

Passend Onderwijs als uitdaging

“Wat regulier kan moet regulier, wat speciaal moet kan speciaal.” Dit lijkt steeds meer de richting die beleidsmakers kiezen als het gaat om Passend Onderwijs. Maar wat is er nodig om ook voor leerlingen met beperkingen passend onderwijs te bieden op een reguliere school. Luc Greven gaat in op de achtergronden, de onderwijspraktijk en plaatst kanttekeningen bij de ontwikkeling van segregatie naar integratie.

LUC GREVEN



zo is het gedeelde idee. Meer leerlingen zouden meer passend onderwijs moeten ontvangen, onderwijs dat beter aansluit bij hun behoeften. De nieuwe regelgeving van OCW rond passend onderwijs wil echter nog maar niet afkomen. Het wetgevingsproces en het realiseren van voldoende draagvlak in het veld neemt meer tijd dan voorzien. Toch lijkt de richting van beleid in Den Haag met betrekking tot het onderwijs voor leerlingen met beperkingen wel vast te liggen: “Wat regulier kan, moet regulier, wat speciaal moet, kan speciaal!” Dat is de trend waar rekening mee gehouden moet worden.

Op de achtergrond: van segregatie naar integratie

Sinds begin negentiger jaren is het onderwijsbeleid erop gericht meer leerlingen met een specifieke onderwijsvraag in een reguliere school op te vangen. Dit is mede gebaseerd op internationale verdragen als de

Passend Onderwijs

Al langere tijd is er zowel bij het ministerie van OCW als in het veld onvrede over de opvang van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (OCW, december 2005). De indicatiestelling is te complex en te bureaucratisch, wachtlijsten zijn te lang, te veel leerlingen stromen uit naar Speciaal Onderwijs, de positie van ouders is onduidelijk etc.,

Salamanca Statement (Unesco, 1994). Deze overeenkomst roept de ondertekenende landen op het mogelijk te maken dat “allen met speciale onderwijsbehoeften toegang hebben tot reguliere scholen” en ook “wettelijk en beleidsmatig het principe van inclusief onderwijs aan te nemen, waarbij alle leerlingen in reguliere scholen worden geplaatst, tenzij

er dringende redenen zijn dat niet te doen.” Denemarken, Noorwegen, Oostenrijk en Engeland lopen in Europa voorop om deze principes in de praktijk vorm te geven. Nederland volgt voorzichtig en op afstand.

Op de achtergrond: idealen en.... kosten

Bij het uitgangspunt “Wat regulier kan, moet regulier,...” spelen niet alleen ideële overwegingen als verwoord in de Salamanca Statement mee. Ook kostenaspecten spelen een rol. De kosten van leerlingen in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs ((V)SO) liggen aanmerkelijk hoger dan die in het regulier onderwijs. Een voorbeeld: de kosten van een leerling op een reguliere basisschool bedragen € 4.100,- (prijsspeil 2005). De kosten van een leerling in het (V)SO liggen bijna 4x hoger dan die van een leerling in het regulier basisonderwijs. Daar komt bij dat het aantal leerlingen in (V)SO in de recente jaren sterk is toegenomen. Het (V)SO als totaal is in omvang gestegen van 43.400 in 1999 naar 60.000 in 2005. Deze groei doet zich overigens met name voor in de categorie leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen (cluster 4). Hetzelfde geldt voor het aantal leerlingen met een rugzak en ambulante begeleiding; dat aantal is explosief gestegen.

Weer Samen Naar School en Leerlinggebonden financiering

De operatie Passend Onderwijs is geen trendbreuk, eerder een intensivering van met Weer Samen Naar School (WSNS) en Leerlinggebonden financiering (LGF, “het rugzakje”) ingezet beleid. In 1992 startte WSNS en in de loop van de negentiger jaren kregen de samenwerkingsverbanden VO/VSO gestalte. De LGF werd operationeel in 2003. De doelstellingen van deze projecten verschillen deels, maar beide zetten erop in het aantal leerlingen dat verwezen wordt naar (V)SO terug te dringen en op het versterken van het regulier onderwijs ten aanzien van de adequate opvang van leerlingen met gedrags- en/of leerproblemen en/of een (ernstige) functiebeperking. WSNS, VO/VSO en LGF hebben tot veel aanvullende regelgeving geleid: rond indicatiestelling voor zorgleerlingen, rond samenwerking in samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra, rond overleg en verantwoordelijkheden. Die gegroeide complexiteit van wet- en regelgeving draagt er aan bij dat veel leerlingen niet of te laat passend onderwijs ontvangen.

Nieuw beleid: naar Passend Onderwijs

Het ministerie van OCW streeft nu naar een effectievere organisatie van de onderwijszorg om te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen. Het is waarschijnlijk dat dit in de eerste helft van 2007 tot wet- en regelgeving zal lei-

den. Te verwachten zijn de volgende hoofdlijnen (OCW, september 2006):

- Scholen (schoolbesturen) zullen voor de uitdaging gesteld worden voor alle aangemelde leerlingen een passend onderwijsarrangement te bieden. Dat zal veelal in eerste instantie een opgave voor de reguliere school zijn (“Wat regulier kan, moet regulier...”). Als het binnen de reguliere school niet (geheel) kan zal een arrangement met of in een voorziening voor (V)SO geboden moeten worden (“...wat speciaal moet, kan speciaal.”).
- Een versterking van de positie van de ouders in het proces van aanmelding, toelating en eventuele indicering. Hieronder valt waarschijnlijk ook een regeling rond geschillen bij onenigheid over het aanbod van de school.
- Een voorgeschreven vorm van overleg tussen PO, VO, samenwerkingsverbanden, regionale expertisecentra/ (V)SO en de jeugdzorg om te voorkomen dat leerlingen tussen de wal en het schip raken.

De operatie Passend Onderwijs is dus geen keuze voor alleen inclusief onderwijs, zoals wel eens gedacht wordt. (V)SO blijft een optie voor leerlingen die binnen regulier (nog) niet adequaat opgevangen kunnen worden.

De praktijk

De inzet op de opvang van meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het regulier onderwijs lijkt op dit moment haaks te staan op de aanhoudende uitstroom van dergelijke leerlingen vanuit de reguliere sector naar (V)SO. Daar staat evenwel tegenover dat veel reguliere scholen al begonnen zijn met de opvang van deze leerlingen.

Bijna 80% van de scholen, zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs, laat 80 tot 100% van de aangemelde rugzakleerlingen toe (Sontag, 2006). De REC's merken dat aan de snelle groei van de Ambulante begeleiding. Veel reguliere scholen zijn dus bereid leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op te vangen. Het is niet onderzocht en dus niet bekend of de reguliere scholen het onderwijs en de schoolorganisatie passend gemaakt hebben voor deze leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Hoe zou Passend Onderwijs waarin leerlingen met speciale onderwijsbehoeften kunnen floreren er op hoofdlijnen uit kunnen zien?

Wat al goed gaat:

- **samenwerking tussen scholen**

Structurele samenwerking tussen scholen draagt bij aan

HET SYSTEEM VAN INTERNE BEGELEIDING KAN EEN BELANGRIJKE PIJLER WORDEN BIJ HET VORMGEVEN VAN PASSEND ONDERWIJS

het realiseren van betere condities voor passend onderwijs in de deelnemende scholen. De solitair opererende school komt in Nederland niet meer voor. Er heeft zich in het afgelopen decennium in het Nederlands onderwijs op dat punt een grote verschuiving voorgedaan. Nagenoeg alle scholen participeren in verschillende educatieve netwerken: WSNS, samenwerkingsverbanden voortgezet en speciaal voortgezet onderwijs, REC's, brede school, buurtnetwerk etc.. Dat soort verbondenheid van de school met haar omgeving wordt wel als een belangrijke voorwaarde voor schoolontwikkeling gezien. Meijer (2004) toonde aan dat de deelname aan boven-schoolse netwerken leidt tot positieve resultaten met betrekking tot de leerlingenzorg in de school. Ook de Onderwijsinspectie (2004) onderkent samenhang tussen deelname in schooloverstijgende samenwerkingsverbanden en de kwaliteit van de zorg (i.c. het realiseren van een doorgaande leerlijn, stroomlijning van de leerlingenzorg en de professionalisering van de coördinatie). Dat helpt bij het vormgeven van passend onderwijs, al is wel in de huidige situatie de nodige afstemming en vereenvoudiging wenselijk.

- interne begeleiding

Diverse onderzoeken geven aan dat interne begeleiding een wezenlijke succesfactor is bij het realiseren van adequate onderwijszorg. Interne begeleiding is binnen scholen voor primair onderwijs in de negentiger jaren snel een basisvoorziening geworden (voor het VO ligt hier nog een uitdaging). Op veel scholen heeft de intern

begeleider zich ontwikkeld van een 'outreaching' remedial teacher tot een volwaardig collegiaal consulent die professioneel gebruik maakt van klassenconsultaties, lesobservaties en video-

DE KLAS IS DE PLEK WAAR PASSEND ONDERWIJS FAALT OF SLAAGT

begeleiding. Dergelijke ondersteuning wordt in internationale studies veelal als voorwaardelijk voor realisatie van integratie opgevat (Meijer, 2005). Binnen samenwerkingsverbanden WSNS functioneren veelal platforms voor intern begeleiders. Het overleg van intern begeleiders heeft een belangrijke verbindende functie binnen de samenwerkingsverbanden. Het systeem van interne begeleiding, dat een verbinding legt tussen de ontwikkelingen in de school en die in de omgeving, kan een belangrijke pijler worden bij het (verder) vormgeven van passend onderwijs. Het vormt onder meer een goede ingang voor expertise en verdere ontwikkeling van de begeleiding vanuit de REC's.



Wat nog beter moet in klas en school

Het realiseren van echte verandering in de klas, verandering van het leerkrachtgedrag in de richting van passend onderwijs (goed omgaan met de verschillen in onderwijsbehoefte van alle leerlingen), neemt veel tijd. In 2004 constateerde Houtveen dat het didactische handelen van de leraar, ondanks de inzet op verbetering daarvan, juist op dit punt achterblijft. Houtveen stelde: "Hoe somber ook, de conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat scholen en leerkrachten bij het omgaan met verschillen tussen leerlingen stuurloos zijn... Zolang een school op operationeel niveau geen minimumdoelen heeft gesteld en niet consequent alle activiteiten richt op het behalen van die doelen bij alle leerlingen..." De onderwijsinspectie komt tot vergelijkbare conclusies: de aandacht voor diverse leerstrategieën en de afstemming van het handelen op verschillen tussen leerlingen worden in 2004 nog als zwakke kanten van veel basisscholen gezien. Toch is de klas per saldo de plek waar passend onderwijs faalt of slaagt. De leerkracht is de beslissende factor.

Een richting voor verbetering: wat is goed voor zorgleerlingen?

De richting waarin onderwijs, dat beter tegemoet komt aan de behoeften van zorgleerlingen, zich zou moeten ontwikkelen is op grond van internationale studies redelijk uitgelijnd (Meijer, 2005). Goed voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften (en alle andere leerlingen) is onder meer:

PASSEND ONDERWIJS ALS UITDAGING

- Coöperatief leren: veelvuldig en in gevarieerde werkvormen samenwerken van leerlingen in de klas en daarbuiten werkt voor alle leerlingen. Het blijkt een effectieve werkwijze, zowel voor het bevorderen van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Gedacht moet worden 'peer-tutoring', werken in een leerteam, werken met een maatje etcetera. Niet aan het werken in vaste niveaugroepen. Dat laatste verwordt vaak tot "gezellig samen ... achterblijven".
- Heteroögen groeperen: heteroögen groeperen en een meer gedifferentieerde aanpak zijn effectief in het omgaan met een verscheidenheid aan leerlingen in de klas. Veel verschil (in niveau, in leerstijl, in belangstelling en dergelijke) tussen leerlingen wordt door leerkrachten nogal eens als een complicerende factor gezien voor het lesgeven, verschillen kunnen echter ook opgevat worden als een bron voor leren van elkaar. We kennen het heteroögen groeperen onder meer in enige traditionele vernieuwingscholen in Nederland.
- Effectief onderwijs: de bovengenoemde factoren zijn werkzaam bij een effectieve onderwijsbenadering. Dat wil onder andere zeggen dat de school voor haar onderwijs diagnostiek en evaluatie als basis hanteert voor het organiseren van passende onderwijsarrangementen. Maar ook dat hoge verwachtingen ten aanzien van alle leerlingen uitgangspunt zijn voor het vormgeven van het onderwijs.

HOGE VERWACHTINGEN TEN AANZIEN VAN ALLE LEERLINGEN ZIJN UITGANGSPUNT VOOR HET VORMGEVEN VAN HET ONDERWIJS

Nog veel meer nodig

Passend Onderwijs in de reguliere school vereist meer: concentratie op preventie en vroegtijdige aanpak van gedragsproblemen, een pedagogisch klimaat waarin verschillen geaccepteerd worden, kennis van handicapspecifieke beperkingen en mogelijkheden bij leerkrachten en de vaardigheid deze kennis in de klas toe te passen. Daarnaast is een op permanent leren van de leerkracht gerichte organisatie gewenst. Dit kan door leerkrachten samen te laten werken in een (grotere) groep. Binnen een schoolteam is zoveel van elkaar te leren. Verbetering van de ambulante begeleiding en andere ondersteuning vanuit het (V)SO is zal ook bijdragen aan de realisatie van passend onderwijs, bijvoorbeeld op het punt van de efficiënte inzet. Als je even doordenkt kom je tot ettelijke positieve bijdrages.

Leerlingen met auditieve en/of communicatieve beperkingen

Voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zijn veel aanpassingen in het regulier onderwijs nodig om het "passend" voor ze te maken. Dit geldt zeker voor leerlingen met communicatieve en/of auditieve problemen. Invulling van passend onderwijs met coöperatief leren en intensieve samenwerking van leerlingen brengt voor deze leerlingen juist een extra hindernis mee. Dove of slechthorende kinderen enerzijds en horende kinderen anderzijds hebben immers een gezamenlijke taal nodig om samen te kunnen werken en samen te kunnen leren! Ondersteuning van een tolk kan daarbij maar deels een oplossing bieden. Voor kinderen met Ernstige Spraak en Taalmoelijkheden geldt iets dergelijks: een gezamenlijke taal of de communicatieve voorwaarden voor samenwerken ontbreken. Dit komt bij de problematiek van de grote klassen en de slechte akoestiek in het regulier onderwijs die voor een ongunstige signaal/ruis-verhouding zorgt voor leerlingen met een auditieve beperking. Het is allemaal niet eenvoudig, maar wat is het uitdagend om in ons land verder te denken over en echt werk te maken van passend onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften in een zo regulier mogelijke omgeving.

Over de auteur

Drs. Luc F. Greven is werkzaam bij Sardes als coördinator van de unit Onderwijszorg. Hij houdt zich daar vooral met de operatie Passend Onderwijs en het Speciaal Onderwijs bezig. Eerder was hij onder andere directeur van het Seminarium voor Orthopedagogiek en leraar en directeur in het Speciaal Onderwijs. Hij is bereikbaar op: l.greven@sardes.nl en 030 2326200.

Literatuur

- Houtveen, T. (2004), Visie op verschillen. In: Meijer, C.J.W. (red.). **WSNS welbeschouwd**. Antwerpen/Apeldoorn, Garant
- Inspectie van het Onderwijs (2004), **Onderwijsverslag 2002/2003**. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van OCW (december, 2005), **Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs**. Den Haag, Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (september, 2006), **Uitwerkingsnotitie vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs**. Den Haag, Ministerie van OCW.
- Meijer, C.J.W. (red.) (2004), **WSNS welbeschouwd**. Antwerpen/Apeldoorn, Garant.
- Meijer, C. (2005), **Inclusief onderwijs en de praktijk in de klas in het voortgezet onderwijs**. Brussel, European Agency for Development in Special Needs Education
- Sontag, L. en R. van Steensel (2006), **Aanname- en plaatsingsbeleid van rugzakleerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs**. Tilburg, IVA.
- Unesco (1994). **The Salamanca Statement**. Salamanca, Spain, Unesco.