering van de Interimwet speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO), in 1985, wordt het buitengewoon onderwijs ‘speciaal onderwijs’ genoemd. Tevens is toen de mogelijkheid tot het stichten van kleutergroepen verder verruimd. Vanaf dat moment werden alle vormen van speciaal onderwijs toegankelijk voor kleuters.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de leerlingenaantallen in de verschillende vormen van speciaal onderwijs. De tabel laat onder meer de opkomst van het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom) zien. Deze groep heeft tussen 1960 en 1990 een stormachtige groei doorgemaakt en is daarbij de groep moeilijk lerende kinderen (mlk) in omvang voorbijgestreefd. De lom- en mlk-leerlingen samen vormden in 1990 driekwart van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs. Doornbos (1987a) wijst ook op de toename van het aantal zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) tussen 1970 en 1990. Deze groep is in een periode van twintig jaar bijna verdriedubbeld in omvang. Overigens is het totale aantal kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar tussen 1975 en 1995 met bijna een kwart afgenomen (Kuhry, 1998). Was dit niet het geval geweest, dan zouden de absolute aantallen in het speciaal onderwijs nog sterker zijn toegenomen.

Er zijn tal van factoren genoemd die aan de stormachtige groei van het speciaal onderwijs in de vorige eeuw hebben bijgedragen (zie onder meer Doornbos, 1987a, 1987b; Dumont, 1987; Oudenhoven & Smeets, 1999; Petersen & Oudenhoven, 1994; Pijl, 1997a, 1997b; Van Rijswijk & Van den Berg, 1991). Deze bespreken we hier kort.

Tabel 2.1 – Aantallen leerlingen in het speciaal onderwijs in de periode 1940 t/m 1990

	1940	1950	1960	1970	1980	1990
leer- en opvoedingsmoeilijkheden	0	472	4.799	16.144	30.026	43.099
moeilijk lerende kinderen	{	13.675	25.888	31.738	33.950	33.884
zeer moeilijk lerende kinderen			7.170	8.845	8.355	7.381
zeer moeilijk opvoedbare kinderen		191	705	1.530	2.169	4.140
overige		1.530	5.849	9.897	12.953	12.441
Totaal		15.396	32.914	55.134	74.061	87.463
						105.533

Bron: Doornbos (1987a) en Pijl (1997a). De cijfers betreffen het totaal van de leerlingen in so en vso in de onderscheiden categorieën. De cijfers van 1960 zijn geschat op basis van de beschikbare cijfers van 1958 en 1962. In de cijfers van 1940 en 1950 is nog geen onderscheid gemaakt tussen moeilijk en zeer moeilijk lerende kinderen (destijds respectievelijk 'debielen' en 'imbecielen' genoemd).

In de eerste plaats hebben overheidsmaatregelen een belangrijke rol gespeeld in de groei van het speciaal onderwijs. Door het leggen van een wettelijke en financiële basis voor een steeds verder gedifferentieerd systeem van speciaal onderwijs, kreeg dit systeem mogelijkheden om tot ontwikkeling te komen en zich uit te breiden. Door verlenging van de leerplicht groeide de groep kinderen waarmee het reguliere onderwijs 'geen raad wist' en nam ook de verblijfsduur van leerlingen in het buitengewoon onderwijs toe². Vooral de lom-scholen werden als een aantrekkelijk alternatief gezien voor kinderen die in het reguliere onderwijs waren vastgelopen. Ook de groei, in de zeventiger jaren, van de populatie zeer moeilijk opvoedbare kinderen is in verband gebracht met verlenging van de leerplicht (Doornbos, 1987b).

In de tweede plaats zijn ontwikkelingen in het aanbod aan en de toelating tot het speciaal onderwijs van invloed op de omvang van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs. De toename van het aanbod, door de als gevolg van overheidsmaatregelen verruimde mogelijkheden, leidde tot een toenemende vraag naar speciaal onderwijs. De toelatingscriteria waren onduidelijk en de scholen voor speciaal onderwijs speelden zelf een belangrijke rol in de beslissing over toelaatbaarheid van leerlingen. Na de invoering van de ISOVSO waren scholen vrijwel autonoom in hun stichtings- en toelatingsbeleid, totdat de overheid eind jaren tachtig een halt toeriep aan het stichten van nieuwe speciale scholen (Vermaas & Van der Pluijm, 2005).

2 In 1969 werd de leerplicht verlengd van 6 naar 9 jaar. In 1975 werd de leerplicht uitgebreid tot 10 jaar plus partiële leerplicht t/m het schooljaar waarin de leerling 17 jaar is geworden. Vanaf 1985 is de leeftijd waarop de leerplicht ingaat, vervroegd van 6 naar 5 jaar.

In de derde plaats hebben tekortkomingen van het reguliere onderwijs bijgedragen aan de groei van het speciaal onderwijs. Het leerstofjaarklassensysteem leidde tot selectiviteit, waardoor leerlingen met leerproblemen dreigden uit te vallen. Bovendien was het reguliere onderwijs lange tijd niet of nauwelijks in staat om leerlingen met leerproblemen te helpen. Dit was volgens Dumont (1987) te wijten aan onvoldoende opgeleide leraren en te grote klassen. Hierdoor is in de tweede helft van de vorige eeuw een cultuur ontstaan waarin het verwijzen van leerlingen als ‘gewoon’ werd ervaren.

In de vierde plaats zijn er ontwikkelingen geweest in het signaleren en diagnosticeren van tekortkomingen. In de medische wetenschap groeide de kennis op het gebied van stoornissen en handicaps, waardoor meer stoornissen en handicaps werden gediagnosticeerd. Ook in het onderwijs leidde een groeiende aandacht voor het signaleren van problemen tot een toename van het aantal leerlingen waarbij stoornissen werden vastgesteld. Dat geldt ook voor het signaleren van leerproblemen. Doordat de ontwikkelingen op het gebied van remediëren en interveniëren geen gelijke tred hielden met de ontwikkelingen in het signaleren, groeide de groep leerlingen waarvoor verwijzing als (beste) oplossing werd gezien.

In de vijfde plaats is de groei van het speciaal onderwijs vanaf de jaren tachtig ook in verband gebracht met de toename van het aantal allochtone leerlingen (Doornbos, 1987a; Meijer, 1995; Teunissen & Golhof, 1987). Doordat het aandeel verwijzingen naar het speciaal onderwijs onder allochtone leerlingen hoger was – en is – dan onder autochtone leerlingen, ging de toename van het aantal allochtonen gepaard met een extra toename van het aantal allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs.

2.3 De kentering in het onderwijsbeleid

Tot het einde van de jaren '60 werd de groei van het buitengewoon onderwijs eerder als een positieve dan als een negatieve ontwikkeling gezien. De overheersende mening was dat kinderen met problemen daar beter werden geholpen dan in het reguliere onderwijs. In het begin van de jaren zeventig veranderde dat. Niet alleen in het onderwijs, maar ook in de gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg kreeg men steeds meer oog voor de negatieve kanten van separatie, oftewel het inrichten van een apart systeem voor personen met een stoornis of beperking. Een van de gevolgen daarvan is stigmatisering: het ten onrechte aan kinderen toeschrijven van negatieve kenmerken, als gevolg van stereotypering van (oud-)leerlingen van het speciaal onderwijs. Bovendien zijn veel verwijzingen het gevolg van het starre primair onderwijs, dat onvoldoende inspelt op individuele verschillen tussen leerlingen (Rispen, 1973). De veranderde visie is neergelegd in de 1975 verschenen Contourennota,

die is verschenen onder verantwoordelijkheid van Van Kemenade (Tweede Kamer, 1975). In de Contourennota worden vier belangrijke knelpunten met betrekking tot het onderwijs aan zorgleerlingen opgesomd:

- de houding van de samenleving ten aanzien van gehandicapten leidt tot isolatie en stigmatisering van gehandicapte leerlingen;
- het reguliere onderwijs beschikt over onvoldoende mogelijkheden om hulp te bieden aan probleemkinderen;
- de criteria voor toelating tot het buitengewoon onderwijs zijn niet of nauwelijks geëxpliciteerd;
- door het ontbreken van wederzijdse contacten zijn het gewoon en buitengewoon onderwijs nauwelijks op de hoogte van elkaars werkwijzen.

In de 1977 verschenen Nota Speciaal Onderwijs is vervolgens gekozen voor versterking van zowel het onderwijs in de scholen voor buitengewoon onderwijs als voor versterking van de mogelijkheden tot hulpverlening in het reguliere onderwijs. Het begrip ‘zorgverbreding’ deed haar intrede. Het reguliere onderwijs zou beter in staat moeten worden gesteld om zorg te geven aan leerlingen met specifieke problematiek. In de jaren tachtig is ook het kostenaspect een rol gaan spelen in de discussie over de samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs (Van Rijswijk & Van den Berg, 1991). Toen nam de druk op het reguliere onderwijs toe om minder leerlingen naar het speciaal onderwijs door te verwijzen en om onderwijs te geven dat beter aansluit bij leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Met ingang van de ISOVSO is voorzien in meer samenhang tussen regulier en speciaal onderwijs door verbeterde verwijzings- en toelatingsprocedures, ondersteuning en de invoering van ambulante begeleiding (Van den Berg, 2000).

2.4 Weer Samen Naar School

In de jaren tachtig groeide het inzicht dat de rigide scheiding tussen gewoon en speciaal onderwijs (ook wat betreft de financiering en beleid) een belangrijke reden is voor het grote aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs (Doornbos & Stevens, 1987, 1988; Doornbos, 1991). Als gevolg van dat inzicht verscheen in 1990 de hoofdlijnennotitie ‘Weer Samen Naar School’, die de basis legde voor het WSNS-beleid (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990). Na het sluiten van een akkoord tussen het ministerie en besturen-, vak- en ouderorganisaties, ging WSNS in 1992 van start. De hoofddoelen waren versterking van de samenwerking tussen het basisonderwijs en lom en mlk, versterking van de deskundigheid in het basisonderwijs op het terrein van leerlingenzorg en het terugdringen van de verwijzing van leerlingen door het basisonderwijs naar scholen voor lom en mlk. WSNS-samenwerkingsverbanden, waarin basisscholen, lom- en mlk-scholen (verplicht) samenwerkten, moesten hierbij een be-

langrijke rol vervullen. Landelijk procesmanagement werd aangesteld om zorg te dragen voor de sturing en voortgang. Een en ander moest leiden tot verbetering van de zorg die het regulier onderwijs kan bieden aan zorgleerlingen en voorts tot stabilisatie van het aantal leerlingen dat in de basisschoolleeftijd een school voor iobk ('in hun ontwikkeling bedreigde kleuters'), een mlk- of een lom-school bezoekt.

In 1991 start een landelijk netwerk van samenwerkingsverbanden. In 1994 krijgen de samenwerkingsverbanden een wettelijke basis in de WSNS-Wet. Naar aanleiding van eerste signalen en resultaten van onderzoeken, werd in 1995 geconstateerd dat de samenwerking tussen basisscholen en lom- en mlk-scholen onvoldoende werkte (Keesenberg, 2004). Er werd gezocht naar een manier om daarin verbetering te brengen. Met de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), in 1998, zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd. In de eerste plaats is het onderscheid tussen lom en mlk komen te vervallen. Deze schoolsoorten zijn opgegaan in het speciaal basisonderwijs (sbo), dat deel moest gaan uitmaken van het 'continuüm van zorg' in het WSNS-samenwerkingsverband. Doordat het speciaal basisonderwijs in de WPO is ondergebracht, is het formeel losgemaakt van het speciaal onderwijs. Door veranderingen in de bekostiging is ernaar gestreefd een prikkel aan basisscholen te geven om minder leerlingen naar het speciaal basisonderwijs te verwijzen. In het vervolg werden de sbo-scholen rechtstreeks bekostigd voor 2 procent van het totale aantal leerlingen in het WSNS-samenwerkingsverband. De rest van het zorgbudget ging naar het samenwerkingsverband. Naarmate samenwerkingsverbanden een geringer aandeel leerlingen in het sbo hadden, konden de basisscholen in dat verband hierdoor over een ruimer eigen zorgbudget beschikken. De samenwerkingsverbanden mochten zelf de criteria vaststellen op basis waarvan kinderen in het sbo konden worden geplaatst. De beslissingsbevoegdheid over toelaatbaarheid kwam in handen van de aan het WSNS-samenwerkingsverband verbonden Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL).

In de daarop volgende jaren heeft de overheid extra impulsen aan het WSNS-beleid gegeven, ter versterking van de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden en de leerlingenzorg. Daartoe is door het Ministerie van OCenW onder meer een expertgroep ingesteld met als opdracht het onderzoeken en oplossen van knelpunten in de WSNS-samenwerkingsverbanden. Deze groep richtte zich vooral op de samenwerkingsverbanden met wachtlijsten voor het sbo en/of een relatief hoog deelnamepercentage. Ook zijn extra middelen ter beschikking gesteld om de kwaliteit van de verbanden te versterken, op basis van een door de verbanden in te dienen verbeterplan. In 2002 is de Stuurgroep WSNS+ ingesteld. Het activiteitenprogramma van WSNS+ richtte zich op de school, het samenwerkingsverband en de regio. Speerpunten waren onderwijs op maat, leerlingenzorg op school, in het samenwerkingsverband en in de regio en het verbeteren van sturing en management in de samenwerkingsverbanden (Vermaas, Berkvens, Sontag, Smeets, & Marx, 2006). Naar aanleiding van signalen van de In-

spectie van het onderwijs (2002, 2007a) over onvoldoende kwaliteit van het speciaal basisonderwijs is tevens gestart met het werken aan kwaliteitsverbetering in genoemde onderwijssector.

In 2004 heeft een brede evaluatie plaatsgevonden van WSNS, leerlinggebonden financiering en het onderwijsachterstandenbeleid. In de beleidsbrief van het Ministerie van OCW³ naar aanleiding hiervan, is geconstateerd dat er op het terrein van WSNS veel resultaten zijn geboekt, maar dat er ook belangrijke knelpunten bleven. Tot de positieve punten behoorden de versterkte samenwerking tussen scholen, een daling van de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs, meer aandacht voor het signaleren van problematiek van leerlingen en verbetering van de leerlingenzorg op school. Belangrijke knelpunten betroffen de beperkte kracht van de samenwerkingsverbanden en het handelen van leraren. Het WSNS-beleid is onvoldoende in de klas geland, zo luidde de conclusie (zie ook Meijer, 2004). In de beleidsbrief is de richting van het onderwijsbeleid voor de komende jaren aangegeven (zie paragraaf 2.9) In de zomer van 2006 is WSNS+ formeel geëindigd. De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning op dit gebied is overgegaan naar het PO Platform Kwaliteit en Innovatie. In een terugblik op vier jaar WSNS+ hebben Vermaas e.a. (2006) een overzicht gegeven van de activiteiten van WSNS+, de resultaten en de waardering in het onderwijsveld. Daaruit komt het beeld naar voren dat WSNS+ een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de bovenschoolse zorg in de WSNS-samenwerkingsverbanden, aan de professionalisering van met name coördinatoren van samenwerkingsverbanden en intern begeleiders, aan het terugdringen van wachtlijsten voor het sbo en aan een toename van de samenwerking in de verbanden. Ook hier wordt erkend dat WSNS+ meer in de klas had kunnen doordringen, maar daarbij wordt erop gewezen dat de primaire doelgroep van WSNS+ de samenwerkingsverbanden waren. Effecten in de klas zouden vanuit deze optiek vooral via het samenwerkingsverband en de intern begeleiders moeten worden gerealiseerd.

2.5 Regionale expertisecentra en leerlinggebonden financiering

Het streven naar vergroting van opvang van zorgleerlingen had niet alleen betrekking op de lom- en mlk-populatie. Ouders van visueel en auditief gehandicapte leerlingen hadden al heel lang de wens om te bezien of hun kind regulier onderwijs kon (blijven) bezoeken. Reeds in de jaren dertig van de vorige eeuw kwam dat voor. Dat gold overigens ook voor kinderen met lichamelijke handicaps. Sommige scholen hadden hier-

3 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 21 december 2004, kenmerk PO/KB/04/ 61355 ('Beleidsbrief naar aanleiding van de evaluatie WSNS, LGF en OAB').

toe een speciale klas ingericht⁴. In de jaren zeventig werden die wensen steeds sterker, ook van ouders van zmlk-leerlingen, die zich verenigden en bij de overheid aandrongen op financiering van pogingen tot integratie van hun kinderen in het reguliere onderwijs. Bovendien kwam een omvangrijk stelsel van financiering tot stand van ambulante hulp, waardoor leerlingen uit het speciaal onderwijs met speciale ondersteuning geheel of gedeeltelijk regulier (vervolg)onderwijs gingen bezoeken. De scheiding tussen speciaal en regulier onderwijs vormde een geduchte belemmering voor een verdere ontwikkeling van wat vooral ook door ouders als wenselijk werd gezien.

Dat leidde tot de gedachte in het begin van de jaren negentig om te bezien of de mogelijkheid voor ouders om te kiezen tussen regulier of speciaal onderwijs met behulp van een persoonsgebonden budget zou kunnen worden ingevoerd. In 1995 werden – in het beleidsplan LGF – nieuwe plannen gepresenteerd met betrekking tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze omvatten het onderbrengen van verschillende schoolsoorten voor speciaal onderwijs (lom en mlk uitgezonderd) in regionale expertisecentra (rec's) en het mogelijk maken van integratie van leerlingen met relatief zware problematiek in het regulier onderwijs. Dit laatste met bekostiging via leerlinggebonden financiering. De beoogde wijzigingen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet op de Expertisecentra (WEC), die in 1998 van kracht werd.

In 1998 is gestart met de vorming van rec's. Daarmee werd beoogd meer samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs tot stand te brengen en meer expertise te ontwikkelen, zodat rec's basisscholen beter zouden kunnen ondersteunen. Een ander doel was om in de rec-scholen meer expertise te ontwikkelen op gebieden waarop scholen zich in eerste instantie niet richtten, zodat een betere spreiding van voorzieningen kon worden gerealiseerd. De twaalf onderscheiden schoolsoorten werden geclusterd in vier clusters: visueel gehandicapten (cluster 1), auditief gehandicapten / leerlingen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden (cluster 2), lichamelijk/verstandelijk gehandicapten (cluster 3), en leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4).

De LGF-regeling is vanaf augustus 2003 van kracht. De achterliggende gedachte was dat leerlingen met een beperking of handicap die voorheen zouden zijn aangewezen op speciaal onderwijs, een leerlinggebonden budget konden krijgen. Dit ter beoordeling door een onafhankelijk van de rec's opererende Commissie van Indicatiestelling, op basis van landelijk vastgestelde criteria. De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) werd belast met het toezicht op het werk van de CvI's. Daarmee was voor leerlingen en ouders in principe de weg vrij voor een keuze tussen speciaal

4 Een voorbeeld is de Werkplaats van Kees Boeke, waar een speciale klas bestond voor kinderen met een visuele handicap.

onderwijs (in een school verbonden aan een rec) of het reguliere onderwijs. In het laatste geval werd een budget (het ‘rugzakje’) toegewezen, dat door de school deels kon worden besteed aan aanvullende personele en/of materiële voorzieningen en dat deels was gereserveerd voor ambulante begeleiding, te leveren door een regionaal expertisecentrum. Reguliere scholen zouden geïndiceerde leerlingen kunnen afwijzen, mits zij zouden kunnen motiveren waarom. Onderwijsconsulenten van de Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) zouden bemiddelen bij meningsverschillen tussen scholen en ouders over de plaatsbaarheid van leerlingen.

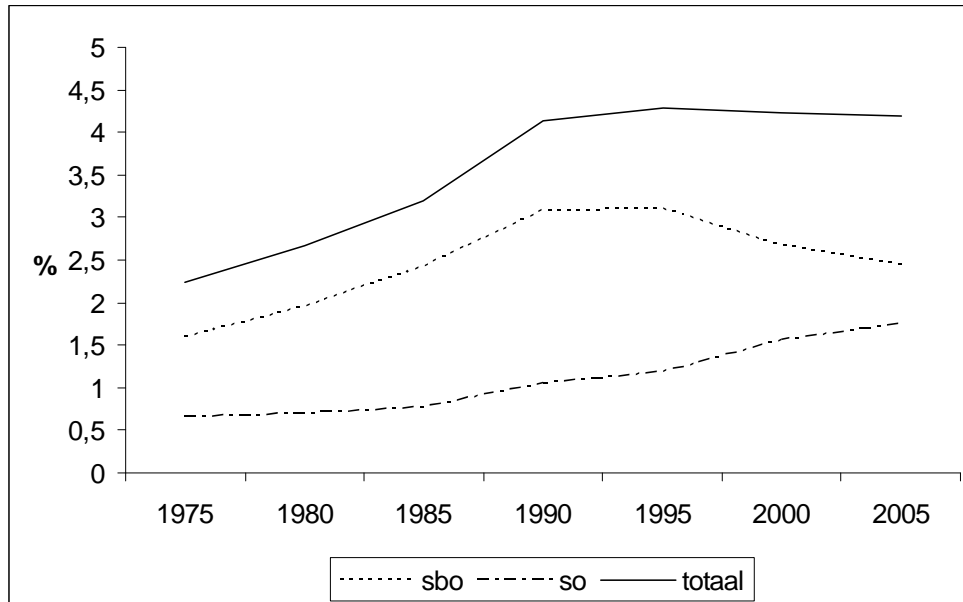
Bij de invoering van de LGF-regeling verwachtte het ministerie dat een kwart van de geïndiceerde leerlingen naar het reguliere onderwijs zou gaan en dat de instroom in het speciaal onderwijs dienovereenkomstig zou dalen⁵.

2.6 Ontwikkelingen in leerlingenaantallen

Figuur 2.1 geeft een overzicht van het percentage leerlingen in de basisschoollleeftijd (4 t/m 11 jaar) dat geen basisschool bezoekt, maar een school voor speciaal basisonderwijs (voorheen so-lom/-mlk) of speciaal onderwijs. De figuur toont de ontwikkeling tussen 1975 en 2005. De grafiek laat de sterke groei van het aandeel leerlingen in het lom/mlk zien die tussen 1975 en 1990 plaatsvond. Tussen 1990 en 1995 was er sprake van stabilisatie in deze categorie. In de tweede helft van de jaren negentig is het aandeel leerlingen hier gaan teruglopen. De overige vormen van speciaal onderwijs zijn vanaf midden jaren tachtig, met de invoering van de ISOVSO, terrein gaan winnen. Vanaf midden jaren negentig hield de groei van het speciaal onderwijs gelijke tred met de daling van het speciaal basisonderwijs. Het percentage leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 11 jaar dat geen regulier onderwijs volgt, is vooral tussen 1985 en 1990 – dus tussen de invoering van de ISOVSO en de start van het WSNS-beleid – sterk gegroeid. Vanaf 1990 is dit aandeel tamelijk stabiel, rond 4 procent. Daarbij is er, zoals aangegeven, wel een verschuiving naar de zwaardere vormen van speciaal onderwijs (de regionale expertisecentra). Van Lomwel (2006) vond bij de analyse van deelnamecijfers van de jaren 2003 tot en met 2005 aanwijzingen dat er sprake is van een weglekeffect. In regio's waar cluster 4 van het speciaal onderwijs (rec-so) sterk is gegroeid, is het speciaal basisonderwijs sterk afgenomen in leerlingenaantal.

5 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 25 juni 2007, kenmerk PO/ZO/07/26259 ('Uitwerking passend onderwijs').

Figuur 2.1 – Ontwikkeling in het percentage leerlingen in de leeftijd van 4 t/m 11 jaar in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs⁶; 1975-2005



Bron: Smeets (2007b), gebaseerd op Pijl (1997a) en op telgegevens van het ministerie van OCW (Cfi).

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de omvang van verschillende soorten onderwijs aan zorgleerlingen in de periode 1998 tot en met 2007. De afname van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (met 16%) wordt gecompenseerd door de groei van het speciaal onderwijs (met 35%), zoals de tabel laat zien. In het voortgezet onderwijs is de ontwikkeling in het aantal zorgleerlingen minder duidelijk in beeld te brengen. Dit komt doordat het speciaal voortgezet onderwijs (svo) tussen 1999 en 2002 is overgegaan in het praktijkonderwijs (pro) en deels in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). De mlk-leerlingen (svo-mlk) zijn in het praktijkonderwijs opgenomen. Een deel van de populatie in het svo-lom is naar het praktijkonderwijs overgegaan en een deel naar het lwoo, dat de voortzetting vormde van het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo). Het praktijkonderwijs is sinds 2005 stabiel qua omvang. Het speciaal voortgezet onderwijs (rec-vso) blijft fors groeien en is tussen 1998 en 2007 in omvang verdubbeld.

6 De lijn 'sbo' heeft tot 1998 betrekking op lom en mlk samen. De lijn 'totaal' is de optelsom van sbo (voorheen lom+mlk) en so. De groep van 12 jaar en ouder blijft buiten beschouwing, in verband met de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs.

Tabel 2.2 – Aantallen leerlingen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (regionale expertisecentra); 1998–2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	verschil
sbo	53.604	51.845	51.557	51.786	52.075	51.369	50.071	48.302	46.308	44.932	– 16%
so	26.925	28.650	30.066	31.223	32.724	33.559	33.918	35.075	35.836	36.445	+ 35%
svo	28.600	22.510	16.933	13.623	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
pro	-----	6.955	13.399	17.140	22.691	24.490	26.348	27.260	27.266	27.010	
vso	13.911	14.618	15.495	16.604	18.623	20.456	21.680	23.954	26.084	28.213	+ 103%

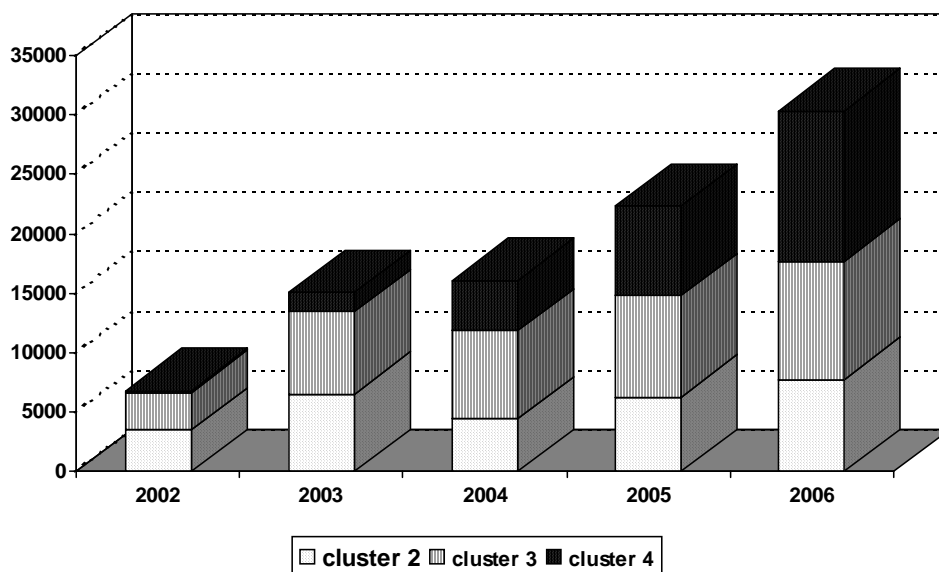
Bron: Telgegevens Cfi (Ministerie van OCW) en Statline (CBS).

Sinds de start van leerlinggebonden financiering is er een sterke toename van het aantal leerlingen in het reguliere onderwijs met leerlinggebonden financiering, zonder dat daar de verwachte daling van het speciaal onderwijs tegenover staat. In 2006 hadden ruim 31.000 leerlingen in het basisonderwijs recht op ambulante begeleiding vanuit de rec's, terwijl het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (rec-so) ruim 35.000 bedroeg (Smeets, 2007b). De ambulante begeleiding vanuit de rec's betreft in 40 procent van de gevallen begeleiding vanuit cluster 4, terwijl dit cluster voorheen nauwelijks in ambulante begeleiding voorzag (zie figuur 2.2). De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI, 2005, 2006a) schrijft deze ontwikkeling onder meer toe aan leerlingen die vóór de invoering van leerlinggebonden financiering geen extra middelen kregen en daar op grond van de nieuwe indicatiecriteria wel voor in aanmerking komen. Het gaat daarbij relatief vaak om autistische leerlingen die al op een basisschool zaten toen de LGF-regeling van kracht werd. De invoering van LGF heeft volgens de LCTI dus tot mogelijkheden geleid om extra middelen te verkrijgen voor bepaalde groepen leerlingen met specifieke problematiek die voorheen daarvan verstoken bleven.

In opdracht van het ministerie van OCW onderzochten Grietens, Ghesquière en Pijl (2006) of de signalen over een toename van het aantal leerlingen met gedragsproblematiek in het onderwijs met cijfers kunnen worden onderbouwd. Zij concluderen dat de onderzoeken die op dit gebied – vooral in het buitenland – zijn uitgevoerd, er niet op wijzen dat er inderdaad een toename is. De indruk die hierover in het onderwijs bestaat, moet volgens Grietens c.s. mede worden geweten aan de toegenomen aandacht voor het signaleren van problemen en de mogelijkheden om extra bekostiging te krijgen op basis van indicatiestelling. Overigens komen er ook uit het speciaal onderwijs signalen over verdichting van problematiek bij leerlingen. Zo wordt in cluster 3 (scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen, lichamelijk of meervoudig gehandicapt en langdurig zieken) geconstateerd dat de hulpvragen complexer worden en

dat er meer kinderen met meervoudige problematiek komen (LVC3, 2007). Hierbij speelt ook een rol dat tegenwoordig meer kinderen naar het speciaal onderwijs gaan die vroeger in verband met de ernst van hun beperkingen in het geheel geen school bezochten.

Figuur 2.2 – Aantal leerlingen in het basisonderwijs met ambulante begeleiding vanuit de regionale expertisecentra, naar cluster; 2002-2006



Bron: Telgegevens van het ministerie van OCW (Cfi).

2.7 Het Onderwijsachterstandenbeleid

Zoals eerder is aangegeven, bestaat de groep leerlingen die extra zorg nodig hebben in het onderwijs niet alleen uit de doelgroepen van het WSNS- en LGF-beleid ('zorgleerlingen'), maar ook uit de doelgroepen van het Onderwijsachterstandenbeleid ('achterstandsleerlingen'). Er is overlap tussen de doelgroepen van WSNS en LGF enerzijds en OAB anderzijds, maar schattingen van de omvang van die overlap lopen uiteen. Volgens de Onderwijsraad (2001) is slechts 2 procent van de leerlingen zowel zorg- als achterstandsleerling. Volgens de Algemene Rekenkamer (2005) is dat het geval bij 8,5%. Uit onderzoek van Van der Veen (2003) bij leerlingen in groep 2 blijkt dat allochtone leerlingen een drie tot vijf keer hogere kans hebben om tot de zwakst presterende of de meest 'zorgbehoevende' leerlingen te behoren dan niet-allochtone leerlingen. Uit onderzoek blijkt ook dat scholen met veel leerlingen uit

achterstandsgroepen doorgaans een hoger percentage verwijzingen naar het speciaal (basis)onderwijs hebben dan scholen met weinig leerlingen uit achterstandsgroepen (Smeets, 2003, 2004a, 2004b, 2007b; Ledoux, Smeets, & Van der Veen, 2005). Dit geeft aan dat de overlap tussen genoemde groepen niet onbelangrijk is. Volgens de Onderwijsraad (2000) manifesteren onderwijsachterstanden zich niet alleen in taalachterstanden, maar ook in cognitieve, meta-cognitieve en motorische ontwikkelingsaspecten en in de ontwikkeling op onderdelen van het sociaal-emotionele domein, waaronder sociale competentie. Daarmee vervaagt de scheidslijn tussen achterstandsleerlingen en zorgleerlingen.

Het OAB is onder deze naam eind van de jaren negentig van start gegaan. Er is echter al een lange traditie van beleid gericht op het terugdringen van onderwijsachterstanden. De oorsprong ligt in de jaren zeventig, in het 'Onderwijsstimuleringsbeleid', dat in de jaren tachtig is opgevolgd door het 'Onderwijskansenbeleid'. De achterliggende gedachte is dat bepaalde groepen kinderen onderwijsachterstanden oplopen of dreigen op te lopen als gevolg van sociale, economische of culturele factoren en dat deze achterstanden dienen te worden bestreden (Mulder, 1996; Karsten, Van Eck & Robijns, 2001). Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen allochtone en autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. In niet-stedelijk gebied behoort bijna een kwart van de leerlingenpopulatie tot de autochtone achterstandsleerlingen. In stedelijk gebied is de groep autochtone achterstandsleerlingen in verhouding kleiner, maar zijn er relatief veel allochtone achterstandsleerlingen. In een SCP-rapport wordt geconstateerd dat de autochtone achterstandsleerlingen wat op de achtergrond zijn geraakt in de aandacht van beleid en onderwijsveld. Zij worden bestempeld als 'een vergeten groep' (Vogels & Bronneman-Helmers, 2003) of een groep die 'eigenlijk uit het beeld verdwenen is' (Meijnen, 2004). Hun schoolprestaties zijn in vergelijking met niet-achterstandsleerlingen achteruitgegaan, terwijl de allochtone leerlingen een deel van hun achterstand hebben ingelopen, met name bij rekenen (Meijnen, 2004). Er zouden ook nog maar weinig ideeën bestaan over de manier waarop achterstanden bij autochtone achterstandsleerlingen het beste kunnen worden bestreden.

Terwijl de activiteiten rond onderwijsachterstanden aanvankelijk landelijk werden aangestuurd, hebben in het onderwijsachterstandenbeleid de lokale overheden een belangrijke rol gekregen. Met de wet GOA (Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid), die in 1998 van kracht werd, is een landelijk beleidskader vastgesteld, dat de landelijke doelstellingen aangaf voor een periode van vier jaar, gevolgd door een tweede kader, voor de periode 2002-2006. De concrete uitwerking werd overgelaten aan de gemeenten, in samenspraak met schoolbesturen. Het grootste deel van de beschikbare middelen ging overigens rechtstreeks naar de scholen, in de vorm van gewichtengelden. Tegelijkertijd werd van de gemeenten verwacht dat zij met de schoolbesturen overleg voerden over het bestrijden van onderwijsachterstanden. Uit een

review van het onderwijsachterstandenbeleid (Meijnen, 2003) blijkt dat onduidelijk was wie welke verantwoordelijkheden had. In de scholen bleek het accent bij het onderwijsachterstandenbeleid sterk op het jonge kind (tot 6 jaar) te liggen, met uitstraling naar groep 3 en 4, terwijl de bovenbouw werd verwaarloosd (Ledoux, 2003). In een tweede review is de situatie tijdens de uitvoering van het tweede beleidskader in ogenschouw genomen. Daarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van een vooruitgang, onder meer doordat er kwantificeerbare doelstellingen zijn opgenomen (Meijnen, 2004), maar het ontbrak nog steeds aan een helder systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering.

Voor de periode 2006-2010 wordt vooral ingezet op bestrijding van achterstanden via voorschoolse educatie en/of schakelklassen. Op dat punt is er een bestedingsplicht voor gemeenten die middelen ontvangen in het kader van het OAB. Daarnaast wordt een overgang gemaakt naar een herziene gewichtenregeling, waarin het criterium van etniciteit is vervallen en alleen wordt uitgegaan van het opleidingsniveau van de ouders. Voorts is de bij de toewijzing van gelden gehanteerde drempel verlaagd en bestaan er plannen om extra bekostiging te gaan geven aan 'impulsgebieden'. Dat zijn postcodegebieden waar sprake is van een relatief laag gemiddeld inkomen en relatief veel uitkeringen. Daardoor komt in verhouding meer geld beschikbaar voor scholen met achterstandsleerlingen op het platteland⁷.

Formeel staan de beleidslijnen WSNS, LGF en OAB los van elkaar. Het OAB richt zich op groepen en is vooral lokaal georiënteerd. WSNS en LGF hebben betrekking op individuele leerlingen en zijn regionaal georganiseerd. Vooral op het niveau van de school, de besturen en de ouders komen de beleidslijnen samen (Frissen, 2004). Uit verschillende bronnen blijkt dat in de scholen vaak niet zo'n duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen achterstandsleerlingen en zorgleerlingen. De neiging bestaat om middelen van het onderwijsachterstandenbeleid in te zetten voor zorgbeleid (Ledoux & Overmaat, 2001; Algemene Rekenkamer, 2005). Voorts blijkt dat vooral in scholen met relatief veel autochtone achterstandsleerlingen een oriëntatie op zorgbeleid overheerst, terwijl de bestrijding van achterstanden duidelijk minder aandacht krijgt (Hofman & Steenbergen, 2001; Overmaat & Ledoux, 2001).

7 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 18-1-2008, kenmerk PO/ZO/2007/49020 ('Wijziging van de gewichtenregeling').

2.8 Beleid rond speciaal onderwijs in het buitenland

In de jaren zeventig kreeg men meer oog voor de negatieve aspecten van het inrichten van aparte systemen voor personen met een stoornis of beperking. Dit leidde in veel Europese landen en de Verenigde Staten tot een streven naar veranderingen in het onderwijsbeleid, in de richting van vergroting van de mogelijkheden van opvang in het gewone onderwijs, met behoud van een (beperkt) stelsel van buitengewoon of speciaal onderwijs, of zelfs tot het afschaffen van het speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er landen waar het speciaal onderwijs van oudsher al een zeer beperkte omvang heeft.

In 1994 is in Salamanca een conferentie gehouden over het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Tijdens deze conferentie is namens 92 regeringen het ‘Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education’ aangenomen. Daarin wordt een beroep gedaan op de internationale gemeenschap om inclusief onderwijs te stimuleren (UNESCO, 1994). Dit zou moeten resulteren in een daling van het aandeel leerlingen dat onderwijs krijgt in separate voorzieningen voor speciaal onderwijs⁸. Steeds meer landen streven inderdaad naar het realiseren van inclusief onderwijs, zo blijkt uit rapporten van het *European Agency for Development in Special Needs Education*. In landen met gescheiden systemen voor regulier en speciaal onderwijs is er een trend naar het ontwikkelen van tussenvormen tussen beide systemen, waarbij leerlingen bijvoorbeeld in deeltijd een speciale voorziening bezoeken. Een andere trend is dat scholen voor speciaal onderwijs gaan functioneren als expertisecentra (‘resource centers’). Deze bieden ondersteuning aan reguliere scholen bij het onderwijs aan zorgleerlingen (zoals bij LGF het geval is). Ook wordt er een trend gesignaleerd naar decentralisatie. Daarbij gaan de verantwoordelijkheid en middelen voor speciale voorzieningen over van de landelijke overheid naar lokale overheden of regionale verbanden (Meijer, 2003; Meijer, Soriano, & Watkins, 2003). Overigens blijkt ook uit buitenlandse ontwikkelingen dat er behoefte blijft aan vormen van separaat speciaal onderwijs. Voor sommige kinderen blijft dit nodig (Croll & Moses, 2000) en ook zijn er ouders die voor hun kind de voorkeur geven aan een speciale school (Head & Pirrie, 2007). Dit in verband met de daar beschikbare deskundigheid, of omdat ouders vrezen dat hun kind in het regulier onderwijs door klasgenoten zal worden afgewezen (Yssel et al., 2007).

Gemiddeld krijgt 2 procent van de leerlingen in de landen in Europa onderwijs in scholen voor speciaal onderwijs of in speciale klassen in scholen voor regulier onder-

⁸ Onder separate voorziening verstaat men een school voor speciaal onderwijs of een speciale klas in een reguliere school waar de leerling de gehele of een groot deel van de onderwijstijd verblijft.

wijs (Eurydice, 2005; Meijer, 2003)⁹. In een aantal landen ligt dit percentage duidelijk lager en in een aantal duidelijk hoger. Overigens zijn de cijfers niet geheel betrouwbaar, doordat landen het begrip ‘separate voorziening’ verschillend interpreteren¹⁰. Smeets (2007b) geeft een overzicht van de omvang van het speciaal onderwijs in een aantal landen in Europa en van factoren die de verschillen daarin zouden kunnen verklaren. Op basis van cijfers van Eurydice (2005) over het percentage leerlingen in het speciaal onderwijs in de periode 1996 tot en met 2004, onderscheidt hij drie groepen landen. In de eerste groep krijgt minder dan 1 procent van de kinderen onderwijs in separate voorzieningen. Dit percentage is vrij stabiel. Het gaat daarbij om Spanje, Italië, Portugal, Noorwegen en IJsland. De tweede groep kent een percentage speciaal onderwijs dat varieert van 1,1 (Verenigd Koninkrijk) tot 2,3 (Denemarken). Enkele landen noteren in de genoemde periode een stijging, enkele een daling en de rest is vrij stabiel. Tot slot is er de groep met een hoog percentage speciaal onderwijs, dat varieert van 3,4 tot 5 procent. Vooral in Vlaanderen, Duitsland, Nederland en Tsjechië bezoeken relatief veel leerlingen speciale onderwijsvoorzieningen. Bovendien is tussen 1996 en 2004 in nagenoeg alle landen met een relatief hoog percentage leerlingen in het speciaal onderwijs een stijging van dat percentage opgetreden.

In landen waar weinig leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan, is er vaak van oudsher voor gekozen zoveel mogelijk leerlingen in het reguliere onderwijs op te nemen (Meijer, 2003). Vaak gaat het daarbij om dun bevolkte gebieden (Meijer & De Jager, 2001; Meijer, 2003). Daar is het in stand houden van speciale voorzieningen niet efficiënt en kost het reizen van leerlingen naar een dergelijke voorziening vaak onevenredig veel tijd. Daarom getroost men zich meer inspanning om alle leerlingen in het reguliere onderwijs op te vangen. Scholen voor regulier onderwijs kunnen dan doorgaans ook beschikken over extra personeel met specifieke deskundigheid. Landen met een hoog aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs hebben vaak een lange traditie op het gebied van separate voorzieningen voor speciaal onderwijs. Doorgaans gaat dit samen met een uitgebreid classificatiesysteem voor het vaststellen van stoornissen en handicaps en een fijnmazig net aan voorzieningen voor speciaal onderwijs¹¹. In landen waar een sterke decentralisatie heeft plaatsgevonden van beleid rond en financiering van voorzieningen voor zorgleerlingen, treden grote verschillen tussen regio's op in deelname aan voorzieningen (Egelund, 2000; Smeets, 2007b) en in het

9 Zie ook de overzichten per land op de website van het European Agency for Development in Special Needs Education: www.european-agency.org.

10 Leerlingen in speciale klassen in scholen voor regulier onderwijs worden niet overal meegeteld bij het berekenen van het percentage leerlingen in separate voorzieningen.

11 In Duitsland bestaan tien verschillende categorieën scholen voor speciaal onderwijs, in Tsjechië negen en in België acht.

percentage leerlingen dat aangemerkt wordt als zorgleerling (Head & Pirrie, 2007). Bovendien heeft de landelijke overheid daar niet altijd voldoende zicht op de situatie in de regio's (Smeets, 2007b). Verschillen in bevolkingsdichtheid tussen stad en platteland kunnen bijdragen aan verschillen in de mate waarin segregatie plaatsvindt. Dat blijkt bij voorbeeld ook in Denemarken (Egelund, 2000; Van Leeuwen, 2007) en in Schotland (Pirrie, Head, & Brna, 2006).

2.9 Naar 'Passend onderwijs'

Na WSNS, de vorming van regionale expertisecentra en de invoering van leerlinggebonden financiering, staat het landelijke onderwijsbeleid nu in het teken van het streven naar 'Passend onderwijs'. Met die term wordt geduid op een ingrijpende verandering in het beleid met betrekking tot onderwijs aan zorgleerlingen. Aanleiding daartoe zijn de uitkomsten van de evaluatie van WSNS, LGF en OAB en kritische beschouwingen van de Inspectie van het onderwijs over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en cluster 4 (Inspectie van het onderwijs, 2002, 2007a, 2007b, 2008).

Ledoux et al. (2007) hebben in opdracht van BOPO onderzoek gedaan naar de knelpunten in het huidige systeem, naar de oplossingen die Passend onderwijs daar tegenover kan stellen en naar de verwachtingen met betrekking tot het realiseren daarvan. Ze noemen vijftien knelpunten. Het overzicht daarvan is gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van WSNS, LGF en OAB, de rapportages van de Inspectie van het onderwijs en gesprekken met ambtenaren van het Ministerie van OCW. Het gaat om de volgende knelpunten:

1. het didactisch handelen van de leerkracht ten aanzien van zorgleerlingen is nog onvoldoende;
2. de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs schiet tekort;
3. de bestuurskracht van en de sturing door de WSNS-samenwerkingsverbanden laat te wensen over;
4. de groei van het speciaal onderwijs blijft zorgelijk;
5. de keuzevrijheid voor ouders is niet optimaal;
6. de indicatiestelling voor LGF verloopt traag en te bureaucratisch;
7. de ontwikkeling van allochtone leerlingen stagneert;
8. er is sprake van verkokering van het veld, doordat WSNS en LGF verschillende systemen zijn;
9. een probleem is het bestaan van wachtlijsten en soms is er zelfs sprake van thuis zitten van zorgleerlingen;
10. er is onduidelijkheid in de regio en met betrekking tot de verantwoordelijkheid bij plaatsing van zorgleerlingen;

11. het stelsel is te complex, met name wat betreft regels voor toelating en financiering;
12. nieuwe initiatieven stuiten af op complexe regelgeving;
13. de ambulante begeleiding vanuit het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs is niet helder en te kostbaar;
14. de afstemming tussen zorgvoorzieningen schiet tekort en overgangen (van primair naar voortgezet onderwijs) zijn slecht geregeld; bovendien blijkt het aandeel leerlingen dat als zorgleerling wordt beschouwd, in het voortgezet onderwijs veel hoger dan in het basisonderwijs;
15. sommige ouders werken niet mee aan verwijzings- en indiceringsprocedures.

Op grond van deze evaluaties is het onderwijsbeleid tot de conclusie gekomen dat reparatie van de huidige regelgeving, in de vorm van het invoeren van nieuwe regels, niet zal helpen¹². Het huidige systeem zal moeten worden omgevormd. Die wijziging omvat in de eerste plaats de introductie van een nieuwe besturingsfilosofie, waarvan de uitgangspunten zijn beschreven in de Beleidsnota Governance (Ministerie van OCW, 2005). Een eerste uitwerking van de vernieuwing van het onderwijs aan zorgleerlingen vond plaats in de notitie Vernieuwing Zorgstructuur (Ministerie van OCW, 2005).

Uitgangspunt is de overgang van een aanbod- naar een vraaggestuurde structuur. Voor het onderwijs aan zorgleerlingen betekent dit dat het onderwijsveld de mogelijkheid (doordat eigen initiatief en autonomie het uitgangspunt vormen), maar ook de plicht krijgt, om in te gaan op de (zorg)vraag van leerlingen. Dit dient te gebeuren door het creëren van een passend onderwijsaanbod ('zorgplicht')¹³. Daarbij zullen de volgende beleidsinstrumenten worden ingezet:

- de zorgplicht, opgelegd aan schoolbesturen, die dienen te zorgen voor passend onderwijs voor alle leerlingen;
- bekostiging met behulp van zorggewichten;
- de inrichting van regionale steunpunten voor ouders;
- het ontwikkelen van een geschillenregeling;
- het toezien op de vervulling van de zorgplicht en de kwaliteit van het onderwijsaanbod door de Inspectie van het onderwijs.

12 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 21 december 2004, kenmerk PO/KB/04/61355 ('Beleidsbrief naar aanleiding van de evaluatie WSNS, LGF en OAB').

13 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, d.d. 25 juni 2007, kenmerk PO/ZO/07/26259 ('Uitwerking passend onderwijs').

Door regionale samenwerking moet de beschikbaarheid en inzet van de juiste deskundigheid worden gewaarborgd. Dit moet leiden tot betere mogelijkheden voor een doorgaande ontwikkeling van leerlingen.

Deze notitie is gevolgd door een breed overleg in het veld, waarbij ook ouders zijn betrokken. In een aantal beleidsdocumenten, o.a. rapportages over de informatie- en gespreksbijeenkomsten in het veld (Ministerie van OCW 2006), een Invoeringsplan (Ministerie van OCW 2007) en, meest recent, een Voortgangsrapportage (Ministerie van OCW, 2008) is in de periode 2005 tot heden het concept 'Passend onderwijs' verder uitgewerkt. Gedurende die periode is verdere invulling gegeven aan globale noties, zodanig dat thans experimenten kunnen starten. Overigens is er ook duidelijk sprake van verschuiving van accenten. Zo wordt in de recente Voortgangsrapportage (Ministerie van OCW, 2008) aangegeven dat Passend onderwijs gebaseerd is op twee pijlers, te weten de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie daarvan. In voorgaande nota's viel het accent vooral op het organisatieaspect.

Onderstaande beschrijving van de huidige stand van zaken rondom Passend onderwijs is gebaseerd op de recente Voortgangsrapportage (Ministerie van OCW, 2008), waar nodig aangevuld met gegevens uit andere bronnen. In de nota komen vier thema's aan de orde, te weten verhoging van de kwaliteit van onderwijs, de vorming van regionale netwerken, betrokkenheid van personeel en ouders en tenslotte budgettaire beheersing.

Kwaliteitsverhoging

De accentuering van de noodzaak tot verhoging van de kwaliteit van de speciale leerlingenzorg is opmerkelijk. Vermoed kan worden dat de rapporten van de Inspectie van het onderwijs over de teleurstellende kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en cluster 3 en 4 van het speciaal onderwijs hier een belangrijke rol spelen (zie paragraaf 4.3). Ter verhoging van de kwaliteit worden maatregelen voorgesteld zoals de invoering van kerndoelen, het ontwikkelen van leerlingvolgsystemen, het ontwikkelen van leerlijnen en leermiddelen en de implementatie van kwaliteitszorgsystemen.

Ontwikkeling van regionale netwerken

De vorming van regionale netwerken is een belangrijke bouwsteen voor Passend onderwijs. In die netwerken moeten het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), het speciaal onderwijs (de regionale expertisecentra) en het voortgezet onderwijs samenwerken. Besturen moeten dan in de regio afspraken maken over een sluitend onderwijsaanbod voor alle leerlingen die extra zorg nodig hebben. De verplichting voor scholen voor primair onderwijs om deel uit te maken van een

WSNS-samenwerkingsverband komt te vervallen. De keuze voor de omvang van de regio's is aan de regio's zelf. Duidelijk is dat het om grotere regio's zal gaan dan het geval is bij de WSNS-samenwerkingsverbanden. Zo worden de samenwerkingsverbanden voor voortgezet onderwijs veelal als uitgangspunt genomen.

In een recente beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de vorming van de regionale netwerken (Van Schoonhove & Vreuls, 2008) wordt uitgegaan van 77 beoogde regionale samenwerkingsverbanden. Van Schoonhove en Vreuls onderscheiden een aantal stappen in het proces: vorming, afspraken over de samenwerking, inhoudelijke agenda, betrokkenheid ouders en betrokkenheid personeel. Het proces van vorming is duidelijk op gang gekomen: in driekwart van de gevallen hebben de beoogde partners kennis gemaakt, op bestuurlijk niveau. In meer dan de helft van de gevallen doen zich inzake de vorming en het maken van afspraken nog problemen voor, onder meer aangaande de afbakening van de regio en het vaststellen wie de partners zijn. Nog niet alle rec's zitten met de samenwerkingsverbanden aan tafel. Inzake de betrokkenheid van leraren en ouders valt nog veel te ondernemen. Deze groepen zijn tot op heden in respectievelijk 12 procent en 3 procent van de beoogde netwerken betrokken bij de vorming.

Betrokkenheid van personeel en ouders

In de Voortgangsrapportage wordt een activiteitenprogramma aangekondigd om de betrokkenheid van personeel en ouders bij Passend onderwijs te stimuleren. Er komt een dekkend netwerk voor de professionalisering van leraren. Zij zullen via personeelsdagen en conferenties worden geïnformeerd en er wordt gewerkt aan ondersteuning bij hun dagelijks werk. Ook ter bevordering van de betrokkenheid van ouders worden activiteiten ontwikkeld.

Budgettaire beheersing

Het is interessant te zien dat waar in voorgaande nota's er sprake was van een min of meer gescheiden behandeling van twee thema's (namelijk: toewijzing van zorg en indicatiestelling, met daarnaast de bekostigingssystematiek) deze twee nu worden besproken als één thema, namelijk budgettaire beheersing.

Een van de knelpunten die in Passend onderwijs moeten verdwijnen, betreft de problematiek rondom de indicatiestelling. Deze indicatiestelling, in het kader van leerlinggebonden financiering, dan wel toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs, kent verschillende problematische kanten, voor een deel inhoudelijk-procedureel van aard, maar ook omdat het hier over een openeinderegeling gaat: van tevoren is niet vast te stellen hoeveel kinderen zullen worden geïndiceerd. Dat leidt tot problemen met de

budgettaire beheersing, die nog worden versterkt als indicatiecriteria losjes worden gehanteerd. Daarnaast is er verschil tussen indicatiestelling en toewijzing van zorg in WSNS-verband en in verband met leerlinggebonden financiering, dan wel speciaal onderwijs. Dit verschil is onder meer problematisch doordat WSNS regionaal aan budgetfinanciering is gebonden en leerlinggebonden financiering landelijk via een opneinderegeling verloopt. Dit leidt tot ‘weglekeffecten’, zoals onderzoek heeft laten zien. Voorts is er het gegeven dat veel zorgleerlingen niet alleen in het kader van het onderwijs speciale zorg behoeven (en dus wellicht een indicatie), maar ook ressorteren onder de jeugdzorg, al dan niet in combinatie met een AWBZ-indicatie. Indicatiestelling en budgetbeheersing zijn dus nauw verbonden.

In Passend onderwijs wordt een aantal maatregelen voorgesteld om deze problemen het hoofd te bieden. In de eerste plaats dient elk regionaal netwerk één gezamenlijk loket in te richten voor handelingsgerichte toewijzing van extra zorg aan leerlingen die dat nodig hebben. Via hetzelfde loket dient tevens de mogelijkheid te bestaan tot integrale indicatiestelling voor jeugdzorg, al dan niet in combinatie met AWBZ-zorg.

Zorg- en adviesteams (ZAT’s) spelen een belangrijke rol bij de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs. Een ZAT werkt bovenschools, omvat vertegenwoordigers van verschillende organisaties van onderwijs en hulpverlening en past daarmee in de gedachte van regionale samenwerking. De kernfuncties van een ZAT betreffen de analyse van de casussen die de deelnemers inbrengen, consultatie en advisering van leraren, toeleiding en verwijzing naar externe instellingen en trajecten. Naast een ZAT is er in een samenwerkingsverband op schoolniveau vaak sprake van een zorgteam, dat zich richt op de bespreking van zorgleerlingen. Recente gegevens van het Nederlands Jeugd Instituut (2008) wijzen uit dat in 2007 zes van de tien scholen voor primair onderwijs gebruik konden maken van een ZAT en zeven van de tien een zorgteam hadden. De beschikbaarheid van ZAT’s voor het primair onderwijs is tussen 2003 en 2007 bijna verdubbeld. In het voortgezet onderwijs kunnen negen van de tien scholen een beroep doen op een ZAT.

In de tweede plaats zal in de toekomst budgetfinanciering centraal staan. Dat betekent dat een *lump sum* wordt toegekend, waarbij achteraf verantwoording wordt afgelegd over de besteding. Een en ander leidt tot vereenvoudiging van het huidige systeem en betekent ook een eind aan de opneinderegeling. De budgetfinanciering zal worden gekoppeld aan het open loket. Overigens is het nog wel de vraag hoe het budget zal worden toegekend aan een regio en aan wie binnen de regio. Ook is nog onduidelijk hoe de verdeling binnen de regio moet plaatsvinden.

Met nadruk wordt gesteld dat er sprake zal zijn van invoering van onderop. Dat wil zeggen dat er geen blauwdrukken worden uitgerold. Daarom ook zal de wetgeving

pas volgen nadat er in de praktijk uitwerkingen zijn ontwikkeld en beproefd. Bovendien zal wetgeving maatwerk mogelijk maken. In de periode tot 2011 wordt ruimte geboden voor ontwikkelingen vanuit het onderwijsveld, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om de organisatie aan te laten sluiten bij de lokale en regionale situatie. In de Voortgangsrapportage wordt een subsidieregeling aangekondigd voor de vorming van de regionale netwerken. De verwachting wordt uitgesproken dat vijf regio's zich in 2008 voor die regeling zullen aanmelden. De ontwikkelingen worden gevolgd door een onafhankelijke Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO).

De verwachting van de overheid is dat de invoering van Passend onderwijs ertoe leidt dat alle kinderen een passend aanbod zullen krijgen. Benadrukt wordt dat er meerdere arrangementen mogelijk zijn voor een leerling, zoals tijdelijke plaatsingen en gedeeltelijke plaatsing in een ander traject. Belangrijk is dat zo per regio een gevarieerd aanbod zal ontstaan, met minder bureaucratie en grotere bereidheid tot het opnemen van zorgleerlingen. Passend onderwijs gaat ervan uit dat de regionale netwerken zullen leiden tot meer samenwerking tussen PO en VO als het gaat om het geven van onderwijs aan zorgleerlingen en dat door het inrichten van één loket de samenwerking met de jeugdzorg tot stand zal komen. Door budgetfinanciering zullen de kosten beter in de hand gehouden worden, doordat er geen openeinderegeling meer is. Verder zal de combinatie van vraagsturing en controle op de kwaliteit door de Inspectie van het onderwijs naar verwachting een kwaliteitsverhoging bewerkstelligen. Ook moet zorgplicht ertoe leiden dat – door de verandering in besturingsfilosofie – de centrale overheid minder wordt belast met uitvoering en controle op regels, en dat de kosten zullen dalen door minder bureaucratie en betere inzet van middelen.

2.10 Oplossing van de knelpunten?

De studie van Ledoux et al. (2007) betreft een analyse van de beleidstheorie die de basis vormt voor de plannen voor Passend onderwijs, zoals die in de periode 2005/2006 zijn ontwikkeld. In genoemde analyse wordt tevens nagegaan of het plausibel is dat het voorgestane beleid de geconstateerde problemen gaat oplossen. Bovendien wordt ingegaan op (ongewenste) neveneffecten die te verwachten zijn. Het onderzoek is gebaseerd op de plannen zoals die door de overheid zijn gepresenteerd in beleidsnotities die zijn verschenen tot en met juni 2006. Dat betekent dat latere aanpassingen of concretisering niet zijn meegenomen. Dat geldt ook voor ontwikkelingen in de regio's, die mogelijk ertoe leiden dat sommige conclusies niet meer opgaan. De onderzoekers constateren dat het niet te verwachten is dat alle knelpunten door de voorgestane beleidswijziging zullen worden opgelost.

Positieve verwachtingen zijn er met betrekking tot de oplossing van de volgende knelpunten:

3. gebrek aan bestuurskracht van en sturing door WSNS-samenwerkingsverbanden;
6. traag verloop van de indicatiestelling;
9. thuiszitten van leerlingen;
10. gebrek aan (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de samenwerking;
13. niet efficiënte ambulante begeleiding.

Het is volgens Ledoux c.s. twijfelachtig, of het voorgestelde nieuwe beleid zal helpen bij de volgende problemen:

5. te weinig keuzevrijheid voor ouders (lokale afspraken kunnen keuzevrijheid kleiner maken; wellicht zal er sprake zijn van meer maatwerk, maar als besturen niet goed samenwerken, kan er juist grotere ondoorzichtigheid ontstaan);
8. verkokering en veelheid van beleidsprogramma's (speciaal beleid voor achterstandsleerlingen blijft, omdat het onderwijsachterstandenbeleid buiten dit nieuwe beleidsprogramma is gebleven);
9. wachtlijsten voor het speciaal onderwijs (zorgplicht betekent niet automatisch dat een leerling snel kan worden geplaatst);
14. gebrekkige afstemming tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs (er zijn geen prikkels om de bestaande verschillen kleiner te maken, maar wellicht helpt betere lokale samenwerking toch).

Een derde categorie tenslotte, betreft problemen die door het beoogde beleid vermoedelijk niet verdwijnen:

1. onvoldoende deskundigheid van leerkrachten in het primair onderwijs (er zijn geen prikkels tot deskundigheidsvergroting in het nieuwe systeem);
2. kwaliteit van scholen voor speciaal (basis-)onderwijs schiet tekort (idem: geen prikkels tot verbetering);
4. groei speciaal onderwijs neemt toe (idem: geen prikkels om groei af te remmen);
15. ouders werken niet mee aan verwijzing (dit blijft inherent aan de juridische positie van ouders, omdat de verplichting tot medewerking wordt afgewezen).

De onderzoekers formuleren vervolgens een aantal belangrijke kanttekeningen bij de veronderstellingen waarop Passend onderwijs is gebouwd. Het nieuwe model is gebaseerd op samenwerking tussen schoolbesturen. Het is de vraag of deze altijd tot stand komt: sommige scholen zullen bijvoorbeeld weinig of geen zorgleerlingen willen opnemen. Denk aan de mechanismen rond 'witte' en 'zwarte' scholen. Er is ook bovenbestuurlijke regie nodig voor afstemming per regio, en samenwerking met jeugdzorg. De vraag is of dit 'vanzelf' zal gaan. Voorts geldt dat nieuwe groei van het speciaal onderwijs niet uit te sluiten is, als schoolbesturen de zorg organiseren in scholen voor

speciaal onderwijs. Door het zorgbudget is sprake van openeindefinanciering. Dat zet indicatiestelling onder druk en kan leiden tot budgetmaximalisatie.

Wij merken hierbij op dat het gaat om (beredeneerde) inschattingen van de onderzoekers. Het is denkbaar dat in sommige opzichten de ontwikkeling een meer positief verloop zal (kunnen) krijgen dan de onderzoekers denken. We wijzen er op dat in de meest recente uitwerking van Passend onderwijs op een aantal knelpunten nader wordt ingegaan en maatregelen worden voorgesteld. Dit geldt met name kwaliteitsverbetering van het speciaal (basis)onderwijs en scholing van leerkrachten.

Het is voorts van belang bij het invoeren en vooral ook het evalueren van Passend onderwijs niet te overhaast te werk te gaan. De vorming van regionale samenwerkingsverbanden is een delicaat proces, dat in een aantal gevallen tijd zal vergen. Dat laatste geldt in het bijzonder omdat zo'n proces op de werkvloer moet landen. Voor het verwerven van betrokkenheid van leerkrachten en ouders is nodig dat deze ervaren dat brede samenwerking (en de verbinding met bijvoorbeeld de jeugdzorg) inderdaad een voorwaarde is voor en bijdraagt aan het tot stand brengen van een gevarieerd pakket aan mogelijkheden voor de opvang van zorgleerlingen.

De positie van ouders is verbeterd in de plannen voor Passend onderwijs. Ouders hebben tegenmacht verkregen, doordat ze kunnen protesteren tegen beslissingen. Echter, dat moet goed worden georganiseerd. Belangrijk is ook de vaststelling dat er kans is op rechtsongelijkheid en juridisering. Doordat ouders verschillen in vermogen tot het beoordelen van situaties en zich staande te houden tegenover deskundigen (o.a. als gevolg van verschil in opleiding), kan er ongelijkheid ontstaan. Dat kan leiden tot juridisering. Belangrijk is ook de constatering dat er kans is dat de keuzevrijheid voor ouders afneemt, c.q. dat grote regionale verschillen ontstaan. Schoolbesturen moeten verschillende belangen afwegen (bijvoorbeeld die van zorgleerlingen versus die van de andere leerlingen). Dat kan leiden tot grote verschillen tussen scholen en zelfs tot afname van de bereidheid binnen elke school om zorgleerlingen op te nemen.

Een aantal kanttekeningen betreft de bestuurlijke constellatie. Het is de vraag of (bijvoorbeeld kleine) schoolbesturen beschikken over voldoende bestuurlijke kracht om de hen toegedachte rol te kunnen vervullen. Voorts is het mogelijk dat in het nieuwe beleid sprake zal zijn van verplaatsing van regelgeving: van centraal naar decentraal, zonder dat het aantal regels vermindert. Tenslotte moet worden vastgesteld dat het toezicht zich in het nieuwe systeem ook zal moeten uitstrekken tot de bestuurlijke samenwerking. Dat is een noviteit. Bovendien is er de complicatie dat Passend onderwijs (nog) niet is gedefinieerd. In hoofdstuk 6, bij het formuleren van een aantal beleidsaanbevelingen, komen we op bovenstaande kritische kanttekeningen terug.

2.11 Mening van de experts

In de expertbijeenkomsten zijn thema's, zowel van inhoudelijke, organisatorische als praktische – invoeringsvraagstukken betreffend – aard, die in Passend onderwijs een belangrijke rol spelen, aan de orde geweest. In het onderstaande rapporteren we kort een aantal opinies van experts ter zake. Deze opvattingen kunnen beschouwd worden als een stem uit de praktijk. Ze zijn vooral van betekenis in zoverre ze wijzen op bijvoorbeeld de afstand tussen beleid en praktijk, of aangeven voor welke invoeringsproblemen men kan komen te staan.

Positie van het speciaal onderwijs

Passend onderwijs gaat uit van de gedachte dat per regio zodanige onderwijsarrangementen tot stand zullen worden gebracht dat alle leerlingen opgevangen kunnen worden. Sommige experts stipuleren dat dit niet moet worden opgevat als inclusief onderwijs, in de traditionele betekenis van dat begrip. Bij inclusief onderwijs zouden al die leerlingen die nu in het speciaal onderwijs zitten, in het reguliere onderwijs terecht moeten kunnen (voor zover de ouders dat wensen). De experts zijn van mening dat we niet zonder speciaal onderwijs kunnen. Ook bij Passend onderwijs zal het speciaal onderwijs niet verdwijnen. Er moeten wel meng- of tussenvormen van regulier en speciaal onderwijs ontstaan. Er moet worden gedacht over een integraal aanbod (onderwijs, jeugdzorg en eventueel AWBZ). Het is van belang dat een gezamenlijk continuüm van zorg wordt geregeld en dat in onderlinge samenwerking een diversiteit aan arrangementen kan ontstaan. Een probleem bij Passend onderwijs is dat in de pers is gesuggereerd dat het speciaal onderwijs zal verdwijnen. De beeldvorming is dus problematisch.

Bekostiging en indicatiestelling

Het geld is een heel belangrijk sturingsmechanisme. Daarover zijn de experts het eens. Men probeert altijd maximale budgetten te krijgen voor zorg, zo wordt gesteld. Ten aanzien van leerlinggebonden financiering wordt gezegd dat 'de overheid zich daarmee in de voet heeft geschoten'. Daarom moet er goed over worden nagedacht hoe dit bij Passend onderwijs moet worden aangepakt. Dit wordt gezien als cruciaal punt. Budgetfinanciering is te overwegen, als men dan maar de openeindefinanciering via de indicatiestelling goed in de hand weet te houden en vooral weet te voorkomen dat er grote verschillen tussen regio's gaan ontstaan. Er moet worden opgepast voor 'zorgtoerisme': het verhuizen van mensen, omdat ze in een andere regio meer zorg kunnen krijgen. Om de middelen voor zorgleerlingen beter te verdelen, valt bovendien te overwegen om bij leerlinggebonden financiering

geen vaste bedragen per leerling vast te leggen, maar deze afhankelijk te maken van de benodigde zorg en ondersteuning.

Betrokkenheid van leraren en ouders

Volgens de experts worden de plannen voor Passend onderwijs in de praktijk te veel opgevat als plannen die op regionaal niveau hun beslag gaan krijgen. Leraren wachten daardoor af. Ze hebben niet het idee dat dit in de klas gaat gebeuren. Het wordt vooral als een structuurdiscussie ervaren, waar de besturenlaag mee bezig is. In verband hiermee wordt erop gewezen dat men zou moeten leren van de ervaringen met WSNS. Aanvankelijk werd ook daar veel te lang tussen bestuurders gesproken over samenwerking en structuren. Er moet voor worden gezorgd dat de leerkracht erbij betrokken wordt, evenals directeuren. Daarnaast is het ook van belang dat de ouders worden betrokken bij de ontwikkeling van Passend onderwijs (zie paragraaf 5.5).

Eén loket

De gedachte van één loket wordt breed gesteund. De inschatting is dat een gezamenlijk regionaal loket voor advies, ondersteuning, indicatiestelling en verwijzing van groot belang kan zijn, zowel voor ouders als voor scholen. Achter het loket moet de aansluiting bij de vragen en de doorgeleiding dan goed geregeld worden. Het verdient aanbeveling in pilots de inrichting van dat loket verder uit te werken en te testen. Ook de harmonisatie van de indicatiestelling is een belangrijk punt. Er zou een integrale indicatiestelling voor onderwijs, jeugdzorg en eventueel AWBZ moeten komen. De verwachting is wel dat er nieuwe grensproblematiek zal komen, door de nieuwe regio-indeling.

2.12 Belangrijkste conclusies

Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, ook zorgleerlingen genoemd, zijn leerlingen die extra aandacht nodig hebben in het onderwijs. Het gaat om kinderen met leer- en/of gedragsproblemen en/of beperkingen van lichamelijke en/of zintuiglijke aard die het volgen van onderwijs bemoeilijken. Voor deze leerlingen is in de loop van de twintigste eeuw een steeds verder uitdijend systeem voor speciaal onderwijs tot ontwikkeling gekomen. Het verwijzen van leerlingen uit het reguliere onderwijs naar vormen van speciaal onderwijs werd daarbij steeds meer als ‘gewoon’ ervaren. Dit mede doordat het reguliere onderwijs zich onvoldoende geëquipeerd voelde om deze leerlingen op te nemen of te handhaven. Bij de groei van het aantal leerlin-

gen in het speciaal onderwijs speelden ook aspecten als een toenemend aanbod aan speciale scholen, verlenging van de leerplicht en groeiende aandacht voor het signaleren van problemen en stoornissen een rol. Qua omvang van het speciaal onderwijs behoort Nederland – in ieder geval in Europa – tot de koplopers. Dat heeft te maken met de genoemde traditie van verwijzing, de beschikbaarheid van een uitgebreid classificatiesysteem voor stoornissen en handicaps en een fijnmazig net aan voorzieningen voor speciaal onderwijs. Dat laatste kan ook in verband worden gebracht met de bevolkingsdichtheid.

De combinatie van veranderende maatschappelijke opvattingen (tot uitdrukking komend in het streven naar inclusief onderwijs) en de steeds verder toenemende kosten hebben geleid tot bewegingen die erop zijn gericht meer zorgleerlingen onderwijs te geven op een reguliere school. Hiertoe zijn verschillende beleidsprogramma's in het leven geroepen. Met het programma 'Weer Samen Naar School' (WSNS) is samenwerking tussen het basisonderwijs en de scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en de scholen voor moeilijk lerende kinderen tot stand gebracht. De lom- en mlk-scholen zijn vervolgens samengevoegd tot speciaal basisonderwijs. Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs maken verplicht deel uit van WSNS-samenwerkingsverbanden. De bekostiging is zo ingericht dat het financieel onvoordelig is als een samenwerkingsverband een hoog percentage leerlingen in het speciaal basisonderwijs heeft. Na een aantal jaren WSNS-beleid is het speciaal basisonderwijs inderdaad kleiner geworden. De scholen voor speciaal onderwijs, tegenwoordig clusterwijs samenwerkend in regionale expertisecentra, bleven echter groeien. Met de invoering van leerlinggebonden financiering heeft de overheid getracht die groei tot staan te brengen. Leerlingen die aan specifieke criteria voldoen, krijgen hierdoor de mogelijkheid te kiezen tussen een school voor speciaal onderwijs en een school voor regulier onderwijs. In het laatste geval – en indien de reguliere school de leerling wil plaatsen – wordt een 'rugzakje' met geld meegeleverd, dat deels moet worden besteed aan ambulante begeleiding, te leveren door de regionale expertisecentra. De verwachte daling van de omvang van het speciaal onderwijs is hiermee echter niet gerealiseerd. De leerlinggebonden financiering blijkt voor een belangrijk deel terecht te komen bij leerlingen die al een reguliere school bezochten. Daaronder zijn relatief veel leerlingen met een autistische stoornis. Ondanks de inspanningen en beleidsprogramma's die zijn gericht op het stimuleren van basisscholen om meer leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op te nemen, dan wel te handhaven, is het percentage leerlingen dat een vorm van speciaal onderwijs bezoekt (het speciaal basisonderwijs meegerekend), sinds 1990 niet noemenswaardig veranderd.

Naast de hier beschreven zorgleerlingen, zijn er ook leerlingen die door ongunstige sociaal-culturele omstandigheden en/of vanwege hun etniciteit belemmerd worden in

hun mogelijkheden op school. Hierop is een afzonderlijk beleidsterrein van toepassing: het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Formeel zijn WSNS, LGF en OAB van elkaar gescheiden. Door overlap is de scheiding van deze terreinen in de onderwijspraktijk echter veel minder strikt dan op beleidsgebied.

De evaluatie van WSNS, LGF en OAB heeft een aantal positieve punten en een aantal knelpunten opgeleverd. De knelpunten zijn van dusdanige aard, dat de overheid heeft besloten tot een herziening van de organisatie van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dit onder de naam 'Passend onderwijs'. Het voornemen is dat het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), het speciaal onderwijs (de regionale expertisecentra) en het voortgezet onderwijs regionale netwerken gaan vormen. Schoolbesturen moeten in de regio afspraken maken over een sluitend onderwijsaanbod voor alle leerlingen die extra zorg nodig hebben. Het regionale netwerk dient ook één gezamenlijk loket in te richten voor toewijzing van extra zorg en voor integrale indicatiestelling voor jeugdzorg. Het beleidsvoornemen is om geen indicaties meer te honoreren louter op basis van de combinatie van kindkenmerken en het gegeven dat de school geen toereikende zorg kan bieden. Het is de bedoeling dat de openeinde-financiering van extra zorg gaat verdwijnen. Daarnaast zijn er plannen rond aanpassing van de kwalificatiestructuur en de ondersteuning en verdere scholing van onderwijsgeevenden. Ook zijn er plannen tot verbetering van de positie van ouders, door uitbreiding van medezeggenschap.

Naar inschatting van Ledoux et al. (2007) kan de invoering van Passend onderwijs een oplossing bieden voor de knelpunten met betrekking tot gebrek aan bestuurskracht van en sturing door WSNS-samenwerkingsverbanden, gebrek aan (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de samenwerking, traag verloop van de indicatiestelling, thuiszitten van leerlingen en inefficiënte ambulante begeleiding. Wat, afgaand op de eerste plannen voor Passend onderwijs, volgens Ledoux et al. niet zal worden opgelost, zijn onvoldoende deskundigheid van leerkrachten in het primair onderwijs, tekortschietende kwaliteit van scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, de groei van het speciaal onderwijs en gebrek aan medewerking van sommige ouders. Verder achten de onderzoekers het twijfelachtig of de plannen zullen leiden tot meer keuzevrijheid voor de ouders, tot het einde van de verkokering van beleidsprogramma's, tot het oplossen van wachtlijsten voor het speciaal onderwijs en tot betere afstemming tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. In de meest recente plannen van de overheid wordt meer nadruk gelegd op het versterken van de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen en op de competenties van leraren.

De geraadpleegde experts stellen dat we niet zonder speciaal onderwijs kunnen. In het kader van Passend onderwijs moeten volgens de experts wel mengvormen tussen regulier en speciaal onderwijs ontstaan, waarbij een gezamenlijk continuüm van zorg is

geregeld en arrangementen van onderwijs en zorg worden samengesteld. Volgens de experts worden de plannen voor Passend onderwijs momenteel in de praktijk te veel opgevat als plannen die op regionaal niveau hun beslag gaan krijgen en niet de eigen school en praktijk in de klas betreffen. Het wordt vooral als een structuurdiscussie ervaren, die zich op bestuursniveau afspeelt.

Een gezamenlijk regionaal loket voor advies, ondersteuning, indicatiestelling en verwijzing wordt van groot belang geacht, zowel voor ouders als voor scholen. Dan moet de aansluiting bij de vragen en de doorgeleiding vanuit dat loket wel goed geregeld worden. Ook de harmonisatie van de indicatiestelling is een belangrijke punt. Het geld is een heel belangrijk sturingsmechanisme. Bij de invoering van budgetfinanciering moet worden gewaakt voor het ontstaan van grote verschillen tussen regio's in beschikbaarheid van zorg. De verwachting is ook dat de nieuwe regio-indeling tot nieuwe grensproblematiek zal leiden.

3 Bovenschoolse voorzieningen en samenwerking

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende dwarsverbanden tussen regulier en speciaal onderwijs. Daarmee wordt een verbetering van de mogelijkheden beoogd om extra hulp en ondersteuning te geven aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en/of aan scholen die met deze leerlingen te maken hebben. Dit naast de mogelijkheden om leerlingen te verwijzen naar vormen van speciaal onderwijs. Ook andere instellingen en personen (buiten het onderwijs) kunnen een rol spelen in de ondersteuning van de scholen op het gebied van leerlingenzorg. Dat zijn bij voorbeeld onderwijsbegeleidingsdiensten, schoolmaatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en zorg- en adviesteams (zie paragraaf 2.9). In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende bovenschoolse (regionale en lokale) voorzieningen, op de samenwerking daartussen en op de ondersteuning van het onderwijs. We besteden achtereenvolgens aandacht aan de samenwerking tussen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs in de WSNS-samenwerkingsverbanden en aan de regionale expertisecentra, waarin de scholen voor speciaal onderwijs samenwerken. Daarbij komt ook de samenwerking tussen het basisonderwijs en het speciaal onderwijs aan de orde. Vervolgens gaan we in op de overige bovenschoolse samenwerking en op de indicatiestelling en verwijzing door de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) en de Commissie van Indicatiestelling (CvI). We besluiten het hoofdstuk met een samenvatting van de mening van de geraadpleegde experts, gevolgd door een overzicht van de belangrijkste conclusies op het gebied van de bovenschoolse samenwerking en ondersteuning.

3.2 WSNS-samenwerkingsverbanden

De Wet op het Primair Onderwijs verplicht basisscholen en de scholen voor speciaal basisonderwijs om samen te werken in WSNS-samenwerkingsverbanden. Er zijn 248 van dergelijke verbanden. Gemiddeld telt een verband 30 scholen en er participeren gemiddeld 5 à 6 schoolbesturen in één samenwerkingsverband. De ontwikkelingen in deze verbanden zijn lange tijd gevolgd met behulp van de jaarlijkse WSNS-Monitor, die in 2005 de laatste maal is uitgevoerd (Sontag, Van Wolput, Vermaas, & Vloet, 2005). Uit de monitor blijkt onder meer dat in de meeste samenwerkingsverbanden is gekozen voor een lichte bestuurlijke variant: de overeenkomst of federatie. Slechts bij een kwart van de verbanden is sprake van een 'federatie plus' (waarin het samenwer-

kingsverband het bestuur van het speciaal basisonderwijs vormt) of van één gezamenlijk bestuur. Keesenberg (2004) wijt de voorkeur voor lichte varianten van samenwerking aan het ‘denominatieve denken’ bij schoolbestuurders (tachtig procent van de samenwerkingsverbanden is interzuilair) en aan het gevoel in het speciaal basisonderwijs dat het samenwerkingsverband zich vooral richt op de basisscholen. Pijl (2004) wijst erop dat de samenwerkingsverbanden ‘top-down’ zijn opgezet en doorgaans niet zijn gestart vanuit een eigen behoefte in de scholen tot samenwerking. De belangrijkste reden voor samenwerking is het deel van het zorgbudget dat door de landelijke overheid direct aan het samenwerkingsverband ter beschikking is gesteld¹⁴.

Bovenschoolse zorgstructuur

Het WSNS-samenwerkingsverband dient een bovenschoolse zorgstructuur in te richten, waarvan een beschrijving wordt gegeven in het jaarlijks vast te stellen zorgplan. De WSNS-Monitor (Sontag et al., 2005) biedt zicht op de activiteiten in de verbanden. Alle samenwerkingsverbanden beschikken over een netwerk van interne begeleiders (ib’ers). In die netwerken wisselen de ib’ers ervaringen uit en wordt aan hun verdere professionalisering gewerkt. In negen van de tien verbanden bestaat bovendien een netwerk voor schooldirecteuren. Bovenschoolse zorg in de samenwerkingsverbanden omvat meestal ambulante begeleiding. Dit is het geval bij 86 procent van de verbanden. Begeleiders die zijn verbonden aan de sbo-school of aan het samenwerkingsverband, verzorgen begeleiding in verband met leerlingen voor wie verwijzing naar het sbo dreigt als zij geen extra hulp of ondersteuning krijgen. De ambulante begeleiding richt zich doorgaans op de leraar en niet direct op de leerling. In één op de tien verbanden bestaat een tussenvorm tussen regulier en speciaal basisonderwijs, in de vorm van een hulpklas. In onderzoek van Smeets et al. (2007) geven directeuren van zeven van de tien basisscholen aan dat hun school advies over zorgleerlingen kan vragen aan een PCL met brede taakstelling of aan een bovenschools zorgplatform.

Positieve punten van de WSNS-samenwerkingsverbanden zijn hun rol bij het tot stand brengen van samenwerking tussen scholen op het gebied van leerlingenzorg, het ondersteunen van scholen bij hun professionalisering, het opzetten van netwerken van interne begeleiders en het verbeteren van de kwaliteit van de ib’ers. Knelpunten zijn de bestuurskracht van de verbanden in relatie tot de autonomie van de scholen, kwaliteitsmonitoring en het werken met ken- en stuurgetallen en moeilijkheden bij afstemming met regionale partners (Vermaas & Van der Pluijm, 2005; zie ook Smeets, 2003, 2004c; Meijer, 2004). Directeuren van basisscholen zijn doorgaans vrij positief over het functioneren van het WSNS-samenwerkingsverband waaraan hun school

14 Zie paragraaf 2.4 voor een toelichting bij het zorgbudget.

deelneemt (Smeets et al., 2007). Vooral het netwerk van ib'ers, de bijdrage van het verband aan de standaardisatie van procedures en het bevorderen van de kwaliteit van de leerlingenzorg krijgen positieve waarderingen. In de grote steden is de waardering voor het WSNS-samenwerkingsverband overigens significant lager dan in relatief dun bevolkte gebieden.

De Inspectie van het onderwijs (2007a) heeft in het kader van toezicht een pilot uitgevoerd in veertien WSNS-samenwerkingsverbanden. Daaruit blijkt dat de verbanden in het algemeen een positieve bijdrage leveren aan de leerlingenzorg binnen de scholen. De sturing van bovenschoolse zorg, de voorwaarden voor zorg en begeleiding en de uitvoering van zorg zijn voldoende tot goed. Verbeterpunten zijn de communicatie met leerkrachten, het zicht op de professionaliseringsbehoefte in de scholen, de kwaliteitszorg en het zicht op de voortgang van zorgleerlingen, aldus de Inspectie.

3.3 Regionale expertisecentra

Scholen voor speciaal onderwijs werken samen in 34 regionale expertisecentra (rec's, zie paragraaf 2.5)¹⁵. In de Wet op de Expertisecentra worden drie kerntaken van de regionale expertisecentra onderscheiden: in stand houden van de Commissie voor de Indicatiestelling, coördinatie van de ambulante begeleiding en begeleiding van ouders (Inspectie van het onderwijs, 2007c). Daarnaast kan een rec kiezen voor het uitvoeren van optionele taken waarover afspraken zijn gemaakt tussen de aan het rec deelnemende scholen (de 'collectieve ambitie'). Uit onderzoek naar de ontwikkeling en effectiviteit van de rec's komen de volgende succesfactoren naar voren: een duidelijk beeld van de organisatie, goed leiderschap en gezamenlijke projecten (Studulski, Den Blanken, Hooegeven, & Van der Vegt, 2005). Risicofactoren zijn onder meer de verscheidenheid in samenstelling van de rec's en de wensen van scholen en besturen tot autonomie. Een andere conclusie is dat te veel rec's hebben gekozen voor een beperkt organisatieperspectief. Om de maatschappelijke en beleidsmatige verwachtingen waar te maken en uit te groeien tot volwaardige expertisecentra, zouden de rec's een uitgebreider organisatieperspectief moeten kiezen en 'de lat hoger moeten leggen' (Studulski et al., 2005, p. 11). Ook in 2008 beperken nog te veel rec's zich overwegend tot de wettelijk vastgelegde taken¹⁶. Wat de uitvoering van deze taken betreft, gaan we hier in op de ambulante begeleiding. De indicatiestelling wordt besproken in paragraaf 3.6. In paragraaf 5.3 komt de begeleiding van ouders aan de orde.

15 De verdeling is als volgt: 4 rec's in cluster 2, 16 in cluster 3 en 14 in cluster 4. Cluster 1 kent geen rec's, in verband met afwijkende afspraken.

16 Persoonlijke communicatie met de Inspectie van het onderwijs.

Ambulante begeleiding bij LGF

In verschillende recente onderzoeken is ingegaan op de ambulante begeleiding in verband met leerlinggebonden financiering. Dit is de belangrijkste begeleidende taak van het speciaal onderwijs ten opzichte van het reguliere onderwijs. In onderzoek van de Inspectie van het onderwijs (2007b) naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen, is de ambulante begeleiding vanuit cluster 4 onder de loep genomen. Hetzelfde is onlangs gebeurd voor cluster 3 (Inspectie van het onderwijs, 2008a). De analyse van handelingsplannen, die de basis vormen voor de extra hulp aan de leerlingen, leidde tot de conclusie dat de meerderheid van genoemde plannen niet als een betekenisvol sturings- en verantwoordingsdocument kan worden beschouwd en daarmee tekortschiet als basis voor het onderwijs aan LGF-leerlingen in het reguliere onderwijs (zie ook paragraaf 4.4). Ook de begeleidingsplannen, waarin afspraken tussen de reguliere school en het rec worden gemaakt over de ambulante begeleiding, bieden volgens de Inspectie van het onderwijs onvoldoende houvast. In een aantal gevallen ontbreken deze plannen zelfs. Ondanks deze onvoldoende planmatige aanpak, leveren de ambulante begeleiders volgens de scholen een nuttige bijdrage. Wel blijkt de frequentie van de contacten tussen school en begeleider sterk uiteen te lopen. Deze varieert van wekelijks tot eens in de acht weken.

GlouDEMANS en KoeLEMij (2006) onderzochten de ervaringen met de ambulante begeleiding die vanuit een rec in cluster 4 wordt verzorgd. Zowel scholen als ouders zijn in meerderheid tevreden over de ambulante begeleiding. Wel zouden velen graag zien dat er meer begeleiding aan de LGF-leerlingen zelf zou worden gegeven, op sociaal-emotioneel gebied en meer nog op didactisch gebied. Ruim de helft van de scholen vindt bovendien de ambulante begeleiding van de leerkrachten op didactisch gebied te beperkt. Sontag et al. (2007) constateren dat meer dan de helft van de basisscholen die één of meer LGF-leerlingen onderwijs geven, daarmee positieve ervaringen heeft. Deze ervaringen worden vaak in verband gebracht met goede ambulante begeleiding. Scholen die negatief zijn over hun ervaringen met LGF-leerlingen, verwijzen onder meer naar problemen rond de ambulante begeleiding: gebrek aan, inefficiënte en/of kwalitatief onvoldoende begeleiding.

De Landelijke Vereniging Cluster 4 heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de waardering van de ambulante begeleiding die wordt verzorgd vanuit de rec's (Van Beekveld & Terpstra, 2008). Daarin wordt geconcludeerd dat het overgrote deel van de begeleiding door ouders, betrokkenen in de school en begeleiders zelf als positief en functioneel wordt ervaren. Een belangrijk aandachtspunt is het bij de start van de begeleiding scheppen van duidelijkheid over verwachtingen over en weer. Daardoor kan de rolverdeling tussen school en begeleiders verhelderd worden en kan het ouders duidelijker worden wat zij van de begeleiding mogen verwachten. Een ander aan-

dachtspunt is de evaluatie van de begeleiding en het meten van de effecten. Dat gebeurt nog onvoldoende.

3.4 Overige bovenschoolse ondersteuning en samenwerking

Er zijn talloze partijen die van belang zijn voor de ondersteuning van scholen die te maken hebben met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en voor de ondersteuning van die leerlingen zelf. Daarbij is samenwerking tussen partijen noodzakelijk om tot een optimale afstemming van het aanbod te komen.

Ondersteuning van basisscholen

Smeets et al. (2007) vroegen directeuren van basisscholen naar de steun die hun school op het gebied van leerlingenzorg krijgt van externe instellingen. Hierbij krijgt vooral de schoolbegeleidingsdienst een hoge waardering. Driekwart van de basisscholen voelt zich hierdoor sterk of zeer sterk gesteund op genoemd gebied. Op de tweede plaats komt het WSNS-samenwerkingsverband. Iets meer dan de helft ervaart daarvan sterke of zeer sterke steun. Het speciaal basisonderwijs en de regionale expertisecentra worden aanzienlijk minder vaak genoemd. Ongeveer één op de vijf voelt zich hierdoor sterk gesteund. Bij de zorginstellingen krijgt de jeugdgezondheidszorg de hoogste waardering, gevolgd door schoolmaatschappelijk werk. Hierdoor voelt respectievelijk een derde en een kwart sterk of zeer sterk gesteund. De groep die zich sterk of zeer sterk door Bureau Jeugdzorg ondersteund weet, is klein: één op de negen scholen. Daarbij moet uiteraard de kanttekening worden gemaakt dat niet alle scholen met dusdanige problemen te maken hebben dat ondersteuning door Bureau Jeugdzorg noodzakelijk is.

Functioneren van samenwerking in de regio

In de laatste WSNS-Monitor is de coördinatoren van de WSNS-samenwerkingsverbanden verzocht rapportcijfers te geven voor de samenwerking van hun verband met een aantal relevante partijen in hun regio, zoals Bureau Jeugdzorg, rec's en gemeenten (Sontag et al., 2005). Deze cijfers zijn laag. Als knelpunten noemt men gebrek aan geld en tijd, schotten tussen beleidsterreinen en beperkingen in de wetgeving, gebrek aan overleg en transparantie en te sterke bureaucratie. Dieptestudies bij de WSNS-Monitor (Smeets & Van Gennip, 2005) bieden meer zicht op de problematiek van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Als belangrijk probleem wordt genoemd dat iedere gemeente eigen keuzes maakt op het terrein van het jeugdbeleid. Dat komt bij voorbeeld tot uiting in het al dan niet beschikbaar zijn van schoolmaatschappelijk werk en zorg- en adviesteams. Bovendien staat het onderwijsbeleid los

van het jeugdbeleid. Daarnaast is er het onderscheid tussen provinciaal aangestuurde voorzieningen (zoals Bureau Jeugdzorg) en lokaal aangestuurde voorzieningen. Ook de verschillende regio-indelingen (Bureau Jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, regionale expertisecentra, WSNS-samenwerkingsverbanden) vormen een belangrijke belemmering bij bovenschoolse samenwerkingsinitiatieven. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg wordt vertroebeld door wederzijdse vooroordelen en klachten (zie bij voorbeeld Bosdriesz & Berkenbosch, 2003).

LCOJ en WSNS-Plus (2005) concluderen op basis van een aantal werkconferenties dat regionale samenwerking tussen het basisonderwijs en instellingen als jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg op steeds meer plaatsen van de grond komt. Er is echter nauwelijks sprake van een samenhangend aanbod aan zorg van goede kwaliteit. Goede samenwerking blijkt vooral afhankelijk van de inzet van individuele personen. Afspraken worden meestal niet vastgelegd en kunnen bovendien worden teruggedraaid als gevolg van veranderingen in landelijk beleid of in beleid bij de betrokken instellingen. Doorgaans is ook niet voorzien in structurele financiering van de samenwerking.

Verschillen in omvang van het werkgebied zijn ook aangevoerd voor de beperkte afstemming tussen WSNS-samenwerkingsverbanden en gemeenten op het gebied van het onderwijsachterstandenbeleid. Het overgrote deel van de WSNS-samenwerkingsverbanden heeft met meer dan één gemeente te maken (Sontag et al., 2005). Daarnaast worden de financiële schotten tussen WSNS en OAB als belangrijk knelpunt genoemd.

Om regionale samenwerkingsinitiatieven een impuls te geven, heeft WSNS-Plus een 'aanjaagsubsidie' verstrekt aan vijf regio's die verhoudingsgewijs ver gevorderd waren in de samenwerking tussen onderwijsinstellingen (primair en voortgezet onderwijs en de regionale expertisecentra) en tussen onderwijs en jeugdzorg. Smeets (2007a) deed onderzoek naar de activiteiten in deze vijf regio's en de ontwikkelingen daarin. De activiteiten betroffen het verbeteren van de bovenschoolse zorgstructuur, het verbeteren van indicatiestelling en plaatsing van leerlingen en het verbeteren van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. De behoefte aan verbetering van de bovenschoolse zorg is ingegeven door het gevoel dat er te veel overlap is in het aanbod aan ondersteuning en door het gevoel dat er meer handelingsgerichte adviezen voor leraren nodig zijn. Oplossingen worden gezocht in bundeling van expertise van speciaal basisonderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg, waarbij deze expertise via één gezamenlijk loket kan worden aangesproken, en in het uitwerken van concrete, op specifieke problematiek toegespitste, handelingsadviezen voor leraren. De bezwaren met betrekking tot indicatiestelling en plaatsing betroffen vooral bureaucratie en de tijd die procedures in beslag namen. Door samenwerking tussen regionale

expertisecentra en Bureau Jeugdzorg is een efficiëntere manier van werken bij de indicatiestelling gerealiseerd. Overleg tussen vertegenwoordigers van verschillende partijen over thuiszitters biedt mogelijkheden om oplossingen te zoeken en het aantal thuiszitters te verminderen. Wat de overgang van primair naar voortgezet onderwijs betreft, wordt melding gemaakt van gebrek aan bekendheid met elkaars werkwijzen en van de behoefte aan doorgaande handelingsplannen voor zorgleerlingen. Hieraan wordt gewerkt door verschillende vormen van informatie-uitwisseling te stimuleren en door de overdracht van informatie over leerlingen te verbeteren.

Factoren die van belang zijn bij samenwerking

Sloper (2004) bestudeerde verschillende onderzoeken naar samenwerking tussen instellingen in de zorg die zich richten op kinderen en gezinnen. Zij geeft een overzicht van randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. Deze zijn ook van belang voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen onderling en tussen onderwijs- en zorginstellingen. Het betreft de volgende factoren:

- duidelijke en realistische doelen die door alle betrokken instellingen worden onderschreven;
- duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, zodat alle betrokkenen weten wat van hen wordt verwacht en waarop zij kunnen worden aangesproken;
- betrokkenheid van medewerkers en leidinggevenden;
- sterk leiderschap van een stuurgroep of managementgroep;
- een door iedereen onderschreven tijdpad voor en stapsgewijze aanpak bij de invoering van veranderingen;
- koppeling van samenwerkingsprojecten aan andere plannings- en besluitvormingsprocessen;
- adequate communicatie en uitwisseling van informatie en beschikbaarheid van de juiste ICT-voorzieningen;
- voldoende middelen en voldoende ondersteuning;
- deskundige medewerkers en (ook gezamenlijke) scholing en 'team building';
- supervisie, monitoring en evaluatie van de samenwerking.

Ook uit het onderzoek naar innovatie in de regio's (Smeets, 2007a) blijkt het belang van deze randvoorwaarden. Dit onderzoek laat enkele factoren zien die de samenwerking bemoeilijken. In de eerste plaats is gebrek aan bekendheid met elkaars werkwijzen, mogelijkheden en knelpunten een probleem. Daardoor hebben samenwerkende partijen niet altijd een realistisch beeld van wat zij voor elkaar kunnen doen. Verder wordt ook hier geconstateerd dat de samenwerking sterk afhankelijk is van de inzet van individuele personen die de samenwerking tot een succes willen maken. Deelnemers onderkennen dat het van belang is dat alle relevante instanties bij de samenwerking worden betrokken, maar signaleren het risico dat de groep zo groot wordt dat

besluitvormingsprocessen belemmerd worden. Samenwerking kan verder worden gefrustreerd door onvoldoende capaciteit bij betrokken instellingen, door gescheiden financieringsstromen waarvan de inzet achteraf moet worden verantwoord en door regelgeving. Ook te verwachten veranderingen in regelgeving kunnen een probleem vormen, doordat partijen daardoor een afwachtende houding kunnen gaan aannemen.

3.5 Indicatiestelling en verwijzing

Aan elk WSNS-samenwerkingsverband is een Permanente Commissie Leerlingen-zorg (PCL) verbonden. Deze commissie bepaalt of leerlingen toelaatbaar zijn tot het speciaal basisonderwijs. Voor een verwijzing naar het speciaal onderwijs of voor toewijzing van leerlinggebonden financiering (LGF) is indicatiestelling door een Commissie voor Indicatiestelling (CvI) nodig.

De PCL

Van Dijk, Verheul en Klompe (2003) deden onderzoek naar kenmerken van zorgleerlingen en de rol van de PCL bij verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. De onderzoekers plaatsen vraagtekens bij de mate waarin PCL's op basis van objectieve criteria beslissingen nemen over het afgeven van beschikkingen. Bovendien blijken bij de PCL aangeleverde leerlingendossiers een gefragmenteerd beeld te geven van de leerlingen en onvoldoende zicht te bieden op maatregelen die de school heeft getroffen om verwijzing te voorkomen.

De CvI

Tussen 2003 en 2008 hield de LCTI toezicht op de indicatiestelling door de CvI's. Inmiddels is de LCTI opgeheven en is het toezicht overgegaan naar de Inspectie van het onderwijs. De LCTI onderzocht jaarlijks het functioneren van de indicatiestelling en deed aanbevelingen voor verbetering. In het schooljaar 2005/2006 werd 79 procent van de bij de CvI's ingediende aanvragen toegewezen op basis van de vastgelegde criteria; 17 procent werd toegewezen op grond van een beredeneerde afwijking van de criteria en 4 procent werd afgewezen (LCTI, 2007). Deze cijfers wijken nauwelijks af van cijfers uit eerdere jaren. De LCTI (2006b, 2007) constateert dat er een stijgende lijn is in de kwaliteit van het werk van de CvI's en dat de indicatiecriteria bruikbaar zijn. Het aantonen van het criterium van ontoereikende zorg levert echter veel problemen op. De informatie over de door de verwijzende school geboden zorg is volgens de LCTI vaak onvolledig of evaluatiegegevens ontbreken. In dergelijke gevallen zou de CvI geen besluit mogen nemen. Ook wordt de 'beredeneerde afwijking' volgens de LCTI nog steeds te vaak gebruikt op een andere manier dan bedoeld.

Vooraf bij de indicatiestelling op het gebied van ernstige spraak-/taalmoeilijkheden (esm), zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) met een IQ tussen 60 en 70 en langdurig zieke kinderen (lzk, met name epilepsie) is extra aandacht voor de criteria gewenst. Bovendien verschilt de LCTI van mening met de CvI's over de mate waarin de leerlingen waarvoor een cluster-4-indicatie is afgegeven, voldoen aan de criteria voor een stoornis volgens DSM-IV. Vooraf onder de in cluster 4 geïndiceerde leerlingen ouder dan 11 jaar zijn grote groepen die niet aan de criteria van DSM-IV voldoen (LCTI, 2007).

Samenwerking tussen PCL en CvI

Uit de laatste WSNS-Monitor blijkt dat er weinig afstemming is tussen de PCL's van de WSNS-samenwerkingsverbanden en de CvI's van de regionale expertisecentra. Slechts weinig verbanden geven aan dat er werkafspraken zijn tussen PCL en CvI (Sontag et al., 2005). Van Rijswijk en Van der Zwan (2005), die onderzoek deden bij de CvI's, concluderen eveneens dat het merendeel van de CvI's slechts (zeer) incidenteel contact heeft met de PCL's. Dat wordt onder meer geweten aan het grote verschil in omvang van de werkgebieden en aan gebrek aan tijd. Overigens werd in hetzelfde onderzoek geconstateerd dat de meeste CvI's ook weinig of geen contacten hebben met indicatieorganen op het gebied van jeugdzorg en/of AWBZ.

3.6 Mening van de experts

Er moet regie zijn op regionaal niveau, omdat je niet kunt verwachten dat de samenwerking spontaan opbloeit. Dat is de opvatting van de experts. Aan de andere kant plaatst men ook vraagtekens bij het effect van sturing. Er zijn nu al grote verschillen tussen regio's op het gebied van het vermogen te sturen. Het is de vraag of dat beter wordt als nog meer instellingen bij de samenwerking moeten worden betrokken. Hierbij wordt bovendien aangetekend dat de overheid niet alles kan beïnvloeden, gezien de autonomie van de betrokken partijen. Ook wordt opgemerkt dat besturen zich niet met onderwijskundig beleid bezig willen houden. Een ander probleem is, dat het beeld nu is dat het voortgezet onderwijs de regie krijgt bij Passend onderwijs. Dit wordt geweten aan de suggestie om de regio's van de VO-samenwerkingsverbanden als uitgangspunt te nemen.

Volgens de experts uit de onderwijspraktijk is er erg veel overlap en versnippering in het bovenschoolse aanbod. Om de bovenschoolse ondersteuning te verbeteren, is het van belang om goed naar de scholen te luisteren. De ondersteuning moet dialooggestuurd ingericht worden en in overleg tussen de aanbieders afgestemd worden op de

behoeften van de scholen. De bovenschoolse ondersteuning moet zich tot de school wenden via het regionale loket dat in het kader van Passend onderwijs wordt ingericht. De scholen moeten met hun vragen over leerlingen bij dat loket terecht kunnen. De verantwoordelijkheid om alle juiste lijnen te weten, ligt nu nog te veel bij één persoon in de school: de intern begeleider. Men verwacht dat één loket, mits goed ingericht en snel werkend, hier veel kan verbeteren. Daarbij wordt benadrukt dat het niet een logge, ambtelijke organisatie moet worden. Men voorziet dat er meer bureaucratie zal komen, ook door de beoogde versterking van de samenwerking met jeugdzorg.

3.7 Belangrijkste conclusies

Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs werken samen in WSNS-samenwerkingsverbanden. Scholen voor speciaal onderwijs werken samen in regionale expertisecentra. De WSNS-samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra maken deel uit van de bovenschoolse zorgstructuur. Tot hun taken behoort het ondersteunen van reguliere basisscholen. Daarnaast dragen andere instellingen bij aan de bovenschoolse zorg, zoals schoolbegeleidingsdiensten en zorginstellingen.

Belangrijke activiteiten van de WSNS-samenwerkingsverbanden zijn ambulante begeleiding ter voorkoming van verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en de netwerken voor interne begeleiders. De ondersteuning vanuit de regionale expertisecentra betreft vooral ambulante begeleiding in verband met leerlinggebonden financiering. De WSNS-samenwerkingsverbanden hebben samenwerking tussen scholen bevorderd en de leerlingenzorg verbeterd, mede door professionalisering van interne begeleiders. Minder sterke punten betreffen de bestuurskracht van de verbanden, het monitoren van de ontwikkelingen in de scholen, kwaliteitszorg en het doordringen tot de leraar. De invloed van de WSNS-samenwerkingsverbanden en de regionale expertisecentra wordt beperkt door de wens tot autonomie van de scholen en besturen. De expertisecentra zouden een uitgebreider organisatieperspectief moeten kiezen dan nu doorgaans het geval is om een rol als volwaardige regionale expertisecentra te kunnen vervullen.

De meeste steun op het gebied van de leerlingenzorg ervaren directeuren van basisscholen van de onderwijsbegeleidingsdienst. In de meeste basisscholen is men ook tevreden over de ondersteuning door het WSNS-samenwerkingsverband. Ook ambulante begeleiding vanuit de regionale expertisecentra bij leerlinggebonden financiering wordt in het algemeen als nuttig ervaren. Kritische kanttekeningen betreffen onvoldoende planmatigheid van de ambulante begeleiding en het bestaan van onduidelijke verwachtingen bij scholen, ouders en ambulante begeleiders. Slechts een min-

derheid van de basisscholen geeft aan zich door de regionale expertisecentra sterk gesteund te voelen op het gebied van de leerlingenzorg.

Indien basisscholen leerlingen willen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs of indien scholen of ouders leerlinggebonden financiering willen aanvragen, moeten zij zich wenden tot een onafhankelijke commissie: de PCL voor verwijzing naar het speciaal basisonderwijs of de CvI voor verwijzing naar het speciaal onderwijs of toewijzing van leerlinggebonden financiering. Voor de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs zijn geen landelijke criteria vastgesteld. Voor de indicatiestelling door de CvI is dat wel het geval, maar hiervan kan tot op zekere hoogte worden afgeweken via de ‘beredeneerde afwijking’. Zowel bij de PCL als bij de CvI kan de mate waarin de door de verwijzende school geboden zorg als ontoereikend wordt ervaren, bij de beslissing meewegen. Onderzoek laat zien dat zowel bij de PCL als bij de CvI te vaak een beslissing wordt genomen zonder dat duidelijk is of de verwijzende school in het voortraject voldoende zorg heeft geboden. Door de CvI wordt bovendien te vaak gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot indicering op grond van een beredeneerde afwijking van de criteria. Overigens is er ook nauwelijks contact en afstemming tussen de PCL’s en de CvI’s.

De samenwerking tussen partijen in de bovenschoolse zorg is in het algemeen beperkt en krijgt lage waarderingen. Men heeft vaak onvoldoende zicht op elkaars activiteiten, mogelijkheden en knelpunten en samenwerking wordt gefrustreerd door gescheiden beleidsterreinen en financieringsstromen. Er is erg veel overlap en versnippering in het bovenschoolse aanbod en het is voor scholen moeilijk om daarin de weg te vinden. Ook verschillen in omvang van het werkgebied van de verschillende partijen worden als belangrijke belemmering genoemd. Waar wel samenwerking is, is deze vaak te sterk afhankelijk van de inzet van individuele personen en te weinig verankerd in de instellingen. Een positieve ontwikkeling in het bovenschoolse aanbod is de toename van het aantal zorg- en adviesteams, waarop scholen een beroep kunnen doen.

De ondersteuning moet in overleg tussen de aanbieders afgestemd worden op de behoeften van de scholen en deze moet eenvoudig toegankelijk worden via één gemeenschappelijk regionaal loket, zo komt uit de raadpleging van de experts naar voren.

4 Onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

4.1 Inleiding

In het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zijn veel facetten van belang. Om te beginnen is niet zonder meer duidelijk hoe groot de groep leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften is. Slechts bij een klein deel van de leerlingen is sprake van een stoornis of handicap die officieel is gediagnosticeerd. Bij het overgrote deel is de inschatting of het om een leerling met specifieke onderwijsbehoeften gaat, afhankelijk van de inschatting door de leraar. Van Dijk et al. (2003) constateren dat leraren in het basisonderwijs van gemiddeld 30 procent van de leerlingen in hun groep vinden dat zij aanzienlijk meer zorg en aandacht nodig hebben dan de overige leerlingen in de groep. Daarbij treden grote verschillen tussen leraren op in het aantal zorgleerlingen dat zij in hun groep signaleren. Knight (1999) stelt dat 20 procent van de leerlingen in het reguliere onderwijs speciale aandacht nodig heeft, zonder dat sprake is van een gediagnosticeerde handicap of tekortkoming. Leraren in basisscholen in het Verenigd Koninkrijk beschouwen gemiddeld 26 procent van hun leerlingen als leerling met 'special educational needs' (Croll & Moses, 2003). Ook uit recent onderzoek van Smeets et al. (2007) blijkt dat leraren in het basisonderwijs vinden dat gemiddeld 26 procent van hun leerlingen specifieke onderwijsbehoeften hebben (zie ook Van der Veen, Smeets, & Derriks, 2008).

We bespreken in dit hoofdstuk belangrijke aspecten op schoolniveau, op leerkrachtniveau en op leerlingniveau. Daarbij gaan we ook in op de inrichting van het onderwijs en de extra hulp aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, op hun ontwikkeling en schoolloopbaan.

4.2 Het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Zoals de term 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften' al aangeeft, gaat het om een groep leerlingen die behoefte heeft aan een specifieke aanpak van het onderwijs, extra hulp of speciale zorg. Het uitgangspunt is goed onderwijs dat aansluit bij de specifieke onderwijsbehoeften van alle leerlingen, oftewel adaptief onderwijs. Daarbij kunnen aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals remedial teaching, een ei-

gen leerlijn en/of andere activiteiten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van handelingsplannen.

Adaptief onderwijs

Een belangrijk doel van WSNS is het realiseren van adaptief onderwijs. Het Procesmanagement WSNS (1994) zag adaptief onderwijs als een belangrijk instrument in het proces van het vergroten van de zorgbreedte van scholen. Door adaptief onderwijs zouden leerlingen een actieve leerhouding moeten krijgen, opdat zij zich de nodige kennis en vaardigheden eigen zouden maken. Dat zou vervolgens moeten leiden tot minder verwijzing van leerlingen naar vormen van speciaal onderwijs.

Blok en Breetvelt (2002) hebben een overzichtsstudie geschreven over adaptief onderwijs. Daarin signaleren zij een aantal problemen. In de eerste plaats blijkt dit begrip in de praktijk niet eenduidig geoperationaliseerd. De auteurs formuleren de volgende ‘akkoorddefinitie’: ‘Adaptief onderwijs is het doelbewust afstemmen van de onderwijsleersituatie op verschillen tussen leerlingen in dezelfde leergroep ‘ (p. 18). Zij noemen vier dimensies waarop verschil van opvatting bestaat:

- De visie op verschillen tussen leerlingen: ziet men verschillen als een natuurlijk gegeven, waarbij het onderwijs dient aan te sluiten door de beste ontwikkelingsmogelijkheden te bieden, of ziet men verschillen als negatief en probeert men deze te verkleinen?
- De doelgroep: richt men zich met adaptief onderwijs op zorgleerlingen of op alle leerlingen?
- Het doel: beoogt men een algemene prestatieverbetering te realiseren of is het reduceren van uitval het belangrijkste doel?
- De wijze van uitvoeren: welke eisen stelt men aan de vormgeving van adaptief onderwijs? Streeft men naar het loslaten van het leerstofjaarclassensysteem of niet?

Hoe adaptief onderwijs wordt ingericht, is afhankelijk van de antwoorden op de bovenstaande vragen en op de vertaling daarvan naar toepassing in de onderwijspraktijk. Kooiman, Hofman, Doolaard en Guldemond (2005) hanteren een bredere definitie van adaptief onderwijs. Zij spreken van een ‘diagnostische cyclus van adaptief onderwijs’. Daaronder verstaan ze een cyclisch proces dat uit zes stappen bestaat die elkaar successievelijk opvolgen: signalering → diagnose → differentiatie → variatie in instructiewijzen → toetsing en evaluatie → remediëring.

In 2002 deden Reezigt, Houtveen en Van de Grift (2002) onderzoek naar ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op school. Eén van hun conclusies is dat het omgaan met verschillen in de groep slechts in beperkte mate gerealiseerd wordt. Op basis van een beschouwing van tal van ande-

re onderzoeken, stellen zij zelfs dat ‘implementatie van omgaan met verschillen in de groep al ruim een kwart eeuw stagneert’ (p. 157). Ook Houtveen (2004) schetst een somber beeld van de stand van zaken op het gebied van adaptief onderwijs in het basisonderwijs: ‘Hoe somber ook, de conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat scholen en leerkrachten bij het omgaan met verschillen tussen leerlingen stuurloos zijn.’ (p. 235). Voor zover er in de loop der tijd vooruitgang kon worden genoteerd, betrof het volgens Houtveen vooral instrumentele aspecten, zoals het afnemen van toetsen en het beschikken over procedures voor leerlingenzorg. Het signaleren van problemen door het afnemen van toetsen is ook in de onderbouw gemeengoed geworden. Echter, de volgende stap zou moeten zijn dat de beschikbare gegevens gebruikt worden om het onderwijs af te stemmen op de behoeften van leerlingen aan extra aanbod en/of instructie. Dat gebeurt te weinig, aldus Houtveen.

Mooij en Smeets (2006; in press) constateren dat het onderwijs aan leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen onvoldoende systematisch van opzet is en dat er te weinig aandacht voor preventie is. Zij stellen een aanpak voor waarin gedifferentieerd onderwijs wordt aangeboden met ondersteuning van informatie- en communicatietechnologie (ICT). De basis daarvan wordt gevormd door een pedagogisch-didactische kernstructuur in combinatie met webgebaseerde ICT (Mooij, 2007; zie ook Mooij, 2002). Een planmatige aanpak van onderwijs vereist ook het systematisch in kaart brengen van de beginkenmerken van leerlingen bij hun start in het onderwijs (Mooij, 2000; Mooij & Smeets, 1999) en het systematisch overdragen van gegevens van leerlingen die de school verlaten (Smeets & Marx, 2008).

Effecten van adaptief onderwijs

Naast de vraag of en hoe adaptief onderwijs in de praktijk vorm krijgt, is ook de vraag naar effecten van belang. Leidt adaptief onderwijs tot de resultaten die men ervan verwacht? In hun overzichtsstudie analyseerden Blok en Breetvelt (2002) de uitkomsten van zestien onderzoeken. Deze leverden slechts beperkte aanwijzingen dat adaptief onderwijs een gunstig effect heeft op de kwaliteit van het basisonderwijs en op de ontwikkeling van leerlingen. Hierbij plaatsen zij verschillende kanttekeningen. Het aantal op dit terrein uitgevoerde onderzoeken in Nederland is beperkt, de kwaliteit van het onderzoek laat te wensen over en door verschillen in de invulling van adaptief onderwijs is de vergelijkbaarheid problematisch. Kooiman et al (2005) onderzochten de effecten van adaptief onderwijs op de sociale en cognitieve ontwikkeling van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Zij zijn positief over de effecten van de eerder genoemde diagnostische cyclus van adaptief onderwijs. De effecten zijn echter niet eenduidig als naar losse kenmerken wordt gekeken. Eerder vonden Hofman, Guldmond en Hovius (2003) een verband tussen het hanteren van de genoemde cyclus en de algehele kwaliteit van sbo-scholen.

Onderzoek waarin specifiek is gezocht naar de samenhang tussen adaptief onderwijs en de verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs, is uitgevoerd door Jepma (2003). Hij zocht daarbij naar de samenhang tussen adaptief onderwijs op leerkrachtniveau en verwijzing op leerlingniveau. Daarbij stelde hij vast dat de uit groep 2 van de basisschool naar het speciaal basisonderwijs verwezen risicoleerlingen, minder adaptief onderwijs hebben gekregen dan niet-verwezen leerlingen. Voor leerlingen die uit groep 4 zijn verwezen, kon deze samenhang echter niet worden aangetoond. In tegenstelling tot de verwachting, bleken uit groep 4 verwezen leerlingen afkomstig te zijn van leraren die planmatiger werkten. Een kanttekening bij dit onderzoek is dat het aantal leerlingen waarop het onderzoek betrekking heeft, vrij klein is.

Aanvullende hulp en begeleiding

Leerlingen die kampen met leerproblemen of onvoldoende voortgang in hun leerproces, krijgen vaak remedial teaching buiten de klas. Hiertegen worden bezwaren ingebracht door onder meer Houtveen (2004) en Kooiman et al. (2005). Zij geven een aantal argumenten vóór het bieden van extra hulp door de groepsleerkracht in de eigen groep, in plaats van de leerling uit de groep te laten halen door een remedial teacher. Ongeveer de helft van de leraren kan de hulp inschakelen van een remedial teacher. De beschikbaarheid van extra hulp in de groep neemt af naarmate leerlingen in een hogere jaargroep komen. Het percentage leerlingen met een eigen leerlijn neemt dan toe. Extra hulp in de klas en remedial teaching worden vooral gegeven bij een verstandelijke beperking of een taal-, spraak- of rekenstoornis (Smeets et al., 2007).

Voor 70 à 80 procent van de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, is volgens de leraar een handelingsplan beschikbaar. Bij LGF-leerlingen is een handelingsplan verplicht. De Inspectie van het onderwijs (2007b, 2008a) heeft zich kritisch uitgelaten over de handelingsplannen bij LGF-leerlingen die ambulante begeleiding krijgen vanuit cluster 3 of cluster 4. Volgens de inspectie zijn de plannen geen betekenisvolle sturingsdocumenten. Ook de begeleidingsplannen, waarin afspraken over de ambulante begeleiding worden gemaakt, schieten volgens de inspectie vaak tekort. Het gevolg daarvan is dat de ambulante begeleiding volgens de inspectie onvoldoende planmatig verloopt. De leerlingen in het basisonderwijs waarvoor ambulante begeleiding beschikbaar is, zijn vooral leerlingen met een autistische stoornis en leerlingen met lichamelijke beperkingen (Smeets et al., 2007).

Volgens ambulante begeleiders van een rec in cluster 4 nemen scholen voor rond twee derde van de LGF-leerlingen de juiste maatregelen. Bij de rest is er ofwel sprake van te weinig specifieke begeleiding op sociaal-emotioneel gebied of de aanpassingen zijn te geïsoleerd van het functioneren in de klas. Als het met een leerling niet goed

gaat, wordt dat vooral in verband gebracht met de ernst en de aard van de problematiek van de leerling. Bij een kleine groep zou sprake zijn van onvoldoende inzet van de leerling of onvoldoende acceptatie door klasgenoten (Gloudemans & Koelemij, 2006).

4.3 Kwaliteit van onderwijs en leerlingenzorg

Om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften de nodige zorg, hulp en begeleiding te geven, is het van belang dat de kwaliteit van het onderwijs op peil is en dat de leerlingenzorg adequaat functioneert. Dat geldt zowel voor het regulier onderwijs als voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Kwaliteit van het basisonderwijs

Eén van de doelstellingen van het WSNS-beleid was het verbeteren van de leerlingenzorg in het reguliere basisonderwijs. Aanvankelijk werd hierbij onvoldoende vooruitgang geboekt. In 2002 is de Stuurgroep WSNS-Plus van start gegaan, met het oogmerk het WSNS-beleid een nieuwe, en vooral inhoudelijke, impuls te geven. In de terugblik op WSNS-Plus (Vermaas et al., 2006) wordt geconstateerd dat dit vruchten heeft afgeworpen. Daarbij wordt verwezen naar rapportages van de Inspectie van het onderwijs. Daaruit blijkt dat het aandeel scholen waar de leerlingenzorg door de inspectie als voldoende wordt gekwalificeerd, tussen 2000 en 2005 is toegenomen van rond de helft tot bijna driekwart. Ook de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen is verbeterd. In 2000 was deze volgens de inspectie slechts in één op de drie scholen in orde. In 2005 was dat het geval bij de helft van de scholen. Het aandeel scholen met een voldoende functionerend systeem voor kwaliteitszorg nam in diezelfde periode toe van een kwart tot de helft. Er is dus duidelijk vooruitgang geboekt, al moet daarbij meteen worden aangetekend dat verdere verbetering wenselijk is. In het onderwijsverslag over het schooljaar 2006/2007 constateert de Inspectie van het onderwijs (2008b) dat de kwaliteit van zorg en begeleiding van zwakke leerlingen¹⁷ de laatste jaren achteruit is gegaan. In 2007 scoorde twee derde van de bezochte scholen op dit punt een voldoende.

Een punt van kritiek dat in verschillende rapportages naar voren komt, is dat de inspanningen op bovenschools niveau en het schoolniveau nog onvoldoende doordringen in de klas (Meijer, 2004; Reezigt et al., 2002; Smeets, 2003, 2004b; Vermaas et

17 Daartoe rekent de Inspectie van het onderwijs het op grond van de resultaten van de leerlingen bepalen van de aard van de zorg en het planmatig uitvoeren en het nagaan van de effecten van de zorg.

al., 2006). Volgens Reezigt et al. (2002) wordt er geen verband gelegd tussen leerlingenzorg op schoolniveau en adaptief onderwijs in de groep.

Kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

Op grond van een 'nulmeting' van de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs, het resultaat van de fusies van lom- en mlk-scholen, komt de Inspectie van het onderwijs in 2002 met alarmerende conclusies. De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs wordt als risicovol gekenschetst (Inspectie van het Onderwijs, 2002). In de daaropvolgende jaren zijn landelijke projecten uitgevoerd die zijn gericht op het verbeteren van de situatie. Een vervolgrapportage is positiever. In vergelijking met 2002 is vooruitgang geboekt op de aspecten leerstofaanbod en leerlingenzorg. Het aantal scholen dat voldoet aan de eisen wat planmatige uitvoering van de zorg betreft, is verdubbeld. Nog steeds is echter slechts minder dan de helft van de scholen (45 procent) volgens de inspecteurs kwalitatief voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2007a). Kritiek is er op het onvoldoende rekening houden met het ontwikkelingsperspectief van de leerlingen en het onvoldoende gebruiken van toetsgegevens voor terugkoppeling aan leerlingen en voor het meten van de kwaliteit van het onderwijs. Ook wordt onvoldoende gemeten of de planmatige zorg het gewenste effect oplevert. Het speciaal basisonderwijs krijgt wel hoge waarderingen voor het pedagogisch handelen in de klas. Daar wordt op alle indicatoren een vrijwel maximale score gehaald.

Kwaliteit van het speciaal onderwijs

In 2007 verscheen tevens een verslag van de Inspectie van het onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4 van het speciaal onderwijs). Ook hierover is de inspectie zeer kritisch. De onderwijskwaliteit wordt op vier van de tien scholen als voldoende tot goed bestempeld, op ruim de helft als zwak of risicovol en op een op de twaalf als zeer zwak. De leerlingenzorg is op zeven van de tien scholen onvoldoende. Valide gegevens over de opbrengsten van het onderwijs ontbreken bij alle 79 door de inspectie beoordeelde scholen of afdelingen (Inspectie van het onderwijs, 2007b). De inspectie is wel van mening dat er duidelijk perspectief is op verbetering. Daarnaast krijgt, evenals in het speciaal basisonderwijs, het pedagogisch handelen van de leraren een positieve waardering.

In 2008 verscheen een vergelijkbaar rapport over de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen in cluster 3 van het speciaal onderwijs (Inspectie van het onderwijs, 2008a). Ook de conclusies zijn vergelijkbaar. Volgens de beoordelaars doen de scholen in het algemeen hun uiterste best om leerlingen onderwijs te bieden van voldoende kwaliteit. Op bijna de helft van de bezochte scholen is de kwaliteit van het onder-

wijs volgens de inspectie desondanks onvoldoende. Het (ortho)pedagogisch en –didactisch handelen worden als sterke punten genoemd.

4.4 Randvoorwaarden op school bij specifieke onderwijsbehoeften

Belangrijke randvoorwaarden bij het handhaven en onderwijzen van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften in het reguliere basisonderwijs, zijn de attitudes van het team, de competenties, het professionaliseringsbeleid en de beschikbare faciliteiten en ondersteuning. Deze worden hier achtereenvolgens kort besproken.

Attitudes

De houding van schooldirecties en leerkrachtenteams speelt een belangrijke rol in de vraag hoe sterk basisscholen zich inspannen om zorgleerlingen te handhaven (Meijer, 2003; Avramidis & Norwich, 2002). Het schoolwelbevinden van leerlingen is significant positiever als hun leraar een positieve attitude heeft ten aanzien van het handhaven van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs (Monsen & Frederickson, 2004). Volgens Avramidis en Norwich (2002) worden attitudes van leerkrachten mede bepaald door de aard van de problematiek van de leerling in kwestie en door de beschikbare faciliteiten en ondersteuning. Uit het onderzoek van Smeets et al. (2007) blijkt dat leraren tamelijk positief zijn over het zoveel mogelijk op de basisschool handhaven van leerlingen met leerproblemen, gedragsproblemen of lichamelijke handicaps. De onderzoekers konden op het niveau van de school geen significant verband vaststellen tussen de attitudes van leraren en de omvang van de verwijzing van leerlingen. Wel stelden zij op klasniveau vast dat zorgleerlingen minder kans maken om te worden verwezen als hun leerkracht een positievere houding heeft ten aanzien van het integreren van zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs.

Competenties

Deskundigheid van de intern begeleider(s) en van de leerkrachten zijn belangrijke voorwaarden voor het op de juiste wijze omgaan met en bieden van zorg aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften (Derriks, Ledoux, Overmaat, & Van Eck, 2002; Van Gennip, Marx, & Smeets, 2007). Edelenbos en Meijer (2002) constateren dat leerkrachten er vaak niet goed in slagen de diagnose van problemen bij een leerling te laten volgen door het pedagogisch-didactische handelen dat nodig is om die problemen te verminderen of op te lossen. Hierdoor kan een gevoel van ‘handelingsverlegenheid’ ontstaan. Dit kan leiden tot het inroepen van specialistische hulp, die mogelijk kan uitmonden in verwijzing naar een vorm van speciaal onderwijs.

Meijer (2003) concludeert op grond van onderzoek in een groot aantal Europese landen dat kinderen met gedragsproblemen de grootste uitdaging vormen voor leraren die naar inclusief onderwijs streven. Smeets et al. (2007) legden leraren vignetten voor met de vraag of zij leerlingen met de beschreven problematiek in hun klas onderwijs zouden kunnen geven. De grootste problemen bleken de leraren te voorzien bij leerlingen met Down-syndroom en leerlingen met auditieve of visuele handicaps, gevolgd door leerlingen met autisme en leerlingen met agressief gedrag. Opmerkelijk was dat leraren met relatief weinig onderrwijservaring hun eigen 'zorgcapaciteit' (iets) hoger inschatten dan leraren met veel ervaringsjaren.

Van Gennip et al. (2007) onderzochten over welke competenties leraren in het basis-onderwijs moeten beschikken om adequaat te kunnen omgaan met gedragsproblemen. Zij hebben een overzicht gemaakt op basis van de zeven competenties die wettelijk zijn vastgelegd. Deze zijn via literatuurstudie, gesprekken in scholen en gesprekken met deskundigen buiten de school nader gespecificeerd en toegespitst op het omgaan met gedragsproblemen. Het gaat om de volgende competenties:

- 1) interpersoonlijke competentie;
- 2) pedagogische competentie;
- 3) vakinhoudelijke en didactische competentie;
- 4) organisatorische competentie;
- 5) competentie in samenwerking met collega's en de intern begeleider;
- 6) competentie in samenwerking met de ouders en externe hulpverleners;
- 7) competentie in reflectie en ontwikkeling.

De onderzoekers concluderen dat het kunnen geven van goed onderwijs een vereiste is om probleemgedrag te voorkomen. De leraar die een goede relatie met de groep en de individuele leerlingen onderhoudt en een positief klimaat in de klas weet te scheppen, heeft de nodige ruimte om pedagogische interventies toe te passen. Op organisatorisch vlak is het van belang dat de leraar adequaat klassenmanagement voert en zorgt voor een heldere structuur en voor orde in de klas. Het onderwijs moet adaptief en activerend zijn en de voortgang van de leerling moet nauwgezet worden gevolgd.

Als vervolgens toch gedragsproblemen optreden, zijn de interpersoonlijke en pedagogische competenties van belang. Daarbij is planmatig handelen vereist: de cyclus van signaleren, analyseren, diagnosticeren, aanpak / begeleiding en evaluatie moet worden doorlopen. In de praktijk blijkt de aanpak van internaliserende (naar binnen gerichte) als externaliserende (naar buiten gerichte) gedragsproblemen op veel punten met elkaar overeen te komen. Bij internaliserend gedrag is het de taak van de leraar om gedrag uit te lokken en te stimuleren, terwijl het bij externaliserend gedrag vooral van belang is om met het kind te komen tot regulering van het gedrag en zelfsturing te bevorderen.

Professionalisering

Het opdoen van de juiste competenties wordt gezien als een combinatie van een deel dat is aangeboren, een deel dat is aangeleerd en een deel dat is ontwikkeld in de beroepspraktijk (Van Gennip et al., 2007). Het verbeteren van competenties rond gedragsproblematiek is op de door de onderzoekers bezochte scholen eerder ad hoc en gericht op deelonderwerpen dan systematisch van opzet. Een meer systematische benadering vraagt erom dat de schoolleiding strategische vragen met het team bespreekt, onder meer over de balans tussen de verantwoordelijkheid van de groepsleerleraar en de teamverantwoordelijkheid en over de bewustwording bij leraren van hun eigen perceptie van ‘problematisch gedrag’ en van de geneigdheid om daarbij actie te ondernemen. In de gesprekken met deskundigen buiten de school wordt onder meer verwezen naar de noodzaak dat de leraar voldoende handreikingen krijgt om handlingsverlegenheid te voorkomen en dat schoolteams meer preventief dan curatief gaan werken.

4.5 Schoolloopbaan en ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

In de beschouwing van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs is het van belang om na te gaan welke leerlingen meer kans hebben om naar (vormen van) speciaal onderwijs te worden verwezen en welke omstandigheden daarbij eventueel van belang zijn. Ook is het relevant om zicht te hebben op de effecten op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van een schoolloopbaan in het reguliere basisonderwijs, vergeleken met een loopbaan in het speciaal (basis)onderwijs.

Schoolloopbaan en kans op verwijzing

Basisscholen verwijzen jaarlijks gemiddeld ruim 0,5 procent van hun leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en ruim 0,2 procent naar het speciaal onderwijs. Scholen verwijzen doorgaans een hoger percentage leerlingen als hun leerlingenpopulatie voor een groter deel bestaat uit leerlingen die tot achterstandsgroepen behoren. Scholen in stedelijk gebied verwijzen gemiddeld meer dan scholen in gebieden die weinig of niet stedelijk zijn, ook na correctie voor verschillen in samenstelling van de leerlingenpopulatie (Ledoux et al., 2005; Smeets, 2004a, 2004b, 2007b).

Leerlingen met laag opgeleide ouders en leerlingen waarvan de ouders een lage sociaal-economische status hebben, lopen een significant hogere kans op verwijzing dan leerlingen die op die punten een positievere achtergrond hebben (Blair & Scott, 2002; Smeets et al., 2007). Leerlingen worden eerder verwezen op grond van leerproblemen

dan op grond van gedragsproblemen (Smeets, Van der Hoeven, & Smit, 2003; Smeets et al., 2007). De kans op verwijzing is relatief: er is een invloed van het algehele prestatieniveau van de klas. Zorgleerlingen lopen een grotere kans op verwijzing naarmate het prestatieniveau van de rest van de klas hoger ligt (Smeets et al., 2007). Jongens lopen meer kans op verwijzing dan meisjes. In het speciaal basisonderwijs bestaat de leerlingenpopulatie voor twee derde uit jongens, in het speciaal onderwijs zijn zeven van de tien leerlingen van het mannelijk geslacht. Allochtone leerlingen zijn in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs ruimer vertegenwoordigd dan in het reguliere onderwijs (Smeets, 2007b).

De ontwikkeling op cognitief en sociaal-emotioneel gebied

Sontag et al. (2007) onderzochten hoe LGF-leerlingen in het reguliere basisonderwijs zich in cognitief, sociaal en psychologisch opzicht ontwikkelen. Bij de onderzochte groep van 68 LGF-leerlingen lag het prestatieniveau lager dan bij de overige leerlingen in de groep. Wel ontwikkelden zij zich in de loop van het schooljaar in een vergelijkbaar tempo als de overige leerlingen, terwijl er op het gebied van begrijpend lezen een licht inhaaleffect was. De competentiebeleving van de LGF-leerlingen ging in de loop van het schooljaar echter achteruit. De onderzoekers geven als mogelijke verklaring daarvoor dat leerlingen met (cognitieve) beperkingen die in een reguliere klas zijn geplaatst, zichzelf met hun klasgenoten zonder beperkingen vergelijken en op grond daarvan negatieve denkbeelden over zichzelf kunnen gaan ontwikkelen. In verband hiermee verwijzen de onderzoekers ook naar ander onderzoek waaruit dit is gebleken (zie Cooney, Jahoda, Gumley, & Knott, 2006). Daarnaast is de ontwikkeling onderzocht van een groep LGF-leerlingen in het speciaal basisonderwijs¹⁸. Zij bleken zich wat de emotionele beleving en gevoelens van competentie betreft gunstiger te ontwikkelen dan de LGF-leerlingen in het basisonderwijs, terwijl zij zich op cognitief gebied ongunstiger ontwikkelden.

Ook uit ander onderzoek komen aanwijzingen dat zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs op cognitief gebied meer vorderingen maken dan vergelijkbare leerlingen in het speciaal basisonderwijs. In twee Nederlandse onderzoeken waarbij een dergelijke vergelijking werd gemaakt, bleek de ontwikkeling in cognitief opzicht in het basisonderwijs significant beter (Peetsma, Vergeer, Roeleveld, & Karsten, 2001; Jepma, 2003). Op sociaal-emotioneel gebied waren de verschillen minder duidelijk. De conclusie van Peetsma c.s. was dat de naar het speciaal basisonderwijs verwezen leerlingen er na een aantal jaren in sociaal-emotioneel opzicht beter voor stonden dan de niet-verwezen zorgleerlingen. Jepma (2003) vond echter geen significant verschil.

18 Er is geen onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van leerlingen in het speciaal onderwijs, doordat er bij de so-scholen te weinig bereidheid tot deelname aan het onderzoek was.

4.6 Mening van de experts

Afstemming op individuele verschillen

De deelnemers uit de onderwijspraktijk onderschrijven de constatering dat de afstemming van het (reguliere) onderwijs op verschillen tussen leerlingen nog steeds onvoldoende is en dat onderwijs aan (zorg)leerlingen onvoldoende planmatig is. Er wordt op gewezen dat gedragsproblemen zeker een probleem vormen in het onderwijs. Ook het speciaal basisonderwijs signaleert veel gedragsproblematiek en voelt zich ‘de voortuin van cluster 4’. In cluster 4 heeft men de ervaring dat een leerling die eenmaal in het speciaal onderwijs terecht is gekomen, niet meer terugplaatsbaar is op een reguliere school. Ook overplaatsing van leerlingen van de ene naar de andere basisschool als er sprake is van handelingsverlegenheid, is in de praktijk niet of nauwelijks te realiseren, zo is de ervaring van de experts uit de onderwijspraktijk.

Professionalisering

De experts onderschrijven het belang van de professionaliteit van de leerkracht. Daarbij wordt opgemerkt dat het vooral zaak is dat de basisvaardigheden op peil zijn. In het algemeen wordt gesteld dat klassenmanagement en pedagogische omgang met leerlingen basisvaardigheden zijn voor de leerkracht. Daarin moeten zij heel goed geschoold zijn. Dat is van groter belang dan het ontwikkelen van vaardigheden die specifiek zijn gericht op het omgaan met zorgleerlingen. Wat zorgleerlingen betreft, zijn ook de juiste attitudes belangrijk. Hierbij wordt opgemerkt dat de landelijke overheid goed moet nadenken over wat er van leraren gevraagd kan worden. Hoe ver wil men met de bandbreedte van de school gaan? Het moet niet zo zijn dat wordt ingezet op inclusief onderwijs voor de meest complexe problematiek.

Het is de vraag of beginnende leraren met voldoende bagage van de Pabo komen, zo wordt gesteld. Een praktisch probleem is dat er (weer) wordt afgestevend op een lerarentekort, waardoor het niet realistisch is om te verwachten dat je zwaardere eisen aan de initiële opleiding kunt gaan stellen. Daarom zal er meer aandacht moeten komen voor het bijspijkeren van de vaardigheden na afsluiting van de initiële opleiding. Het idee om beginnende leraren een startbevoegdheid te geven, die ze dan in de praktijk – startend als junior-leerkracht – verder moeten uitbouwen, spreekt de deelnemers wel aan. Voorts stelt de Wet BIO wel voorwaarden aan de professionaliteit van leerkrachten, maar dit wordt veel te vrijblijvend gevonden.

Men is wel voorstander van een systeem waarbij leraren verplicht zijn om hun (basis)vaardigheden continu bij te houden, net zoals dat bijvoorbeeld bij artsen het geval is. In ieder geval moet eerst duidelijk worden wat leraren aan competenties nodig

hebben. Daarna moet ervoor worden gezorgd dat tekortkomingen qua competenties worden aangepakt. Daarbij zouden functioneringsgesprekken een belangrijke functie moeten vervullen. Scholen zouden ook zelf een visie moeten hebben op hun eigen ontwikkeling en een relatie leggen tussen de persoonlijke opleidingsplannen en de gewenste schoolontwikkeling. Wat er gebeurt op het gebied van professionalisering, is sterk afhankelijk van de manier waarop de schoolleiding daarmee omgaat. Er is nog te veel sprake van een onprofessionele houding in het onderwijs, zo stellen de experts uit de onderwijspraktijk. Zij zijn unaniem van mening dat schoolleiders onvoldoende inzicht hebben in de competenties van hun team. In de tweede expertbijeenkomst wordt hierover genuanceerder gedacht.

Een ander praktisch punt dat naar voren wordt gebracht, is dat er in het primair onderwijs veel in kleine deeltijdbanen wordt gewerkt, van twee à drie dagen per week. Dat maakt het moeilijk om (gezamenlijk) tijd aan scholing te besteden. Men moet woekeren met de tijd. Scholing van leerkrachten onder werktijd is vaak een probleem, doordat vervanging niet is geregeld, zo stellen de experts uit de onderwijspraktijk.

Om de competenties te stimuleren, zou het goed zijn om kenniscentra aan scholen te koppelen en kenniskringen of kwaliteitscirkels te vormen. Immers, naast het verwerven van competenties, is ook het gebruik ervan in de praktijk van belang. Dat betekent dat in de school wordt overlegd en gereflecteerd. Er moet een lerende organisatie ontstaan. Leraren weten niet altijd welke aanpak goed werkt. Het delen van ervaringen is daarom van belang. Ook uitwisseling van leerkrachten tussen regulier en speciaal onderwijs kan bijdragen aan professionaliteit en wederzijds begrip en respect. Tot slot wordt gewezen op het belang van een terugkoppeling tussen de scholen en de opleiding.

Planmatig werken

Het belang van het versterken van het planmatig werken wordt breed onderschreven. Planmatig werken en aansluiten bij verschillen, vragen om drie dingen: doelgericht werken, goed klassenmanagement en heldere instructie. Hierbij spelen competenties een belangrijke rol. Men moet kennis delen en samenwerken in de school. Daarbij is de context van belang. Er moeten mogelijkheden zijn om kinderen flexibel te benaderen. Onderwijsassistenten en andere ondersteuners kunnen daarbij helpen. Zorg- en adviesteams kunnen ondersteuning bieden bij de planmatige aanpak. Het werken met individuele handelingsplannen noemt men vasthouden aan de oude manier van werken. Het levert ook te veel bureaucratie op. De Inspectie van het onderwijs legt volgens de deelnemers te veel nadruk op deze plannen. De kern is: je moet planmatig werken met groepsdoelen en groepsplannen. Er worden te veel dingen bedacht en in plannen gezet die niet kunnen. De leerkracht moet reflectief zijn en dagelijks naden-

ken over wat hij/zij morgen met deze leerling gaat doen. Daarbij moeten hogere verwachtingen worden gesteld aan leerlingen dan nu vaak het geval is. Je kunt meer uit leerlingen halen dan je denkt. Ook in het speciaal onderwijs wordt ernaar gestreefd meer opbrengstgericht te gaan werken. Er zou ook veel meer aandacht voor preventie moeten komen. Ook informatie-uitwisseling is een probleem. Zo bestaat er nog steeds geen gestandaardiseerd onderwijskundig rapport en het gebruik van het elektronisch leerdossier (ELD) voor de digitale overdracht van leerlinggegevens staat nog in de kinderschoenen. Verder wordt geopperd dat er meer mogelijkheden zijn om ICT in te zetten als hulpmiddel bij het onderwijs- en leerproces, zodat meer instructie op maat kan worden aangeboden.

4.7 Belangrijkste conclusies

Tot de doelstellingen van het WSNS-beleid behoorde het verbeteren van de leerlingenzorg in het reguliere basisonderwijs en het verbeteren van de aansluiting van het onderwijs bij de specifieke behoeften van zorgleerlingen. Adaptief onderwijs en planmatig werken spelen daarbij een belangrijke rol. Dat geldt ook voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Uit onderzoek blijkt dat er de laatste jaren verbetering is gerealiseerd op het gebied van de leerlingenzorg op school, maar deze is onvoldoende in de klas doorgedrongen. Adaptief onderwijs komt onvoldoende van de grond. Daarbij speelt ook het probleem dat adaptief onderwijs op verschillende manieren wordt ingevuld en dat onderzoek in Nederland nog geen duidelijk beeld heeft gegeven van de effecten ervan. Volgens de Inspectie van het onderwijs stemt slechts de helft van de basisscholen het onderwijs voldoende af op verschillen tussen leerlingen. Ook wordt nog onvoldoende planmatig gewerkt. Daarnaast zijn er negatieve rapporten van de Inspectie van het onderwijs verschenen over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het onderwijs in cluster 3 en 4 van de regionale expertisecentra. De kritiek betreft vooral onvoldoende gerichtheid op het realiseren van optimale onderwijsresultaten, gebrek aan planmatigheid en onvoldoende zicht op geboekte resultaten. Het pedagogische klimaat in het speciaal (basis)onderwijs krijgt wel uitstekende waarderingen. Inmiddels zijn er landelijke projecten die zijn gericht op het versterken van de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Ambulante begeleiding in het basisonderwijs in verband met LGF wordt vooral gegeven bij leerlingen met een autistische stoornis en leerlingen met lichamelijke beperkingen. Extra hulp in de klas en remedial teaching zijn er vooral bij een verstandelijke beperking of een taal-, spraak- of rekenstoornis. In de hogere groepen is er minder extra hulp in de klas en hebben meer leerlingen een eigen leerlijn.

Onderzoek laat zien dat zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op cognitief gebied meer worden gestimuleerd dan in het speciaal (basis)onderwijs. In het speciaal (basis)onderwijs is het pedagogische klimaat meer afgestemd op zorgleerlingen. De competentiebeleving van LGF-leerlingen in het reguliere onderwijs staat onder druk, doordat ze zichzelf met hun klasgenoten zonder beperkingen vergelijken.

Leraren in het basisonderwijs beschouwen gemiddeld een kwart van de leerlingen in hun klas als zorgleerling. Binnen de school zijn attitudes en competenties van belang voor de wil en mogelijkheden om zorgleerlingen in het reguliere onderwijs te handhaven en adequaat onderwijs te geven. Leraren en schooldirecteuren in het basisonderwijs hebben in het algemeen een positieve attitude ten aanzien van het handhaven van zorgleerlingen. Ook hun competenties op dat gebied schatten zij positief in. Uit onderzoek blijkt echter dat de toegenomen aandacht voor het signaleren van problemen onvoldoende gepaard gaat met het pedagogisch-didactische handelen dat nodig is om de gesignaleerde problemen te verminderen of op te lossen. Hierdoor kan een gevoel van handelingsverlegenheid ontstaan. Ook hier zou een meer planmatige aanpak wenselijk zijn, naast meer aandacht voor preventie van problemen. Gevraagd naar de mate waarin zij in hun eigen klas leerlingen met specifieke problematiek kunnen onderwijzen, geven leraren van basisscholen aan dat zij vooral problemen hebben met het onderwijs aan leerlingen met Down-syndroom, visuele of auditieve handicaps, gevolgd door leerlingen met autisme en leerlingen met agressief gedrag.

Ook de experts zijn van mening dat de afstemming van het (reguliere) onderwijs op verschillen tussen leerlingen nog steeds onvoldoende is en dat onderwijs aan zorgleerlingen onvoldoende planmatig is. De experts uit de onderwijspraktijk wijzen vooral op de problematiek van gedragsproblemen, ook in het speciaal basisonderwijs, en op de ervaring dat een leerling die eenmaal vanwege gedragsproblemen in het speciaal onderwijs terecht is gekomen, niet meer terugplaatsbaar is op een reguliere school. De professionaliteit van de leerkracht is van het grootste belang. Daarbij gaat het vooral om het verwerven van de basisvaardigheden en het voortdurend bijhouden daarvan. Het professionaliseringsbeleid wordt echter in het algemeen te vrijblijvend gevonden. Scholen moeten lerende organisaties worden, waar gericht aan competenties wordt gewerkt. Daarbij kan samenwerking met kenniscentra helpen. De nadruk op individuele handelingsplannen moet worden losgelaten, ten gunste van planmatig werken in de groep. Informatie-uitwisseling tussen scholen moet worden verbeterd.

5 Positie en betrokkenheid van ouders

5.1 Inleiding

Ouders zijn de eerst verantwoordelijken voor de ontwikkeling van hun kind. De positie die ouders innemen ten opzichte van de school en hun betrokkenheid bij het onderwijs dienen daarvan een weerspiegeling te (kunnen) zijn. Dit geldt in het bijzonder waar zorgleerlingen in het geding zijn. Immers, met betrekking tot deze leerlingen worden in het onderwijs soms verstrekkende maatregelen getroffen, zoals het al dan niet toewijzen van extra middelen of het overplaatsen naar vormen van speciaal (basis)onderwijs. Ouders moeten er dan zeker van kunnen zijn dat hun stem wordt gehoord tijdens het proces van overleg over de inhoud van de te treffen maatregelen. De term ‘positie’ duidt hier op en heeft betrekking op ook de formele, juridische plaats die ouders hebben in de keten van beslissingen rondom zorgleerlingen. Waar het de juridische positie betreft zal deze wettelijk verankerd (dienen te) zijn.

Opmerkelijk is dat de twee vigerende beleidsprogramma's met betrekking tot zorgleerlingen, WSNS en LGF, verschillen in de manier waarop de positie van ouders is vastgelegd. De plaats van ouders in het WSNS-regiem is minder sterk dan die in het LGF-programma. WSNS krijgt vorm in samenwerkingsverbanden tussen scholen; de positie van ouders is daarbij minder in het geding. De WPO (Wet op het Primair Onderwijs) kent zeven voorschriften die betrekking hebben op de inbreng van ouders als het gaat om zorgleerlingen, te weten: de school moet rapporteren aan ouders over de vorderingen van hun kind; de school moet ouders de schoolgids uitreiken, die informatie bevat over de manier waarop met zorgleerlingen wordt omgegaan; overgang naar een school of instelling voor speciaal (voortgezet) onderwijs mag alleen gebeuren in overeenstemming met de ouders; de school stelt voor leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs (de rugzakleerlingen) in overeenstemming met de ouders een handelingsplan op, dat elk jaar met de ouders wordt geëvalueerd; voor elke leerling die de school verlaat, stelt de school een onderwijskundig rapport op dat de ouders in afschrift ontvangen; ouders krijgen afschriften van de onderwijskundige rapporten die de school maakt op verzoek van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL, die belast is met toelating van leerlingen tot het speciaal basisonderwijs) en de CvI (Commissie voor de Indicatiestelling; de CvI stelt vast of een kind in aanmerking komt voor speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering); de school stelt ouders in de gelegenheid ondersteunende werkzaamheden voor de school en het onderwijs te verrichten (Peetsma & Blok, 2007).

Ouders van zorgleerlingen krijgen in het kader van WSNS geen bijzondere rechten (vergeleken met ouders van 'reguliere' leerlingen). De samenwerkingsverbanden hebben alleen een plicht, als onderdeel van het jaarlijkse zorgplan dat ze dienen vast te stellen, tot het verstrekken van informatie aan ouders omtrent de aanwezige zorgvoorzieningen en de criteria die de Permanente Commissie Leerlingenzorg hanteert.

Een consequentie hiervan is dat binnen de samenwerkingsverbanden een eventuele procedure tot verwijzing naar het speciaal onderwijs niet wordt gestart door de ouders, maar door de school. De school is ook verantwoordelijk voor het samenstellen van het dossier ten behoeve van de PCL. Overigens is het wel zo, dat na een positieve beslissing van deze commissie de ouders het kind moeten aanmelden bij een school voor speciaal basisonderwijs. Ouders kunnen ook bezwaar aantekenen tegen de beslissing van de PCL. Na plaatsing stelt de school een handelingsplan op, dat ter kennis moet worden gebracht van de ouders.

De LGF-regeling kent een duidelijker gemarkeerde positie van de ouders. Van hen wordt een actieve inbreng verwacht bij het treffen van maatregelen met betrekking tot zorgleerlingen. Dat betekent dat ouders hun kind moeten aanmelden bij de CvI. De ouders zijn ook verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier dat moet worden overlegd. Ouders kunnen, net als dat geval is bij WSNS, bezwaar aantekenen tegen de uitspraak van de CvI.

Na de beslissing van de commissie kiezen de ouders voor een school; hetzij een school voor regulier onderwijs waar het LGF-budget wordt ingezet, hetzij een school voor speciaal onderwijs. Ouders moeten instemmen met het handelingsplan dat door de school wordt opgesteld – een formulering die meer inbreng suggereert dan het geval is bij WSNS. Ook dienen ouders betrokken te worden, als gekozen wordt voor de rugzak, bij de bespreking over de inzet van het budget. Al met al is er bij de LGF-regeling sprake van een sterkere positie van de ouders. Interessant is ook dat ouders, indien ze op problemen stuiten bij het realiseren van hun keuze voor een school of aangaande de besteding van het budget, de mogelijkheid hebben om advies en ondersteuning te verkrijgen van een onafhankelijke commissie, de ACTB (Adviescommissie Toelating en Begeleiding). Bij deze commissie zijn onderwijsconsulenten ondergebracht, die beschikken over een breed netwerk van contacten met scholen en (zorg)instellingen. In het schooljaar 2005/2006 werden door de onderwijsconsulenten 553 plaatsings- of bestedingsproblemen in behandeling genomen.

Ouders hebben niet alleen een (formele) positie ten opzichte van de school, maar ze kunnen ook betrokken zijn bij het onderwijs. Ouderparticipatie en ouderbetrokkenheid vloeit als het ware vanzelfsprekend voort uit het feit dat ouders verantwoordelijk zijn voor hun kinderen. Peetsma, Boogaard, Karaburun & Van der Veen (2007, p.99)

verstaan onder ouderbetrokkenheid “*de mate waarin ouders belangstelling hebben voor het onderwijs aan hun kind en geneigd zijn zich daarvoor in te zetten*” (curs. van de auteurs). Ook hier geldt dat in geval van zorgleerlingen die betrokkenheid een factor van betekenis kan zijn. Er is in de literatuur voldoende evidentie die duidelijk maakt dat positieve ouderbetrokkenheid bijdraagt aan de prestaties van de zorgleerling (zie verder paragraaf 5.2.)

In het vervolg van dit hoofdstuk rapporteren we over de uitkomsten van recente onderzoeken naar de positie van ouders van zorgleerlingen en hun betrokkenheid bij het onderwijs. In paragraaf 5.2 gaan we in op de bevindingen van een onderzoek inzake de positie van ouders in de samenwerkingsverbanden WSNS en de manier waarop basisscholen en ouders met elkaar omgaan als extra zorg nodig is. In paragraaf 5.3 worden onderzoeken besproken die zich richten op de LGF-situatie. Paragraaf 5.4 geeft een beschouwing over de (voorzien) positie van ouders in het nieuwe beleidsprogramma Passend onderwijs. Het hoofdstuk sluit af, in paragraaf 5.5, met een overzicht van de belangrijkste conclusies.

5.2 Positie en betrokkenheid van ouders in WSNS-samenwerkingsverbanden

Het onderzoek van Peetsma en Blok (2007) naar ouderbetrokkenheid bestaat uit drie deelonderzoeken. Deelstudie 1 betreft een literatuuronderzoek over ouderbetrokkenheid; in deelonderzoek 2 wordt gezien welke activiteiten de WSNS-samenwerkingsverbanden ondernemen om de positie van ouders te versterken. Deelonderzoek 3 gaat in op de vraag hoe ouders en basisscholen met elkaar omgaan als extra zorg nodig is.

Deelonderzoek 1, de literatuurstudie, heeft betrekking op de vraag welke factoren samenhangen met ouderbetrokkenheid en welke initiatieven in het buitenland zijn genomen om ouderbetrokkenheid te vergroten. Op basis van de (overigens vrij beperkte) literatuur wordt een aantal factoren genoemd die samenhangen met ouderbetrokkenheid. De belangrijkste daarvan zijn:

- belangstelling en respect, over en weer, voor elkaars positie en bijdrage;
- evenwicht in het contact (niet te veel en niet te weinig);
- helderheid in verwachtingen;
- informatie verstrekken over de school, over kinderen en omtrent wat de school van ouders verwacht;
- advies geven aan ouders, eventueel gevolgd door training, over de aanpak van kinderen.

Vervolgens wordt gezien welke initiatieven in het buitenland worden genomen ter vergroting van ouderbetrokkenheid. Besproken worden rapportages omtrent dergelij-

ke initiatieven in Engeland en in Noorwegen. In het ‘Parent Partnerships Programme’ in Engeland, gaan Local Educational Authorities (LEA’s)¹⁹, onder andere door het aanstellen van een speciale functionaris en het inschakelen van vrijwilligers, een veel intensievere relatie aan met ouders van zorgleerlingen. In Noorwegen wordt in het denken over zorgleerlingen de omslag gemaakt naar een inclusieve school, hetgeen ertoe leidt dat aan de betrokkenheid van ouders veel meer betekenis wordt gegeven. Dit blijkt, onder meer door de attitude van leerkrachten, echter nog moeilijk te realiseren. Gemeenschappelijke elementen in deze projecten zijn de voortschrijdende verandering in houding van leerkrachten, met meer nadruk op gelijkwaardigheid van alle leerlingen en gedeelde verantwoordelijkheid met de ouders en een integrale aanpak waarin ook de rol van de ouders wordt meegenomen. Het betrekken van ouders bij het beleidsniveau van de school ontbreekt. Dat geldt ook vrijwel overal voor het scholen van leerkrachten en leidinggevend personeel. Tenslotte, een mogelijke spilfunctie van de school in contacten tussen ouders en andere instanties werd niet aangetroffen.

Deelonderzoek 2 had betrekking op de vraag hoe WSNS-samenwerkingsverbanden omgaan met ouders. Nagegaan werd welke activiteiten de samenwerkingsverbanden ondernemen om de positie van ouders te versterken, terwijl ook werd bezien of er voorbeelden zijn van ‘good practice’. Van de 248 samenwerkingsverbanden hebben er 112 deelgenomen aan het onderzoek. Deze vormen bij benadering een representatieve steekproef. Hier volgen enkele van de meest saillante uitkomsten:

Het aantal op ouders gerichte activiteiten per samenwerkingsverband varieert sterk, van 3 tot 16 activiteiten. Het gemiddelde is 10,5. De gevonden variatie hangt samen met het al dan niet vervullen van een brede taakstelling door de PCL (zie paragraaf 3.2).

Een tweede thema betreft het ondersteunen van de school op het vlak van contacten met ouders. Het daarbij om drie activiteiten. Acht van de tien verbanden leveren informatie die is gericht op ouders en die de scholen ‘panklaar’ kunnen overnemen. Hetzelfde geldt voor het geven van bemiddeling voor de school bij een probleem over een zorgleerling of een conflict tussen school en ouders. Vier van de tien verbanden organiseren scholing voor leraren op het gebied van het onderhouden van oudercontacten.

Het derde thema betreft informatie verstrekken aan ouders. Dat neemt verschillende gedaanten aan. De eerste mogelijkheid is dat het verband beschikt over schriftelijk materiaal om ouders te informeren over zorgvoorzieningen, procedures en dergelijke.

19 Met de komst van de ‘Education and Inspections Act 2006’ is de benaming ‘Local Educational Authority’ gewijzigd in ‘Local Authority’, maar de term LEA wordt vaak gebruikt.

Bij acht van de tien samenwerkingsverbanden is dit het geval. Een tweede aspect betreft materiaal om ouders te informeren over criteria die de PCL hanteert bij het afgeven van een beschikking: dit doen zes van de tien verbanden. Een volgende mogelijkheid om informatie te verstrekken, betreft het inrichten van een informatiepunt: dat is het geval bij 44 procent van de verbanden. Tenslotte is er de mogelijkheid om informatiemateriaal in andere talen beschikbaar te stellen: dat gebeurt in één op de twintig verbanden.

Een mogelijke vierde activiteit betreft het (rechtstreeks) adviseren van ouders over de keuze voor een school voor speciaal basisonderwijs (nadat een beschikking is afgegeven) of over de keuze van een andere basisschool (bij voorbeeld als de eigen school geen passend programma heeft). Beide activiteiten worden uitgevoerd in twee derde van de verbanden.

Vervolgens is er de mogelijkheid voor een samenwerkingsverband om ouders te ondersteunen. In acht van de tien verbanden kunnen ouders een beroep doen op schoolmaatschappelijk werk. In twee derde van de verbanden kunnen ouders ondersteuning krijgen bij het completeren van het dossier voor het aanvragen van een beschikking. In de helft van de verbanden wordt een intakegesprek gehouden met ouders die een beschikking willen aanvragen (bij voorbeeld om de procedure toe te lichten) en in bijna de helft van de verbanden wordt een eindgesprek gehouden met ouders die beschikking hebben gekregen. In voorkomende gevallen doen vier van de tien verbanden een beroep op een tolk. In slechts één op de twintig verbanden wordt gewerkt met 'casemanagement', waarbij één persoon het aanspreekpunt is voor een en hetzelfde ouderpaar.

Wat betreft de vraag naar voorbeelden van good practice, biedt het onderzoek weinig informatie. Enkele thema's zijn het aanbieden van cursussen (zoals sociale vaardigheidstrainingen), informatieavonden voor ouders van kinderen die bijzondere zorg nodig hebben en het verspreiden van een nieuwsbrief.

Overziet men deze bevindingen dan valt het volgende op. In de eerste plaats geldt dat tussen de samenwerkingsverbanden aanzienlijke verschillen bestaan in aantallen activiteiten: een op de vijf is relatief passief, met niet meer dan acht activiteiten; bijna een derde is veel actiever, met meer dan dertien activiteiten. Sommige activiteiten komen bijna altijd voor, zoals informatie voor ouders leveren aan scholen, schriftelijk materiaal leveren over zorgvoorzieningen, beschikken over de mogelijkheid een beroep te doen op schoolmaatschappelijk werk en het zorgplan voorleggen aan de medezeggenschapsraad. Echter, er zijn ook activiteiten die in minder dan één vijfde van de gevallen voorkomen: schriftelijk informatiemateriaal in andere talen; opnemen van ouders

in het eigen bestuur van het samenwerkingsverband; klanttevredenheidsonderzoek bij ouders.

De rechtstreekse informatievoorziening aan ouders lijkt derhalve redelijk. Twee verbeteringspunten liggen voor de hand, namelijk verheldering van de criteria van de PCL, en het inrichten van een informatiepunt. Een tweede conclusie betreft de advisering van ouders. Ongeveer twee derde van de samenwerkingsverbanden doet hier aan. Een verbeteringsmogelijkheid spreekt vanzelf: alle verbanden dienen dit ter hand te nemen. Voorts is intensivering van de advisering wenselijk. Wat betreft de ondersteuning van ouders, zijn er nog veel mogelijkheden voor verbetering. Die betreffen de ondersteuning bij de opbouw van het dossier, het houden van intake- en adviesgesprekken, en het verzorgen van trajectbegeleiding. Een laatste onderwerp betreft het mee laten denken van ouders. De samenwerkingsverbanden hebben voldoende oog voor de positie van de ouders, zoals blijkt uit het feit dat ouders de mogelijkheid hebben hun wensen schriftelijk, en meestal ook mondeling, in te brengen. Wenselijk ware het invoeren van klanttevredenheidsonderzoek.

Deelonderzoek 3 betreft de vraag hoe basisscholen en ouders met elkaar omgaan als extra zorg nodig is. De onderzoekers onderscheiden daarbij de door de school ervaren betrokkenheid (vraag 1) en de betrokkenheid zoals ouders die ervaren (vraag 2). Vraag 1 is beantwoord met behulp van een secundaire analyse van het PRIMA-cohortonderzoek. Het betreft de gegevens van het schooljaar 2004-2005, toen 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften' het speciale thema vormde (vgl. Smeets et al., 2007). Er wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de representatieve steekproef van 400 (van de 600 in de PRIMA-meting opgenomen) basisscholen. Ter beantwoording van vraag 2 is een vragenlijst ontwikkeld.

Om de door de school ervaren betrokkenheid van ouders te meten, zijn drie aspecten bekeken. Aan de schooldirectie is gevraagd naar overleg met ouders over het handelingsplan en naar de kwaliteit van het contact met ouders van zorgleerlingen. De leerkrachten is gevraagd naar de kwaliteit van de relatie met ouders van zorgleerlingen. De drie metingen van ouderbetrokkenheid leiden tot de conclusie dat de school die betrokkenheid positief beoordeelt: de gemiddelde score ligt ruim (meer dan 1 standaarddeviatie) boven het midden van de gebruikte schaal. Wel is er nog ruimte voor verbetering:

- overleg over het handelingsplan wordt in slechts 62 procent van de gevallen altijd gevoerd (in 3 procent in het geheel niet, en in 12 procent van de gevallen soms).
- ouders worden lang niet altijd betrokken bij de evaluatie van het handelingsplan, terwijl dit wettelijk wel dient te gebeuren (slechts in 58 procent van de gevallen gebeurt dit altijd).

- Over drie van de zes aspecten van ouderbetrokkenheid oordeelt meer dan de helft van de leerkrachten negatief (te weten: de begeleiding van de leerling door de ouders thuis, de hulp van ouders bij de opvang van het kind op school en de organisatie van de hulp aan het kind door de ouders).

Vervolgens is nagegaan of de houding van scholen ten aanzien van probleemleerlingen van betekenis is voor de betrokkenheid van ouders. Het gaat daarbij om zaken als de visie van leerkrachten op het handhaven van zoveel mogelijk zorgleerlingen in het regulier onderwijs, de vraag wat mogelijk negatieve gevolgen zijn van het zorgbeleid volgens de directie, ervaren problemen met de zorgstructuur volgens de directie en de mate waarin zorgleerlingen door de leerkrachten als belastend worden ervaren. De belangrijkste bevinding is dat de betrokkenheid van ouders negatief samenhangt met kenmerken van de leerlingenpopulatie. Naarmate er meer achterstandsleerlingen op school zitten en meer leerlingen met externaliserende gedragsproblemen, is de betrokkenheid van ouders (volgens de school) geringer. De aanwezigheid van achterstandsleerlingen bepaalt ook de relatie tussen ouderbetrokkenheid en verwijzingsgedrag.

Om de door ouders ervaren betrokkenheid te meten, is een vragenlijst voorgelegd aan 150 ouders waarvan het kind volgens de school extra zorg ontving. De eerste opmerkelijke bevinding is dat slechts 81 procent van deze ouders aangeeft dat hun kind inderdaad extra zorg kreeg of krijgt. Bijna 80 procent van de ouders geeft aan betrokken te zijn bij opstellen en de evaluatie van het handelingsplan; slechts 25 procent is sterk betrokken bij het opstellen daarvan. Lang niet alle ouders zijn tevreden. Op de rechtstreekse vraag of ouders zich betrokken voelen bij het onderwijs, antwoordt 82 procent bevestigend (waarvan sommigen sterk betrokken zijn); 15 procent is neutraal als het gaat om betrokkenheid en slechts 3 procent voelt zich niet of nauwelijks betrokken. Deze resultaten blijken nauwelijks samen te hangen met de samenstelling van de schoolpopulatie, de visie van de school op de kwaliteit van de relatie met de ouders en de sociaal-etnische herkomst van de ouders.

Ouders geven aan behoefte te hebben aan regelmatige communicatie met de school en regelmatig overleg over hun kind. Twee derde van de ouders vindt dat de school voldoende tegemoet komt aan hun behoefte aan communicatie. Veel minder behoefte is er aan educatie of steun op het gebied van het omgaan met hun eigen kind. Allochtone ouders blijken meer behoefte te hebben aan overleg met de school over het eigen kind. Het overgrote deel van de ouders geeft aan dat naar hun beleving de school open staat voor informatie die zij geven over hun kind, voor hulp van ouders bij schoolwerk en voor activiteiten als hulpouder.

Een laatste interessante bevinding heeft betrekking op de vraag naar de overeenstemming tussen leerkrachten en ouders in hun oordeel over betrokkenheid van de ouders. Aan ouders en leerkrachten is gevraagd de relatie te beoordelen aan de hand van drie uitspraken die achtereenvolgens betrekking hebben op overleg over de aanpak van de leerling, de kijk op het probleem en de communicatie over het kind. Er is geen samenhang gevonden tussen het oordeel van de leerkracht en dat van de ouders over de kwaliteit van het overleg over de aanpak. Met betrekking tot de twee andere punten is er wel samenhang, maar een vrij geringe. Het lijkt er dus op dat ouders en school nogal verschillen in visie.

Overziet men de resultaten, dan blijkt dat ouders redelijk positief zijn omtrent hun betrokkenheid bij de school. Ze achten zich daartoe, met enige aarzeling, competent. Er is meer twijfel over de uitnodigende opstelling van de school. Allochtone ouders voelen zich het minst uitgenodigd. Samenwerkingsverbanden ondernemen tal van activiteiten. Opmerkelijk is dat niet in alle gevallen de wettelijke voorgeschreven verplichtingen, zoals het ter kennis brengen van het handelingsplan, worden nageleefd. Opmerkelijk is ook dat veel verbanden zich niet richten op het geven van cursussen voor leraren in het opbouwen en onderhouden van oudercontacten. Het minst gevorderd is men bij het betrekken van ouders bij het beleid.

5.3 Positie van ouders in het LGF-beleidsprogramma

De LGF-regeling is in 2003 ingevoerd. Een jaar na invoering werd een eerste evaluatieonderzoek uitgevoerd. Een van de thema's betrof de betrokkenheid van ouders bij het opstellen van het handelingsplan (Koster, Van Houten-van den Bosch, Nakken, & Pijl, 2004). Voorts werd er afzonderlijk onderzoek verricht naar de positie van ouders (Vergeer et al., 2004).

Hoewel uit die rapporten de conclusie kan worden getrokken dat over het algemeen ouders redelijk tevreden zijn met de regeling en hun betrokkenheid bij de uitvoering ervan, zijn er wel kanttekeningen te maken. Niet alle ouders zijn tevreden met de procedure rond de indicatiestelling, bijvoorbeeld vanwege de lange duur ervan. In beide onderzoeken wordt vastgesteld dat aan de verplichting van het opstellen van een handelingsplan (nog) niet altijd wordt voldaan. Dat geldt ook voor de eis dat ouders betrokken worden bij het samenstellen van dat plan. Vergeer et al. (2004) vinden dat tachtig procent van de ouders wel betrokken is bij het opstellen van het handelingsplan, maar veelal in slechts beperkte mate: soms is er sprake van alleen kunnen ondertekenen, soms wordt het plan eerst toegelicht terwijl er ook scholen zijn waar ouders kunnen deelnemen aan de besprekingen over het plan. Dat betekent dat de invloed van ouders in dit opzicht relatief beperkt is. Overigens hangt de tevredenheid

van ouders niet uitsluitend af van hun deelname aan het overleg over het opstellen van het plan. Het gaat hen vooral om het kunnen hebben van een inbreng, door hun ervaringen met het kind te kunnen vertellen, en het zien dat die in het plan worden meegenomen.

Een probleem is voorts dat ouders niet altijd hun keuze voor een school gehonoreerd kunnen krijgen, omdat de school toelating weigert. Dat geldt bijvoorbeeld als ouders ernaar streven een kind dat is geplaatst op het speciaal onderwijs, terug te plaatsen naar het regulier onderwijs. De meeste kinderen die met een rugzak verblijven in het regulier onderwijs, zijn leerlingen die daar voorafgaand aan de indicatiestelling ook al verbleven (zie ook LCTI, 2005, 2006a).

Omdat de LGF-regeling nieuw is, is het van betekenis de vinger aan de pols te houden en vast te stellen of verbeteringen zich voordoen. In het onderstaande gaan we in op de uitkomsten van twee recentere studies naar dit onderwerp: het onderzoek van Vergeer et al (2007), dat zich opnieuw expliciet richt op de positie van ouders in het LGF-beleid, en de omvattender studie van Sontag et al. (2007) naar de werking van het LGF-systeem.

In het onderzoek van Vergeer et al. (2007) werden 211 ouders van leerlingen die in het kader van het LGF-beleid een CvI-procedure hadden doorlopen, bevroegd naar hun ervaringen met die procedure, inclusief het vervolg ervan in de vorm van plaatsing op een school voor regulier onderwijs of een school voor speciaal onderwijs. Het gaat hier om vermoedelijk een in grote lijnen representatieve steekproef. Vijftig van deze ouders werkten mee aan een verdiepend interview. Enkele opmerkelijke bevindingen:

- Van de groep had zeven procent (14 ouders) een negatieve beschikking van de CvI verkregen. Het overgrote deel van de ouders is redelijk tevreden over de hulp bij die procedure; slechts tien procent is dit om uiteenlopende redenen niet. Wat betreft de procedure zelf zijn de ouders gematigd tevreden over de stappen in die procedure. Vooral het aspect ‘duur van de procedure’ krijgt (niet verwonderlijk) een lage waardering.
- Tachtig procent van de ouders weet bij aanvang dat je na een positieve beslissing van de CvI mag kiezen voor plaatsing in het regulier onderwijs dan wel speciaal onderwijs. Toch voelt dertig procent zich niet vrij om te kiezen voor regulier onderwijs, voornamelijk vanwege de ernst van de beperking van hun kind. In negentien procent van de gevallen is er sprake van een afwijzing van een leerling door het regulier onderwijs, meestal vanwege een te grote beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van de aangemelde leerling. Het onderzoek laat ook duidelijk

zien dat er bij ouders allerlei overwegingen, van vaak zeer praktische aard, spelen bij de beslissing om een leerling al dan niet aan te melden bij een school voor regulier of speciaal onderwijs. Dat zijn bij voorbeeld afstand, aanwezigheid van broertjes of zusjes, naast overwegingen omtrent de (veronderstelde) aanpak en bereidheid van de school om zorgleerlingen op te vangen.

- Verreweg het grootste deel van de ouders (87 procent) is tevreden over de school waar hun kind verblijft. Ze zijn ook redelijk positief over hun inbreng bij het opstellen van het handelingsplan. Ouders voelen zich voldoende betrokken bij de gang van zaken; sommigen geven aan dat ze niet de behoefte hebben om zich zo diepgaand met de gang van zaken te bemoeien. Interessant is, dat van de ouders die zich richten tot de ACTB met de vraag om hulp en advies, het overgrote deel (ruim 60 procent) dat doet vanwege plaatsingsproblemen; in 17 procent van de gevallen gaat het om problemen rond het handelingsplan of de besteding van het budget. Opmerkelijk is voorts dat sommige ouders er op wijzen dat het in hun geval ontbreekt aan bijstellen en evalueren van het handelingsplan.
- Een interessante bevinding uit de literatuurstudie over betrokkenheid van ouders, die in het onderzoek is verricht, betreft de onduidelijkheid omtrent wat van ouders en scholen wordt verwacht. Zelfs als de regelgeving specificereert welke verplichtingen bijvoorbeeld de school heeft, dan blijkt dat aanleiding tot verschillende interpretaties. Maximale helderheid is daarom geboden. Voorts wordt vastgesteld dat de vraag welke maatregelen de positie van ouders versterken, in de literatuur niet erg specifiek wordt beantwoord. Belangrijk is hoe ouders zich bejegend voelen door de school en door deskundigen. Respect is daarbij cruciaal, alsmede goede en realistische informatie over de onderwijsmogelijkheden. Daarmee verbonden is de aard en inhoud van de ondersteuning. Die moet er op gericht zijn ouders de vaardigheden te laten ontwikkelen die nodig zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Overzien we deze resultaten, dan blijkt de positie van ouders in de LGF-regeling heel behoorlijk te zijn. Ouders zijn redelijk tevreden over de indicatieprocedure, ze voelen zich betrokken bij het opstellen van het handelingsplan en geven aan tevreden te zijn met de gang van zaken op school. Er zijn ook punten die de aandacht verdienen. De belangrijkste is natuurlijk het gegeven dat in lang niet alle gevallen de voorkeursplaatsing wordt gerealiseerd. Ook zou de school meer aandacht kunnen besteden aan het inschakelen van de ouders bij het opstellen van het handelingsplan, al moet daarbij worden aangetekend dat lang niet alle ouders zulks wensen.

Het onderzoek van Sontag et al. (2007) had betrekking op de werking van de LGF-regeling. Onderzocht zijn het aanname- en plaatsingsbeleid, handelingsplannen, de ontwikkeling van de LGF-leerlingen en de invloed van de omgeving. Bij de eerste

twee aspecten is ook de positie van de ouders bezien. In het onderzoek is een groep van 343 leerlingen betrokken; 158 LGF-leerlingen uit het reguliere basis- of voortgezet onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het LWOO. De andere 155 leerlingen uit het reguliere basis- en voortgezet onderwijs vormen controlegroepen. In het onderstaande vatten we de uitkomsten samen die betrekking hebben op de positie van ouders:

- Het is interessant te zien dat de 87 procent van de LGF-leerlingen uit het reguliere onderwijs al op deze school zat voor de indicatie; dat geldt voor 36 procent van de LGF-leerlingen in het speciaal basisonderwijs en voor een kwart van de LGF-leerlingen in het voortgezet onderwijs. In een derde van de gevallen in het basisonderwijs hebben ouders het initiatief genomen tot het aanvragen van een indicatie. In het sbo was dit het geval bij vier van de tien aanvragen. Een en ander betekent dat ouders een behoorlijke positie hebben als het gaat om het aanvragen van een indicatie.
- Ouders zijn tevreden met de procedure: in het basisonderwijs geldt dit zelfs voor 90 procent van de ouders. Klachten van ouders hebben betrekking op onder meer de administratieve aspecten van de procedure en op scholen die onvoldoende luisteren. De onderzoekers tekenen hierbij aan dat het hier gaat om ouders met een positieve indicatie – ouders van leerlingen die geen indicatie kregen, zijn niet opgenomen in de steekproef – en om ouders die hun keuze voor plaatsing in het reguliere onderwijs hebben gerealiseerd.
- In het onderzoek werd ouders gevraagd naar hun overwegingen bij de keuze om hun kind met LGF in het reguliere basisonderwijs te plaatsen. De ouders gaven vooral aan dat het kind daar op zijn of haar plaats is (97 procent), dat het dan in de buurt naar school kan (88 procent), dat het goed is als mensen met een beperking in de maatschappij integreren (81 procent), dat dit de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van het kind kan vergroten (73 procent) en dat het kind dan meer mogelijkheden krijgt tot het aangaan van relaties met andere, niet gehandicapte kinderen (70 procent).
- Volgens de directies van de scholen die deelnamen aan het onderzoek, zijn in het basisonderwijs ouders in acht van de tien gevallen betrokken bij het handelingsplan: 23 procent was actief betrokken bij het plan, in 8 procent van de gevallen zijn er suggesties gedaan door de ouders; in 65 procent van de gevallen is het plan besproken en in slechts 4 procent van de gevallen is het alleen ter goedkeuring voorgelegd aan de ouders. De door de ouders gerapporteerde gegevens stemmen hier niet helemaal mee overeen. Zo zegt ongeveer 10 procent van de ouders dat er geen handelingsplan is (terwijl de onderzoekers hebben vastgesteld dat het er wel dege-

lijk is); slechts 70 procent geeft aan het plan te hebben ondertekend (terwijl een kwart aangeeft dat binnenkort te gaan doen).

- De ouders zijn overwegend tevreden over hun inbreng bij het opstellen van het plan. Een aantal aspecten in ogenschouw nemend (zoals de betrokkenheid van ouders bij het opstellen van het plan, de inhoud ervan, de uitvoering, de evaluatie, inzet van ambulante begeleider) is ongeveer 6 procent van de ouders ontevreden over het plan. Als het gaat om het opstellen van het plan, is ongeveer 80 procent van de ouders naar eigen oordeel betrokken bij zaken als het aangeven van het beginniveau van de leerling, de begeleidingsmaatregelen, de manier waarop het budget zal worden ingezet, de evaluatie.

Overzien we deze gegevens, dan dringt zich de conclusie op dat de positie die ouders hebben verworven bij de uitvoering van de LGF-regeling heel behoorlijk is. Een aanzienlijk aantal neemt het initiatief tot het starten van een indicatieprocedure; ouders zijn redelijk op de hoogte van die procedure en zijn er ook redelijk tevreden over. Dat geldt ook ten aanzien van hun betrokkenheid bij het opstellen van het handelingsplan: het merendeel van de ouders geeft aan een inbreng te hebben en is ook tevreden over zowel het plan zelf als over de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Aangetekend moet wel worden dat in dit onderzoek uitsluitend ouders met een positieve indicatie voor hun kind betrokken waren.

Hoewel de positie en de betrokkenheid van ouders zich positief heeft ontwikkeld, vergeleken met de eerste evaluatie, blijft de keuzevrijheid van ouders een probleem. Immers, het overgrote deel van de LGF-leerlingen bezoekt al de reguliere school waar ze thans verblijven. In haar laatste jaarverslag constateert de ACTB dat van echte keuzevrijheid van ouders nog geen sprake is, omdat tal van scholen een zeer restrictief beleid hebben met betrekking tot zorgleerlingen. De commissie spreekt van koudwatervrees en het onvoldoende indalen op schoolniveau van de LGF-regeling (ACTB, 2006). Ook Sontag et al. (2007) komen tot de conclusie dat hun onderzoek geen aanwijzingen oplevert dat het LGF-beleid heeft bijgedragen aan het versterken van de positie van alle ouders van zorgleerlingen.

5.4 Positie van ouders in het toekomstige beleid

Passend onderwijs is het nieuwe beleidsprogramma ten behoeve van zorgleerlingen. Het programma kent een relatief lang voorbereidingstraject, waarin ook ouders een rol spelen. Zo is in 2006 een zgn. Ouderlijn georganiseerd, een overlegplatform voor ouders, dat een groot aantal bijeenkomsten heeft georganiseerd om de positie en betrokkenheid van ouders bij Passend onderwijs te bespreken. In het onderstaande gaan

we kort in op de positie van ouders zoals deze wordt geschetst in de meest recente uitwerking en concretisering van Passend onderwijs in de vorm van het 'Invoeringsplan Passend onderwijs'²⁰ en de Voortgangsrapportage (OCW, 2008).. We maken daar enkele kritische kanttekeningen bij en formuleren twee voorstellen voor aanvullend beleid.

In de nadere uitwerkingen wordt de nodige aandacht besteed aan (het versterken van) de positie van ouders. In het Invoeringsplan worden acht uitgangspunten voor Passend onderwijs geformuleerd; het eerste stelt dat het kind centraal moet staan en sluit af met de opmerking dat met ouders goed moet worden overlegd over het onderwijs-traject. Een volgend punt betreft het inrichten van één loket dat niet alleen toegang geeft tot extra onderwijszorg, maar ook tot eventuele (jeugd)zorg die de leerling nodig heeft. Hoewel regio's vrij zijn in de vormgeving ervan, wordt uitdrukkelijk vastgesteld dat er voor ouders één aanspreekpunt (loket) moet komen. Om de positie van ouders te versterken, zal bovendien de Wet Gelijke Behandeling op grond van handicaps of chronische ziekten worden uitgebreid. Bezien zal worden of de ACTB zal worden opgenomen in de Commissie Gelijke Behandeling. Ouders zijn dan als collectief betrokken bij het regieoverleg, waarin de uitwerking van Passend onderwijs wordt besproken. Daarnaast kunnen ouders in de toekomst een beroep doen op (onafhankelijk georganiseerde) individuele ondersteuning bij het vaststellen van het onderwijsaanbod.

De in het invoeringsplan voorziene evaluatiecommissie moet aandacht schenken aan de manier waarop versterking van de positie van de ouders gestalte krijgt. Als aandachtspunten worden genoemd: nagaan of er sprake is van voldoende betrokkenheid in een regionaal netwerk en voorts of er sprake is van een adequate procesgang voor individuele ouders als zij problemen ervaren. Ook in de Voortgangsrapportage wordt het belang van betrokkenheid van ouders bij het tot stand komen van Passend onderwijs gestipuleerd. Er wordt melding gemaakt van een door de ouderorganisaties gestart project om de regio's te ondersteunen, waarbij zowel de individuele ondersteuning van ouders aan de orde is als collectieve belangenbehartiging.

Ter afronding van deze paragraaf maken we enkele opmerkingen over hetgeen in de invoeringsplannen wordt opgemerkt over de positie van ouders van zorgleerlingen in het nieuwe beleidsprogramma Passend onderwijs. De vraag is of problemen die werden gesignaleerd in de evaluaties van WSNS en LGF over ouderbetrokkenheid worden opgelost.

20 Invoeringsplan Passend onderwijs, december 2007; bijlage bij een brief aan de Tweede Kamer, d.d. 5-12-2007, met kenmerk PO/ZO/07/44986.

Ter inleiding merken we op dat in de documentatie rondom Passend onderwijs zeer duidelijk sprake is van doelstellingen, intenties en voorstellen om een en ander in te voeren, in tegenstelling tot eerdere vernieuwingen waarin aan de positie van ouders veel minder expliciet aandacht werd besteed. Vastgesteld kan worden dat in die doelstellingen en intenties het versterken van de positie van ouders duidelijk aandacht heeft gekregen. Vergeleken met bijvoorbeeld het WSNS-beleid is er thans sprake van een veel explicieter streven om ouderbetrokkenheid inhoudelijk uit te breiden en ook te verankeren. Het betrekken van ouders bij het overleg- en consultatieproces in de voorbereidingsfase wijst daar op; het feit dat de evaluatiecommissie expliciet aandacht gaat besteden aan de versterking van de positie van de ouders, is een ander signaal.

Dat laat onverlet dat bijvoorbeeld bij de vorming van regionale netwerken de ouders tot op heden nauwelijks een rol spelen: in het overleg ter voorbereiding zijn de ouders niet betrokken (Van Schoonhove & Vreuls, 2008). Het is duidelijk dat intenties niet zonder meer leiden tot adequaat gedrag.

De gekozen weg om Passend onderwijs vorm te geven en in te voeren, van onderop, met ruimte voor variatie, leidt ertoe dat er (nog) niet sprake is van vernieuwde wetgeving. Dat betekent dat het niet mogelijk is nu reeds vast te stellen hoe straks, in 2011, de positie van ouders zal zijn. Daarbij moet worden bedacht dat men niet alles mag verwachten van wet- en regelgeving als het gaat om het wegnemen van de voornaamste belemmeringen voor ouders om betrokken te zijn bij het plannen en uitvoeren van een onderwijstraject voor hun kind dat als ‘zorgleerling’ geldt. Immers, uit allerlei, ook buitenlandse ervaringen (Vergeer et al., 2007) blijkt dat regels niet ten volle de praktijk determineren. Er is altijd ruimte en mogelijkheid voor afwijkende of minimalistische interpretatie en uitvoering. Dat zal stellig ook gelden als de Wet Gelijke Behandeling gaat gelden. In de voorbereidingsfase gaven ouders aan dat voornemen toe te juichen en het te zien als een versterking van hun positie.

Dat betekent dat het belangrijkste huidige probleem waarmee ouders worden geconfronteerd, namelijk het gebrek aan keuzevrijheid, niet echt kan worden opgelost door hun formele positie beter te verankeren. Echte keuzevrijheid ontstaat als in een regio het onderwijsaanbod niet alleen op papier maar in de praktijk die breedte krijgt die de mogelijkheid schept om inderdaad passend onderwijs te vinden voor je kind. Of dat in de komende jaren gerealiseerd kan worden is natuurlijk de vraag. De belangrijkste bijdrage daaraan zal door het onderwijsveld zelf geleverd moeten worden door alle ‘koudwatervrees’ te overwinnen.

Voor een aantal van de voorgestelde maatregelen, met name het inrichten van één loket, het garanderen van informatievoorziening, het inrichten van mogelijkheden om

beroep aan te tekenen of klachten naar voren te brengen, geldt dat ze ervan blijk geven problemen uit de huidige praktijk te herkennen en te streven naar verbetering. Ook hier geldt weer dat in de komende jaren zal blijken in welke mate regionalisering leidt tot werkbare modellen.

De recente literatuur over (het stimuleren van) ouderbetrokkenheid levert enkele wellicht bruikbare suggesties. Whitbread, Bruder, Fleming en Park (2007) rapporteren over een onderzoek naar de effecten van een project waarin leraren en ouders gezamenlijk een cursus volgden over onderwijs (en vooral de – juridische – achtergronden daarvan) aan zorgleerlingen. Achtergrond is de observatie dat respect en begrip over en weer het contact tussen school en ouders sterk bevordert. Het gezamenlijk volgen van een cursus draagt daar aan bij. De effecten ervan zijn dan ook positief. Het is de moeite waard te overwegen ook in ons land een dergelijk initiatief te nemen, omdat het onderzoek van Peetsma et al. (2007) duidelijk maakt dat stimuleren van begrip tussen ouders en leerkrachten belangrijk is en omdat functionarissen in het onderwijs lang niet altijd voldoende vaardig zijn in het omgaan met ouders.

Een tweede suggestie betreft de vraag of we in ons land iets kunnen leren van de functie van de ‘special educational needs coordinator’ (SENCo) in Engeland. Deze functionaris lijkt op wat we in ons land in de scholen interne begeleiders noemen. Interessant is dat in Engeland een uitvoerige analyse is gemaakt van de varianten in taakuitoefening van deze functionaris (zie Mackenzie, 2007). Het hebben van contacten met ouders is daarvan een aspect; ouders zien de SENCo als een centraal aanspreekpunt. Om, zeker in de fase waarin Passend onderwijs vorm krijgt, er zeker van te zijn dat ouders voldoende inbreng hebben in het proces van vormgeving, is te overwegen in een regionaal samenwerkingsverband iemand speciaal te belasten met de taak hier aandacht aan te besteden. Een SENCo werkt op schoolniveau; het zou kunnen zijn dat het succes vooral berust op het feit dat de koppeling met de werkvloer in deze constructie zo stevig is. Bovenschoolse voorzieningen lopen altijd het gevaar van het scheppen van afstand – zeker als het gaat om individuele belangenbehartiging is dat onwenselijk.

5.5 Mening van de experts

Bij de uitwerking van Passend onderwijs is het de bedoeling dat ouders meer betrokken worden. De experts vragen zich af hoe dat moet. Regionaal is er geen gremium voor ouders van zorgleerlingen. Er moet over worden nagedacht hoe dat ingericht moet worden. Ouders worden te vaak genegeerd bij deze kwesties, zo wordt gesteld. Het is ook een groep die niet zo gemakkelijk te bereiken is. Een regionale

medezeggenschapsraad is een mogelijkheid, maar het is moeilijk om daarin een afspiegeling van de ouderpopulatie te krijgen. De ervaring is bovendien dat het erg veel tijd kost om ouders bij zaken te betrekken en ouders te ondersteunen. Als je dat in tachtig gebieden regionaal moet organiseren, moeten er mensen worden benoemd die daarvoor verantwoordelijk zijn. Hun functie is het behartigen van belangen, meedenken en begeleiden. Er wordt ook verwezen naar het Engelse systeem, waar functionarissen beschikbaar zijn die ouders ondersteunen. Hoe het ook zij, het is van belang in de komende periode bij de uitwerking van Passend onderwijs ouders steeds te betrekken vanaf de allereerste fase van overleg en vormgeving.

Dat LGF vooral terechtkomt bij leerlingen die al in het reguliere onderwijs zaten, wordt door de experts herkend. Als een school aangeeft zelfs met een rugzak de benodigde zorg niet te kunnen bieden, dan komt het er in de praktijk op neer dat ouders met die leerling ook niet bij andere scholen in hetzelfde samenwerkingsverband terecht kunnen. Er wordt opgemerkt dat bij rechtszaken de school meestal gelijk krijgt, dus het is de vraag hoe sterk de ouders staan. Over de vraag of de positie van ouders verbetert als de Wet op de Gelijke Behandeling van kracht wordt voor ouders die hun kind in het reguliere onderwijs willen plaatsen, zijn de meningen verdeeld. Sommigen zien daarin een verbetering, terwijl anderen verwachten dat dit niet zal helpen. Een ander punt is dat de kans bestaat dat ouders van niet-zorgleerlingen gaan protesteren als er een zorgleerling in de klas komt. Ook dat kan problemen opleveren bij het streven naar Passend onderwijs.

5.6 Belangrijkste conclusies

De huidige beleidsprogramma's met betrekking tot zorgleerlingen, WSNS en LGF, verschillen in de manier waarop de positie van ouders is vastgelegd. LGF biedt ouders meer mogelijkheden tot het hebben van een inbreng dan WSNS.

Ouderbetrokkenheid – de mate waarin ouders belangstelling hebben voor het onderwijs aan hun kind en geneigd zijn er zich voor in te zetten – in de WSNS-samenwerkingsverbanden wordt door zowel de ouders als de scholen redelijk positief beoordeeld. Verbetering op een aantal punten is wenselijk en mogelijk. Niet alle ouders worden betrokken bij het opstellen en het evalueren van het handelingsplan. Ouders hebben vooral behoefte aan regelmatige communicatie met de school. De samenwerkingsverbanden verschillen in activiteiten die ze ondernemen om ouderbetrokkenheid te stimuleren. Onderzoek naar klanttevredenheid ontbreekt grotendeels.

Ook de ouders van LGF-leerlingen zijn redelijk tevreden over hun positie. Over de indicatieprocedure, het opstellen van het handelingsplan en over de gang van zaken op school oordelen ze positief: ze hebben het gevoel voldoende inbreng te hebben gehad. De huidige ACTB (de adviescommissie die bemiddelt bij de keuze voor een school) blijkt een nuttig instrument: vrij veel ouders maken gebruik van de expertise en het netwerk dat in de commissie is opgenomen. Het grootste probleem hier is dat lang niet alle ouders erin slagen hun eerste keuze voor een school te realiseren. Bij conflicten op dit gebied trekt de school meestal aan het langste eind. LGF komt vooral terecht bij leerlingen die al in het reguliere onderwijs zaten.

Buitenlandse ervaringen laten zien dat een belangrijke factor bij ouderbetrokkenheid het respect, over en weer, tussen ouders en school is. Door maatregelen, zoals scholing van onderwijsgeevenden in het voeren van gesprekken met ouders en het geven van cursussen aan ouders, is veel verbetering te bewerkstelligen.

In het voorgestelde nieuwe beleid, Passend onderwijs, wordt aan de positie van ouders veel aandacht gegeven: het verbeteren ervan is een duidelijke beleidsdoelstelling. In de voorziene evaluatie van het beleid is het een expliciet aandachtspunt. Omdat het nieuwe beleid van onderop vorm krijgt, zijn er geen voorschriften hoe dit beleid in de nieuwe samenwerkingsverbanden vorm moet krijgen. Er is ook nog geen nieuwe wetgeving, al wordt overwogen de Wet Gelijke Behandeling van toepassing op zorgleerlingen te doen zijn. Veel zal dus afhangen van hoe in de komende jaren de regionale samenwerking gaat verlopen. In de onderwijspraktijk is de ervaring dat het erg veel tijd kost om ouders bij zaken te betrekken en ouders te ondersteunen. Als dat in het kader van Passend onderwijs op grote schaal regionaal moet worden georganiseerd, moeten er functionarissen komen die verantwoordelijk zijn voor het behartigen van belangen en het begeleiden van ouders.

6 Conclusies, discussie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In de volgende paragrafen geven wij een overzicht van de belangrijkste conclusies van deze studie, plaatsen we deze in breder perspectief in een discussieparagraaf en doen we aanbevelingen voor onderwijsbeleid, onderwijspraktijk en onderwijsonderzoek. Daarbij wordt ook vooruitgeblikt op de invoering van het beleidsprogramma ‘Passend onderwijs’ en de verwachtingen daarbij.

6.2 Conclusies

Ontwikkelingen in het onderwijs aan zorgleerlingen

In de loop van de twintigste eeuw is een steeds verder uitdijend systeem voor speciaal onderwijs tot ontwikkeling gekomen. Het verwijzen van leerlingen uit het reguliere onderwijs naar vormen van speciaal onderwijs werd daarbij steeds meer als ‘gewoon’ ervaren. Dit mede doordat het reguliere onderwijs zich onvoldoende geëquipeerd voelde om leerlingen met (ernstige) leerstoornissen, gedragsproblemen of lichamelijke handicaps op te nemen of te handhaven. Bij de groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs speelden ook aspecten als een toenemend aanbod aan speciale scholen, verlenging van de leerplicht en groeiende aandacht voor het signaleren van problemen en stoornissen een rol. Er is in de loop der tijd een uitgebreid classificatiesysteem voor stoornissen en handicaps ontwikkeld, evenals een fijnmazig net aan voorzieningen voor speciaal onderwijs. Het laatste kan overigens ook in verband worden gebracht met de bevolkingsdichtheid, zo blijkt uit vergelijkend onderzoek in Europa. Het percentage leerlingen in vormen van speciaal onderwijs (waartoe ook het speciaal basisonderwijs moet worden gerekend), is hoog. Qua omvang van het speciaal onderwijs behoort Nederland – in ieder geval in Europa – tot de koplopers.

De combinatie van veranderende maatschappelijke opvattingen (tot uitdrukking komend in het streven naar inclusief onderwijs) en de steeds verder toenemende kosten van het speciaal onderwijs hebben geleid tot bewegingen die erop zijn gericht meer zorgleerlingen onderwijs te geven op een reguliere school. Hiertoe zijn verschillende beleidsprogramma’s in het leven geroepen. Met het programma ‘Weer Samen Naar School’ (WSNS) is samenwerking tussen het basisonderwijs en de scholen voor kin-

deren met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en de scholen voor moeilijk lerende kinderen tot stand gebracht. Deze lom- en mlk-scholen zijn vervolgens samengevoegd tot het speciaal basisonderwijs. Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs maken verplicht deel uit van WSNS-samenwerkingsverbanden. De bekostiging is zo ingericht dat het financieel onvoordelig is als een samenwerkingsverband een hoog percentage leerlingen in het speciaal basisonderwijs heeft. Na een aantal jaren WSNS-beleid is het speciaal basisonderwijs inderdaad kleiner geworden. De scholen voor speciaal onderwijs, tegenwoordig clustergewijs samenwerkend in regionale expertisecentra, bleven echter groeien. Met de invoering van leerlinggebonden financiering heeft de overheid getracht die groei tot staan te brengen. Leerlingen die aan specifieke criteria voldoen, krijgen hierdoor de mogelijkheid te kiezen tussen een school voor speciaal onderwijs en een school voor regulier onderwijs. In het laatste geval – en indien de reguliere school de leerling wil plaatsen – wordt een ‘rugzakje’ met geld meegeleverd, dat deels moet worden besteed aan ambulante begeleiding, te leveren door de regionale expertisecentra. De verwachte daling van de omvang van het speciaal onderwijs is hiermee echter niet gerealiseerd. De leerlinggebonden financiering blijkt voor een belangrijk deel terecht te komen bij leerlingen die al een reguliere school bezochten. Daaronder zijn relatief veel leerlingen met een autistische stoornis.

Naast de beschreven groepen, zijn er ook leerlingen die door ongunstige sociaal-culturele omstandigheden en/of vanwege hun etniciteit belemmerd worden in hun mogelijkheden op school. Hierop is een afzonderlijk beleidsterrein van toepassing: het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). In de praktijk zijn de grenzen tussen de doelgroepen van WSNS, LGF en OAB vaag en is er overlap. In het onderwijsbeleid zijn – en blijven – ze echter gescheiden.

De evaluatie van WSNS, LGF en OAB heeft een aantal positieve punten en een aantal knelpunten opgeleverd. De knelpunten zijn van dusdanige aard, dat de overheid heeft besloten tot een herziening van de organisatie van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dit onder de naam ‘Passend onderwijs’. Het voornemen is dat het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs), het speciaal onderwijs (de regionale expertisecentra) en het voortgezet onderwijs regionale netwerken gaan vormen. Schoolbesturen moeten in de regio afspraken maken over een sluitend onderwijsaanbod voor alle leerlingen die extra zorg nodig hebben. Het regionale netwerk dient ook één gezamenlijk loket in te richten voor toewijzing van extra zorg en voor integrale indicatiestelling voor jeugdzorg. Er wordt gestreefd naar het vormen van ongeveer tachtig regio’s. Het proces van ontwikkeling van samenwerkingsverbanden is thans in gang. Begin 2008 bleek dat in meer dan de helft van de regio’s van daadwerkelijke vorming nog geen sprake is.

Naar inschatting van Ledoux et al. (2007) kan de invoering van Passend onderwijs een oplossing bieden voor de knelpunten met betrekking tot gebrek aan bestuurskracht van en sturing door WSNS-samenwerkingsverbanden, gebrek aan (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de samenwerking, traag verloop van de indicatiestelling, thuiszitten van leerlingen en inefficiënte ambulante begeleiding. Wat naar verwachting niet zal worden opgelost, zijn onvoldoende deskundigheid van leerkrachten in het primair onderwijs, tekortschietende kwaliteit van scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, de groei van het speciaal onderwijs en gebrek aan medewerking van sommige ouders. Verder achten de onderzoekers het twijfelachtig of de plannen zullen leiden tot meer keuzevrijheid voor de ouders, tot het einde van de verkokering van beleidsprogramma's, tot het oplossen van wachtlijsten voor het speciaal onderwijs en tot betere afstemming tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. We merkten al op dat deze conclusies zeker verdedigbaar zijn. Het is echter ook denkbaar dat meer knelpunten worden opgelost door het inzetten van beleid op het terrein van scholing en kwaliteitsverbetering, zoals voorgesteld in de meest recente uitwerking van Passend onderwijs.

Karakteristiek voor Passend onderwijs is dat het veel minder dan vroeger systeem-scheidingen, met name die tussen regulier en speciaal onderwijs, benadrukt. Dat roept de vraag op naar de positie van het speciaal onderwijs. De door ons geraadpleegde experts stellen dat we niet zonder speciaal onderwijs kunnen. In het kader van Passend onderwijs kunnen wel mengvormen tussen regulier en speciaal onderwijs ontstaan, waarbij gezamenlijk een continuüm van onderwijs en zorg wordt gerealiseerd. De overheid zou zich ook moeten afvragen hoe ver zij wil gaan met het opvangen van leerlingen met specifieke problematiek in het regulier onderwijs. Volgens de experts worden de plannen voor Passend onderwijs in de praktijk momenteel te veel opgevat als plannen die op regionaal niveau hun beslag gaan krijgen. Leraren hebben nog niet het idee dat dit in de klas gaat gebeuren. Het wordt vooral als een (bovenschoolse) structuurdiscussie op bestuursniveau ervaren. De stand van het overleg over regionale samenwerkingsverbanden wijst ook in die richting: slechts een gering deel van de leraren is daarbij betrokken.

Een gezamenlijk regionaal loket voor advies, ondersteuning, indicatiestelling en verwijzing wordt door de experts van groot belang geacht, zowel voor ouders als voor scholen. Dan moet de aansluiting bij de vragen en de doorgeleiding vanuit dat loket wel goed geregeld worden. Ook de harmonisatie van de indicatiestelling is een belangrijke punt.

Bovenschoolse voorzieningen en samenwerking

Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs werken samen in WSNS-samenwerkingsverbanden. Scholen voor speciaal onderwijs werken samen in regionale expertisecentra. Tot hun taken behoort het ondersteunen van reguliere basisscholen. Daarnaast dragen andere instellingen bij aan de bovenschoolse zorg, zoals schoolbegeleidingsdiensten en zorginstellingen.

Belangrijke activiteiten van de WSNS-samenwerkingsverbanden zijn ambulante begeleiding ter voorkoming van verwijzing van leerlingen naar het speciaal basisonderwijs en de netwerken voor interne begeleiders. De ondersteuning vanuit de regionale expertisecentra betreft vooral ambulante begeleiding in verband met leerlinggebonden financiering. De WSNS-samenwerkingsverbanden hebben de samenwerking tussen scholen bevorderd en de leerlingenzorg verbeterd, mede door professionalisering van interne begeleiders. Minder sterke punten betreffen de bestuurskracht van de verbanden, het monitoren van de ontwikkelingen in de scholen, kwaliteitszorg en het doordringen tot de leraar. Bij de WSNS-samenwerkingsverbanden en bij de regionale expertisecentra wordt de invloed beperkt door de wens tot autonomie van de scholen. De expertisecentra zouden een uitgebreider organisatieperspectief moeten kiezen dan nu doorgaans het geval is om een rol als volwaardige regionale expertisecentra te kunnen vervullen.

De meeste steun op het gebied van de leerlingenzorg ervaren basisscholen van de onderwijsbegeleidingsdienst, zo geven schooldirecteuren aan. In de meeste basisscholen is men ook tevreden over de ondersteuning door het WSNS-samenwerkingsverband. Slechts een minderheid van de directies van basisscholen geeft aan zich door de regionale expertisecentra sterk gesteund te voelen op het gebied van de leerlingenzorg. De ambulante begeleiding bij LGF-leerlingen wordt in het algemeen wel als nuttig ervaren. Kritische kanttekeningen betreffen onvoldoende planmatigheid van de ambulante begeleiding en het bestaan van onduidelijke verwachtingen bij scholen, ouders en ambulante begeleiders.

Indien basisscholen leerlingen willen verwijzen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs of indien scholen of ouders leerlinggebonden financiering willen aanvragen, moeten zij zich wenden tot een onafhankelijke commissie: de PCL voor verwijzing naar het speciaal basisonderwijs of de CvI voor verwijzing naar het speciaal onderwijs of toewijzing van leerlinggebonden financiering. Voor de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs zijn geen landelijke criteria vastgesteld. Voor de indicatiestelling door de CvI is dat wel het geval, maar hiervan kan tot op zekere hoogte worden afgeweken via de 'beredeneerde afwijking'. Onderzoek laat zien dat zowel bij de PCL als bij de CvI te vaak een beslissing wordt genomen zonder dat dui-

delijk is of de verwijzende school in het voortraject voldoende zorg heeft geboden. Door de CvI wordt bovendien te vaak gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot indicering op grond van een beredeneerde afwijking van de criteria. Overigens is er ook nauwelijks contact en afstemming tussen de PCL's en de CvI's.

De samenwerking tussen partijen in de bovenschoolse zorg is in het algemeen beperkt en krijgt lage waarderingen. Men heeft vaak onvoldoende zicht op elkaars activiteiten, mogelijkheden en knelpunten en samenwerking wordt gefrustreerd door gescheiden beleidsterreinen en financieringsstromen. Ook verschillen in omvang van het werkgebied van de verschillende partijen worden als belangrijke belemmering genoemd. Waar wel samenwerking is, is deze vaak te sterk afhankelijk van de inzet van individuele personen en te weinig verankerd in de instellingen. Er is bovendien erg veel overlap en versnippering in het bovenschoolse aanbod en het is voor scholen moeilijk om daarin de weg te vinden.

Veel zorgleerlingen en hun ouders maken ook gebruik van de diensten van instanties uit de jeugdhulpverlening en/of hebben een AWBZ-indicatie. Samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdzorg is altijd een groot probleem geweest, onder meer vanwege het feit dat er (vaak ook letterlijk) een grote afstand is tussen de voorzieningen wat betreft organisatie en werkwijze. Verkokering en bureaucratie gelden als knelpunt. In Passend onderwijs wordt ernaar gestreefd om dit knelpunt op te heffen door het invoeren van één loket, waar alle vragen rond het treffen van voorzieningen voor zorgleerlingen aan de orde komen. De toename van het aantal zorg- en adviesteams (ZAT's), waarin vertegenwoordigers van alle instanties betrokken bij hulp aan jongeren samenwerken in probleemanalyse en verwijzing van casussen, geeft aan dat het proces van samenwerking op gang is gekomen. Ook de experts onderstrepen het belang van de één-loketgedachte.

Onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften

Er zijn de laatste jaren verbeteringen gerealiseerd in de leerlingenzorg op school, maar deze zijn onvoldoende in de klas doorgedrongen. Adaptief onderwijs komt onvoldoende van de grond. Bovendien wordt adaptief onderwijs op verschillende manieren ingevuld. Ook heeft onderzoek in Nederland nog geen duidelijk beeld gegeven van de effecten ervan. Volgens de Inspectie van het onderwijs stemt slechts de helft van de basisscholen het onderwijs voldoende af op verschillen tussen leerlingen. Ook wordt nog onvoldoende planmatig gewerkt. Ook de experts uit de onderwijspraktijk zijn van mening dat er in het basisonderwijs onvoldoende wordt aangesloten bij verschillen tussen leerlingen en dat er te weinig planmatig wordt gewerkt.

Daarnaast zijn er negatieve rapporten van de Inspectie van het onderwijs verschenen over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het onderwijs in cluster 3 en 4 van de regionale expertisecentra. De kritiek betreft vooral onvoldoende gerichtheid op het realiseren van optimale onderwijsresultaten, gebrek aan planmatigheid en onvoldoende zicht op geboekte resultaten. Het pedagogische klimaat in het speciaal (basis)onderwijs krijgt wel uitstekende waarderingen. Inmiddels zijn er landelijke projecten die zijn gericht op het versterken van de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Ambulante begeleiding in het basisonderwijs in verband met LGF wordt vooral gegeven bij leerlingen met een autistische stoornis en bij leerlingen met lichamelijke beperkingen. Extra hulp in de klas en remedial teaching zijn er vooral bij een verstandelijke beperking of een taal-, spraak- of rekenstoornis. In de hogere groepen is er minder extra hulp in de klas en hebben meer leerlingen een eigen leerlijn.

Onderzoek laat zien dat zorgleerlingen in het reguliere onderwijs op cognitief gebied meer worden gestimuleerd dan in het speciaal (basis)onderwijs. In het speciaal (basis)onderwijs is het pedagogische klimaat meer afgestemd op zorgleerlingen. De competentiebeleving van LGF-leerlingen in het reguliere onderwijs staat onder druk, doordat ze zichzelf met hun klasgenoten zonder beperkingen vergelijken.

Leraren in het basisonderwijs beschouwen gemiddeld een kwart van de leerlingen in hun klas als zorgleerling. Binnen de school zijn attitudes en competenties van belang voor de wil en mogelijkheden om zorgleerlingen in het reguliere onderwijs te handhaven en adequaat onderwijs te geven. Leraren en schooldirecteuren hebben in het algemeen een positieve attitude ten aanzien van het handhaven van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs. Ook schatten leraren hun competenties op dat gebied positief in. Uit onderzoek blijkt echter dat de toegenomen aandacht voor het signaleren van problemen onvoldoende gepaard gaat met het pedagogisch-didactische handelen dat nodig is om de gesignaleerde problemen te verminderen of op te lossen. Hierdoor kan een gevoel van handelingsverlegenheid ontstaan. Ook hier zou een meer planmatige aanpak wenselijk zijn, naast meer aandacht voor preventie van problemen. Leraren van basisscholen geven aan dat zij vooral problemen hebben met het onderwijs aan leerlingen met Down-syndroom, visuele of auditieve handicaps, gevolgd door leerlingen met autisme en leerlingen met agressief gedrag.

De experts uit de onderwijspraktijk die wij raadpleegden, wijzen vooral op de invloed en omvang van gedragsproblemen, ook in het speciaal basisonderwijs, en op de ervaring dat een leerling die eenmaal vanwege gedragsproblemen in het speciaal onderwijs terecht is gekomen, niet meer terugplaatsbaar is op een reguliere school. De experts onderstrepen het belang van de professionaliteit van de leerkracht. Sommigen

van hen vinden dat schoolleiders onvoldoende zicht hebben op de competenties van hun teams en dat het professionaliseringsbeleid in het algemeen te vrijblijvend is. De experts zijn voorstander van het via verplichte scholing verbeteren en onderhouden van de basisvaardigheden van leraren.

Positie en betrokkenheid van ouders

De huidige beleidsprogramma's met betrekking tot zorgleerlingen, WSNS en LGF, verschillen in de manier waarop de positie van ouders is vastgelegd. LGF biedt ouders meer mogelijkheden tot het hebben van een inbreng dan WSNS.

Ouderbetrokkenheid – de mate waarin ouders belangstelling hebben voor het onderwijs aan hun kind en geneigd zijn er zich voor in te zetten – in de WSNS-samenwerkingsverbanden wordt door zowel de ouders als de scholen redelijk positief beoordeeld. Verbetering op een aantal punten is wenselijk en mogelijk. Niet alle ouders worden betrokken bij het opstellen en het evalueren van het handelingsplan. Ouders hebben vooral behoefte aan regelmatige communicatie met de school. De WSNS-samenwerkingsverbanden verschillen in activiteiten die ze ondernemen om ouderbetrokkenheid te stimuleren.

Ook de ouders van LGF-leerlingen zijn redelijk tevreden over hun positie. Over de indicatieprocedure, het opstellen van het handelingsplan en over de gang van zaken op school oordelen ze positief: ze hebben het gevoel voldoende inbreng te hebben gehad. Vrij veel ouders maken gebruik van de expertise en het netwerk van de ACTB. Het grootste probleem hier is dat lang niet alle ouders erin slagen hun eerste keuze voor een school te realiseren. LGF komt vooral terecht bij leerlingen die al in het reguliere onderwijs zaten en blijkt een minder doeltreffend middel om een reële keuzemogelijkheid te bieden tussen regulier en speciaal onderwijs..

Buitenlandse ervaringen laten zien dat een belangrijke factor bij ouderbetrokkenheid het respect, over en weer, tussen ouders en school is. Door maatregelen, zoals scholing van onderwijsgevendenden in het voeren van gesprekken met ouders en het geven van cursussen aan ouders, is veel verbetering te bewerkstelligen.

In het voorgestelde nieuwe beleid, 'Passend onderwijs', wordt aan de positie van ouders veel aandacht gegeven: het verbeteren ervan is een duidelijke beleidsdoelstelling. In de voorziene evaluatie van het beleid is het een expliciet aandachtspunt. Omdat het nieuwe beleid van onderop vorm krijgt, zijn er geen voorschriften hoe dit in de nieuwe regionale samenwerkingsverbanden vorm moet krijgen. Er is ook nog geen nieuwe wetgeving, al wordt overwogen de Wet Gelijke Behandeling van toepassing op zorgleerlingen te doen zijn. Veel zal dus afhangen van hoe in de komende jaren de

regionale samenwerking gaat verlopen. In de onderwijspraktijk is de ervaring dat het erg veel tijd kost om ouders bij zaken te betrekken en ouders te ondersteunen. Als dat in het kader van Passend onderwijs op grote schaal regionaal moet worden georganiseerd, moeten er functionarissen komen die verantwoordelijk zijn voor het behartigen van belangen en het begeleiden van ouders.

6.3 Discussie

De vraag hoe zorgleerlingen onderwijs moeten krijgen, heeft in ons land vooral geleid tot een discussie over de plek waar die speciale aanpak moet worden gerealiseerd, vaak ten detrimente van een verdere ontwikkeling van de inhoud van die hulp. In ons land is daarbij lang gekozen voor het inrichten van een afzonderlijk deel van het onderwijssysteem voor het geven van onderwijs aan die leerlingen in de vorm van buitengewoon onderwijs. Naarmate de betekenis van het onderwijs als determinerende factor voor de ontwikkelingskansen van een individu in de samenleving toenam, groeide het buitengewoon onderwijs, en later het speciaal onderwijs, tot een zeer gedifferentieerd stelsel.

De discussie in de jaren zeventig en tachtig over de legitimiteit daarvan richtte de blik primair op (de bezwaren van) het systeem en minder op de inhoud van het te verstrekken onderwijs. Discussies over inclusie hebben lang het karakter gehad van een moreel appel tot het aanbrengen van veranderingen in het stelsel, met als consequentie nadruk op het opheffen van systeemscheidingen. Onderwijs aan zorgleerlingen vereist echter vooral het geven van concrete, praktische antwoorden op de vraag hoe dit onderwijs moet worden gegeven. Een consequentie van dat primair gericht zijn op het systeem is bijvoorbeeld dat in de diagnostiek heel lang het accent viel op het nemen van plaatsingsbeslissingen. Opmerkelijk is ook dat lang relatief weinig aandacht is besteed aan de vraag wat de kwaliteit is van de speciale zorg. De opvatting dat zorgleerlingen speciale aandacht nodig hebben en dat dit de mogelijkheden van een gewone school te boven gaat en dat derhalve separaat speciaal onderwijs nodig is, is diep verankerd.

Ondanks de inspanningen en beleidsprogramma's die zijn gericht op het stimuleren van basisscholen om meer leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op te nemen, dan wel te handhaven, is het totale percentage leerlingen dat een vorm van speciaal onderwijs bezoekt, sinds 1990 niet noemenswaardig veranderd. Als we ervan uitgaan dat de mate waarin kinderen kampen met allerlei stoornissen, problemen of handicaps, sindsdien niet aan grote veranderingen onderhevig is (vgl. Grietens et al., 2006), moeten we constateren dat de pogingen om regulier en speciaal onderwijs dichter tot elkaar te brengen, onvoldoende vruchten hebben afgeworpen. Dat blijkt ook uit het

feit dat lang niet alle ouders van zorgleerlingen er in slagen hun voorkeur voor plaatsing van hun kind op een reguliere school te realiseren. Er is nog steeds sprake van koudwatervrees bij het regulier onderwijs. Ook de recente belangstelling voor het inrichten van scholen die specifiek zijn gericht op hoogbegaafde kinderen, wijst erop dat het afzonderen van kinderen die ‘anders’ zijn, nog steeds als gewoon wordt beschouwd.

Het valt op dat in de nota’s waarin Passend onderwijs wordt uiteengezet het simplisme ‘samen of apart’ veel minder een rol speelt. Dit is een duidelijke verdienste. De discussie over het onderwijs aan zorgleerlingen kan daardoor van meet af aan een inhoudelijke discussie worden.

De kern van Passend onderwijs is een voorstel om een gedifferentieerd aanbod in onderwijsinhouden en –vormen te ontwikkelen. De term ‘arrangement’ is kenmerkend: men kan, in geval men van doen heeft met een zorgleerling, kiezen uit verschillende mogelijkheden om het onderwijs aan die leerling inhoud en vorm te geven. Tijdelijke en gedeeltelijke plaatsingen elders (bijvoorbeeld in een speciale school of klas), het volgen van speciale (gedrags)trainingen elders – bijvoorbeeld in instellingen voor jeugdhulpverlening – zijn mogelijk, evenals het bieden van extra hulp in de reguliere school door de aanwezigheid van een gedifferentieerd pakket aan leer- en hulpmiddelen en ondersteuning van leerkrachten.

Men denke niet te licht over wat er nodig is om dit tot stand te brengen. Tal van voorwaarden moeten zijn vervuld. Een voorbeeld is de beschikbaarheid van een adequaat systeem om de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen te volgen en met name om de resultaten van die registratie om te zetten in aanpassingen van de aanpak. Een ander voorbeeld is de aanwezigheid van een beproefde routine waarbinnen adequate inhoudelijke samenwerking met instanties voor jeugdzorg plaatsvindt met ook gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wat overeengekomen is in het arrangement van een leerling. Een derde voorbeeld is het zodanig ingericht zijn van een financieringssysteem, dat per individu een passend aanbod aan onderwijs en zorg kan worden gerealiseerd. Dat alles is tot stand gekomen, als Passend onderwijs wordt gerealiseerd, niet door de implementatie van een goed doordacht en op onderdelen beproefd plan, maar primair van onderaf, doordat het veld de betrekkelijk globale ideeën uit Passend onderwijs heeft uitgewerkt.

Bezien we de resultaten van onze overzichtsstudie met betrekking tot de relatie tussen het regulier en het speciaal (basis)onderwijs in het perspectief van Passend onderwijs, dan is duidelijk dat er een flinke afstand ligt tussen wat er nu is en wat Passend onderwijs wenst.

We bespreken in het onderstaande vijf thema's die naar ons oordeel in het bijzonder bijdragen aan het ontstaan van die kloof:

- de wijze van invoering van Passend onderwijs;
- planmatig werken en aansluiten bij verschillen tussen leerlingen;
- ontwikkeling van (regionale) samenwerking;
- indicatiestelling en bekostiging;
- de positie van ouders.

We bespreken eerst de kern van de problemen. In paragraaf 6.4 formuleren we aanbevelingen die ondersteunend kunnen zijn ter verbetering van de situatie.

De wijze van invoering van Passend onderwijs

De filosofie achter de invoering van Passend onderwijs is dat de ontwikkeling 'van onderaf' wordt vorm gegeven. Van de basis wordt verwacht dat men door overleg en experimenteren komt tot een organisatie van Passend onderwijs in een regio. Overleg en experimenteren betreffen zaken die voor het welslagen van Passend onderwijs (en dus voor het onderwijs aan zorgleerlingen) van cruciale betekenis zijn, bijvoorbeeld de ontwikkeling van regionale netwerken met daarin opgenomen de één-loketfunctie (als pars pro toto voor de samenwerking met de jeugdzorg), maar ook de procedures om te komen tot het verdelen van het budget binnen een regio, en voor de positie van het speciaal onderwijs in de regio.

Men kan er aan twijfelen (Ledoux et al., 2007) of de keuze voor deze aanpak voldoende garantie biedt om de meeste knelpunten die zich thans voordoen, weg te werken. Bovendien is het de vraag of deze aanpak niet zal leiden tot grote verschillen in tempo van de ontwikkeling. De stand van zaken met betrekking tot de vorming van regionale netwerken (Van Schoonhove & Vreuls, 2008) laat zien dat in een substantieel aantal van de gevallen de discussie over de vorming van een netwerk nog niet is afgerond, laat staan het inhoudelijke gesprek over wat het netwerk wil en kan doen. Dat roept de vraag op of op deze manier niet problemen met het tempo van de invoering van Passend onderwijs zullen ontstaan, met grote verschillen tussen regio's als consequentie. Dat lijkt een onwenselijke ontwikkeling, omdat dat ertoe zal leiden dat ouders bij hun keuze voor een bepaalde voorziening voor grote problemen komen te staan.

Hetzelfde geldt voor de vraag naar de positie van speciaal onderwijs in het nieuwe bestel. Onzekerheid hierover en het ontstaan van verschillen in beantwoording van die vraag tussen regio's lijkt onwenselijk, omdat ook dit de keuzemogelijkheden van ouders op een onwenselijke manier beïnvloedt (Ledoux et al., 2007). De vraag hoe de budgetten verdeeld moeten worden, is eveneens niet beantwoord; verwacht wordt

dat in experimenten in regionale samenwerkingsverbanden voor dit vraagstuk (wellicht uiteenlopende) oplossingen zullen worden gevonden. Gegeven het feit dat budgetfinanciering zonder het ventiel van een openeinderegeling nieuw is en in het veld met de nodige huiver zal worden ontvangen, is het van belang dat er geen voortdurende strijd ontstaat over de manier waarop budgetten worden verdeeld. Dat leidt tot de vraag of bij de oplossing van dit probleem niet meer sturing nodig is.

Een bijkomend probleem is dat vanuit de praktijk wordt gesignaleerd dat de discussie over Passend onderwijs nog niet in de scholen doordringt. Het wordt voornamelijk vooral gezien als een zaak van de besturen.

Om de bovengenoemde redenen is het de vraag of het niet wenselijk is de invoering van Passend onderwijs aanvullingen te geven in de vorm van richtlijnen voor de ontwikkeling, het stellen van kwaliteitseisen en het verstrekken van modellen voor de ontwikkeling.

Planmatig werken en aansluiten bij verschillen

Verschillen tussen leerlingen vormen voor het onderwijs een belangrijke uitdaging. In de loop van de onderwijshistorie zijn tal van methoden ontwikkeld om die verschillen voor de leraren hanteerbaar te maken: negeren, flexibilisering in de organisatie van het onderwijs, introductie van aanpassingen van de standaard-didactiek, zoals extra oefenstof, meer leertijd, varianten in de wijze van uitleggen (zelf ontdekken, introductie van coöperatief leren) etcetera. In het regulier onderwijs wordt, meer of minder uitvoerig, gebruik gemaakt van dergelijke aanpassingen.

Opgemerkt moet worden dat de leerpsychologische onderbouwing van het overgrote deel van de oplossingen meestal weinig solide is. Er is geen empirisch gefundeerde theorie die inzichtelijk maakt wat de (cognitieve) aard is van die verschillen tussen leerlingen. Begrippen zoals cognitieve stijl (dat wil zeggen de wijze van informatie verwerken van een individu, met bijvoorbeeld een onderscheid tussen visueel versus verbaal ingestelden), ATI (Aptitude treatment interaction) hebben onvoldoende empirische ondersteuning gekregen om te kunnen dienen als basis voor inhoudelijke differentiatie. Dat laat onverlet dat een aantal beproefde mogelijkheden voorhanden is om althans iets te doen aan die verschillen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillen in instructieduur, variatie in omvang en aard van de herhalingen, in wijze van aanbieden en laten verwerken van de leerstof. Soms zijn min of meer gestandaardiseerde deel-leergangen aanwezig, soms ook moet zo'n aanpassing met behulp van bestaande materialen worden samengesteld. Voorwaarde voor het gebruik ervan is dat de leraar goed zicht heeft op de prestaties van de leerlingen en hen systematisch volgt met het oog op aanpassen en bijsturen. Dat betekent bij uitstek: diagnostisch onder-

wijzen. Plannen, uitvoeren, registreren, aanpassen: zo kan de cyclus worden gekenschetst.

Uit tal van onderzoeken blijkt dat er – ondanks positieve ontwikkelingen – in het reguliere basisonderwijs nog vaak onvoldoende planmatig wordt gewerkt en nog onvoldoende wordt aangesloten bij verschillen tussen leerlingen. Concreet houdt dit in dat het onderwijs in veel klassen te weinig is afgestemd op de mogelijkheden van de leerlingen en dat de diagnostische cyclus te veel blijft steken in het signaleren van problemen. Het op grond van een diagnose formuleren van een aanpak, in termen van door de leerkracht uit te voeren handelingen, het vervolgens stap voor stap uitvoeren van die handelingen, het (systematisch) evalueren van de resultaten van die aanpak en het op grond daarvan heroverwegen en bijsturen van de aanpak, zijn achtergebleven bij de steeds verder toegenomen aandacht voor het signaleren van problemen bij leerlingen. Ook is er nog steeds te weinig systematische aandacht voor preventie van leer- en gedragsproblemen bij leerlingen.

De beschikbaarheid van leerlingvolgsystemen, ervaring met het verwerken van de gegevens daaruit in het aanpassen van de instructie, het kunnen beschikken over overzichten van hulpmiddelen en deelleergangen, het opgenomen zijn in een team dat ondersteunt, deel uitmaken van een lerende school, helpen de leerkracht bij het ingaan op verschillen.

Zorgleerlingen vormen een extra uitdaging als het gaat om het ingaan op individuele verschillen: de standaard aanpak, zelfs als men deze uitbreidt met de aanpak zoals zojuist kort aangegeven, werkt hier onvoldoende. Dat betekent dat nadere bezinning nodig is op wat er te doen staat. Meestal houdt dat in dat een of andere vorm van (meer of minder uitgebreid diagnostisch) onderzoek nodig is om meer inzicht te krijgen in de aard van de belemmeringen, om vervolgens vast te stellen wat hier inhoudelijk geboden is. Daarbij moet men zich bij de overgang naar Passend onderwijs wel de vraag stellen hoe ver men wil gaan wat betreft de belastbaarheid van de leraar in het regulier onderwijs. Ook de wensen van ouders van niet-zorgleerlingen kunnen hierbij van invloed zijn.

De aanpak van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften stoelt op de gedachte dat gebruik moet worden gemaakt van individuele handelingsplannen: de diagnostische informatie wordt omgezet in een serie handelingsaanbevelingen die het handelen van de leerkracht stuurt. Dit blijkt in de praktijk veel problemen op te leveren. De plannen zijn soms niet aanwezig, of ze vormen een onvoldoende concrete basis om het onderwijs op te baseren omdat ze niet zijn geformuleerd in termen van door de leerkracht uit te voeren handelingen, of er worden doelen gesteld die niet

haalbaar zijn, of de plannen zijn zo gedetailleerd en/of zo talrijk dat het werken ermee in de dagelijkse praktijk voor de leerkracht niet doenlijk is.

De hier beschreven tekortkomingen kunnen in verband worden gebracht met onvoldoende handelingsgerichte diagnostiek zodat niet voldoende handelingsaanbevelingen worden gegenereerd, met tekortschietende leerlingvolgsystemen, met competenties van leraren die verder ontwikkeld moeten worden en met schoolbeleid dat meer systematisch van aanpak zou moeten zijn en gericht zou moeten zijn op ontwikkeling van een diversiteit aan didactische vormgevingen en aanpassingen aan individuele verschillen. Ook kan worden verwezen naar onvoldoende zicht van de schoolleiding op de competenties van het team en de wenselijke ontwikkeling daarin en naar gebrek aan prikkels voor onderwijsgevenden om hun vaardigheden te onderhouden en te verbeteren (onder het motto 'eens bevoegd, altijd bekwaam').

Een ander belangrijk punt is dat het planmatig werken ook van toepassing moet zijn op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs, zodat een doorgaande lijn in onderwijs en (extra) zorg kan worden geboden. Dat betekent dat de introductie van deze werkwijze (ook) in het voortgezet onderwijs veel aandacht moet hebben.

In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs lijken de randvoorwaarden voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen gunstiger dan in het reguliere onderwijs. Daar staat echter tegenover dat er in het algemeen onvoldoende wordt gedaan om leerlingen kennis en vaardigheden aan te leren. Het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs zijn te weinig op leren gericht en men heeft ook te weinig inzicht in de resultaten die bij de leerlingen worden bereikt. Bovendien speelt het probleem dat leerlingen die eenmaal in het speciaal (basis)onderwijs terecht zijn gekomen, moeilijk terug te plaatsen zijn in het regulier onderwijs en beperkte mogelijkheden hebben uiteindelijk een startkwalificatie te halen.

Wil Passend onderwijs slagen, dan zal er systematisch moeten worden gewerkt aan het verbeteren van de mogelijkheden van zowel het regulier als het speciaal (basis)onderwijs om aan te sluiten bij verschillen tussen leerlingen, om planmatig en preventief te werken en om de competenties op dit terrein (verder) te ontwikkelen. Ook dienen scholen meer instrumenten te krijgen die hierbij ondersteuning kunnen bieden en die bijdragen aan een betere aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs dan nu het geval is.

De ontwikkeling van (regionale) samenwerking

Een noodzakelijke (zij het niet voldoende) voorwaarde voor Passend onderwijs is het tot stand komen regionale samenwerking. Wil men een rijk gedifferentieerd en flexi-

bel aanbod voor het onderwijs aan zorgleerlingen tot stand brengen, dan vereist dat de beschikbaarheid van een breed scala aan inhoudelijke onderwijs- en behandelingsmogelijkheden en expertise.

Wil men zorgleerlingen werkelijk helpen, dan betekent dat ook dat men, gezien vanuit het primair onderwijs wat betreft de leeftijd zowel naar beneden (VVE, vooral ook met het oog op preventie van problemen) als naar boven (het voortgezet onderwijs) solide verbindingen moet hebben. Niet genoeg kan worden benadrukt dat die verbindingen het karakter van routines en vanzelfsprekendheden moeten hebben: niet steeds het wiel opnieuw uitvinden, maar, gebaseerd op deugdelijke overeenkomsten, weten wie waar voor staat.

Het belang van tot stand brengen van zo'n vorm van samenwerking met de jeugdhulpverlening kan niet genoeg benadrukt worden. Ter illustratie: het aanpakken van ernstige gedragsproblemen in het onderwijs (al dan niet in cluster4-verband) kan nauwelijks nog steunen op empirische evidentie omtrent de effectiviteit ervan. Het is denkbaar dat het op veel groter schaal gebruik maken van elders aangeboden (soms kortdurende) behandelingen, bijvoorbeeld in vorm van cognitieve gedragstherapie of sociale vaardigheidstrainingen, veel meer resultaat oplevert vanwege een langere traditie in 'evidence based treatment' in die sector. Dat betekent dat het onderwijs flexibel moet zijn in het organiseren en inpassen daarvan.

Dit leidt tot de overweging dat de regionale netwerken, in combinatie met de één-loketgedachte, van cruciale betekenis zijn voor het welslagen van Passend onderwijs. Het raakt ook de kern van wat dit concept zo interessant maakt: niet een eenzijdige nadruk op de vorm (wel of niet exclusief inclusie), maar het accent op de inhoud. Kwaliteit betekent differentiatie en flexibiliteit in het systeem van voorzieningen. Dit zijn randvoorwaarden die vervuld moeten zijn, wil men een passend arrangement voor een zorgleerling niet alleen kunnen ontwerpen (op papier) maar ook kunnen realiseren in de dagelijkse praktijk. Wie dat wil inbouwen in een bestaande systeem, ontkomt niet aan de gedachte van regionale samenwerking.

Het tot stand brengen van regionale samenwerking en het creëren van een dekkend en vraaggestuurd regionaal ondersteuningsaanbod zonder onnodige overlap is moeilijk, zo blijkt uit de praktijk en uit onderzoek in die praktijk. Het beleidsprogramma WSNS heeft wel gezorgd voor betere samenwerking tussen basisscholen onderling en tussen basisscholen en het speciaal basisonderwijs, maar de WSNS-samenwerkingsverbanden zijn doorgaans tamelijk losse verbanden, waarin de deelnemende scholen en schoolbesturen aan hun eigen autonomie hechten. De regionale expertisecentra kunnen een rol spelen bij het bevorderen van de samenwerking tussen scholen voor speciaal onderwijs, maar ook in deze verbanden is de samenhang beperkt. Door de

toename van de ambulante begeleiding, in het kader van LGF, zijn er meer contacten ontstaan tussen het basisonderwijs en de scholen voor speciaal onderwijs. In het algemeen blijven het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs echter relatief autonoom.

Overige bovenschoolse samenwerking blijft te veel afhankelijk van de inzet van individuele personen die als voortrekkers optreden en wordt onder meer belemmerd door onvoldoende realistische beelden van wat men van elkaar kan verwachten, van financiële schotten, uiteenlopende werkgebieden en verschillen in beleid en verantwoordelijkheden. In het bovenschoolse ondersteuningsaanbod is de omslag van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte aanpak nog onvoldoende gemaakt. Hier is het van belang beter in te spelen op de ondersteuningsbehoeften die er leven en overlap in het aanbod te vermijden.

Bij de invoering van Passend onderwijs wordt vooralsnog uitgegaan van grotere regio's dan de regio's waarmee het primair onderwijs nu doorgaans te maken heeft. Dat zal de bovenschoolse samenwerking naar verwachting nog complexer maken dan nu al het geval is. Het is ook de vraag welke rol de schoolbesturen hierin zullen gaan vervullen en in hoeverre zij een drijvende kracht zullen worden in de regionale ontwikkeling.

Indicatiestelling en bekostiging

De ervaringen uit het verleden laten zien dat de bekostiging van en toelating tot het speciaal onderwijs de belangrijkste sturingsmechanismen vormen voor de omvang van de groep die een separate voorziening voor speciaal onderwijs bezoekt (vgl. Fletcher-Campbell, Pijl, Meijer, Dyson, & Parrish, 2003). Een belangrijk onderdeel daarbij zijn de criteria die worden gehanteerd bij het toewijzen van leerlinggebonden financiering of toelating tot vormen van speciaal onderwijs. De openeindefinanciering die lange tijd de basis vormde voor de bekostiging van het speciaal onderwijs, heeft in een forse groei van dat onderwijs geresulteerd. Het WSNS-beleid heeft geleid tot negatieve financiële prikkels voor samenwerkingsverbanden van scholen met een relatief omvangrijke populatie in het speciaal basisonderwijs. Dit heeft bijgedragen aan de daling van het percentage sbo-leerlingen. De financiering van het speciaal onderwijs bleef als openeindefinanciering gehandhaafd. Dit heeft geleid tot 'weglekeffecten': leerlingen die naar het speciaal onderwijs werden verwezen in plaats van naar het speciaal basisonderwijs. Een combinatie van gescheiden systemen, waarbij het ene systeem is gebaseerd op budgetfinanciering en het andere op een openeindefinanciering, is derhalve onwenselijk.

De invoering van indicatiecriteria voor LGF heeft ertoe geleid dat een relatief grote groep reeds in het reguliere onderwijs aanwezige leerlingen – met name leerlingen met een autistische stoornis – in aanmerking kwam voor extra middelen. De beoogde keuzemogelijkheid tussen regulier en speciaal onderwijs voor alle leerlingen, dan wel hun ouders, is niet door de invoering van LGF gerealiseerd. Scholen hebben nog steeds voldoende mogelijkheden om ‘ongewenste’ leerlingen te weigeren. In dat opzicht is LGF het doel dus voorbijgeschoten. De vraag of LGF ertoe heeft geleid dat de leerlingen die voorheen geen extra middelen kregen en nu wel, daardoor beter af zijn, kan niet met stelligheid worden beantwoord. Onderzoek heeft daar geen duidelijk bewijs voor geleverd. Op dat punt kan dus niet worden gezegd of LGF het doel heeft bereikt.

Een andere kwestie rond de financiering van het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, betreft het onderscheid tussen middelen voor zorgleerlingen en middelen voor achterstandsleerlingen. Dit onderscheid blijft ook na de invoering van Passend onderwijs gehandhaafd, terwijl het onderscheid tussen deze groepen in de praktijk niet zo duidelijk is. De gelegenheid om deze beleidsterreinen meer met elkaar in verband te brengen, is dus niet door de overheid aangegrepen.

De invoering van Passend onderwijs kan een aanzet geven tot het verkleinen van de scheiding tussen regulier en speciaal onderwijs en tot het versterken van de differentiatiemogelijkheden van het reguliere onderwijs. Er is echter geen garantie dat er in de regio's een passend aanbod voor iedereen zal worden gecreëerd. De vraag in welke mate in het kader van Passend onderwijs in de verschillende regio's separate scholen zullen worden gehandhaafd voor leerlingen met specifieke stoornissen, handicaps of tekortkomingen, zal voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van het beleid inzake indicatiestelling en bekostiging. Indien men voldoende mogelijkheden wil hebben voor verrijking van het reguliere onderwijs, is verscherpte aandacht voor de bekostigingsmechanismen geboden. Dat lijkt de enige manier om de groei van de separate voorzieningen te stuiten.

Betrokkenheid van ouders

Het garanderen van de betrokkenheid van ouders bij het ontwikkelen van Passend onderwijs is van grote betekenis. Dat betekent dat ouders een duidelijke, ook formeel vastgelegde, positie moeten verkrijgen, zowel tijdens het proces van de ontwikkeling van de regionale samenwerking, als daarna. Ouders van zorgleerlingen verkeren vaak in een zeer afhankelijke positie en zijn vaak al tevreden met een relatief geringe bijdrage, bij voorbeeld door een handtekening te zetten onder een handlingsplan dat niet in overleg met hen tot stand is gekomen. Ze maken dan geen gebruik van de mogelijkheden die ze (formeel) hebben om invloed uit te oefenen.

Een consequentie is dat ouders van meet af aan betrokken moeten zijn bij de ontwikkeling van de regionale samenwerkingsverbanden. Het is van belang om verschillende mogelijkheden te bezien om hieraan vorm te geven: ouders als lid van een medezeggenschapsraad, lid van overlegcommissies, lid van besturen. Te overwegen is om een landelijke koepel van ouders van zorgleerlingen te ontwikkelen, waarvan vertegenwoordigers ook landelijk een rol kunnen spelen.

Een tweede thema uit de discussie over de positie van ouders betreft de mogelijkheid om keuzen te realiseren. De huidige situatie, waarin ouders vaak niet hun voorkeur voor met name regulier onderwijs gehonoreerd krijgen, moet veranderen. Wellicht kan Passend onderwijs daaraan bijdragen. Het gebruik maken van de Wet Gelijke Behandeling kan daaraan mogelijk een bijdrage leveren. Een belangrijk punt is ook dat scholen adequaat moeten communiceren met ouders. Dat geldt in het algemeen, maar nog sterker voor ouders van zorgleerlingen. Ook is het van groot belang dat voldoende informatie van ouders wordt verkregen. Dat kan bijdragen aan preventief werken en aan het aanbieden van het juiste onderwijs voor alle leerlingen.

6.4 Aanbevelingen voor onderwijsbeleid en onderwijspraktijk

Op grond van deze overzichtsstudie doen we een aantal aanbevelingen met betrekking tot het beleid dat is gericht op het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Dat betreft zowel het landelijke onderwijsbeleid, als het regionale en lokale beleid en het beleid in de scholen. Hierbij gaan we uit van de kernpunten die we in de discussieparagraaf hebben besproken. Per kernpunt doen we een aantal aanbevelingen.

Invoering van Passend onderwijs

Het ontstaan van grote verschillen in tempo van invoering en van grote verschillen in inhoudelijke uitwerking is niet wenselijk. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen:

- Wij adviseren het onderwijsbeleid ten behoeve van de invoering van Passend onderwijs met betrekking tot een aantal thema's kwaliteitseisen te formuleren ter zake inrichting en werkwijzen, en daarnaast modellen aan te bieden die behulpzaam zijn bij de ontwikkeling. De kwaliteitseisen, die expliciteren aan welke criteria een gekozen oplossing moet voldoen, zouden in het bijzonder moeten gelden voor de manier waarop de één-loketfunctie is opgenomen in een regionaal netwerk en voor de inhoud en vormgeving van de indicatiestelling. Experimenten met betrekking tot mogelijkheden van verdeling en toeleiding van budgetten zouden sterk gebaat

zijn bij handreikingen in de vorm van enkele modellen. Dergelijke modellen kunnen helpen bij het ontwikkelen van een voorstel, maar zijn vooral ook dienstig bij de beschrijving van een vorm in een regio en de evaluatie ervan. Tenslotte dient een aantal eisen te worden geformuleerd over de (minimale) voorzieningen die men per regio dient te treffen inzake het speciaal onderwijs.

Planmatig werken en aansluiten bij verschillen

Het is van groot belang dat Passend onderwijs landt in de school en de klas. Voorkomen moet worden dat dit beleidsprogramma door leerkrachten wordt gezien als iets dat zich op (regionaal) bestuurlijk niveau afspeelt, waar zij buiten staan. Wil Passend onderwijs slagen, dan is het zaak dat de randvoorwaarden op het gebied van competenties en ondersteuning op orde zijn, dat het onderwijs aansluit bij verschillen en dat er preventief en planmatig wordt gewerkt. Daarom doen we de volgende aanbevelingen:

- Om het planmatig handelen te bevorderen, dienen de handelingsmogelijkheden van de leerkracht verrijkt te worden, zodat diagnosticerend onderwijzen wordt gerealiseerd. Dat betekent, zeker in het geval van het onderwijs aan zorgleerlingen, dat een leerkracht in staat wordt gesteld tot diagnostisch onderwijzen. Daarbij is een systematische aanpak met behulp van leerlijnen van belang en dienen gedifferentieerde leermiddelen ter beschikking te staan waarvan de achtergrond en de juiste manier om ze in te zetten bekend is. Een volgsysteem waarbij het effect van extra hulp regelmatig wordt gemeten en wordt gebruikt om de kwaliteit van het aanbod te evalueren en zo nodig bij te stellen, is onmisbaar. Daarbij moet het struikelblok worden opgeruimd van handelingsplannen die onvoldoende bruikbaar zijn door gebrek aan informatie, door een te gedetailleerde uitwerking of door doelen die niet haalbaar zijn. Planmatig werken houdt primair in: handelen op basis van reflectie, vooraf en nadat is gehandeld. Kennis, met het team gedeelde ervaring, en een reflectieve attitude vormen daartoe de basis. Onze aanbeveling is dan ook om met kracht te werken aan kwaliteitsverbetering in het onderwijs aan zorgleerlingen. Dat moet vooral geschieden langs twee lijnen: competentieverhoging van de leraren via permanente (verplichte) scholing en de ontwikkeling van leerlijnen en leermiddelen.
- De gedachte dat het speciaal onderwijs ook kan dienen als plek voor de ontwikkeling en beproeving van (nieuwe) leerlijnen en leermiddelen, omdat hier al veel ervaring is op het terrein van de diagnostiek en het aanpassen van het onderwijs aan individuele verschillen – reden om te spreken van expertisecentra – zou bij de introductie van Passend onderwijs tot uitvoering gebracht moeten worden. Het verdient aanbeveling, in het kader van flankerend beleid, een (onderzoeks)plan te ma-

ken ten behoeve van dergelijk ontwikkelingsonderzoek. Het leggen van verbinding tussen die scholen en kenniscentra zoals universitaire onderzoeksinstellingen is een voorwaarde voor het welslagen van zo'n onderneming.

- Een systematische en adaptieve aanpak van het onderwijs vraagt om veel sterkere ondersteuning van het onderwijs door ICT dan nu het geval is. ICT kan een belangrijke functie vervullen in het aansluiten van het onderwijs bij verschillen, onder meer door het aanbieden van op maat gesneden oefeningen, door de mogelijkheid om de vorderingen van leerlingen continu te volgen en door de mogelijkheid om foutenanalyses te maken die de basis kunnen vormen voor de volgende stappen in het onderwijs- en leerproces. De aan het eind van het jaar te verschijnen publicatie van de Stichting Toekomstverkenning der Techniek (in print) over de effecten van modern breinonderzoek voor de samenleving bevat ook een sectie 'brain and education'. Daarin worden voorbeelden gegeven van het inschakelen van ICT bij het aanpassen van het onderwijs aan verschillen tussen de leerlingen, gebaseerd op modern leerpsychologisch en geheugenonderzoek. ICT in het onderwijs is dan heel iets anders dan wat daar traditioneel onder wordt verstaan. De in dat hoofdstuk geschetste school zou stellig veel ruimte bieden voor het onderwijs aan zorgleerlingen, omdat het onderwijs wordt gezien vanuit het perspectief van 'personalized learning': leren dat past bij de individuele manier van denken en kijken. Ook in een recente NWO-review wordt de betekenis van modern breinonderzoek voor het onderwijs duidelijk uiteengezet (De Jong et al., 2008). Het verdient daarom aanbeveling dat het ontwikkelingsonderzoek dat noodzakelijk is ter ondersteuning van Passend onderwijs aansluiting zoekt bij NWO-onderzoeksprogramma's op het terrein van cognitieve- en breinonderzoek. Onderwijs aan zorgleerlingen biedt bij uitstek een terrein voor onderzoek en toepassing van onderzoeksbevindingen.
- Het is niet mogelijk gedurende de initiële lerarenopleiding alle kennis en vaardigheden aan te leren die nodig zijn voor een goede vakuitoefening. Om die reden zal veel aandacht moeten worden geschonken aan voortgaande bijscholing. Dat dient een verplicht karakter te krijgen, bijvoorbeeld met behulp van een systeem waarin jaarlijks punten moeten worden behaald, zoals dat ook bij een aantal andere beroepsgroepen het geval is. Bij de introductie van Passend onderwijs, zo bevelen wij aan, dient veel aandacht te worden besteed aan de voortgaande bijscholing van leerkrachten.
- Het aanbrenge van differentiatie en flexibiliteit in het onderwijssysteem heeft consequenties voor de organisatie van een school. Scholen moeten lerende organisaties worden, waarin de schoolleiding zicht heeft op de competenties van het team en waarin de ontwikkeling van competenties planmatig wordt aangepakt en past in de visie op de ontwikkeling van de school. Voorts is belangrijk dat de school zo is

ingericht dat het geleerde ook in de praktijk kan worden gebracht: de school moet leren, reflectie, uitwisseling van ervaringen, intervisie stimuleren. Het inrichten, binnen de school, van zorgteams, met een eigen expertise als het gaat om het lesgeven aan zorgleerlingen, is daarbij een mogelijkheid om te werken aan eigen deskundigheid en ondersteuning.

- Scholen moeten, veel meer dan thans nog gebruikelijk is, bij hun verdere ontwikkeling gebruik maken van de expertise van kenniscentra ('leren van experts') en van netwerken van organisaties, zoals samenwerkingsverbanden ('leren van en met elkaar') (vgl. Sontag et al., 2006; Slegers & Ledoux, 2006).
- Onze aanbeveling voor het beleid is om bij de invoering van Passend onderwijs veel werk te maken van het tot stand brengen van een flexibele schoolorganisatie waarbinnen het mogelijk is om in het onderwijs tegemoet te komen aan individuele verschillen²¹. Men zal daarom in de fase van experimenteren aandacht moeten hebben voor het ontstaan van variaties in schoolorganisatie en mogelijke tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs en daarvoor modellen moeten ontwikkelen.

Ontwikkeling van (regionale) samenwerking

Bovenschoolse samenwerking is complex en zal naar verwachting nog complexer worden bij een overgang naar grotere regio's en de samenwerking met de jeugdzorg. De bovenschoolse ondersteuning is thans versnipperd, waardoor het overzicht ontbreekt, en is te weinig afgestemd op de vraag. De volgende aanbevelingen kunnen daarin mogelijk verbetering brengen:

- De bovenschoolse ondersteuning moet in overleg tussen de aanbieders afgestemd worden op de behoeften van de scholen. Een ijkpunt is dat bij het overleg over de vorming en de inhoudelijke uitwerking van regionale samenwerking personeel en ouders voldoende zijn betrokken. Bovendien moet de ondersteuning eenvoudig toegankelijk worden via één gemeenschappelijk regionaal loket. Hier geldt dat tijd moet worden uitgetrokken voor beproeving in de praktijk van voorgestelde oplossingen, met als criteria dat bureaucratie minimaal en snelheid van handelen maximaal is.
- Bij de inrichting van het gezamenlijke loket dient in het 'front office' dusdanige deskundigheid beschikbaar te zijn, dat snelle en juiste doorverwijzing kan plaats-

21 Men zie daarvoor ook de sectie over onderwijs in de binnenkort te verschijnen toekomstverkenning over de betekenis van modern breinonderzoek (Stichting Toekomstverkenning Techniek, in print).

vinden. Aan het overleg tussen alle betrokken instanties en organisaties om tot zo'n loket te komen, dient veel aandacht te worden geschonken. Het verdient aanbeveling in pilots te experimenteren met verschillende varianten van de inrichting van het loket.

- Informatie-uitwisseling tussen scholen en tussen het onderwijs en andere relevante instellingen in de regio moet worden verbeterd. Daarbij kan ICT een belangrijke functie vervullen. Het is van belang om zoveel mogelijk te komen tot standaardisering van dossiers, tot afspraken over toegang tot dossiers en tot het realiseren van de (technische) mogelijkheden voor verschillende partijen om deze te gebruiken.

Indicatiestelling en bekostiging

Bij de invoering van Passend onderwijs dient opnieuw te worden bezien hoe de financiering van extra hulp aan zorgleerlingen dient te worden georganiseerd. Daarbij gaat het er vooral om na te gaan welke aanspraak individuele leerlingen op een budget kunnen maken en in welke gevallen leerlingen naar vormen van speciaal onderwijs moeten of mogen worden verwezen. Hierbij kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Indicatiestelling dient uit te monden in handelingsaanbevelingen. Dat betekent dat de vraag niet is waar een leerling hulp moet krijgen, maar primair: welke aanpak is hier geboden? Die aanpak dient, wat betreft de bijdrage van het onderwijs daaraan, primair gedefinieerd te worden in termen van hoe het toegespitste onderwijs voor de leerling moet worden ingericht, eventueel aangevuld met voorstellen inzake de aanpak van gedrags- en emotionele problemen. De vraag is niet primair: waar moet die aanpak plaatsvinden, maar: wat moet er gebeuren, in operationele termen (handelingsaanbevelingen in de vorm van aanzetten van didactische vormgeving) omschreven. Vervolgens kan worden bezien waar die aanpak kan worden gerealiseerd, als is te voorzien dat dit de mogelijkheden van de reguliere school te boven gaat.
- Veel zorg zal moeten worden besteed aan inhoud en vorm van de indicatiestelling op grond waarvan (extra) budget aan zorgleerlingen wordt verstrekt. Met name scherpe omschrijving van de criteria daarvoor is nodig. Het onderwijsbeleid dient zich voortdurend te realiseren dat de indicatiestelling (en vooral de omschrijving van de criteria) in het perspectief moeten worden gezien van beleid: het gaat om het toekennen van een verstrekking. Daarvoor dienen strikte regels te gelden. Dat de neiging bestaat om voortdurend grenzen op te rekken, niet 'hard' te willen zijn, is in het verleden voldoende aangetoond. Of ze onuitroeibaar is moet blijken. De invoering van budgetfinanciering zal problemen opleveren. Zo is het denkbaar dat

regio's verschillende uitwerkingen geven aan de manier waarop budgetten ten behoeve van zorgleerlingen worden besteed. Dat kan onaangename consequenties hebben, ook in verband met de vraag naar de doelmatigheid van die besteding. Dat klemmt te meer omdat het niet waarschijnlijk is dat er een gestandaardiseerde manier zal ontstaan bij het beschrijven en karakteriseren van de maatregelen die men heeft getroffen. Wij adviseren daarom scholen en regionale verbanden steun te geven bij het typeren van de extra maatregelen die beschikbaar zijn voor het onderwijs aan zorgleerlingen. Men zou dat indicaties kunnen noemen. Deze vorm van indicatiestelling, waarbij men aangeeft welke aanpak voor een leerling geëigend is, wijkt dus af van de traditionele, doordat ze niet uitmondt in een typering van de leerling en diens tekorten, maar in een typering van de handelingen die men gaat verrichten. Hierbij moet worden aangetekend dat het gaat om een typering (in termen van onderwijsdoelstellingen en de eerste concrete stappen), die vervolgens in een proces van diagnostiserend onderwijzen worden uitgewerkt.

- Wij stellen voor een relatief eenvoudig systeem te gebruiken voor de indicatiestelling op grond waarvan binnen de regio's extra budget toegekend kan worden. Daartoe dient in de eerste plaats een (inhoudelijke) typering en classificatie van aanvullende (didactische) maatregelen beschikbaar te zijn. De classificatie is gebaseerd op de duur en mate van specificiteit. Als voldoende inzicht wordt ontwikkeld in de kosten van extra hulp – thans nog grotendeels ontbrekend – dan kan vervolgens aan die classificatie ook een voorstel voor een budget worden toegekend. Het is doenlijk een systeem van vier categorieën voor de indicatiestelling te ontwikkelen, lopende van heel licht, tot een vierde categorie: plaatsing in speciaal onderwijs. Uitgangspunt bij dat laatste moet zijn: het gegeven dat er sprake is van een aantoonbare stoornis bij een leerling die leidt of heeft geleid tot ernstige leer- en/of gedragsstoornissen.

Betrokkenheid van ouders

Het is de bedoeling dat ouders in het kader van Passend onderwijs meer mogelijkheden tot inbreng krijgen dan bij LGF en WSNS het geval was. De volgende aanbevelingen kunnen op dit terrein worden gedaan:

- Ouders dienen van meet af aan betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de (nieuwe) regionale samenwerkingsverbanden. Dat is bijvoorbeeld mogelijk als lid van een medezeggenschapsraad, als lid van overlegcommissies en als lid van besturen.
- Te overwegen is om een landelijke koepel van ouders van zorgleerlingen te ontwikkelen, waarvan vertegenwoordigers ook landelijk een rol kunnen spelen.

- Meer inbreng van ouders betekent ook dat zij meer mogelijkheden moeten krijgen om bij de keuze van een school (voor regulier onderwijs) voor een zorgleerling hun eerste voorkeur gerealiseerd te krijgen. Met andere woorden: scholen moeten minder mogelijkheden hebben om leerlingen te weigeren die zij als ongewenst beschouwen.

6.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De onderzoeken die BOPO in het kader van de onderzoekslijn ‘De samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs’ heeft laten uitvoeren in het onderzoeksprogramma 2005-2008, hebben een aantal aspecten van dit brede terrein belicht. Twee van de in de programmeringsstudie (Hofman & Hofman, 2005) voorgestelde onderzoeken zijn niet uitgevoerd. Bij twee onderzoeken is bovendien gekozen voor aanpassingen in de vraagstelling. Het daardoor overgebleven beperkte aantal onderzoeken kan geen volledig beeld geven van alle relevante aspecten op dit gebied. Onderzoek naar leerkrachtgedrag in relatie tot het omgaan met zorgleerlingen ontbreekt nu in deze onderzoekslijn. Het beoogde brede onderzoek naar leerkrachtcompetenties is versmald tot competenties gericht op het omgaan met gedragsproblemen. Ook het integrale onderzoek naar de stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden en het onderzoek naar de samenhang tussen WSNS, OAB en LGF ontbreken. De in de BOPO-programmeringsstudie geformuleerde ambitie om met het onderzoeksprogramma een meer samenhangend beeld van de effecten van verschillende activiteiten te realiseren, is daardoor buiten bereik gebleven.

Door de combinatie met de resultaten van eerder BOPO-onderzoek en ander recent onderzoek is het beeld desondanks redelijk volledig. Er blijven echter genoeg vragen over die alsnog, verder of opnieuw onderzocht zouden moeten worden. Bovendien is het van groot belang dat de ontwikkelingen in verband met Passend onderwijs door gedegen onderzoek worden gevolgd en ondersteund. Om dit proces te initiëren en bewaken, is inmiddels een commissie ingesteld²².

In deze slotparagraaf doen we aanbevelingen voor relevant onderzoek voor de nabije toekomst. Hierbij gaan we uit van vier kernpunten die in de discussieparagraaf zijn besproken. Daarbij is overigens niet alleen evaluatieonderzoek van groot belang, maar ook ontwikkelingsonderzoek.

22 De Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO).

Planmatig werken en aansluiten bij verschillen

Planmatig werken, aansluiten bij verschillen en de randvoorwaarden die daarbij nodig zijn, zijn van groot belang voor het welslagen van Passend onderwijs. Daarbij is onderzoek gewenst op de volgende gebieden:

- De competenties waarover schoolleiding en leraren in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs moeten beschikken, zowel in algemene zin (de basisvaardigheden) als specifiek gericht op onderwijs aan zorgleerlingen, de mate waarin die competenties aanwezig zijn en de factoren die van belang zijn bij de ontwikkeling daarvan.
- De samenhang tussen (varianten van) het onderwijsaanbod en de ondersteuning aan en de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Met andere woorden: hoe kan het planmatig handelen en aansluiten bij verschillen worden bevorderd en hoe moet dit in de praktijk concreet vorm krijgen?
- In aansluiting bij het vorige punt is van groot belang dat een inventarisatie plaatsvindt van toepassingen van ICT ter ondersteuning van het planmatig handelen en het aansluiten bij verschillen tussen leerlingen, van de inzet daarvan in de onderwijspraktijk en evaluatie van de effecten daarvan. Ook de (verdere) ontwikkeling van relevante ICT-ondersteuning dient daarbij aan bod te komen.

Ontwikkeling van (regionale) samenwerking

In verband met de ontwikkeling van nieuwe regionale samenwerkingsverbanden en verbetering van de bovenschoolse ondersteuning en samenwerking, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten van belang:

- Het onderzoeken van verschillende varianten van regionale samenwerking en de effecten daarvan en het op basis hiervan opstellen van een aantal werkmodellen voor goede samenwerking. Daarbij dient specifiek aandacht te worden besteed aan het functioneren van (verschillende varianten van) de één-loketfunctie, de inzet van besturen en de samenwerking tussen instellingen.
- Het onderzoeken van het (bovenschoolse) ondersteuningsaanbod dat scholen optimaal in staat stelt om leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften optimaal onderwijs te geven en het onderzoeken van de beste manier om dat te realiseren.

Indicatiestelling en bekostiging

Het is nog niet duidelijk in hoeverre de invoering van Passend onderwijs zal leiden tot regionale verschillen in het aanbod aan en de voorzieningen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Verdere decentralisatie scheidt het gevaar dat voorzieningen die in de ene regio worden aangeboden, voor een qua problematiek vergelijkbare leerling in een andere regio niet beschikbaar zijn. Onderzoek daarnaar is derhalve belangrijk:

- Onderzoek dient in kaart te brengen welke problematiek van leerlingen leidt tot welke middelen, ondersteuning of verwijzing, of daarin regionale verschillen optreden en waaraan eventuele verschillen kunnen worden toegeschreven.

Betrokkenheid van ouders

Passend onderwijs moet leiden tot meer inbreng van ouders en meer vrijheid in keuze tussen regulier en speciaal onderwijs. Daarnaast zou meer planmatig werken moeten leiden tot hechtere contacten tussen scholen en ouders van (zorg)leerlingen. Onderzoek moet daarop zicht bieden:

- Er dient te worden onderzocht in hoeverre Passend onderwijs leidt tot de gewenste effecten voor ouders en tot meer betrokkenheid van ouders bij school en meer functionele contacten tussen scholen en ouders van zorgleerlingen. Ook dient te worden nagegaan of hierin regionale verschillen optreden die te maken hebben met verschillende uitvoeringsvarianten van Passend onderwijs.

6.6 Tot slot

Deze overzichtsstudie heeft laten zien dat de samenhang tussen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs het afgelopen decennium is verbeterd, maar nog steeds onvoldoende ontwikkeld is. Men profiteert nog te weinig van elkaars expertise en zorgleerlingen komen noch in het regulier, noch in het speciaal (basis)onderwijs optimaal tot hun recht.

Passend onderwijs zal niet alle knelpunten uit de huidige beleidsprogramma's ongedaan kunnen maken. Het probleem dat niet alle leerlingen regulier onderwijs kunnen volgen omdat de reikwijdte van een reguliere school daartoe niet toereikend is, zal blijven bestaan. Zolang niet wordt gekozen voor ongelimiteerd inclusief onderwijs – en het lijkt verstandig dat niet te doen – zullen er fricties blijven tussen wat (bijvoorbeeld door de ouders) als wenselijk wordt ervaren en wat (bijvoorbeeld door de

school) als mogelijk wordt gezien. Ook in Passend onderwijs zal niet iedereen kunnen krijgen wat wordt gewenst. Wel is het van belang dat de voorwaarden voor goed onderwijs aan zorgleerlingen worden geoptimaliseerd.

Literatuur

- ACTB (2006). *Rapportage. Advies Commissie Toelating en Begeleiding, Onderwijsconsulenten, Onderwijsconsulenten+, 1 augustus 2005 – 1 augustus 2006*. Den Haag: ACTB.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Avramidis, E., & Norwich, B. (2002). Teachers' attitudes towards integration/inclusion: a review of the literature. *European Journal of Special Needs Education*, 17 (2), 129-147.
- Beekveld, van, & Terpstra (2008). *Ambulante begeleiding cluster 4. Onderzoek naar de kwaliteit van de ambulante begeleiding van leerlingen met een indicatie cluster 4*. Hoorn: Van Beekveld & Terpstra.
- Berg, M.J.M. van (2000). Primair en voortgezet onderwijs. In: M.J.M. van den Berg (red.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting* (9-66). Den Haag: Onderwijsraad.
- Blair, C., & Scott, K.G. (2002). Proportion of LD Placements Associated with Low Socioeconomic Status: Evidence for a Gradient? *The Journal of Special Education*, 36 (1), 14-22.
- Blok, H., & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Blok, H., & Peetsma, T. (2006). *Onderwijs op maat en ouderbetrokkenheid; deelrapport 2: De positie van ouders in de samenwerkingsverbanden WSNS*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Bosdriesz, M., & Berkenbosch, W. (2003). *Jeugdzorgadviesteams voor het basisonderwijs. Methodiek aansluiting basisonderwijs en jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
- Cooney, G., Jahoda, A., Gumley, A., & Knott, F. (2006). Young people with intellectual disabilities attending mainstream and segregated schooling: perceived stigma, social comparison and future aspirations. *Journal of Intellectual Disability Research*, 50, 432-444.
- Croll, P., & Moses, D. (2000). Ideologies and utopias: education professionals' views of inclusion. *European Journal of Special Needs Education*, 15 (1), 1-12.
- Croll, P., & Moses, D. (2003). Special Educational Needs across Two Decades: survey evidence from English primary schools. *British Educational Research Journal*, 29 (5), 731-747.

- Daalen, M. van, & Peetsma, T. (2006). *Onderwijs op maat en ouderbetrokkenheid; deelrapport 1: Ouderbetrokkenheid en zorgleerlingen: bevindingen uit de literatuur*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Derriks, M., Ledoux, G., Overmaat, M. & Eck, E. van (2002). *Omgaan met verschillen. Competenties van leerkrachten en schoolleiders*. Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut.
- Dijk, W. van, Verheul, I., & Klompe, M. (2003). *Zorgleerlingen en de PCL. Een onderzoek naar het functioneren van de PCL en de kenmerken van zorgleerlingen*. Utrecht: CLU.
- Doornbos, K. (1987a). Een halve eeuw groei van speciaal onderwijs (1937-1987): een analyse van commentaren, onderzoek en beleidsadvisering. In: K. Doornbos & L.M. Stevens (red.), *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek* (pp. 12-56). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Doornbos, K. (1987b). Een systeemkritische analyse van de groei van het speciaal onderwijs. In: K. Doornbos & L.M. Stevens (red.), *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek* (pp. 94-132). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Doornbos, K. (red.) (1991). *Samen naar school. Aangepast onderwijs in gewone scholen*. Nijkerk: Uitgeverij Intro.
- Doornbos, K., & Stevens, L.M. (red.) (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Doornbos, K., & Stevens, L.M. (red.) (1988). *De groei van het speciaal onderwijs. Deel B: Beeldvorming over beleid en praktijk*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Dumont, J.J. (1987). Van buitengewoon onderwijs naar speciaal onderwijs. In: J.A. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, & J.M.G. Leune (red.), *Onderwijs: bestel en beleid, deel 3: onderwijs in ontwikkeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Edelenbos, P., & Meijer, W. (2002). *De pedagogisch-didactische consequenties van diagnosticeren*. Groningen: GION, R.U. Groningen.
- Egelund, N. (2000). Country Briefing. Special Education in Denmark. *European Journal of Special Needs Education*, 15 (1), 88-98.
- Eurydice (2005). *Key Data on Education in Europe 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fletcher-Campbell, F., Pijl, S.J., Meijer, C., Dyson, A., & Parrish, T. (2003). Distribution of funds for special needs education. *The International Journal of Educational Management*, 17 (5), 220-233.
- Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit. Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF*. Breda.
- Gennip, H. van, Marx, T., & Smeets, E. (2007). *Gedragsproblemen in de basisschool en competenties van leraren*. Nijmegen: ITS.

- Gloude-mans, K., & Koelemij, G.J.E. (2006). *De eerste ervaringen met de LGF-regeling in REC Bovenamstel*. Amsterdam: De Bascule, Cluster Speciaal Onderwijs & Zorg.
- Grietens, H., Ghesquière, P., & Pijl, S.J. (2006). *Toename van leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*. Leuven: Centrum voor Orthopedagogiek, Katholieke Universiteit Leuven.
- Head, G., & Pirrie, A. (2007). The place of special schools in a policy climate of inclusion. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 7 (2), 90-96.
- Hofman, R.H., Guldmond, H., & Hovius, I.D. (2003). *Adaptief onderwijs in scholen voor speciaal basisonderwijs. Deelstudie I*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., & Hofman, W.H.A. (2005). *Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Den Haag: NWO.
- Hofman, R.H., & Steenbergen, H. (2001). *Integraal schoolbeleid: varianten van inzet op beleid*. Groningen: GION.
- Houtveen, T.A.M. (2004). Visie op verschillen. In: C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 203-241). Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting bij een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007a). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs in 2005 en 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007b). *Cluster 4. De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2007c). *Concepttoezichtkader REC 2007-2008 (inclusief toezicht indicatiestelling)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2008a). *Cluster 3. De kwaliteit van het onderwijs in cluster 3*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Thela Thesis.
- Jong, T. de, Gog, T. van, Jenks, K., Manlove, S., Hell, J.G. van, Jolles, J., Merriënboer, J.J.G. van, Leeuwen, T. van, & Boschloo, A. (2008). *Explorations in Learning and the Brain: On the Potential of Cognitive Neuroscience for Educational Science*. Den Haag: NWO.
- Karsten, S., Eck, E. van, & Robijns, M. (2001). *Decentralisatie van onderwijsbeleid. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Keesenberg, H. (2004). Blik op beleid. In: C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 79-104). Antwerpen / Apeldoorn: Garant.

- Knight, B.A. (1999). Towards Inclusion of Students with Special Educational Needs in the Regular Classroom. *Support for Learning*, 14 (1), 3-7.
- Kooiman, M.C., Hofman, R.H., Doolaard, S., & Guldmond, H. (2005). *Adaptief onderwijs in scholen voor speciaal basisonderwijs*. Groningen: GION.
- Koster, M., Van Houten-van den Bosch, E.J., Nakken, H., & Pijl, S.J. (2004). *Integratie onder het Rugzak-beleid. De eerste ervaringen met leerlinggebonden financiering in het regulier onderwijs*. Groningen: GION.
- Kuhry, B. (1998). *Trends in onderwijsdeelname: van analyse tot prognose*. Rijswijk / Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / VUGA.
- LCOJ en WSNS-Plus (2005). *Samenwerking in de regio tussen het basisonderwijs en externe zorginstellingen. Bevindingen van werkconferenties in twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's*. Utrecht: Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg / WSNS-Plus.
- LCTI (2005). *Kanttekeningen bij de groei van cluster 4*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling.
- LCTI (2006a). *De groei van deelname aan cluster 4. Opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling.
- LCTI (2006b). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling.
- LCTI (2007). *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2005/2006: analyse van protocollen en dossiers*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling.
- Ledoux, G. (2003). *Ontwikkelingen in het basisonderwijs*. In: W. Meijnen (red.) (2003), *Onderwijsachterstanden in basisscholen* (pp. 97-118). Antwerpen / Apeldoorn: Garant (OOMO reeks).
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., & Zoontjes, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., & Overmaat, M. (2001). *Op zoek naar succes. Een onderzoek naar basisscholen die meer en minder succesvol zijn voor autochtone en allochtone leerlingen uit achterstandsgroepen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Veen, I. van der (2005). *Verwijsgedrag van scholen met veel achterstandsleerlingen*. Nijmegen / Amsterdam: ITS / SCO-Kohnstamm Instituut.
- Leeuwen, A.B. van (2007). *Tussen apart en samen. Integratie van kinderen met speciale onderwijsbehoeftes in het reguliere basisonderwijs*. Enschede: SLO.
- Lomwel, A.G.C. van (2006). *Notitie Kwantitatieve ontwikkelingen deelname Speciaal onderwijs*. Tilburg: CentERdata.
- LVC3 (2007). *Monitor LVC 3. Leerlinggegevens 1 oktober 2006*. Utrecht: Landelijke Vereniging Cluster 3.

- Mackenzie, S. (2007). A review of recent developments in the role of the SENCo in the UK. *British journal of Special Education*, 34 (4), 212-218.
- Meijer, C.J.W. (1995). *Halverwege: van startwet naar streefbeeld*. De Lier: Academisch Boekencentrum.
- Meijer, C.J.W. (Ed.) (2003). *Special Education across Europe in 2003. Trends in provision in 18 European countries*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C.J.W. (red.) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Meijer, C.J.W., & Jager, B. de (2001). Population density and special needs education. *European Journal of Special Needs Education*, 16 (2), 143-148.
- Meijer, C., Soriano, V. & Watkins, A. (2003) *Special Needs Education in Europe. Thematic publication*. Middelfart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Meijnen, W. (red.) (2004). *Onderwijsachterstanden. Update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie Governance. Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2005). *Notitie vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2006). *Opbrengsten Veldlijn en opbrengsten ouderlijn*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2007). *Invoeringsplan Passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2008). *Voortgangsrapportage Passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Weer samen naar school*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Monsen, J.J., & Frederickson, N. (2004). Teacher's Attitudes Towards Mainstreaming and Their Pupils' Perceptions of Their Classroom Learning Environment. *Learning Environments Research*, 7, 129-142.
- Mooij, T. (2000) Screening children's entry characteristics in kindergarten, *Early Child Development and Care*, 165, 23-40.
- Mooij, T. (2002) Designing a digital instructional management system to optimize early education, *Educational Technology Research & Development*, 50 (4), 11-23.
- Mooij, T. (2007). *Learning for self-regulation. Improving instructional benefits for pupils, teachers, parents, schools, and society at large*. Inaugural address. Heerlen: Open University of The Netherlands.

- Mooij, T., & Smeets, E. (1999) Assessing entry characteristics in Kindergarten, in F. Smit, H. Moerel, K. Van der Wolf, & P. Slegers (Eds.), *Building bridges between home and school* (Nijmegen / Amsterdam, The Netherlands, Institute for Applied Social Sciences, University of Nijmegen / SCO-Kohnstamm Institute, University of Amsterdam), 123-129.
- Mooij, T., & Smeets, E. (2006). Design, Development and Implementation of Inclusive Education. *European Educational Research Journal*, 5 (2), 94-109.
- Mooij, T., & Smeets, E. (in press). Towards systemic support of pupils with emotional and behavioural disorders. *International Journal of Inclusive Education*.
- Mulder, C.W.J. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoor-rangsbeleid getoetst*. Academisch proefschrift. Nijmegen: ITS.
- Nederlands Jeugd Instituut (2008). *Leerlingenzorg en Zorg- en adviesteams in het onderwijs. LCOJ monitor 2007*. Utrecht: NJI.
- Onderwijsraad. (2000). *Aansturing van onderwijskansen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *De rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oudenhoven, D., & Smeets, E. (1999). *Ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie van SO2/3-voorzieningen*. Nijmegen: ITS.
- Overmaat, M., G. Ledoux (2001) Een zoektocht naar succesfactoren op zwarte basis-scholen. *Pedagogiek*, 21 (4), 359-371.
- Peetsma, T., & Blok, H. (red.) (2007). *Onderwijs op maat en ouderbetrokkenheid; het integrale eindrapport*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Peetsma, T., Boogaard, M., Blok, H., Karaburun, A., Veen, I. van der (2007). *Onder-wijs op maat en ouderbetrokkenheid; deelrapport 3: Hoe gaan basisscholen en ouders met elkaar om als extra zorg nodig is?* Amsterdam: SCO-Kohnstamm In-stituut.
- Peetsma, T., Vergeer, M., Roeleveld, J., & Karsten, S. (2001). Inclusion in Education: comparing pupils' development in special and regular education. *Educational Review*, 53 (2), 125-135.
- Petersen, B. & Oudenhoven, D. (1994). *Verwijzing naar het speciaal onderwijs: een analyse van regionale verschillen*. Nijmegen: ITS.
- Pijl, S.J. (2004). Kijken naar clusters. In: C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 45-63). Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Pijl, Y.J. (1997a). *Twintig jaar groei van het speciaal onderwijs*. De Lier: Acade-misch Boekencentrum.
- Pijl, Y.J. (1997b). Verblijfsduur als verklaring voor de groei van het SO. *Tijdschrift voor orthopedagogiek*, 36 (5), 226-234.
- Pijl, S.J., & Veneman, H. (2005). Evaluating New Criteria and Procedures for Fund-ing Special Needs Education in the Netherlands. *Educational Management Ad-ministration & Leadership*, 33 (1), 93-108.

- Pirrie, A., Head, G., & Brna, P. (2006). *Mainstreaming pupils with special educational needs*. Glasgow: The SCRE Centre, Faculty of Education, University of Glasgow.
- Procesmanagement WSNS (1994). *Krachten gebundeld*. Den Haag: Procesmanagement Primair Onderwijs.
- Reezigt, G.J., Houtveen, A.A.M., & Grift, W. van de (2002). *Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs in de klas en integrale leerlingenzorg op schoolniveau*. Groningen: GION.
- Rijswijk, C.M. van, & Berg, L. van den (1991). *Het speciaal onderwijs in hoofdlijnen*. Amsterdam: Balans.
- Rijswijk, C.M. van, & Zwan, F. van der (2005). *De ervaringen van de CvI's met de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2004/2005*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling.
- Rispens, J. (1973). Het buitengewoon onderwijs in de kritiek. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 12 (11/12), 358-365.
- Schoonhove, R. van, & Vreuls J.H.W. (2008). *Kompas op passend onderwijs. Verslag volgsysteem voorjaar 2008*. Rotterdam: Actis advies.
- Slegers, P., & Ledoux, G. (2006). *Innovatie in het primair onderwijs: strategieën, ervaringen en aanbevelingen. Een literatuurstudie naar werkzame principes*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Sloper, P. (2004). Facilitators and barriers for co-ordinated Multi-agency services. *Child: Care, Health & Development*, 30 (6), 571-580.
- Smeets, E.F.L. (2003). *Op weg naar samenhang. De Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L. (2004a). *Communicerende vaten. Leerlingenstromen tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L. (2004b). Zicht op cijfers. In: C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 105-124). Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Smeets, E.F.L. (2004c). De keten bekeken. In: C.J.W. Meijer (red.), *WSNS welbeschouwd* (pp. 179-201). Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
- Smeets, E. (2007a). *Samenwerking tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, regionale expertisecentra en jeugdzorg. Onderzoek naar innovatie in vijf regio's*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E. (2007b). *Speciaal of apart. Onderzoek naar de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland en andere Europese landen*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., & Gennip, H. van (2005). *Samen werken aan gedragsproblemen in de basisschool. Dieptestudies bij de WSNS-Monitor 2005*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L., Hoeven-van Doornum, A.A. van der, & Smit, F.C.G. (2003). *Wachlijsten in de Samenwerkingsverbanden 'Weer Samen Naar School'*. Nijmegen: ITS.

- Smeets, E., & Marx, T. (2008). *Digitale overdracht van leerlinggegevens door het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E., Van der Veen, I., Derriks, M., & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen / Amsterdam: ITS / SCO-Kohnstamm Instituut.
- Sontag, L., Kroesbergen, E., Leseman, P., & Steensel, R. van (2007). *De werking van de Leerlinggebonden Financiering in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA.
- Sontag, L., Neut, I. van der, Steensel, R., Wolput, B. van, Smeets, E., Vrieze, G., Marx, T., Ledoux, G., Jong, U. de, & Oud, W. (2006). *Inventarisatie PO platform kwaliteit en innovatie*. Nijmegen / Tilburg / Amsterdam: ITS / IVA / SCO-Kohnstamm Instituut.
- Sontag, L., Wolput, B. van, Vermaas, J., & Vloet, A. (2005). *De stand van zaken in de WSNS-samenwerkingsverbanden in het schooljaar 2004-2005*. Tilburg: IVA.
- Stichting Toekomstverkenning der Techniek (in print). *Brain Visions. Exploring the future of the brain sciences*. Den Haag: STT.
- Studulski, F., Blanken, M. den, Hoogeveen, K., & Vegt, A.L. van der (2005). *Van structuur naar cultuur. Organisatie en functioneren van de Regionale Expertise-centra*. Utrecht: Sardes.
- Teunissen, F., & Golhof, A. (1987). Etnische minderheden en speciaal onderwijs. In: K. Doornbos & L.M. Stevens (red.), *De groei van het speciaal onderwijs* (pp. 166-197). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Tweede Kamer (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 13459, nrs. 1 en 2, 18 juni 1975.
- UNESCO (1994). *The Salamanca Framework and Statement for Action on Special Needs Education*. Paris: UNESCO, Special Education, Division of Basic Education.
- Veen, I. van der (2003). *Jonge risicoleerlingen. Analyse van PRIMA-gegevens tussen 1994 en 2000*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Veen, I. van der, Smeets, E., & Derriks, M. (2008). Zorgleerlingen in het reguliere basisonderwijs: omvang, typen problemen en de schoolloopbaan. *Pedagogische Studiën*, 85 (3), 174-194.
- Vergeer, M., Blok, H., Peetsma, T., & Roede, E. (2004). *De positie van ouders binnen de Regeling Leerlinggebonden Financiering. Ervaringen in de eerste maanden van het schooljaar 2003-2004*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Vergeer, M.M., Felix, Ch., & Veen, A.M. (2007). *Keuzevrijheid van ouders bij het onderwijs aan kinderen met beperkingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.

- Vermaas, J.C., & Van der Pluijm, J. (2005). *Brede evaluatie WSNS LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Vermaas, J., Sontag, L., Berkvens, M., Smeets, E., & Marx, T. (2006). *WSNS+ in perspectief. Een terugblik op vier jaar WSNS+*. Nijmegen / Tilburg: ITS / IVA.
- Vogels, R., & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Whitbread, K., Bruder, M.B., Fleming, G., & Park, H.J. (2007). Collaboration in Special Education: Parent-Professional Training. *Teaching Exceptional Children*, 39 (4), 6-16.
- Yssel, N., Engelbrecht, P., Oswald, M.M., Eloff, I., & Swart, E. (2007). Views of Inclusion. A Comparative Study of Parents' Perceptions in South Africa and the United States. *Remedial and Special Education*, 28 (6), 356-365.

Bijlage 1 – Deelnemers aan de expertbijeenkomsten

Er zijn twee expertbijeenkomsten gehouden. Aan de eerste bijeenkomst hebben vertegenwoordigers uit de onderwijspraktijk deelgenomen. De groep die aan de tweede bijeenkomst deelnam, was breder van samenstelling en bestond onder meer uit vertegenwoordigers van beleid, ondersteuning en onderzoeksinstellingen. De tweede bijeenkomst kende tevens een plenair gedeelte, waarin resultaten zijn gepresenteerd van drie BOPO-overzichtsstudies.

Deelnemers eerste expertbijeenkomst (mei 2008)

dhr. E. Abbink	Senior onderwijsadviseur Schoolbegeleiding Zaanstreek-Waterland
dhr. S. de Crom	Orthopedagoog en ambulante begeleider Het Driespan
mw. M. Dekkers	Coördinator REC Rijndrecht
dhr. Th. van Dongen	Coördinator WSNS-samenwerkingsverband Duin- en Bol- lenstreek
dhr. T. van Heesch	Coördinator WSNS-samenwerkingsverband Schijndel
mw. C. van Helvoirt	Manager Landelijke Vereniging Cluster 4
mw. S. Koot	Voorzitter landelijke beroepsgroep Intern begeleiders
mw. A. Mol Lous	Hoofddocent pedagogiek; Educatieve Hogeschool van Am- sterdam

Deelnemers tweede expertbijeenkomst (juni 2008)

mw. D. van der Elst	Beleidsmedewerker Ministerie van OCW
dhr. K. Kuijs	Medewerker WEC-Raad, voorheen Wegbereider LGF
mw. U. Lambrechts	Voorzitter Evaluatie- en adviescommissie Passend Onder- wijs
mw. G. Ledoux	Senior-onderzoeker SCO-Kohnstamm Instituut
mw. T. Peetsma	Senior-onderzoeker SCO-Kohnstamm Instituut
dhr. J. van der Pluijm	PO Platform Kwaliteit en Innovatie, voorheen WSNS+
dhr. C. van Rijswijk	Adviseur Evaluatie- en adviescommissie Passend Onder- wijs, voorheen adviseur LCTI
mw. L. Sontag	Senior-onderzoeker IVA

Bijlage 2 – Over de auteurs

J. Rispens (1939) studeerde orthopedagogiek in Utrecht. Hij was vervolgens van 1968 tot 1974 wetenschappelijk medewerker orthopedagogiek aan de R.U. Utrecht. Na zijn promotie in 1974, op een onderzoek naar auditieve aspecten van dyslexie, werd hij medewerker bij de vakgroep onderwijskunde aan de R.U. Groningen. In 1978 werd hij aldaar benoemd tot hoogleraar orthopedagogiek. In 1982 vertrok hij naar Leiden als hoogleraar klinische en orthopedagogiek, in 1990 gevolgd door een benoeming met eenzelfde leeropdracht in Utrecht. Zijn onderzoek richtte zich aanvankelijk op dyslexie, later verbreed tot ontwikkelingsstoornissen in het algemeen, met een accent op diagnostiek en classificatie. Hij heeft zich met verschillende aspecten van (het beleid rondom) het speciaal onderwijs bezig gehouden, onder meer als voorzitter van de commissie Leerling Gebonden Financiering.

E. Smeets (1957) studeerde in 1982 in Nijmegen af in de Vrije Studierichting Letteren, met als disciplines toegepaste taalkunde en Duitse taal- en letterkunde. Hij is senior-onderzoeker bij het ITS, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn belangrijkste aandachtsgebieden zijn het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften en het gebruik van ICT in het onderwijs. In 1996 is hij gepromoveerd op een onderzoek naar de implementatie en effecten van multimedia in het voortgezet onderwijs. In de afgelopen jaren voerde hij tal van onderzoeken uit op het terrein van onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Zijn onderzoek betrof onder meer het functioneren van WSNS-samenwerkingsverbanden, de groei van het speciaal onderwijs, het omgaan met gedragsproblemen, regionale samenwerking in het onderwijs en tussen onderwijs en jeugdzorg, het onderwijs aan zorgleerlingen op de basisschool en het onderwijs aan leerlingen van residentiële instellingen.

In deze overzichtsstudie wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, ook zorgleerlingen genoemd. Dat zijn leerlingen met leerproblemen, met gedragsproblemen of met andere beperkingen die het volgen van onderwijs bemoeilijken. De studie is uitgevoerd in opdracht van de Commissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). De studie vormt de afsluiting van de programmalijn 'Samenhang tussen regulier basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs' in het onderzoeksprogramma van BOPO voor de periode 2005–2008.

In de loop van de vorige eeuw heeft zich een uitgebreid systeem van speciaal onderwijs ontwikkeld dat steeds meer leerlingen telde. De afgelopen decennia zijn beleidsprogramma's ingevoerd die ertoe moesten leiden dat meer zorgleerlingen onderwijs op een reguliere school zouden krijgen. De belangrijkste programma's zijn Weer Samen Naar School (WSNS) en Leerlinggebonden Financiering (LGF). In deze overzichtsstudie worden de effecten van die programma's beschreven. Daarnaast wordt een vooruitblik gegeven op 'Passend onderwijs'. Met dat beleidstraject beoogt de overheid het onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften een nieuwe impuls te geven en regionale samenwerking tussen belangrijke partijen op het terrein van onderwijs en zorg te stimuleren.