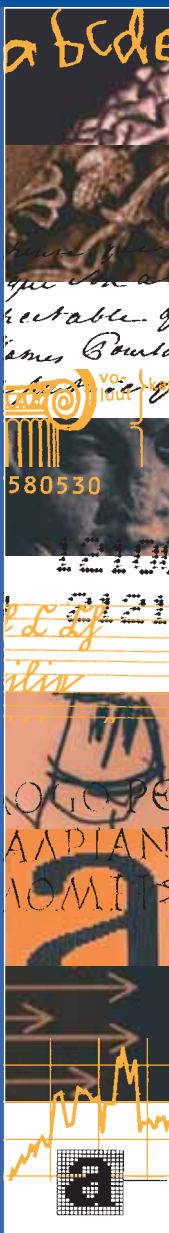


Sardes

Speciale Editie

Passend Onderwijs
Kansen in beeld!

NUMMER 6 | SEPTEMBER 2008



Luc F. Greven en Alfons Timmerhuis

— d
e he lon
com
person
voir, q
y uve
emori e
; Me
ne un p
s. Luty
je terre
w. Che
d à So
Des Cha
.. Tou
r av
pense
que son
he tab
James B
a pent

Sardes is een zelfstandig bureau in de educatieve sector. De werkwijze van Sardes is gebaseerd op een toekomstgerichte visie en wordt gekenmerkt door een samenbundeling van de functies van onderzoek, ontwikkeling, advisering, scholing, begeleiding en projectmanagement. Tot de opdrachtgevers van Sardes behoren ministeries (OCW, VWS, BZK, Justitie, VROM), gemeenten, schoolbesturen, scholen, onderwijs- en welzijnsorganisaties en internationale instellingen (OESO, Europese Commissie).

Sardes

Bezoekadres | Sint Jacobsstraat 63 | Utrecht
Postbus 2357 | 3500 GJ Utrecht
t 030 - 232 62 00 | f 030 - 233 30 17
secretariaat@sardes.nl | www.sardes.nl

Sardes Speciale Editie verschijnt meerdere malen per jaar en is bestemd voor bestuurders, managers en beleidsmedewerkers in de educatieve sector.

Colofon

ISBN/EAN	978-90-5563-091-2
ISSN	1875-4392
Nur	100
Titel	Passend Onderwijs. Kansen in beeld!
Tekst	Luc Greven en Alfons Timmerhuis
Een uitgave van	Sardes
Eindredactie	Elise Schouten
Reeks	Sardes Speciale Editie, nummer 6, september 2008
Vormgeving en druk	De Weijer Design BNO, Baarn



Voorwoord

Luc F. Greven | [coördinator Unit Onderwijszorg/Passend Onderwijs van Sardes](#)

Passend Onderwijs staat al enige jaren op de beleidsagenda van OCW. De uitwerking in beleidsbrieven, invoeringsplannen et cetera is nu in een stadium beland dat dit thema meer en meer schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten, regionale expertisecentra en anderen zal gaan bezighouden. Deze speciale editie wil de partijen die met Passend Onderwijs te maken hebben ondersteunen bij de invulling ervan.

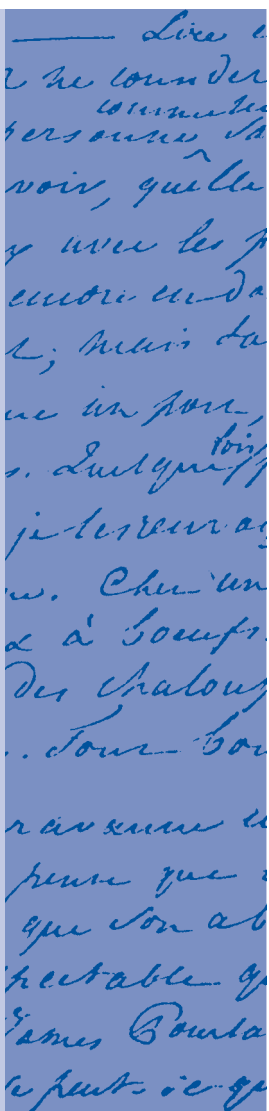
Passend Onderwijs richt zich onder meer op de verbetering van de onderwijszorgstructuur, de aansluiting daarvan bij (jeugd)zorg, de stroomlijning van de indicatiestelling en de verbetering van de kwaliteit van de scholen op het vlak van onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Regionaal samenwerkende partijen worden uitgedaagd de beperkingen in de onderwijszorgstructuur, die onder andere leiden tot thuiszitten van leerlingen en tot wachtlijsten, tot trage toekenning van zorgmiddelen en tot grote uitval rond de overgangen van primair naar voortgezet onderwijs op te ruimen. Dat is niet eenvoudig. Er zijn veel partijen betrokken en niet alle institutionele belangen lopen parallel. Maar er liggen wel kansen.

De diverse artikelen in deze editie brengen die kansen in beeld. Ze behandelen thema's op (school)bestuurlijk niveau, op schoolniveau en op het niveau van de regionale samenwerking.

Een deel van de artikelen verscheen eerder (in andere vorm) in diverse vaktijdschriften. De eerste Sardes Speciale Editie *Op weg naar zorgplicht en Passend Onderwijs* is nog beschikbaar op de website van Sardes (www.sardes.nl). Dat geldt ook voor de digitale versie van de voorliggende *Passend Onderwijs: kansen in beeld!*

Passend Onderwijs. Kansen in beeld!

Inhoudsopgave



1	Passend Onderwijs: beleidsontwikkelingen	4
2	Bouwen aan een Regionaal Netwerk Passend Onderwijs	7
3	Passend Onderwijs in 2012: zes uitdagingen	10
4	Vier schoolprofielen voor Passend Onderwijs	13
5	De kwaliteit van Passend Onderwijs in de school	17
6	Op weg naar een onderwijszorgcentrum?	22
7	Huisvestingsproblematiek rond Passend Onderwijs	25
8	Eén loket voor onderwijszorg	29
9	Voor welke rechtsvorm kiest het regionale netwerk?	32

Passend Onderwijs: beleidsontwikkelingen

Passend onderwijs is een intensivering van beleid dat begin jaren negentig is ingezet. Het moet het onderwijs en de begeleiding van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften verbeteren en de regelgeving daaromtrent vereenvoudigen. Passend onderwijs staat niet op zich, maar heeft verbandingen met een aantal andere beleidsontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin en Zorgadviesteams. Dit artikel zet de beleidsontwikkelingen op een rij.

In 1992 startte Weer Samen Naar School (WSNS), in de loop van de negentiger jaren kregen de samenwerkingsverbanden VO/VSO gestalte en in 2003 werd de leerlinggebonden financiering (LGF, het 'rugzakje') operationeel. Hoewel de doelstellingen van deze projecten op onderdelen verschillen, komt de onderliggende inzet ervan overeen: zij beogen het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs (SBO en (V)SO) terug te dringen en de opvang van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in het reguliere onderwijs te verbeteren.

Gecomplieerde wet- en regelgeving

De genoemde beleidsontwikkelingen hebben geleid tot veel additionele regelgeving voor de indicatiestelling, voor samenwerkingsverbanden en regionale expertisecentra, voor overleg en verantwoordelijkheden. De toegenomen complexiteit van de wet- en regelgeving leidt ertoe dat veel leerlingen niet of te laat passend onderwijs ontvangen. Daarom streeft het ministerie van OCW naar een effectievere organisatie van de zorgstructuren. Doel is te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen. De operatie Passend Onderwijs is geen trendbreuk, maar een intensivering van met WSNS en LGF ingezet beleid. Ook is Passend Onderwijs geen keuze voor inclusief onderwijs. Speciaal onderwijs blijft een optie voor leerlingen die binnen het regulier onderwijs (nog) niet adequaat kunnen worden opgevangen.

Sinds begin jaren negentig is het onderwijsbeleid erop gericht meer leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften op te vangen in reguliere scholen. Dit beleid is mede gebaseerd op internationale verdragen, zoals het Salamanca Statement (Unesco, 1994). Dit verdrag stelt onder meer dat 'allen met speciale onderwijsbehoeften toegang hebben tot reguliere scholen' en roept de ratificerende regeringen op '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.' Het Nederlandse beleid is daarmee ingebed in een brede beweging in vele Europese landen, waarbij Finland, Oostenrijk en Engeland voorop lopen.

Ook kostenoverwegingen spelen overigens een rol. De kosten van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs liggen immers aanmerkelijk hoger dan die in het regulier onderwijs. Een leerling in het (V)SO kost gemiddeld € 18.300,- exclusief

huisvesting en leerlingenvervoer. Het leerlingenaantal in het (V)SO is de afgelopen jaren bovendien gestegen van 54.000 leerlingen in 2000 (inclusief rugzakken) naar ruim 99.000 in 2007 (inclusief rugzakken). Deze groei doet zich met name voor in cluster 4, het cluster dat zich richt op leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen.

Passend Onderwijs

Het funderend onderwijs kent een palet aan voorzieningen voor leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben vanwege leer- of ontwikkelingsproblemen, een beperking, stoornis of ziekte. De organisatie van de onderwijszorg kent echter een aantal knelpunten: kinderen zitten thuis of staan op wachtlijsten, bureaucratie rond indicatiestelling, onvoldoende aansluiting en samenwerking tussen de deelsystemen, onvoldoende afstemming en samenwerking met (jeugd)zorg etcetera. Om deze zaken te verbeteren is, in overleg tussen OCW en koepelorganisaties uit het veld, het concept Passend Onderwijs ontwikkeld.

In het kader van Passend Onderwijs krijgen schoolbesturen de verantwoordelijkheid om voor alle leerlingen die bij één van hun scholen worden aangemeld of staan ingeschreven, een passend onderwijszorgaanbod te formuleren. Om dat te realiseren gaan scholen samenwerken in regionale netwerken. De bestaande samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs (met havo en vwo daaraan toegevoegd) en de REC's vormen een functioneel netwerk, zodat voor alle leerlingen in de regio een passend onderwijszorgaanbod kan worden ontwikkeld.

De samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs en de Regionale Expertise Centra (REC's) van cluster 3 (leerlingen met lichamelijk en verstandelijke beperkingen) en 4 maken afspraken over de inrichting van één loket voor zorgtoewijzing en over het onderwijscontinuüm waarbinnen voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod kan worden geboden. Met de instellingen en scholen van cluster 1 (leerlingen met een visuele beperking) en cluster 2 (leerlingen met auditieve en communicatieve beperkingen) wordt nog overleg gevoerd over de wijze waarop de expertise van die clusters binnen de regionale netwerken kan worden ingezet. Het regionale netwerk maakt ook afspraken met de instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (MBO) om een goede overgang van het V(S)O naar het MBO te realiseren. Daar is nu nog sprake van aanmerkelijke uitval.

Passend Onderwijs wordt in 2011 bij wet geregeld. Tot die tijd kunnen er al regionale netwerken worden gevormd om te experimenteren. In de loop van 2008 is in een (nog) beperkt aantal regio's een experimenteel regionaal netwerk van start gegaan. Het is aannemelijk dat dit aantal zich in het komende jaar aanmerkelijk zal uitbreiden. De opbrengsten van de experimenten zullen worden gebruikt in het wetgevingstraject.

Funcities regionaal netwerk

Voor de regionale netwerken is een aantal functies gedefinieerd. De netwerken zijn verplicht deze functies vorm te geven, maar hoeven dat niet perse centraal, op het niveau van het netwerk, te doen. Het regionaal netwerk kan dat ook decentraal organiseren of beleggen bij één of meerdere deelnemende instellingen. Het ministerie van OCW stelt betrekkelijk weinig eisen aan de inrichting van het regionaal netwerk en beperkt zich vooral tot het definiëren van de taakstelling.

De functies zijn:

- 1 Eén loket voor indicatiestelling inrichten.
- 2 Een flexibel onderwijscontinuüm inrichten.
- 3 Overleggen over de verdeling van de (zorg)middelen.
- 4 De kwaliteit van het bestaande onderwijs versterken, waaronder het vergroten van de handelingsbekwaamheid van leraren in het reguliere onderwijs.
- 5 De betrokkenheid regelen van het personeel en ouders bij de organisatie van het regionale netwerk en bij de inrichting van het onderwijs (op bestuurlijk en bovenbestuurlijk niveau).
- 6 Individuele ouders (onafhankelijke) ondersteuning bieden bij indicaties.
- 7 Garanderen dat alle leerlingen binnen het netwerk een passend onderwijsaanbod wordt geboden.
- 8 Een registratiesystematiek hanteren waarmee alle leerlingen in de regio in beeld zijn.
- 9 Voor alle zorgleerlingen een ontwikkelings- en uitstroomperspectief vaststellen.

De beleidsomgeving

De ontwikkeling van Passend Onderwijs is geen eenzijdige opgave voor het onderwijsveld. De regionale netwerken hebben nadrukkelijk de opdracht om samen te werken en af te stemmen met de jeugdzorg. Maar er is meer. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat in 2011 de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) operationeel zijn. Het CJG heeft onder andere de functie van inlooploket en moet de samenwerking rond kinderen en jongeren stimuleren om te komen tot één gezin, één plan, één casusoverleg en één eindverantwoordelijke. Verder speelt de installatie van de zorgadviesteams (ZAT's) een rol. Dit zijn teams waarin jeugd(gezondheids)zorg, maatschappelijk werk, de intern begeleider van de school en de leerplichtambtenaar samenwerken om problemen van leerlingen op te lossen. Ook de op handen zijnde (wettelijke) versterking van de regierol van de gemeente in de jeugdketen en het justitieel casusoverleg en Veiligheidshuis zijn aan Passend Onderwijs te koppelen. De vraag hoe de verbindingen tussen al deze ontwikkelingen in de praktijk moet worden gerealiseerd voert te ver voor deze bijdrage, maar we kunnen vaststellen dat Passend Onderwijs moet worden vormgegeven in een buitengewoon dynamische omgeving.

Bouwen aan een Regionaal Netwerk Passend Onderwijs

Bij de vorming van Regionale Netwerken Passend Onderwijs zijn zes (clusters van) strategische vragen aan de orde. De antwoorden op deze vragen zijn richtinggevend voor de inrichting van het netwerk en voor de wijze waarop de functies van het netwerk worden ingevuld. Om welke vragen gaat het en welke keuzes zijn daarbij aan de orde?

De strategische vragen zijn:

- 1 De allocatievraag:
Zitten leerlingen met speciale onderwijsbehoeften bij voorkeur op de reguliere school of in een gespecialiseerd instituut?
- 2 De kennisvraag:
Welke kennis is nodig om de leerlingen op die plek passend onderwijs (en zorg) te bieden en hoe organiseren we die kennis (aldaar)?
- 3 De organisatievraag:
Hoe geven we vorm aan zeggenschap en besluitvorming? Waar ligt het decisiecentrum voor Passend Onderwijs en waar ligt het hart van de uitvoeringsorganisatie? Hoe ziet de wenselijke zorgstructuur (in en rond de school) er uit? Welke rechtsvorm heeft het netwerk?
- 4 De domeinvraag:
Wat vatten we onder Passend Onderwijs en waarmee kunnen/willlen we het verbinden?
- 5 De samenwerkingsvraag:
Welke partners zijn nodig om de doelstelling van Passend Onderwijs te realiseren en wat is de aard van de samenwerking?
- 6 De middelenvraag:
Welke (onderwijszorg)middelen zijn beschikbaar en volgens welke principes zetten we die middelen in?

De allocatievraag

Bij deze vraag gaat het om de afweging op welke plek leerlingen met speciale onderwijsbehoeften bij voorkeur moeten worden opgevangen. De regio kan kiezen voor een (meer) gesegregeerd of een (meer) inclusief model. Bij segregatie worden leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voornamelijk in specialistische instituten opgevangen, bij inclusie krijgen deze leerlingen bij voorkeur passend onderwijs binnen de reguliere school. De regio kan ook kiezen voor een mengvorm.

Deze keuze heeft een zekere morele lading (zie het artikel over de schoolprofielen voor passend onderwijs). Het beleid van het ministerie van OCW stuurt niet op inclusief onderwijs, zoals wel eens wordt gedacht. De allocatiekeuze is aan de regio. Omdat deze keuze grote gevolgen heeft voor de andere strategische thema's (samenwerking, verdeling zorgmiddelen, zorgstructuur), is het verstandig dat de regio de allocatievraag vroegtijdig agendeert.

De kennisvraag

Hoe zorgen we ervoor dat de aanwezige kennis over onderwijs en zorg voor leerlingen met specifieke behoeften optimaal wordt ingezet en zich doorontwikkelt en verspreidt? De kennisvraag specificeert zich, afhankelijk van het antwoord op de allocatievraag. Wanneer de regio kiest voor een meer gesegregeerd model, is de centrale kennisvraag: ‘Hoe verdiepen we de kennis over onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in speciale settings?’ Bij de keuze voor een meer inclusief model wordt de centrale kennisvraag: ‘Hoe maken we de kennis over onderwijs aan leerlingen met speciale onderwijsbehoeften mobiel en beschikbaar aan het tafeltje van het kind in de reguliere klas?’

De organisatievraag

Op dit moment heeft het ministerie van OCW de functies van een regionaal netwerk in het kader van Passend Onderwijs aangegeven, maar is de organisatie van het netwerk – afgezien van de samenstelling ervan - niet voorgeschreven. Het is ook niet aannemelijk dat dat alsnog zal gebeuren. Hoe de regio het netwerk inricht is dus aan de deelnemers. Zij moeten onder andere afwegingen maken op het vlak van:

- de rol van de samenwerkingsverbanden, de REC's, het netwerk en de positionering van de schoolbesturen;
- het management en de besluitvorming in het netwerk;
- de rechtsvorm van het netwerk: convenant, coöperatie, vereniging of stichting;
- de vorm van de toekomstige zorgstructuur: versterken eerstelijns zorg?

De domeinvraag

In de kern gaat passend onderwijs over leerlingen die geïndiceerd zijn voor SBO en (V)SO of daarvoor mogelijk in aanmerking komen en over leerlingen in de risicozone. Wat betreft leeftijd is het beleid gericht op 4 tot 18 jarigen (met een uitstapje voor de MBO-ers). Passend onderwijs moet voorkomen dat deze leerlingen geen plek krijgen of op een lange wachtlijst komen te staan en moet voorzien in afgestemde hulpverlening. In het kader van de domeinvraag wordt afgewogen of er verbindingen worden gemaakt met andere beleidsterreinen, zoals het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie (deels gericht op kinderen vanaf 2 jaar), het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en het beleid voor het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten. Het gegeven dat scholen veelal gebaat zijn bij concentratie en bij consistentie in de omgeving, zou pleiten voor het verbreden van het domein. Daar staat tegenover dat zo'n verbreding mogelijk leidt tot remmende complexiteit.

De samenwerkingsvraag

De samenwerkingsvraag speelt in twee fasen bij de vorming van een regionaal netwerk. Al vrij snel is de vraag aan de orde wat de (geografische) omvang van het netwerk moet zijn en, direct daarmee samenhangend, hoeveel samenwerkings-

verbanden (primair onderwijs en in mindere mate voortgezet onderwijs) en schoolbesturen daarin moeten samenwerken. Later, wanneer de ambities van het netwerk in oprichting wat meer zijn uitgekristalliseerd, dient zich de vraag aan welke partners in de regio nodig zijn om de ambities te realiseren. Het ministerie van OCW schrijft voor dat er in het kader van indicering en hulpverlening in ieder geval wordt samengewerkt met (jeugd)zorg. De vraag of en hoe er wordt samengewerkt met bijvoorbeeld de diverse gemeenten in de regio, met cluster 1 (en 2), met politie en justitie en met OAB-organisaties ligt meer open.

De middelenvraag

Er gaat veel geld om in de onderwijszorg. Het is van belang een volledig beeld te krijgen van de beschikbare onderwijszorgmiddelen in de regio en van de wijze waarop deze middelen nu worden besteed. Daarna kan worden gesproken over een eventuele reallocatie. Het gaat in hoofdzaak om de gelden voor ambulante begeleiding, de zorgmiddelen van de samenwerkingsverbanden, de middelen voor instandhouding van SBO en (V)SO en de subsidies voor de regionale netwerken. Hierbij speelt een rol dat het aannemelijk is dat het ministerie van OCW in 2011 zal overgaan op budget-financiering (en al eerder voor regio's die een experiment aangaan rond indicering). De regio moet dus afwegen hoe de beschikbare middelen effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet.

Passend Onderwijs in 2012: zes uitdagingen

Passend Onderwijs is niet alleen een technische operatie, gericht op het verbinden van indicatieorganen en afstemming van de hulpverlening. Het biedt ook mogelijkheden tot wezenlijke andere verbeteringen in de onderwijszorg. Dit artikel presenteert zes uitdagingen voor 2012, het jaar waarin Passend Onderwijs ingevoerd is.

In 2012 staat het kapitaal in het veld

Het is nog maar vijftien jaar geleden dat remedial teachers in beeld kwamen en intern begeleiders met een lampje moesten worden gezocht. Nog niet zo lang geleden moesten zorgadviesteams, zorgcoördinatoren, ambulante begeleiders en preventief ambulante begeleiders nog worden uitgevonden. De zorgstructuur is de afgelopen jaren versterkt, maar heeft (nog) niet bijgedragen aan het terugdringen van de uitval uit het regulier onderwijs.

De snelle en sterke groei van de ambulante begeleiding heeft bij veel REC's kwantitatieve en kwalitatieve problemen veroorzaakt. Steeds meer goede leraren worden uit het onderwijs gehaald om vacatures in de zorgstructuur in te vullen. De zorgstructuur neigt uit te groeien tot een zorgkordon rond de leraar. Dat zouden we moeten ombuigen.

In 2012 is werk gemaakt van 'meer handen in de klas'. Het kapitaal staat in het veld, in de klas en er zijn minder mensen rondom de klas werkzaam. Specialististen werken met kinderen, in plaats van vooral over kinderen te praten. De beste mensen werken op de moeilijkste plekken. De middelen voor onderwijszorg zijn geconcentreerd in en rond de reguliere school. 'Speciaal onderwijzen' is een functie die we terugzien in elke reguliere klas.

In 2012 is het leidende principe: kennis volgt kind

De specialistische kennis bevindt zich nu veelal in gespecialiseerde instellingen, zoals scholen voor speciaal onderwijs en expertisecentra. Met de invoering van ambulante begeleiding is er een begin gemaakt deze expertise beschikbaar te maken voor de reguliere school. De uitvoeringspraktijk verdient echter veelal nog verbetering.

In 2012 is het eenvoudiger dat leerlingen 2, 3 of 4 dagen per week op de reguliere school en 1, 2 of 3 dagen op de speciale school onderwijs volgen. Zo wordt èn van de specifieke deskundigheid en voorzieningen van de speciale school gebruikgemaakt èn is de leerling ingebed in de sociale (school)structuur van de eigen woonomgeving. Dit is slechts een voorbeeld; er is meer mogelijk omdat in 2012 het leidende principe is: 'kennis volgt kind'.

In 2012 denken we meer in gedragsvarianten dan in gedragsproblemen

In het onderwijs bestaat de neiging 'bijzondere' kinderen als gedragsproblematisch te kwalificeren. Dat is de laatste jaren mogelijk versterkt door het indicatiesysteem, dat uitdaagt tot (over)accentuering van gedragsproblemen. Om te voldoen aan de indicatiecriteria voor een rugzak, worden scholen gestimuleerd een zwartboek over leerlingen te presenteren. Blijkt uit een dossier dat de leerling vooruitgang boekt, dan wordt dat bij herindicaties 'bestraft' met het vervallen van de rugzak.

In 2012 wordt niet meer gewerkt met zwartboeken over leerlingen, ook niet in de leerlingenbesprekingen in de school. De leraren zien bijzonder gedrag als een variant met beperkingen én mogelijkheden. De school werkt met tweekolommen dossiers, verslagen en protocollen, waarin de beschrijving van kinderen steeds een overzicht van beperkingen en kansen geeft: wat gaat (nog) niet goed en wat gaat goed. In het laatste – wat goed gaat - liggen de aanknopingspunten voor verbetering en ontwikkeling van het kind.

In 2012 worden ouders gezien als pedagogische partner

Als het gaat om de relatie tussen de school en de ouders, leven er in scholen ruwweg twee benaderingen: de school ziet de ouders (voornamelijk) als klant of de school ziet de ouders als pedagogische partner. Het klantperspectief lijkt vandaag overheersend te zijn.

In 2012 is dat niet meer het geval. De school ziet de ouders als partner in een gezamenlijke inspanning die is gericht op het optimaliseren van de ontwikkeling van kinderen met speciale onderwijsbehoeften. School en ouders zijn hierbij immers volstrekt op elkaar aangewezen. In 2012 is pedagogisch partnerschap van school en ouders gerealiseerd.

In 2012 is de horizontale zorglijn in de school versterkt

De zorgstructuur is nu vooral verticaal/hiërarchisch georganiseerd. Wanneer een leraar een probleem heeft met een leerling, zoekt hij het al snel 'hogerop'. Hij overlegt eerst met de intern begeleider. Als dat geen oplossing brengt, volgt overleg in een bredere leerlingenbespreking in teamverband, vervolgens met het zorgadviesteam met specialisten (deels) van buiten de school, enzovoort. In zo'n proces wordt de handelingsverlegenheid van de leraar in toenemende mate onderstreept en wordt het vertrouwen in zijn professionaliteit doorgaans niet gestimuleerd. Het denken over passende zorg en oplossingen komt tijdens het proces steeds verder van de leraar af te staan.

In 2012 is dit deels gekanteld. De leraar benadert eerst een collega om de problemen te bespreken. Vaker nog hebben deze reguliere gesprekken een preventief karakter. De school heeft de collegiale consultatie in haar organisatie verankerd. Er wordt namelijk gewerkt met twinmates of maatjes, die over hun werk overleggen en er worden diverse vormen van collectief onderwijzen toegepast. De leraar staat er in zijn dagelijkse werk niet meer alleen voor. Hij heeft zeggenschap over de inrichting van onderwijszorg en over de besteding van de zorgmiddelen.

In 2012 wordt meer ingezet op preventie en vroege interventies

Onderwijszorgmiddelen komen nu beschikbaar nadat is vastgesteld dat een kind in het onderwijs is vastgelopen: het kan via de PCL (Permanente Commissie Leerlingenzorg) naar het SBO of er komen middelen beschikbaar voor plaatsing in het (V)SO of voor begeleiding vanuit de rugzak. De - vaak aanmerkelijke - schade aan kinderen is dan al toegebracht, temeer daar er veel tijd is gemoeid met de indicatie en met de plaatsing in het speciaal onderwijs of het organiseren van ambulante begeleiding. We hebben voor de toekenning van zorgmiddelen in het onderwijs een systeem met perverse trekjes ontworpen.

In 2012 zijn de zorgmiddelen binnen het regionaal netwerk zo verdeeld dat preventie van gedrags- en leerproblemen en snelle interventies mogelijk zijn. Er zijn lichtere en snellere indicatieprocedures en de zorgmiddelen worden dichtbij de school ingezet.

Vier schoolprofielen voor Passend Onderwijs

Omdat schoolbesturen iedere leerling straks een passend onderwijsarrangement moeten bieden, worden scholen aangezet tot heroverweging van de opvang van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Dit kan leiden tot vier profielen voor passend onderwijs: de netwerkschool, de smalle zorgschool, de brede zorgschool of de inclusieve school.

Het aantal geïndiceerde leerlingen in Nederland nadert de 6%. Daarvan gaat ruim 1/6 deel met een rugzak naar de reguliere school. Hoe vangen scholen deze leerlingen op? We onderscheiden vier schoolprofielen. De vier profielen zijn ideaaltypisch; er zijn allerlei varianten denkbaar. De opeenvolgende profielen zijn op te vatten als een potentiële ontwikkelingslijn die scholen kunnen doorlopen, maar ook kan elk profiel een weloverwogen eindfase zijn.

De netwerkschool

Deze school onderhoudt relaties met het (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs en heeft de externe zorgstructuur goed op orde. De school heeft de zorg voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften aan deze organisaties 'uitbesteed'. Deze situatie deed zich, totdat de rugzak beschikbaar kwam, op veel reguliere scholen voor.

Het aantal geïndiceerde leerlingen met speciale onderwijsbehoeften ligt op deze school tussen de 0% en 1% van de totale populatie. Het is te verwachten dat dit binnen de wettelijke kaders van Passend Onderwijs een getolereerd profiel zal blijven, maar of het ook de toets van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte kan doorstaan, moet worden afgewacht. Deze wet is met ingang van het schooljaar 2009-2010 van toepassing in het primair en voortgezet onderwijs.

De smalle zorgschool

Deze school biedt adequaat onderwijs aan een specifieke categorie leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, bijvoorbeeld leerlingen met stoornissen binnen het autistische spectrum (ASS) en/of de minder ernstige gevallen van andere categorieën leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. We zien dit profiel op meerdere scholen. De school vangt 1/3 van de geïndiceerde leerlingen op.

De brede zorgschool

Deze school vangt meerdere categorieën leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op, bijvoorbeeld slechtzienden, kinderen met ernstige spraak- en taalmoeilijkheden en leerlingen met ASS. Een school met dit profiel vangt 2/3 van de geïndiceerde leerlingen op. Voor een school in het primair onderwijs omvat dat ook een groot deel van de huidige SBO-populatie.

De inclusieve school

De inclusieve school stelt zich open voor (nagenoeg) alle leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De school vangt (nagenoeg) alle geïndiceerde leerlingen op. Theoretisch zou dit betekenen dat ongeveer 6% van de schoolpopulatie is geïndiceerd, maar in de praktijk blijkt dat dit percentage in deze scholen hoger ligt.

Profielkeuze: een 'moral issue'

De keuze voor een bepaald profiel is (bij voorkeur) gestoeld op een visie. Welke visie heeft de school op de positie van mensen/kinderen met een beperking in de samenleving en in het onderwijs? We kunnen ruwweg onderscheid maken tussen twee benaderingen: het defectperspectief en het burgerschapspectief. Het defectperspectief gaat ervan uit dat mensen met een beperking patiënt zijn en verzorging nodig hebben in een gespecialiseerde instelling. Uitgangspunt van het burgerschapspectief is dat mensen met een beperking in de eerste plaats gelijkwaardige burgers in de samenleving zijn. Onderstaand schema illustreert de belangrijkste verschillen tussen deze benaderingen.

	Defectperspectief	Burgerschapspectief
Mensvisie	Mens met stabiele beperkingen	Mens met rechten en plichten
Maatschappelijke positie	Patiënt	Volwaardig burger
Begeleidingsstrategie	Verzorgen	Ondersteunen
Locatie	Apart instituut/segregatie	Reguliere voorziening/integratie

Internationaal wint het burgerschapspectief steeds meer terrein. Niet alleen het Salamanca Statement is daarvan een illustratie (zie het artikel over de beleidsontwikkelingen), ook krijgt deze trend zijn weerslag in het Verdrag over de bescherming van de rechten van mensen met een beperking (VN, 2006): 'De staten dragen er zorg voor dat....mensen met een beperking toegang krijgen tot inclusief, hoogwaardig en gratis primair en voortgezet onderwijs op basis van gelijkheid met anderen in de maatschappij waar zij deel van uitmaken (art. 24, lid 2d).' In eigen land is onder andere de wetgeving voor gelijke behandeling van mensen met een handicap hierop terug te voeren. Vooral de brede zorgschool en de inclusieve school sluiten aan bij het burgerschapspectief.

Passende zorgstructuur

Bij elk profiel past een eigensoortige interne en externe zorgstructuur. Bij de netwerk-scholen en de smalle zorgscholen horen omvangrijke voorzieningen voor speciale onderwijszorg, terwijl die voorzieningen bij de brede zorgschool en de inclusieve school aanmerkelijk zijn afgeslankt. Hier is de expertise mobiel gemaakt en via

ambulante begeleiding of voormalige (V)SO-leraren beschikbaar gemaakt voor leerlingen met speciale onderwijsvragen in het reguliere onderwijs. De kennis wordt naar de leerling gebracht in plaats van de leerling naar de specialisten.

Bij de brede zorgschool en de inclusieve school wordt de expertise van het praktijk-onderwijs, de (V)SO-scholen en andere instellingen eventueel gebundeld in een Expertisecentrum Passend Onderwijs of een Onderwijzorgcentrum. Gaan de zorgmiddelen bij de eerste twee profielen vooral naar het (voortgezet) speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, in de laatste twee profielen worden deze meer en meer besteed in de reguliere school en de ondersteunende zorgstructuur. Het accent verschuift hier van de externe naar de interne zorgstructuur.

Specifieke kennisvragen

Bij de vier profielen doen zich verschillende kennisvragen voor. De netwerkschool en de smalle zorgschool staan voor de opgave de expertise op het gebied van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in gespecialiseerde instituten op peil te houden en uit te breiden. De brede zorgschool en de inclusieve school moeten kennis en expertise ontwikkelen om leerlingen met speciale hulpvragen op te kunnen vangen in het reguliere onderwijs. Het gaat hier niet om dezelfde kennis en expertise als in het (voortgezet) speciaal onderwijs, zoals onterecht wel wordt aangenomen. Een gedragsgestoorde leerling opvangen binnen een (V)SO-klas met 7 leerlingen is heel iets anders dan eenzelfde leerling opvangen binnen een reguliere groep met meer dan 20 leerlingen. De leraar in de reguliere klas zal meer behoefte hebben aan extra handen in de klas dan aan een advies over een gedragsprogramma dat werkt binnen een (V)SO-groep.

Een ander kennisprobleem heeft te maken met de mate waarin bepaalde beperkingen voorkomen. Aangezien bijvoorbeeld slechts 1 op de 4200 leerlingen blind of slechtziend is, zal de gemiddelde docent slechts één keer in zijn loopbaan zo'n leerling in de klas hebben. Een verstandelijke beperking komt veel vaker voor: bij 1 op de 181 leerlingen. Maar zelfs in dat geval krijgt een leraar (bij volledige inclusie van deze leerlingen) niet vaker dan eens in de negen jaar te maken met zo'n leerling. Kortom: de leraar heeft de opgebouwde (ervarings)kennis lange tijd niet nodig en de kennis zal weer wegzakken.

De ouders van kinderen met beperkingen kunnen dit deels compenseren. Zij zijn een uitstekende informatiebron en willen hun ervaringen graag delen met de mensen die op school met hun kind optrekken. De ouders hebben vaak al een flinke worsteling doorgemaakt rond de beperking van hun kind en hebben met vallen en opstaan geleerd daarmee om te gaan.

Veel scholen maken helaas (nog) weinig gebruik van de expertise van de ouders. Zij zouden de ouders meer als pedagogische partners moeten zien met een eigen deskundigheid en inbreng. Pedagogisch partnerschap houdt in dat leraren en ouders regelmatig met elkaar communiceren en dat zij vragen en luisteren naar elkaars specifieke deskundigheid.

Uiteraard blijft het nodig om te investeren in de professionalisering van leraren, maar dat betekent niet dat iedere leraar alle 'ins' en 'outs' over alle beperkingen moet kennen. Een bijkomend voordeel van deskundigheidsbevordering over leerlingen met beperkingen is dat dit winst oplevert voor alle leerlingen. Leraren die bijvoorbeeld werkten met een autistische leerling die veel structuur nodig heeft, stellen dit vaak tot hun eigen verrassing vast. Overigens hoeft professionalisering niet uitsluitend een cursorisch karakter te hebben. Het heeft vaak meer effect als leraren binnen de school van elkaar leren om te gaan met leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, bijvoorbeeld door middel van collegiale consultatie, intervisie en teamonderwijs.

5 De kwaliteit van Passend Onderwijs in de school

Passend Onderwijs lijkt vaak te gaan over de allocatievraag: waar kunnen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften het beste worden opgevangen? Van veel meer belang is natuurlijk de kwaliteit van de opvang. Wat zijn de kenmerken van onderwijs dat leidt tot een optimale ontwikkeling van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften?

Om een antwoord te geven op deze vraag kijken we naar vier aspecten:

- a De organisatie van de school: de onderwijskundige inrichting en de besturing, de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden.
- b De mensen in de school: de vaardigheden, kennis, houding, motivatie van de medewerkers en hun onderlinge verhoudingen, hun professionaliteit, de collectieve en individuele leerprocessen.
- c De interactie met de omgeving: de communicatie binnen de school en de communicatie tussen de school en de omgeving.
- d De primaire processen: de geleverde diensten en de bijbehorende doelstellingen, de efficiëntie en de effectiviteit van de dienstverlening, de flexibiliteit en de wijze waarop de diensten worden geleverd.

We schetsen voor elk aspect een kansrijke ontwikkeling.

De organisatie: meer collectief leren

Sinds jaar en dag wordt onderwijs georganiseerd volgens het principe van het één-leraar-één-groep-systeem. In het primair onderwijs wordt de leraar voor een jaar aan een bepaalde groep gekoppeld, in het voortgezet onderwijs voor enige uren per week. Deze organisatiewijze brengt risico's met zich mee voor de ontwikkeling van de leerling en van de leraar. Mogelijk ligt hierin een deel van het probleem dat Luc Stevens (2003) waarneemt als hij stelt: 'Het is diep tragisch dat het systeem het beroep van leraar zo heeft ontmenselijkt' en dat eerder Doornbos (1997) onderkende met: 'Het schiet tekort als werkplek voor moderne mensen en schrikt voor het vak geschikte jongvolwassenen af.'

Leraren opereren in school merendeels solitair en krijgen geen directe ondersteuning en feedback op hun hoofdtaak: het onderwijzen. Het leren onderwijzen is veelal een individuele opgave, die met veel toeval is omgeven. Leraren leren in het één-leraar-één-groep-systeem vooral van de dagelijkse respons van leerlingen (een rijke, maar eenzijdig gevulde bron) en niet van professionele collega's. Het beroep leraar is daarmee een betrekkelijk eenzaam bestaan en heeft - ervan uitgaande dat directe feedback van een professionele critical friend een groot leereffect heeft - beperkte leermogelijkheden. Dit brengt voor alle leerlingen een risico met zich mee, maar is voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften funest. Zij zijn voor hun ontwikkeling aangewezen op leraren die zich voortdurend ontwikkelen, die experimenteren met en zoeken naar onderwijs dat het beste aansluit bij hun specifieke onderwijsbehoeften.

Deze leerlingen zijn gebaat bij leraren, die van hun klas een leerlaboratorium maken, die met de inrichting van de leeromgeving anticiperen op de unieke ontwikkelingslijnen van de leerlingen.

Meijer (2005) stelt na onderzoek in 14 Europese landen vast dat samenwerkend onderwijzen - meerdere leraren die tegelijkertijd met een (grotere) groep leerlingen werken - een adequate organisatiewijze is voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Verslaglegging uit de Amerikaanse praktijk (Friend, 2007) bevestigt dat. Systematische samenwerking van leraren in de klas, met een grote variatie in groeperingsvormen en een sterke differentiatie van de instructie, lijkt een stevige basis te bieden voor passend onderwijs en voor collectieve leerprocessen van leraren.

De mensen: meer expertise in school

Reguliere scholen hebben veelal een eenzijdige professionele expertise in huis. Vrijwel alle leraren (en managers) in het primair onderwijs zijn opgeleid op de PABO (of een voorganger daarvan). De differentiatie beperkt zich veelal tot een verzwaarde oriëntatie op onder- of bovenbouw. Het management, intern begeleiders en remedial teachers zijn doorgaans aanvullend geschoold, maar specialismen op het gebied van gedragsproblemen of ernstige leerproblemen (dyslexie soms uitgezonderd) zijn binnen de school niet voorhanden. Dat ligt - zeker in de beleving van reguliere scholen - anders in het (V)SO, waar orthopedagogen, maatschappelijk werkers, (school)psychologen en logopedisten werkzaam zijn en waar veel leraren een gespecialiseerde voortgezette HBO-opleiding Speciaal Onderwijs of HBO-master Special Educational Needs hebben gevolgd.

Door de beperkte interne expertise, groeit de zorgstructuur rond reguliere scholen sterk. Samenwerkingsverbanden, zorgadviesteams, reboundvoorzieningen, de permanente commissie leerlingenzorg, zorgteams, REC's, steunpunten autisme en teams voor sociaal-emotionele ontwikkeling opereren naast de reguliere schoolbegeleiding. Speciaal onderwijs en ambulante begeleiding groeien in hoog tempo. Rond de reguliere school ontwikkelt zich een zorgkordon met een eigen statuut en toenemende aantrekkingskracht (daar zitten in de beleving van veel leraren en ouders immers 'de specialisten'). Er is vaak een grote afstand tussen de externe zorgstructuur en het primaire proces in de reguliere school. Er wordt relatief weinig geïnvesteerd in het primaire proces, in de directe begeleiding van de leraar en de leerling in de klas. Oplossingen voor de werkproblemen van de leraar worden (door anderen) steeds verder van de praktijk bedacht.

We weten, onder meer uit evaluaties van WSNS (Meijer, 2004), dat de sleutel voor een geslaagde opvang van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften ligt in verbetering van het primaire proces en de toerusting van de leraar. Ook de sleutel

voor het slagen van passend onderwijs ligt op dit vlak: bij versterking van de expertise in de reguliere school en directe ondersteuning van de leraar (onder andere in het omgaan met gedragsproblemen) vanuit de eigen school, in de eigen klas.

De omgeving: een educatieve gemeenschap

Prof. Micha de Winter wees bij zijn inaugurele rede als hoogleraar ‘sociale en affectieve vorming van jeugdigen’ op het volgende: ‘.....Er is een gezegde dat luidt: It takes a village to raise a child. In onze cultuur van individualisering en fragmentering is dat gemeenschapselement steeds meer op de tocht komen te staan. Zo vallen er gaten in de maatschappelijke opvoeding, en dus moeten we goed nadenken over de vraag welke sociaal-pedagogische infrastructuur kinderen en jongeren in deze tijd nodig hebben om op te groeien.’

Deze vraag is in kwadraat aan de orde bij onderwijs aan leerlingen met beperkingen. Meer specifiek is de vraag: is het passend om de (individuele) leraar of de school alleen de volle verantwoordelijkheid te laten dragen voor het realiseren van een pedagogisch-didactische omgeving waarin leerlingen met soms zeer complexe problemen kunnen floreren? Hoe belastbaar is de leraar in deze? Mag de formule ‘It is all about the teacher’ hier wel leidend zijn? Vereist het niet veeleer een school die als een educatieve gemeenschap met haar omgeving functioneert? Zo’n educatieve gemeenschap is een stabiel verband van leerlingen, ouders, onderwijsgevend en andere professionele opvoeders, wijkgenoten, stagebedrijven, maatschappelijk werkers en andere participanten en is gericht op de ontwikkeling van de leerlingen en andere deelnemers van de leergemeenschap, de vitaliteit van de (lokale) maatschappij als geheel en de onderlinge betrokkenheid. Zou het concept ‘brede school’, waarbij meerdere relevante pedagogische en maatschappelijke functies zijn samengebracht, in een nadere uitwerking een basis kunnen bieden voor passend onderwijs?

Primaire processen: coöperatief leren in heterogene groepen

Een internationale literatuurstudie en case-study’s in 14 Europese landen (Meijer, 2003 en 2005) leveren een aantal kenmerken van onderwijs op die de kwaliteit van passend onderwijs kunnen bevorderen. Het gaat onder meer om coöperatief leren, heterogene groepen en effectief onderwijs.

Bij coöperatief leren werken alle leerlingen in en buiten de klas veelvuldig en in gevarieerde werkvormen samen. Het blijkt een effectieve werkwijze, die zowel de cognitieve ontwikkeling als de sociaal-emotionele ontwikkeling bevordert. Het gaat bijvoorbeeld om peer-tutoring, werken in een leerteam en werken met een maatje. Het werken in vaste niveaugroepen is geen geschikte werkvorm, omdat dit vaak verwordt tot ‘gezellig samen... achterblijven’.

Heterogeen groeperen en een meer gedifferentieerde aanpak bevorderen een effectief omgaan met verschillen tussen leerlingen. Vaak beschouwen leraren verschillen in niveau, leerstijl en belangstelling als complicerende factor voor het lesgeven, maar zij kunnen de verschillen ook opvatten als belangrijke bron voor het leren van elkaar. We kennen het heterogeen groeperen onder meer in traditionele vernieuwingscholen in Nederland, zoals in het jenaplanonderwijs.

Basis voor de bovengenoemde kenmerken is een effectieve onderwijsbenadering. Dat wil onder andere zeggen dat diagnostiek en evaluatie de basis vormen voor het organiseren van passende onderwijsarrangementen. Maar ook dat leraren hoge verwachtingen hebben van alle leerlingen.

We benadrukken dat deze onderwijskundige maatregelen alleen een bijdrage zullen leveren aan passend onderwijs als er sprake is van een goede relatie tussen leraar en leerling. Het is de uitdaging dat leraren met name goed leren omgaan met bijzondere gedragsvarianten, zoals ADHD, autisme, agressie en depressiviteit. Daarin ligt – meer nog dan in het leren omgaan met dyslexie, intellectuele beperkingen, slechthorendheid of een meervoudige beperking - de sleutel voor passend onderwijs. Dat het speciaal onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, juist onder de LGF, aanhoudend groeit, lijkt dit te onderstrepen.

Overigens genereren de onderzoeken van Meijer ook aanwijzingen voor een effectieve integratie van leerlingen met gedragsproblemen: leer leraren op een systematische wijze omgaan met gedragsproblemen in de klas, zorg voor eenduidige regels en grenzen, beloon adequaat gedrag en zorg waar nodig voor een prikkelarme omgeving. Verder is het van belang dat er zowel op school- als op groepsniveau wordt geïnvesteerd in sociale relaties tussen leerlingen. Van een stevige sociale cohesie gaat een preventieve werking uit. Dat wordt verder versterkt door de ouders bij het sociale systeem te betrekken.

Literatuur

- Doornbos, K. (1997). *Weg van onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Friend, M. (2007). The coteaching partnership. In: *Educational leadership*, 64, 5
- Frissen, P.H.A. (2004). *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit*. Breda: BOPO-NOW
- Greven, L.F., Kloprogge, J. (2006). De opbrengsten van WSNS en LGF als basis voor de zorgplicht. In: *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 11, 485-492
- Meijer, C. (2003). *Inclusief onderwijs en de praktijk in de klas*. Brussel: European Agency for Development in Special Needs Education
- Meijer, C. (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
- Stevens, L. (2003). Dit onderwijs werkt niet. In: *Balans Belang*, 1-4
- Verenigde Naties (2006). *Verdrag over de bescherming van de rechten van mensen met een beperking*. New York

6 Op weg naar een onderwijszorgcentrum?

SBO en (V)SO staan voor de vraag hoe zij zich in het kader van Passend Onderwijs zullen positioneren. Dit artikel presenteert vier mogelijke toekomstscenario's. Het vierde scenario - de ontwikkeling van onderwijszorgcentra - wordt nader uitgewerkt. Ook wordt een verband gelegd met de vier schoolprofielen die elders in deze special worden besproken.

In het kader van Passend Onderwijs moeten het SBO en het (V)SO hun positie opnieuw bepalen en op zoek gaan naar een vorm waarin ze hun expertise kunnen uitbouwen en kunnen inzetten voor leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in de regio. Bij deze oriëntatie en keuzen kan het helpen om met scenario's te werken. Scenario's - beschrijvingen van een 'mogelijke toekomst' - zijn met name geschikt om in een dynamische omgeving een (gewenst) toekomstbeeld te ontwikkelen. Er zijn voor de ontwikkeling van het SBO en (V)SO ruwweg vier scenario's denkbaar.

In de praktijk zullen er tussenvormen ontstaan van deze scenario's. Er zijn veel partijen betrokken bij het vormgeven van passend onderwijs met elk een eigen visie, mandaat en eigen belangen. De keuzes die de verschillende partijen maken, bepalen de mogelijkheden om de zelf gewenste toekomst te realiseren.

Vier scenario's

Scenario 1: Alles blijft zoals het is; de verwijzingen naar het speciaal onderwijs blijven toenemen in al hun diversiteit. Er is een verdere groei van speciale schooltypen, bijvoorbeeld voor leerlingen met autisme en voor hoogbegaafden. Ook begeleiding vanuit de REC's blijft toenemen. Dit alles moet wel binnen de (toekomstige) budget-financiering gerealiseerd worden.

Scenario 2: Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs verdwijnen grotendeels. Leerlingen met (geïndiceerde) specifieke onderwijsbehoeften worden opgevangen binnen reguliere scholen of buiten de regio in enkele landelijk opererende zeer gespecialiseerde instituten.

Scenario 3: Het SBO en het (V)SO beperken zich tot het verzorgen van speciaal onderwijs. Dat kan voor de verschillende scholen in een bredere of smallere populatie ten opzichte van de huidige zijn.

Scenario 4: Het SBO en (V)SO ontwikkelen zich tot één of meerdere onderwijszorgcentra voor een regio. Deze centra richten zich tenminste op de volgende hoofdfuncties: (speciaal) onderwijs, diagnostiek en onderzoek, begeleiding en advies en maatschappelijke functies.

Het onderwijszorgcentrum

Het vierde scenario, de ontwikkeling van een onderwijszorgcentrum, heeft nogal eens de voorkeur. Dit scenario is het meest complex en stelt de scholen voor een stevige ontwikkelingsopgave. Wel zijn er internationale voorbeelden die richting kunnen geven aan dit proces. In nagenoeg alle landen die een ontwikkeling hebben doorgemaakt die vergelijkbaar is met Passend Onderwijs, functioneert er een organisatie die een aantal schooloverstijgende, ondersteunende en/of coördinerende functies vervult.

Het onderwijszorgcentrum vervult vier hoofdfuncties: (speciaal) onderwijs, diagnostiek en onderzoek, begeleiding en advies en maatschappelijke functies.

(Speciaal) onderwijs:

- Onderwijs: afhankelijk van de nieuwe wetgeving (en experimenten), kan worden gedacht aan een voorziening die onderwijs biedt aan alle leerlingen die (nog) niet in de reguliere school kunnen worden opgevangen (verbreed (V)SO).
- Time out: het is denkbaar dat (rugzak)leerlingen met ernstige gedragsproblemen gedurende een bepaalde periode niet kunnen worden opgevangen binnen de reguliere school. Het onderwijszorgcentrum kan deze leerlingen tijdelijke opvang bieden, gericht op een zo spoedig mogelijke terugplaatsing en intensieve therapie.
- Observatieplaatsen bieden.

Diagnostiek en onderzoek:

- Diagnostiek ten behoeve van indicatie: onder de nieuwe wetgeving zal de indicatiestelling in een regio via één loket verlopen. Het is aannemelijk dat er op het niveau van de subregio's een indicatievoorziening moet komen.
- Handelingsgerichte diagnostiek: meer handelingsgerichte vormen van diagnostiek ten behoeve van de reguliere scholen: toegankelijk, snel beschikbaar en tegen lage kosten.

Begeleiding en advies:

- Ambulante begeleiding: directe ondersteuning van de reguliere school bij de opvang van (geïndiceerde) leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Er kan worden gedacht aan het op termijn clusteren van de preventieve ambulante begeleiding vanuit het SBO met de ambulante begeleiding vanuit de REC's. Voorbeelden hiervan in het land laten zien dat dit leidt tot een reductie van de kosten en reizen voor (preventieve) ambulante begeleiding en tot meer beschikbare uren voor inzet in de school.
- Schoolontwikkeling: scholen ondersteunen bij de ontwikkeling van passend onderwijs.

- Professionalisering: specifieke praktijkgerichte professionalisering van leerkrachten, intern begeleiders en anderen in het regulier onderwijs.
- Pool van specialisten: passend onderwijs vereist een flexibele inzet van specialisten, zoals een logopedist of een onderwijsassistent die is gespecialiseerd in de begeleiding van ZML-kinderen. Scholen kunnen deze specialisten doorgaans slechts voor korte tijd aanstellen, namelijk zolang een leerling met een specifieke beperking de school bezoekt. Door deze specialisten aan het onderwijszorgcentrum te koppelen, kunnen zij langduriger worden aangesteld en flexibel worden ingezet op de scholen.
- Netwerkfuncties: het gaat hier om activiteiten die nu vaak binnen het samenwerkingsverband worden uitgevoerd, bijvoorbeeld netwerken van intern begeleiders.
- Schakel naar en loket voor (jeugd)zorg en andere voorzieningen.
- Voorziening voor specifieke leermiddelen.
- Ouderbegeleiding.

Maatschappelijke functies:

- Buitenschoolse opvang bieden aan leerlingen met speciale opvoedingsvragen.
- Scholen of instellingen ondersteunen die (geïntegreerde) buitenschoolse opvang bieden aan kinderen met speciale hulpvragen.
- Gezinnen in de wijk ondersteuning bieden.

Matchen

Er is een logisch verband tussen de hierboven beschreven scenario's en de vier schoolprofielen die elders in deze special aan de orde komen. Elk scenario sluit beter of minder aan bij een bepaald profiel. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een 'mismatch' wanneer reguliere scholen kiezen voor inclusief onderwijs en het (V)SO kiest voor scenario 1 (alles blijft zoals het is). Er is bijvoorbeeld sprake van een 'match' als de reguliere scholen zich ontwikkelen tot brede zorgscholen en het (V)SO kiest voor onderwijszorgcentra (scenario 4). Onderstaand schema laat zien in hoeverre de scenario's en de profielen bij elkaar aansluiten.

	Netwerk- school	Smalle zorgschool	Brede zorgschool	Inclusieve school
Alles blijft, SBO, (V)SO, alle typen	+++	++	+	---
Opheffing (V)SO/SBO	---	--	++	+++
Alleen onderwijsfunctie	+++	++	-	---
Onderwijszorgcentrum	-	++	+++	++

+++ sluiten zeer goed op elkaar aan

--- sluiten totaal niet op elkaar aan

Huisvestingsproblematiek rond Passend Onderwijs

Passend onderwijs stelt reguliere scholen voor de uitdaging meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften op te vangen en te onderwijzen. Veel schoolbesturen vragen zich daarbij af welke specifieke huisvestingseisen deze kinderen vereisen. Welke aanpassingen zijn nodig en wie zal deze betalen?

Wanneer er op school leerlingen zitten met een beperking of chronische ziekte, stelt dat specifieke eisen aan het gebouw, zoals:

- Drempelvrije toegangen en doorgangen voor leerlingen in een rolstoel of met fysieke beperkingen.
- Algemeen toegankelijke toiletten voor leerlingen met een rolstoel of fysieke beperkingen.
- Heldere verlichting en markering van obstakels en trappen voor leerlingen met een visuele beperking.
- Akoestische voorzieningen in lokalen en centrale ruimtes voor leerlingen met een auditieve beperking en/of concentratiestoornissen.
- Een prikkelarme leeromgeving voor leerlingen met aandachtsstoornissen of andere gedragsproblemen.
- Time out-ruimtes voor leerlingen met externaliserende gedragsproblemen.

Het is niet noodzakelijk om de gehele school algemeen toegankelijk in te richten. Segmentering is (bij bestaande bouw) toegestaan. Ook is het niet noodzakelijk dat een heel gebouw akoestisch is aangepast ten behoeve van een leerling met auditieve problemen. In dat geval kan vaak worden volstaan met een akoestische aanpassing van een deel van het gebouw waar de leerling (veelvuldig) gebruik van maakt. Dit geldt ook voor de inrichting van een prikkelarme leeromgeving. Deze kan zich beperken tot een zone van de school of soms zelfs een deel van de klas.

Leerlingen met beperkingen hebben meestal meer ruimte nodig dan er volgens de normen voor het reguliere onderwijs per leerling beschikbaar is. In de meest recente modelverordening van de VNG is voor een leerling in het primair onderwijs 5,03 m² voorzien en voor de meeste leerlingen in een SBO-school 8,7 m². Met name leerlingen met fysieke beperkingen en leerlingen met gedragsproblemen hebben een grote ruimtebehoefte. De ervaring leert dat deze leerlingen meer gedragsproblemen hebben wanneer er minder ruimte is en er veel prikkels zijn. Ook leerlingen met autisme hebben meer ruimte nodig dan in de modelverordening is vastgelegd.

Algemeen huisvestingsbeleid

Een passend uitgangspunt voor het huisvestingsbeleid is dat alle gebouwen tenminste toegankelijk zijn voor leerlingen met de meest voorkomende beperkingen.

Daarnaast kan de school voor leerlingen met specifieke en weinig voorkomende beperkingen aanvullende investeringen doen. Dit kunnen hele specifieke voorzieningen zijn, zoals een lift naar de eerste verdieping. Het is echter niet vereist en niet te bekostigen om alle scholen op voorhand op dit niveau toe te rusten.

Met algemene maatregelen en creativiteit kunnen scholen ook zonder investeringen veel bereiken. We geven hiervoor een aantal algemene richtlijnen (niet uitputtend):

- Zorg ervoor dat de school is opgeruimd.
- Maak gangen vrij van obstakels (let bijvoorbeeld op de kapstokken).
- Gebruik bij voorkeur gesloten kasten.
- Gebruik het meubilair in de klas om hoeken af te schermen.
- Zorg voor voldoende licht door de hele school.
- Markeer de aanzet van traptreden en oneffenheden in de vloer.
- Maak afspraken over beperking van omgevingslawaaï.
- Voorkom dat verkeersruimten voor onderwijsactiviteiten worden gebruikt.
- Richt een prikkelarme plek in voor leerlingen met aandachtstoornissen.
- Houd bij de verdeling van de groepen rekening met de aanwezigheid van een gehandicapte leerling: plaats een groep met een leerling met fysieke beperkingen op de begane grond.

Verder is het raadzaam om de bouw- en onderhoudsplannen te toetsen op algemene maatregelen voor toegankelijkheid: drempelloze toegang, aangepast toilet, time-out ruimte, voldoende brede gangen, voldoende licht. Laat deze toetsing (mede) door een praktijkdeskundige uitvoeren. Bij nieuwbouw of groot onderhoud kunnen voor relatief weinig geld maatregelen worden genomen, waardoor kostbare ingrepen achteraf overbodig worden.

De lokale educatieve agenda (LEA)

De noodzakelijke aanpassingen aan de gebouwen komen merendeels voor rekening van de gemeente. De prioritering komt doorgaans aan de orde in het LEA-overleg. Het is van belang dat de besturen van reguliere scholen in dit overleg heel duidelijk zijn over hun ambities op het gebied van passend onderwijs. De gemeente kan dan partner zijn in de verdere beleidsvorming. Ook kunnen in het LEA-overleg verschuivingen aan de orde komen van de uitgaven voor het leerlingenvervoer naar een aangepaste onderwijshuisvesting.

Het bedrag dat reguliere scholen in het kader van de rugzak ontvangen voor materiële bekostiging (bij de meeste beperkingen krijgt het primair onderwijs ruim € 900 per

jaar, bij het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in het totaalbedrag) is niet bedoeld voor aanpassing van de huisvesting. Het is een vrij te besteden bedrag dat in overleg met ouders kan worden ingezet voor de aanpassing van lesmateriaal, voor extra remedial teaching of voor onderzoek. Met aanpassingen in de huisvesting zijn veel grotere bedragen gemoeid.

Wet gelijke behandeling

Naast passend onderwijs, is er een andere ontwikkeling die in de komende jaren consequenties zal hebben voor de onderwijshuisvesting. Met ingang van het schooljaar 2009-2010 wordt de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) van toepassing in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De wet geldt al langer voor MBO en HBO.

De WGBH/CZ heeft het doel discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte te bestrijden. Deze wet verbiedt direct en indirect onderscheid op basis van handicap of chronische ziekte, tenzij er sprake is van een 'objectieve rechtvaardigingsgrond'. Soms is het nodig om de omgeving van gehandicapten en chronisch zieken aan te passen, zodat zij gelijkwaardig kunnen deelnemen aan arbeid of onderwijs. Dit kunnen zowel materiële (drempels weghalen) als immateriële (schooltijden aanpassen) aanpassingen zijn. Er is sprake van discriminatie wanneer geschikte en noodzakelijke aanpassingen worden geweigerd, zonder dat er daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. Aanpassingen mogen geen 'onevenredige belasting' zijn voor degene die ze moet treffen.

Soms is een afweging (redelijkheidstoets) vereist tussen het belang van de gehandicapte en de belangen van de betreffende instelling. De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

- de omvang van de organisatie/instelling;
- de noodzakelijke investeringen en de kosten voor het aanbrengen van de aanpassing;
- de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing;
- de financiële draagkracht van de instelling;
- de beschikbare financiële tegemoetkomingen.

Ouders en/of hun kinderen kunnen straks op grond van de WGBH/CZ de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) of de rechter om een oordeel te vragen wanneer zij menen dat er sprake is van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het is te verwachten dat jurisprudentie gaandeweg duidelijk zal maken hoe ver de verplichtingen van de school en de gemeente gaan.

Literatuur

CFI (2008). *Regeling bekostiging personeel primair onderwijs 2007-2008 en aanpassing-*

bedragen leerlinggebonden budget voortgezet onderwijs 2007-2008. Den Haag

CGB (2008). *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte*. Utrecht

Geus, W. de, Walraven, M., Greven, L. (2007). *Passend Onderwijs en de Lokale Educatieve Agenda*. Utrecht: Oberon

Schoonhoven, R. van, Vreuls, J.H.W. (2008). *Kompas op Passend Onderwijs: verslag volgsysteem voorjaar 2008*. Rotterdam: Actis Advies

VNG (2007). *Wijziging modelverordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs: modernisering ruimtebehoefte model PO en (V)SO*. Den Haag

VNG (2001). *Handreiking huisvestingsconsequenties van onderwijskundige ontwikkelingen in het Voortgezet Onderwijs*. Den Haag

Eén loket voor onderwijszorg

In het kader van Passend Onderwijs moeten de regionale netwerken één loket voor indicatie en hulpverlening opzetten. Doel daarvan is de indicatiestelling en toegang tot de onderwijszorg te vereenvoudigen en te versnellen. We bespreken twee mogelijke hoofdvarianten van zo'n loket. Ook stippen we kort een derde variant aan, die wettelijk (nog) niet mogelijk is, maar wel een experiment waard.

Drie kolommen

Dat er behoefte is aan één loket dat toegang biedt tot het complete pakket aan onderwijszorg is begrijpelijk. De indicatiestelling en onderwijszorgverlening zijn nu immers zeer complex georganiseerd. We hebben, ook wettelijk, te maken met drie 'kolommen'.

De eerste kolom betreft het primair onderwijs. Hier beschikt 'het samenwerkingsverband' over een gesloten budget voor onderwijszorg. Het samenwerkingsverband richt met de middelen een zorgstructuur in en zorgt ervoor dat de toegang tot het speciaal basisonderwijs (SBO) is geregeld. Ze houdt een Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) in stand die toetst of een leerling voldoet aan de door het samenwerkingsverband opgestelde criteria voor een plaats in het SBO. Doordat elk samenwerkingsverband haar eigen criteria opstelt, zijn er landelijk aanzienlijke verschillen.

De tweede kolom betreft het voortgezet onderwijs. Het gaat hier om de extra middelen voor Leerwegondersteunend Onderwijs (LWOO) en Praktijkonderwijs (PRO). De toekenning van deze middelen is geregeld via de Regionale Verwijzingscommissie (RVC), die daarbij kan werken met een open einde financiering en daaraan gekoppelde landelijk vastgestelde criteria.

De derde kolom, het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs, kent vier subkolommen: de Regionale Expertisecentra cluster 1, 2, 3 en 4. Elk cluster heeft een eigen Commissie voor Indicatiestelling (CVI), die aan de hand van landelijk vastgestelde criteria vaststelt of een leerling een plaats in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs kan verkrijgen of in aanmerking komt voor een rugzak. Ook hier geldt een open einde financiering en daarom zijn de criteria nauwkeurig omschreven.

Dit ingewikkelde systeem leidt soms tot brokken. Er vallen kinderen tussen wal en schip en ouders, onderwijsprofessionals en hun organisaties beklagen zich over de onoverzichtelijke en moeilijke toegang tot de onderwijszorg. Het wordt extra gecompliceerd als zij, naast onderwijszorg, ook jeugdzorg of AWBZ-zorg nodig hebben. Het aanstellen van onderwijsconsulenten heeft het wel iets gemakkelijker gemaakt om openingen te vinden in zulke lastige situaties, maar er valt nog heel wat te verbeteren. Eén loket voor onderwijszorg kan daarbij van betekenis zijn. De meerwaarde hangt echter sterk af van de wijze waarop zo'n loket is ingericht.

We onderscheiden twee hoofdvarianten van het onderwijszorgloket:

- de low profile variant met een front office en een backoffice;
- één commissie voor de indicatie en daaraan verbonden afgestemde hulp- en dienstverlening.

Low profile

De eerste variant bestaat uit een front office met daarachter een gevarieerde back office. Het is een low profile uitwerking van één loket. Er is één intakepunt, al dan niet gecombineerd met een fysieke plek, waar ouders en onderwijsprofessionals terecht kunnen met al hun vragen over onderwijszorg en indicatiestelling. Het personeel van het loket vangt de ouders op, regelt zo nodig de samenstelling van het dossier, zorgt ervoor dat dit naar het juiste orgaan wordt gestuurd en introduceert de ouders daar.

In de meest eenvoudige vorm wordt, na de analyse van de vraag, de juiste contactpersoon of trajectbegeleider uit de back office ingeschakeld die de ouders bij de hand neemt. Het enige dat het regionaal netwerk hoeft te regelen is de inrichting van een kleinschalig loket. Vaak geeft een eerste analyse echter onvoldoende zicht op de problematiek en is er vooronderzoek nodig om de juiste back office te kunnen inschakelen en mensen snel naar de goede plek te verwijzen. Dit pleit ervoor om de front office toch wat steviger in te richten.

Bij deze variant van één loket verandert er in feite niet veel vergeleken met de huidige situatie: het aantal commissies dat is betrokken bij de indicatiestelling en de weinig flexibele toewijzing van zorgmiddelen blijven hetzelfde. Het loket is in feite een extra schakel in de indicatieketen. Deze low profile aanpak lijkt vooral geschikt voor regionale netwerken met (vooralsnog) niet al te grote ambities. Als er een goede trajectbegeleiding kan worden gerealiseerd, kan toch flinke winst worden behaald.

Eén commissie

Deze variant is veel lastiger te realiseren dan de eerste. Er is bij deze vorm sprake van indicatiestelling door één samengevoegde commissie en daaraan verbonden stevig afgestemde hulp- en dienstverlening. De bestaande indicatiecommissies (van de drie kolommen) worden samengevoegd en zo mogelijk wordt ook de (ambulante) hulp- en dienstverlening vanuit de REC's, het SBO en/of de samenwerkingsverbanden gebundeld.

Er is één intakepunt, en (bij voorkeur) één fysieke plek, van waaruit de indicatiestelling wordt verzorgd en de hulpverlening wordt geregeld. Er wordt één nieuwe commissie ingericht die de indicaties regelt voor plaatsing in het SBO, LWOO/PRO en (V)SO/rugzak. Complicatie hierbij is dat voor elke commissie andere wettelijke regelingen gelden (betreffende samenstelling, procedures etcetera). De experimenten in het kader van Passend Onderwijs bieden ruimte om dit op te lossen.

Het grote voordeel van deze variant is de toegenomen kans op een snelle en juiste indicatie en een spoedige en directe toegang tot de hulpverlening. Eén commissie is waarschijnlijk ook efficiënter dan drie commissies naast elkaar. Het voortraject moet dan ook goed geregeld zijn (denk aan de rol van de ZAT's). De ervaring leert dat juist daar de meeste tijd en energie in gaat zitten.

Voor beide varianten geldt dat het onderwijszorgloket moet werken met het 'Kader Integraal Indiceren'. Dat vereist verdere afstemming met jeugdzorg en zorg. Het is mogelijk om nog verder te gaan en het loket onderwijszorg ook te integreren met Bureau Jeugdzorg (BJZ), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en/of het Centrum voor Jeugd en Gezin. Diverse gemeenten en regio's zetten daarop in.

Geen loket

Een verstrekkende en op dit moment binnen de wet nog onmogelijke variant is: 'geen loket'. Dit houdt in dat de zorgmiddelen die binnen een regio beschikbaar zijn op grond van bijvoorbeeld het leerlingenaantal direct worden toegevoegd aan de lumpsum van de schoolbesturen. De scholen/schoolbesturen moeten op basis hiervan alle leerlingen die worden aangemeld of zijn toegelaten een passende onderwijsplek bieden.

Zonodig kunnen de scholen een plek voor een leerling inkopen bij een speciale onderwijsvoorziening. Dit betekent dus dat het speciaal onderwijs niet wordt opgeheven. Deze vorm ondersteunt schoolbesturen maximaal in hun verantwoordelijkheid voor het bieden van passend onderwijs. Een ander belangrijk voordeel is dat hiermee de procedures en kosten rondom indicering grotendeels wegvallen. Er zijn onder andere in Londen voorbeelden van een dergelijke praktijk. Op dit moment past deze variant niet binnen de Nederlandse wetgeving, maar het zou interessant zijn om hiermee in het kader van de Experimentenwet te experimenteren.

Literatuur

- Dulk, H. den, Petegem, J. van (2006). *Wegwijzers in de onderwijszorg*. Den Haag: LCTI
- CIZ (2007). *U heeft zorg nodig. Hoe regelt u dat?* (www.ciz.nl)
- VWS (2002). *Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)*. Den Haag: Ministeries van VWS en Justitie
- Meijer, C. (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant
- Vermaas, J., Pluym, J. van der (2005). *Brede evaluatie van WSNS, LGF en OAB. Een samenvattend overzicht van de onderzoeksrapportages en de reviews*. Den Haag: OCW

Voor welke rechtsvorm kiest het regionale netwerk?

Regionale netwerken moeten een juridische status hebben. Er zijn in principe vier rechtsvormen denkbaar: de vereniging, de stichting, de coöperatie of het convenant. Dit artikel bespreekt deze vier rechtsvormen, en varianten daarvan, en geeft aan welke overwegingen het netwerk moet maken bij de keuze van een rechtsvorm.

Vereniging

De vereniging is een verband van leden die een gemeenschappelijk, niet commercieel doel nastreven. Het maken van winst voor verdeling onder de leden, mag dus niet het doel van een vereniging zijn. Om een vereniging volledige rechtsbevoegdheid te geven, heeft de oprichting plaats bij notariële akte. In de statuten worden tenminste de volgende zaken vastgelegd: het doel, verplichtingen en zeggenschap van de leden, de organisatie rond de algemene ledenvergadering, benoeming en ontslag van bestuurders en de bestemming van het saldo bij ontbinding. Ook is de samenstelling van het bestuur middels het statuut in te vullen. Zo kan bijvoorbeeld het voorschrift van een onafhankelijke voorzitter, zonder binding met de leden, worden opgenomen. De vereniging wordt na oprichting ingeschreven in het register van de Kamer van Koophandel.

De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan en benoemt het bestuur, dat verantwoordelijk is voor het functioneren van de vereniging. In de statuten kan deze verantwoordelijkheid worden beperkt. Indien wenselijk kunnen, via de statuten, organen worden gecreëerd ten behoeve van de interne organisatie, bijvoorbeeld een bestuurscommissie. De vereniging is verplicht tenminste één algemene ledenvergadering per jaar te houden, waar het bestuur middels jaarverslag en -rekening verantwoording aflegt. Als de omvang van de participerende organisaties sterk verschilt, kan in de statuten de stemverhouding worden vastgelegd. Het is gebruikelijk dat grotere partijen in de besluitvorming een zwaardere stem hebben.

Er bestaan enige varianten van de vereniging, die interessant zijn voor het regionaal netwerk: de federatie en de vereniging met afdelingen.

Een federatie is een vereniging van uitsluitend rechtspersonen. De interne organisatie van een federatie verschilt van de vereniging wat betreft de bevoegdheden en de benoeming van het bestuur en de samenstelling van de algemene ledenvergadering. Veel samenwerkingsverbanden hebben gekozen voor deze variant.

Bij de vereniging met afdelingen is de vereniging opgesplitst in onderdelen met specifieke belangen en verantwoordelijkheden. De vereniging kan bijvoorbeeld worden opgesplitst op basis van een geografische indeling, maar ook op basis van een functionele indeling, gerelateerd aan een specifiek doel. Voor een afdeling (of werkverband of regio) kan middels de statuten een zeker mandaat worden vastgelegd.

Stichting

De stichting heeft geen leden en kent geen algemene vergadering. Een stichting streeft een bepaalde doelstelling na met behulp van een daartoe bestemd vermogen en mag niet tot doel hebben uitkeringen te verstrekken aan bestuurders, oprichters of anderen. Een stichting, op te richten bij notariële akte, bezit volledige rechtsbevoegdheid en heeft statuten waarin onder meer doel, benoeming van bestuurders en de bestemming van het saldo bij ontbinding zijn geregeld. De stichting heeft normaliter slechts één bestuursorgaan, het bestuur. Het bestuur is geen verantwoording verschuldigd aan anderen, tenzij de statuten anders bepalen (het bestuur moet bijvoorbeeld verantwoording afleggen aan een raad van toezicht).

Een variant op de stichting is de stichting met een vertegenwoordigend bestuur. Kenmerkend hiervoor is dat een aantal organisaties een of meer leden van het stichtingsbestuur benoemt. Hierbij kan rekening worden gehouden met de omvang van de organisaties. Ook bij deze vorm heeft de stichting geen leden, waardoor directe invloed van de deelnemende organisaties is uitgesloten.

Coöperatie

Een coöperatie lijkt veel op een vereniging, maar is een eigensoortige rechtspersoon. De coöperatie komt de laatste tijd in het Nederlands onderwijs vaker voor als samenwerkingsvorm, veelal in verband met toenemende financiële en personele risico's, onder meer vanwege de invoering van lumpsum in het primair onderwijs. De coöperatie is voor kleinere schoolbesturen dan een instrument om de zelfstandigheid te handhaven en risico's te delen.

Voor samenwerkingsverbanden en regionale netwerken kan de coöperatie aantrekkelijk zijn, omdat deze vorm ondernemerschap en zelfstandigheid in zich verenigt. Een coöperatie stelt zich ten doel te voorzien in bepaalde 'stoffelijke behoeften' van de leden. De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan en er is een bestuur dat door en uit de leden wordt benoemd. De leden bepalen de inhoud van de coöperatieve samenwerking binnen de kaders van het doel: het 'voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van de leden'. In het geval van een regionaal netwerk moet bij deze stoffelijke behoeften vooral worden gedacht aan dienstverlening in het kader van passend onderwijs.

De coöperatie is geen non-profit instelling, maar een onderneming. Deze is niet gericht op winst voor de coöperatie, maar op (bedrijfsmatige) voordelen voor de eigen leden. Deze voordelen worden gerealiseerd door bepaalde activiteiten gezamenlijk te organiseren. Een regionaal netwerk kan daarbij denken aan de uitvoering van de wettelijke taken (bijvoorbeeld één loket), maar ook aan deskundigheidsbevordering, het vormgeven van bepaalde innovaties, begeleiding van teamleden van de scholen of ondersteuning van ouders.

De volgende aspecten geven de meerwaarde aan van de coöperatie ten opzichte van de vereniging:

- een sterkere ledenbinding vanwege medefinanciering, gezamenlijk ondernemerschap en afnemer-leverancier relaties;
- een gevoel van eigenaarschap (het is onze onderneming);
- zakelijke en heldere afspraken over te verwachten prestaties zijn mogelijk;
- mogelijkheid tot winstdeling;
- het beginsel van evenredigheid: kosten en baten worden eerlijk over de leden verdeeld. Leden die er veel instoppen moeten er ook veel uit kunnen halen en degenen die de coöperatie 'schade' berokkenen (denk aan veel verwijzingen naar SBO of (V)SO) moeten deze betalen.

Convenant

De stichting, de vereniging en de coöperatie zijn formelere rechtsvormen in vergelijking met het convenant, een met veel minder regelgeving omgeven afspraak tussen partijen. Een convenant is een (vrijwillige) overeenkomst tussen partners (bijvoorbeeld overheid, private partijen en/of organisaties). Vanuit juridisch perspectief heeft het begrip 'convenant' geen vaststaande betekenis. Meestal gaat het om een vormvrije afspraak tussen partijen die geen 'hard' bindend karakter heeft. Dat wil zeggen dat de partijen afspraken bij niet-nakoming niet rechtstreeks voor de rechter kunnen afdwingen. Hiermee is niet gezegd dat een convenant geen indirecte juridische gevolgen kan hebben.

In een convenant kunnen zeer veel verschillende afspraken worden gemaakt. De afspraken hebben doorgaans een probleemgericht en structurerend karakter en appelleren aan samenwerking. Het gaat om inspanningsafspraken, doelstellingen en vaak ook om sancties in geval de partijen niet voldoende bijdragen aan de doelstellingen. Het grote voordeel van een convenant is de relatieve vormvrijheid. Omdat er bij een convenant (doorgaans) sprake is van vrijwillige zelfbinding, bevordert het bovendien de aanvaarding van beleid.

In het kader van onderwijszorg kennen we convenanten als basis voor het in stand houden van samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Deze moeten worden onderscheiden van de convenanten (die op dit moment in diverse regio's worden ondertekend) waarin partijen zich verbinden om de opzet van een regionaal netwerk voor te bereiden (middels aanvraag van een startsubsidie en/of veldinitiatief).

Rechtsvorm kiezen

Voor welke rechtsvorm een regionaal netwerk het beste kan kiezen, hangt sterk af van de ambities van het netwerk. Een stichting past goed bij een netwerk dat kiest voor een meer centralistisch profiel, een bestuur met een krachtig mandaat en een

hoge mate van bestuurlijke efficiëntie. Een coöperatie biedt meer mogelijkheden voor een gedifferentieerde deelname en bijdrage (in de kosten van de coöperatie) van de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, toegesneden op wat de leden eigenstandig niet kunnen realiseren. De vereniging (met afdelingen) biedt kansen om het bestuurlijk primaat betreffende passend onderwijs en het eigenaarschap van scholen vorm te geven. Het convenant is geschikt wanneer men de samenwerking op netwerkniveau bij voorkeur licht wil organiseren.

Het is overigens in het kader van Passend Onderwijs wenselijk om - zowel wat betreft de verdeling van functies als de daarbij passende rechtsvorm - na te denken over het gehele onderwijszorggebouw: samenwerkingsverbanden, REC's en regionaal netwerk. Verder moet men zich realiseren dat de praktische status van de rechtsvorm sterk afhankelijk is van de feitelijke invulling van de statuten of de inhoud van het convenant. De inhoud gaat grotendeels vóór de vorm.

De unit Onderwijszorg van Sardes biedt onderzoek, advies, begeleiding en scholing op het terrein van onderwijszorg. Passend Onderwijs is een speerpunt in de activiteiten. De unit biedt ondersteuning op maat en op locatie voor alle samenwerkingspartners: scholen en schoolbesturen, Regionale Expertise Centra, samenwerkingsverbanden, jeugdzorg en gemeenten.

Strategische beleidsnota's

Veel partijen willen tot zorgvuldige keuzes komen in het kader van Passend Onderwijs. Terecht, het is een complex proces met veel betrokken instellingen en keuzes bij de start hebben grote consequenties voor de uitwerking op langere termijn. Sardes ondersteunt schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, REC's en gemeenten onder meer bij het ontwikkelen van strategische beleidsnota's.

Beleidsonderzoek

Sardes biedt ondersteuning met verkennend onderzoek en evaluatie. Voorbeelden van recente onderzoeken zijn: voor gemeenten is de (mogelijke) samenhang nagegaan tussen integrale wijkontwikkeling, jeugdbeleid en Passend Onderwijs en is het functioneren van wijkzorgteams geëvalueerd; voor de koppeling van REC's en samenwerkingsverbanden zijn diverse scenario's ontwikkeld, en, voor diverse schoolbesturen, een Monitor Passend Onderwijs.

Regionale Netwerken

De vorming van Regionale Netwerken met samenwerkingsverbanden, REC's, schoolbesturen, jeugdzorg en gemeenten is een belangrijke basis voor Passend Onderwijs. Sardes begeleidt de regio's bij de vormgeving van deze netwerken. Ook wordt ondersteuning geboden bij de aanvraag van subsidies, bijvoorbeeld voor een veldinitiatief bij OCW.

Contact

Sardes Unit Onderwijszorg
Drs. Luc F. Greven of drs. Alfons Timmerhuis
t 030 - 232 62 00
l.greven@sardes.nl en a.timmerhuis@sardes.nl

Positie (V)SO en SBO

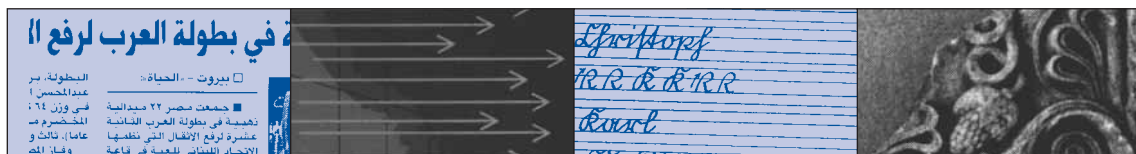
Passend Onderwijs heeft gevolgen voor de positie van de (V)SO- en SBO-scholen in de regio. Hoe het uitpakt is afhankelijk van de beleidskeuzes die door de samenwerkende partijen gemaakt worden, maar natuurlijk ook van de keuzes van de scholen en schoolbesturen zelf. Sardes ondersteunt scholen en schoolbesturen bij het maken van gefundeerde keuzes voor de positionering van de (V)SO- of SBO-school.

Internationale verkenningen

Veel directeuren, schoolbestuurders en coördinatoren hebben uitgesproken ambities voor de vormgeving van Passend Onderwijs, maar weten er nog geen concrete invulling aan te geven. Sardes organiseert regelmatig internationale reizen om te helpen het beeld van passend onderwijs aan te scherpen. Tijdens de reis kan worden kennis genomen van o. a. (alternatieve) praktijken voor de opvang van leerlingen met beperkingen en komen vragen aan de orde rond de indicatiestelling en de verbinding van onderwijs en jeugdzorg.

Studiedagen

Sardes kan ook gevraagd worden om een studiedag te organiseren of een lezing te houden rond Passend Onderwijs. Voor bestuurders, schoolmanagers, beleidsmedewerkers en wethouders, coördinatoren van REC's en samenwerkingsverbanden zijn al vele studiedagen op maat georganiseerd.



me un peu, un
es. Quelque fois
je les verrai
me. Cher un
à à bouff:
Des chaloupe
e. Pour boug
er au sein cor