Netwerk Effectief Jeugdstelsel Amsterdam

Passend onderwijs

Een nieuw stelsel, voor wie en waarom?

Sinds een paar jaar verschijnt het begrip 'passend onderwijs' regelmatig in de media. Maar waar gaat passend onderwijs nu precies over? Welke verandering is er gaande, wat is het doel en wat is ervan te merken in de praktijk?

Passend onderwijs gaat over het onderwijs aan leerlingen die op school extra steun nodig hebben. Dit kunnen kinderen zijn met een beperking of met een moeilijke thuissituatie, maar ook kinderen die hoogbegaafd zijn. Elke school heeft zulke leerlingen. In het basisonderwijs rapporteren leraren dat gemiddeld 20-25% van hun leerlingen extra hulp of aandacht nodig heeft. Ook in het voortgezet onderwijs gaat het om een aanzienlijke groep, die vooral geconcentreerd is in het vmbo en in het praktijkonderwijs. Een klein deel van alle leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zit op een school voor speciaal onderwijs. In 2014 is de wet passend onderwijs van kracht geworden. Dit betekent vooral een organisatorische verandering van het onderwijs aan leerlingen die op school extra steun nodig hebben.

Er waren verschillende redenen voor die verandering. Zo vond men het oude stelsel te complex: te veel verschillende regels en loketten waar bepaald werd wie welke ondersteuning kon krijgen en te veel een doolhof voor gebruikers (ouders en scholen).

Leraren in het basisonderwijs:

20-25%

van de leerlingen heeft
extra hulp of aandacht nodig

Ook was er kritiek op de hoeveelheid bureaucratie die met die regels gepaard ging. Verder vond men het stelsel te kostbaar. Het systeem van leerlinggebonden financiering (rugzak) leidde tot heel veel aanvragen, veel meer dan was voorzien. Daardoor liepen de kosten sterk op en ontstond bij beleidsmakers de indruk dat er in het onderwijs te veel kinderen werden 'gelabeld' met een of andere beperking. Nog een reden voor de verandering was dat men het oude stelsel te weinig flexibel vond: te veel standaardoplossingen en te weinig aanbod op maat.

En daarom werd voor het nieuwe stelsel de term 'passend onderwijs' gekozen: de ambitie is om de ondersteuning van kinderen die dat nodig hebben toe te snijden op wat nodig is en daarbij behoeften leidender te laten zijn dan systeemkenmerken. Uiteindelijk zal dat moeten leiden tot beter onderwijs, gunstiger schoolloopbanen en betere arbeidsmarktkansen voor de leerlingen om wie het gaat.

Het speciaal onderwijs blijft gewoon bestaan voor die leerlingen voor wie dat de meest passende oplossing is. Wel is het een wens om het passende aanbod bij voorkeur zo 'thuisnabij' mogelijk te realiseren en in dat licht het hulpaanbod van het reguliere onderwijs verder op te rekken.

Kenmerken van het nieuwe stelsel

Zorgplicht

Met passend onderwijs hebben schoolbesturen een zorgplicht gekregen. Dit betekent dat zij iedere leerling die extra ondersteuning nodig heeft een passende onderwijsplek moeten bieden. Vanaf 1 augustus 2014 melden ouders hun kind aan bij de school van hun eerste keuze. De school moet een passende onderwijsplek bieden, op de eigen school of op een andere school als de leerling daar beter op zijn plaats is. In het laatste geval is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het vinden van een andere reguliere of een speciale school waar de leerling geplaatst kan worden. Van ouders wordt verwacht dat ze zo mogelijk bij de aanmelding aangeven dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft. Zonder die informatie kan de school immers niet nagaan of en hoe ze die ondersteuning gaat bieden.

Samenwerkingsverbanden

Om de zorgplicht te kunnen waarmaken en alle leerlingen een passend aanbod te kunnen bieden, werken reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs samen in regionale samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden maken een ondersteuningsplan waarin zij vastleggen welke basisondersteuning alle scholen binnen het samenwerkingsverband bieden. Ook staat in dit plan hoe de extra ondersteuning is georganiseerd. Er zijn in heel Nederland 77 samenwerkingsverbanden voor primair onderwijs en 75 voor voortgezet onderwijs. In Amsterdam is één samenwerkingsverband voor het primair onderwijs (4-12 jaar) en één voor het voortgezet onderwijs. Daarin werken dus alle Amsterdamse scholen samen.

Het budget dat samenwerkingsverbanden van de overheid krijgen, is gebaseerd op het totale aantal leerlingen van de deelnemende scholen. Met dit budget kunnen zij hun eigen beleid voeren en zelf bepalen hoeveel middelen ze willen toedelen aan regulier en aan speciaal onderwijs. Er zijn geen landelijk vastgestelde criteria meer en het rugzaksysteem is vervallen. De samenwerkingsverbanden moeten binnen hun budget alle vormen van steun organiseren.

Schoolondersteuningsprofiel

Alle scholen moeten in een schoolondersteuningsprofiel vastleggen welke extra ondersteuning de school kan bieden, aanvullend op de basisondersteuning die alle scholen in het samenwerkingsverband moeten bieden. De school plaatst (een samenvatting van) het profiel in de schoolgids, zodat iedereen weet welke extra ondersteuning de school wel en niet kan bieden.

Extra ondersteuning

Als de basisondersteuning die de school biedt ontoereikend is voor een leerling, kan extra ondersteuning worden ingezet om de leerling in het regulier onderwijs toch een passende plek te bieden. Die ondersteuning kan heel divers zijn. De ondersteuning kan gericht zijn op de leerling, maar ook op de leraar. Aangepast lesmateriaal, individuele extra begeleiding (door de leraar zelf of door een expert), ondersteuning bij het structureren van het schoolwerk, inzet van een klassenassistent, les krijgen in een kleine gespecialiseerde klas of een deel van de week in een aparte omgeving begeleiding krijgen bij gedrag of werkhouding zijn voorbeelden van ondersteuning op school.

Ontwikkelingsperspectief

Scholen zijn verplicht een ontwikkelingsperspectief op te stellen voor alle leerlingen in het speciaal onderwijs en voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen in het regulier basisonderwijs. In een ontwikkelingsperspectief staat beschreven wat de verwachte uitstroombestemming van de leerling is (type vervolgonderwijs) met een onderbouwing daarvan. Ook wordt beschreven welke doelen en tussendoelen worden beoogd en welke ondersteuning en begeleiding de leerling nodig heeft om die te bereiken en hoe die wordt aangeboden. Het ontwikkelingsperspectief wordt in overleg met de ouders vastgesteld, regelmatig geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Passend onderwijs in de praktijk

De invoering van passend onderwijs wordt vanaf 2015 gevolgd in een landelijk evaluatieonderzoek met verschillende deelprojecten waarvan de resultaten grotendeels nog niet bekend zijn. Vlak voor de start van passend onderwijs zijn enkele 'nulmetingen' uitgevoerd, die zicht bieden op de beginsituatie van passend onderwijs en een goede basis vormen om verdere ontwikkelingen te volgen.

Vragen die in het debat over passend onderwijs regelmatig terugkeren zijn: kunnen leraren op reguliere scholen passend onderwijs wel aan? Zijn ze daarvoor voldoende toegerust? Vormt het een extra belasting?

Uit onderzoek voorafgaand aan de invoering van passend onderwijs naar de vaardigheden waarover leraren (moeten) beschikken om leerlingen die dat nodig hebben extra ondersteuning te bieden, blijkt dat leraren zelf destijds (2012, 2013) behoorlijk positief waren over de mate waarin ze over die vaardigheden beschikken. Zo gaven leraren in het voortgezet onderwijs zichzelf gemiddeld een 7 voor omgaan met verschillen en in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs is dit bijna een 8. In het havo/vwo zijn die scores over het algemeen wel wat lager dan in het vmbo.

Tegelijkertijd gaven veel leraren in het voortgezet onderwijs aan 'dat ze niet zijn opgeleid om met zorgleerlingen te werken'. Er is dus bij leraren voortgezet onderwijs sprake van enige ambivalentie. Het basisonderwijs laat in deze periode een redelijk vergelijkbaar beeld zien. Zowel leraren zelf, als hun intern begeleiders zijn, voorafgaand aan passend onderwijs, vooral positief over wat leraren kunnen. Het positiefst was men over algemene leerkrachtvaardigheden zoals instructie geven op verschillende niveaus, toets- en observatievaardigheden, klassenmanagement, duidelijke regels stellen, gewenst gedrag belonen en grenzen stellen. Iets minder positief was men over de meer op individuele ondersteuning toegespitste competenties als het inpassen van handelings- en groepsplannen in de les en instructie op maat voor leerlingen die speciale aandacht nodig hebben. Intern begeleiders waren tamelijk kritisch over het vermogen van leraren tot planmatig handelen en hetzelfde geldt voor hun vermogen om onrustige klassen te hanteren en gedragsproblemen te voorkomen.

Ouders reageren positief

80%

van de ouders is positief als er in de klas van hun kind ook kinderen zitten die extra ondersteuning nodig hebben

Ouders

Voor ouders met een kind dat specifieke onderwijsbehoeften heeft, verandert er nogal wat door passend onderwijs. Zo moet de invoering van de zorgplicht ervoor zorgen dat ouders niet meer zelf hoeven te 'shoppen' om een goede plek te vinden voor hun kind. En de in samenwerkingsverbanden breed levende wens om onderwijs zoveel mogelijk thuisnabij te organiseren, zal er mogelijk toe leiden dat ouders die dat willen vaker een plek voor hun kind in het regulier onderwijs kunnen krijgen of behouden. Maar niet alle veranderingen zullen wellicht veranderingen ten goede zijn. Ouders hebben bijvoorbeeld minder instemmingsrecht dan in het verleden bij de keuze van een aanpak/aanbod voor hun kind. De toegang tot het speciaal onderwijs zal mogelijk her en der wat moeilijker worden. En ouders raken oude zekerheden als het 'rugzakje' kwijt. Tegelijkertijd hebben ouders allerlei mogelijkheden om eventuele geschillen met besturen of samenwerkingsverbanden aan te kaarten bij speciale commissies en instanties en uiteindelijk ook bij de rechter.

Een belangrijk resultaat uit eerder onderzoek is dat zo'n 80 procent van alle ouders het positief vindt als er in de klas van hun kind ook kinderen zitten die extra ondersteuning nodig hebben. Ze vinden dat hun kind zo leert omgaan met verschillen. Ook vinden ze dat de school er moet zijn voor alle kinderen.

Verbinding met jeugdhulp

Passend onderwijs is een vernieuwing die veel verwantschap heeft met de transitie en transformatie in de jeugdhulp. Dit geldt vooral de doelen: zorgen voor hulp op maat, zo licht en zo preventief mogelijk, in de eigen omgeving van het kind, in nauwe samenwerking met de ouders en uitgaan van één kind één plan. De verwachtingen over hoe onderwijs en jeugdhulp daarbij zullen samenwerken zijn hooggespannen. Idealiter komen hulpverleners veel vaker de school in, wordt goed overlegd over wat voor kind en gezin nodig is en levert vervolgens ieder zijn aandeel. Maar in de praktijk is het meestal nog niet zo mooi. De beide transities zijn los van elkaar opgezet, kennen verschillende verantwoordelijke instanties (samenwerkingsverbanden en schoolbesturen voor het onderwijs, gemeenten voor de jeugdhulp) en in beide werelden is men nog aan het wennen aan pas ingezette veranderingen en vooral nog bezig met zichzelf. Ook de vraag 'wie moet wat betalen' zit effectieve samenwerking soms in de weg.

Belangrijk daarbij is dat beide partijen samenwerking willen en daadwerkelijk weten te organiseren. Hopelijk komt daar de komende jaren, als de eerste kinderziektes van de transities overwonnen zijn, daadwerkelijk ruimte voor.

Meer informatie en bronnen

Heim, M. , Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M. (2016). *Ingeslagen paden. De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning. Eenmeting 2016.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Koopman, P., Ledoux, G., Karssen, M., Van der Meijden, A., & Petit, R. (2015). *Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut

Ledoux, G. (2016). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Terugblik en vooruitblik.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester, M., & Koopman, P. (2013). *Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen. Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

Smeets, E., Ledoux, G., Regtvoort, A., & Felix, C. & Mol Lous, A., 2015; *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs. Rapport 15-10.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

www.kenniscentrum-kjp.nl

www.nji.nl/verbinding-onderwijs-enjeugdhulp

www.evaluatiepassendonderwijs.nl

Guuske Ledoux

gledoux@kohnstamm.uva.nl

©2016