

Passend Onderwijs

Het is nog niet af: bekostiging, ambities, uitdagingen

In 2014 werd de Wet passend onderwijs effectief. Het doel van de wet? Alle kinderen dienen een plek te krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden. Het sturende idee onder de wet: ervoor zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen in het reguliere onderwijs blijven, ook als zij extra ondersteuning nodig hebben. Het belangrijkste argument? Misschien wel de financiële onhoudbaarheid van het oude systeem. Waar staan we anno 2019? Over bekostiging en beleid.

DOOR RENSKÉ VALK M.M.V. NICO VAN ZUYLEN EN ANNE VELDT

Voor 2014 was het speciaal onderwijs niet aan budgetten gebonden en door die manier van bekostigen was volgens de beleidsmakers 'overconsumptie' ontstaan. Dat moest anders. Het verschil tussen regulier en speciaal onderwijs zou verdwijnen, de nieuwe opzet moest ervoor gaan zorgen dat alle leerlingen een plek kregen, liefst op de gewone school. Die zorg(plicht) werd neergelegd bij de regionale

samenwerkingsverbanden. In de jaren hieraan voorafgaand had zich namelijk al een flinke bestuurlijke operatie voltrokken: de bestaande verbanden voor het primair onderwijs, bekend als 'Weer Samen naar School' (WSNS), en de samenwerkingsverbanden voor het voortgezet onderwijs hadden de opdracht gekregen om zich te transformeren naar nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dat werden er uiteindelijk



rond de 75 voor zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. De ingezette inhoudelijke koerswijziging ging wel pijnlijk samen met een beperking van de middelen. Tot zover de voorzieningenwijziging in de notendop. (Maar lees er vooral over verder, online is alles te vinden over ontstaan, wet- en regelgeving, en zorg en hoop.)

Is de bekostiging nu op orde?

We zijn bijna 5 jaren verder. Hoe staat het ervoor met de bekostiging en de ambities, twee zaken die niet los van elkaar staan. Nico van Zuylen is senior beleidsadviseur werkgeverszaken en bedrijfsvoering bij de VO-raad. 'Een belangrijke ontwikkeling die nu in het laatste stadium zou moeten zijn is de vereveningsopdracht voor alle samenwerkingsverbanden. Voor de invoering van passend onderwijs in 2014 werden scholen voor speciaal onderwijs bekostigd op basis van de leerlingen die op school zaten en de zwaarte van hun problematiek. Met de invoering van de Wet passend onderwijs werd die systematiek verlaten. De samenwerkingsverbanden kregen nu ieder een vergelijkbaar budget, wel naar rato van het totaal aantal leerlingen in hun verzorgingsgebied. Dat betekende voor sommige samenwerkingsverbanden dat zij evenveel of soms zelfs meer geld kregen, andere samenwerkingsverbanden daarentegen kregen (veel) minder. De vereveningsopdracht aan de samenwerkingsverbanden betekent: het herinrichten van de ondersteuning op basis van de financiële mogelijkheden van ieder samenwerkingsverband. Sommigen hebben een dus positieve en andere een negatieve vereveningsopdracht. In 2020 zou deze opdracht voltooid moeten zijn.' Het is nog geen 2020 en de verschillende samenwerkingsverbanden zijn druk doende om in beeld te brengen hoe het gaat, waarom het ene samenwerkingsverband er wel in slaagt om aan hun negatieve vereveningsopdracht te voldoen en waarom een ander daar veel meer moeite mee heeft. Als factoren van (positieve) invloed worden genoemd: het hebben van gezamenlijke visie, integrale aanpak met echte samenwerking, durf om andersoortige oplossingen te zoeken, positieve prikkels, goede kwaliteitsbewaking, en investeren op de plek waar het gebeurt: het klaslokaal, de school, de afdelingsleider.

Anne Veldt is directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband vo Noord-Kennemerland. 'Het zijn de samenwerkingsverbanden die het bekostigingsbudget verdelen. Dat doen zij op verschillende manieren. Sommige samenwerkingsverbanden zetten alle gelden door naar de scholen volgens een verdeelsleutel en de scholen gaan zelf over de onderwijsfaciliteiten die zij hun leerlingen bieden, ook voor leerlingen met een extra of specialistische ondersteuningsvraag. Andere samenwerkingsverbanden bieden een samenhangend ondersteuningsaanbod waar alle scholen van gebruik kunnen maken.'

De budgetten voor het praktijkonderwijs (PRO) en de leerweg-ondersteuning (LWOO), voorzieningen die ook onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband vallen, worden op dit moment vastgesteld op basis van het aantal leerlingen in 2012. De voorgestelde nieuwe bekostigingssystematiek kon destijds niet rekenen op draagvlak, en tot het moment dat er een gedragen verdeelmechanisme is gevonden, blijven de budgetten op deze manier gefixeerd. Intussen onderzoekt het CBS een alternatief verdelingsmechanisme. Voor PRO is nog onduidelijk waar dit op uitdraait. Het zou heel goed kunnen dat het huidige model in grote lijnen in stand blijft. Inmiddels is hierover een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de samenwerkingsverbanden hun zorg uitspreken over de gang van zaken. Ze missen een heldere lijn in de voorgestelde bekostigingsmodellen, er wordt te weinig rekening gehouden met verschillen in de behoeften van kinderen tussen regio's en de financiële effecten zijn te groot.

Een andere kwestie is de volgende: steeds meer aandacht vraagt de bekostiging van onderwijs-zorgarrangementen, met name voor de (potentiele) 'thuiszitter'. Maar leerlingen die thuiszitten tellen over het algemeen niet mee in de bekostiging, terwijl daar nu juist een belangrijke opdracht voor de samenwerkingsverbanden ligt. Verder is de ondersteuning voor deze leerlingen vrijwel altijd zeer vergaand maatwerk. Dat is kostbaar en het realiseren van effectieve inzet van de verschillende financiële bronnen (onderwijs, jeugdhulp, zorg) is een hele uitdaging, die stuit op belangentegenstellingen en bureaucratische spelregels. Het gepuzzel is nog niet klaar.

De praktijk kent ambities en uitdagingen

Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een samenhangend netwerk van passend onderwijsaanbod in de regio. Anne Veldt: 'De ambitie om leerlingen bij elkaar te houden is goed. Er zijn verschillende manieren om 'samen leren en samen leven' te realiseren. Laat speciaal onderwijs naar de kinderen komen op de gewone school in de eigen buurt. Dat is de plek waar kinderen samenkomen, samen opgroeien en vriendschappen ontwikkelen en waar iedereen gebruik kan maken van de extra inzichten en middelen van het speciaal onderwijs. Maar het moet wel werken voor de leerling en haalbaar zijn voor de scholen. Nederland heeft een ijzersterke traditie van speciale voorzieningen en de transitie naar meer inclusie vraagt om een zorgvuldig proces en tijd. Een van de succesfactoren is 'zo vroeg mogelijk'. Dit vraagt een hoge prioriteit voor preventie, vroegtijdige interventie en het belang en de noodzaak om met de ouders samen te werken. Er gaat al veel goed, maar we moeten voortdurend scherp blijven op wat wel en wat niet werkt in het passend onderwijs. We proberen samen met wetenschappers en professionals uit de praktijk antwoord te geven op die vraag. We

willen niet van pilot naar pilot gaan, we willen niet experimenteren met onderwijs en leerlingen. We willen structurele oplossingen vinden om de kwaliteit van passend onderwijs steeds verder te verhogen. In die zin versterkt passend onderwijs onze sector: het maakt ons scherper en diepgaander.'

Goede professionals

Passend onderwijs begint in de klas bij goede docenten en mentoren, vindt Anne Veldt, geholpen door gespecialiseerde ondersteuningsteams binnen de school. 'Zonder hen is passend onderwijs niet mogelijk en geen succes. We faciliteren docenten en mentoren daarom zo goed mogelijk om passend onderwijs te bieden. Er zijn trainingen, gespecialiseerde ondersteuningsteams en (gespecialiseerde) docenten en mentoren, het netwerk van de school is sterk (consulent, jeugdgezondheidszorg, jeugd-GGZ en andere betrokkenen), soms maken we gebruik van tijdelijke expertise om in de behoeften van leerlingen te voorzien. We hebben kenniskringen en lerende netwerken, waarin experts uit de praktijk, wetenschap en beleid samen leren en ontwikkelen. En we doen dit niet alleen met onderwijsprofessionals, maar ook met professionals uit bijvoorbeeld jeugdhulp of zorg.'

Samenwerken

'Ieder kind komt ter wereld met een potentieel aan mogelijkheden. Zijn omgeving - ouders, vrienden, buurt, school - zijn bepalend voor de mate waarin hij dat potentieel kan ontwikkelen, evenals de mate van welbevinden en de motivatie om te leren. *It takes a village to raise a child*: goede samenwerking tussen de leden van deze gemeenschap is cruciaal voor de ontwikkeling van ieder kind en de kunst is om met alle leden uit de gemeenschap en met het kind zelf goed samen te werken. Zeker als er sprake is van ingewikkelde vragen, vaak unieke situaties die elke keer opnieuw om een passend antwoord vragen, moet je interprofessioneel samenwerken: alle betrokken professionals (gezinsteams, de gezondheidszorg, jeugd-GGZ of bedrijven) moeten zich verantwoordelijk voelen voor de jongere en aan de bel trekken als zij onvoldoende in zijn behoeften kunnen voorzien. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het maken van goede afspraken over samenwerking in de regio. In de praktijk lukt nog niet alles. In de praktijk moeten nog drempels worden weggenomen, zoals het voorkomen van wachtlijsten in de jeugdhulp, snellere toelating van school naar de juiste vorm van jeugdhulp, facilitering van Jeugd- en Gezinscoaches die de schakel tussen onderwijs en jeugdhulp vormen en de ontwikkeling van onderwijszorgarrangementen voor jongeren die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben. We werken er echt aan. Professionals zijn gemotiveerd om dit voor elkaar te krijgen en hebben ambitieuze plannen, maar structurele financiering organiseren om de plannen waar te maken is een grote uitdaging.'

Tijd, thuiszitters, preventie

'De samenwerkingsverbanden zijn pas vier jaar bezig. Als ik naar het samenwerkingsverband vo Noord-Kennemerland kijk, zie ik dat we er met elkaar steeds beter in slagen om iedere leerling dat te bieden wat hij of zij nodig heeft. Dat de bekostigingssystematiek nog niet optimaal is, is soms vervelend, maar het heeft er bij ons toe geleid dat we werken vanuit eenvoud. Dat we ons altijd afvragen: wat draagt dit bij aan de ontwikkeling van de leerling en dat we waar nodig de speelruimte opzoeken om het ondersteuningsaanbod anders te organiseren. Dat opent soms nieuwe perspectieven en het dwingt ons om flexibel te blijven in de samenwerking. Als samenwerkingsverband zijn we soms

dienstverlenend, soms volgend, soms initiërend en soms sturend. En ten slotte: de problematiek rond de begrotingssystematiek dwingt om te werken vanuit een efficiënte en kostenbewuste houding. Dat zijn de positieve kanten van de huidige situatie. Maar het moet voor iedereen duidelijk zijn, positieve ontwikkelingen verbleken wanneer één kind buiten de boot valt als er geen budget meer is. In ons werkgebied zou ik daarom meer mogelijkheden willen hebben voor de kinderen die thuis zitten, die om welke redenen dan ook nergens terecht kunnen. Want de thuiszitter drukt zwaar op de 'gehele gemeenschap' van professionals.

'Alle betrokken professionals moeten zich verantwoordelijk voelen voor de jongere en aan de bel trekken als zij onvoldoende in zijn behoeften kunnen voorzien.'

En zijn we met wat afstand kijken naar passend onderwijs en naar de teneur in de dagelijkse onderwijspraktijk, zoals de tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt, maar ook de problematiek van leerlingen die in complexiteit en omvang toe lijkt te nemen (en die ook terug te zien is in het gespecialiseerd onderwijs), dan lijken de mogelijkheden om preventie te faciliteren en zo te werken aan een inclusiever onderwijsstelsel eerder kleiner dan groter te worden.'

Tot slot

'Passend onderwijs gaat veel verder dan jongeren een passende plek bieden en een diploma laten behalen. **Want wat heb je aan een diploma, als je als mens niet slaagt?** De bedoeling is: sterke kinderen, stevige toekomst. Dit betekent dat we iedere jongere kansen bieden om te leren en te ontwikkelen. Ons hart ligt bij de jongere. Wij willen ervoor zorgen dat jongeren gezond, veilig en kansrijk opgroeien, dat ze goed in hun vel zitten en daardoor samen kunnen leren, op weg naar volwassenheid. Een jongere laat zich niet delen: thuis, school, vrije tijd en werk zijn met elkaar verweven. Trek je aan het ene touwtje, dan bewegen de andere touwtjes mee. Complexe vraagstukken kennen dan ook geen eenvoudig antwoord. We hebben elkaar nodig om te bieden wat de jongere nodig heeft. Samen om een jongere heen staan en zorgen dat alle levensgebieden op alle niveaus met elkaar verbonden zijn.

Het succes van passend onderwijs is dus onlosmakelijk verbonden met het succes van onderwijs en jeugdhulp én de verbinding daartussen. We moeten zorgen voor gedeeld eigenaarschap met alle kernpartners. Daarom is het niet eenvoudig en zal het dat ook nooit worden. Maar we werken hard naar steeds beter...

► **Kijk voor uitgebreide informatie over Passend onderwijs bijvoorbeeld op:**

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs>
- https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Onderwijs-zorgarrangementen/Wet-en-regelgeving/Wet-passend-onderwijs?gclid=Cj0KCQiA5NPjBRDDARIsAM9X1GJp41XeQSKkhARvaguRcFTH1AYzRerKZB-ZYWPjoWxrKmDmKfLCWFEEaAj5CEALw_wcB
- <https://www.vbent.org/cat/passend-onderwijs/>